

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Anže Bunc

Primerjava Evropskega parlamenta in ameriškega kongresa

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Anže Bunc

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

Somentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh

Primerjava Evropskega parlamenta in ameriškega kongresa

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

ZAHVALA

Iskreno se zahvaljujem svojemu mentorju red. prof. dr. Bogomilu Ferfili in somentorju izr. prof. dr. Damjanu Lajhu za vso pomoč, nasvete in usmerjanje pri pisanju magistrskega dela. Posebej bi se rad zahvalil svoji družini in bližnjim, ki so me spodbujali v času študija. Hvala vam.

Primerjava Evropskega parlamenta in ameriškega kongresa

Cilj moje magistrske naloge je primerjati pristojnosti, sestavo in institucionalni razvoj Evropskega parlamenta ter ameriškega kongresa, ki sta verjetno najvplivnejša parlamenta na svetu. EP je edinstveno politično telo, saj je edina neposredno voljena mednarodna skupščina. Ugled EP raste sorazmerno z njegovimi pristojnostmi, ki se vztrajno krepijo od ustanovitve ESPJ leta 1952. EP ima pomembno politično vlogo v EU, saj združuje člane iz 28 politično, gospodarsko in kulturno različnih držav, ki so se zavestno odpovedale delu nacionalne suverenosti, ki so jo prenesle na skupne evropske institucije, kot je EP. EP je imel na začetku le posvetovalno vlogo, v procesu poglobljanja evropske integracije pa je EP pridobil dodatne proračunske, zakonodajne in nadzorstvene pristojnosti. EP se je, s pridobljenimi pristojnostmi po sprejetju Lizbonske pogodbe, približal moči večine nacionalnih parlamentov. Kongres ima večje zakonodajne pristojnosti kot EP, ki so posledica federalnega političnega sistema Združenih držav Amerike. Pristojnosti kongresa se od sprejetja ustave leta 1788 niso veliko spreminjale. Na razlike v pristojnostih in vlogi, ki jo imata omenjena parlamenta, so vplivali tudi različni zgodovinski dejavniki.

Ključne besede: Evropski parlament, kongres, Evropska unija, Združene države Amerike, ustava.

Comparison of the European Parliament and the US Congress

The goal of my master thesis is to compare powers, composition and the institutional development of the European Parliament and the U.S. Congress, which are probably the most influential parliaments in the world. European Parliament is a unique political body, as it is the only directly elected international assembly. The reputation of the EP grows in proportion to its powers, which have continued to grow since the foundation of the ECSC in 1952. EP plays an important political role in the EU, as it includes members from 28 politically, economically and culturally different countries, which have transferred a part of their national sovereignty to common EU institutions. At first EP only had a consultation role, but in the process of deepening the European integration it gained additional budgetary, legislative and supervisory competences. EP has moved closer to the powers of the majority of national parliaments with the competences it got after the ratification of the Lisbon Treaty. Congress possesses greater legislative powers than the EP, which is the consequence of the federal political system of the United States of America. The powers of Congress have not changed a lot since the ratification of the Constitution in 1788. The differences in the powers and the role that the parliaments have were influenced by different historical factors.

Key words: European Parliament, Congress, European Union, United States of America, constitution.

KAZALO

1	Uvod.....	8
2	Metodološki okvir.....	9
2.1	Opredelitev predmeta in cilja raziskovanja.....	9
2.2	Hipotezi.....	9
2.3	Metode raziskovanja.....	10
2.3.1	Analiza in interpretacija primarnih virov.....	10
2.3.2	Analiza in interpretacija sekundarnih virov.....	11
2.3.3	Zgodovinska analiza.....	11
2.3.4	Študija primera.....	11
2.3.5	Primerjalno raziskovanje.....	11
3	TEORETIČNI OKVIR.....	12
3.1	Državne ureditve.....	12
3.1.1	Unitarna država.....	12
3.1.2	Federalna država.....	13
3.1.3	Sui generis ureditev.....	13
3.2	Volilni sistemi.....	14
3.2.1	Večinski sistem.....	14
3.2.2	Proporcionalni sistem.....	15
4	ZAKONODAJNA VEJA OBLASTI V ZDRUŽENIH DRŽAVAH AMERIKE.....	17
4.1	Deklaracija o neodvisnosti in nastanek Združenih držav Amerike.....	17
4.1.1	Sprejem ustave.....	19
4.1.2	Federalistični spisi in ratifikacija ustave.....	24
4.1.3	Sprejetje listine svoboščin in ostali amandmaji k ustavi.....	25
4.2	Pristojnosti kongresa.....	28
4.3	Reforma kongresa.....	30
4.4	Sestava kongresa.....	33
4.4.1	Sestava predstavniškega doma.....	34

4.4.2	Sestava senata.....	36
4.4.3	Kongresni odbori in pododbori	39
4.5	Zakonodaja	41
5	EVROPSKI PARLAMENT.....	45
5.1	Zgodovina evropskih idej in povojna ureditev Evrope	45
5.2	Nastanek Evropske skupnosti za premog in jeklo	49
5.2.1	Pristojnosti Skupščine v Evropski skupnosti za premog in jeklo.....	50
5.2.2	Od Evropske gospodarske skupnosti do Enotnega evropskega akta.....	51
5.2.3	Pristojnosti Evropskega parlamenta po sprejetju Enotnega evropskega akta	54
5.2.4	Pogodba o EU.....	55
5.2.5	Amsterdamska pogodba in Pogodba iz Nice.....	56
5.3	Pristojnosti Evropskega parlamenta po Lizbonski pogodbi	57
5.4	Sestava Evropskega parlamenta	60
5.4.1	Odbori, delegacije in politični organi.....	64
5.5	Sprejemanje zakonodaje v Evropskem parlamentu.....	66
6	PRIMERJAVA KONGRESA IN EVROPSKEGA PARLAMENTA.....	68
6.1	Primerjava pristojnosti kongresa in Evropskega parlamenta	68
6.2	Primerjava razvoja in ureditve kongresa ter Evropskega parlamenta	74
6.3	Primerjava volilnih sistemov za volitve v kongres in Evropski parlament	79
7	SKLEP	84
8	LITERATURA	86

