

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maja Levičar

**Predsednik Združenih držav Amerike: ustavna pooblastila ter vpliv družbenih  
sprememb na njihovo izvrševanje**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maja Levičar

Mentor: prof. dr. Bogomil Ferfila

**Predsednik Združenih držav Amerike: ustavna pooblastila ter vpliv družbenih sprememb na njihovo izvrševanje**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

## **Predsednik Združenih držav Amerike: ustavna pooblastila ter vpliv družbenih sprememb na njihovo izvrševanje**

Ameriški predsednik je izjemno pomembna politična oseba, morda celo najpomembnejša politična osebnost na svetu in je tako institucionalni kot simbolni vodja Združenih držav Amerike. A ko je bila funkcija predsednika z ameriško ustavo leta 1789 ustvarjena, njeni pisci nikakor niso želeli, da bi bila predsedniška funkcija premočna. Izhajali so namreč iz slabih izkušenj iz časa vladanja Britancev, zato so vlogo predsednika želeli čimbolj oddaljiti od vloge monarha in so mu v ustavi dodelili zelo omejene pravice in pristojnosti. Pri oblikovanju izvršne veje oblasti so zato predsedniku podelili omejena pooblastila, a sčasoma je funkcija predsednika rasla in pridobivala dodatne pristojnosti, za kar imajo zasluge nekateri uspešni predsedniki v ameriški zgodovini. Predvsem v 20. stoletju smo bili priča povečevanju vloge predsednika, ko je postopno postajal glavna točka nacionalne politike Združenih držav Amerike, dominantna vloga in moč ZDA na področju gospodarstva in vojske pa sta ga postavila v še močnejši položaj. A tudi v obdobju, ko je predsednik dominanten akter na političnem parketu, se še vedno sooča z določenimi omejitvami. Najbolj ga seveda omejujeta in nadzirata kongres in vrhovno sodišče, saj sistem *checks and balances*, ki je zapisan v ustavi, predvideva medsebojni nadzor vseh treh vej oblasti in s tem onemogoča tiranijo enega samega. Čeprav so se predsednikove pristojnosti sčasoma povečale, saj je svoja pooblastila širil s delegiranimi in nakazanimi pristojnostmi, pa sistem nadzora in ravnotežja še vedno deluje in predsedniku onemogoča samovoljno izvrševanje oblasti. Prav tako predsednik danes še vedno uspešno krmari med pravicami in dolžnostmi, ki so mu dodeljene v ustavi, ter spremembami v družbi in tako uspešno opravlja svoje naloge.

**Ključne besede:** predsednik, ustava, kongres, Združene države Amerike

## **The President of the United States of America: Constitutional Powers and the Impact of Social Changes on their Implementation**

The US President is an extremely important political party, perhaps even the most important political figure in the world. He is both, the institutional and the symbolic leader of the United States of America. However, when the president's function was created with the US Constitution in 1789, its authors did not want the president to have too much power. They stemmed from the bad experience of the time when the US was governed by the British. They wanted to separate the presidential role from that of a monarch as much as possible. That is why the US president has very limited powers and prerogatives. When establishing the Executive, the president was granted limited powers; however, through time the president's function grew and acquired additional competences, for which past successful American presidents can mostly be held responsible. Particularly in the 20<sup>th</sup> century, the world witnessed the growth of the president's role; gradually, the president became the main focus of the national policy of the United States of America. Consequently, the predomination of the president's position grew due to the dominant role and power of the United States of America in the field of economy and military. Nevertheless, even when the president is a dominant player in the political scene, he is still facing certain limitations. Chiefly, he is monitored and controlled by the Congress and the Supreme Court, as the constitutional system of *checks and balances* foresees mutual control of the three branches of the government and thus prevents tyranny of an individual. Although the president's powers have expanded over time (he spread his power through delegated and implied jurisdictions), the system of balance and monitoring still operates and prevents the president arbitrary enforcement of authority. Despite the changes in the world and society, the president still successfully steers between the rights and responsibilities assigned by the Constitution, and efficiently performs his duties.

**Key words:** the President, Constitution, Congress, United States of America

## KAZALO

1	UVOD .....	7
1.1.	Namen in cilji .....	10
1.2	Hipoteze .....	11
1.3	Metodologija .....	12
2	USTAVNA UREDITEV ZDRUŽENIH DRŽAV AMERIKE .....	13
2.1	Nastanek ustave .....	13
2.1.1	Členi konfederacije in večne unije .....	14
2.1.2	Ustavna konvencija v Philadelphii .....	15
2.1.3	Ustava ZDA .....	17
2.2	Ustavna delitev pristojnosti in razmerje moči med vejami oblasti .....	18
2.2.1	Zakonodajna veja oblasti .....	19
2.2.2	Izvršna veja oblasti .....	20
2.2.3	Sodna veja oblasti .....	21
2.3	Predlogi za spremembo ustave .....	23
3	PRESEDNIK ZDRUŽENIH DRŽAV AMERIKE .....	26
3.1	Predsedniška funkcija skozi čas .....	27
3.2	Moč in pooblastila predsednika .....	35
3.2.1	Nakazane pristojnosti (Implied powers) .....	38
3.2.2	Formalni in neformalni viri predsedniške moči .....	40
3.2.3	Omejitve predsednikove moči .....	46
3.3	Predsednik in oblikovanje zunanje politike .....	50
4	KONGRES ZDRUŽENIH DRŽAV AMERIKE .....	52
4.1	Razvoj kongresa skozi čas .....	53
4.2	Moč in pooblastila kongresa .....	59
4.2.1	Omejitve zakonodajne veje oblasti .....	63
4.3	Vloga političnih strank v kongresu .....	65
4.4	Dvojnost kongresa .....	69
4.5	Kongres danes in izzivi za 21. stoletje .....	70
5	ODNOS MED PRESEDNIKOM IN KONGRESOM .....	72
5.1	Perspektive pogleda na odnos med predsednikom in kongresom .....	75
5.2	Skupno vladanje – tipologija odnosov med predsednikom in kongresom pri sprejemanju politik .....	77

5.3	Razdeljena oblast – vir konflikta ali priložnost za sodelovanje? .....	81
5.4	Odnos med predsednikom in kongresom na področju zunanje politike .....	82
5.5	Predlogi za prenovo ustavnih pooblastil predsednika in kongresa .....	85
6	ZAKLJUČEK IN PREVERJANJE HIPOTEZ .....	87
7	LITERATURA.....	90

## 1 UVOD

Ameriški predsednik je izjemno pomembna politična oseba, morda celo najpomembnejša politična osebnost na svetu. Je tako institucionalni kot tudi simbolni vodja Združenih držav Amerike (ZDA) – lahko bi celo rekli, da je simbolni vodja celotnega »novega« sveta. A ko je bila funkcija predsednika z ustavo ZDA leta 1789 ustvarjena, njeni pisci nikakor niso želeli, da bi bila predsedniška funkcija premočna. Izhajali so namreč iz slabih izkušenj iz časa vladanja Britancev, zato so vlogo predsednika želeli čimbolj oddaljiti od vloge monarha in so mu v ustavi dodelili zelo omejene pravice in pristojnosti. Prav tako so oblast razdelili na tri ločene veje in v ustavo zapisali doktrino *checks and balances*, s čimer so zagotovili, da bodo veje oblasti neodvisne in da bodo nadzirale ena drugo. A ker so se še posebej bali tiranije izvršne oblasti oziroma tiranije enega samega človeka, so se zelo potrudili in oblikovali izvršno vejo oblasti, ki sicer ima določene pristojnosti in pooblastila, hkrati pa ni premočna. Kot sta v svojem delu zapisala Ashbee in Ashford (1999, 44), so *founding fathers* oz. ustanovni očetje<sup>1</sup> s celotnim dokumentom želeli ustvariti dovolj močan ustavni okvir, ki bi zagotavljal učinkovito vlado, da bi lahko opravljala svoje dolžnosti, hkrati pa spoštovala pravice državljanov in držav samih in ne bi ogrožala težko pridobljenih svoboščin državljanov. A s tem je piscem ameriške ustave uspelo oblikovati dvojni karakter ameriškega predsednika. Kot namreč pravi Mervin (1993, 19), ima ameriški predsednik dva obraza: po eni strani je videti kot absolutni vodja, ki popolnoma dominira v političnem sistemu, hkrati pa je pogosto kot nemočen velikan z mnogimi obveznostmi, ki jih zaradi omejitev svoje funkcije ne more izpolniti oziroma doseči. Kljub temu je tok časa pripeljal do predsednika z zelo širokimi pooblastili, ki jih poskušajo še razširjati.

Mnogi avtorji se strinjajo, da je ustavni sistem izpred dveh stoletij zelo dober – celo genialen, a žal ne zadostuje več za potrebe vladanja in vodenja v sodobnem času. Ustanovni očetje so ustavo sicer videli kot dober začetni dokument, ki pa je vendarle nepopoln in bi moral biti vsake toliko časa prilagojen razmeram v družbi (LeLoup in Shull 2002, 55). Predsednik in celotna izvršna veja oblasti namreč tudi v 21. stoletju še vedno delujeta znotraj ustavnih okvirjev, ki so v veljavi že od prvega predsednika Georgea Washingtona naprej. Od takrat se je ustava ZDA izjemno malo spremenila: glede sprememb, ki zadevajo veje oblasti, so bili

---

<sup>1</sup> V magistrskem delu bom za sodelujoče na ustavni konvenciji leta 1787, ki so imeli glavno besedo pri nastanku ameriške ustave, uporabljala slovenski izraz ustanovni očetje.

dodani le 12., 17. in 22. amandma.<sup>2</sup> Mnogo bolj so se dodajali amandmaji, ki širijo državljanske pravice in svoboščine ter določajo populacijo, ki lahko voli – kar je povsem razumljivo, saj velikosti in kompleksnosti današnje družbe ustanovni očetje pač niso mogli predvideti.<sup>3</sup> Takrat je bila namreč struktura družbe popolnoma drugačna in v ospredju so bile povsem druge politike (npr. kmetijska politika). Kljub povsem drugačnim okoliščinam in razmeram v svetu in družbi pa je ustavna ureditev vlade še vedno enaka in mora kljub spremembam v svetu dopuščati učinkovito vodenje in oblikovanje politik. Z razvojem in rastjo družbe in gospodarstva so rasli tudi domet in aktivnosti države in njenega administrativnega aparata, kar pomeni izreden izziv za koordinacijo politik in odgovornost države (Pelikan v Aberbach in Peterson 2010, XXIII–XXIV).

Seveda pa vloge ameriškega predsednika v današnjem času ne moremo ocenjevati, ne da bi preverili, kako se je spreminjala vloga drugih dveh vej oblasti, predvsem zakonodajne, torej kongresa. Odnos med predsednikom in kongresom je namreč najpomembnejši odnos v ameriški politiki in povezava med njima že skoraj 230 let določa smer, v katero gredo ameriške javne politike. Že ustanovni očetje so si zamislili, da bo kongres dominanten in da bo predsednik zgolj skrbel za implementacijo zakonov in politik, ki jih bo sprejel kongres – prav zato so predsedniku podelili tako malo pristojnosti. A ker so se razmere spremenile, je danes izredno pomembno, kako učinkovito pri oblikovanju teh politik uspeta in znata oba akterja sodelovati med sabo, vse to pa ima izjemne posledice na ekonomsko uspešnost, socialno pravičnost in vlogo države v tem hitro spreminjajočem se svetu (Smith in drugi 2007, 1).

Na začetku poudarjeno pomembno vlogo ameriškega predsednika je treba gledati tudi s vidika pomembnosti ameriškega kongresa. Nobeno drugo nacionalno zakonodajno telo nima večje moči kot ameriški kongres. Njegova vsakdanja dejanja vplivajo na življenje vseh Američanov in tudi mnogih drugih ljudi na svetu. Še bolj kot za predsedniško funkcijo je za kongres značilno, da se nenehno spreminja in poskuša prilagajati spremenjenim razmeram. Novi

---

<sup>2</sup> 12. amandma k Ustavi ZDA, sprejet leta 1804, določa proces izbire predsednika in podpredsednika države, in sicer definira postopek elektorske izbire kandidatov. 17. amandma k Ustavi ZDA, sprejet leta 1913, določa, da senatorje izberejo direktno volivci (prej je namreč veljalo, da senatorje izbirajo zakonodajni organi posameznih držav). 22. amandma k Ustavi ZDA, sprejet leta 1947, določa, da predsednik ne more biti na funkciji dlje kot dva mandata (Ashbee in Ashford 1999, 228–229).

<sup>3</sup> V času Georga Washingtona so imele ZDA malo manj kot 4 milijone prebivalcev (18 % prebivalstva so predstavljali sužnji), danes pa jih je okrog 320 milijonov (Worldometers 2016).



problemi v družbi in svetu ustvarjajo nove zahteve za kongres; kongresne volitve prinesejo nove člane, ki velikokrat spremenijo razmerje moči v predstavniškem domu in senatu. Ko se torej zamenja večinska stranka, ki ima nadzor v kongresu, pride tudi do sprememb glede prioriteten politik kongresa ter sprememb pri sestavi odborov, kar velikokrat pomeni tudi spremembo v razmerju med kongresom in predsednikom (Smith in drugi 2007, 1–3). V magistrskem delu bo kongres pomemben sestavni del predvsem zaradi svoje funkcije nadzora moči in delovanja predsednika.

Z leti se je moč nacionalne vlade in obeh vej oblasti (tako zakonodajne kot izvršilne) razširila nad naloge, ki so specifično definirane v ustavi. Obe veji se danes angažirata precej nad aktivnostmi, ki so jih predvideli ustanovni očetje.<sup>4</sup> Prav tako imata obe veji oblasti danes tudi pooblastila oz. pristojnosti, ki so se neformalno razvile z navadami, običaji ter precedensi in torej ne samo tistih, ki jima jih podeljuje ustava. A kljub dobrima dvema stoletjema sprememb se še vedno dogaja nujno tekmovanje med zakonodajno in izvršno oblastjo. Madisonov sistem delitve oblasti *checks and balances* torej res deluje in učinkovito ščiti svoboščine ter onemogoča tiranijo enega (LeLoup in Shull 2002, 38).

Odnos med predsednikom in drugimi akterji v ameriškem političnem prostoru se razlaga na različne načine. Nekateri navajajo, da predsednikova pooblastila naraščajo. Spet drugi pravijo, da predsednika vse bolj omejujeta ostali dve veji oblasti. V resnici gre za dejstvo, da predsednik nima zgolj fiksnih pooblastil, ki bi bila strogo zapisana v ustavi, hkrati pa so ta pooblastila znotraj oblikovanja in izvajanja različnih politik različna,<sup>5</sup> odvisna pa so tudi od predsednikovih političnih spretnosti. Kot navaja Hook (2008, 98–100), je predsednikova moč pri oblikovanju in izvajanju zunanje politike precej večja kot pri zadevah notranje politike, prav tako pa je njegov uspeh odvisen od tega, kako spreten je pri prepričevanju ostalih akterjev izvršne in zakonodajne veje oblasti, da naj podprejo njegove politične preference.

V 20. stoletju se je vloga predsednika okrepila: postal je glavna, osrednja točka nacionalne politike. Dominantna vloga in moč ZDA na področju gospodarstva in vojske sta predsednika postavili v še močnejši položaj. Toda tudi v obdobjih, ko predsedniki dominirajo na političnem parketu, imajo še vedno kopico omejitev. Povečana vloga in pomen predsednika

---

<sup>4</sup> V primeru *McCulloch v. Maryland* leta 1819 je vrhovno sodišče priznalo implicitno predpostavljena pooblastila nacionalne vlade, četudi niso eksplicitno navedena oz. našeta v ustavi (Ferfila 2001, 818).

<sup>5</sup> Predsednik ima pomembnejšo vlogo in pooblastila pri oblikovanju in izvajanju zunanje politike, manjšo pa pri zadevah v domači politiki (Ashbee in Ashford 1999, 87).

ne pomenita nujno zmanjšanja vloge kongresa. Vloga kongresa, birokracije, interesnih skupin in drugih akterjev še vedno ostajajo pomembne. Res je, da se še posebno v času krize in groženj država najprej obrne k predsedniku,<sup>6</sup> vendar pa tudi tedaj kongres igra pomembno vlogo pri določanju državne politike tako v domačih kot zunanjepolitičnih arenah.

### 1.1. Namen in cilji

V magistrskem delu se bomo najprej osredotočili na razvoj ustave ZDA. Ta je s svojim nastankom leta 1787 vzpostavila politični sistem ZDA, kot ga poznamo danes. Zanimalo nas bo predvsem, kakšna je ameriška ustavna ureditev in ali je glede na spreminjajoče se stanje v svetu, ko vladajo drugačna razmerja moči in drugačni problemi, še vedno ustrezna. V tem poglavju nas bo zanimala tudi delitev oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno, ki jo je ustava vzpostavila kot temeljno idejo ameriškega političnega sistema in tudi kakšen je sistem medsebojnega nadzora med njimi. Prav tako bomo preverili, kakšne spremembe ustave predlagajo določeni avtorji in kakšna je realna možnost, da bi bile takšne spremembe vpeljane.

V tretjem poglavju se bomo nato osredotočili na funkcijo predsednika Združenih držav Amerike. Začeli bomo s časovnim pregledom razvoja predsedniške funkcije skozi čas, pri čemer se bomo ustavili pri pomembnejših predsednikih, ki so imeli velik vpliv na razvoj predsedniške funkcije in preverili, ali se je moč predsednika sčasoma res povečala in kakšen vpliv je to imelo na drugi dve veji oblasti, predvsem zakonodajno. S pregledom predsednikovih pooblastil bomo poskusili ugotoviti, ali predsednik še vedno deluje v skladu z ustavnimi določili, ki so mu jih dodelili ustanovni očetje in kako se v okviru teh pooblastil prilagaja spremembam v svetu in družbi. V sklopu tega bomo pregledali predsednikova nakazana pooblastila (*implied powers*), pa tudi formalne in neformalne vire njegove moči, saj s tem predsednik prilagaja oz. spreminja svoja ustavna pooblastila glede na širši spekter odprtih težav in zadev, s katerimi se sooča in katerih pisci ameriške ustave pred več kot dvema stoletjema niso mogli predvideti. Dotaknili se bomo tudi omejitev predsedniške funkcije, posebno pozornost ob koncu poglavja pa bomo posvetili dvojni vlogi predsednika, saj se njegove pristojnosti in njegov pomen razlikujeta pri zadevah zunanje in notranje politike.

---

<sup>6</sup> Kot npr. 2. svetovna vojna, hladna vojna in grožnja z jedrskimi napadi ter teroristični napadi v New Yorku 11. septembra 2001.

Da bi lahko bolje razumeli vlogo in pomen predsednika ter njegovih pristojnosti, bomo v ločenem poglavju predstavili tudi razvoj kongresa ZDA od njegovega nastanka do danes, kakšna pooblastila mu dodeljuje ustava in kakšne so njegove morebitne omejitve. Seveda se bomo dotaknili tudi vloge političnih strank v kongresu, saj kot pravita Bibby in Schaffner (2008, 345), igrajo stranke izredno pomembno vlogo v organizacijski strukturi, odločanju in tudi družabnem življenju kongresa. Zanimal nas bo tudi odnos Američanov do kongresa in izzivi, ki kongres čakajo v 21. stoletju.

V petem poglavju se bomo lotili preučevanja odnosa med predsednikom in kongresom. Najprej bomo predstavili štiri različne vidike njunega odnosa, v zvezi s tem pa predstavili tipologijo odnosov med predsednikom in kongresom, kot jo opisujeta LeLoup in Shull (2003, 210–228). Zanimalo nas bo, na kakšen način in kako dobro med seboj sodelujeta predsednik in kongres ter kaj v resnici prinaša razdeljena oblast, ko ima nadzor nad predsedniško funkcijo ena stranka, večino v kongresu pa druga stranka. Prav tako se bomo ustavili pri njunem odnosu na področju zunanje politike in pri predvidevanjih oz. potrebah glede prihodnosti njunega odnosa.

V zaključnem poglavju bomo odgovorili na zastavljeno raziskovalno vprašanje in potrdili ali ovrgli postavljeni tezi oz. hipotezi.

## 1.2 Hipoteze

Glavno raziskovalno vprašanje, ki nas bo vodilo pri izdelavi magistrskega dela, je naslednje: *V kakšni meri dolžnosti in pravice, zapisane v Ustavi ZDA iz 18. stoletja, danes predsedniku omogočajo ustrezno podlago za uspešno opravljanje njegovih funkcij?*

Znotraj tega raziskovalnega vprašanja si bom postavila še dve tezi oz. hipotezi:

**H1:** *Ameriški predsednik danes uspešno krmari med pravicami in dolžnostmi, ki so mu dodeljene v ustavi, in spremembami v svetu in družbi, s katerimi se sooča v moderni dobi.*

Da bi namreč v sodobnem svetu lahko učinkovito delovali, so si predsedniki postopoma povečevali pristojnosti – seveda vse v okviru ustavnih določitev. V poglavju, v katerem bomo

opisovali razvoj predsedniške funkcije in nekatere ključne predsednike, ki so nanjo najpomembneje vplivali, bomo tudi ugotavljali, kateri dejavniki so vplivali na širitev pooblastil predsednika, kot npr. čas, v katerem so vladali, razdelitev politične moči med strankami ter predsednikova osebnost. Na uspešno predsednikovo delovanje imajo prav njegove osebne lastnosti in sposobnost vodenja izredno velik vpliv in od tega je tudi odvisen uspeh mandata. Vsak predsednik ima namreč na razpolago iste institucije predsedstva, zato je uspeh odvisen predvsem od njega samega.

*H2: Kljub povečevanju pristojnosti predsednika še vedno uspešno deluje sistem »checks and balances«, kar predsedniku onemogoča samovoljno izvrševanje oblasti.*

Kljub povečevanju svojih pristojnosti mora predsednik še vedno intenzivno sodelovati z drugima vejama oblasti, predvsem s kongresom, če želi uspešno uveljavljati svoj program in politike. Njuno politično razmerje ima tudi odločujoč vpliv na uspešnost izvrševanja pristojnosti predsednika. Pri tem je izredno pomembno, kakšna je strankarska delitev oblasti – ali gre pri obeh vejah za prevlado republikancev, prevlado demokratov ali pa je oblast razdeljena med stranki. Bolj kot kadarkoli prej v zgodovini se z volitvami v modernih časih namreč vlada razdeli – predsedniška funkcija je v rokah ene stranke, eden ali pa kar oba doma kongresa pa sta v rokah druge stranke.<sup>7</sup> V zgodovini je bila pripadnost stranki mnogo močnejša, zato tudi ni prihajalo do takšnih delitev v vladi. Takšna deljena vlada je ponavadi vzrok za vladni zastoj (*deadlock*) in za napeto vzdušje med predsednikom in kongresom. Podrobnejši pregled odnosov med predsednikom in kongresom v petem poglavju nas bo pripeljal do potrditve ali zavrnitve druge hipoteze.

### **1.3 Metodologija**

V magistrskem delu bomo uporabili več metodoloških konceptov. V največji meri bomo uporabili deskriptivno oziroma opisno metodo, s katero bomo pojasnili nekatere temeljne pojme in opisali razmerja med ključnimi akterji ameriškega političnega sistema. Hkrati bomo smiselno uporabili tudi analizo primarnih in sekundarnih virov, kjer bomo analizirali večinoma tuje strokovne članke in temeljne dokumente ter zakonske akte, ki jih bomo interpretirali v kontekstu zastavljene teme. V nalogi bo pomembna tudi zgodovinsko-

---

<sup>7</sup> Od leta 1945 se je to zgodilo v približno dveh tretjinah primerov. Prav zaradi tega je deljena vlada postala pomembna v analizah nacionalnega oblikovanja politik (Aberbach in Peterson 2010, 8).

primerjalna metoda, saj bomo pripravili pregled razvoja ameriške ustave, nato pa tudi pregled razvoja in položaja ameriškega predsednika in kongresa vse od ustanovitve Združenih držav Amerike do danes. Za pregled lastnosti predsedniške funkcije v času predsedovanja določenega predsednika bomo uporabili študijo primera, prav tako pa bomo to metodo uporabili pri pregledu odnosa med predsednikom in kongresom glede zunanje politike.

## **2 USTAVNA UREDITEV ZDRUŽENIH DRŽAV AMERIKE**

Ameriška ustava je najstarejša veljavna zapisana ustava v svetu, hkrati pa tudi ena najpomembnejših in najvplivnejših, ki je služila kot osnova številnim piscem ustav in dokumentov ostalih držav po svetu (Jaklič in Toplak 2005, 11). Je dokument, ki je izšel iz boja za samostojnost in neodvisnost in jo mnogi vidijo kot delo, ki izraža brezčasna načela demokratične vlade (Lowi in Ginsberg 1995, 27). S tem bi se lahko strinjali, saj je ustava postavila temelje za več kot dvesto let staro demokratično vlado. Kot pravita Ashbee in Ashford (1999, 47), ravno dejstvo, da je preživela več kot dvesto let brez bistvenih sprememb, pokaže njeno moč prilagajanja raznolikosti in kompleksnosti sodobne ameriške družbe. Neverjetno je tudi, da danes le redki kritiki trenutnega političnega sistema menijo, da ustava potrebuje korenite spremembe, hkrati pa priznavajo, da še vedno vsebuje ustrezne in veljavne principe in načela. A proces nastanka ameriške ustave je bil precej dolgo trajen in razgiban.

### **2.1 Nastanek ustave**

Večino 18. stoletja je bilo 13 ameriških kolonij pod vladavino Britanije. Ves čas so si prizadevale, da bi dobile večji vpliv pri sprejemanju odločitev o svoji usodi, ki so jih sprejemali Britanci. Prav tako so si želeli zastopstva v britanskem parlamentu, a matična država ni popustila (Ashbee in Ashford 1999, 35).<sup>8</sup> Zaradi vse večjega nezadovoljstva s politiko Britanije do svojih kolonij so si nekateri radikalni ameriški voditelji pod vodstvom Samuela Adamsa prizadevali, da bi se kolonije osvobodile izpod britanske krone in postale neodvisne. Leta 1774 je bil v Philadelphii sklican Prvi kontinentalni kongres, kjer so se sestali predstavniki vseh kolonij in razpravljali o bojkotu britanskega blaga. V primeru, da ne bi prišlo do izboljšanja razmer, so se dogovorili že o sklicu naslednjega, Drugega

---

<sup>8</sup> Čeprav niso bili zastopani v britanskem parlamentu, jim je vlada brez njihovega soglasja nalagala nove davke, kolonije pa se s tem niso strinjale, saj so zagovarjale načelo *no taxation without representation* (Ashbee in Ashford 1999, 35).

kontinentalnega kongresa, ki je sledil takoj naslednje leto in na katerem so delegati sprejeli odločitev o boju proti angleški kolonializaciji (Ferfila 2002, 478).<sup>9</sup> 4. julija 1776 je Drugi kontinentalni kongres sprejel tudi Deklaracijo neodvisnosti (*Declaration of Independence*), s katero so kolonije tudi formalno razglasile svojo neodvisnost (Heineman in drugi 1995, 27). Ta deklaracija je bila za tisto obdobje precej napredna, saj govori o neodtujljivi pravici do življenja, svobode in iskanja sreče (Lowi in Ginsberg 1995, 31).

Po razglasitvi neodvisnosti in sprejetju Deklaracije o neodvisnosti so posamezne države članice sestavile svoje ustave, s katerimi so urejale predvsem svoja zakonodajna telesa, saj so jih videle kot zaščitnike človekovih pravic in kot instrumente za izvajanje volje državljanov (Heineman in drugi 1995, 28). A te posamezne ustave niso bile zadostne in povsem ustrezne.

### 2.1.1 Členi konfederacije in večne unije

Po koncu ameriške revolucije so bile kolonije prisiljene ustvariti skupno ustavo in vzpostaviti svojo administracijo (Ashbee in Ashford 1999, 35). Tako je Drugi kontinentalni kongres leta 1777 sprejel Člene konfederacije in večne unije (*Articles of Confederation and Perpetual Union*).<sup>10</sup> Gre za prvo ameriško ustavo, ki pa jo je moralo ratificirati še vseh 13 kolonij, kar se je zgodilo leta 1781. S Členi konfederacije so tudi določili ime novonastale oblasti, in sicer Združene države Amerike (Heineman in drugi 1995, 28).

S prvo ustavo je bil vzpostavljen sistem šibke nacionalne vlade. Vsaka država je namreč obdržala suverenost, svobodo in neodvisnost, na konfederacijo pa so prenesle le manjši del suverenosti (Ashbee in Ashford 1999, 35). Glavna institucija oblasti je bil kongres, ki pa je imel zelo šibke pristojnosti. Odločal je o delovanju konfederacije in v njem je vsaka država imela le po en glas,<sup>11</sup> pomembne odločitve pa je moralo podpreti 9 od 13 držav (Heineman in drugi 1995, 28–29). Šlo je za šibko nacionalno vlado s premalo pooblastili, da bi lahko uvajala carine, uravnavala trgovanje in predpisovala davke. Prav tako vlada ni imela vpliva na mednarodne odnose, saj so se številne države same pogajale s tujimi državami (Ferfila 2002, 483). Države niso dajale denarja v skupno blagajno, vladalo je splošno nezaupanje v vojsko in

---

<sup>9</sup> Na tem kongresu so tudi sprejeli odločitev o postavitvi celinskih milic in odločitev o imenovanju poveljnika ameriških sil, kar je postal G. Washington (Ashbee in Ashford 1999, 36)

<sup>10</sup> V nadaljevanju besedila jih bom imenovala Členi konfederacije.

<sup>11</sup> Čeprav je imela vsaka država v kongresu samo en glas, pa so na zasedanja lahko poslale od 2 do 7 članov delegacije, odvisno od velikosti države (Heineman in drugi 1995, 28).

zasedba v kongresu se je hitro spreminjala, zato ni bila možna stabilna vodilna struktura in ni bilo nobenega institucionalnega spomina (Heineman in drugi 1995, 28–29). Odločanje je bilo izjemno počasno, težava pa je bila tudi v tem, da Členi konfederacije niso določili nobene izvršne oblasti, saj so izvršno moč za izvajanje zakonodaje pustili v rokah držav samih in so zato imele posamezne države preveč moči (Lowi in Ginsberg 1995, 35). Pristojnosti nacionalne vlade so bile omejene iz dveh razlogov: bali so se namreč preveč centralizirane vloge vlade, saj so imeli slabo izkušnjo iz časov vladavine britanskega dvora, hkrati pa so želeli spoštovati različne tradicije posameznih držav (Ashbee in Ashford 1999, 35).

A Členi konfederacije so šele dobro začeli veljati, ko se je kongres konfederacije že zavedal, da so njegova pooblastila povsem neustrezna in da mu Členi konfederacije ne podeljujejo zadostne moči za učinkovito delovanje (Beard v Woll 1996, 34). Prav tako so za boljši gospodarski razvoj nujno potrebovali močnejšo nacionalno vlado, kar pa so Členi konfederacije preprečevali (Lowi in Ginsberg 1995, 64). Zaradi nezadovoljstva z obstoječim dokumentom in zaradi neprestanih kritik na račun Členov konfederacije se je pojavila zahteva po spremembi dokumenta. Ker je bilo treba za spremembo ustave doseči soglasje, so leta 1786 sklicali ustavno konvencijo v Annapolisu, da bi ustavo popravili. A ker je v Annapolis le pet držav poslalo svoje delegate, konvencija ni mogla sprejemati odločitev (Heineman in drugi 1995, 29). Alexander Hamilton je izkoristil priložnost in na tem srečanju uspel prepričati delegate, da so sprejeli priporočilo za druge manjkajoče države, naj izberejo svoje predstavnike za novo konvencijo naslednje leto v Philadelphii (Beard v Woll 1996, 34).

### *2.1.2 Ustavna konvencija v Philadelphii*

Konvencija v Philadelphii se je začela maja 1787. Države so nanjo poslale izkušene delegate, ki pa so imeli stroga navodila in pooblastila samo za popravke obstoječe ustave in dodajanje amandmajev (Ferfila 2002, 485). Konvencije se je udeležilo 55 delegatov, med katerimi je bilo tudi veliko zelo močnih političnih osebnosti tedanjega časa, kot npr. George Washington, Benjamin Franklin, James Madison, Alexander Hamilton, James Wilson in drugi.<sup>12</sup> Večina jih je bila zelo bogatih izobražencev, mnogi med njimi so bili guvernerji ali člani kongresa (Heineman in drugi 1995, 30). Zbrani delegati, ki jim je predsedoval George Washington, so

---

<sup>12</sup> Na konvenciji so sicer manjkali Thomas Jefferson in John Adams, ki sta takrat službovala v tujini, ter Patrick Henry, eden od voditeljev revolucije, ki je zavrnil povabilo na konvencijo, saj se ni strinjal z morebitnim spreminjanjem Členov konfederacije (Heineman in drugi 1995, 30).

se hitro strinjali, da bodo Člene konfederacije pustili ob strani in sestavili nov, boljši dokument in s tem močnejši sistem državne ureditve, ki bo omogočal boljše delovanje države, tako na področju zunanje kot tudi notranje politike (Lowi in Ginsberg 1995, 38). Prav tako so že na začetku sklenili, da bodo vse diskusije in pogajanja potekala v tajnosti, saj so se bali zadržanosti kandidatov pri izražanju svojih stališč, če bi jih javnost ves čas nadzirala (Jaklič in Toplak 2005, 16). Zavedali so se, da bodo morali delovati zelo spretno, saj so želeli za novo ustvarjeni dokument pridobiti široko podporo ljudstva (Roche v Woll 1996, 12). Njihov glavni izziv je bil namreč ustvariti nacionalno vlado, ki bo dovolj močna, da bo lahko učinkovito vodila državo, hkrati pa ne premočna, da ne bi kršila svoboščin, ki so si jih težko priborili (LeLoup in Shull 2003, 34). Ker je šlo za precej revolucionarno spremembo obstoječega političnega sistema, so za sprejetje nove ureditve nujno potrebovali podporo državljanov ZDA.

Kot opisujeta Milkis in Nelson (2016, 13–17), že na začetku ni šlo brez zapletov, saj se je skupščina spopadala z mnogimi nasprotujočimi si pogledi, kar je bila posledica velikih razlik med prisotnimi državami. Takoj so se razdelili na dve struji. Velike države so podpirale Virginijski načrt (*Virginia plan*), ki ga je pripravil James Madison in se je zavzemal za močno nacionalno vlado, ki bo neodvisna od držav in hkrati zelo dominantna. Te države so predlagale dvodomno zakonodajno telo, kjer bi spodnji dom izbirali neposredno državljanji na podlagi proporcionalne delitve sedežev glede na število prebivalstva; tako izvoljeni spodnji dom pa bi potem izvolil še zgornji dom. S tem predlogom pa se niso strinjale manjše države, ki so se bale, da jih bodo v takšnem sistemu velike države preglasile in so si želele enakovreden glas, kot so ga imele že s Členi konfederacije. Zato so podpirale Newjerseyjski načrt (*New Jersey Plan*), ki je zagovarjal pomen posameznih držav in še naprej čimvečjo ohranitev njihovih pristojnosti.<sup>13</sup> Predlagali so ohranitev enodomnega zakonodajnega telesa z enakovrednim predstavništvom vseh držav, ne glede na število prebivalcev.