KAZALO TABEL

Tabela 4.1:	Številčnost in uspešnost uporabe instituta veta s strani predsednikov od 1945 do 2016.....	44
Tabela 5.1:	Rast Evropskega parlamenta	61
Tabela 6.1:	Primerjava pristojnosti kongresa in Evropskega parlamenta	73
Tabela 6.2:	Sprememba pristojnosti Evropskega parlamenta oz. Skupščine od ustanovitve ESPJ naprej	78

SEZNAM KRATIC

ECB – Evropska centralna banka

EEA – Enotni evropski akt

EGS – Evropska gospodarska skupnost

EK – Evropska komisija

EMU – Evropska monetarna politika

EOS – Evropska obrambna skupnost

EP – Evropski parlament

EPS – Evropska politična skupnost

ESPJ – Evropska skupnost za premog in jeklo

EU – Evropska unija

EURATOM – Evropska skupnost za jedrsko energijo

NATO – (*North Atlantic Treaty Organization*) Organizacija severnoatlantske pogodbe

OEEC – (*Organisation for European Economic Co-operation*) Organizacija za evropsko gospodarsko sodelovanje

OPEU – Osnutek pogodbe o ustanovitvi Evropske unije

SKP – Skupna kmetijska politika

SVET EU – Svet Evropske unije

SZ – Sovjetska zveza

SZVP – Skupna zunanja in varnostna politika

VB – Velika Britanija

ZDA – Združene države Amerike

ZEU – Zahodnoevropska unija

1 Uvod

V magistrski nalogi se bom osredotočil na primerjavo Evropskega parlamenta (EP) in ameriškega kongresa (kongres) z vidika razlik in podobnosti med njunimi pristojnostmi, nalogami ter sestavo. Temeljno izhodišče za preučevanje pristojnosti kongresa bo ustava Združenih držav Amerike, ki v 1. členu določa pristojnosti in naloge kongresa. Te so med drugim: plačevanje dolgov, zagotavljanje skupne obrambe, določanje in zbiranje davkov ter carin in sprejemanje novih držav v zvezo (Ustava Združenih držav Amerike 1787, 1. člen).

Pri preučevanju pristojnosti in nalog EP pa se bom osredotočil na več pogodb, ki so bile sprejete skozi dolgoletno zgodovino Evropske skupnosti. Od leta 1952, ko je v veljavo stopila Pogodba o Evropski skupnosti za premog in jeklo, ki je ustanovila Evropski parlament ter določila njegove pristojnosti, do Lizbonske pogodbe, ki je pristojnosti EP občutno okrepila. Lizbonska pogodba v členu 9a določa, da EP proračunsko in zakonodajno funkcijo izvršuje v soglasju s Svetom Evropske unije (Svet EU) (Lizbonska pogodba 2007, člen 9a).

V magistrski nalogi se bom usmeril k iskanju različnih zgodovinskih in političnih vzrokov, s katerimi bi lažje razumeli vlogo ter pomen obeh parlamentov v svojih političnih entitetah. Za to temo sem se odločil, ker me kot diplomanta Evropskih študij zelo zanima delovanje institucij EU, s posebnim poudarkom na EP kot predstavniku in zagovorniku volje državljanov EU. Sem pa tudi podiplomski študent programa Svetovne študije – ameriški modul, saj me prav tako zanima delovanje ZDA in političnih institucij v omenjeni državi. Zanimala me bo primerjava med vlogami, ki jih imata parlamenta v svoji politični entiteti. Zanimalo me bo tudi, kako so institucionalne spremembe znotraj EU vplivale na moč in pristojnost EP, ter ali so se le-te približale pristojnostim kongresa.

Pogledal bom tudi razlike v volilnem sistemu pri volitvah v EP in kongres ter različno politično ureditev obeh parlamentov in kako ta vpliva na sestavo ter moč obeh. Pri analizi zakonodajnih sprememb skozi čas pa želim prikazati spremembe v pristojnostih kongresa in EP ter ugotoviti, kako sta se njuna moč in pristojnost spremenila od nastanka institucij do sedanjosti. Pri tem me bo še posebej zanimalo, ali se je moč EP približala vlogi in moči, ki ju uživa kongres v ameriškem političnem sistemu.

2 Metodološki okvir

2.1 Opredelitev predmeta in cilja raziskovanja

V svoji magistrski nalogi bom primerjal vlogo in položaj ameriškega kongresa ter Evropskega parlamenta znotraj svojega političnega sistema. Zanimala me bo predvsem razlika med njima glede na njune naloge, pristojnosti in sestavo. Pri tem bom primerjal značilnosti federativne ureditve ZDA s *sui generis* politično ureditvijo EU. Skozi zgodovinsko analizo bom analiziral zakonodajne spremembe, ki so spremenile pristojnosti EP in kongresa ter ovrednotil pomen in vlogo obeh zakonodajnih teles v svojem političnem sistemu. Zanima me primerjava med vlogama parlamenta kot predstavnika ljudstva med dvema velikima političnima in gospodarskima silama, ki veljata za največji demokratični politični zvezi držav. Zanimalo me bo, kako so institucionalne spremembe znotraj EU vplivale na moč in pristojnost EP ter, če so se le-te približale pristojnostim kongresa. Glavni cilj je primerjati različna institucionalna modela EU in ZDA med seboj ter ugotoviti, kako so različni zgodovinski in sociološki dejavniki vplivali na pristojnosti kongresa oz. EP in kako so se le-te spreminjale skozi čas.