Prav tako so se stališča obeh skupin razhajala pri določitvi pristojnosti izvršne veje oblasti. Velike države so želele enotno izvršno oblast, ki bi jo izvolil kongres; male države pa so se bale vnovične monarhije in so se zavzemale za deljeno izvršno oblast, ki bi bila šibkejša (LeLoup in Shull 2003, 35).

---

<sup>13</sup> Zavzemali so se torej za enako ureditev še naprej, dopuščali so le manjše dopolnitve. Njihov cilj je še vedno samo dopolnitev Členov konfederacije (Lowi in Ginsberg 1995, 42).



Ko je že kazalo, da bo konvencija neuspešna, sta obe skupini držav pristali na predlog Rogerja Shermana iz Connecticuta, t.i. Connecticutski kompromis (*Connecticut compromise*). Ta rešitev je poenotila predhodno predlagani rešitvi in je bila sprejemljiva za obe strani. V njej so določili dvodomni kongres, v katerem sta domova različno izvoljena: v predstavniškem domu se sedeži delijo glede na število prebivalcev in je neposredno izvoljen, ter senat, kjer ima vsaka država po dva predstavnika, ki ju imenuje zakonodajna oblast vsake države. Prav tako so določili tudi dolžino mandatov teh predstavnikov (Heineman in drugi 1995, 33). V zvezi z izvršno oblastjo so se odločili, da jo bo vodil predsednik, ki ga izvoli elektorski kolidž, v katerega države same izberejo elektorje.<sup>14</sup> Glede mandata predsednika so se najprej odločili za sedemletno funkcijo brez možnosti ponovne izvolitve; kasneje pa so si premislili in v ustavo zapisali štiriletni mandat z neomejenim ponovnim številom izvolitev (LeLoup in Shull 2003, 36).

### 2.1.3 Ustava ZDA

17. septembra 1787 je ustavo podpisalo 39 delegatov konvencije. Da bi lahko stopila veljavo, jo je moralo ratificirati 9 držav. A ko se je o njej začelo razpravljati v javnosti, so bili odzivi zelo mešani. Največ polemik je sprožala izvršna oblast v rokah posameznika, saj tega prej niso poznali.<sup>15</sup> Bali so se namreč, da se bodo s tem naredili korak nazaj k monarhiji (Cunliffe 1968, 12). Podporniki in nasprotniki ustave so se razdelili na dva tabora: federaliste in protifederaliste. Federalisti so soglašali z močno nacionalno vlado in so podpirali novo ustavo, protifederalisti pa so želeli decentralizirano vlado in so nasprotovali ratifikaciji ustave. Še vedno so trdili, da bi bilo veliko bolj smiselno in varno, če bi bila izvršna oblast v rokah odbora ali sveta, ne pa v rokah posameznika (Jaklič in Toplak 2005, 24–25). Oboji so svoja stališča objavljali v esejih, s katerimi so poskušali prepričati volivce v svoj prav. Protifederalisti so pogojevali ratifikacijo ustave tudi z dodano Listino pravic (*Bill of Rights*), saj so zatrjevali, da besedilo ustave ne zagotavlja varstva osnovnih človekovih pravic in so želeli, da bi bila listina vključena že v samo ustavo. Federalisti so se strinjali, da se Listina pravic doda v obliki amandmajev takoj po sprejemu ustave in so s tem dosegli, da je del protifederalistov začel podpirati ustavo, ki je bila kmalu ratificirana še v ostalih državah

---

<sup>14</sup> Določili so, da ima posamezna država toliko elektorjev, kolikor ima skupaj sedežev v predstavniškem domu in senatu.

<sup>15</sup> V Členih konfederacije je sicer obstajal predsednik kongresa, a njegov položaj je bil zgolj položaj predsedujočega, ne pa položaj odločevalca.

(Heineman in drugi 1995,43).<sup>16</sup> Ob prvem sklicu kongresa v New Yorku leta 1789 so nato s sprejemom Listine pravic ustavi dejansko dodali prvih 10 amandmajev.

Ustava ZDA je bila sestavljena kot precej kratek dokument, saj ima samo sedem členov. V svojih prvih treh členih opisuje tri ločene veje oblasti in določa razmerja med njimi, kar bomo podrobneje pogledali v nadaljevanju. V četrtem členu določa pravice posameznih držav in razmerja med njimi; peti člen opisuje postopek za spremembo ustave oz. sprejemanje amandmajev, ki pa je tako zahteven,<sup>17</sup> da so od sprejetja ustave do danes ustavi dodali le 27 amandmajev, od tega že takoj na začetku 10 amandmajev, ki predstavljajo Listino pravic (*Bill of Rights*).<sup>18</sup> Šesti člen, t.i. *supremacy clause*, določa da državni zakoni in pogodbe predstavljajo vrhovno pravo ZDA. To preprečuje posameznim državam, da bi se ukvarjale z zunanjimi zadevami in določa, da morajo spoštovati vse pogodbe, ki jih je sprejela zvezna vlada. Vse, kar sprejme kongres, mora implementirati vsaka država, kot da bi bil to njen državni zakon (Lowi in Ginsberg 1995, 49). Sedmi člen ustave določa pogoje za njeno veljavnost (Heineman in drugi 1995, 37).

## 2.2 Ustavna delitev pristojnosti in razmerje moči med vejami oblasti

Ustava zagotavlja splošno strukturo vej oblasti, vsaki od vej dodeljuje specifične funkcije in odgovornosti ter nekaj pravic dodeljuje narodu (Fisher 2007, 20). Čeprav so ustanovni očetje želeli močno nacionalno vlado pa so se hkrati tudi želeli zaščititi pred morebitno zlorabo moči. Zato so v ustavo vgradili tri omejitve za preveliko moč vlade: omejitev nacionalne oblasti z vzpostavitvijo drugega nivoja oblasti, ki ga predstavljajo vlade posameznih držav (federalizem); omejevanje nacionalne oblasti z deljenjem na zakonodajno, izvršno in sodno vejo oblasti, ki imajo različne funkcije in so zato prisiljene k sodelovanju (delitev oblasti); ter

---

<sup>16</sup> Do 21. junija 1788 jo je ratificiralo 9 od 13 držav, kot določa njen 7. člen (Lowi in Ginsberg 1995, 27).

<sup>17</sup> Amandma lahko predlagata oba domova kongresa z dvotretjinsko večino, ali pa kongres na predlog zakonodajnih organov dveh tretjin posameznih držav skliče konvencijo, ki predlaga amandmaje. V obeh primerih so amandmaji potrjeni in veljavni takrat, ko jih potrdijo zakonodajni organi treh četrtin posameznih držav ali konvencije v treh četrtinah držav, glede na to, katero obliko potrditve je kongres predlagal (White 2013, 1056). Pomembno je poudariti, da takšne nacionalne konvencije za predlog ali sprejem amandmajev še niso bile sklicane.

<sup>18</sup> V kongresu je sicer bilo predlaganih ogromno amandmajev, a le manj kot 40 se jih je približalo zahtevani dvotretjinski večini v kongresu, le peščica pa jih je prišla naprej do potrebnega sprejetja treh četrtin vseh držav (Lowi in Ginsberg 1995, 49). V kongresu namreč lahko amandma zavrne že 34 senatorjev ali 136 kongresnikov; če pa je amandma v kongresu slučajno sprejet, ga lahko zavrne že 13 nacionalnih zakonodajnih organov (Ashbee in Ashford 1999, 42).

omejevanje oblasti z definicijo ljudi kot ločenih od nje same (določitev individualnih pravic) (Lowi in Ginsberg 1995, 64).

Federalizem določa, da so pristojnosti razdeljene med zvezno vlado in vlade posameznih držav in tako omejuje pristojnosti nacionalne oblasti glede gospodarstva, omogoča pa tudi velika odstopanja med državami glede pravic državljanov, definicij zločinov in kazni ter vloge, ki jo imajo vlade posameznih držav (Lowi in Ginsberg 1995, 66). Ustava zvezni vladi točno našteva vse pravice, z 10. amandmajem pa vse ostale pristojnosti podeljuje posameznim državam in ljudem (Ashbee in Ashford 1999, 37). Pri oblikovanju delitve oz. ločitve oblasti so se držali načela Montesquieuja, ki je trdil da je ravnotežje moči nujno za zaščito pred tiranijo. Delitev oblasti se kaže v prvih treh členih ustave, in sicer s tremi ločenimi in različnimi vejami oblasti, različnimi postopki izbiranja in imenovanja predstavnikov teh vej oblasti in s tem odgovornostjo vsake izmed vej drugi volilni bazi ali podeljevalcem mandata; ter s sistemom *checks and balances*, pri katerem ima vsaka veja nekaj moči nad drugima dvema vejama in se s tem zagotavlja, da nobena izmed treh vej ne more postati premočna (Ashbee in Ashford 1999, 37).<sup>19</sup> Tretje pomembno načelo ustave ZDA pa so dosegli z vključitvijo Listine pravic v ustavo, s čimer je ustava zagotovila priznavanje pravic tako ljudem kot tudi državam (Lowi in Ginsberg 1995, 51).

V nadaljevanju si bomo pogledali, kakšne pristojnosti in pooblastila ustava podeljuje vsaki izmed treh vej oblasti.

### 2.2.1 Zakonodajna veja oblasti

O kongresu kot zakonodajni veji oblasti govori prvi člen ustave. Federalisti so ob oblikovanju ustave zagovarjali dejstvo, da mora biti kongres glavni vir oblikovanja zakonov in politik, kar jim je tudi uspelo vključiti v ustavo. V tem členu ustava namreč določa, da ima samo dvodomni kongres, ki ga sestavljata predstavniški dom (*House of Representatives*) in senat (*Senate*), zakonodajna pooblastila in je prav zaradi tega formalno edina veja oblasti, ki je pristojna za sprejemanje zakonov.

---

<sup>19</sup> Npr. možnost predsednikovega veta na zakonodajo, preglasovanje veta v kongresu z dvotretjinsko večino, možnost ustavne obtožbe, senatova odobritev predsedniških imenovanj in ustavna presoja zakonov kongresa. V bistvu gre pri tem za sistem *separated institutions sharing power* (Lowi in Ginsberg 1995, 83).

Člane predstavniškega doma izvoli ljudstvo neposredno in sicer za mandat, ki traja dve leti. Oblikovan je bil torej tako, da je neposredno odgovoren ljudstvu, saj so predstavniki izvoljeni v svojih okrožjih in neposredno odgovarjajo svojim volivcem.<sup>20</sup> Sedeži v predstavniškem domu se delijo proporcionalno glede na število prebivalcev posamezne države, a vsaka država ima zagotovljeno pravico vsaj do enega predstavnika. Ustava tudi določa, da morajo biti kandidati za izvolitev v predstavniški dom stari vsaj 25 let in morajo biti vsaj 7 let državljani ZDA. V predstavniškem domu so zaradi velikega števila članov pravila delovanja zelo podrobna, formalna in razumljiva, njegovi člani pa se specializirajo le za nekaj področij politik in so člani zgolj enega ali dveh odborov. Velik pomen v predstavniškem domu imajo tudi stranke (Ashbee in Ashford 1999, 68–73). Pretirano moč predstavniškega doma oziroma pretirano demokracijo pa nadzira senat, katerega člane naj bi imenovalo zakonodajno telo posamezne države, a leta 1913 je bil sprejet 17. amandma, ki določa neposredno izvolitev senatorjev. Senat je bil določen bolj kot posvetovalni dom, ki naj bi v kongresu predstavljal interese posameznih držav. Člani senata morajo biti stari najmanj 30 let in vsaj 9 let državljani ZDA, vsaka država pa ima po dva senatorja. Mandat članov senata je daljši, traja 6 let in tretjina senatorjev se zamenja vsake dve leti (Lowi in Ginsberg 1995, 44). Takšen sistem mandatov v senatu tudi omogoči, da se v kongresu zagotavlja neke vrste konsistenca. Zaradi majhnosti je vzdušje v senatu bolj intimno in razvijejo se prijateljstva, tudi med senatorji različnih strank. Senatorji se tudi bolj ukvarjajo z nacionalnim interesom in mednarodnimi zadevami, njihov pristop do politik pa je bolj splošen, saj jih je premalo, da bi se lahko specializirali. Prav tako v senatu vpliv strank ni tako velik (Ashbee in Ashford 1999, 74).

Podrobneje si bomo pristojnosti kongresa ogledali v 4. poglavju.

### *2.2.2 Izvršna veja oblasti*

O obliki izvršne veje oblasti so na ustanovni konvenciji potekale precej razgrete debate, saj je obstajalo veliko različnih mnenj o tem, kakšne oblike naj bo. Na koncu so se strinjali, da izvršno oblast predajo v roke posameznika, ki se bo imenoval predsednik. Čeprav jih je še vedno skrbelo, da bi se ponovila slaba izkušnja iz časov monarhije, ko je bilo preveč moči skoncentrirane v enih rokah, so ustanovni očetje verjeli, da mora izvršno oblast voditi ena sama oseba, saj bi se s tem zagotovilo dobra usmerjanje in vodenje, predvsem na področju

---

<sup>20</sup> S tem so ustanovni očetje zagotovili izjemno veliko podporo ljudi novi ustavi.

zunanje politike (Ashbee in Ashford 1999, 40). Zato so v ustavo zapisali dovolj varovalk, da se tiranija ali monarhija ne bi mogli ponoviti (Mervin 1993, 14).

Določila glede izvršne veje oblasti so zapisana v drugem členu ustave, ki navaja, da je njen nosilec predsednik Združenih držav Amerike. Izvoljen je za obdobje štirih let,<sup>21</sup> in sicer s pomočjo elektorjev. Oblikovalci ustave so želeli, da bi bil predsednik glavni in najpomembnejši politični akter za ukvarjanje z javnimi politikami in težavami v državi, hkrati pa so z določitvijo posredne izvolitve želeli doseči, da bi lahko vzdržal pritiske demokracije (Lowi in Ginsberg 1995, 47). Drugi člen ustave je zapisan precej nejasno in slabo definira izvršno vejo oblasti, sploh v primerjavi s prvim členom ustave, ki je odličen primer natančnosti. A pisci ustave so ta člen namenoma pustili precej odprt, da se lahko pristojnosti izvršne oblasti interpretirajo glede na konkretne politične zadeve določenega časa in pa tudi v skladu s splošnimi ustavnimi načeli (James v Aberbach in Peterson 2010, 5–6). Nekateri predsedniki so to odprtost in nedefiniranost uspeli interpretirati v svojo korist in s tem upravičiti predsedniške akcije, ki niso formalno zapisane v ustavi.<sup>22</sup>

Pristojnosti, ki jih predsedniku podeljuje ustava, bomo podrobneje pogledali v naslednjem poglavju magistrskega dela.

### 2.2.3 Sodna veja oblasti

O sodni veji oblasti ustava govori v svojem tretjem členu, a ne prav natančno. V tem členu ustava navaja, da naj bo sodna moč Združenih držav Amerike združena v enem vrhovnem sodišču in nižjih sodiščih, ki jih ustanovi kongres, ne določa pa števila vrhovnih sodnikov in tudi ne števila nižjih sodišč.<sup>23</sup> Vrhovno sodišče ima pravico razreševati vse konflikte med zveznimi in državnimi zakoni in tudi določiti, ali pristojnosti glede določenih zadev pripadajo zvezni vladi ali pa državam samim ter ima tudi jurisdikcijo nad spori med državljani različnih zveznih držav (Lowi in Ginsberg 1995, 47). Izvorno pristojnost ima sicer samo v sporih, kjer

---

<sup>21</sup> Sprva število njegovih mandatov ni bilo omejeno, leta 1947 pa je kongres sprejel 22. amandma, ki je bil ratificiran leta 1951 in od takrat je predsednik lahko izvoljen največ dvakrat.

<sup>22</sup> Gre za t.i. nakazane pristojnosti (*implied powers*), ki se jih bomo dotaknili v naslednjem poglavju magistrskega dela.

<sup>23</sup> Sodišče ima danes 9 članov, a število se je v zgodovini spreminjalo. Na začetku je bilo ustavnih sodnikov 6, nato je njihovo število nihalo med 6 in 10 vse do leta 1869, ko se je ustalilo pri današnjem številu. Poleg vrhovnega sodišča ima sodni sistem ZDA še 95 okrožnih sodišč in 13 prizivnih sodišč. Ta sodišča obravnavajo zvezne zadeve, saj imajo posamezne države namreč svoje sodne sisteme, ki aplicirajo in interpretirajo države zakone (Ashbee in Ashford 1999, 51).

so vključeni veleposlaniki in drugi diplomati ter v primerih, kjer je ena od strank država. V drugih primerih ima zgolj pritožbeno pristojnost in večino primerov obravnava prav na podlagi te pristojnosti, ko obravnava pritožbe na sodbe nižjih sodišč.<sup>24</sup> Vrhovno sodišče tudi interpretira zakone, ki jih sprejme kongres, saj je sprejeta zakonodaja namreč velikokrat nejasna in zato odprta za različne interpretacije (Ashbee in Ashford 1999, 50). Ta pristojnost sodišču tudi velikokrat omogoča, da določenim sprejetim politikam kongresa doda končno usmeritveno definicijo (Heineman in drugi 1995, 224).

Ustava tudi določa, da sodnike vrhovnega sodišča imenuje predsednik s soglasjem senata, ki predsednikove predloge sodnikov ponavadi sprejme, v redkih primerih pa se zgodi, da kandidata zavrne.<sup>25</sup> Izbira sodnikov je zelo pomemben in ideološko zelo občutljiv proces, saj imajo lahko sodniki zaradi pomembnega položaja in težkih pogojev za njihovo odstranitev velik vpliv na oblikovanje nacionalnih politik (Heineman in drugi 1995, 246).<sup>26</sup> Za imenovanje kandidatov sicer ne obstajajo formalni kriteriji, a v praksi se predsedniki držijo določenih neformalnih kriterijev.<sup>27</sup> Sodniki imajo z namenom, da bi se s tem zagotovila čim večja neodvisnost sodišča, vseživljenjski mandat,<sup>28</sup> a to še ne pomeni popolne neodvisnosti sodne veje od politike, saj je zaradi predsednikovega imenovanja kandidatov in potrditve v senatu obstaja zelo verjetno, da ti politični akterji izbirajo kandidate svoje stranke (Lowi in Ginsberg 1995, 47).

Postopno je sodišče s sodno prakso razvilo tudi pravico do presoje ustavnosti zakonov, čeprav ta pristojnost v ustavi ni eksplicitno zapisana.<sup>29</sup> Gre za pristojnost vrhovnega sodišča, da oceni ustavnost vsakega sprejetega zakona ali storjenega dejanja zvezne vlade ali vlade posamezne zvezne države. Če ugotovi, da so zakoni ali dejanja v neskladju z ustavo, jih lahko razglasi za

---

<sup>24</sup> Če kongres z Aktom o sodiščih (*Judiciary Act*) leta 1789 ne bi ustanovil nižjih sodišč, bi bila to edina pristojnost vrhovnega sodišča (O'Brien 2008, 225).

<sup>25</sup> Do sedaj je bilo zavrženih le 12 kandidatov (O'Brien 2008, 57).

<sup>26</sup> Vrhovno sodišče odloča o zelo pomembnih vprašanjih, kot so npr. pravica do splava, evtanazija, pravica osumljencev do branja pravic in druge (Ashbee in Ashford 1999, 50).

<sup>27</sup> Pomembne so kvalifikacije (na kateri pravni fakulteti se je kandidat šolal, kakšne ima sodniške izkušnje, politične izkušnje), strankarska pripadnost, ideološka kompatibilnost s predsednikovo (napreden, zmeren, konservativen); geografski ter drugi dejavniki (veroizpoved, spol, rasa); seveda pa je pomembna tudi verjetnost, da bo kongres kandidata potrdil, saj kandidatov, ki bi lahko bili sporni, predsedniki rajši sploh ne predlagajo (O'Brien 2008, 39–55).

<sup>28</sup> V izrednih okoliščinah so sicer lahko odstavljani zaradi neprimerne ravnanja, kar je izjemno redko, lahko pa tudi prostovoljno odstopijo ali se upokojijo (Ashbee in Ashford 1999, 53).

<sup>29</sup> Pravica ustavne presoje se uporablja vse od leta 1803, ko je bila opredeljena v rzsodbi vrhovnega sodišča *Marbury v. Madison* (Lowi in Ginsberg 1995, 48). Tudi vrhovno sodišče torej razvija dodatne pristojnosti, ki mu jih ustava ne predpisuje. Gre v bistvu za neformalni način prilagajanja ustave, saj odločitev sodišča lahko spreminja pomen ustavnih določil (Heineman in drugi 1995, 44).

nične ali jih razveljavi (Ashbee in Ashford 1999, 50).<sup>30</sup> Zаметke tega sicer lahko najdemo že v federalističnih spisih, kjer je nakazana možnost, da bi sodniki lahko razveljavili odločitev nižjega sodišča (Madison, 1787). Danes je pogostost ustavne presoje v porastu, kar je tudi logično, saj se sprejema vedno več zakonov, ki so lahko tudi v nasprotju z ustavo.

Vrhovno sodišče je vedno funkcioniralo kot institucija, ki oblikuje politike. Ker so njegove interpretacije ustave sprejete kot dokončne, je neizbežno postalo del političnega procesa, ki vključuje tudi predsednika in kongres. Čeprav ima močno vlogo, pa je bil njegov položaj vedno šibkejši od položaja predsednika ali kongresa. V nasprotju z njima sodišče namreč ne more trditi, da ima podporo ljudstva, saj sodniki niso izvoljeni, prav tako pa tudi nima nobenih sredstev, da bi lahko implementiralo svoje odločitve. Za svojo učinkovitost ostaja torej odvisno od splošne javne podpore in če je pod trajnim napadom javnosti, je njegov status institucije ogrožen. V zadnjem času se tudi pojavljajo različna mnenja glede dela vrhovnega sodišča. Nekateri menijo, da je treba ustavo interpretirati čim natančneje na podlagi točno zapisanih besed in namenov piscev ustave, spet drugi pa pravijo, da jo je treba gledati kot fleksibilen dokument, ki dovoljuje sodnikom sprejemanje odločitev glede na okoliščine sodobnega časa (Heineman in drugi 195, 245–246). A odločitev je na strani sodnikov vrhovnega sodišča, saj je od njih samih odvisno, ali so zagovorniki ideje, da je ustava nefleksibilna ali pa jo vidijo kot dokument, ki ga je treba interpretirati v luči družbenih razmer sodobnega časa. Kot pravita Ashbee in Ashford (1999, 59), je bolj kot besedilo ustave namreč pomemben duh, v katerem je napisana.

### **2.3 Predlogi za spremembo ustave**

Čeprav je zaupanje v Ustavo Združenih držav Amerike precejšnje, pa se ves čas pojavljajo polemike, ki se nanašajo na interpretacijo načel, na katerih je zgrajena, čeprav nihče ne oporeka vrednosti teh načel. Predlogi za reformo so vedno predstavljeni kot sredstvo, ki bi lahko zagotovilo še boljše izvrševanje ustave (Ashbee in Ashford 1999, 33).

Cilj ustanovnih očetov je bil ustvariti vlado, ki bo učinkovita, a hkrati omejena, ter bo učinkovito opravljala svoje dolžnosti, hkrati pa spoštovala pravice državljanov in držav. Nekateri ocenjujejo, da je zvezna vlada relativno brez moči, drugi pa trdijo, da je postala

---

<sup>30</sup> Sodišče danes redko razveljavi zakone, ki jih podpira vladajoča elita – večinoma razveljavlja zakone prejšnjih režimov.

preveč dominantna. Kot pišeta Ashbee in Ashford (1999, 44), so liberalci načeloma mnenja, da je vlada prešibka. Sistem, ki ga je ustvarila ustava, namreč vladi onemogoča uspešno reševanje mnogih perečih ekonomskih in socialnih problemov, s katerimi se sooča, saj naj ne bi imela dovolj učinkovitih pristojnosti. A kot trdijo liberalni kritiki, se je ustava razvila tako, da izvršna oblast ni več tako energična, kot je od nje predvideval Alexander Hamilton. V realnem življenju je namreč sistem *checks and balances* ustvaril mrtvilo oz. zastoj. Kot piše Dahl (2001, 146), se zaradi nestrinjanja med institucijami odločitve preprosto ne sprejemajo – težke in kompleksne zadeve, kot so npr. vzpostavitev celovitega zdravstvenega sistema ali učinkovit nadzor nad orožjem, zahtevajo precej visok konsenz, ki pa ga vpletene strani ne morejo doseči. Ameriški vladni sistem ima tako razpršene pristojnosti, da je težko identificirati odgovorne za določeno dejanje ali odločitev. Prav ta razpršenost pristojnosti pa nudi neštete priložnosti za blokiranje odločitev, saj posamezne elite dajejo veto na odločitve o naprednih reformah, npr. o celostnem zdravstvenem sistemu.

Tisti, ki verjamejo, da je politični sistem prešibek, so predlagali rešitve, ki predvsem krepijo vlogo predsednika in povečujejo notranjo kohezijo političnih strank. Predsednik bi po njihovem mnenju moral imeti možnost imenovati člane kongresa v svoj kabinet, da bi s tem vzpostavil boljše sodelovanje in manj napet odnos. Prav tako bi predsednik moral imeti možnost razpustiti kongres in razpisati nove volitve ter s tem preveriti podporo, ki jo uživa.<sup>31</sup> Veliko bolj produktivno bi bilo, če bi imel predsednik na voljo samo en mandat, ki bi trajal šest let. Tako bi bil osredotočen na delo ves čas mandata in se ne bi osredotočal le na svojo ponovno izvolitev. Predlagajo tudi, da bi bila predsednik in kongres voljena skupaj na istem volilnem listku v vseh okrožjih, kar bi zagotovilo enostrankarski nadzor nad kongresom in Belo hišo (Ashbee in Ashford 1999, 45).

Na drugi strani pa konservativci trdijo, da je vlada postala premočna in preveč vsiljiva. Pravijo namreč, da je zvezna vlada bolj intervencionistična, kot so želeli ustanovni očetje. Opozarjajo predvsem na določanje visokih davkov, preveliko vlogo vlade pri regulaciji gospodarstva in preveliko vmešavanje v pristojnosti posameznih držav, kot npr. na področje izobraževanja in socialne politike. Trdijo tudi, da je zvezna vlada postala prevelika, preobsežna in predraga, kar je posledica različnih dejavnikov (Ashbee in Ashford 1999, 45). Procesu sprejemanja odločitev namreč dominirajo posebni interesi, kot npr. interesi

---

<sup>31</sup> Želijo se približati parlamentarnemu sistemu.



sindikatom, ki s svojim pritiskom dosežejo določene cilje. Prav tako si je zvezna vlada prisvojila mnogo nadzora in vpliva nad zadevami, ki naj bi bile v pristojnosti posameznih držav in s tem krši 10. amandma. Hkrati pa zvezno sodstvo zlorablja institut ustavne presoje in si je samovoljno povečalo svoja pooblastila na račun izvoljenih institucij. Da bi se razmere normalizirale, ti nasprotniki močne vlade predlagajo mnoge dodatne amandmaje ali pa želijo zagotoviti vsaj drugačno tolmačenje obstoječih členov ustave in amandmajev. Predvsem si želijo omejiti število mandatov članov kongresa. Predlagajo omejitev trajanja funkcije na 12 let, torej 6 mandatov v predstavniškem domu in 2 mandata v senatu. To naj bi ponovno vzpostavilo državljansko zakonodajno oblast, ki naj bi bila bližje državljanom, ki jih tudi zastopa. Zavzemajo se tudi za sprejem amandmaja o uravnoveženem proračunu (*Balanced Budget Amendment*), ki bi od zvezne vlade zahteval uravnoveženost prihodkov in odhodkov, država pa bi si denar lahko sposojala samo v času vojne ali drugih kriz. Prav tako želijo uvesti omejitev višine davkov (*Tax Limitation Amendment*), in sicer davki naj ne bi bili višji od določenega odstotka BDP-ja ali pa bi bila za zvišanje potrebna t.i. supervečina članov kongresa (60 % glasov). Menijo tudi, da bi morali biti bolj poudarjeni 10. amandmaju in pravice posameznih držav, hkrati pa zahtevajo omejitev vloge zveznih sodišč.<sup>32</sup> Nekateri so prav tako predlagali možnost preglasovanja odločitve vrhovnega sodišča, in sicer z dvotretjinsko večino v obeh domovih kongresa in s soglasjem predsednika (Ashbee in Ashford 1999, 45–47).

Od sprejetja ameriške ustave do danes se je v ZDA zgodilo mnogo sprememb: izjemna rast prebivalstva, širitev državnega ozemlja s področja 13 kolonij na večino celine; spremembe v gospodarstvu so jo preobrazile iz kmetijske države v eno vodilnih držav v svetovni industriji; prav tako pa se je zelo spremenila sestava prebivalstva, saj je v primerjavi s prvotnimi homogenimi prebivalci, ki so bili večinoma angleškega porekla, danes Amerika zelo multikulturna država (Ashbee in Ashford 1999, 47). A prav dejstvo, da je ameriška ustava tako dolgo preživela kot temeljni zakon ZDA in je s tem tudi najstarejša še živeča pisna ustava na svetu, daje vedeti, da so njeni oblikovalci uspeli doseči primerno ravnotežje med inovacijo in stabilnostjo. Ker jo je res težko spremeniti oz. dopolniti, so s tem njeni oblikovalci dosegli, da je postavljena nad politiko, saj vsaka trenutna želja in vzgib po spremembi ne moreta prinesiti vsakič novih sprememb ustave (Lowi in Ginsberg 1995, 91). Nekaj uspeha tako dolgega obstoja ustave lahko vsekakor pripišemo sprejetim amandmajem,

---

<sup>32</sup> Sodnike naj po osmih letih na funkciji ponovno potrdi kongres.

ki so modernizirali tiste dele ustave, ki so bili res globoko ukoreninjeni v razmerah 18. stoletja in takratne miselnosti. Ti amandmaji so vse bolj demokratični, saj imajo namen posodobitve in demokratizacije ustave in institucij, ki jih je vzpostavila. Če bi namreč še vedno delovali v duhu republikanskega načela, ki so se ga držali pisci ustave in na podlagi katerega naj bi ljudem vladala elita, ustava danes prav gotovo ne bi bila več ustrezna. Prav tako ima določen vpliv na uspeh obstojnosti ustave tudi vrhovno sodišče in njegova vloga pri interpretaciji ustave. Ustava ZDA je namreč samo okvir, ne pa natančen načrt, zato se lahko interpretira na različne načine. Pisci ustave so uporabljali zelo splošen jezik in s tem prihodnjim generacijam omogočili, da ustavo uporabljajo v skladu s spreminjajočim se okoljem, v katerem bodo živeli. Prav tako so tudi omogočili, da besedilo ustave interpretirajo v skladu s primeri, ki jih sami niso mogli predvideti. Tako napisana ustava omogoča obema političnima opcijama različno tolmačenje istih ustavnih določb (Tribe in Dorf v Woll 1996, 49–50).

### **3 PREDSEDNIK ZDRUŽENIH DRŽAV AMERIKE**

Predsednik je danes najvidnejši akter na ameriški politični sceni in za večino Američanov predstavlja središčno točko njihovega političnega sistema. Vsakodnevno se pojavlja po televiziji in daje vtis, kot da uspešno rešuje politične zadeve in nadzira situacijo, kar državljanje pomirja. A predsednik je le redko glavni odločevalec in za doseganje ciljev se mora vedno pogajati z drugimi akterji. Kot je razvidno že iz precej kratkega in nenatančnega drugega člena ameriške ustave, ki govori o izvršni veji oblasti, pisci ustave niso pričakovali, da bo predsednik postal osrednja politična institucija države.<sup>33</sup> A ta nejasnost v opisu funkcije utemeljuje veliko močnejšo funkcijo predsednika, ki se je razvijala z dodelavo svojih eksplicitno naštetih pooblastil in z interpretacijo nakazanih pooblastil. Zanimivo je, kako predsedniška funkcija danes igra glavno in kompleksno vlogo, sploh če upoštevamo razmišljanja delegatov na ustavni skupščini leta 1787, ko še sami niso dobro vedeli, kakšno funkcijo naj pravzaprav oblikujejo. A položaj je dobil težo in vrednost s precedensi, ki so jih v zgodovini ustvarili predsedniki, še posebej pa prvi na tej funkciji, George Washington (Thomas in drugi 1994, 3–13).

Ker bo to poglavje najpomembnejše za preverjanje prve zastavljene teze tega magistrskega dela, bomo podrobneje pregledali pristojnosti, ki jih predsedniku dodeljuje ustava in preverili,

---

<sup>33</sup> Sploh če ta člen primerjamo s prvim členom, ki govori o zakonodajni veji oblasti in kjer je razvidno, da naj bi bila le- ta vodilna veja.

kako so te pristojnosti širili predsedniki, ki so imeli največji vpliv na razvoj predsedniške funkcije.<sup>34</sup> Kot pravijo Heineman in drugi (1995, 184), sta se namreč pomen in vloga predsednika v ameriški politiki skozi čas razvijala in zasedba predsedniškega položaja vsakemu novoizvoljenemu kandidatu ponuja mnoge priložnosti, hkrati pa ustvarja številne omejitve. Nekateri prav zato trdijo, da so predsednikova pooblastila prevelika, da ogrožajo svoboščine državljanov in povzročajo zmedo glede na ustavno razmerje moči med vejami oblasti. Spet drugi pa trdijo, da je položaj predsednika prešibek in da ne more zagotavljati vodenja države ter izpolnjevati svojega mandata, podeljenega na volitvah.

### 3.1 Predsedniška funkcija skozi čas

Sprememba, ki se je zgodila v predsednikovi funkciji in vlogi na političnem parketu od njenih začetkov leta 1789, je res velika (Woll 1996, 269). Današnja predsedniška funkcija je rezultat več kot 200-letnega institucionaliziranega razvoja, ki je bil neenakomeren (Mervin 1993, 34). V 19. stoletju je bilo jasno, da v ZDA prevladuje zakonodajna veja in da govorimo o kongresni vladi, čeprav naj bi načelo ločitve oblasti pomenilo tri enakovredne veje oblasti. Že ustanovni očetje so ustavo zapisali tako, da je bila v njej razvidna prevlada zakonodajne veje, saj pooblastila nacionalne vlade niso bila zapisana v posebnem členu, temveč v členu, ki govori o pristojnostih zakonodajne veje oblasti (Lowi in Ginsberg 1996, 227). A avtoriteta predsednika je v 19. stoletju postopoma naraščala in kongresu puščala zgolj stransko vlogo vse do šestdesetih let 20. stoletja, ko je kongres spet pridobil moč (Ashbee in Ashford 1999, 88).<sup>35</sup>

Začetno obdobje v ZDA po sprejetju ustavi je bilo edinstveno: šlo je za čas izgradnje države, ko sta predsednik in kongres sodelovala bolje kot kadarkoli kasneje. Zgodnji predsedniki so imeli precejšen vpliv pri razvoju in oblikovanju funkcije, izjemno vlogo pri oblikovanju položaja predsednika pa je seveda imel prvi predsednik ZDA, George Washington. V svojem času je bil Washington najbolj občudovan in cenjen človek v Ameriki. Bil je heroj ameriške revolucije, hkrati pa je bil skromen in zadržan, njegovo dostojanstvo in njegovo pomanjkanje političnih ambicij pa sta mu zagotovili sloves zaupanja vrednega nacionalnega vodje z izjemnimi vrednotami (Mervin 1993, 35). Že ob pisanju ustave in pri oblikovanju funkcije

---

<sup>34</sup> Omejila se bom na predsednike do F. D. Roosevelta, začetnika moderne predsedniške funkcije.