2.2 Hipotezi

H1: *Vloga in moč Evropskega parlamenta kot zakonodajalca se z vsako pogodbo povečujeta ter približujeta vlogi in moči ameriškega kongresa.*

Za potrditev oz. zavrnitev hipoteze bom uporabil analizo primarnih virov, kot so pogodbe EU. Analiziral bom spremembe v zakonodajnih pristojnostih Evropskega parlamenta, kot so jih določale pogodbe EU, od prve Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo, ki je stopila v veljavo 1952, do Lizbonske pogodbe, ki je veljavna od 1. decembra 2009. Evropski parlament je bil v prvotni pogodbi o ustanovitvi ESPJ omenjen kot posvetovalno telo brez zakonodajnih pristojnosti, ki so pripadale Svetu EU (Lajh 2004, 47). Od uveljavitve Maastrichtske pogodbe 1993 pa je EP pridobival nove zakonodajne pristojnosti in postal enakovreden sozakonodajalec svetu EU (Lajh 2004, 55). Pristojnosti EP se, v primerjavi s pristojnostmi Sveta EU, tako z vsako pogodbo povečujejo, kar je presenetljivo glede na to, da se v večini evropskih držav pristojnosti nacionalnih parlamentov zmanjšujejo (Hauptman 2009, 135). Za potrditev oz. zavrnitev hipoteze bom uporabil tudi analizo ustave Združenih držav Amerike, ki se, odkar je 4. marca 1789 stopila v veljavo, ni veliko spreminjala, saj je bilo do sedaj k ustavi priključenih le 33 amandmajev. Ustava tako določa, da ima kongres

izključno zakonodajno pristojnost in odgovornost za organizacijo izvršilne ter sodne oblasti (United States Senate 2015).

H2: *Razlike v pristojnostih ameriškega kongresa in Evropskega parlamenta so posledica različnih zgodovinskih ter političnih dejavnikov v Združenih državah Amerike in Evropski uniji.*

S pomočjo analize sekundarnih virov različnih avtorjev in uporabo metodoloških postopkov bom predstavil različne zgodovinske ter politične dejavnike, ki so vplivali na različne pristojnosti kongresa in Evropskega parlamenta v svojih političnih sistemih. Na oblikovanje pristojnosti in sestavo kongresa je vplival zgodovinski kompromis med privrženci centralizacije politične moči in privrženci decentralizacije, ki so ga predlagali delegati zvezne države Connecticut leta 1787. Ta kompromis je zagotovil dvodomno sestavo kongresa in s tem enakomerno predstavništvo glede na prebivalstvo v predstavniškem domu ter enakomerno predstavništvo držav, ne glede na velikost, v senatu (Grad 2006, 175–176). Predhodnica EP, Enotna skupščina Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ), je nastala leta 1952 po koncu 2. svetovne vojne, kar je imelo velik vpliv na njeno vlogo. Ustanovitvene države članice so namreč ustanovile ESPJ z namenom gospodarskega povezovanja in obnove miru, vendar niso želele oslabiti moči nacionalnih parlamentov, zato je bila Skupščina politično najšibkejša institucija znotraj ESPJ (Kajnc in Lajh 2009, 17–18).

2.3 Metode raziskovanja

2.3.1 Analiza in interpretacija primarnih virov

Analiza in interpretacija primarnih virov vključuje različne primarne vire, kot so ustave, pogodbe, zakonski, podzakonski akti in dokumenti, ter je primerljiva z analizo sekundarnih virov (Bučar in drugi, 2000, 22). V magistrski nalogi bom analiziral pogodbe EU, ki določajo pristojnosti in sestavo EP skozi različna obdobja, vse od začetne Pogodbe o ustanovitvi ESPJ do sedanje Lizbonske pogodbe. Z analizo teh virov bom dobil zgodovinski pregled nad spremembami zakonodajnih pristojnosti EP znotraj EU. Analiza ameriške ustave kot primarnega vira za določanje zakonodajnih pristojnosti kongresa in njegove vloge znotraj političnega sistema ZDA pa mi bo pomagala primerjati razlike med pristojnostmi obeh političnih institucij.

2.3.2 Analiza in interpretacija sekundarnih virov

Analiza sekundarnih virov preučuje obstoječe podatke z uporabo sekundarnih virov (članki, knjige in poročila), ki s citiranjem postanejo del naših besedil, zato jih je treba kritično oceniti (Bučar in drugi 2000, 25). Z uporabo teoretične opredelitve državnih ureditev in volilnih sistemov s strani Draga Zajca ter Franca Grada bom razložil razlike v sestavi in vlogi EP in kongresa ter poskušal potrditi hipotezi.

2.3.3 Zgodovinska analiza

Zgodovinska analiza analizira spremembe v zgodovinskem razvoju in nam jim pomaga primerjati glede na sedanje stanje. V magistrski nalogi bom uporabil zgodovinsko razvojno analizo, z namenom preveritve obravnave določenega pojava (Bučar in drugi 2000, 25). Z zgodovinsko analizo bom preveril spremembo pristojnosti EP od prvotne Pogodbe o ustanovitvi ESPJ iz leta 1952 do Lizbonske pogodbe in predstavil dejavnike, ki so privedli do ustanovitve ESPJ. Predstavil bom tudi zgodovinske in politične dejavnike, ki so privedli do določitve pristojnosti kongresa ob podpisu ameriške ustave.