<sup>35</sup> Takrat je namreč kongres postal zelo močan, saj je predsednikovo moč omejil z *War Powers Resolution*, utrdil si je možnost določanja zveznega trošenja, hkrati pa je kongres takrat začel uporabljati tudi zakonodajni veto (Lowi in Ginsberg 1996, 193).

predsednika so vsi pričakovali, da bo prav on prvi predsednik in to je potolažilo tiste, ki so se bali premočne predsedniške funkcije. Ko je res prevzel to funkcijo, je imel izjemno vlogo predvsem pri postavljanju nove ureditve na trdne temelje, prav tako pa tudi pri oblikovanju prihodnje oblike predsedniške funkcije (Thomas in drugi 1994, 24). A pri vsem tem je deloval previdno, saj se je zavedal precedensa, ki ga postavlja in je bil spoštljiv do ustave. Kongresu je priznaval ustavno zakonodajno pravico,<sup>36</sup> saj je predsednikovo vlogo pri zakonodaji videl omejeno samo na veto, ki pa ga je v času svojega predsednikovanja uporabil samo dvakrat. Dobro pa se je zavedal predsednikove prednostne vloge pri oblikovanju zunanje politike in je že na samem začetku zavzel aktivno vlogo na tem področju. Z njegovo nadvlado na področju zunanje politike se člani kongresa niso najbolj strinjali, zato se je začel ustavni boj, ki traja še danes. A Washington je bil prepričan, da mu ustava daje izvršno avtoriteto za oblikovanje zunanje politike – razen na področjih, kjer je že v ustavi potrebno soglasje ali pa ratifikacija senata.<sup>37</sup> Pomemben mejnik je postavil tudi, ko se je prostovoljno upokojil po zaključku dveh predsedniških mandatov in s tem dokazal, da je mirno in nenasilno nasledstvo predsedstva možno.<sup>38</sup> Čeprav to ni bilo zapisano v ustavi, je ta praksa postala tako ukoreninjena, da si je ni upal zlorabiti nihče od Washingtonovih naslednikov vse do F. D. Roosevelta v prvi polovici 20. stoletja (Mervin 1993, 36–38).<sup>39</sup> Omejitev trajanja predsedniške funkcije na dva mandata je bila nedvomno pomemben prispevek Washingtona k omejitvi predsedniške moči.

Med pomembnejšimi predsedniki je Washingtonu sledil Thomas Jefferson (1801–1809). V nasprotju z Washingtonom, ki je politične stranke videl kot destruktivne in jim ni posvečal pretirane pozornosti, je Jefferson okrepil pomen predsednika kot vodje stranke.<sup>40</sup> Strinjal se je tudi z omejitvijo števila predsednikovih mandatov, saj je menil, da predsedniška funkcija ni položaj za vse življenje. Zavzemal se je tudi za zmanjšanje pompa okrog predsednika in

---

<sup>36</sup> Le ob redkih priložnostih je predlagal kongresu kakšen zakon, a načeloma ni želel biti vpleten v zakonodajni proces. Precej bolj so se v delo kongresa vmešavali njegovi ministri. Predvsem A. Hamilton je rad podajal zakonodajne iniciative na področju javnih financ in gospodarskega razvoja; šel je celo tako daleč, da je zahteval možnost predstavitve svojih predlogov v predstavniskem domu. A v skladu z ustavno zapisanim načelom ločitve oblasti je predstavniski dom zavrnil njegovo prošnjo (Mervin 1993, 36).

<sup>37</sup> Tega načela se je tudi držal in leta 1793 je razglasil nevtralnost ZDA ob vojni med Anglijo in Francijo, kar je postavilo pomemben mejnik za naprej (Mervin 1993, 37–38). Prav tako je uveljavil pravico predsednika, da sprejema ambasadorje in priznava tuje države (Thomas in drugi 1994, 24).

<sup>38</sup> Takrat ustava namreč še ni omejevala števila izvolitev, saj na ustanovni konvenciji o tem niso uspeli skleniti soglasja, čeprav so trajanje predsedniškega mandata želeli omejiti že ustanovni očetje.

<sup>39</sup> F. D. Roosevelt je sicer menil, da izredne razmere dopuščajo več kot dva predsednikova mandata, a s sprejetjem 22. amandmaja se je dokazalo, da mora biti omejitev zapisana.

<sup>40</sup> Bil je namreč vodja demokratov – republikancev, ki so se zavzemali za ohranitev položaja posameznih držav, resno so jemali koncept ljudske vlade in so poudarjali pomen močne zakonodajne veje oblasti in potencialne nevarnosti premočne izvršne veje oblasti (Mervin 1993, 39).

njegove funkcije,<sup>41</sup> prav tako pa je opustil navado osebnih nagovorov predsednika v kongresu, saj ga je to preveč spominjalo na govore s prestola (Greenstein 2006, 381).<sup>42</sup> Jefferson je bil močan zakonodajalec, saj je bil zelo uspešen v takrat dominantnem kongresu in uspelo mu je uveljavljati takšno zakonodajo, kot jo je želel, pri tem pa nikoli ni uporabil svoje pravice veta.<sup>43</sup> Prav tako se je precej vtikal v delo kongresa in sodeloval pri imenovanju članov kongresnih odborov (Thomas in drugi 1994, 25).

Po Jeffersonovi dobi pa vse do začetka 20. stoletja so bili vsi predsedniki precej šibki – z izjemo Jacksona in Lincolna. A tudi njuni izjemi lahko pojasnimo v luči takratnih družbenih in političnih razmer: prvi je bil vojni junak in ustanovitelj demokratske stranke, drugi pa je bil predsednik v času državljanske vojne in prvi vodja republikanske stranke (Lowi in Ginsberg 1996, 228).

Tudi Andrew Jackson (1829–1837) je pomembno vplival na razvoj predsedniške funkcije. Na oblast je prišel v času, ko je bila zakonodajna veja veliko močnejša od izvršne, hkrati pa so se v ZDA od sprejetja ustave naprej zgodile velike družbene spremembe.<sup>44</sup> Čeprav ni imel dosti političnih izkušenj, je bil precej priljubljen pri ljudstvu,<sup>45</sup> bil pa je tudi prvi predsednik, ki je bil hkrati vodja moderne politične stranke, in sicer demokratske. Zaradi sprememb pri sistemu volitev predsednika je bil prvi od ljudstva izvoljen predsednik,<sup>46</sup> zato se je v primerih sporov s kongresom obrnil neposredno na ljudstvo in s tem poskušal pridobiti podporo za svoje politike, kar je kasneje postala pomembna taktika močnih predsednikov (Jones v Aberbach in Peterson 2010, 11). Ker je bil močan in dinamičen predsednik, je svoj kabinet vodil v pravem pomenu besede in ni odlašal z odstranitvijo članov, ki so se mu upirali – lahko bi celo rekli,

---

<sup>41</sup> V nasprotju z Washingtonom je sam jezdil okrog brez posebnega varovanja (Washington pa prej s kočijo in dodatnimi jezdecami).

<sup>42</sup> Kongresu je samo pisno poslal svoja priporočila, ki jih nato prebral glavni uradnik kongresa. Osebnih predsedniških nagovorov je ponovno vpeljal šele W. Wilson stoletje kasneje (Mervin 1993, 39).

<sup>43</sup> Zaradi njegovega izjemnega vpliva na kongres ta namreč ni nikoli sprejel zakona, ki ne bi bil v skladu z njegovim stališčem (Thomas in drugi 1994, 25).

<sup>44</sup> Število prebivalstva se je povečalo kar za trikrat, v unijo je vstopilo enajst novih držav, volilna pravica pa je bila vzpostavljena v 21 od 24 držav (Mervin 1993, 41).

<sup>45</sup> Slaven je bil zaradi tega, ker je bil poveljnik ameriških enot v bitki z Britanci pri New Orleansu. Kandidiral je že na volitvah leta 1824, ko je sicer dobil največ glasov, a ni bil imenovan za predsednika, saj ni imel absolutne večine pri elektorskih glasovih – zato je o izbiri predsednika odločal predstavniški dom, ki je rajši izbral Johna Quincyja Adamsa. Umazane politične igre pri teh volitvah so Jacksonu utrle pot do zmage na predsedniških volitvah leta 1828 (Mervin 1993, 41–42).

<sup>46</sup> Malo pred njegovo izvolitvijo se je namreč za nominacijo predsedniških kandidatov začel uporabljati sistem nominacij na nacionalnih konvencijah. Prej so kandidate imenovali člani strankarskega kongresa, s tem novim sistemom izbire predsedniških kandidatov pa so omogočili ljudem iz volilnih okrožij, ki niso imeli svojega člana v kongresu, da dobijo enake možnosti izbire (Lowi in Ginsberg 1996, 229). Na teh konvencijah so nominacije dali strankarski vodje, v novejšem obdobju pa gre za odprt postopek izbire kandidatov – *primary elections*.

da je nagrajeval svoje politične prijatelje in kaznoval svoje politične sovražnike (Thomas in drugi 1994, 25). Povrnil je moč predsedniški funkciji in je ni želel niti malo odstopiti kongresu ali vrhovnemu sodišču. Menil je, da je izvršna veja najpomembnejša veja oblasti in da je samostojen del vlade, ki je odgovoren neposredno željam volivcev. Vztrajal je, da je predsednik (in ne kongres) govornik ljudstva ter da mu to daje primat v nacionalnem političnem sistemu. Zato se je zelo zavzemal tudi za ohranitev integritete predsednika znotraj vlade, ni pa se zavzemal za povečevanje vloge vlade (Mervin 1993, 45). Čeprav ni imel ambicij, da bi postal glavni zakonodajalec, je vseeno dosti uporabljal veto – ne samo za zakone, ki bi bili neskladni z ustavo, ampak za katerikoli zakon, ki bi lahko škodil narodu. Uporabljal je tudi žepni veto (Matuz 2012, 135). Redko je sicer imel govore za ljudi – nanje je poskušal narediti vtis z govori v kongresu (Mervin 1993, 45).

Abraham Lincoln (1861–1865) je bil heroj, ki je vodil državo skozi najhujšo krizo, hkrati pa je imel še velik vpliv na institucionalni razvoj predsedniške funkcije. Na predsedniških volitvah je dobil komaj 40 % glasov volivcev, zato so mnogi pričakovali, da bo šibak in neučinkovit predsednik (Mervin 1993, 46). A kriza zaradi vprašanja suženjstva je pripeljala do hudih trenj znotraj države,<sup>47</sup> zato je bil prisiljen sklicati vojske zveznih držav, blokirati uporniške južne države, povečevati velikost vojske in porabljati velike količine denarja brez privolitve kongresa. Razglasitev vojne in vse vojaške akcije je utemeljeval in upravičeval predvsem z vlogo predsednika kot vrhovnega poveljnika, saj si je to razlagal kot možnost vrhovnega poveljnika, da uporabi vse ukrepe, ki bodo porazili sovražnika.<sup>48</sup> S tem je postavil pomemben precedens, saj vsi predsedniki od Lincolna naprej v času grožnje nacionalni varnosti izbirajo ukrepe, ki se jim zdijo primerni, ne glede na mnenje kongresa, medijev ali kogarkoli drugega. Zaradi vseh teh njegovih ukrepov sta v tem času pomen in vloga kongresa upadla oziroma se zmanjšala. Če ne bi bilo izrednega stanja v državi, bi se verjetno v zgodovino zapisal kot pasiven, neambiciozen in ne preveč sposoben predsednik. Prav tako ni imel ambicij, da bi postal glavni zakonodajalec in zelo redko je tudi uporabil veto (Mervin 1993, 46–49).

---

<sup>47</sup> Zaradi sporov je Unijo zapustila Južna Karolina in za njo še šest južnih držav, Lincoln pa je zanikal pravico držav do secesije in vztrajal na tem, da mora ščititi unijo ter da za dosego tega cilja lahko stori karkoli (Mervin 1993, 47).

<sup>48</sup> Čeprav so si ustanovni očetje to funkcijo predstavljali bolj v smislu usmerjevalca vojske (James v Aberbach in Petersen 2010, 15).

A kljub Lincolnovi utrditvi predsedniške funkcije je po koncu politične krize in po njegovi smrti prevlado spet prevzel kongres in zakonodajna veja oblasti je postala nadrejena izvršni. Tako je bilo ves preostanek 19. stoletja, saj je le nekaj predsednikov proti koncu 19. stoletja uspelo povrniti vsaj malo predsedniške avtoritete,<sup>49</sup> večino časa pa je bila predsedniška funkcija brez prave vrednosti (Mervin 1993, 53).

A Theodore Roosevelt (1901–1909) je razmerje spet obrnil v prid predsednika. Njegov namen je bil postati močan predsednik, ki se ne bo podrejal niti kongresu niti komurkoli drugemu in bo uporabljal vsa pooblastila, ki jih ima. V tem času je bilo treba zaradi izjemno spremenjenih razmer v ZDA ponovno interpretirati ustavo kot temeljni zakon, saj koncept položaja predsednika v ameriškem političnem sistemu ni več ustrezal notranjim in zunanjim problemom, s katerimi se je država soočala. Roosevelt je pri tem igral zelo pomembno vlogo, saj je verjel, da je uspešnost vlade odvisna od močne centralne izvršne oblasti. Verjel je tudi, da je predsednikova dolžnost narediti karkoli narod od njega zahteva, če le to ni prepovedano z ustavo ali zakoni. V skladu s tem prepričanjem je naredil mnogo stvari, ki jih pred njim ni še noben predsednik in tudi zelo poglobil uporabo izvršnih pooblastil. Prav tako je menil, da mora predsednik za zagotavljanje blaginje naroda prevzemati pobudo v zakonodajnem procesu. Njegova pretirana zakonodajna pobuda ga je pripeljala v konflikt s konservativnimi kongresnimi vodji, on pa se je direktno obrnil na ljudi in s tem izvajal še večji pritisk na zakonodajalce. Vpeljal je prakso neposrednih nagovorov državljanom o konkretnih politikah in od takrat naprej govorimo o t.i. retoričnem predsedovanju.<sup>50</sup> Ta njegov pristop nagovarjanja volivcev je postal temelj modernih predsedniških funkcij, razvoj radia in televizije pa sta to le še pospešila (Mervin 1993, 54–56). Imel je tudi velik vpliv na zunanjo politiko, saj je menil, da mora takšen narod, kot so Američani, sodelovati pri aktivnostih v mednarodni areni. Verjel je, da ima pravico voditi kakršno koli akcijo zunanje politike, ki je v interesu države (Matuz 2012, 410). Tako v zunanji kot notranji politiki je svoja pooblastila precej raztegnil čez ustavo in njene omejitve predsedniške funkcije.<sup>51</sup> A v nasprotju z Lincolnom ni imel nobenega tehtnega razloga za to, saj v času njegovega predsednikovanja ni bilo nobene državne krize ali grožnje varnosti. Kljub svojim ambicijam na predsedniškem položaju pa je bil po koncu

---

<sup>49</sup> Predsednika Rutheford B. Hayes in Grover Cleveland (Mervin 1993, 53).

<sup>50</sup> Kot retorični predsednik je o pomembnih politikah razpravljal z javnostjo in pritiskal na člane kongresa. Na tak način je tudi kongresu vsiljeval zakonodajni program, postavljajl precedense za intervencijo vlade v gospodarstvu in odločno uresničeval nacionalni interes v mednarodnih zadevah (Mervin 1993, 60).

<sup>51</sup> Predvsem glede zunanjih zadev je rad deloval sam, brez posveta s svojim kabinetom ali kongresom (vmeša se npr. v vojno med Rusijo in Japonsko) (Matuz 2012, 410).

svojega drugega mandata – kljub prepričevanju svojih podpornikov – pripravljen predati svojo funkcijo (Mervin 1993, 59).

Pomembnejšim predsednikom je sledil Woodrow Wilson (1913–1921), ki je položaj prevzel dobro pripravljen in z zelo razdelano teorijo o tem, kakšna naj bi bila predsednikova moč<sup>52</sup> (Mervin 1993, 60). Hvalil je dosežke prejšnjih predsednikov in poudarjal pomen kabinetne vlade, ki bi zagotovila odgovorno vodenje v nacionalnem političnem sistemu, a je hkrati ves čas opozarjal na težavo predsednika, ki zaradi nezmožnosti oblikovanja zakonodaje nima primernih pooblastil za vodenje – t. i. vlada brez vodje. Kongres namreč ljubosumno varuje svojo ustavno določeno prednost glede zakonodaje, veto pa predsedniku ne daje dovolj moči, da bi lahko bil uspešnejši. Zato je kritiziral pisce ustave, ki naj bi preveč razdelili pristojnosti in odgovornost, kar je oteževalo vodenje (Mervin 1993, 61).<sup>53</sup> Sistem *checks and balances* bi po njegovem lahko vodil do paraliziranosti v času nujnosti. Trdil je, da nihče v kongresu ne predstavlja naroda,<sup>54</sup> zato kongres ne sme in ne more biti glavni odločevalec, ampak je to lahko le predsednik, ki ga izvoli ljudstvo kot celota. Verjel je, da mora biti predsednik dominanten tudi v zakonodajnem procesu – biti mora kot premier v parlamentarnih sistemih, le da se ne imenuje tako (Mervin 1993, 64). Obudil je predsednikov osebni nagovor o stanju unije, saj je menil, da lahko to zmanjša razdor med vejama, ki ga je ustvarila ustava. V teh nagovorih je kongresu dajal zakonodajne predloge, nato pa postopek in potek zakonodaje budno spremljal od začetka do konca (Thomas in drugi 1994, 29). On je bil torej tisti, ki je pripravil eno današnjih najpomembnejših funkcij predsednika, in sicer oblikovanje zakonodajnega programa in uporabo predsednikove moči, da se le ta sprejme (Mervin 1993, 65). Njegova glavna težava je bila sklepanje kompromisov, saj pri svojih izoblikovanih stališčih ni bil več pripravljen popuščati. Zaradi te svoje lastnosti je doživel tudi svoj največji poraz z neuspehom ratifikacije pogodbe iz Versaillesa, s katero bi se ZDA vključile v Ligo narodov (Thomas in drugi 1994, 29).<sup>55</sup> To je bil tudi hud udarec za predsednikov položaj v prihodnje, a kljub vsemu je Wilsonov pogled na predsedniško funkcijo dejansko podelil predsedniku velik del pravic, vlog in dolžnosti, ki jih ima še danes.

---

<sup>52</sup> Prej je bil profesor na Princetonu in tudi predsednik te univerze; bil je izjemno pomemben mnenjski vodja, ki je promoviral močno nacionalno vlado in predsednika kot glavno jedro vodenja. Preden je postal predsednik je oblikoval teoretično utemeljitev predsednikove funkcije, ki jo je potem na položaju tudi uresničeval, za njim pa tudi njegovi nasledniki (Mervin 1993, 61).

<sup>53</sup> A kasneje je začel na ustavo gledati bolj v smislu njene sposobnosti, da raste in se razvija ter se s tem prilagodi razmeram v svetu. Predsednik zato lahko postane pomembnejši (Mervin 1993, 63).

<sup>54</sup> Vsak član kongresa namreč predstavlja le delček naroda – bodisi posamezno državo bodisi posamezno volilno okrožje.

<sup>55</sup> ZDA je bila država, ki je predlagala ustanovitev Lige narodov, na koncu pa sploh ni bila vključena vanjo.



Za očeta moderne dobe funkcije predsednika ZDA pa brez dvoma velja Franklin Delano Roosevelt (1933 – 1945) in vsi avtorji, ki smo jih preučevali (Cunliffe 1968; Mervin 1993; Thomas in drugi 1994; Heineman in drugi 1995; Lowi in Ginsberg 1995; Ashbee in Ashford 1999; Matuz 2012), leto 1933 štejejo za začetek moderne dobe predsedniške funkcije, saj je imel Roosevelt na njen razvoj daleč največji vpliv.

Oživil in precej povečal je predsedstvo in pristojnosti položaja izvrševal z izrednimi sposobnostmi, kot še nobeden pred njim. Dobrobit ljudstva je videl kot glavno nalogo predsednika in vztrajal je pri tem, da mora predsednik voditi tako notranje zadeve kot tudi oblikovati in kreirati zunanjo politiko države. Državo je prevzel v času izredne krize;<sup>56</sup> v svojem prvem nagovoru je poudaril, da pričakuje popolno sodelovanje kongresa, kar se je res zgodilo – v prvih 100 dnevih njegovega vladanja so sprejeli 15 velikih reformnih zakonov. Za vpliv na kongres je uporabljal že preverjene tehnike svojih predhodnikov, ki so v njegovih rokah imele izredno moč.<sup>57</sup> V srečanjih je bil zelo prijeten in prijazen, težko mu je bilo reči ne. Odličen je bil tudi v odnosu z mediji,<sup>58</sup> saj je imel pristen stik z novinarji, poznal jih je po imenu in vedno se je bil pripravljen pogovarjati z njimi. Obvladoval je tudi radio, preko njega je redno nagovarjal državljane (Mervin 1993, 72–74). Veliko časa je posvečal oblikovanju zakonodaje, saj je v tem videl pomemben vir moči za uspešno opravljanje predsedniške funkcije. V povezavi s tem je tudi veliko uporabljal veto in bil prepričan, da je to eno izmed predsednikovih najmočnejših orožij.<sup>59</sup> Res je bil izjemen zakonodajalec in nacionalno vlado je videl kot odgovorno za javno blaginjo, zato je poudarjal predvsem socialne zadeve, kot npr. pokojnine, nadomestila za brezposelne ter pomoč za otroke in invalide (Matuz 2012, 510–516). Zaradi širitve vladnih programov in vzpostavljanja novih agencij sta obseg nalog in velikost zvezne vlade izjemno rasla in predsednik sam ni mogel več nadzirati in koordinirati obsežnega programa. Na predlog Odbora o upravljanju administracije (*Brownlow Committee*), ki ga je predsednik imenoval za preučitev možnosti reorganizacije izvršne veje, je bila leta 1939 z Aktom o reorganizaciji (*Reorganisation Act*) ustanovljena Izvršna pisarna predsednika

---

<sup>56</sup> Kapitalistični sistem se je sesuval: več kot 20 % Američanov je bilo brezposelnih, nacionalni prihodek je drastično upadel, dve tretjini bank sta bili zaprti, druge pa so obratovale le z omejenimi zmožnostmi; prav na dan njegove inavguracije pa se je zaprla še newyorška borza (Lowi in Ginsberg 1995, 230).

<sup>57</sup> Npr. nagovor članom kongresa; lobiranje njegovega osebja na Capitol Hillu; redno je uporabljal patronage za lažji potek zakonodajnega procesa; redno se je tudi srečeval s člani strank v kongresu, z vodji odborov in posameznimi člani zakonodajnega telesa (Mervin 1993, 73).

<sup>58</sup> Kot pred njim že njegov bratranec Theodore Roosevelt.

<sup>59</sup> V svojih 12 letih je veto vložil kar 635-krat, medtem ko so ga prejšnji predsedniki v povprečju vložili po 9-krat na leto (Matuz 2012, 511).

*(Executive office of the President)* – EOP, kar je bil tudi najpomembnejši prispevek Franklina Roosevelta k predsedniški funkciji (Mervin 1993, 78). Od ustanovitve predsednikove izvršne pisarne dalje lahko govorimo tudi o institucionalni spremembi predsedniške funkcije, saj je z ustanovitvijo EOP narastla celotna izvršna veja oblasti in gre danes torej za ogromen izvršni aparat, pred tem pa je predsednik vladal zgolj kot posameznik (Thomas in drugi 1994, 33).<sup>60</sup>

Zelo aktiven je bil tudi na področju zunanje politike. Vstopu Združenih držav Amerike v 2. svetovno vojno je najprej zelo nasprotoval, po dogodkih v Pearl Harborju pa si je premislil. Z vstopom ZDA v vojno je obseg njegove funkcije samo še rasel.<sup>61</sup> Kongres mu je delegiral ogromno pooblastil in on sam je prevzel veliko odgovornost pri vodenju države. Prav tako je predsednika v njegovi želji po vodilnem položaju glede oblikovanja zunanje politike podpiralo vrhovno sodišče, ki je s primerom Curtiss – Wright odločilo, da ima predsednik ekskluzivno pravico na področju mednarodnih zadev in da za to ne potrebuje akta kongresa (Mervin 1993, 78).

Kljub temu, da ga označujejo za očeta moderne funkcije predsednika, pa je treba poudariti, da je F. D. Roosevelt predvsem sledil tistemu, kar so pripravili že njegovi predhodniki, še posebej T. Roosevelt in W. Wilson, on pa je s svojimi izjemnimi sposobnostmi le še dokončno izoblikoval funkcijo. Poleg tega je imel izjemno podporo ljudstva, saj je na volitvah zmagal z velikim naskokom, imel pa je tudi podporo kongresa, ki ga je obvladovala njegova stranka. Prav tako je dejstvo, da je bil predsednik v času velike krize, pripomoglo k temu, da je predsedniška funkcija izjemno pridobivala na moči in vplivu (Mervin 1993, 80).

Kot lahko ugotovimo iz pregleda razvoja predsedniške funkcije, je nanjo od njenih začetkov leta 1789 pa do danes vplivalo veliko dejavnikov, ki so imeli pomembno vlogo pri njenem preoblikovanju. Največji vpliv na razvoj funkcije so vsekakor imeli posamezni predsedniki. Nekateri so funkcijo opravljali v skladu s pristojnostmi, zapisanimi v ustavi, drugi pa so bili bolj odzivni na potrebe določenega časa in so te pristojnosti razširili glede na aktualno situacijo. Najbolj aktivni so bili predsedniki seveda v času krize doma ali v svetu in takrat so si svoja pooblastila razlagali precej na široko (Thomas in drugi 1994, 23).

---

<sup>60</sup> Z ustanovitvijo EOP je namreč predsednikov urad postal široka birokracija, ki predsedniku pomaga dosegati cilje (Thomas in drugi 1994, 33).

<sup>61</sup> Roosevelt je prevzel pobudo in oblikoval ter izvajal zunanjo politiko (kot vrhovni poveljnik) brez posvetovanja s kongresom (Ambrose 1991, 124).

V nadaljevanju si bomo pristojnosti predsednika ogledali podrobneje.

### 3.2 Moč in pooblastila predsednika

Predsednik kot močan vodja izvršne oblasti se je institucionaliziral v 20. stoletju. Naraščanje njegovih pooblastil in vpliva je bil takšen, da so v šestdesetih letih 20. stoletja začeli govoriti o imperialnem predsedstvu, saj so predsedniki svoja pooblastila širili precej nad ustavno določene pristojnosti, hkrati pa tudi izjemno povečali velikost celotne izvršne veje oblasti (Lowi in Ginsberg 1995, 212). A v resnici ima predsednik za izvajanje svojih nalog mnogo omejitev in kot trdita Ashbee in Ashford (1999, 6), predsednika te omejitve tako ovirajo, da brez dodatnih impliciranih pristojnosti ne more učinkovito izvajati svojih nalog in dolžnosti.

Kot smo že omenili, je piscem ustave slaba izkušnja z angleško monarhijo dala veliko razlogov, da so se bali močne izvršne oblasti, ki bi lahko zlorabila pravice in svoboščine državljanov.<sup>62</sup> Zato je ustava polna kompromisov med tistimi, ki so želeli močnega predsednika, ki bi lahko izvrševal zakone in tistimi, ki so želeli zaščititi svoboščine državljanov pred tiranijo predsednika (Heineman in drugi 1995, 185). Kompromis med zelo različnimi in konfliktnimi pogledi na izvršno vejo oblasti je viden v 2. členu ustave, ki je ravno zato precej skop in predsedniku podeljuje le nekaj glavnih pristojnosti (hkrati pa ta člen dovoljuje predsedniku diskrecijo pri definiciji obsega svojih dolžnosti): je vodja izvršne oblasti države, je vrhovni poveljnik oboroženih sil, ima pravico zahtevati pisna mnenja od agencij in uradov; s soglasjem senata sklepa sporazume in pogodbe ter imenuje visoke državne uradnike, sodnike in veleposlanike ZDA ter druge odposlance. Ima tudi pravico do nagovora o stanju v državi (*State of the Union Address*) in predlaganja ukrepov, ki se mu zdijo nujni in primerni, skrbi pa tudi, da se zakoni dosledno izvršujejo (The Constitution of the United States, 2. čl.).

Kot vodja izvršne oblasti predsednik vodi ogromno administracijo in je odgovoren za etično ravnanje, lojalnost, učinkovitost in odgovornost teh uradnikov. Ustava mu tudi daje pristojnosti za imenovanje in odstranitev uradnikov, kongres pa mu je podelil še dodatne pristojnosti za vodenje administracije (Beard v Woll 1996, 36).<sup>63</sup> Nekaj agencij sicer deluje

---

<sup>62</sup> A hkrati so se v Philadelphii zbrali zato, ker so bili nezadovoljni s šibko centralno vlado, ki so jo zagotavljali Členi konfederacije (Heineman in drugi 1995, 184).

<sup>63</sup> Z *Budget and Accounting Act* iz leta 1921 in *Reorganisations Act* iz leta 1939.

zunaj neposredne odgovornosti predsedniku, a večina jih spada pod predsednikovo pristojnost (Rossiter v Woll 1996, 274). Del izvršne oblasti je seveda tudi izvršna pisarna predsednika (EOP), ki je poseben del predsedstva in predsednik ima znotraj te pisarne možnost ustanavljati nove agencije brez soglasja kongresa.

Naloga predsednika kot vrhovnega poveljnika je po dveh svetovnih vojnah in vlogi Amerike kot dominantne svetovne velesile dobila velik pomen.<sup>64</sup> Kongres je sicer tisti, ki razglasi vojno in odobri sredstva za vojsko, a v resnici kongres predsedniku kot vrhovnemu poveljniku podeljuje precej moči (Jones 2007, 16).<sup>65</sup> Predsednik je vodja vojaških sil tako v času miru kot tudi v času vojne in čeprav si pristojnosti glede zunanje politike deli s kongresom, je na tem področju nedvomno dominanten. Za uspešno vodenje diplomacije so namreč pomembne tajnost, odzivnost, enotnost, kontinuiteta in dostop do informacij – s čimer seveda predsednik razpolaga, kongres pa tega nima (Rositer v Woll 1996, 274). Predsednik kot najvišja vojaška avtoriteta v ZDA ima nadzor nad celotnim obrambnim področjem in je tudi vodja centralne tajne hierarhije.<sup>66</sup> V času miru mora skrbeti za pripravljenost vojaških sil, pri tem pa mu pomagajo minister za obrambo, Skupni štab poveljnikov (*Joint Chiefs of Staff*) in Svet za nacionalno varnost (*National Security Council - NSC*), ki ga redno obveščajo o stanju. V času vojne nastopi kot poveljnik vojaških sil. On je tisti, ki sprejme ali odobri najpomembnejše odločitve, strategije in taktike. Svojo pristojnost vrhovnega poveljnika uporablja predvsem zato, da upraviči izdatke za vojsko, ki jih odobri brez privolitve kongresa ali za nujne ukrepe, kar so predsedniki v zgodovini veliko uporabljali (Thomas in drugi 1994, 20). Kot glavni diplomat ima pristojnost imenovanja veleposlanikov, priznanja držav in pogajanj o mednarodnih pogodbah in sporazumih, ki pa jih seveda mora potrditi senat. Predsednikovi vlogi vrhovnega poveljnika oboroženih sil in glavnega diplomata mu zagotavljata dominantnost v zunanji politiki, sploh v času, ko ima na razpolago velike vojaške, varnostne in obveščevalne zmožnosti (Davidson in drugi 2008, 448). Poleg teh naštetih pristojnosti so predsedniki pri svojem ravnanju na področju zunanje politike sčasoma začeli izvajati kar nekaj t.i. impliciranih oz. nakazanih pristojnosti, kar bomo podrobneje predstavili v nadaljevanju.

---

<sup>64</sup> V času oblikovanja predsednikove vloge tega niso videli kot izjemno moč, saj takrat ZDA niso imele stalne vojske in ustanovni očetje si niso niti predstavljali, da bodo ZDA enkrat postale svetovna vojaška velesila (Aberbach in Petersen 2010, 527).

<sup>65</sup> Predsednik je do sedaj že več kot 200-krat v boj odposlal vojaške enote, kongres pa je do sedaj le petkrat razglasil vojno (Heineman in drugi 1995, 185).

<sup>66</sup> Je vodja agencij kot so CIA, NSC, NSA, FBI in drugih.

Kot glavni administrator ima predsednik pravico, da na vodilne položaje vladnih služb in ministrstev s potrditvijo senata imenuje osebe, ki ga izbere sam, pravico pa ima tudi od teh organov zahtevati mnenja glede določenih zadev. Z rastjo nacionalne vlade je rasel tudi pomen teh pooblastil, saj je z naraščanjem administracije teh ljudi vedno več.<sup>67</sup> Prav tako ima predsednik pooblastila za imenovanje sodnikov, s čimer lahko vpliva na svoj odnos s sodno vejo oblasti.<sup>68</sup> Kongres tukaj še vedno vestno uveljavlja svoja pooblastila glede potrjevanja predsednikovih imenovanj, ob ustanovitvi novih agencij izvršne veje oblasti pa igra pomembno vlogo pri določanju njihovih pooblastil (Bibby in Schaffner 2008, 341).<sup>69</sup>

Vloga predsednika kot glavnega zakonodajalca izvira iz določila, da ima predsednik pred kongresom enkrat letno nagovor o stanju v državi (*State of the Union Address*) in da kongresu ob tem predlaga sprejem paketa zakonodajnih ukrepov, ki se mu zdijo potrebni in nujni (Thomas in drugi 1994, 21). Ker vpeljevanje velikih političnih iniciativ zahteva popolno mobilizacijo političnih virov, se predsednik navadno osredotoči le na nekaj glavnih predlogov, ki jih želi spraviti skozi zapleten zakonodajni postopek v kongresu (Heineman in drugi 1995, 187). Na prvi pogled je sicer videti, da *State of the Union Address* ni prav pomembna pristojnost, saj gre zgolj za predsednikovo obveznost, da pripravi predloge zakonodaje za kongresno obravnavo. A z večanjem vloge predsednika je vsak predsednik od Franklina Roosevelta naprej računal na to določilo kot na najpomembnejši vir za položaj glavnega iniciatorja zakonodajne akcije v kongresu in s tem predsednik ostaja najpomembnejši posameznik, vključen v zakonodajne odločitve (Lowi in Ginsberg 1996, 224). V okviru predsednikove zakonodajne vloge je zelo pomembna njegova ustavna pravica do veta, s katerim lahko zavrne akte kongresa (Ashbee in Ashford 1999, 87).<sup>70</sup> Kongres ima sicer možnost preglasovanja njegovega veta z dvotretjinsko večino v obeh domovih, a to je izredno težko dosegljivo. Prav tako ima predsednik možnost uveljaviti t. i. žepni veto.<sup>71</sup> A velikokrat je dovolj že samo predsednikova grožnja z vetom, saj kongres včasih prav zaradi

---

<sup>67</sup> Ponavadi predsednik sam izbere neke do 2.000 teh uslužbencev, druge izberejo njegovi najožji svetovalci. Predsednik Clinton je na te položaje imenoval kar 4.000 ljudi in si s tem zagotovil izjemno podporo.

<sup>68</sup> Predsednik kar 90 % kandidatov nominira izmed članov svoje stranke (Bibby in Schaffner 2008, 341).

<sup>69</sup> Glede na ustavo je namreč vsa izvršna oblast v rokah predsednika in zato te agencije nimajo nobenih neposrednih ustavnih pooblastil – določiti jim jih mora kongres.

<sup>70</sup> Možnost veta je predsedniku podeljena v 1. členu ustave, ki govori o zakonodajni veji oblasti, za odločitev o vetu pa ima na razpolago 10 dni.

<sup>71</sup> Žepni veto pomeni, da lahko v primeru, ko predsednik predlog zakona dobi v podpis v zadnjih desetih dnevih zasedanja kongresa (ali manj), ta predlog preprosto ignorira in se šteje, kot da zakon ni sprejet (Heineman in drugi 1995, 187).

nje upošteva predsednikovo mnenje.<sup>72</sup> Tako predsednik doseže vpliva na zakonodajni proces. (Heineman in drugi 1995, 187). Prav tako je pomembna ustavna pristojnost predsednika kot glavnega razsodnika, ki določa, da mora predsednik skrbeti, da se zakoni izpolnjujejo v dobri veri (Beard v Woll 1996, 36).

Omenjene pristojnosti so danes osnova za moč predsednika, kot jo ima danes, dopolnjujejo pa jo tudi manj formalna pooblastila, ki so predsedniku pripisana oz. nakazana (*implied powers*), saj so se izkazala za zelo pomembna pri skupnem oblikovanju politik s kongresom (LeLoup in Shull 2003, 59).

### 3.2.1 Nakazane pristojnosti (*Implied powers*)

Težko bi rekli, da so v ameriški ustavi pristojnosti vej oblasti natančno naštetje – če pogledamo dejansko delo vlade oz. predsednika, vidimo, da opravlja izredno veliko nalog in izvršuje pristojnosti, ki v ustavi niso eksplicitno zapisane. Gre torej za t.i. nakazane pristojnosti (*implied powers*), ki jih ustvarjajo običaji in so splošno sprejete, in ki ustavi dajejo popolnoma nove razsežnosti. Te pristojnosti niso eksplicitno zapisane niti niso posebej zagotovljene in potrjene s strani kongresa, a ameriška ustava samo na osnovi eksplicitno zapisanih pristojnosti ne bi mogla preživeti, zato so takšna nakazana pooblastila nujno potrebna (Fisher 2007, 14). Poglejmo si jih v nadaljevanju.

Predsednik kot vodja države je simbol identitete ameriškega naroda in vodja ceremonialnih aktivnosti. Ob pomembnih državnih praznikih vodi proslave,<sup>73</sup> prav tako vodi žalovanja v primerih smrti vojakov v bitkah, žrtev nesreč in smrti pomembnih oseb. Prireja praznovanja ob zmagah športnikov, dosežkih znanstvenikov in umetnikov; gosti šefe drugih držav. Čeprav te ceremonialne funkcije promovirajo enotnost in solidarnost med Američani pa hkrati predsedniku vzamejo veliko časa in ker je predsednik tako vodja države kot tudi vodja vlade, je to zanj precej naporno (Heineman in drugi 1995, 186–187). Nekaterim ljudem se sicer zdi njegova vloga vodje države precej nepomembna, a predsednik je simbol suverenosti, kontinuitete in veličine ZDA, kar mu posledično daje moč tudi na drugih področjih (Rossiter v Woll 1996, 276).

---

<sup>72</sup> V zadnjem času republikanski predsedniki veliko bolj uporabljajo veto kot pa demokrati (LeLoup in Shull 2003, 60).

<sup>73</sup> Npr. 4. julij, zahvalni dan, itd.

Ena izmed pripisanih pristojnosti je tudi predsednikov izvršni privilegij (*executive privilege*), ki ga lahko predsednik in drugi člani izvršne veje oblasti uveljavljajo vedno, kadar se kongres ali sodna veja oblasti želita vmešavati v izvršne zadeve (npr. dostop do informacij ali osebja izvršne oblasti). Ta privilegij torej ni zapisan v ustavi, a ga uporablja vsak predsednik, prvi pa ga je na sodišču uveljavljal predsednik Nixon.<sup>74</sup> Predsednik z uporabo tega privilegija določi, da ne dovoljuje dostopa do nekaterih informacij. Prav tako v ustavi ne zasledimo možnosti uporabe izvršnih ukazov (*executive orders*), a se v praksi to pogosto uporablja. Predsednik s takšnim ukazom zaobide kongres in sprejme določene politike, ki jih je želel sprejeti že prej, a jih ni uspel spraviti skozi zakonodajni postopek v kongresu.<sup>75</sup> Podobna zadeva so izvršni dogovori (*executive agreement*), ki se uporabljajo večinoma glede zadev zunanje politike in so enakovredni sporazumom z državami, le da za njihovo veljavo nista potrebna soglasje kongresa in sprememba zakonodaje, torej so samoizvršljivi. Na področju zunanje politike uporablja tudi tihe dogovore namesto pisnih dogovorov ali kako drugače ustvarja situacije, ki se jih ne da enostavno razveljaviti (Thomas in drugi 1994, 21).

Nezapisana je tudi funkcija predsednika kot vodje stranke.<sup>76</sup> Ker ga člani njegove stranke v kongresu vidijo kot vodjo, le redko-kdaj delujejo proti njemu in te vloge nikakor ne sme zanemariti, saj ima lahko sicer veliko težav s pridobivanjem podpore v kongresu. Svoj položaj v stranki lahko izkoristi za to, da premosti prepad med predsednikom in kongresom, ki ga je ustvarila delitev vej oblasti (Rossiter v Woll 1996, 275). Kot vodja stranke ima tudi možnost izbiranja pomembnejših članov stranke, hkrati pa ima izreden potencial za zbiranje sredstev tako za svojo ponovno izvolitev kot tudi ponovno izbiro kolegov iz stranke (LeLoup in Shull 2003, 60).

Predsednik je tudi vodja javnega mnenja. Je tisti, ki zna že vnaprej predvideti tokove v družbi in tisti, ki pozna vzdušje med ljudmi. Prav tako je predsednik vodja *free nations*, kar sicer ni funkcija močne izvršilne oblasti, saj ga druge države niso prisiljene ubogati. A koalicije, v

---

<sup>74</sup> Vrhovno sodišče je v sodbi *United States v. Nixon* odločilo, da je izvršni privilegij nujen element doktrine delitve oblasti in da izvira iz prevlade izvršne veje na svojem področju ustavnih aktivnosti (a le če gre za upravičen privilegij in če bi bila z razkritjem informacij lahko ogrožena nacionalna varnost) (Ashbee in Ashford 1999, 90). Iz analize virov smo ugotovili, da uporaba tega ni bila prav pogosta.

<sup>75</sup> Na začetku so bili omejeni samo na administrativne zadeve, po letu 1933 pa se uporabljajo širše (Ashbee in Ashford 1999, 92).

<sup>76</sup> Čeprav so snovalci ameriške ustave funkcijo predsednika zastavili nestransko, so bili vsi predsedniki po T. Jeffersonu vodje svojih strank. Predsednik naj bi po njihovem prepričanju namreč igral glavno vlogo pri nadzoru nasilja strank, ki bi lahko bilo grožnja predstavniki demokraciji. A tudi ko je funkcija predsednika v začetku 19. stoletja postala bolj strankarska, je njena avtoriteta še vedno temeljila na zmožnosti, da preseže strankarsko politiko – predsednika sicer nominira stranka, a izvoli ga ljudstvo (Woll 1996, 313).

katere ZDA vstopa, so velikokrat odvisne od nje in pomen predsednika ima tam veliko težo, saj imajo njegova dejanja in besede lahko ključen pomen za svobodo in stabilnost mnogih drugih držav (Rossiter v Woll 1996, 276).

Ker so zadeve, ki jih obravnava vlada, vse številnejše in kompleksnejše, se vse bolj stremi k reševanju težav na zvezni ravni in ljudstvo ima vse večja pričakovanja od predsednika. Po koncu 2. svetovne vojne, ko sta se tako država kot tudi kongres zanašala na predsednika, da bo vzpostavil neko zakonodajno agendo, se je pojavila potreba po večjih pristojnostih, in takrat so se te nakazane pristojnosti začele bolj uporabljati. Prav tako so potrebe po večji zakonodajni vlogi predsednika v odnosu s kongresom pripeljale do tega, da je predsednik postal neke vrste krizni menedžer in sčasoma mu je kongres delegiral tudi veliko nujnih pooblastil (*emergency powers*), da se je sploh lahko spopadal z domačimi in tujimi katastrofami (LeLoup in Shull 2003, 59–60). Dominantna vloga ZDA v svetu in te delegirane pristojnosti kongresa so v času po 2. svetovni vojni, ko so obstajale velike grožnje hladne vojne in grožnja jedrskega uničenja, še dodatno okrepile vlogo predsednika (LeLoup in Shull 2003, 59–60). Takšna delegacija nalog je od kongresne vlade pripeljala do predsedniške vlade. Kongres ima sicer še vedno glavno odgovornost za oblikovanje politik; lahko jih tudi odreče predsedniku ali jih omeji. A vseeno je treba poudariti, da je predsedniška vlada postala dejstvo v ameriškem življenju in delegirana pooblastila so postala glavni vir predsedniške vlade (Lowi in Ginsberg 1996, 232). A to niso glavni viri, ki jih ima predsednik. Na voljo so mu še mnogi drugi formalni in neformalni viri, s pomočjo katerih vlada.

### 3.2.2 Formalni in neformalni viri predsedniške moči

Američani od svojega predsednika pričakujejo veliko. Pričakujejo, da bo postavljaj nacionalne prioritete, pripravljaj zakonske predloge, oblikoval proračun, urejal gospodarstvo, vodil zunanje zadeve, simboliziral identiteto Američanov in za povrh še učinkovito upravljaj številne zvezne programe. Čeprav je funkcija predsednika določena z ustavo in oblikovana z zgodovinskimi precedensi, so pooblastila predsednika tako široka in nejasna, da imajo predsedniki izredno možnost za oblikovanje položaja po svojih željah (Thomas in drugi 1994, 12). Predsedniška funkcija ni statična in za vzpostavitev svoje avtoritete in njeno krepitev lahko predsedniki uporabljajo različne vire, ki povečujejo predsednikov potencial za uspešnost in ki si jih bomo ogledali v nadaljevanju.



### *Formalni viri predsednikove moči*

Predsedniku ustava podeljuje možnost imenovanja visokih političnih uradnikov, za kar ponavadi uporablja preferenčna imenovanja oz. *patronage*, ko na pomembne položaje znotraj administracije izbere tiste ljudi, za katere meni, da bodo izvajali njegove politike. Pri tem mora biti previden in pazljivo izbirati izkušene ljudi, ki imajo interes, da predsednikove programe speljejo in da imajo glede njih enake cilje kot predsednik. Hkrati predsednik z imenovanjem na pomembne položaje gradi povezave do pomembnih političnih in ekonomskih volilnih baz. Včasih so predsedniki na te položaje imenovali večinoma politične outsiderje (npr. podjetniki, vodje interesnih skupin, profesorji, včasih tudi guvernerji in bivši senatorji), danes pa raje izbirajo ljudi z izkušnjami iz Washingtona, včasih celo z izkušnjami iz prejšnjih administracij (Lowi in Ginsberg 1996, 234). S takšnim nadzorom nad nekaj tisoč imenovanji na najpomembnejše funkcije znotraj izvršilne veje oblasti lahko odločilno vpliva na oblikovanje pravil, uveljavljanje in implementacijo sprejetih politik (LeLoup in Shull 2003, 60).

Drugi pomemben vir njegove moči je kabinet. Sestavljajo ga vodje vseh ministrstev, ki jih imenuje predsednik z namenom, da bi uresničevali njegove namene in načrte.<sup>77</sup> Kabinet nima formalnega statusa in ni telo ali organ kot tak. Redno se sestaja in razpravlja o aktualnih zadevah, a ne sprejema zavezujočih skupnih odločitev, zato ga ne moremo enačiti z vlado v parlamentarnih sistemih (Lowi in Ginsberg 1996, 234).<sup>78</sup> Veliko modernih predsednikov je prišlo na položaj odločenih, da bodo bolj kot predhodniki uporabljali kabinet kot kolektivni organ odločanja, a z izjemo Eisenhowerja tega ni storil nihče. Vsako imenovanje člana kabineta mora potrditi senat, a člani kabineta ne odgovarjajo neposredno kongresu, čeprav ta nadzira proračun posameznih resorjev in prav tako so predmet njegove odobritve vsi zakonodajni predlogi, ki jih sprejmejo ministrstva. Člani kabineta pogosto tekmujejo za naklonjenost in pozornost predsednika; veliko je tudi sporov znotraj njega. Nujno je, da so člani kabineta v prvi vrsti osredotočeni na predsednikove interese in ne na interese svojih ministrstev, kar se žal pogosto dogaja. A za uspešno implementacijo politik morajo dobro

---

<sup>77</sup> A pri izbiri članov kabineta ima predsednik nekaj omejitev: nekatere člane morajo sprejeti interesne skupine (npr. ministra za kmetijstvo), spet drugi pa morajo imeti široke izkušnje s področja, ki ga bodo vodili (npr. minister za obrambo in minister za finance. Ker ima kabinet simbolično vrednost kot sredstvo za zastopanje glavnih socialnih, ekonomskih in političnih interesov v najvišjih sferah državne administracije, morajo biti njegovi člani sprejemljivi za čim širši krog ljudi (Lowi in Ginsberg 1996, 251).

<sup>78</sup> Predsednik ni prvi med enakimi, ampak zgolj prvi; hkrati pa je tudi edini, ki dejansko odloča. Kabinet nima nobenega formalnega ustavnega ali pravnega položaja, kot ga ima vlada v parlamentarnem sistemu. Obstaja iz običaja, navade in predsedniki ga lahko uporabljajo tako malo ali tako veliko, kot želijo (Lowi in Ginsberg 1996, 250).

kombinirati oboje (Lowi in Ginsberg 1996, 253). Nekateri predsedniki se bolj zanašajo na svoj ožji kabinet, ki ga sestavljajo zunanji minister, minister za obrambo in minister za finance ter glavni državni tožilec. Sestava predsednikovega kabineta je vedno tudi simbolična, saj so v njem zajete vse manjšine v državi (afriški in latinski Američani, ženske) (LeLoup in Shull 2003, 71).

Tudi osebje Bele hiše (*White House Staff*) je pomemben vir predsednikove moči in vpliva ter ključno prispeva k uspešnosti predsednika. Število osebja je od predsednika do predsednika različno; danes predsednikovo osebje šteje okrog 500 ljudi. Sestavljajo ga večinoma analitiki in svetovalci, ki koordinirajo in nadzirajo ministrstva in izvršne agencije, pomagajo pri izbiri prioriteten politik ter rešujejo konflikte glede pristojnosti med agencijami.<sup>79</sup> Prav tako skrbijo, da so aktivnosti ministrstev in agencij v skladu s predsednikovimi politikami (Lowi in Ginsberg 1996, 239). Čeprav so imenovani za določeno področje, morajo kljub temu imeti široka znanja in poglede. Osebje je zadolženo tudi za pisanje njegovih govorov, urejanje njegovega urnika, prav tako pa nenehno preverjajo javnomnenjske raziskave ter ščitijo predsednikovo politično bazo znotraj stranke. Ključno je, da predsednik temu osebju popolnoma zaupa, zato se predsedniki velikokrat obdajo s svojimi bližnjimi prijatelji ali političnimi sodelavci. Ker ima predsednik pravico izbrati svojo ekipo, navadno išče svetovalce s podobnimi ideološkimi prepričanji in osebno zvestobo (Heineman in drugi 1995, 192).

Kot smo že omenili, je izvršna pisarna predsednika (EOP) prav tako pomemben vir predsedniške moči. Gre v bistvu za institucionalno predsedstvo, saj ga sestavljajo stalne agencije, ki za predsednika opravljajo delo po določenih nalogah – gre za neke vrste mini birokracijo, ki dela neposredno za predsednika (LeLoup in Shull 2003, 70). Največja in najpomembnejša agencija je Urad za upravljanje in proračun (*Office of Management and Budget – OMB*), ki pripravlja nacionalni proračun, predsednikov program, poroča o svojih aktivnostih; pomemben del EOP je tudi Svet ekonomskih svetovalcev (*Council of Economic Advisors – CEA*), ki analizira gospodarske trende in poskuša že vnaprej pripraviti ustrezne rešitve za morebitne krizne situacije. Seveda je pomemben tudi Svet za nacionalno varnost

---

<sup>79</sup> Pomembnejši člani osebja Bele hiše so njegov tiskovni predstavnik, vodja osebja (*chief of staff*), svetovalci za notranje zadeve, nacionalno varnost in politične zadeve, direktor za komunikacije, sekretar za kongres, oficir za zveze s kongresom in še nekateri drugi, prav tako pa sem štejemo osebje, ki skrbi za predsednika in njegovo družino (LeLoup in Shull 2003, 69).

(NSC) in številne druge agencije in uradi, saj EOP zaposluje približno 2.000 uslužbencev.<sup>80</sup> V različnih obdobjih dominirajo različne agencije in uradi, kar je seveda odvisno od predsednikovih osebnih preferenc. Lahko bi rekli, da je ves čas pomemben le OMB in njegov predsednik je tudi član NSC.

Formalni vir predsednikove moči je tudi podpredsednik. Njegova funkcija sicer obstaja samo zaradi dvojega, in sicer da nadomesti predsednika v primeru smrti, odstopa ali nezmožnosti ter da predseduje senatu in odda odločilni glas v primeru izenačenja pri glasovanju. Podpredsednik je pomemben predvsem v času volitev, saj njegova prisotnost na volilnem lističu prinese glasove v drugih državah kot za predsednika (kot je bilo pogosto včasih), prav tako pa danes predsedniki za podpredsedniškega kandidata izberejo ideološko drugačnega kandidata, da ujamejo čim večji spekter volivcev svoje stranke. Več predsednikov je ob volitvah obljubljalo, da bodo funkcijo podpredsednika okrepili in mu dali več pooblastil, a to se do danes še ni zgodilo (Lowi in Ginsberg 1996, 249).

#### *Neformalni viri predsednikove moči*

Glavni neformalni vir predsednikove moči so vsekakor volitve. Delež glasov, ki jih je dobil, mu daje posebno moč in videti je, da višji delež glasov na volitvah pomeni tudi, da mu ljudstvo bolj zaupa oz. ga ima rajši. Majhna razlika namreč pomeni šibko zaupanje volivcev, kar pa ni najboljša popotnica za naprej (Lowi in Ginsberg 1996, 249). Takoj po izvolitvi ima predsednik visoko podporo volivcev, ki so prepričani, da bo učinkovito reševal probleme. Prav tako ima visoko podporo senatorjev in članov predstavniškega doma iz svoje stranke, saj so mu hvaležni za uspeh stranke na volitvah. Predsednik ponavadi v prvem letu svojega mandata začne predstavljati drzne zakonodajne predloge, za katere meni, da jih bo kongres podprl (Heineman in drugi 1995, 189). Ker je vse, kar predsednik reče ali naredi, takoj predstavljeno v medijih, mu to daje možnost, da med člani kongresa in širšim občinstvom pridobiva podporo za svojo zakonodajno agendo. A pri tem mora biti izjemno previden, saj je predsednikova neposredna povezava s širšimi množicami njegov najmočnejši neformalni vir moči, a hkrati tudi najbolj problematičen – množice namreč niso neumne in predsednik mora tudi delati tisto, kar govori (Lowi in Ginsberg 1996, 260). Povsem običajno je tudi, da je predsednikova priljubljenost vedno visoka na začetku mandata in nižja proti koncu mandata.

---

<sup>80</sup> Podrobneje izvršnega urada predsednika ne bomo obravnavali, saj za obravnavo problematike tega magistrskega dela ni ključen.

Nov predsednik namreč zamenja prejšnjega predsednika, ponavadi tistega, s katerim volivci niso bili zadovoljni ali pa so ga bili naveličani. Proti koncu mandata pa njegovi nasprotniki začenjajo s poudarjanjem njegovih neuspehov (rezultati v primerjavi z obljubami iz predsednikove kampanje), in zato je zadovoljstvo s predsednikom manjše (Heineman in drugi 1995, 190).<sup>81</sup>

Na uspeh predsednika ima izjemen vpliv tudi njegova moč prepričevanja, a je uspešnost v tem primeru v veliki meri odvisna od tega, kdo je predsednik in kakšna osebnost je. To potencialno moč je namreč treba znati izkoristiti, kar terja veliko spretnosti, ki pa je ne premore vsak. Predsednik mora biti namreč sposoben prepričati člane kongresa, javne uslužbence in druge, da je neka predlagana odločitev ali politika prav tako v njihovem interesu in naj jo podprejo. Na to se navezuje tudi predsednikova zmožnost nagrajevanja in kaznovanja, saj upravlja z ogromnim proračunom ima lahko velik vpliv na to, kam bodo šla sredstva (Heineman in drugi 1995, 191).

Izredno pomemben vir uspešnosti predsednika je tudi sposobnost uporabe množičnih medijev za doseganje državljanov, saj različni predsedniki različno dobro uporabljajo te informacijske dejavnike. Preko medijev lahko predsednik predstavlja svoje predloge in politike in ker ga novinarji povsod spremljajo, so ti takojšnja novica. Razvoj televizije je izredno povečal možnost predsednika, da obvladuje osrednji politični oder. Upravljanje novic in odnosov z javnostmi je postal zelo pomemben predsedniški vir. Predsednik novice ustvarja takoj, že samo z govorom v kongresu, obiskom tuje prestolnice, z novinarsko konferenco in drugimi podobnimi dogodki (LeLoup in Shull 2003, 60). Novinarji se tudi veliko rajši obrnejo na predsednika kot na kongres, saj je predsednik en sam in zadeve v Beli hiši so bolj nadzorovane, kongres pa novice podaja bolj anarhično in konfuzno, saj vključuje veliko različnih interesov (Lowi in Ginsberg 1996, 251). Z uspešno uporabo množičnih medijev lahko torej predsednik oblikuje ugodno javno mnenje, ki mu prinaša večji uspeh pri pogajanjih s kongresom,<sup>82</sup> zato predsedniki veliko vlagajo v svojo popularnost. Priljubljenost pridobivajo z načrtnim lansiranjem dobrih in slabih novic ter tudi z manipuliranjem z gospodarskimi in proračunskimi podatki, ki jih prikazujejo v čimboljši luči in s tem ustvarjajo

---

<sup>81</sup> Republikanski predsedniki lažje obdržijo svojo priljubljenost kot demokratski, ki imajo namreč bolj raznoliko volilno bazo (katoliki, črnci, južnjaki, itd.) in vse te skupine je težje obdržati zadovoljne (Heineman in drugi 1995, 190–191).

<sup>82</sup> Če je v katerem okrožju še posebej popularen, obstaja velika verjetnost, da bo pri zakonodajnih predlogih, ki jih vlaga v kongres, dobil podporo predstavnikov tega okrožja (LeLoup in Shull 2003, 67).

videz uspešnega gospodarstva ZDA, ki ima vpliv na uspešnost predsednika (LeLoup in Shull 2003, 67–68).

Ključnega pomena za predsednikov uspeh je tudi njegova stranka. Od tega, kakšno strankarsko podporo ima v kongresu je namreč odvisno, koliko njegovih predlogov bo uspešno prestalo zakonodajni proces. Prav tako je pomembno, kako enotna je njegova stranka glede zakonodajnih predlogov, ki jih daje predsednik. Navadno začne predsednik zakonodajno koalicijo oblikovati s člani svoje stranke ne glede na to, ali je ta v večini ali manjšini (LeLoup in Shull 2003, 68). Če tako nima zadostne večine svoje stranke, nastopi nadstrankarsko in pridobi podporo obeh strank v kongresu.<sup>83</sup> A pri tem mora biti zelo previden, saj mu ob pretiranem zblíževanju z nasprotno stranko njegova lastna stranka lahko začne obračati hrbet (Lowi in Ginsberg 1996, 253–254). Nekaj vpliva na uspešnost predsednika in njegovih politik imajo tudi različne interesne skupine, kot npr. delodajalci, kmetijstvo, finančna skupnost in druge.

Na uspešnost predsednika prav gotovo vplivajo tudi svetovne in družbene okoliščine takratnega časa. Njegova uspešnost je odvisna od stanja tako v formalni kot tudi neformalni politični strukturi, lahko pa je odvisna tudi od stanja v družbi kot celoti, množičnih medijih ali pa celo nacionalni varnosti ali ekonomiji (Thomas in drugi 1994, 12). Pri tem se pojavlja vprašanje, ali politična situacija v svetu vpliva na to, ali je predsednik dober in uspešen. Bi bil F. D. Roosevelt tako uspešen kot predsednik tudi, če ne bi bil predsednik v času 2. svetovne vojne in velike depresije?

A predsednikova uspešnost kombiniranja teh formalnih in neformalnih virov se razlikuje z vsako administracijo, saj imajo vsi predsedniki ob nastopu funkcije na voljo iste institucije predsedstva in ista pooblastila, od njih samih pa je odvisno, kako jih bodo znali uporabljati in kombinirati med seboj (LeLoup in Shull 2003, 72).<sup>84</sup> Kot pravita Ashbee in Ashford (1999, 109), predsednikove pristojnosti niso fiksne in se razlikujejo glede na različna področja oblikovanja politik, odvisne pa so tudi od predsednikovih političnih veščin in karakterja. Čeprav predsednika omejujejo ostale družbene sile in politična razmerja, pa ima

---

<sup>83</sup> Lahko pridobi le toliko glasov iz nasprotne stranke, da bo ukrep sprejet (*cross-partisanship*); lahko pa stremi k temu, da bi dosegel večino obeh strank (*bipartisanhip*).

<sup>84</sup> Pri kombiniranju uporabe teh virov sta bila neuspešna predsednika Gerald Ford in Jimmy Carter; zelo uspešen pa Ronald Reagan, saj je uporabil ves potencial, ki ga ponuja predsedniška funkcija in je bil tudi izredno popularen predsednik (Heineman in drugi 1995, 194).

predsednikova osebnost lahko velik vpliv na potek dogodkov (Greenstein v Aberbach in Petersen 2010, 219). Zelo pomembna je njegova sposobnost dobrega komuniciranja. Med predsedniki, ki so to obvladali do popolnosti, so bili F. D. Roosevelt, J. F. Kennedy, R. Reagan in tudi aktualni predsednik Barrack Obama. Prav tako je za uspeh ključna predsednikova zmožnost organiziranja, ki se kaže v tem, da dobro izbere svoje osebe in ga zna povezati v učinkovito ekipo, s tem pa bolje dosega svoje cilje (LeLoup in Shull 2003, 72). Ključna je tudi predsednikova politična izkušnost oz. sposobnost, da zna sodelovati z drugimi političnimi akterji in odločevalci, saj potrebuje njihovo podporo za sprejem svojih politik (pri tem je bil zelo uspešen L. B. Johnson). Seveda pa mora biti tudi sposoben dajati jasne politične vizije, saj mora že vnaprej vedeti, katere aktivnosti so v skladu z njegovim političnim ciljem in ne sme brezglavo skakati iz ene politike v drugo (Greenstein v Aberbach in Petersen 2010, 220–221).

Kot trdi Neustadt (v Woll 1996, 281), je večina predsednikovih političnih virov moči neformalnih in predsednik svojo moč izvaja predvsem s sposobnostjo pogajanja in prepričevanja, ne pa z zmožnostjo ukazovanja. Predsednikom torej uspe svoje cilje dosegati s konsolidacijo in maksimiziranjem osebne politične moči ter s spretnim upravljanjem političnih virov.

### *3.2.3 Omejitve predsednikove moči*

Predsednik ZDA je v teoriji videti mogočen, a v praksi se sooča z mnogimi omejitvami (Mervin 1993, 86). Čeprav ima veliko formalnih pooblastil in virov za svoje vodenje, pa nikakor nima popolne kontrole nad lastno vejo oblasti. Omejujejo ga kompleksnost sistema in razdrobljena birokracija, konflikt med njim in birokracijo, zunanji vplivi in pritiski na birokracijo ter težave pri vzpostavljanju učinkovitega sistema vodenja znotraj vlade. Predsedniki se navadno zavedajo omejitev svoje funkcije, a le težko prepričajo druge akterje, da te omejitve res obstajajo. Pričakovanja s strani medijev in javnosti so zelo visoka in prav zaradi omejitev svoje funkcije predsednik včasih ne more izpolniti vseh svojih obljub, česar pa drugi ne razumejo in so do njegovega dela zelo kritični (Jones v Woll 1996, 321).

Eden od omejujočih dejavnikov je zagotovo avtonomija drugih političnih akterjev, saj si predsednik predvsem v notranji politiki deli pooblastila in odgovornost z drugimi akterji, ki

imajo lastne interese in politične vire.<sup>85</sup> Največja omejitev za predsednika je še vedno zakonodajna veja oblasti. A čeprav je v ustavi zapisano, da ima kongres vsa zakonodajna pooblastila, je danes predsednik očitno dominanten partner v zakonodajnem procesu – večina zakonodajnih iniciativ pride z njegove strani in le malo pomembnih zakonov je lahko sprejetih brez njegove podpore (Mervin 1993, 89–90).<sup>86</sup> Ravnotežje moči med izvršno in zakonodajno oblastjo v nacionalnem političnem sistemu v 20. stoletju se je torej močno obrnilo v prid predsednika, kljub temu pa je za dobre odnose s kongresom ključno, da predsednik izbere dobre člane svoje Pisarne za stike s kongresom (*Office of Congressional Relations*) oz. zakonodajne oficirje za zvezo (*Legislative Liaison*), saj je za uspeh predsednikovih politik nujno pomemben prav uspeh v kongresu. Ker je moč tam zelo razdrobljena in razpršena, se mora predsednik ukvarjati z množico strankarskih vodij in vodij odborov, pisarna za stike s kongresom pa zbira informacije in jih prenaša na relaciji kongres – predsednik. Nekateri predsedniki se celo sami zelo angažirajo in lobirajo, drugi pa rajši za to imenujejo strokovnjake (LeLoup in Shull 2003, 71). Najprej predsednik seveda začne pogajanja z vodji iz svoje stranke, a samo njihovo sodelovanje ga ne pripelje daleč, saj strankarski vodje v ZDA nimajo tako velikega vpliva kot v parlamentarnem sistemu. Za podporo njegovim politikam je ključna podpora vodij odborov, ki imajo največ vpliva na sprejemanje odločitev (Mervin 1993, 91–98). Ker je kongres brez dvoma največja ovira, s katero se predsednik sooča pri oblikovanju notranje politike, imata uspeh ali neuspeh pri njegovih odnosih s kongresom velik vpliv na uspeh njegove funkcije. Vpliv na omejitve predsednikovih pristojnosti ima tudi zvezno sodstvo, še posebej vrhovno sodišče, a je ta vpliv veliko manjši od vpliva kongresa.<sup>87</sup> Vrhovno sodišče nima namreč nobenih sredstev za uveljavljanje svojih odločitev in pri tem potrebuje pomoč predsednika, ki nadzira izpolnjevanje njegovih odločitev (Mervin 1993, 99). Predsedniki zato skušajo na vrhovno sodišče vplivati z izbiro sodnikov, kar je lahko dvorezen meč, saj včasih njihov imenovan sodnik ne odloča tako, kot bi se od njega pričakovalo. A vseeno lahko s pametnim imenovanjem sodnikov omeji vpliv sodišč na njegovo delovanje in preko sodne veje dosega tisto, kar mu v kongresu ne uspe (Mervin 1993, 101).<sup>88</sup> Prav tako predsednika omejuje

---

<sup>85</sup> Npr. člani kongresa so odgovorni svojim volilnim okrožjem in predsednika podpirajo samo takrat, ko je to za njih prednost; omejujejo ga tudi guvernerji in župani mest, ker so neodvisno izvoljeni in imajo možnost podpirati, tolerirati predsednikove politike ali pa jim nasprotovati (Mervin 1993, 89).

<sup>86</sup> A še vedno mora vsak predlog zakona iti skozi kompleksno mrežo odborov in pododborov, kar lahko pomeni zavlačevanje postopka ali pa celo poraz. Pomaga tudi, če je kongres v rokah predsednikove stranke, kar pa je zadnje čase redkost.

<sup>87</sup> Sodna oblast je namreč šibkejša od drugih dveh, čeprav ločitev oblasti predvideva tri enakovredne veje oblasti (Mervin 1993, 98).

<sup>88</sup> Pri tem je bil zelo uspešen Ronald Reagan (Mervin 1993, 101).

federalna ureditev ZDA, v kateri so župani in guvernerji izvoljeni neodvisno in lahko predsednikovim politikam nasprotujejo. Tudi osebje Bele hiše lahko predstavlja oviro, saj je številno, hkrati pa ima svojo voljo in zato lahko prihaja do konfliktov (Heineman in drugi 1995, 199).<sup>89</sup>

Predsednika vsekakor omejujeta tudi velikost in kompleksnost zvezne vlade, saj predsednik nadzira približno tri milijone zveznih vladnih uslužbencev; od tega jih lahko sam izbere in imenuje približno dva tisoč, ostali pa mu lahko nasprotujejo, če se ne strinjajo z njim.<sup>90</sup> Večino imenovanj naredi zaradi zaslug in pomoči pri vodenju kampanje in podpori (*patronage*), drugi pa morajo biti všečni določenim interesnim skupinam, sindikatom in drugim akterjem na političnem parketu. A za predsednikovo uspešnost je ključno to, da je s podporo administracije sposoben uveljavljati svoje izbire in vpeljevati svoje politike v politični sistem. Ko predsednik sprejme določeno politiko, to namreč še ne pomeni, da jo bodo vsi podrejeni začeli izvajati in se je držali (sploh če so predsednikovi cilji drugačni od prevladujočih norm in smeri agencij), ampak je položaj precej bolj zapleten. Z vsemi ministrstvi in agencijami se mora še pogajati in jih prepričati, da je to najboljša rešitev, nato pa budno spremljati implementacijo te politike (Heineman in drugi 1995, 201).<sup>91</sup> Težava je tudi v tem, da zvezne agencije zelo težko spremenijo smer svojega delovanja, tudi če jim predsednik imenuje novega vodjo. Hkrati obstaja nevarnost, da se na novo imenovani vodje poistovetijo z agencijo ali ministrstvom in sprejmejo prioritete svojega organa, ne pa prioritete predsednika. Karierni birokrati imajo namreč velik vpliv, včasih se njihova strankarska pripadnost ali prioritete glede politik ne skladajo s predsednikovimi (Mervin 1993, 104). Tudi člani kabineta so lahko nezanesljivi, kar prinaša precejšnjo težavo za delovanje predsednika. Seveda pa delo še dodatno otežujejo simpatizerji nasprotne stranke, ki delajo v administraciji.

Oviro predsednikovemu učinkovitemu vodenju vsekakor predstavljata neizkušenosť, če ne pozna notranjega delovanja organizacije, ki naj bi jo vodil, in pa dolžina njegovega mandata. Predsednik je izvoljen za dobo štirih let z možnostjo samo ene ponovne izvolitve in nima časa

---

<sup>89</sup> Čeprav je določena stopnja konflikta koristna, da predsednik sliši tudi nasprotna mnenja in predloge. Če se predsednik obkroži samo z osebjem, ki mu ves čas prikimava in ni kritično, to ni dobro.