2.3.4 Študija primera

Študija primera preučuje posamezne konkretne raziskovalne primere. Pri tem ločujemo med intenzivnim in ekstenzivnim pristopom glede na število enot analiz in spremenljivk, ki jih bomo preučevali (Bučar in drugi 2000, 30–31). V svoji magistrski nalogi bom uporabil intenzivni raziskovalni pristop, kjer bom želel zbrati in preučiti čim več podatkov o pristojnostih ter nalogah Evropskega parlamenta in ameriškega kongresa ter jih analizirati in primerjati.

2.3.5 Primerjalno raziskovanje

Primerjalno raziskovanje preučuje podobnosti in razlike med zmernim številom primerov. Število primerov je v primerjalnem raziskovanju omejeno, da bolj podrobno spoznamo vsak primer, ki je vključen v raziskavo. Primerjalno raziskovanje je zato primerno za raziskovalne cilje, kot so raziskovanje raznolikosti in interpretiranje kulturnega ali zgodovinskega pomena (Ragin 2007, 118–121). Primerjalno raziskovanje bom uporabil za preveritev prve hipoteze,

kjer bom primerjal razlike v pristojnostih Evropskega parlamenta skozi čas (s sprejemanjem novih pogodb v EU) glede na pristojnosti kongresa.

3 TEORETIČNI OKVIR

V tem delu magistrske naloge bom predstavil temeljne teoretične osnove državnih ureditev in volilnih sistemov ter jih uporabil pri svoji analizi vloge, sestave in moči ameriškega kongresa ter Evropskega parlamenta. Državna ureditev, v primeru EU lahko govorimo o *sui generis* ureditvi, vpliva na volilni sistem v posamezni politični entiteti. Volilni sistem pa določa sestavo in vlogo parlamenta v političnem sistemu.

3.1 Državne ureditve

»V modernih državah so se razvile institucije za zadovoljevanje nacionalnih in lokalnih potreb. Obseg pooblastil, ki jih osrednja vlada nameni regionalnim vladam, določa stopnjo unitarnosti oz. federalnosti političnega sistema« (Ferfila 2008, 386). V grobem lahko ločimo državne ureditve na unitarne in federalne. Unitarna država je suverena na celotnem svojem ozemlju, federalna pa prenese del suverenosti regionalnim organom in tako vzpostavi federalno oblast (Ferfila 2008, 386). V nadaljevanju bom podrobno predstavil unitarno in federalno ureditev ter tudi *sui generis* ureditev EU, ki je edinstvena na svetu.

3.1.1 Unitarna država

V unitarni državi je z ustavo določeno, katere bodo enote lokalne samouprave (občine, okrožja, province) in kako bodo organizirane. Zakoni v posamezni državi pa podrobno opredelijo obstoj vsake enote in njihova pooblastila. Obstoj in organizacija lokalne samouprave pa sta v celoti pod nadzorom centralnih organov, ki lahko sistem spreminjajo oz. enote lokalne samouprave ga lahko tudi ukinejo. Glede na stopnje avtonomije enot lokalne samouprave ločimo decentralizirano in centralizirano unitarno državo. V decentralizirani državi lahko določene enote lokalne samouprave razpolagajo s pravico samoorganiziranja (sprejemanja lastnih predpisov) in urejanja lastnih pristojnosti pod nadzorom centralne oblasti (Brezovšek 1997, 189–190). V centralizirani državi pa vsa oblast in moč izhaja iz enega

centra, ki določa zakonitost ter primernost delovanja enot lokalne samouprave (Kavčič in Grad 2008, 186).

3.1.2 Federalna država

Federacija je vsaka država, ki je razdeljena na več enot, ki razpolagajo z določeno mero samostojnosti. Njihova samostojnost je namreč omejena le z zvezno ustavo, federalne enote pa imajo to možnost, da sodelujejo pri spreminjanju le-te, posebej, kadar se spremembe dotikajo dolžnosti in pooblastil federalnih enot. Federalne enote lahko tudi same sprejemajo in spreminjajo svojo ustavo, dokler ne vsebuje določil, ki bi bila v nasprotju z zvezno ustavo (Brezovšek 1997, 190–191).

Dober primer federalnega sistema so ravno ZDA, ki imajo v ustavi zapisane vse zakonodajne pristojnosti kongresa, drugo pa je prepuščeno nižjim nivojem oblasti. Tako kot ostale prvine političnega sistema tudi državno ureditev določajo različni zgodovinski in geografski dejavniki. Federacije so namreč po navadi velike države z velikim številom prebivalstva in so razdeljene na manjše enote zaradi lažjega upravljanja sistema (Ferfila 2008, 386–387).

3.1.3 Sui generis ureditev

Z obzirom na to, da bom preučeval vlogo Evropskega parlamenta, moram omeniti še politično ureditev znotraj EU, ki je ne moremo umestiti med nobeno od omenjenih političnih ureditev. Za evropsko skupnost se je uveljavil izraz *sui generis*, torej gre za edinstveno ureditev, ki vsebuje tako elemente mednarodne organizacije kot federacije (Grad in drugi 2007, 50). EU je nadnacionalna struktura, saj združuje različne države članice, ki prenesejo del svojih pristojnosti in svoje suverenosti z nacionalne na nadnacionalno raven. V tem sistemu je pristojnost v rokah ustanov, ki niso podvržene demokratičnim mehanizmom nadzora, ki so uveljavljeni v nacionalnih državah (Lajh 2004, 46).

EU ne moremo umestiti med mednarodne organizacije, čeprav je nastala na podlagi mednarodne pogodbe, ki so jo podpisale suverene države članice, ker deluje kot neodvisna politična entiteta s svojim pravnim redom, ki so mu države članice podrejene. EU se torej v tem pogledu približuje federativni ureditvi, saj so razmerja med državami članicami in Skupnostjo podobna razmerju v federaciji. Od federacije se razlikuje po tem, da so njene

članice suverene države, ki samostojno nastopajo v mednarodnih odnosih in skrbijo za lastno varnost ter obrambo. Za EU tako velja edinstven politični sistem (Grad in drugi 2007, 49–50).