<sup>90</sup> Politična kultura, ustava in šibkost strank v ZDA lahko namreč ustvarijo okoliščine, v katerih lahko imenovani uradniki in birokrati spodkopavajo ali porazijo volje predsednika.

<sup>91</sup> Od ustanovitve Izvršne pisarne predsednika (EOP) leta 1939 naprej imajo predsedniki osebje, ki jim pomaga urejati in nadzorovati zvezno administracijo. Njegovi pomočniki znotraj EOP pomagajo predsedniku uveljavljati njegove preference in želje ter mu poskušajo pomagati obdržati nadzor nad politično agendo (Mervin 1993, 103).



za počasno dogajanje, v kongresu in administraciji pa se vse dogaja zelo počasi in z zamikom, kar ga resnično omejuje. Težave na tem področju se pokažejo še posebej v njegovih zadnjih dveh letih na položaju, seveda v primeru, da po tem ne bo več kandidiral: najvišji in najpomembnejši svetovalci odidejo novim izzivom nasproti in iščejo boljše možnosti, v predsednikovi ekipi pa zato velikokrat ostanejo samo njegovi nasprotniki. Prav tako se, ko postane jasno, da predsednik ne bo več kandidiral, vsa pozornost usmeri v naslednjo predsedniško tekmo. Vsaj 18 mesecev pred volitvami se že začne bitka za strankarske nominacije; takrat se vse usmeri k viziji morebitnega novega predsednika in ni več pomembno, kaj govori in misli trenutni predsednik. Nekateri zato predlagajo, da bi se ustava popravila in bi predsedniku dali samo en šestletni mandat. Tako bi bil predsednik manj odvisen od posebnih interesov in strankarske politike in bi lahko bolje uresničeval politike, ki se mu zdijo koristne za državljane. A ameriški sistem je zgrajen na prepričanju, da se mora predsednik posvečati razpoloženju volivcev. Prav tako bi šestletni mandat omejil predsednikovo sposobnost pridobivanja podpore za svoje politike – zakaj bi namreč člani kongresa sledili predsedniku, ki na naslednjih volitvah ne bo vodil njihove stranke? Ali se bodo birokrati lažje in uspešneje upirali kandidatu, ki se mu mandat izteče po šestih letih ali tistemu, ki se mu izteče po osmih (Heineman in drugi 1995, 201–202)?

Seveda pa predsednika omejujejo tudi posamezne države, mediji, interesne skupine, mednarodne organizacije in tuje vlade ter družbene razmere v celoti, in da bi lahko uspešno deloval in izpolnjeval svoje naloge, se mora znati spopadati s temi vplivi in premagovati vse ovire. S pravim pristopom je namreč mogoče doseči marsikaj, pri tem pa je ključnega pomena njegova sposobnost prepričevanja drugih sodelujočih v političnem procesu, ne pa moč izdajanja ukazov ali povelj – druge politične akterje mora namreč prepričati v svoj prav, ne pa jim ukazovati (Thomas in drugi 1994, 12).

Ugotovili smo, da mora predsednik za učinkovito vodenje države in doseganje podpore za svoje politike dobro obvladovati izjemno razdrobljen in razdeljen politični sistem. Večini predsednikov to ni uspelo, saj so jih omejevali problemi, povezani s predsednikovanjem in kot pravi Mervin (1993, 111), je le peščica sposobnih predsednikov dosegla neko raven uspeha. Morda bi lahko celo rekli, da ima predsednik veliko več omejitev svojih moči kot pa možnosti za potencialno zlorabo pooblastil. Heineman in drugi (1995, 198) celo trdijo, da se odgovornost in naloge predsednika povečujejo hitreje kot njegova sposobnost za njihovo izvajanje.

### 3.3 Predsednik in oblikovanje zunanje politike

Kot smo že ugotovili, ima predsednik na različnih področjih različne pristojnosti – obramba in zunanja politika na eni strani ter notranja politika na drugi strani –, čeprav ustava sama ne določa jasne delitve glede notranjih in zunanjih zadev in njen okvir onemogoča učinkovito centralno vodenje zunanje politike s strani močne izvršne oblasti (Peterson 1994, 219).<sup>92</sup> Predsednik je skupaj s celotno izvršno oblastjo odgovoren za oblikovanje in izvajanje zunanje politike in ima pri tem relativno proste roke, glede notranje politike pa ima veliko omejitev in se mora za sklenitev kompromisa pogajati, zato mora imeti za svoje notranjepolitične programe vedno veliko podporo kongresa. A ker se to ne zgodi prav pogosto, Wildavsky (v Woll 1996, 306–308) ugotavlja, da so imeli predsedniki v obdobju po 2. svetovni vojni veliko več uspeha pri izvajanju zunanje in obrambne politike kot pa pri dominiranju v notranji politiki. Na področju notranje politike so torej predsedniki moderne dobe uspeli doseči bolj malo, pri zunanjepolitičnih zadevah pa so neuspehi predsednika bolj izjema kot pravilo. Wildavsky je celo trdil, da bi lahko pri ameriškem sistemu govorili o dveh ločenih vlogah predsednika oz. kar o dveh predsednikih: prvi je predsednik za notranje zadeve, ki je izpostavljen političnim razpravam, pritisku interesnih skupin in nenehnim bojem s kongresom; drugi pa je predsednik za zunanje zadeve. Ta uživa svojo neodvisnost, spoštovanje in prestiž, ki mu omogočajo avtonomno vodenje zunanjih zadev države. Res pa je, da predsedniki več časa in pozornosti posvečajo zunanjim zadevam; v času, ko se v mednarodni areni dogodki vrstijo hitreje in so intenzivnejši, več kot polovico svojega časa namreč namenijo zunanji politiki in nacionalnim varnostnim vprašanjem. Verjetno je razlog tudi ta, da so na tem področju bolj avtonomni, pri notranjih zadevah pa se morajo dogovarjati s kongresom, interesnimi skupinami in birokracijo, od katerih ima vsak svoje lastne programe in interese, kar predsedniku zbija avtoriteto.

A v času oblikovanja predsedniške funkcije so bile stvari malce drugačne. George Washington kot prvi predsednik ni bil najbolj naklonjen sklepanju stalnih zavezništev s katerim koli delom sveta in je zunanjo politiko videl bolj omejeno (Lowi in Ginsberg 1996, 688).<sup>93</sup> Danes je položaj Združenih držav Amerike popolnoma drugačen, saj gre za velesilo z več ali manj stalnimi zavezništvimi po vsem svetu, in njeno razvejano zunanjo politiko bi

---

<sup>92</sup> Predsednik je glede na ustavo vrhovni poveljnik oboroženih sil, hkrati pa za uresničevanje tega nima na voljo nobenih drugih pristojnosti, medtem ko ima kongres možnost razglasitve vojne, sklica vojske in priprave na skupno obrambo (Peterson 1994, 220).

<sup>93</sup> Več o tem je zapisano že v poglavju o razvoju predsedniške funkcije skozi čas.

ustanovni očetje le stežka prepoznali (Davidson in drugi 2008, 449). Oblikovanje in implementacija zunanje in varnostne politike sta danes stalna in ne le občasna zaveza.

Čeprav v današnjem času še vedno obstajajo razlike v predsednikovi moči na področju zunanje politike v primerjavi z notranjo, pa je meja med obema politikama danes precej zabrisana in zato ne moremo več govoriti o strogo ločenem predsedstvu oz. o dveh predsednikih, kot je to trdil Wildavsky (Sigelman 1979, 1198). Zunanja politika postaja vse bolj podobna notranji in tudi tam se kaže strankarska razdeljenost, ki ima vpliv tudi na delovanje predsednika. Kot so v svoji študiji ugotavljali Fleisher in drugi (2000, 3), je predsednikov uspeh na področju zunanje politike vse od drugega mandata Ronalda Reagana naprej upadal, saj je glasovanje o zadevah zunanje politike v kongresu od takrat naprej precej bolj strankarsko.<sup>94</sup> Tako sta danes tako zunanja kot tudi notranja politika podvrženi strankarskim razpravam, interesu volivcev in zakonodajni vpletenosti (Peterson 1994, 227). Prav tako je od 80. let 20. stoletja naprej moč opaziti, da obstaja veliko nestrinjanje glede glavnih ciljev ameriške zunanje politike, kar seveda še otežuje možnost predsednikove prevlade na področju zunanje politike (Oldfield in Wildavsky 1989, 56).

Nekateri politiki sicer trdijo, da so državljani preobremenjeni z domačimi zadevami in da jih zunanje zadeve ne zanimajo, a Davidson in drugi (2008, 474) ugotavljajo, da to ne drži, saj je ljudstvo vse bolj zainteresirano za zunanjepolitične zadeve, večina ameriških državljanov pa tudi podpira aktivno vlogo ZDA v svetu.<sup>95</sup> Volivci se tudi vse pogosteje na podlagi uspehov v zunanjepolitičnih zadevah odločajo o svoji izbiri na volitvah oz. po teh uspehih na področju zunanje politike ocenjujejo tako predsednika kot tudi politične stranke v kongresu (Kushner Gadarian 2010, 1046).<sup>96</sup> Kongres je namreč vse bolj vpet v zunanjepolitične odločitve in zaradi boljše informiranosti igra agresivnejšo vlogo tudi v zunanji politiki. Prav tako je danes proces odločanja bolj strankarski kot včasih, interesne skupine, ki jih zanima zunanja politika, pa danes veliko bolj uporabljajo kongres za sporočanje svojih pomislekov (Sigelman 1979, 1204).

---

<sup>94</sup> To si bomo podrobneje pogledali v poglavju o odnosu med predsednikom in kongresom.

<sup>95</sup> Kot v svojem prispevku trdita Oldfield in Wildavsky (1989, 58), bolj zainteresiran narod pomeni tudi bolj ideološko usmerjen narod, kar pomeni tudi določene pritiske na oblikovanje politik in s tem tudi (ne)zmožnost predsednika, da o zunanjepolitičnih zadevah odloča sam.

<sup>96</sup> Kot v svoji knjigi ugotavljajo Abramson in drugi (2007, 176), je bila podpora Georgu W. Bushu visoka predvsem zaradi njegovih zunanjepolitičnih uspehov (vojna proti terorizmu).

Čeprav so ZDA ena glavnih in redkih svetovnih velesil, pa so razmere v svetu v zadnjem času zmanjšale možnost predsednika, da bi bil glavni oblikovalec svetovnega dogajanja. Propad komunizma in razpad Sovjetske zveze sta eliminirala mentaliteto hladne vojne, v kateri je bilo predsedniško vodenje nujno. Prav tako so tudi druge ekonomske in geopolitične spremembe zmanjšale možnost ZDA, da bi v svetu ravnale neodvisno.<sup>97</sup> Kot pravi Richard Rose (v LeLoup in Shull 2003, 61), se je moderno predsedstvo, katerega začetnik je bil F. D. Roosevelt, končalo, in imamo sedaj že obdobje postmoderne predsednika, ki ne more biti več dominanten v mednarodnem sistemu. Čeprav je Bela hiša vajena vplivati na druge države, pa mora postmoderni predsednik sprejeti dejstvo, da lahko sedaj druge države vplivajo na to, kaj bo dosegla Bela hiša.

#### **4 KONGRES ZDRUŽENIH DRŽAV AMERIKE**

Ameriški kongres je glede na Ustavo ZDA prva in glavna veja oblasti, hkrati pa eno najpomembnejših predstavniških teles na svetu, saj njegova vsakdanja dejanja vplivajo na življenje vseh Američanov in tudi mnogih drugih ljudi na svetu (Smith in drugi 2007, 1). Je izjemno kompleksna institucija in le redki popolnoma razumejo njegovo delovanje, saj ga sestavlja 535 članov, skoraj 25.000 zaposlenih ter obsežen in zapleten sistem odborov ter postopkov, ki se je oblikoval več kot dvesto let. Prav tako se kongres nenehno spreminja in je izredno prepustna institucija, saj novi problemi ustvarjajo nove zahteve za kongres, volitve pa prinašajo nove člane, ki velikokrat spremenijo razmerje moči v predstavniškem domu in senatu (Lowi in Ginsberg 1996, 152).

Kongres ZDA je sicer dvodomno telo, med predstavniškim domom in senatom pa obstajajo tako podobnosti kot razlike. Vsa zakonodaja mora biti v obeh domovih sprejeta v enaki obliki, oba domova imata odgovornost nadzora nad delom izvršne oblasti, prav tako imata oba svoje delo organizirano v odborih in imata za opravljanje dela na voljo precej osebja (Ashbee in Ashford 1999, 72).<sup>98</sup> A mandat njunih članov je različno dolg, različna je njuna velikost, različni so pogoji za izvolitev, prav tako pa se razlikujejo pravila vsakega doma, strankarska pripadnost in kolektivna identiteta. Velikokrat obstajajo med njima tudi mnenjske razlike in

---

<sup>97</sup> Ne gre namreč več za samozadostno gospodarstvo, ampak so tudi ZDA na svetovnem trgu odvisne od drugih.

<sup>98</sup> Povprečen kongresnik ima na razpolago približno 17 uslužbencev, senator pa okrog 40 pomočnikov. Večina je vključenih v vsakodnevno pisarniško delo, nekaj je političnih svetovalcev, drugi pa so zaposleni v okrožjih in pisarnah po posameznih državah. Velika večina od skoraj 25 tisoč jih dela v različnih odborih (Ashbee in Ashford 1999, 73).

med seboj tekmujeta za prevlado (Lowi in Ginsberg 1995, 73). V predstavniškem domu so zaradi velikega števila članov pravila delovanja zelo podrobna, formalna in razumljiva. Člani se specializirajo za le nekaj področij politik in so člani zgolj enega ali dveh odborov. Velik pomen v predstavniškem domu imajo stranke (Ashbee in Ashford 1999, 74).

Na začetku 19. stoletja je bil kongres dominantna politična institucija nacionalne vlade (Woll 1996, 357). A hkrati z naraščajočo vlogo ZDA v svetu in vse večjim pomenom zvezne vlade pri oblikovanju notranjih zadev, je naraščala tudi avtoriteta izvršne veje oblasti. To je seveda pomenilo, da so se pristojnosti kongresa zmanjševale (Ashbee in Ashford 1999, 68). Njegov prestiž in moč sta upadla, pristojnosti predsednika in vrhovnega sodišča (pa tudi birokratskega aparata) pa so precej narasle (Woll 1996, 357). Kljub upadanju njegovega vpliva pa je kongres še vedno skoraj edino nacionalno reprezentativno telo, za katerega lahko rečemo, da vlada. Mnogo reprezentativnih teles po svetu je namreč samo predstavniških, kar pomeni da so njihove funkcije le potrjevanje in legitimiranje odločitev nacionalnega vodstva (Lowi in Ginsberg 1996, 152). Še vedno je torej kongres zelo pomemben organ, Ashbee in Ashford (1999, 68) celo trdita, da spet prihaja obdobje naraščanja njegove moči. Čeprav ima predsednik velik vpliv na odločitve v kongresu, pa ta še zdaleč ne sprejme vseh njegovih politik. Kongres ima namreč še vedno pomembne pristojnosti, kot npr. sprejemanje zakonodaje, razglasitev vojne, ratifikacijo pogodb, sprejem proračuna, soglašanje s pomembnejšimi političnimi imenovanji in kar je ključno – nadzor nad ministrstvi in agencijami izvršne veje oblasti.

V tem poglavju bomo ogledali, kako se je kongres razvijal skozi čas, kakšno moč in pooblastila ima danes ter kaj ga omejuje, prav tako pa nas bo zanimalo, kakšna je vloga političnih strank, ki so za njegovo delovanje ključne.

#### **4.1 Razvoj kongresa skozi čas**

Začetek razvoja ameriškega kongresa sega v leto 1774, ko se je v Philadelphii zbral Prvi kontinentalni kongres,<sup>99</sup> in sicer kot korak naprej pri reševanju težav in razhajanj med kolonijami in britansko vlado. To je bil začetek državnih predstavniških zborov v ZDA. Ta kongres ni bil zamišljen kot stalno telo, ampak le kot začasna konvencija delegatov iz kolonij

---

<sup>99</sup> Gre za čas bostonske čajanke in britanske utrditve vojaške in politične kontrole nad Massachusettsem (Ferfila 2002, 479).

(Smith in drugi 2007, 33). A zaradi spora z Britanci se je že takoj naslednje leto zbral Drugi kontinentalni kongres, ki je razglasil neodvisnost od Velike Britanije. Trajanje začasnega kontinentalnega kongresa se je torej podaljšalo v ameriško vojno za neodvisnost in s Členi konfederacije leta 1781 je ta kongres dobil dejansko vlogo (Davidson in drugi 2008, 16–17). Prvi in drugi kontinentalni kongres sta torej predstavljala začetek ameriške nacionalne politike; zaradi želje po samostojnosti so se Američani uprli Britancem in po nekajletnem sporu z bivšo državo so bivše britanske kolonije oblikovale nove vlade in spisale ustave.<sup>100</sup> Vse so vključevale neke vrste listine svoboščin in vse so bile osredotočene na delitev moči med zakonodajno, izvršno in sodno vejo oblasti, kjer pa te veje med sabo niso bile enakovredne. Skoraj vse ustave so namreč glavno vlogo in večino pristojnosti podeljevale zakonodajni veji. V bistvu takrat ni bil vzpostavljen noben nacionalen izvršni organ. Nato je bil v času Členov konfederacije in vojne za neodvisnost kongres edini, ki se je ukvarjal z vojno proti najmočnejši svetovni sili, Angliji, saj je iskal diplomatske zaveznike in hkrati reševal notranje zadeve. Kadar je bilo zadev preveč, da bi jih lahko obravnaval, je kongres naloge delegiral svojim odborom in nekaterim stalnim izvršnim agencijam. Strogo vojaške zadeve je kongres prepuščal vodji vojaških zadev, Georgeu Washingtonu. A pravila so ta kongres resnično omejevala, saj mu Členi konfederacije niso podeljevali pravih pooblastil. Ni namreč mogel uravnavati trgovine ali povečevati davkov, prav tako zaradi neobstoja izvršne oblasti ali sodnih institucij ni mogel uveljavljati zakonov, ki jih je sprejel – bil je torej odvisen od pripravljenosti vlad posameznih držav, da so izvajale njegove politike. V nasprotju s šibkim kontinentalnim kongresom pa so bile državne zakonodajne institucije večinoma zelo močne in vplivne. Ustave, sprejete po razglasitvi neodvisnosti, so jim sicer dajale pristojnost imenovanja guvernerjev, ki naj bi bili neke vrste upravljavci države, a glavno vlogo je še vedno imela zakonodajna oblast, ki je svojo vlogo še krepila (Smith in drugi 2007, 33).

Sprva torej kongresna vlada sploh ni bila neuspešna. Težave so se pojavile šele po vojni za neodvisnost, ko se nacionalna zakonodaja in zakonodaje posameznih držav niso najbolje znašle z izzivi takratnega časa in se je pojavila potreba po spremembi (Davidson in drugi 2008, 16–17). Zaradi neučinkovitosti kontinentalnega kongresa in velikokrat precej tiranskih zakonodajnih organov posameznih držav, so pisci ustave iskali neko novo ravnovesje. S tem namenom so želeli ustvariti močnejšo zvezno vlado z močnim kongresom, ki bi ga lahko nadzirala predsednik in vrhovno sodišče (Smith in drugi 2007, 35). Kot je poudarjal že

---

<sup>100</sup> Ki so bile torej v nasprotju z angleško ustavo vse zapisane.

Madison, v sistemu *checks and balances* ni mogoče vsaki od vej oblasti podeliti enake moči, v republiki pa je nujna prevlada zakonodajne veje. A rešitev za omejitev te zakonodajne oblasti je, da se prav tako razdeli na različne veje; te veje imajo potem različne načine izvolitve in različne načine delovanja ter so čim manj povezane ena z drugo, kolikor jim to dopušča narava njihovih skupnih funkcij (Madison 1788b). Na ustavni konvenciji leta 1787 je bilo zato največ posvetovanj in razprav namenjenih prav strukturi in pristojnostim kongresa. Vsi delegati so se strinjali, da je potrebna močnejša centralna vlada, ki naj jo predstavlja kongres, a nikakor se niso mogli zediniti glede predstavnštva v njem (Lowi in Ginsberg 1995, 83). Ker je bilo očitno, da bo kongres zelo dominanten, so ga razdelili na dva doma, pri tem pa so morali upoštevati interese malih in velikih držav ter severnih in južnih držav, ki so bile suženjske.<sup>101</sup> Po vzoru britanskega parlamenta in po sklenjenem kompromisu so v prvem členu ustave določili, da bo zakonodajno vejo oblasti predstavljal dvodomen kongres, sestavljen iz predstavniškega doma in senata (Davidson in drugi 2008, 17).<sup>102</sup>

Predstavniški dom so ustvarili z namenom, da bi z zastopstvom vseh prebivalcev ZDA v kongresu zaščitili interese revnejših državljanov, senat pa so ustvarili za omejitev prevelike moči ljudstva, zastopanega v predstavniškem domu in torej za zaščito pravic lastnine in interesov manjšine pred večino. Prav tako so želeli, da je senat voljen posredno, in da bo tako predstavljal bogate in konservativne interese držav.<sup>103</sup> Ta sistem je ustvarjen na podlagi doktrine, da ljudska veja oblasti ne sme imeti popolnih pravic, sploh pa ne na področju zakonodaje, ki se dotika pravic lastnine (Beard v Woll 1996, 38–39). Končni rezultat takšnega sistema naj bi bila energična centralna vlada, ki bi lahko funkcionirala neodvisno od držav, a bi imela omejena pooblastila glede na specifičen namen, ki bi si jih delile tri veje oblasti (Davidson in drugi 2008, 17).

---

<sup>101</sup> Velike države z veliko prebivalci so želele predstavništvo glede na prebivalstvo, male države pa so vztrajale na enakem predstavništvu vseh, ki so ga imele že s Členi konfederacije (Davidson in drugi 2008, 25).

<sup>102</sup> Dvodomnost je bila še dodatno zagotovilo, da bo s tekmovanjem med obema domovoma tudi omejena moč kongresa. Dejstvo je, da domova ne moreta delovati tako hitro kot enodomen organ, hkrati pa zagotavljata zastopnost različnih interesov (Woll 1996, 357).

<sup>103</sup> Senatorje je zato na začetku izbiral zakonodajni organ posamezne države, saj so želeli, da bi imel senat več modrosti in boljši sistem kot predstavniški dom. A čeprav so bili izvoljeni na tak način, še niso bili izolirani od demokratičnih pritiskov, saj so morali biti za izvolitev precej aktivni v svoji stranki, v senatu pa potem zagovarjati ekonomske interese svoje države – v bistvu niso delovali nič drugače kot danes, ko jih izvoli ljudstvo neposredno. S 17. amandmajem iz leta 1913 so določili neposredno izvolitev senatorjev, s čimer so želeli poglobiti participacijo državljanov in omejiti posebne strankarske in ekonomske interese (Davidson in drugi 2008, 26).

Prvi kongres ZDA se je sestel leta 1789 v New Yorku, kjer je bil takrat sedež vlade. Člani tega prvega kongresa niso bili popolni novinci na zakonodajnem področju, saj so večinoma imeli izkušnje iz sodelovanja pri kontinentalnem kongresu in v svojih državnih zakonodajnih telesih v času po osamosvojitvi od Britanije (Smith in drugi 2007, 32). Ob prvem sklicu je imel predstavniški dom 65 članov, senat pa le 26. A z dodajanjem novih držav k ZDA je senat rasel.<sup>104</sup> Kar zadeva predstavniški dom pa ustava v 2. razdelku prvega člena določa desetletni cenzus, po katerem naj bi se določalo število članov v tem domu. Že ustanovni očetje so namreč predvideli, da se bo število predstavnikov občasno moralo povečevati v skladu z načinom, določenim v ustavi, saj se bodo verjetno spreminjale tudi razmere v družbi.<sup>105</sup> Že takoj po prvem desetletnem cenzusu je bilo število predstavnikov povečano na 104 člane, potem pa je to število postopno raslo. Leta 1910 je cenzus pripeljal do števila 435, ki velja še danes.<sup>106</sup> Takšna rast je predstavniški dom prisilila v to, da so se razvijali močni vodje, da se je dobro oblikovalo delo v odborih, strogo omejila razprava o zadevah ter dobro razdelali načini dela na zasedanjih. V manjšem in intimnejšem senatu pa ni tako izrazitega vodenja, saj so njihovi postopki manj formalni, možnost razprave je neomejena, pravila senata pa zelo kratka in enostavna. Med senatorji ves čas potekajo neformalna pogajanja, kjer se vse že vnaprej dogovorijo, nato pa le še formalno potrdijo te dogovore. Za senat je še vedno značila neke vrste klubska atmosfera (Davidson in drugi 2008, 27–28).

Prvi kongres ZDA je imel izjemno vlogo in je v svojem mandatu dosegel zelo veliko ter postavil pomemben precedens za naprej. V samo sedmih mesecih po inavguraciji Georgea Washingtona kot prvega predsednika je z akti vzpostavil organizacijo izvršne in sodne veje oblasti,<sup>107</sup> sistem nacionalnih prihodkov in sprejel prvih deset amandmajev k ustavi, t. i. Listino pravic. Ker so se zavedali svojega izrednega pomena, so bili člani kongresa zelo aktivni. Že takoj na začetku je kongres tudi začel oblikovati svojo močno organizacijo, vključno s svojimi izvoljenimi člani, prve stalne odbore in hierarhijo strank (Lowi in Ginsberg 1996, 227).

---

<sup>104</sup> Leta 1800 je imel senat 32 članov, leta 1850 je imel 62 članov, leta 1900 že 90, danes pa v njem sedi 100 senatorjev.

<sup>105</sup> O tem je pisal že Madison v *Federalistu* št. 55.

<sup>106</sup> Kongres je leta 1920 zavrnil povečanje predstavniškega doma, saj število predstavnikov, večje od obstoječega, ne bi bilo smiselno. Če pa bi sledili istemu načinu določanja članstva, bi danes glede na število prebivalstva predstavniški dom moral imeti skoraj 10.000 članov. Ustanovni očetje so predvidevali, da okrožja ne bodo večja od 30.000 ljudi, a danes so nekatera krepko večja (Davidson in drugi 2008, 27).

<sup>107</sup> *Judiciary Act* iz leta 1789.



Kongres je bil vse do začetka 20. stoletja res precej močan in je iniciiral, oblikoval in implementiral programe na vseh področjih ameriške notranje in tudi zunanje politike. Predsedniki – z izjemo Jacksona in Lincolna – so bili v tistem času zelo medli in so prepuščali oblikovanje politik kongresu, sami pa so delovali v okvirih zakonodajne prevlade. Kongresni vodje<sup>108</sup> so bili v tistem času dominantne politične osebnosti in so na predsednike gledali s prezirom. A da bi lahko razumeli moč katerekoli politične institucije, je treba razumeti njen predstavnikiški karakter. Če se je sposobna povezati s pomembnimi interesnimi skupinami in tokovi v družbi (s tem da služi njihovim interesom), jo bodo te skupine podpirale v boju z drugimi institucijami ali javnim nasprotovanjem njenim programom. Če tega ni zmožna narediti, potem se bo ob napadih znašla brez obrambe. V 19. stoletju je bil kongres zelo dostopna institucija, zato so interesne skupine in drugi akterji poskušali dobiti dostop do predstavnškega doma in najti člane, ki bi podpirali njihove interese – kongres je bil takrat torej najbolj reprezentativen. A ob prelomu stoletja se je prevlada kongresa začela zmanjševati, zaradi vse večje dostopnosti izvršne oblasti je ta začela pridobivati pomen in je kmalu postala dominantna. Nacionalne politične sile so se s svojimi težavami vedno bolj obračale na izvršno oblast, kongres pa je s tem izgubljal podporo. Ker je bil predsednik centralna institucija ameriške vlade, je sam s pomočjo ostalih členov izvršne veje razvijal, predstavljal in implementiral glavne zakonodajne iniciative notranje politike, nekoliko pa je vseeno vključeval kongres. V zunanji politiki pa je izvršna oblast popolnoma prevzela glavno vlogo. Glavni preobrat se je zgodil z obdobjem, ko je F. D. Roosevelt predstavil *New Deal* in z mnogimi inovacijami v programih in politikah uspel na izvršno oblast »prikleniti«<sup>109</sup> veliko število pomembnih socialnih in političnih sil, npr. organizirane delavce, kmete, črnce in predstavnike industrije. Ti so imeli tudi največ koristi od Rooseveltovih programov in so zato tudi predstavljali trdno volilno bazo za izvršno vejo oblasti. Vse to je izjemno pripomoglo k povečanju njene moči, seveda na račun upadanja moči kongresa (Lowi in Ginsberg 1996, 152–154).

A v 60. in 70. letih 20. stoletja se je moč kongresu spet povrnila. Takrat so se namreč pojavile nove družbene skupine in sile,<sup>109</sup> ki so želele drugačen fokus ameriške notranje in zunanje politike. Najprej so se obrnile na kongres, ki so ga videle kot svojo bazo, sploh člani senata pa so imeli posluš za njihove ideje, saj so v teh skupinah videli potencialne podpornike za ponovno izvolitev. Veliko senatorjev je tako postalo zagovornikov teh skupin, te skupine pa

---

<sup>108</sup> Npr. Henry Clay, Daniel Webster, John C. Calhoun (Lowi in Ginsberg 1996, 152).

<sup>109</sup> Kot npr. afroameričani, ženske, mladi profesionalci – japiji.

so postale podporniki senata in kongresa kot celote, kar je v tistem obdobju povečalo pomen kongresa (Lowi in Ginsberg 1996, 198). Poleg tega si je kongres v tistem času z nekaterimi sprejetimi akti še na druge načine povečeval svojo vlogo.<sup>110</sup> Precej močan je bil vse do obdobja Ronalda Reagana, ki je zaradi svoje izjemne priljubljenosti spet povečal moč predsednika. A čeprav lahko od F. D. Roosevelta naprej govorimo o prevladi predsednika, smo ves čas priča nihanjem pri dominantnosti vej oblasti, saj vseskozi obstaja konflikt med predsednikom in kongresom, ki pa je v veliki meri odvisen od strankarskega obvladovanja Bele hiše in kongresa (Lowi in Ginsberg 1996, 85). Prav tako lahko ugotovimo, da je bil kongres najmočnejši takrat, ko je bil najbolj reprezentativen in najšibkejši, ko je bil najmanj dostopen za pomembne družbene skupine. V zadnjih tridesetih letih si počasi vrača moč in ugled, saj se zelo trudi, da bi spet predstavljal pomembne politične sile, kot npr. državljanske pravice, feministke, okoljska, potrošniška in mirovna združenja, ki so postale njegova volilna baza (Lowi in Ginsberg 1996, 155).

Od ratifikacije ustave so se Združene države Amerike zelo spremenile – iz majhne kmetijsko usmerjene države brez vpliva v mednarodnih odnosih so postale ena največjih svetovnih industrijskih držav ter vojaška in politična velesila. S tem so se spremenila pričakovanja javnosti od kongresa, ki se je moral temu prilagoditi (Smith in drugi 2007, 40). Ker so se oblikovalci ustave bali tako zakonodajne kot izvršne nadvlade, so kongres in predsednika naperili enega proti drugemu. Zelo dolgo je bil ta boj neenakopraven. Več kot 100 let je bil kongres dominantna institucija v ameriški vladi. Oblikoval in implementiral je tako zunanjo kot notranjo politiko in najmočnejše osebe v vladi so bili govorniki predstavniškega doma in vodje v senatu, ne pa predsednik. Celo v času državljanske vojne, ki je bila izrazito obdobje predsedniškega vodenja, je imel pomembno vlogo pri oblikovanju vojnih načrtov in taktik skupni kongresni odbor za vojno (Lowi in Ginsberg 1996, 153). A da bi se lahko prilagodil zahtevam sodobnega časa, ki so bile precej drugačne kot tiste v 18. stoletju, se je moral kongres precej razviti. Lahko celo rečemo, da se je kongres institucionaliziral, njegove strukture in postopki so dobili obliko in postali urejeni. Institucija je s tem postala strukturirana, zato lahko sledi ustaljenim tradicijam in široko uveljavljenim pričakovanjem glede tega, kako naj bi delovala (Davidson in drugi 2008, 27). Danes je torej kongres precej drugačen kot je bil v času svojih začetkov, ko je bil majhen po obsegu in preprost po vsebini,

---

<sup>110</sup> Kongres je leta 1973 sprejel *War Powers Act* (opisan že v poglavju o predsedniku), okrepil je svoja proračunska pooblastila z *Budget and Impoundment Control Act* iz leta 1974 (predsednik ne more več zadrževati sredstev) ter ustanovi *Congressional Budget Office* (Kongresni urad za proračun).

hkrati pa je bil le institucija za polovični čas, medtem ko danes skoraj neprenehoma zaseda.<sup>111</sup> Obravnaval je le malo zadev in zato so člani lahko pregledali vse. Danes to ni mogoče, saj se je zakonodaja razširila tako po obsegu in kompleksnosti kot tudi po sami količini. Kongres se namreč ubada z zadevami, ki so bile včasih prepuščene posameznim državam ali lokalnim skupnostim in sploh niso spadale med vladne dejavnosti, prav tako pa je zakonodaja danes kompleksnejša kot včasih.<sup>112</sup> Ker se je količina dela v kongresu v zadnjih 50 letih podvojila, se člani kongresa močno zanašajo na odbore in njihova mnenja glede določenih zadev, nato pa se na podlagi tega odločijo in glasujejo (Davidson in drugi 2008, 29).

#### **4.2 Moč in pooblastila kongresa**

Pristojnosti kongresu podeljuje prvi člen ustave, ki je tudi najobsežnejši člen. To kaže na velik pomen kongresa, ki so ga predvideli ustanovni očetje. Čeprav so se bali premočne zakonodajne veje oblasti, so kongresu dodelili precej širok mandat, saj so ga videli kot glavni repozitorij vladnih pristojnosti (Davidson in drugi 2008, 18).<sup>113</sup> Poleg glavne, zakonodajne vloge, so kongresu podeljene še mnoge druge pristojnosti: pristojnost določanja in pobiranja davkov, taks, carin in trošarin, plačevanja dolgov in zagotavljanje skupne obrambe in splošne blaginje ZDA; izposojanje denarja v imenu ZDA; urejanje trgovine s tujimi državami in tudi med posameznimi državami ZDA; osnovanje enotnega sistema pridobitve državljanstva in enotne zakonodaje na področju stečajev po vseh ameriških državah; predpisovanje kazni za ponarejanje vrednostnih papirjev; ustanavljanje poštnih uradov in poštnih poti; pospeševanje razvoja znanosti in umetnosti; ustanavljanje sodišč, nižjih od vrhovnega sodišča; napoved vojne in zbiranje ter vzdrževanje vojske in mornarice; sprejemanje drugih zakonov, ki so nujni in primerni za izvajanje teh navedenih pristojnosti (The Constitution of the United States, 1. čl.).

Pri sprejemanju zakonov in oblikovanju politik sta domova enakovredna, saj mora biti zakon z večino sprejet v vsakem od domov v enaki obliki, a imata v tem procesu različni vlogi

---

<sup>111</sup> V začetku 20. stoletja je zasedal približno 9 mesecev v celotnem dvoletnem mandatu, ostali del časa pa so člani preživeli doma v stiku z volivci ali počeli kaj drugega. Danes kongres skoraj neprekinjeno zaseda – senat zaseda približno 300 dni v letu, predstavniški dom pa zaradi svoje učinkovitosti malo manj. V času zasedanja člani kongresa delajo v povprečju 11 ur dnevno (Davidson in drugi 2008, 29).

<sup>112</sup> V dvoletnem obdobju je predstavljenih okoli 8000 predlogov zakonov in od tega se jih sprejme okrog 500. Prav tako je imel povprečen predlog zakona v prvi polovici 20. stoletja približno 2,5 strani, v začetku 21. stoletja pa jih ima več kot 18 (Davidson in drugi 2008, 29).

<sup>113</sup> V 8. razdelku 1. člena ustava namreč kongresu dodeljuje zelo veliko pooblastil in tukaj se kaže obseg vladne avtoritete, kot so si ga zamislili in kot so ga razumeli ustanovni očetje.

(Lowi in Ginsberg 1996 166). Senat je bolj posvetovalno telo in je forum, kjer lahko člani glasno izrazijo vse in vsakršne ideje, predstavniški dom pa je bolj centraliziran in bolje organiziran kot senat, kar pomeni da je bolj opremljen za rutinsko izvajanje vladnih procesov. Ima namreč drugačna pravila delovanja, saj ima več kontrole nad zakonodajnim procesom in omogoča, da se člani predstavniškega doma specializirajo za določena zakonodajna področja. Pravila mnogo manjšega senata dajejo njegovemu vodstvu bolj malo moči in tudi ne spodbujajo specializacije. Razlike v trajanju mandatov in zahtevah za izvolitev, ki so določene z ustavo, generirajo razlike v tem, kako oba izvajata svoje pristojnosti in kakšni so njihovi odnosi s svojimi volivci (Heineman in drugi 1995, 157). Člani predstavniškega doma učinkoviteje in pogosteje delujejo kot zagovorniki dobro organiziranih lokalnih interesov s specifičnimi zakonodajnimi agencijami. Njihove volilne enote so relativno majhne in homogene, prav tako se ves čas potegujejo za ponovno izvolitev, zato so predstavniki še toliko bolj pozorni na potrebe lokalnih interesnih skupin (Lowi in Ginsberg 1996, 166). Senatorji pa služijo večjim in bolj heterogenim volilnim enotam, zato so bolj zastopniki skupin in interesov, organiziranih na državni ali nacionalni ravni. Imajo tudi daljši mandat, zato niso osredotočeni samo na obstoječe koalicije ali interese, temveč lahko iščejo in vzpostavljajo nove (Heineman in drugi 1995, 157). Predstavniški dom je v zadnjih letih bolj strankarsko in ideološko razdeljen kot senat. Senatorji zaradi raznolikosti volilne baze iščejo kompromise, ki bodo prizadeli čim manj volivcev in interesnih skupin; člani predstavniškega doma pa predstavljajo bolj homogena okrožja, v katerih dominira njihova politična stranka, zato so manj pripravljeni sklepati kompromise in so bolj pripravljeni vztrajati pri svojih strankarskih in ideoloških načelih kot senatorji (Lowi in Ginsberg 1996, 167). Čeprav sta domova enakopravna pri sprejemanju zakonov in državnega proračuna, med njima obstajajo tudi razlike: predstavniški dom ima prednost pri zakonodaji glede finančnih zakonov, senat pa pri zadevah zunanje politike in imenovanja funkcionarjev. V ustavi je sicer zapisano, da mora vsak zakonodajni predlog izvirati iz predstavniškega doma.<sup>114</sup>

Pa poglejmo nekaj najpomembnejših pristojnosti kongresa.

Kongresu ustava podeljuje glavno avtoriteto nad finančno in proračunsko politiko ter pristojnost dodeljevanja sredstev (*power of the purse*), kar pomeni, da so vsa pooblastila glede

---

<sup>114</sup> Prav tako pa je v ustavi zapisano, da mora vsak zakon podpisati predsednik ZDA, opisana je tudi možnost predsedniškega veta (The Constitution of the United States, I. čl.).

davkov in državnega trošenja v njegovih rokah.<sup>115</sup> Čeprav letni proračun pripravi predsednik s pomočjo svojega Urada za upravljanje in proračun (*Office of Management and Budget – OMB*), kongres odloča o davkih, vladnem zadolževanju in porabi. Zakonodaja, ki zadeva pridobivanje denarja in trošenje, se oblikuje v predstavniskem domu, potrditi pa jo mora seveda tudi senat. Odbori v senatu in predstavniskem domu, ki so odgovorni za proračun, se imenujejo *super-odbori*, saj so izjemno močni in krojijo politiko ZDA (Ashbee in Ashford 1999, 69).<sup>116</sup> Poleg *power of the purse* so pomembna tudi druga nadzorna pooblastila kongresa, saj njegovi odbori budno nadzirajo in spremljajo delo ministrstev in izvršnih agencij, ki sestavljajo zvezno birokracijo. Kot je prav tako določeno v prvem členu ustave, se denar iz državne blagajne ne sme jemati, če za to ne obstaja odobritev v obliki zakona (*appropriations law*), kar je ena najmočnejših določb za nadzor izvršne veje oblasti (Davidson in drugi 2008, 19). Nekateri stalni odbori spremljajo določeno ministrstvo, drugi pa spremljajo širše področje. Prav tako ima kongres možnost ustanavljanja *ad hoc* odborov, če se pojavi zadeva, ki ne spada pod jurisdikcijo nobenega od obstoječih odborov; ima pa tudi možnost uvedbe posebne preiskave (Ashbee in Ashford 1999, 70).<sup>117</sup> Moč nadzora kongresa še utrjuje možnost uporabe zakonodajnega veta. Gre za to, da se v zakonodajo vključi določba, s katero kongres sicer odobri predsednikovo avtoriteto za ravnanje v določeni situaciji, a določi, da se nekatere akcije ali odločitve izvršne veje napotijo nazaj kongresu, da jih oceni, nato pa jih lahko zavrne, če z njimi ni zadovoljen (Lowi in Ginsberg 1996 195).<sup>118</sup>

Pristojnost za ustavno obtožbo (*impeachment*) daje kongresu možnost odstranitve vodilnih uradnikov, vključno s predsednikom, a se uporabi res le v izjemnih primerih.<sup>119</sup> Proces *impeachmenta* predsednika se začne z glasovanjem v predstavniskem domu o izvedbi preiskave. Rezultati te preiskave se nato predstavijo celotnemu predstavniskemu domu, ki se potem za obtožbo odloči ali pa ne. V primeru obtožbe se postopek nato začne pred senatom,

---

<sup>115</sup> To pooblastilo predstavlja tudi glavni vir nadzora nad izvršno vejo oblasti.

<sup>116</sup> Sploh *Appropriations Committee*, ki v okviru že potrjenega proračuna odloča, koliko denarja bo kateri program dobil (Ashbee in Ashford 1999, 69).

<sup>117</sup> Nadzor ima različne oblike: lahko je formalna ali neformalna komunikacija z administracijo; zaslišanja na odboru, ocena določenega programa, poziv agenciji k dodatnim pojasnilom – vse z namenom, da bi se analiziralo in ocenilo delo in učinkovitost ministrstev in agencij. Nadzor pa se izvaja tudi vsako leto, ko se ne podlagi zaslišanj in poročanj določa proračun agencij in vladnih programov) (Lowi in Ginsberg 1996, 195).

<sup>118</sup> A vrhovno sodišče je leta 1983 s sodbo *Immigration and Naturalization Service v. Chadha* zakonodajni veto razglasilo za neustaven, saj gre za obraten postopek, kot je zapisan v ustavi z možnostjo predsedniškega veta. a se kljub temu še vedno uporablja (LeLoup in Shull 2003, 37). Kongres namreč še vedno v statute zapisuje to klavzulo, t. i. *committee veto*, kjer morajo biti predsednikove akcije odobrene s strani kongresnega odbora. Izvršna oblast se s tem strinja, saj ji takšni statuti vseeno podeljujejo pristojnosti, ki jih zahteva. Torej lahko rečemo, da sta kongres in predsednik tukaj ignorirala odločitve vrhovnega sodišča (Lowi in Ginsberg 1996, 197).

<sup>119</sup> Kar se tiče predsednikov, so v kongresu *impeachment* sprožili le za A. Johnsona, R. Nixona in B. Clintona, a nihče ni bil obsojen (Ashbee in Ashford 1999, 72).

ki mu predseduje predsednik vrhovnega sodišča (*Chief Justice*), porota pa so senatorji. Za obsodbo in razrešitev predsednika je potrebna dvotretjinska večina v senatu, kar pomeni 67 glasov. Čeprav se na prvi pogled zdi, da je *impeachment* sodni proces, ni tako. Gre za zakonodajni proces politične narave, saj kongres sam določa, kako bo deloval, katere dokaze bo upošteval in celo, kaj natančno šteje za kršitev, ki je vredna ustavne obtožbe.<sup>120</sup> Proces je morda rahlo neroden instrument kaznovanja predsednika, saj so na voljo tudi blažji načini; dejstvo pa je, da ima predsednik omejen mandat in to bi lahko bila že dovolj velika kazen (Davidson in drugi 2008, 23).<sup>121</sup>

Kongres je tudi aktiven partner v zunanjih zadevah in nacionalni obrambi. Ima pooblastila za razglasitev vojne<sup>122</sup> in z resolucijo o pooblastilih v času vojne (*War Powers Resolution*) si je na tem področju z omejitvijo predsednikovih pooblastil še povečal vlogo. Od sprejetja resolucije mora kongres za dolgotrajnejše vojaške akcije v tujini, ko oborožene enote tja pošlje predsednik, dati svoje soglasje oz. razglasiti vojno (Ashbee in Ashford 1999, 72).<sup>123</sup> Prav tako ima pristojnost za ratifikacijo pogodb, vzpostavljanje in podporo vojske, mornarice in ima pravico določati pravila glede vojaških enot (Davidson in drugi 2008, 19). Ratifikaciji pogodb s tujimi državami, za kar je potrebna dvotretjinska večina s strani senata, se lahko predsednik izogne s podpisovanjem izvršnih dogovorov, saj je vrhovno sodišče določilo, da so takšni dogovori enakovredni pogodbam, le da za veljavo ne potrebujejo soglasja senata. Predsednik mora sicer senat v 60 dneh o takšnem sklenjenem dogovoru obvestiti, da ga senat lahko razveljavi oz. se mu upre. Prav tako lahko kongres zavrne odobritev sredstev za tak izvršni dogovor – v tem primeru ta torej ne more veljati (Lowi in Ginsberg 1996, 195). V pristojnosti senata je potrjevanje ali zavrnitev predsednikovih imenovanj visokih državnih uradnikov, kot npr. ministrov, zveznih sodnikov ali ambasadorjev, a načeloma senat imenovanjem nasprotuje samo takrat, ko je v rokah nasprotne stranke (Ashbee in Ashford 1999, 71).

---

<sup>120</sup> Ustava sicer kot kršitvi definira izdajo in podkupovanje, odprti pa pušča definiciji večjih in manjših zločinov (Davidson in drugi 2008, 23).

<sup>121</sup> Do danes je bilo pred senatom le 19 postopkov *impeachments* in le osem posameznikov je bilo obsojenih – vseh osem je bilo sodnikov, ki imajo vseživljenjski mandat.

<sup>122</sup> Kongres je sicer v zgodovini svojega obstoja vojno razglasil le petkrat, in sicer vojno leta 1812 z Britanci, mehiško-ameriško vojno, špansko-ameriško vojno ter 1. in 2. svetovno vojno. V vseh drugih oboroženih sporih vojne niso razglasili (Hook 2008, 108).

<sup>123</sup> Glede na *War Powers Resolution* naj bi se predsednik – preden odpošlje oborožene enote v boj – posvetoval s kongresom, ali pa v roku 48 ur kongres o tem vsaj obvestil. Prav tako mora predsednik v roku 60 dni te enote odpoklicati, če kongres ne razglasi vojne ali pa ne podaljša roka delovanja teh enot. Ta resolucija sicer še vedno dovoljuje predsedniku hitre akcije uporabe sile, a hkrati daje kongresu vlogo, da pri dolgotrajnejših akcijah poda svoje soglasje, v nasprotnem primeru bodo te neuspešne (kongres jim lahko vzame sredstva) (Davidson in drugi 2008, 472–473).

Izrednega pomena je tudi t. i. elastični člen (*elastic clause*), ki kongresu omogoča, da za doseganje nalog, zapisanih v ustavi, sprejema takšne zakone, kot se mu zdijo potrebni in primerni. Ta določba je bila pogosto jedro spora, saj mnogi trdijo, da je to preveliko pooblastilo za zakonodajno oblast. S tem členom si je kongres uspel razširiti svoje pristojnosti z določenimi nakazanimi pristojnostmi, ki mu jih je potrdilo tudi vrhovno sodišče (Ashbee in Ashford 1999, 69). Prav tako ima kongres široka pooblastila za promocijo nacionalne ekonomske dobrobiti in politične varnosti, saj je pristojen za regulacijo meddržavnega in tujega trgovanja, ki poleg trgovine ureja tudi transport, komunikacije in zadeve kot so delo, državljanke pravice in kriminal (Davidson in drugi 2008, 19). Seveda pa pri naštevanju pristojnosti ne smemo pozabiti na 5. člen ustave, ki kongresu podeljuje pooblastila za predlaganje amandmajev k ustavi ali sklic skupščine za sprejemanje amandmajev, kar smo opisali že v poglavju o ustavni ureditvi.

#### 4.2.1 Omejitve zakonodajne veje oblasti

Naštete pristojnosti kongresa pa seveda niso neomejene. Natančno naštevanje pooblastil v ustavi je namreč pomenilo omejevanje vlade, saj so pristojnosti, ki niso naštete, prepovedane. A ustava v 9. razdelku 1. člena še našteva specifične omejitve kongresa: kongres ne sme začasno odpraviti privilegija sodnega poziva (*habeas corpus*), razen v primerih, ko to zahteva javna varnost; ne sme sprejeti zakona, s katerim bi se odvzemale državljanke pravice; državam ne sme nalagati izvoznih davkov; ne sme podeljevati plemiških naslovov; prav tako pa iz državne blagajne ne sme jemati sredstev, če to ni določeno z zakonom (The Constitution of the United States, 1. čl.). Omejitev kongresu predstavlja tudi 10. amandma, ki državam ali državljanom dodeljuje tista pooblastila, ki niso izrecno delegirana niti izrecno prepovedana v ustavi, kar pomeni, da omejuje moč zakonodajne veje in daje moč posameznim državam (Davidson in drugi 2008, 20).

Poleg naštetega kongres zelo omejuje tudi njegova dvodomnost, ki je najočitnejša organizacijska lastnost kongresa (Binder 1999, 530). Sestavljata ga dva zelo različna, skoraj avtonomna domova. Oba domova morata namreč sprejeti zakon v popolnoma enaki obliki, a vsak izmed njiju ima drugačen proces obravnave zakonodaje; prav tako ima v skladu z ustavo vsak dom svoja pravila, svoj dnevni red in sam presoja ustreznost kvalifikacij in izbire svojih članov. Poleg tega pa ustava vsakemu dodeljuje specifične naloge. Senat ratificira pogodbe in potrjuje predsedniška imenovanja, predstavniški dom pa je zadolžen za vse ukrepe glede

prihodkov in tudi za odobritev sredstev za izvršno vejo oblasti. Različni vlogi imata tudi pri postopku ustavne obtožbe oz. *impeachmenta*: predstavniški dom pripravi in vodi postopek, senat pa deluje kot sodišče. Oba doma zelo branita svoje pristojnosti in se upirata vmešavanju drugega, s tem pa oba branita svoj enakopraven položaj eden nasproti drugemu. Kljub trditvam, da je senat pomembnejši oz. prestižnejši, predstavniški dom pa se bolj posveča zakonodaji, sta si enaka – v ameriškem sistemu namreč ne obstajata zgornji in spodnji dom (Davidson in drugi 2008, 26).

Velika ovira kongresa je njegova individualistična in fragmentirana narava. Gre le za skupek 435 posameznikov, od katerih ima vsak svoj motiv, interese in cilje. Kljub naraščajočemu pomenu pripadnosti stranki, člani še vedno ostajajo samoizbrani in odgovorni za svojo izvolitev v kongres (LeLoup in Shull 2003, 83–84). V takšnem organu je sklepanje odločitev zelo težko, saj prevladuje regionalizem in tekmujoči interesi različnih področij. Prav tako želijo biti člani kongresa čimbolj všečni za ponovno izvolitev, zato pri pripravi zakonodaje ne izbirajo kontroverznih ali težkih političnih tem, temveč se raje držijo lažjih in enostavnejših zadev.

Kongres prav tako omejujeta drugi dve veji oblasti. Odnos s predsednikom bomo podrobneje pogledali v naslednjem poglavju, na tem mestu pa se bomo ustavili pri sodni veji oblasti, ki ima vodilno vlogo pri interpretiranju zakonov in ugotavljanju njihove skladnosti z ustavo.<sup>124</sup> Pred državljansko vojno je imel na tem področju glavno vlogo kongres in je lahko zakone razglasil za neskladne z ustavo, po državljanski vojni pa je vrhovno sodišče postalo bolj agresivno pri interpretiranju in presojanju dela kongresa (Davidson in drugi 2008, 24). A tudi v primeru, da sodišče zakon razglasi za neustaven, kongres lahko preglasuje odločitev vrhovnega sodišča glede njegove odločitve ali interpretacije, sploh če je šlo za zelo tesno odločitev sodišča. Prav tako pa včasih vrhovno sodišče ne želi odločati o občutljivih vprašanjih, ki so v pristojnosti kongresa ali izvršne veje. Ko sodišča razveljavijo kakšen zakon, lahko kongres sprejme druge zakone, ki bodo ustrezali sodišču oz. njegovim pripombam in tako na drugačen način doseže isti cilj (Handberg in Hill 1980, 309–311). Včasih kongres poskuša ovirati, spremeniti ali razveljaviti odločitve sodišč, včasih pa jih samo ne upošteva. Čeprav imajo sodišča glavno vlogo pri interpretaciji zakonov, pa vsekakor

---

<sup>124</sup> S primerom *Marbury v. Madison* si je vrhovno sodišče izborilo pristojnost, da v sklop sodne presoje vključijo tako interpretacijo kot tudi oceno ustavnosti – najprej zakon interpretirajo, nato pa se še odločijo, ali je skladen z ustavo. Zakone, ki niso konsistentni z ustavo, vrhovno sodišče razveljavi (Davidson in drugi 2008, 24).



niso edina. Ko kongres sprejme zakon, se oblikovanje politike šele začne, pri tem sodelujejo tako sodišča kot tudi razne agencije in nadzira jih kongres. Zakon se lahko ponovno začne obravnavati šele čez nekaj časa, ko se pojavijo nove interpretacije in nove doktrine vrhovnega sodišča (Davidson in drugi 2008, 25).

Ustava je sicer glavni vir pooblastil kongresa, ki jih našteva v svojem 1. členu, hkrati pa kongres in njegove pristojnosti jasno razmejuje od pooblastil drugih dveh vej. Tako člani predstavnškega doma kot tudi senatorji v času svojega mandata ne smejo imeti drugega zveznega položaja; prav tako tisti, ki so na zveznih položajih, ne morejo biti člani kongresa (The Constitution of the United States, 1. čl.). S tem se omeji možnost, da bi člani kongresa npr. sodelovali še v kakšnem delu izvršne oblasti (Davidson in drugi 2008, 20). Zaradi ločenih vej oblasti se sicer predvideva, da naj bi bile tudi njihove pristojnosti popolnoma ločene, a v resnici so kljub ločitvi vej oblasti pristojnosti vlade zelo prepletene. Kot je povedal že Madison (1788b), ustava ni ustvarila sistema ločenih institucij, ki opravljajo ločene naloge, temveč sistem ločenih institucij, ki si naloge delijo. Nobena veja ne more učinkovito delovati brez sodelovanja ostalih dveh, prav tako pa se z delitvijo nalog zagotavlja boljši nadzor nad temi institucijami.

#### **4.3 Vloga političnih strank v kongresu**

Po prvi svetovni vojni pa vse do 80. let 20. stoletja okolje v kongresu ni bilo naklonjeno veliki strankarski enotnosti ali močnemu strankarskemu vodenju. Tudi v današnjem času, ko je strankarska enotnost precejšnja in je razdor med republikanci in demokrati intenziven, še vedno obstajajo sile, ki omejujejo moč in enotnost strank (Bibby in Schaffner 2008, 344). Velja namreč dejstvo, da so člani kongresa sami odgovorni za svojo ponovno nominacijo ter da izvolitev in pripadnost stranki ni odločilen kriterij pri glasovanju. Stranka jim namreč ne more zagotoviti obsežnih finančnih virov za volilno kampanjo in niti gotovega sedeža v kongresu, zato morajo člani sami pri svojih volivcih pridobivati podporo (Ashford in Ashbee 1999, 77). Stranke v kongresu se morajo prav tako sprijazniti tudi s sistemom odborov in pododborov, ki nosijo večino odgovornosti za oblikovanje zakonodajnih predlogov. Ker le-ti ljubosumno čuvajo svoje pristojnosti glede oblikovanja politik, imajo vodje strank zelo malo možnosti za razvoj politik, ki jih želijo (Lowi in Ginsberg 1996, 180).

V zadnjem času se je strankarska pripadnost v kongresu sicer okrepila, kar je tudi posledica sprememb v sestavi strank. Zmanjšalo se je namreč število konservativnih demokratov z juga, hkrati pa je naraslo število republikancev iz te regije. Demokratska stranka je torej postala enotnejša in hkrati bolj liberalna; v republikanski stranki pa so zmerne republikance iz severovzhoda države zamenjali liberalni demokrati, kar je povzročilo še bolj konzervativno in enotno republikansko stranko. Rezultat tega je nastanek dveh zelo različnih strank, od katerih sta obe nenavadno enotni glede ideoloških in političnih prepričanj – ena je izjemno konservativna in druga izjemno liberalna. Danes je zato zelo težko najti istomisleče pripadnike v nasprotni stranki, kar je bilo včasih običajno (Fleisher in Bond 2004, 431–436). Prav tako sistem ločitve oblasti zmanjšuje potrebo po lojalnosti znotraj predsednikove stranke. Ker ustava zagotavlja fiksne mandate tako predsedniku kot tudi članom kongresa v primeru, ko predsednikovi programi nimajo podpore kongresa, lahko člani kongresa glasujejo v nasprotju v predsednikovimi stališči in s tem ne tvegajo izgube kontrole nad izvršno vejo oblasti ali celo sklica novih kongresnih volitev (Ashbee in Ashford 1999, 80). Vse to deluje proti strankarskemu sodelovanju in povzroča intenziven strankarski konflikt. Strankarski aktivisti, ki poudarjajo razlike v politikah, še večjajo nestrinjanje med republikanci in demokrati v kongresu (Bibby in Schaffner 2008, 346).<sup>125</sup>

Kljub vsem oviram strankarskemu vplivu znotraj kongresa pa strankarsko življenje še vedno igra pomembno vlogo v organizacijski strukturi, odločanju in družabnem življenju kongresa (Bibby in Schaffner 2008, 345). Kongres je namreč organiziran na podlagi strankarske pripadnosti: člani večinske stranke zasedajo vodilna mesta (npr. govornik doma in vodja večine v senatu) in predsedujejo vsem odborom in pododborom v obeh domovih. Z zasedbo teh položajev večinska stranka vzdržuje procesni nadzor nad kongresom, kar ji omogoča, da določa, kateri predlogi bodo uvrščeni na dnevni red in kdaj ter pod katerimi pogoji (Lowi in Ginsberg 1996, 169). Prav tako ima večinska stranka še nekatere druge prednosti,<sup>126</sup> ki pa otežujejo delo članov manjšinske stranke. Pripadnost stranki je pomembnejša za novejšje člane kongresa, saj preko strankarske organizacije v kongresu dobijo svoje zadolžitve oz. so dodeljeni odborom. Če si člani kongresa želijo zagotoviti svojo ponovno izvolitev, moč v domu ali vpliv na politike, ki se sprejemajo, potem je dodelitev v določen odbor ključnega pomena. Že takoj po izvolitvi morajo zato začeti lobirati pri starejših strankarskih kolegih, da

---

<sup>125</sup>Raziskave kažejo, da je tudi najbolj konzervativno krilo demokratov, južni demokrati, še vedno veliko bolj liberalno od najbolj zmernih republikancev iz severovzhoda države (Bibby in Schaffner 2008, 352).

<sup>126</sup> Kot npr. dodatna pomoč osebja za izvajanje aktivnosti za politike, ki jih podpira stranka; ugodno razmerje v odborih, ki večinski stranki zagotavlja vsaj številčno prednost v vsakem odboru in pododboru.

dobijo njihovo podporo za dodelitev dobrim odborom in tako so takoj na začetku soočeni s pomembnostjo strankarske pripadnosti (Boyce in Bischak 2002, 3–4). Strankarska pripadnost je tudi pomemben vir informacij,<sup>127</sup> čeprav ni edini, v pomoč pa je lahko tudi pri zagotavljanju finančnih sredstev za kampanje za ponovno izvolitev. Tudi socialni stiki članov kongresa so bolj intenzivni znotraj lastne stranke, kar prevideva že postavitve obeh domov in sob za sestanke odborov, saj demokrati sedijo na eni strani, republikanci pa na drugi. Tako se večinoma lahko pogovarjajo le s člani iste stranke, kar še dodatno utrjuje strankarsko pripadnost v kongresu (Bibby in Schaffner 2008, 349).

Predstavniški dom ima zaradi svoje velikosti zelo natančna in jasno razdelana pravila. Ta pravila poleg vzpostavljanja reda v domu in zagotavljanja izpolnjevanja zakonodajnih obveznosti tudi omejujejo manjšinsko stranko in posamezne člane. Če je večinska stranka enotna, ima možnost vpeljati vse svoje politike, medtem ko ima manjšinska stranka (ali določeni posamezniki) le omejene možnosti zavlačevanja postopkov in oviranja. Govornik doma služi kot predsedujoči in hkrati vodja večinske stranke v predstavniškem domu. Na razpolago ima tako formalna kot tudi neformalna sredstva, na katera se danes veliko bolj zanaša (prepričevanje, pogajanje). Govornik je močen samo, če ima podporo kolegov, drugače pa je njegov položaj precej ogrožen (Bibby in Schaffner 2008, 354–356). Pri delu mu pomaga *floor leader*, ki je ponavadi tudi glavni strateg doma in pomaga govorniku pri oblikovanju zakonodajne agende (Davidson in drugi 2008, 155). Vodja manjšine je govorec svoje stranke in razvija strategijo za doseganje ciljev manjšine; vzpostavlja stike z rahlo neodločenimi člani večine in spremlja razpoloženje članov svoje stranke. Če je Bela hiša v rokah njegove stranke, potem deluje tudi kot govorec v imenu predsednika in poskuša promovirati predsednikov zakonodajni program (Heineman in drugi 1995, 159). Poleg omenjenih položajev je struktura v predstavniškem domu še bolj razdelana, a na tej točki za nas ni ključna in je ne bomo predstavljali podrobneje.<sup>128</sup>

Senatorji so veliko bolj vidni člani kongresa in so navadno nacionalne figure. Manjša velikost senata pomeni, da lahko deluje bolj sproščeno in pušča senatorjem večjo moč, kot jo imajo predstavniki. Večino odločitev senat sprejme soglasno, saj se o vsem že prej pogajajo. Če se senator ne strinja, lahko zadržuje odločitev tako dolgo, da se mu zagotovijo razni privilegiji.

---

<sup>127</sup> Dobijo podatke o zakonodajnem urniku, predvidenem izidu glasovanja, stališču predsednika glede določene zadeve, strategiji interesnih skupin o določeni tematiki itd.

<sup>128</sup> Več dostopno v Bibby in Schaffner 2008.

Prav tako imajo senatorji možnost za *filibuster*<sup>129</sup> ali grožnje z njim, ki ga lahko prekine vsaj 60 senatorjev (*cloture*) s t. i. supervečino (*supermajority*). Moč in vpliv v senatu sta bolj enakomerno porazdeljena kot v predstavniškem domu, saj vodstveni položaji tukaj niso tako zelo pomembni, ker je senat veliko bolj individualističen (Bibby in Schaffner 2008, 363–364). Senatu predseduje podpredsednik ZDA, a le takrat, ko je potreben odločujoč glas ali pa pri zelo pomembnih zadevah. Drugače predseduje predsednik *pro tempore*,<sup>130</sup> velikokrat pa predseduje kdo izmed mlajših oz. novoizvoljenih senatorjev (Lowi in Ginsberg 1996, 166). Tudi v senatu je vodja večine t. i. *floor leader*, ki je odgovoren za dnevni red senata in je hkrati glavni govorec svoje stranke in zakonodajni strateg. Lahko ima velik vpliv, saj išče kompromisne rešitve in senatorje poskuša prepričati, da ga podprejo. Kadar je predsednik član večinske stranke, je vodja večine odgovoren za to, da predsednikovim programom zagotovi zadostno podporo v senatu. To zahteva veliko usklajevanja tako z Belo hišo kot tudi znotraj senata samega (Bibby in Schaffner 2008, 366). Podobne naloge ima tudi vodja manjšinske stranke, prav tako pa je strankarska struktura v senatu še bolj razdelana, a je prav tako ne bomo podrobneje obravnavali, saj za vsebino magistrskega dela ni ključna.

Znotraj kongresa so politične stranke najbolj vključujoče institucije, saj imajo vpliv na centralizacijo in integracijo v kongresu. A kljub temu vpliva kongresa ne moremo označiti kot strankarsko vlado, kjer je strankarska disciplina velika in imajo stranke dogovorjene programe, s katerimi si nasprotujejo. Čeprav obstaja trend k močnejšemu vplivu strank v vladi, pa stranke v kongresu še vedno delujejo v okolju, kjer obstajajo mnoge decentralizirajoče sile, ki otežujejo delovanje strankarske vlade. Močni stalni odbori in precej avtonomni pododbori so pomembni centri vpliva. Prav tako so člani kongresa bolj neodvisni od strank, saj so sami od sebe odvisni glede ponovne nominacije in izvolitve. Prav tako si želijo šibko stranko, saj želijo delati po svoje – stranka naj jim pomaga pri doseganju političnih ciljev, a naj jim ne vsiljuje politik, ki bi jih lahko stale podpore njihovih volivcev (Bibby in Schaffner 2008, 367–368). Lahko bi torej zaključili z mislijo, da v kongresu prihaja do strankarskega vplivanja, ne pa do strankarske prevlade.

---

<sup>129</sup> Filibuster je možnost nagovora oz. govora v senatu, ki ni časovno omejen. Član ali več članov senata ga lahko uporabijo kot sredstvo zavlačevanja, da preprečijo obravnavo ali sprejem določene zakonodaje (Piffner 2006, 40).

<sup>130</sup> Gre za člana večinske stranke, ki najdlje deluje v senatu.

#### 4.4 Dvojnost kongresa

Američani so do kongresa kot institucije precej kritični in v javnomnenjskih raziskavah ga vedno precej slabo ocenijo. Nasprotno pa imajo svoje predstavnike v kongresu radi in jih spoštujejo, ti se tudi v raziskavah uvrščajo precej višje. Gre torej za razliko med dojemanjem kongresa kot skupka individualnih predstavnikov in kongresa kot institucije, kar nekateri opisujejo kot dva kongresa (Ashbee in Ashford 1999, 82).

Člani kongresa predstavljajo lokalne poglede in imajo dobre vezi s svojo volilno bazo. Državljeni svoje predstavnike vidijo kot agente za zastopanje njihovih lokalnih interesov, zato jih tudi ocenjujejo na podlagi opravljenih storitev za njihovo okrožje ali državo ter glede na komunikacijo s svojimi volivci. Veliko državljanov ima tudi reden stik s svojimi predstavniki, saj od njih prejemajo pošto, o njih berejo v časopisih in revijah in jih spremljajo po televiziji. Prav tako predstavniki izkoristijo vsako priložnost za promocijo v svojem okrožju ali državi, kar jim je bolj pomembno kot pojavljanje na nacionalnem nivoju in zato ciljajo na lokalne medije (Davidson in drugi 2008, 479). A ravno zaradi tesnega občutka povezanosti državljanov s svojimi predstavniki v kongresu so ti še toliko bolj občutljivi na morebitne škandale, s katerimi povezujejo posamezne člane kongresa. Mediji ves čas iščejo morebitne zgodbe o raznih podkupovanjih, spolnih škandalih, zlorabi raznih substanc itd. Prav tako na te zgodbe ves čas prežijo njihovi politični nasprotniki in če član kongresa stori napako, ga volivci hitro kaznujejo z nezaupnico na naslednjih volitvah.

Ljudje pričakujejo, da bo kongres kot institucija aktiven in produktiven, saj ima izjemno močno in neodvisno vlogo pri oblikovanju politik. Prav tako želijo in pričakujejo, da kongres pozorno pregleduje in nadzira predsednikove iniciative in njegove predloge. Čeprav se je kongres v ključnih trenutkih dobro odzival na javne probleme in takrat ustvaril mnogo dobrih in inovativnih politik,<sup>131</sup> pa se zaradi svoje institucionalnosti ter zelo kompleksne strukture in postopkov velikokrat ne zdi najbolj demokratičen in odziven. Zakonodajni proces je namreč zelo nejasen in zapleten, sestanki odborov so slabo obiskani, predsednik odbora pa skupaj s svojimi strankarskimi kolegi navadno že vnaprej določi rezultat. Ker je vse že vnaprej dogovorjeno, so razprave le neke vrste recitali, kjer predstavljajo različna mnenja. Prav tako je pripravljena zakonodaja tako obsežna, da navadno le osebje kongresa natančno ve, katere

---

<sup>131</sup> Kot npr. *Marshall Plan, Voting Rights Act, Civil Rights Act* idr.

določbe so bile v zakon vključene in katere so odpadle. Člani kongresa so včasih prav šokirani in jim je nerodno, ko vidijo, kakšen zakon so izglasovali (Davidson in drugi 2008, 481).

#### 4.5 Kongres danes in izzivi za 21. stoletje

Kongres Združenih držav Amerike je že v svojem tretjem stoletju obstoja. Preživel je razne pretrese in turbulence, vključno z državljansko vojno, političnimi atentati na predsednike, teroristične napade, domače škandale in nenehno tuje vmešavanje. Fascinantno je, da je ustavni sistem ZDA precej starejši kot večina obstoječih svetovnih vlad, zato je dobro pogledati, kako se kongres prilagaja sodobnemu času.