3.2 Volilni sistemi

Volilni sistem je najpomembnejši del vsakega političnega sistema, saj vpliva na njegovo delovanje in potrjuje temeljne politične odnose ter oblike v določeni družbi. Volilni sistem lahko definiramo kot zbir vseh pravic in postopkov, ki se nanašajo na volilno pravico, določanje volilnih enot, volilnih organov, na kandidiranje in potrjevanje kandidatov, glasovanje na voliščih, razdelitev volilnih mandatov ter volilno pravico. V ožjem pomenu pa volilni sistem pomeni le sistem spremembe glasov v predstavniške sedeže oz. razdelitev mandatov (Toplak 2000, 14).

Volilne sisteme lahko razdelimo na dva glavna sistema:

- Večinski sistem
- Proporcionalni sistem

Poleg njiju obstaja še nekaj podsistemov, kot so polproporcionalni, manjšinski in kombinirani volilni sistem, vendar sta najbolj priljubljena volilna sistema na svetu ravno večinski ter proporcionalni sistem (Grad 2004, 53). Večinski sistem omogoča zmago na volitvah kandidatu, ki prejme največje število glasov, medtem ko ostali volivci niso zastopani, kar prinese manjše število strank in trdnejšo vlado. Proporcionalni sistem pa ima za cilj zastopanje tako večine kot manjšine v odločevalskem procesu (Lijphart 1996, 67). Oba sistema bosta ključna za preučevanje delovanja kongresa in parlamenta, zato ju bom v nadaljevanju naloge podrobno predstavil.

3.2.1 Večinski sistem

Večinski sistem velja za najstarejši volilni sistem, saj naj bi se oblikoval že v 12. stoletju. Večinski sistem se pojavlja predvsem v državah z anglosaško politično tradicijo, kot sta npr. Velika Britanija in ZDA (Grad 2000, 31). Za večinski sistem je značilno, da se o kandidatih na volitvah odloča z večino glasov, tako da je izvoljen le kandidat, ki je prejel relativno večino glasov ali pa pride do drugega kroga glasovanja, v katerem je zmagovalec tisti kandidat, ki prejme absolutno večino glasov (Zajc 2004, 118).

Poznamo dve obliki večinskega sistema, ki sta najbolj razširjeni, in sicer sistem absolutne večine in sistem relativne večine. V sistemu absolutne večine je izvoljen kandidat le, če prejme večino vseh glasov (torej več kot 50 % glasov) v volilni enoti, kar pa se redko zgodi. Zaradi tega je treba izvesti drugi krog volitev (Grad 2004, 58). V drugem krogu se lahko pomerita dva najuspešnejša kandidata in je za izvolitev potrebna absolutna večina glasov, ali pa se pomeri več kandidatov, v tem primeru pa za izvolitev zadošča relativna večina glasov (Zajc 2004, 118). Prednost te oblike volilnega sistema je v tem, da se volivci v drugem krogu odločijo med kandidati, ki so v prvem krogu prejeli največji odstotek glasov in so volivce najbolj prepričali. Vseeno pa ta sistem omejuje izbiro volivcev in je mnogo bolj primeren za volitve individualnih nosilcev oblasti, kot so recimo predsedniške volitve (Ferfila 2006, 51).

Pri sistemu relativne večine je vedno izvoljen kandidat, ki dobi relativno število glasov glede na ostale kandidate v volilni enoti. To pomeni, da v tem sistemu ni drugega kroga volitev, saj mora kandidat zbrati le večje število glasov od protikandidatov in ne potrebuje absolutne večine (50 %), razen, kadar se za izvolitev potegujeta le dva kandidata. V praksi to pomeni, kadar v volilni enoti kandidirajo štirje kandidati, lahko za izvolitev zadošča že 26 % glasov, kar pomeni, da tak sistem omogoča, da izvoljeni kandidat izraža voljo manjšine volivcev, volja večine pa pri volilnem izidu ni upoštevana. Kadar na volitvah v posameznih volilnih enotah volijo več predstavnikov, so omenjene slabosti tega sistema še potencirane, saj se pogosto zgodi, da so na vsa mesta izvoljeni kandidati iste stranke, kar resno vpliva na legitimnost volitev (Grad 2004, 57–58).

Tak sistem nagrajuje večje stranke in tako pripomore, da precejšnji del volivcev ostane brez predstavnštva v parlamentu in ni udeležen pri odločanju (Zajc 2004, 118). Tak način volitev tudi omogoča obstoj dvostrankarskega sistema, kar je vidno tudi v ZDA, prednost pa je predvsem v tem, da je najhitrejši in najenostavnejši način volitev brez drugega kroga (Ferfila 2006, 51).

3.2.2 Proporcionalni sistem

Bistvo proporcionalnega sistema je v tem, da sestava predstavnškega telesa predstavlja rezultat na volitvah, kar pomeni, da mora število mandatov v predstavnškem telesu dosledno ustrezati številu dobljenih glasov na volitvah. Proporcionalni sistem naj bi zagotovil takšno strukturo parlamenta, ki odseva politično strukturo družbe (Grad 2000, 31). Ta volilni sistem

ima namen zagotavljati ustrezno zastopanost različnih političnih interesov v parlamentu. Čisti proporcionalni sistem razdeli vse glasove med vse politične stranke, ki nastopajo na volitvah. Tako dobimo bolj natančno odslikavo političnih preferenc volivcev v parlamentu, hkrati pa ta sistem prinese tudi večjo razpršenost glasov med večje število manjših strank. To zmagovalni stranki na volitvah prinese obveznost sklepanje koalicije, da lahko vlada z absolutno večino glasov (Ferfila 2006, 51). Tu se skriva tudi glavna negativna lastnost proporcionalnega sistema; povzročal naj bi nestabilnost političnih sistemov in vlad, saj so sestavljene iz večjih strank, ki se pogosto programske zelo razlikujejo med seboj, to pa pripelje do nasprotij med strankami in otežuje odločanje, kar je še posebej vidno v številnih mladih demokracijah (Zajc 2004, 119).