Še vedno se pojavlja vprašanje, kako zapolniti prazne sedeže v predstavniskem domu v primeru terorističnih ali drugih napadov na Kapitolski grič, kar je velika skrb po dogodkih 11. septembra 2001. Zaenkrat se rešitve še iščejo, a 109. kongres je sprejel *provisional quorum rule*, ki dovoljuje predstavniskemu domu normalno delovanje v primeru upada večjega števila članov (Davidson in drugi 2008, 492). Prav tako je kongres za primer raznih negativnih svetovnih dogodkov, kot so npr. teroristični napadi, dal predsedniku in celotni izvršni veji veliko pristojnosti, in sicer s podporo predlaganemu *Patriot Act*.<sup>132</sup> Kongres je svoja pooblastila za razglasitev vojne s tem predal predsedniku, kljub temu da so ustanovni očetje z ustavo eksplicitno pristojnost za razglasitev in financiranje vojne dali njemu. A ker je kongres v zadnjih letih prepustil urejanje tega področja predsedniku, je s tem zatajil kot ločen in neodvisen organ, ki naj bi imel pregled in kontrolo v času krize (Lowi in Ginsberg 1995, 198). Ustavni sistem deljenih pooblastil in tekmujočih vej oblasti le redko zagotavlja popolno ravnovesje. Tehnica se včasih nagne v eno, drugič pa v drugo stran. V časih krize je bolj pomembno predsedstvo, v mirnih časih pa je velikokrat pomembnejši kongres (Mycoff in Pika 2008, 4). Moderni predsedniki so si izborili več pristojnosti in prostora pri porabi svojih odobrenih sredstev in svobodo, da reorganizirajo agencije in prerazporejajo njihovo osebje. Vse to slabi vlogo kongresa. Prav tako je v zadnjem času zbledela predsednikova informacijska funkcija, saj predsednik vse manj s kongresom deli dokumente in informacije, ne dovoljuje določenim izvršnim uradnikom zaslišanja pred kongresnimi odbori, ali

---

<sup>132</sup> Sprejet je bil 26. oktobra 2001 kot odziv na teroristične napade 11. septembra; ZDA so z njim okrepile možnosti za akcije v imenu varnosti države in prebivalcev, saj zvezni vladi dovoljuje možnost preiskovanja potencialnih teroristov v ZDA (Hook 2008, 138).

kakršnega koli drugega podobnega sodelovanja, kar otežuje delo kongresa. Kongres je torej priča predsednikovemu prevzemanju odgovornosti in posledično zadrževanju informacij, kar pa seveda onemogoča takšno vlado, kot so si jo zamislili ustanovni očetje. A poleg predsednika kongres napada tudi sodna veja oblasti, ki bi si rada priborila določena pooblastila (Davidson in drugi 2008, 494–495).

Kongres si danes sicer poskuša povrniti nekaj moči, ki jo je izgubil v času hladne vojne. Kljub temu, da so predsedniki spet dobili svobodo pri unilateralnih akcijah na različnih področjih, kot npr. *executive privilege*, vojna pooblastila, skrivne operacije in trošenje v kampanjah in je torej predsednik spet v boljšem položaju, se pojavlja vprašanje, ali obstaja realna možnost, da bi se trend spet preusmeril h kongresu. Kongres kot institucija bi moral razreševati razne vrste problemov, ne samo s sprejemanjem zakonodaje, ampak tudi s spremljanjem programov in nadzorom nad predsednikom, kar pa je v današnjih razmerah izredno težko (Davidson in drugi 2008, 496).

V tem poglavju smo ugotovili, da razvoj v ameriški politiki zelo spreminja politike v kongresu. Prav tako tudi nenehno niha priljubljenost kongresa, in sicer v povezavi s priljubljenostjo predsednika – če je javno mnenje o predsedniku dobro, je dobro tudi o kongresu. A treba je poudariti, da sta oceni predsednika in vrhovnega sodišča vedno višji in sta tradicionalno bolj priljubljena kot kongres. To je predvsem rezultat nepriljubljenosti zakonodajnega procesa, saj gre za zavzemanje političnih stališč in sklepanje kompromisov, kjer je na koncu vedno nekdo nezadovoljen z rezultatom. Priljubljenost kongresa oslabijo tudi škandali (tudi če gre samo za enega člana kongresa), a dejstvo je, da so posamezniki v kongresu veliko bolj priljubljeni kot pa kongres kot institucija (LeLoup in Shull 2003, 2). Priljubljenost si sicer kongres pridobiva tudi s tem, da je posvojil kar nekaj tehnik, ki jih uporablja predsednik: člani se veliko pojavljajo v medijih, so bolj vidni in predstavljajo politike kongresa – želijo se približati in prikupiti ameriškemu ljudstvu. Člani kongresa vedno bolj igrajo na noto t. i. plebiscitarne politike, ko gre za neposrednejšo komunikacijo med javnostjo in izvoljenimi predstavniki. Takšno politiko omogočajo nove tehnologije, saj zaradi razvoja transporta predstavniki pogosteje potujejo domov v svoja okrožja in se srečujejo z volivci; bolj dostopna sta jim tudi televizija in radio, kjer lahko sodelujejo v oddajah v živo in tako komunicirajo s svojimi volivci (Smith in drugi 2007, 6). Prav tako pa je kongres v zadnjih letih uspel preseči politično razdrobljenost in strankarsko pripadnost in s tem

dokazati, da lahko hitro in učinkovito oblikuje in sprejema zakonodajne iniciative (LeLoup in Shull 2003, 83).

A kljub vsemu mnogo kritik leti na račun tega, da je reprezentativna funkcija kongresa okrnjena, saj je politika Washingtona preveč oddaljena od volivcev. Izvoljeni člani kongresa namreč postanejo profesionalci, ki pozabijo na svoje volivce. Dlje kot so člani kongresa, bolj se oddaljujejo od svojih volilnih baz (Fenno v Woll 1996, 419).<sup>133</sup> Ashbee in Ashford (1999, 84) sta zato mnenja, da bi bila uspešna rešitev tega problema omejitev števila mandatov, kar bi pripomoglo k večji menjavi članov kongresa in njihov boljši povezanosti z volivci.

## 5 ODNOS MED PREDSEDNIKOM IN KONGRESOM

Predsednikov odnos s kongresom je del ustavnega okvirja delitve oblasti, ki zahteva sodelovanje in zagotavlja konflikt. Ustanovni očetje so si ta odnos predstavljali kot statičen, a je že ves čas v gibanju. Njun odnos ni bil nikoli popolnoma enakovreden in že od samega začetka veljavnosti ustave se izmenjujeta v ciklih moči. Glede na ustavo naj bi bila predsednikova zakonodajna vloga zelo majhna in vse do začetka 20. stoletja so predsedniki večinoma res omejevali svojo vpletenost v procese v kongresu. V 19. stoletju sta se namreč obe veji oblasti kar držali meja, določenih v ustavi. A velike gospodarske, socialne in tehnološke spremembe v 20. stoletju so s sabo prinesle težave in okoliščine, ki so zahtevali izvršno, ne pa zakonodajno odločanje. Predsedstvo je lahko delovalo hitreje, bolj odločno in bolj konsistentno kot kongres in je v začetku 20. stoletja pod vodstvom T. Roosevelta in W. Wilsona pridobilo zelo razširjeno vlogo, ko se je vlada odzivala na težave, ki sta jih povzročali industrializacija in urbanizacija (Thomas in drugi 1994, 191–195). Zakonodajno vlogo predsednika je krepil tudi F. D. Roosevelt,<sup>134</sup> po njem pa tudi H. Truman in D. Eisenhower. V 70. letih 20. stoletja si je kongres sicer uspel povrniti svojo avtoriteto, zapisano v ustavi, a po letu 1980 se je cikel spet obrnil v korist predsednika. Narod je namreč menil, da je predsednikovo vodenje nujno za reševanje težkih zadev, kot so bile npr. visoka inflacija, ekonomska soodvisnost in mednarodni terorizem (Lowi in Ginsberg 1995, 198). Čeprav sta se vlogi kongresa in predsednika v zakonodajnem procesu temeljito spremenili in

---

<sup>133</sup> Glede na statistiko je med člani predstavnškega doma ponovno izvoljeni približno 90 % kandidatov, ki včasih na volitvah sploh nimajo protikandidatov. Izmed članov senata pa jih je ponavadi ponovno izvoljenih več kot 80 %.

<sup>134</sup> Deloval je tako, da je kongresu pošiljal sporočila, v katerih je analiziral problem in orisal predlog rešitve, k temu pa pogosto dodal že osnutek zakona. Prav tako je pogosto uporabljal grožnjo z vetom, da bi s tem kongres prepričal, da se bi strinjal z njim (Thomas in drugi 1994, 192).



je predsednik ves čas pridobival premoč v postopku zakonodaje, kjer si je lastil določene pravice, pa kongres na tem področju ostaja ključni akter (Thomas in drugi 1994, 193).<sup>135</sup>

Ustava je sicer predsednika postavila v precej močen položaj, a njegova avtoriteta je zaradi različnih dejavnikov rasla še nad te ustavno priznane pristojnosti. Dejstvo je, da je predsednik hitrejši in bolj odziven, kongres pa je počasen in zbirokratiziran. Ker je kongres posvetovalno telo z mnogo različnimi glasovi, mora vsa ta mnenja preučiti in zato je absolutno prepočasen, sploh v času krize. Prav tako je velikokrat osredotočen samo na naslednje volitve (še posebej člani predstavniškega doma), vsak posameznik v kongresu pa uresničuje le interese svojega volilnega okoliša in ne celotne države ali naroda (Heineman in drugi 1995, 186). Predsednik z izvršno oblastjo navadno prevzema pobudo za različne aktivnosti, kongres pa je velikokrat zadržan ali pa odloča o bolj administrativnih zadevah. Predsednikovo avtoriteto povečuje tudi vrhovno sodišče, saj v sporih velikokrat rzsodi v prid predsednika in mu prizna neke pravice, četudi te niso eksplicitno zapisane v ustavi.<sup>136</sup> Hkrati tudi velikost izvršne veje oblasti kongresu otežuje učinkovit nadzor in pregled nad njo, kongres pa nima vpliva na izbiro članov predsednikove izvršne pisarne (EOP), saj senat teh ne potrjuje. Kongres včasih tudi preveč čaka, kakšno bo javno mnenje glede določene akcije (predvsem vojaške), in zato so ravno pri odločitvah o ključnih zadevah velikokrat zadržani (Ashbee in Ashford 1999, 91).<sup>137</sup> Med predsednikom in kongresom obstaja neka konstantna napetost, za uspeh vlade in njenih programov pa je nujno njuno sodelovanje. Ustava je ustvarila tekmovanje med institucijami s sistemom ločitve vej oblasti, hkrati pa določila njihovo sodelovanje in delitev pristojnosti med njimi. Skupna in usklajena akcija predsednika in kongresa je potrebna za odobritev programov, določitev denarja za te programe in za dvig davkov. Nobena veja oblasti namreč ne more doseči svojih ciljev ali dobro delovati brez sodelovanja druge (Thomas in drugi 1994, 194). Realno gledano imata tako predsednik kot kongres pomembno vlogo v vseh fazah oblikovanja in ustvarjanja politik in nujno je, da pri tem procesu sodelujeta med sabo in da sodelujeta tudi z drugimi akterji v tem procesu. Predsednik danes sodeluje pri oblikovanju politik in je tudi neposredno vključen v pogajanja s kongresom glede značilnosti določene politike že pri sprejemanju politik. Pri tem je seveda zelo pomembno, v kolikšni meri je predsednikova politična agenda skladna z agendo kongresa, saj je sodelovanje v primeru

---

<sup>135</sup> Treba je poudariti, da kongres in predsednik ne sodelujeta v *zero sum game*.

<sup>136</sup> Npr. *executive agreements* najvišji zakon v državi; predsednik kot edini organ zvezne vlade, ki se ukvarja z zunanjo politiko; z odobritvijo *presidential determinations* dovolijo predsedniku zavezo za posredovanje, če je to nujno za varnost ZDA (Ashbee in Ashford 1999, 91).

<sup>137</sup> Po drugi strani je to razumljivo, saj je tudi od javnega mnenja odvisna njihova možnost ponovne izvolitve.

usklajenosti lažje in tako ne pride do zastoja (*deadlock*). Prav tako predsednik za svoje predloge zakonov potrebuje pomoč kongresa, saj sam ne more vložiti predloga v zakonodajni postopek – v njegovem imenu to lahko naredi član kongresa. Predsednik lahko na zakonodajo vpliva tudi z zavzemanjem stališča glede predlogov, ki še čakajo potrditev kongresa in s tem poskuša zakone prilagoditi svojim političnim preferencam (gre za bolj mehke ukrepe). Če pri tem ni uspešen pa ima seveda na voljo močno orožje – grožnjo z vetom ali dejansko vložitev veta, če zakonodajnega predloga res ne podpira.<sup>138</sup> Po sprejemu politike je predsednik s celotno izvršno oblastjo tudi intenzivno vpleten v fazo implementacije, saj je izvrševanje politik v domeni ministrstev in izvršnih agencij, ki potrebujejo stalni nadzor predsednika in preverjanje, ali se politike izvajajo v skladu z njegovimi usmeritvami (LeLoup in Shull 2003, 62–64).

Čeprav smo ugotovili, da je sodelovanje med predsednikom in kongresom nujno, odnos med njima<sup>139</sup> ni nikoli statičen in zelo variira, v praksi pa nanj vpliva več dejavnikov. Velik vpliv ima strankarska pripadnost, sploh v sistemu razdeljene oblasti, ki velikokrat pripelje do zastoja pri sprejemanju zakonodaje (*deadlock*) (Ashbee in Ashford 1999, 105).<sup>140</sup> Pomembno je, kakšno je strankarsko razmerje v obeh domovih in ker predsednik skoraj nikoli ne more računati na popolno podporo članov svoje stranke, je pomembno tudi, kako uspešen je pri gradnji koalicije s člani nasprotne stranke in pridobivanjem podpore za svoje politike (Thomas in drugi 1994, 217). Na odnos vpliva tudi javno mnenje, ki lahko predsednikov položaj okrepi ali oslabi. Če je predsednik zelo priljubljen, mu kongres redko nasprotuje in kot smo ugotovili v enem izmed prejšnjih poglavij so predsedniki bolj priljubljeni na začetku svojega mandata, nato pa podpora javnega mnenja pada (Ashbee in Ashford 1999, 105). Ne moremo tudi mimo pomena predsednikovega stila ravnanja s člani kongresa, kjer je pomembno, koliko je dostopen za člane kongresa, kako pogosto je v interakciji z njimi in kako zelo je vpet v zakonodajni proces. Predsednikova priljubljenosti pri članih kongresa lahko izboljša odnose med obema vejama oblasti, tudi če gre za velika nasprotja pri odprtih zadevah. Predsedniku je v veliko pomoč poznavanje kongresnega delovanja glede

---

<sup>138</sup> Pri uporabi veta mora biti izjemno previden, saj je ta bolj znak šibkosti kot pa moči (volivci to vidijo kot predsednikovo nezmožnost, da bi se uskladil s kongresom). Veto torej predsedniki uporabljajo zgolj kot izhod v sili, da se ustavi sprejetje zakona in da se bo lahko sprejel nov, drugačen zakon, ki bo bolj usklajen s predsednikovimi usmeritvami (Deen in Arnold 2002, 31).

<sup>139</sup> Ter tudi vrhovnim sodiščem

<sup>140</sup> A *deadlock* ni nujno rezultat deljene oblasti, saj do njega včasih pride tudi, če ista stranka nadzira tako predsednika kot kongres (Ashbee in Ashford 1999, 105).

zakonodaje, saj v tem primeru dobiva veliko podpore s strani članov kongresa (LeLoup in Shull 2003, 221).

Velik pomen pri njunem odnosu imajo tudi kongresne strukture oz. spremembe in organiziranost znotraj kongresa: vedno večji pomen pododborov, vedno bolj neodvisen kongres in zato je vpliv predsednika vedno težji (Ashbee in Ashford 1999, 105). Pomemben pa je tudi kontekst, v katerem predsednik deluje: kakšna je struktura ameriških političnih institucij in procesov, ravnovesje socialne in politične moči in ekonomski pogoji v času njegovega vodenja, saj ga vsi ti dejavniki lahko precej omejujejo, lahko pa mu pomagajo ustvariti ugodne pogoje za vodenje (LeLoup in Shull 2003, 221). Izjemnega pomena je tudi moč prepričevanja, saj predsednik lahko svoje cilje dosega le s strategijo pogajanja, za kar pa potrebuje dobre pogajalske veščine. To je odvisno od vsakega posameznega predsednika, nekateri so bili pri tem zelo uspešni.<sup>141</sup> Seveda pa ne smemo pozabiti na vsebino predsednikovega programa, ki je prav tako pomemben dejavnik.

### **5.1 Perspektive pogleda na odnos med predsednikom in kongresom**

Američani ocenjujejo predsednika glede na uspešnost njegove pisarne in celotne izvršne veje. Eden glavnih kriterijev uspešnosti je predsednikova možnost prepričati kongres, da sprejme njegov zakonodajni program. Nacionalni politični vodje pričakujejo, da bo predsednik razvijal zakonodajne predloge, ki bodo dosegali cilje celotne administracije; javnost in mediji pa pričakujejo, da bo predsednik uspel te predloge spraviti skozi kongres. Če mu to ne uspe, se navadno zmanjša njegova priljubljenost in oceni se, da predsednik ni bil uspešen oz. mu je spodletelo. Čeprav javnost od predsednika pričakuje, da bo naslavljal in reševal nacionalne težave, večina rešitev zahteva potrditev kongresa, ki pa ni vedno dosegljiva. Da bi bil predsednik uspešen, mora za svoj program dobiti soglasje kongresa in prepričati kongresne večine, da vpeljejo vse komponente tega programa, kar lahko doseže na dva načina – s posrednim ali neposrednim vplivom. Posredno na kongres vpliva z apeliranjem na javnost, kjer na svojo stran pridobiva interesne skupine. Če ljudstvo pri določeni politiki ali temi podpira predsednika, kongres pa mu nasprotuje, potem lahko z nagovorom javnosti doseže

---

<sup>141</sup> Zelo slab pogajalec je bil Jimmy Carter, med dobrimi pa so v moderni dobi izstopali L. B. Johnson (ker je bil včasih vodja večine v senatu, je imel veliko izkušenj pri oblikovanju koalicij, kar je s pridom izkoriščal), ter Ronald Reagan (njegova prednost je bil kongres v rokah republikancev) ter Bill Clinton (kljub republikanskemu kongresu uspeva s svojim programom, saj je tudi sam bolj desničarski demokrat, ki mu je blizu republikanska miselnost (Ashbee in Ashford 1999, 105–106).

dober učinek. Pozoren mora biti le na to, da kongresa ne obide prevečkrat, saj se mu v nasprotnem primeru to lahko maščuje. Seveda pa lahko poskuša na kongres vplivati tudi neposredno, in sicer z dajanjem uslug članom kongresa (*patronage*) in pa z neposrednim sodelovanjem pri zakonodajnem procesu, kjer mu uspe vzpostaviti dobre vezi s kongresom in tako doseže, da so člani kongresa odprti za njegove predloge, kar zanj pomeni že skoraj gotov uspeh (Thomas in drugi 1994, 190).

Vzorci odnosa med predsednikom in kongresom so se razvijali več kot 200 let in so danes bolj kompleksni kot kadarkoli prej, zato ni preprostega vzorca, ki bi pojasnil njun odnos. V istem času se pojavljajo različni vzorci odnosa na različnih področjih oblikovanja politik, da pa bi lahko ocenili odnos med kongresom in predsednikom, je treba določiti, iz katere od štirih perspektiv gledamo na njun odnos (LeLoup in Shull 2003, 1–4).<sup>142</sup>

Prva perspektiva, ki se osredotoča na v ustavi zapisana načela, postavlja vprašanje, ali gre res za delitev oblasti na izvršno, zakonodajno in sodno, saj že ustava namreč predvideva prepletanje pristojnosti med vejami oblasti. Lahko bi torej rekli, da ne gre za čisto delitev oblasti temveč za ločitev institucij, ki si v skladu z načelom *checks and balances* moč delijo med seboj. Ker so snovalci ustave želeli vlado, ki bo dovolj močna za vladanje, hkrati pa ne premočna, da bi ogrožala pravice in svoboščine državljanov in posameznih držav, so z ločitvijo institucij in delitvijo njihovih pooblastil onemogočili, da bi si ena veja nakopičila preveč moči in nato izvajala tiranijo.

Gledano s perspektive kongresa kot prve in glavne veje (zakonodajne) oblasti, pri kateri je predsednikova naloga le, da poskrbi za izvajanje in upoštevanje zakonov, predstavlja dobesedno branje ameriške ustave. Gre namreč za poudarjanje pomena *checks and balances*, ki ga je zagovarjal Madison in vlogo kongresa kot zakonodajnega telesa, ki je predstavništvo mnogih interesov in regij. Ta perspektiva tudi ne zaupa in ne verjame predsedniški moči in izvršnemu vodenju ter daje kongresu prednost pri določanju obdavčenja, trošenja, vojn in notranje politike (LeLoup in Shull 2003, 6). Kot trdi Calhoun (v LeLoup in Shull 2003, 6), je kongres odgovoren neposredno ljudstvu, druge veje oblasti pa kongresu. Tudi danes nekateri še vedno vidijo kongres kot glavnega akterja na političnem parketu in oporekajo predsedniku;

---

<sup>142</sup> Pri preučevanju odnosa med predsednikom in kongresom imajo glavno vlogo seveda predsednikova pooblastila glede zakonodaje, ki so tako formalna (zagotovljena z ustavo) kot tudi neformalna (delegirana in nakazana - *implied*).

prav tako pa je res, da so rezultati zakonodajnega procesa bolj odvisni od sestave kongresa (razmerje moči strank v kongresu) kot pa predsednikove priljubljenosti.<sup>143</sup>

V začetku 20. stoletja se je predstava do tega, kakšno naj bi bilo primerno razmerje med zakonodajno in izvršno vejo, spremenila in v ospredje je stopila predsedniška perspektiva – vedno večja je bila namreč potreba po hitrem reševanju težav, za kar je bil seveda primernejši predsednik. Prav tako se je v tem času predsedstvo institucionaliziralo in razširilo svojo zmožnost oblikovanja politik ter s tem povečalo pričakovanja javnosti po učinkovitejšem predsedniškem vodenju, oslabljenost političnih strank po 2. svetovni vojni pa je omogočila, da so predsedniški kandidati postali manj odvisni od svojih strank. A preveliko predsedniško vodenje s sabo prinaša tudi nevarnosti, kot je bilo videti v času Nixonovega vladanja z njegovo zlorabo izvršnih pooblastil (LeLoup in Shull 2003, 6).

V zadnjem času pa se odnos med kongresom in predsednikom največkrat opisuje kot delovanje v tandemu, kjer se pri določenih temah strinjata, pri drugih pa si nasprotujeta. Pomembno je, da delujeta kot partnerja in se skupaj odločata o pomembnih zadevah (LeLoup in Shull 2003, 8). Danes je ta pristop najbolj ustrezen, seveda pa je treba poudariti, da znotraj takšnega skupnega vladanja kongres in predsednik znotraj različnih politik delujeta drugače, kar bomo pogledali v nadaljevanju, ko bomo govorili o tipologiji odnosov med kongresom in predsednikom.

## **5.2 Skupno vladanje – tipologija odnosov med predsednikom in kongresom pri sprejemanju politik**

Kot smo že omenili, so ustanovni očetje ustvarili različne institucije, ki si delijo pooblastila. James Madison je namreč verjel, da bo ločitev vej oblasti preprečila kopičenje moči in tiranijo, rezultat tega pa je kompleksna mešanica pooblastil, točno določena eni ali drugi veji oblasti, mnoga od teh pooblastil pa so razdeljena med obe (LeLoup in Shull 2003, 26). Kongres in predsednik zato ne moreta delovati eden brez drugega, če želita biti uspešna. Povezava med njima danes še vedno v veliki meri poteka v skladu z zapisi iz ameriške ustave, seveda pa se je ta povezava v zgodovini prilagajala razmeram, in sicer s pomočjo sodnih odločitev, precedensov, tradicij in tudi inovacij. A ključ do uspeha je torej njuno sodelovanje

---

<sup>143</sup> Predsednik je lahko izjemno priljubljen med ljudmi, a če njegova stranka nima večine v kongresu, bo njegova zakonodaja le s težavo sprejeta, razen če gre za posebne situacije, kot je npr. vojna.

in kot pravita LeLoup in Shull (2003, 32), ne obstaja enotni vzorec, ki bi opredelil oblikovanje politik v današnjem času. Prav tako se lahko v istem časovnem obdobju pojavljajo različni vzorci medsebojnega delovanja kongresa in predsednika. Včasih gre za sodelovanje, včasih nasprotovanje, a dejstvo je, da med njima ves čas obstaja neka stopnja medinstitucionalnega konflikta, ki potem definira tip odnosov med njima.

V primeru prevlade predsednika oz. predsednikovega vodenja (*presidential leadership*) ima predsednik glavno vlogo pri oblikovanju politik, kongres pa mu le sledi, in sicer ne glede na to, ali so kongresne preferenčne politike v konfliktu ali skladu s predsednikovim predlogom. Navadno gre za primere zakonodaje, ki jo iniciira Bela hiša; kongres lahko morda le malo vpliva na rezultat sprejetega zakona.<sup>144</sup> Za takšno prevlado so pomembne osebne vodstvene sposobnosti predsednika in sodelovanje institucij izvršne veje oblasti, in pa seveda jasno definirani cilji ter pot do njihovega doseganja (LeLoup in Shull 2003, 212). Predsednikovo vodenje se pogosteje pojavlja v zunanjepolitičnih zadevah, saj se v kriznih časih ljudstvo vedno zanaša na vodenje predsednika, ki je tudi najbolje pripravljen za hitro reagiranje (Wolfensberger 2005, 343). Prav tako mora biti za takšno vodenje predsednika ustvarjeno ustrezno politično okolje, ki skupaj z učinkovito predsednikovo akcijo pripelje do predsedniškega vodenja. Predsednikovo oblikovanje politik je navadno pravočasno, nerutinsko in odzivno, saj ima jasno definirane prioritete in uspe pridobiti sodelovanje kongresa v nekaj mesecih, ne nekaj letih. A včasih takšno (pre)hitro delovanje pripelje do oblikovanja politik, ki so manj reprezentativne in neskladne z določenimi interesi, hkrati pa tudi manj učinkovite, prenašajo, slabo sprejete in prinašajo slabe rezultate.<sup>145</sup> Treba je omeniti tudi, da predsedniki navadno vodijo oblikovanje rešitev, ki so izredno velikega pomena in niso zgolj simbolične (LeLoup in Shull 2003, 213–214).

Pri prevladi ali vodstvu kongresa (*congressional leadership*) je pri oblikovanju javnih politik vodilni kongres, in sicer s predsednikovo podporo ali pa brez nje.<sup>146</sup> Kongres ima glavno vlogo navadno takrat, ko obstaja deljeno vladanje oz. ko ima večino v kongresu ena stranka, izvršna oblast pa je v rokah druge. Takrat lahko namreč večinska stranka v kongresu preglasuje predsednikov veto na določen zakon. A kljub temu velikokrat večinska stranka

---

<sup>144</sup> *Patriot Act* leta 2001 je vložil predsednik, kongres pa ga je sprejel z minimalnimi popravki oz. dodatki (LeLoup in Shull 2003, 211).

<sup>145</sup> Odličen primer tega je Kennedyjev polom v Prašičjem zalivu (Graubard 2006, 21).

<sup>146</sup> Prav tako je vseeno, kdo je bil predlagatelj določene politike, saj kongres prevladuje tudi, če je predlog zakona prišel s strani predsednika (LeLoup in Shull 2003, 215).

potrebuje še glasove članov manjšinske stranke, zato je takšna kongresna prevlada redkejši primer. Prav tako je za prevlado kongresa pomembno ugodno politično okolje, npr. šibek predsednik ali pa popolna nezainteresiranost predsednika in njegove administracije, visoka javna podpora kongresu in velikosti kongresnih večin ter njihove preference.<sup>147</sup> Včasih so glavni pri tem modelu tudi vodje odborov, ne le vodje strank. Kongres v času svoje prevlade izbira bolj lokalno in regionalno usmerjene politike, ki so navadno tudi bolj rutinske in manj vidne ter se zdijo kongresu zelo pomembne, predsedniku pa ne. Prav zato je kongresna prevlada manj dramatična in manj vidna kot predsednikova. Zakonodajni postopek je v tem primeru previden, počasen, posvetovalen in precej manj odziven kot v primerih predsedniške prevlade.<sup>148</sup> Kongresno oblikovanje politik je tudi zelo demokratično, saj so predstavljeni široki interesi, različne ideologije in regionalni pogledi na zadevo. Ker je proces sprejemanja zakonodaje v kongresu precej razdelan, imajo zainteresirane javnosti mnogo možnosti za vpliv in je zato tako nastala zakonodaja navadno bolj konsenzualna, skromna in postopna. Treba pa je dodati, da politike, ki jih oblikuje kongres, niso nujno manj učinkovite ali skladne kot tiste, ki jih oblikuje predsednik. Res je sicer, da je postopek v kongresu počasen, zakonodajni proces pa se zdi precej kaotičen, vendar če kongresni vodje delujejo odgovorno in se previdno lotevajo težkih zadev, lahko tako ustvarjene politike učinkovito uravnotežijo raznolike in tekmujoče interese v družbi (LeLoup in Shull 2003, 216–219).

Pri odnosu sodelovanja oz. konsenza (*consensus/cooperation*) ni konflikta med vejama oblasti in gre za obojestransko vključenost v oblikovanje vsebin politik. Odgovornost ni nujno enakomerno razdeljena, glavno vlogo pri oblikovanju politik lahko ima tako eden kot drugi. V primeru konsenza lahko obstaja rahel konflikt, saj prava opozicija ne obstaja – obe veji oblasti sodelujeta in tako dosežeta rezultat, ki je sprejemljiv za obe. Sodelovanje je danes verjetno najbolj prevladujoč vzorec pri oblikovanju politik med predsednikom in kongresom, saj veliko pobud kongresa konča na predsednikovi agendi in nasprotno – obe veji se zavedata pomena sprejemanja politik in zato sodelujeta v procesu. Sodelovanje se pojavi, kadar nobena veja oblasti ni dominantna, hkrati pa se obe zavedata, da bo več koristi od tega, če bo zakon sprejet. V primeru, da je oblast deljena, je potrebnega kar nekaj medstrankarskega sodelovanja, da ne pride do blokade akcij. Za takšen tip odnosa med predsednikom in

---

<sup>147</sup> K temu pripomorejo močni vodje strank ali pa izredno močne osebnosti v kongresu, kot je bil npr. Newt Gingrich.

<sup>148</sup> Kongres lahko odobri uporabo vojaške sile v 24 urah od napada, večina pomembnih predlogov pa potrebuje več mesecev ali let, da postanejo zakon. Takšni postopki so ustrezni za primere zdravstvenega varstva ali česa podobnega, v primerih proračunske politike ali pa zunanje politike pa to ni mogoče in lahko povzroči resne težave (LeLoup in Shull 2003, 218).

kongresom ni pomembna podpora javnosti, zelo pomembno pa je vodenje posameznika,<sup>149</sup> ki je medstrankarsko in pa seveda pripravljenost na pogajanje z drugimi. Večina sodelovanja se sicer rodi iz politik, ki že nekaj časa počasi prodirajo v politični sistem, a še niso bile sprejete, bile pa so že dodobra proučene, raziskane in razpravljane. Sprememba je nato možna, ko se obe veji strinjata, da je za njih pravi čas. Sodelovanje je tako obrodilo politike, ki so bile v primerjavi z ostalo sprejeto zakonodajo precej usklajene in učinkovite. Ker sta v proces vključeni obe veji oblasti, politike, ki izhajajo iz vzorca takega sodelovanja, predstavljajo različne oziroma raznolike interese in perspektive. A takšen vzorec sodelovanja je le redko hiter in pravočasen. Največja nevarnost je, da bo na takšen način dosežen kompromis, katerega rezultat bodo zvodenele politike, ki bodo le simbolične in brez pravega učinka. Konsenz oz. sodelovanje torej zagotavlja demokratičen rezultat, ne pa nujno sprejetja učinkovite javne politike (LeLoup in Shull 2003, 219–222).

Obdobje mrtvila oz. *deadlock* se pojavi, ko razlike med pogledi na pomembne zadeve vodijo do konflikta med vejami oblasti, nobena od njih pa ni pripravljena skleniti kompromisa. Če obstaja prisilni mehanizem ali pa so posledice neukrepanja katastrofalne, je lahko *deadlock* rešen z izrednimi sredstvi. Večja možnost za mrtvilo je v času razdeljene oblasti in v času globoko razdeljenega naroda, kar se kaže v razlikah med politikami kongresa in predsednika. Če je javno mnenje razdeljeno je kompromis izjemno težko doseči, sploh če gre za volilno leto. Navadno se *deadlock* ne dogaja na področju zunanje politike in državljanskih pravic (na teh področjih se zadeve sprejemajo s konsenzom oz. sodelovanjem), pogost pa je pri oblikovanju gospodarske in proračunske politike, saj te politike tradicionalno povzročajo delitev mnenj akterjev in so izredno odvisne od strankarske pripadnosti. *Deadlock* pomeni neodzivnost v oblikovanju politik, nepravočasnost in izredno reševanje se velikokrat doseže zgolj z omejitvijo sodelovanja in predstavljanja interesov. Sestanki in medstrankarske komisije le centralizirajo odločanje v rokah nekaj odločevalcev iz obeh vej oblasti. Nekateri *deadlocki* pomenijo samo začasno zamudo, kar lahko na dolgi rok celo izboljša politiko. Nerešen *deadlock* ponavadi pripelje do neaktivnosti vlade, kar označuje tudi neskladnost in neučinkovitost vlade. Izredno reševanje *deadlock* s sprejemom izredne resolucije (*extraordinary resolution*) običajno reši problem,<sup>150</sup> vendar pa politični sistem plača visoko

---

<sup>149</sup> Vodenje lahko pride s strani predsednika ali pa vodje večine v kongresu.

<sup>150</sup> Izredno reševanje *deadlock* je možno z alternativnimi sredstvi, kot npr. *ad hoc* sestanki, skrivnimi pogajanjmi med vejami oblasti, raznimi avtomatskimi mehanizmi, kot npr. Gramm – Rudmann, in pa z različnimi medstrankarskimi komisijami (LeLoup in Shull 2003, 224).



ceno na račun zaupanja javnosti, mednarodne kredibilnosti in nacionalne enotnosti (LeLoup in Shull 2003, 223–226).

### 5.3 Razdeljena oblast – vir konflikta ali priložnost za sodelovanje?

Pomemben dejavnik pri razumevanju odnosov med predsednikom in kongresom je strankarski nadzor nad eno in drugo vejo oblasti, saj volitve v modernih časih v večini primerov pripeljejo do razdeljene oblasti, kjer je predsedniška funkcija v rokah ene stranke, eden ali pa kar oba doma kongresa pa sta v rokah druge stranke (*divided government*).<sup>151</sup> Glavni razlog za oblikovanje deljene vlade so vse šibkejše povezave volivcev s političnimi strankami; ti so zato pripravljene voliti eno stranko na volitvah za kongres in drugo stranko na predsedniških volitvah (LeLoup in Shull 2003, 8). Do konca 80. let 20. stoletja je deljena oblast tako postala že stalnica v ameriškem političnem procesu in je imela velik vpliv na perspektive in poglede obeh glavnih političnih strank. Ker je bilo zelo redko, da bi katera od strank obvladovala tako izvršno kot zakonodajno vejo (sploh pa z dovolj velikim deležem, da bi lahko vladala) in ker je tako vsaka obvladovala eno vejo oblasti, je vsaka sebe videla kot večinsko stranko. Vsaka od strank je tako tudi imela precejšnja pooblastila, zato nobena ni prevzela iniciative za velike inovacije oz. spremembe v vladi. Čeprav so se vodje obeh strank zavezali, da bodo iskali možnosti za spremembe, pa je *status quo* ustrežal tako enim kot drugim (Lowi in Ginsberg 1996, 748).