Proporcionalni sistem razdeli vse glasove med vse politične stranke, ki nastopajo na volitvah. To pomeni, da bi stranka, ki je osvojila 12 odstotkov glasov na volitvah, morala dobiti tudi toliko odstotkov mandatov, kar pa realno skoraj ni mogoče, saj imajo parlamenti zelo redko zaokroženo število poslanskih sedežev, da bi bilo to mogoče. Vse stranke tudi ne morejo v parlament, saj je to za zakonodajno telo nepraktična in neizvedljiva rešitev. Veliko težav bi bilo namreč z uvrstitvijo strank, ki so na volitvah dosegle manj kot odstotek vseh glasov, zato proporcionalni sistem pozna tudi volilni prag, ki po navadi določa število glasov, ki ga mora stranka doseči, da lahko sodeluje pri delitvi mandatov (Grad 2004, 65).

Volilni prag je določen v terminih najmanjšega števila sedežev, osvojenih na ravni enote ali najmanjšega odstotka vseh glasov v državi. Ti odstotki se med državami zelo razlikujejo in so lahko zelo nizki, kot recimo enoodstotni prag v Izraelu, ali pa visoki, kot je petodstotni volilni prag v Nemčiji, kar predstavlja veliko oviro za majhne politične stranke (Lijphart 1996, 72). Proporcionalni volilni sistem je tako prisoten v večini mlajših demokracij, medtem ko je večinski sistem značilen za starejše demokracije, kjer je dvostrankarski politični sistem običajen in ni prisotne velike nevarnosti za zlorabo oblasti s strani prevladujoče stranke v parlamentu. Oba sistema tudi močno vplivata na vlogo parlamenta, kar bom prav tako preveril v nadaljevanju svoje raziskave.

4 ZAKONODAJNA VEJA OBLASTI V ZDRUŽENIH DRŽAVAH AMERIKE

4.1 Deklaracija o neodvisnosti in nastanek Združenih držav Amerike

Sprejem Deklaracije o neodvisnosti,¹ ki je predstavljala prvi zakonodajni korak k osamosvojitvi kolonij in nastanku Združenih držav, je bil posledica dolgoletnih trgovinskih in političnih omejitev, ki jih je angleška oblast nalagala kolonijam. Vse močnejši ekonomski razvoj kolonij v drugi polovici 18. stoletja je Velika Britanija (VB) omejevala z novimi in večjimi davki, ki so omejevali trgovino kolonij z zunanjim svetom (Grad in drugi 2006, 174).

Na pobudo virginijskega mestnega sveta so se predstavniki vseh kolonij zbrali na prvem kontinentalnem kongresu v Filadelfiji, 5. septembra 1774, z namenom preučitve nevzdržnih razmer v kolonijah. Na tem kongresu so se odločili ustanoviti Celinsko zvezo, ki je podaljšala trgovinsko zaporo z VB in prevzela oblast v kolonijah, kjer je začela mobilizirati vojaške enote z namenom priprave na vojno z Anglijo.

Vojna za neodvisnost se je uradno začela 19. aprila 1775, ko so britanski vojaki prispeli v Lexington, v takratni koloniji Virginiji (sedaj je to mesto v zvezni državi Kentucky). Tam so zagledali 70 ameriških upornikov, in ko je nekdo sprožil strel, so britanske čete začele streljati na upornike. V senci začetka vojne so se predstavniki kolonij zbrali na 2. zveznem kongresu v Filadelfiji, kjer so 15. maja izglasovali odločitev, da gredo združene kolonije v vojno z VB pod vodstvom polkovnika Georga Washingtona (Ferfila 2002, 478–479).

Samo leto kasneje so se kolonije zbrale na kongresu, da bi pripravile formalno resolucijo, s katero bi razglasili neodvisnost kolonij od angleške krone. Poleg zapiranja ljudi brez sojenja in blokade trgovanj kolonij z ostalimi državami je glavni povod za odcepitev kolonij od matične države prinesla odločitev britanskega parlamenta, da morajo kolonije plačevati davke za vojaško zaščito, brez, da bi dobile pravico do predstavnikov v matičnem parlamentu (Grant 2004, 13). 15. maja 1776 je tako Virginija postala prva kolonija, ki je javno pozvala k neodvisnosti, 7. junija pa je njen predstavnik Richard Henry Lee predstavil tridelni načrt za uresničitev tega cilja. Po njegovem predlogu naj bi kolonije razglasile neodvisnost, sklenile zaveznitva s tujimi državami in oblikovale načrt federacije. Na podlagi tega načrta so

¹ Deklaracija o neodvisnosti, sprejeta 4. julija 1776, ko je tudi stopila v veljavo.

predstavniki kolonij ustanovili petčlanski komite pod vodstvom Thomasa Jeffersona iz Virginije, ki je bil zadolžen za pripravo Deklaracije o neodvisnosti. 2. julija je dvanajst izmed trinajstih kolonij glasovalo za neodvisnost od Velike Britanije in 4. julija je bila Deklaracija o neodvisnosti uradno izglasovana (O'Connor in Sabato 1996, 27).

Deklaracija o neodvisnosti se je oprla na temeljna prepričanja filozofa Johna Locka o suverenosti ljudstva, svobodnem posamezniku in o oblasti, ki ima le tiste pristojnosti, ki jih ji podeli ljudstvo. Gre za zelo napreden dokument, saj je v času, ko so ljudstvom vladali suvereni vladarji, utemeljeval nekatere pravice ljudi kot samoumevne (Jaklič in Toplak 2005, 13). Tako med drugim v Deklaraciji o neodvisnosti piše:

»Za nas so samoumevne resnice, da so vsi ljudje ustvarjeni enako; da so jim od Stvarnika dane določene neodtujljive pravice, da so med temi življenje, svoboda in iskanje sreče. Za zagotavljanje teh pravic ljudje ustanavljajo oblast, katere pristojnosti izhajajo iz soglasja tistih, ki jim vladajo. Kadarkoli kakšna oblika oblasti začne uničevati te cilje, ima ljudstvo pravico, da jo zamenja ali odstrani« (Deklaracija o neodvisnosti 1776).

Po razglasitvi neodvisnosti so se bivše angleške kolonije združile v konfederacijo, na celinskem kongresu leta 1777. Kolonije so se združile predvsem zaradi lažje obrambe, varstva svoboščin in blaginje prebivalstva (Grad 2006, 174). Predstavniki bivših kolonij so na zasedanju novembra 1777 sprejeli Člene konfederacije in trajne unije² (Articles of Confederation and Perpetual Union) (Ferfila 2002, 483).

Členi konfederacije in trajne unije veljajo za prvo ameriško ustavo; prvič je dokument sicer omenil novo vlado kot Združene države Amerike in obenem tudi ustanovil novo zakonodajno telo (kongres), vendar je imel ta dokument tudi prenekatero slabosti, ki niso omogočale skupnega upravljanja v državah (Heineman in drugi 1989, 33). Pri piscih tega dokumenta je bil namreč prisoten strah pred močno centralno oblastjo, ki bi omejevala svobodo v 13 državah. Ta strah je izviral iz mnogoterih omejitev, ki jih je VB nalagala 13 kolonijam, in to je bil tudi vzrok za začetek vojne. Členi konfederacije so ustanovili kontinentalni kongres, ki je bilo zakonodajno telo brez pristojnosti sprejemanja obvezujočih zakonov v zveznih

² Členi konfederacije in trajne unije – sprejeti, 15. novembra 1777, stopili v veljavo 1. marca 1783.

državah. Vsako pomembno odločitev kontinentalnega kongresa je namreč moralo potrditi vsaj devet držav, preden je začela veljati (Jaklič in Toplak 2005, 14).

V kongresu so imele države od dva do sedem delegatov, ki so jih imenovalle zvezne države, vendar je imela vsaka država le en glas in vse odločitve so morale biti sprejete soglasno. Kongres je imel pravico napovedati vojno, sklepati mednarodne pogodbe in voditi vojsko ter mornarico, vendar je imela vsaka država svojo vojsko, ki se je po potrebi združila pod skupno poveljstvo (Grad 2006, 174).

Kongres med drugim tudi ni imel pooblastil, da bi uvedel carine in predpisoval davke, tako da ni imel lastnih finančnih sredstev, poleg tega je redko lahko dosegel strinjanje vsaj devet držav za sprejemanje zakonodaje. Pomembno težavo je predstavljalo tudi pomanjkanje sodne oblasti, ki bi lahko reševala ekonomske in mejne spore med zveznimi državami (O'Connor in Sabato 1996, 30)³. Po podpisu Pariškega sporazuma leta 1783, ki je končal vojno z VB, so se začele pojavljati vse glasnejše zahteve voditeljev po močnejši zvezni oblasti, ki bi končala spore med državami, saj so ti škodili trgovini in obstoju zveze (Wilson in Dilulio 2004, 21).

4.1.1 Sprejem ustave

Septembra 1786 je bila, na predlog Jamesa Madisona iz Virginije, sklicana konvencija, vendar so na sestanek v mestu Annapolis v Marylandu prišli le predstavniki petih držav, tako da sestanek ni uspel. Kljub temu so predstavniki dali pobudo, da se ponovno srečajo maja 1787, da bi razpravljali o spremembi in dopolnitvi obstoječih Členov konfederacije (Bowles 1998, 11).

Maja 1787 so se tako predstavniki zveznih držav zbrali na zvezni konvenciji, ki je kasneje dobila ime ustavodajna skupščina. Na konvencijo so predstavnike poslale vse zvezne države, z izjemo Rhode Islanda, ki je močno podpiral takratne Člene konfederacije in ni želel močnejše zvezne vlade (O'Connor in Sabato 1996, 31). Namen sklica konvencije je bil sprva le revizija členov konfederacije in diskusija o njihovi spremembi, saj delegati namreč niso imeli v mislih sprejetja nove ustave (Grad 2006, 175). Delegati so se strinjali, da se bo konvencija odvijala v tajnosti in da zapiski o pogajanjih še vsaj naslednjih 30 let ne bodo

³ Med drugim sta se glede meje v kratko vojno zapletli zvezni državi Pensilvanija in Virginija, Vermont pa je grozil, da bo zapustil konfederacijo in se priključil Kanadi.

dostopni javnosti. Razlog je bil v tem, da bi po mnenju delegatov ljudstvo lažje sprejelo novo ureditev v federaciji, če ne bi vedelo za vsa nasprotna mnenja med delegati med konvencijo. Vendar pa si je med konvencijo vneto delal zapiske James Madison, tako da je o samih pogajanjih, ki so privedla do sprejetja ustave, veliko znanega (Bowles 1998, 12).