Kljub temu, da je deljena vlada popolnoma v skladu z Madisonovim načelom »*ambition should counteract ambition*« (Madison 1788b), pa to ne pomeni nujno učinkovitega oblikovanja politik, saj ključ do tega ni utrjevanje in povečevanje vloge predsednika ali kongresa; pomembneje je povečati sposobnost obeh vej, da sta konstruktivno povezani ena z drugo. Deljena vlada pa je ponavadi vzrok za *deadlock* in tudi za napeto vzdušje med kongresom in predsednikom in prav zato je tudi postala izredno pomembna v analizah nacionalnega oblikovanja politik (Fiorina 2003, 107).

Vir konflikta med predsednikom in kongresom je rezultat različnih dejavnikov. Predvsem pomemben je ta, da sta predsednik in kongres odgovorna različnim volilnim bazam, kar med

---

<sup>151</sup> Od leta 1945 se je to zgodilo v približno 2/3 primerov. Nekaj dokazov sicer obstaja, da si Američani želijo deljeno vlado, a v zadnjem času vseeno več kot 75 % volivcev voli kandidate za kongres in predsednika iz iste stranke (LeLoup in Shull 2003, 226).

njiju vnaša spor. Predsednik odgovarja ljudstvu in on je edini, ki lahko trdi, da govori v imenu celotnega naroda in da zastopa tudi interese, ki niso prisotni v kongresu. Prav tako je dejavnik spora med njima zelo razdeljena pristojnost znotraj kongresa, saj za kongres težko rečemo, da so njegove politike in dejanja konsistentni, odločni in povezovalni, kot to velja za predsednikove politike. Vse to pa pripelje do razdeljene vlade, saj razlike med najpomembnejšima akterjema na političnem parketu še potencirajo in poudarjajo nedelujočo, okorno in neustrezno delitev oblasti. A zagovorniki sistema deljenega vladanja trdijo, da se ameriški volivci namenoma odločajo za deljeno vlado, saj s tem omogočijo oblikovanje koalicij, ki obstajajo v drugih večstrankarskih sistemih (Thomas in drugi 1994, 197–198).

#### **5.4 Odnos med predsednikom in kongresom na področju zunanje politike**

Kot smo že omenili, moramo biti pri proučevanju odnosa med predsednikom in kongresom pozorni tudi na dejstvo, da gre pri vlogi predsednika v bistvu za dve ločeni predsedstvi - eno za zadeve notranje politike in drugo za zadeve zunanje politike. Konflikt med izvršno in zakonodajno vejo oblasti je še posebej očit in prisoten na področju oblikovanja zunanje politike, a včasih je ta celo zaželen, saj zagotavlja neko mero *checks and balances* nad nevarnimi ali pa slabo pripravljenimi politikami (Hersman 2000, 1). Že ustava namreč onemogoča, da bi zunanjepolitične zadeve vodila samo močna izvršna veja oblasti, saj je z delitvijo oblasti na tri veje ustava zagotovila, da bodo pri procesu odločanja imele možnost sodelovati številne skupine in različni interesi (Peterson 2001, 219). Tako je torej že z ustavo določeno, da je kongres edini, ki lahko razglasi vojno, vzpostavi vojsko in pripravi skupno obrambo, predsednik pa je vrhovni poveljnik oboroženih sil, kar ju sili v nujnost sodelovanja glede zunanjih zadev ter delitev pristojnosti. Pristojnosti si delita tudi pri imenovanju veleposlanikov in sklepanju pogodb z drugimi državami (Hersman 2000, 36). Prav takšna ustavna delitev pristojnosti je vir nenehnega boja med izvršno in zakonodajno vejo oblasti za nadzor nad oblikovanjem in izvajanjem zunanje politike (Ambrose 1991, 124). Predsednik je sicer pri oblikovanju zunanje politike glavni odločevalec, a k temu mora vključevati tudi različne agencije in ministrstva znotraj administracije, saj morajo svetovalci v teh institucijah uspešno identificirati probleme in predlagati njihovo reševanje s primernimi akcijami. Ker ti svetovalci zastopajo različna ministrstva in agencije, s tem opozarjajo tudi na različne poglede in interese ter tako v oblikovanje politik vključujejo interesne skupine. Prav tako pa mora sodelovati tudi s kongresom in imeti podporo javnosti (Hook 2008, 124–125).

V zunanji politiki so se Združene države Amerike vse od 1787 do napada v Pearl Harborju držale politike samozadostnosti. Po 2. svetovni vojni pa, ko je bila Evropa uničena, so se ZDA dvignile kot vojaška in gospodarska velesila in to svojo vlogo tudi obdržale ves čas hladne vojne, saj so bile edina država, ki je lahko omejevala agresijo Sovjetske zveze (Heineman in drugi 1995, 332). Prav na tem področju se je od predsednika pričakovalo, da bo imel dominantno vlogo, saj je imel na zunanjepolitičnem področju precej prednosti pred kongresom: zaradi grožnje z jedrskim orožjem je bila za zaščito naroda nujno potrebna tajnost pri delovanju in dobra informiranost, kar je seveda velika prednost predsednika pred kongresom; prav tako pa se je od Združenih držav Amerike pričakovalo, da bodo v mednarodnih odnosih nastopale z enotnim glasom, za kar je bil seveda najprimernejši predsednik. Vse to je v kombinaciji s skupnimi zunanjepolitičnimi prioritetami privedlo do tega, da sta obe stranki na področju zunanje politike popolnoma podpirali predsednika in zato je takrat lahko dominiral (Fleisher in drugi 2000, 5). A po letu 1991 in padcu komunizma so se pojavili novi izzivi v zunanji politiki, saj se Američani ne želijo vtikati v oddaljene konflikte, če ni zagotovila o uspehu (Heineman in drugi 1995, 332). Prav tako sta se odnos in podpora zunanjepolitičnim zadevam v kongresu spremenila hkrati z nastankom ideološko enotnejših strank, ko je za predsednika težje dobiti podporo članov nasprotne stranke (Fleisher in drugi 2000, 7). Prej je predsednik pri zunanjepolitičnih zadevah namreč lahko računal tudi na glasove določenih članov nasprotne stranke, danes pa je v večini primerov glavno vodilo pri glasovanju strankarska pripadnost. V času po hladni vojni je večja grožnja oblikovanju zunanje politike namreč ideološka polarizacija kongresa, ne pa razdeljena vlada – včasih je bila zunanja politika namreč oblikovana z bolj centralističnimi koalicijami, ki jih danes v kongresu ni več. Kljub temu je bilo v zgodovini veliko največjih dosežkov zunanje politike rezultat razdeljene vlade, saj takšna situacija sili predsednika, da zavzame bolj sredinsko pozicijo, kjer se najlažje oblikuje zunanja politika. Prav tako ga razdeljena vlada sili, da se bolj posveti pojasnjevanju zunanjepolitičnih zadev kongresu in javnosti, s tem pa pridobi tudi večjo pripravljenost za sodelovanje z njune strani (Hersman 2008, 26). Kljub intenzivnejši strankarski pripadnosti je pristojnost za izvajanje zunanje politike še vedno ostala v rokah predsednikov in njihovih svetovalcev iz izvršne veje oblasti (Peterson 2001, 223). Kot smo ugotovili že v enem izmed prejšnjih poglavij, predsednik še vedno lahko sklepa izvršne dogovore s tujimi državami skoraj glede vseh zadev, s čimer se lahko izogne nujnosti dvotretjinskega soglasja v senatu. Prav tako pa je treba poudariti, da v ima predsednik v času mednarodne krize še vedno zelo pomembno vlogo, saj ima takrat tudi vsa pooblastila za oblikovanje zunanje politike (Fleisher in drugi 2000, 22).

Zunanja politika v obdobju po hladni vojni je izredno kompleksna, kot so kompleksne tudi institucije, ki si delijo odgovornost za oblikovanje in vodenje zunanje politike ZDA. Institucije so fragmentirane, politiko vodijo istomisleči posamezniki in ne organizacija kot taka. Politične stranke so glede zunanje politike tudi notranje globoko razdeljene in ne morejo ustvariti koherentne vizije o tem, kakšna naj bi zunanja politika bila v prihodnje. Kongres je vse bolj ideološko polariziran, kar je slabo za zunanjo politiko, saj se ta tradicionalno oblikuje bolj v političnem centru. Prav tako so se institucije že navadile na sovražnost, konflikt in strankarsko pripadnost, s konfliktom glede zunanje politike pa so popolnoma prepletene tudi različne veje oblasti, tako da lahko govorimo tako o konfliktu znotraj veje kot tudi med vejami. Takšen konflikt med vejama je precej javen in odprt, sodelovanje pa navadno poteka nekje v ozadju in daleč od oči javnosti, saj si včasih politični akterji sploh ne želijo, da bi bila njihova stališča znana (Hersman 2000, 105).<sup>152</sup> Prav tako je navzven videti, kot da so odnosi med kongresom in predsednikom glede zunanjepolitičnih zadev popolnoma nasprotujoči, a v resnici ni tako. Povezujejo ju osebne vezi in interesi, ki so zelo pomembni. Oblikujejo se podsistemi ali podvlade, v katere se povezujejo člani kongresa, nevladne organizacije, interesne skupine in določeni ljudje izvršne veje – povežejo se glede skupne zadeve in se nato med seboj pogajajo. Obe veji veliko uporabljata medije in preko njih predstavljata svoje poglede na politike in tako pridobivata podporo, saj je takšna podpora zunanjih skupin nujna za uspešnost zunanje politike (Hersman 2000, 52).

Sicer drži, da v času krize pristojnosti v zunanji politiki gravitirajo bolj k predsedniku in se njegova vloga poveča, a kongres si je vedno uspel ponovno izboriti svoj položaj (Siegelman 1979, 1204). Prav tako je treba upoštevati dejstvo, da je v primeru, ko konflikt traja predolgo, predsednik bolj pod drobnogledom kongresa. Do večje vloge kongresa in večje aktivnosti na področju zunanje politike lahko pride v primeru, ko je predsednikovo vodenje zelo šibko, če prihaja do naraščanja skrbi javnosti o vlogi Amerike v mednarodni areni, in v primeru perečih domačih zadev, ki potem vplivajo tudi na zunanje zadeve (Davidson in drugi 2008, 449). Tudi novejši razvoj dogodkov kaže na to, da se bo vloga kongresa v zunanji politiki morala povečati, saj ZDA izvajajo svoj vpliv v vseh kotičkih sveta; povojni časi povečajo nezadovoljstvo ljudstva glede ravnanja v zunanjih zadevah in zato lahko potem z njihovo

---

<sup>152</sup> Predvsem člani kongresa skrivajo svoja stališča, ker se bojijo, da ne bi morda razočarali volivcev, saj morajo biti ves čas všečni. Tako se večina interakcij med predsednikom in kongresom zgodi mimo uradnih kanalov komuniciranja in ob teh stikih se zgodijo spremembe in prilagoditve politik (npr. neformalni sestanki in dogovori, dobri odnosi med ljudmi in uporaba medijev za sporočanje svojih stališč) (Mervin 1993, 110).

podporo kongres bolj nasprotuje predsedniku in zavzema večjo vlogo, prav tako pa je svetovna soodvisnost zameglila mejo med notranjo in zunanjo politiko. Če bodo ZDA še naprej aktivne v vojaških posredovanjih, bodo v kongresu še naprej prepuščali vlogo vrhovnega poveljnika predsedniku in ga pri tem podpirali (Davidson in drugi 2008, 474–475).

## 5.5 Predlogi za prenavo ustavnih pooblastil predsednika in kongresa

Najbolj goreči kritiki, ki obsojajo *deadlock* med predsednikom in kongresom, predlagajo zelo radikalne rešitve, in sicer spremembe v osnovni zgradbi ustave. Trdijo namreč, da čeprav sta bila rešitev in oblikovanje delitve oblasti v zgodovini zelo napredna, to danes preprosto ni več dovolj. A širša javnost ni ravno naklonjena spremembam ustave. Da bi se vzdušje v družbi spremenilo, so strokovnjaki na tem področju, kot pišeta LeLoup in Shull (2003, 228–229), ustanovili Odbor za ustavni sistem, kjer so proučevali odnose med predsednikom in kongresom ter oblikovali nekaj predlogov za izboljšanje odnosov med zakonodajno in izvršno vejo oblasti. Za preprečevanje deljene oblasti naj bi kandidate za predstavniški dom, senat in predsednika volivci izbirali na enem volilnem listku. Za zagotavljanje kolektivne odgovornosti v oblikovanju politik predlagajo, naj se omogoči članom kongresa, da so hkrati tudi člani predsednikovega kabineta, ministri in drugi pomembnejši člani izvršne oblasti pa bi lahko sodelovali pri razpravah v kongresu. Zagovarjajo tudi idejo, da bi predsednikova stranka v kongresu imela pravico do dodatnih sedežev, hkrati pa naj se razveljavi 22. amandma, ki omejuje število predsednikovih mandatov. V primeru, da do *deadlock*a že pride, prav tako ponujajo nekaj rešitev. Predlagajo možnost, da kongres izglasuje nezaupnico predsedniku in razpiše volitve, hkrati pa lahko tudi predsednik enkrat v svojem mandatu razpusti kongres in razpiše nove volitve. Manj radikalen je predlog možnosti preglasovanja predsedniškega veta z večino zgolj enega izmed domov kongresa, uvedbo delnega predsednikovega veta (*line-item veto*), potrebn dvotretjinsko večino za ratifikacijo pogodb in sporazumov bi zmanjšali, hkrati pa bi uvedli tudi možnost nacionalnega referendumu v primeru popolnega zastoja v zakonodajnem procesu.<sup>153</sup> Kot vidimo, greo vsi predlogi in želje po spremembi v smeri, da bi ureditev ZDA postala bolj podobna parlamentarni demokraciji.

---

<sup>153</sup> V primeru *deadlock*a zaenkrat ne obstaja nobena učinkovita rešitev, v primeru hudo deljene oblasti je potrebno preprosto počakati na naslednje volitve.

A zgolj sprememba ustave ne prinaša rešitve. *Deadlock* namreč ni stanje, ki bi se pojavljalo samo v času deljene oblasti in enotna oblast tudi ni zagotovilo, da do njega ne bo prišlo. Za izboljšanje stanja in da ne bi prihajalo do pogostih konfliktov med vejama oblasti je treba spremeniti tudi nekatere druge stvari, npr. reformirati strankarski sistem s prestrukturiranjem in okrepitvijo političnih strank, ter okrepiti sodelovanje na področju oblikovanja politik. Kongres je v zadnjem času sicer izboljšal svojo možnost oblikovanja politične agende, oblikovanja in uveljavljanja zakonodaje in se s tem tudi pogajal s predsednikom kot enakovreden partner. Ker so stranke danes bolj enotne, je potrebnega vse več medstrankarskega sodelovanja in oblikovanje medstrankarskih koalicij, da bi se zagotovilo učinkovito sprejemanje politik (Binder 1999, 521–523).<sup>154</sup> Pomen strankarskih članov, ki so ideološko blizu centra svoje stranke, je izjemen za sestavljanje takšnih koalicij, s katerimi bi se lahko dosegalo soglasje za pomembne zadeve – stranki torej lahko ostaneta enaki in ohranita medsebojne razlike, a naj sodelujeta. A sodelovanje med strankama še ne pomeni, da bodo vse rešitve sprejete s konsenzom oz. sodelovanjem, saj bo nekatere politike še vedno vodil kongres, druge pa predsednik (LeLoup in Shull 2003, 230).

Obdobje, ko je oblikovanje politik vodil predsednik, je verjetno končano. Tudi krizni dogodki, ki dajejo večjo vlogo predsedniku, se enkrat končajo in takrat se spet pojavi potreba po skupnem vladanju (*shared governance*). V postmodernem obdobju gre za predsedstvo, ki vlada skupaj s sposobnim kongresom. Dokler ena ali druga stranka ne bosta sposobni dominirati v obeh vejah oblasti hkrati, je neka oblika sodelovanja pri oblikovanju politik nujna (LeLoup in Shull 2003, 230).

Kot smo ugotovili v tem poglavju, je odnos med predsednikom in kongresom izredno dinamičen in odvisen od različnih dejavnikov. Včasih se zgodijo hitre spremembe v odnosu, včasih so te bolj postopne. A tudi v prihodnje bo za odnos med predsednikom in kongresom nujna stabilnost, ki jo daje ustava, in pa seveda prilagoditev obeh akterjev na socialne, ekonomske in politične spremembe.

---

<sup>154</sup> Gre za sistem, podoben večstrankarski vladajoči koaliciji v parlamentarnem sistemu.

## 6 ZAKLJUČEK IN PREVERJANJE HIPOTEZ

Temelji za predsedniško vlado so bili postavljeni že v ustavi, in sicer z določitvijo unitarne izvršne oblasti, ki bo šef države in hkrati šef vlade. A v 19. stoletju in prvi polovici 20. stoletja je bil predsednik podrejen kongresni vladi, saj so se takrat večinoma ukvarjali z notranjo politiko, zunanja politika pa je bila sekundarnega pomena. (Lowi in Ginsberg 1996, 260). A po dolgotrajni prevladi kongresa so se zadeve obrnile in težišče se je premaknilo na predsednika. Po podrobnejšem pregledu razvoja obeh institucij smo ugotovili, da veliko odgovornost za to nosi kongres, saj je v 30. letih 20. stoletja predsedniku delegiral pristojnosti za implementacijo širokih novih programov, poleg tega pa tudi svoja pooblastila za ustvarjanje politik. S tem je tudi kongres pripomogel k temu, da je predsednik postal glavni akter v nacionalni politiki, dominantna vloga in moč ZDA v svetu pa sta predsednikov položaj doma še okrepila. A prav tako smo skozi magistrsko delo prišli do spoznanja, da se predsednik tudi v obdobju, ko je na političnem parketu dominanten, še vedno sooča s kopico omejitev, saj tudi vloga ostalih političnih akterjev ostaja pomembna (npr. kongres, sodišča, birokratski aparat in interesne skupine). Res je, da se v času krize in groženj država najprej obrne k predsedniku in pričakuje njegovo vodenje, vendar pa tudi v tem obdobju kongres igra pomembno vlogo pri določanju nacionalne politike.

V magistrskem delu smo želeli preveriti, kakšna so danes pooblastila predsednika ter kakšen je njegov odnos z drugima dvema vejama oblasti, predvsem s kongresom. Pri tem nas je vodilo vprašanje, v kakšni meri dolžnosti in pravice, zapisane v ustavi, še danes predsedniku omogočajo ustrezno podlago za uspešno opravljanje njegovih funkcij. Znotraj tega vprašanja smo si postavili še dve hipotezi, ki sta sprva delovali precej preprosti, a ugotovili smo, da ju je treba obravnavati celovito in da pot do rešitve ni lahka in premočrtna, temveč vijugasta, z mnogimi vzponi in padci.

Če pogledamo prvo tezo, kjer smo trdili da *ameriški predsednik danes uspešno krmari med pravicami in dolžnostmi, ki so mu dodeljene v ustavi, in spremembami v svetu in družbi, s katerimi se sooča v moderni dobi*, smo s proučevanjem različnih avtorjev ugotovili, da predsednik res še vedno deluje v okviru pristojnosti, ki so mu dodeljene v ustavi, a hkrati ima veliko več pooblastil, kot je eksplicitno naštet. Položaj predsednika se je namreč v zgodovini spreminjal in glede na različno družbeno stanje je imel predsednik različno pomembno vlogo. A ne glede na pomembnost svoje vloge si je tako z nakazanimi pristojnostmi (*implied powers*)

kot tudi s tem, da mu je kongres delegiral določene naloge, ki naj bi jih izvajal sam, uspel svoja pooblastila učinkovito povečati. Brez teh dodatnih pristojnosti bi svoje delo verjetno težko opravljal oz. bi bil bolj simbolna figura, ne pa aktivni odločevalec in vodja. Na svoji strani ima skoraj vedno tudi vrhovno sodišče, ki v primeru sporov glede pristojnosti med zakonodajno in izvršno vejo oblasti razsodi v prid predsednika; prav tako pa mu kongres v času svetovnih in domačih kriz priznava primat in mu takrat delegira nekatera svoja pooblastila. Zato lahko trdimo, da ima velik pomen pri širjenju (ali ožanju) predsednikovih pooblastil tudi čas, v katerem predseduje, saj je v času miru konflikt med vejama oblasti bolj prisoten in sta tako ena kot druga veja zelo pozorni na ravnanje v skladu s pristojnostmi, ki so jima dodeljene. V času krize pa je predsednik edini pravi vodja države in naroda; ljudstvo od njega pričakuje vodstvo ter mu skoraj slepo zaupa. Lahko torej rečemo, da je predsednik v času vojn ali krize prevladujoča figura v ameriškem političnem sistemu, iz takšnih obdobj pa vedno odide z novimi oz. dodatnimi pooblastili. Prav tako je za uspeh predsednika pomembna delitev politične moči med strankama, saj smo ugotovili, da je predsednik bolj uspešen, če ima tudi v kongresu večino njegova stranka kot pa v primeru, da gre za razdeljeno vlado. A razdeljena vlada ni edini razlog za njegov neuspeh oz. enotna vlada ni edini razlog za njegov uspeh. Izjemnega pomena sta namreč predsednikova osebnost in njegova sposobnost vodenja, saj ob zasedbi funkcije vsi predsedniki začnejo iz istega izhodišča, ki pa ga lahko različno dobro izkoristijo tudi glede na svoj karakter. Predsednik lahko avtoriteto svojega položaja izkoristi za povečevanje svoje moči in pooblastil, a da bi to dosegel, mora biti sposoben prepričati ostale akterje, da mu sledijo, in jih nato uspešno voditi. Proaktivni predsedniki, ki so bili tudi bolj zavezani k širokemu zakonodajnemu programu in so želeli dominirati v odnosu s kongresom, so skozi zgodovino uspeli izjemno povečati pristojnosti, s katerimi predsednik razpolaga. Pasivni in zadržani predsedniki pa so se bolj nagibali k sodelovanju in so kongresu prepuščali pobudo v razvoju in oblikovanju programov, zato so svojo moč (in posledično tudi moč svojih naslednikov) uspeli zmanjšati.

Naša druga hipoteza, kjer smo preverjali, ali *kljub povečevanju pristojnosti predsednika še vedno uspešno deluje sistem checks and balances, kar predsedniku onemogoča samovoljno izvrševanje oblasti*, je pokazala, da se je sčasoma skoraj popolnoma spremenilo razmerje moči v političnem sistemu, kot so ga določili ustanovni očetje. Od zastavljene prevlade zakonodajne veje oblasti se je trend obrnil proti močni izvršni veji (z nekaj vmesnimi cikli), kjer ima predsednik premoč nad kongresom. Do tega je vsekakor pripeljala tudi zelo široka interpretacija ustave, saj vrhovno sodišče ustavo vidi kot nek okvir, ne pa točno določen načrt



in je predsedniku zelo širokogrudno podeljevala dodatne pristojnosti. A kljub povečevanju svojih pristojnosti mora predsednik še vedno intenzivno sodelovati s kongresom (in tudi z vrhovnim sodiščem), sploh če želi uspešno uveljavljati svoj program in politike. Seveda je tudi tukaj pomembna strankarska delitev oblasti, saj je v času razdeljene oblasti nadzor nad predsednikom s strani kongresa še bolj intenziven kot v času enotne vlade, kar sicer vnaša napetost med njune odnose, a hkrati zagotavlja upoštevanje in spoštovanje ustavnih načel. Zaključimo lahko s trditvijo, da se kljub dvema stoletjema sprememb še vedno odvija tekmovanje med zakonodajno in izvršno oblastjo, za katerega bi lahko rekli, da je vgrajeno v sistem *checks and balances*, ki učinkovito ščiti svoboščine in onemogoča prevlado ene veje oblasti. Kot smo ugotovili, je rezultat sistema ločitve oblasti tudi to, da je težko hitro in učinkovito sprejemati politike, saj se veje oblasti med seboj nadzirajo s tem je onemogočena (pre)hitra akcija zgolj ene od njih. Tudi sodišča imajo pomemben vpliv, saj je njihovo odločanje v ustavnih sporih ključno za možnost delovanja v obstoječih ustavnih okvirjih. Brez razsodb sodišča in s tem dodajanja pristojnosti tako eni kot drugi veji oblasti, bi bila verjetno edina možna rešitev za obstoj sistema sprememba ustave.

Tako torej tudi danes, po več kot dveh stoletjih, ločitev oblasti in *checks and balances* ostajajo ustavna osnova za deljeno oblikovanje politik. Kot smo ugotovili, Ustava ZDA še posebej ustvarja in dopušča trenja med obema vejama oblasti, saj konflikt med njima služi kot preprečevanje zlorab, do katerih pride ob pomanjkanju nadzora moči in pristojnosti. Ker je torej napetost sestavni del sistema ameriške vlade, bo boj med predsednikom in kongresom očitno trajal vedno, saj želja po politični moči in nenatančna razmejitev med vejama pogosto pripelje do zlorab pristojnosti ene ali druge. Čeprav si mnogi prizadevajo, da bi ustavo spremenili in delitev oblasti zmanjšali, je zaenkrat to malo verjetno. A kljub vsem nasprotovanjem in trenjem je odnos med predsednikom in kongresom odnos skupnega vladanja in odgovornosti – tako za zunanjo kot tudi notranjo politiko, zato morata za učinkovito delovanje najti skupen način konstruktivnega delovanja, sploh pri najtežjih in najbolj perečih zadevah. Kot je pokazal zgodovinski pregled razvoja vloge predsednika, se je ta do danes razširila precej nad svoja ustavna pooblastila, a hkrati so tudi ostali politični akterji postali močnejši, prav tako pa so Združene države Amerike postale bolj odvisne od globalnega sistema.

## 7 LITERATURA

1. Aberbach, Joel D. in Mark A. Peterson, ur. 2010. *The Executive Branch*. Oxford: Oxford University Press.
2. Abramson, Paul R., John H. Aldrich in David W. Rohde. 2007. *Change and Continuity in the 2004 and 2006 Elections*. Washington, D.C.: CQ Press.
3. Ambrose, Stephen E. 1991. The Presidency and Foreign Policy. *Foreign Affairs* 70 (5): 120–137.
4. Ashbee, Edward in Nigel Ashford. 1999. *US Politics Today*. Manchester in New York: Manchester University Press.
5. Beard, Charles A. 1996. Framing the Constitution. V *American Government: Readings and Cases*, ur. Peter Woll, 31–41. New York: Harper Collins Publishers Inc.
6. Bibby, John F. in Brian B. Schaffner. 2008. *Politics, Parties and Elections in America*. Boston: Thomson Wadsworth.
7. Binder, Sarah A. 1999. The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947–96. *The American Political Science Review* 93 (3): 519–533.
8. Boyce, John R. in Diane P. Bischak. 2002. The Role of Political Parties in the Organization of Congress. *Journal of Law, Economics & Organization* 18 (1): 1–38.
9. Cunliffe, Marcus. 1968. *The American Heritage History of the Presidency*. Washington, DC: American Heritage Publishing Co., Inc.
10. Dahl, Robert A. 2001. *How Democratic is the American Constitution?* New Haven: Yale University Press.
11. Davidson, Roger H., Walter J. Oleszek in Frances E. Lee. 2008. *Congress and its Members*. Washington, DC: CQ Press.
12. Deen, Rebecca E. in Laura W. Arnold. 2002. Veto Threats as a Policy Tool: When to Threaten? *Presidential Studies Quarterly* 32 (1): 30–45.
13. Dodd, Lawrence in Bruce Oppenheimer, ur. 2005. *Congress Reconsidered*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
14. *Executive Office of the President*. Dostopno prek: <https://www.whitehouse.gov/administration/eop> (3. maj 2016).
15. Fenno, Richard F. 1996. Home Style and Washington Career. V *American Government: Readings and Cases*, ur. Peter Woll, 419 – 429. New York: Harper Collins Publishers Inc.
16. Ferfila, Bogomil. 2001. *Države in svet*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

17. --- 2002. *ZDA*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
18. --- 2008. *Demokratske in nedemokratske države sveta*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
19. Fiorina, Morris P. 2003. *Divided Government, Second Edition*. New York: Longman.
20. Fisher, Louis. 1991. *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*. Lawrence: University Press of Kansas.
21. Fleisher, Richard, John R. Bond, Glen S. Krutz in Stephen Hanna. 2000. The Demise of the Two Presidencies. *American Politics Quarterly* 28 (1): 3–25.
22. Fleisher, Richard in John R. Bond. 2004. The Shrinking Middle in the US Congress. *British Journal of Political Science* 34 (3): 429–451.
23. Graubard, Stephen. 2006. *The Presidents: The Transformation of the American Presidency from Theodore Roosevelt to George W. Bush*. London: Penguin Books.
24. Greenstein, Fred I. 2006. Presidential Difference in the Early Republic: The Highly Disparate Leadership Styles of Washington, Adams and Jefferson. *Presidential Studies Quarterly* 36 (3): 373–390.
25. Greenstein, Fred I. 2010. The Person of the President, Leadership and Greatness. V *The Executive Branch*, ur. Joel D. Aberbach in Mark A. Peterson, 218–240. Oxford: Oxford University Press.
26. Hamilton, Alexander. 1788. *Federalist No. 78*. Dostopno prek: <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-78> (2. april 2016).
27. Handberg, Roger in Harold F. Hill. 1980. Court Curbing, Court Reversals, and Judicial Review: The Supreme Court versus Congress. *Law & Society Review* 14 (2): 309–322.
28. Heineman, Robert A, Steven A. Peterson in Thomas H. Rasmussen. 1995. *American government*. New York: McGraw-Hill.
29. Hersman, Rebecca K. C. 2000. *Friends and Foes: How Congress and the President really make Foreign Policy*. Washington, DC: The Brookings Institution.
30. Hook, Stephen W. 2008. *U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power*. Washington D.C.: CQ Press.
31. Jaklič, Klemen in Jurij Toplak. 2005. *Ustava Združenih držav Amerike s pojasnili*. Ljubljana: Nova obzorja d. o. o.

32. James, Scott C. 2010. The Evolution of the Presidency: Between the Promise and the Fear. V *The Executive Branch*, ur. Joel D. Aberbach in Mark A. Peterson, 3–40. Oxford: Oxford University Press.
33. Janda, Kenneth; Jeffrey M. Berry in Jerry Goldman. 1987. *The Challenge of Democracy: Government in America*. Boston: Houghton Mifflin Company.
34. Jones, Charles O. 2007. *The American Presidency: A very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
35. Kushner Gadarian, Shana. 2010. Foreign Policy at the Ballot Box: How Citizens Use Foreign Policy to Judge and Choose Candidates. *The Journal of Politics* 72 (4): 1046–1062.
36. LeLoup, Lance T. in Steven A. Shull. 2002. *The President and the Congress: Collaboration and Combat in National Policymaking*. New York: Longman.
37. Lowi, Theodore J. in Benjamin Ginsberg. 1996. *American Government: Freedom and Power*. New York: Norton.
38. Madison, James. 1787. *Federalist No. 10*. Dostopno prek: <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-10> (16. april 2016).
39. --- 1788a. *Federalist No. 48*. Dostopno prek: [http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed\\_48.html](http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_48.html) (16. februar 2016).
40. --- 1788b. *Federalist No. 51*. Dostopno prek: [http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed\\_51.html](http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_51.html) (16. februar 2016).
41. Mayhew, David R. 1996. Divided We Govern. V *American Government: Readings and Cases*, ur. Peter Woll, 194–201. New York: Harper Collins Publishers Inc.
42. Matuz, Roger. 2012. *The Presidents Factbook*. New York: Black Dog & Leventhal Publishers, Inc.
43. Mervin, David. 1993. *The President of the United States*. New York: Harvester Wheatsheaf.
44. Milkis, Sydney M. in Michael Nelson. 2016. *The American Presidency: Origins and Development, 1776–2014. Seventh Edition*. London: CQ Press.
45. Mycoff, Jason D. in Joseph A. Pika. 2008. *Confrontation and Compromise*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
46. Neustadt, Richard E. 1996. Presidential Power. V *American Government: Readings and Cases*, ur. Peter Woll, 278–281. New York: Harper Collins Publishers Inc.

47. O'Brien, David M. 2008. *Storm center. The Supreme Court in American Politics*. New York: W. W. Norton & Company.
48. Oldfield, Duane M. in Aaron Wildavsky. 1989. Reconsidering the Two Presidencies. *Society* July/August 1989: 54–59.
49. Pelikan, Jaroslav. 2010. The Executive Branch as an Institution of American Constitutional Democracy. V *The Executive Branch*, ur. Joel D. Aberbach in Mark A. Peterson, XIII – XIX. Oxford: Oxford University Press.
50. Peterson, Paul E. 1994. The President's Dominance in Foreign Policy Making. *Political Science Quarterly* 109 (2) : 215–234.
51. Pfiffner, James P. 2006. Partisan Polarization, Politics, and the Presidency: Structural Sources of Conflict. V *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations, Third Edition*, ur. James A. Thurber, 33–58. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
52. Roche, John P. 1996. The Founding Fathers: A Reform Caucus in Action. V *American Government: Readings and Cases*, ur. Peter Woll, 11–30. New York: Harper Collins Publishers Inc.
53. Rossiter, Clinton. 1996. The Presidency – Focus of Leadership. V *American Government: Readings and Cases*, ur. Peter Woll, 273–277. New York: Harper Collins Publishers Inc.
54. Sigelman, Lee. 1979. A Reassessment of the Two Presidencies Thesis. *Journal of Politics* 41 (November): 1195–1205.
55. Smith, Steven, Jason Roberts in Ryan Vander Wielen. 2007. *The American Congress*. Fifth Edition. Cambridge: Cambridge University Press.
56. *The Constitution of the United States*. Dostopno prek: [http://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm) (12. februar 2016).
57. Thomas, Norman C., Joseph A. Pika in Richard A. Watson. 1994. *The Politics of the Presidency*. Washington, D. C.: Congressional Quarterly Inc.
58. Tribe, Lawrence H. In Michael C. Dorf. 1996. How Not to Read the Constitution. V *American Government: Readings and Cases*, ur. Peter Woll, 48–50. New York: Harper Collins Publishers Inc.
59. *U.S. Population*. Worldometers. Dostopno prek: <http://www.worldometers.info/world-population/us-population/> (15. februar 2016).
60. White, Alexander. 2013. Keep 'em Separated: Article I, Article V and Congress's Limited and Defined Role in the Process of Amending the Constitution. *Columbia Law Review* 113 (4): 1051 – 1095).

61. Wildavsky, Aaron. 1996. The Two Presidencies. V *American Government: Readings and Cases*, ur. Peter Woll, 305–312. New York: Harper Collins Publishers Inc.
62. Wolfensberger, Donald R. 2005. Congress and Policymaking in an Age of Terrorism. V *Congress Reconsidered*, ur. Laurence C. Dodd in Bruce I. Oppenheimer, 343–362. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
63. Woll, Peter, ur. 1996. *American Government: Readings and Cases*. New York: Harper Collins Publishers Inc.