Na konvenciji se je zbralo 55 delegatov iz 13 zveznih držav, med njimi tudi George Washington, James Madison, Benjamin Franklin, Alexander Hamilton in John Jay, ki se jih je pozneje oprijel vzdevek "ustanovni očetje". Odsotna sta bila Thomas Jefferson, ki je bil veleposlanik v Franciji in John Adams, veleposlanik v Veliki Britaniji (Ferfila 2002, 485). Manjkala pa sta tudi Samuel Adams, podpisnik Deklaracije o neodvisnosti in Patrick Henry, eden od najpomembnejših voditeljev v revoluciji proti VB in zagovornik Členov konfederacije, ki je zavrnil povabilo na konvencijo z razlago *"da je zavohal podgano v Filadelfiji, ki teži k uvedbi monarhije"* (Wilson in Dilulio 2004, 24).

Kmalu po začetku konvencije se je pojavilo ključno vprašanje glede ureditve oblasti v prihodnji federaciji. Tu sta se pojavila dva različna predloga; večje države so predlagale močno centralno oblast (Virginia Plan), manjše države pa so želele ohraniti čim več samostojnosti (Grad 2006, 175). Predlog Jamesa Madisona, imenovan Virginia Plan, je bil prvi predstavljen delegatom na skupščini. Madison je predlagal centralno oblast, ki bi imela vse zakonodajne pristojnosti, ki jih do sedaj ni imela. Kongres naj bi vladal ljudem in ne državam, kot do tedaj. Madison je tudi predlagal, da bi bila prihodnja zvezna oblast sestavljena iz zakonodajne, izvršilne in sodne; zakonodajna naj bi bila najmočnejša med njimi, saj bi imenovala ljudi na funkcije v izvršilni in sodni veji oblasti (Jaklič in Toplak 2005, 15–16). Načrt je poleg tega predvideval enotno izvršno oblast, ki bi jo izvolila zakonodajna oblast in zvezni sodni sistem, na čelu katerega bi bilo Vrhovno sodišče, sodniki pa bi imeli doživljenjski mandat (O'Connor in Sabato 1996, 33).

Ključna delitvena točka med delegati na konvenciji pa je bila ureditev zakonodajne oblasti. Večje države so predlagale dvodomno ureditev zakonodajne oblasti; spodnji dom bi bil izvoljen neposredno s strani ljudstva, medtem ko bi bili delegati v zgornji dom izvoljeni posredno, s strani zveznih držav. V obeh domovih bi veljalo sorazmerno predstavništvo držav glede na število prebivalcev, kar bi pomenilo, da bi imele večje države v kongresu zakonodajno premoč (Heineman in drugi 1989, 38).

Manjše države se niso strinjale s predlogom ureditve zakonodajne veje oblasti, zato so delegati zvezne države New Jersey pod vodstvom Williama Patersona predstavili svoj predlog ureditve zakonodajne oblasti (New Jersey Plan). Predlagali so enodomni kongres, kjer bi imela vsaka zvezna država enako število predstavnikov, ki bi bili voljeni posredno (Jaklič in Toplak 2005, 18). Predlog manjših držav je tudi predvidel močnejšo zvezno oblast, saj bi vsi zakoni, ki bi jih sprejel kongres, veljali za vrhovni zakon v državi in bi bili nadrejeni vsem zakonom oz. ustavam, ki bi jih sprejele zvezne države (O'Connor in Sabato 1996, 34).

Delegati tako niso imeli druge možnosti, kot da glasujejo o obeh načrtih že zgodaj po začetku konvencije. Na glasovanju so zvezne države izglasovale načrt Virginijske delegacije, podprle so ga velike zvezne države Massachusetts, Pensilvanija in Virginija ter tudi Severna Karolina, Južna Karolina in Georgia, nasprotovale pa so države New York, New Jersey, Delaware, Maryland ter Connecticut. Kljub temu da so velike zvezne države izglasovale svoj predlog ureditve kongresa, pa so se zavedale, da za sprejetje ustave potrebujejo tudi soglasje manjših držav, ki pa niso želele podpisati ustave, ki jim ne omogoča vidne vloge pri zakonodajnem procesu. Edino rešitev bi predstavljal nov kompromisni predlog, s katerim bi se lahko strinjale vse zvezne države (Heineman in drugi 1989, 38–39).

Pogajanja so namreč zastala zaradi različnih interesov velikih in majhnih držav, ki so stale na različnih bregovih glede predstavnštva v kongresu, takrat pa je delegat iz zvezne države Connecticut predstavil nov predlog, ki je postal znan kot Veliki kompromis (O'Connor in Sabato 1996, 34). Delegat Roger Sherman je predstavil predlog dvodomnega kongresa, kjer bi bil en dom (predstavniški dom) sestavljen proporcionalno glede na število prebivalstva zvezne države, v drugem domu (senat) pa bi imele vse zvezne države po dva predstavnika, ne glede na velikost (Heineman in drugi 1989, 39). Razlika med obema domovoma bi bila tudi glede izvolitve predstavnikov. Predstavniški dom bi bil voljen neposredno s strani ljudstva, senat pa bi bil voljen posredno s strani zakonodajnih teles vsake zvezne države (Tocqueville 1996, 120).

Pred sprejetjem kompromisa so se države morale dogovoriti še glede načina štetja prebivalstva, saj je predlog predvideval, da se določi število delegatov v predstavniškem domu tako, da bi vsaki državi pripadal en predstavnik na 40000 prebivalcev (O'Connor in Sabato 1996, 35). Južne države so namreč imele veliko število sužnjev, trgovina z njimi pa je bila pomembna in donosna panoga, ki se ji niso želele odpovedati. Severne države so trgovini

s sužnji nasprotovale, vendar so se zavedale, da južne države ne bodo podpisale ustave, če suženjstvo prepovejo (Jaklič in Toplak 2005, 20).

Južne države so zahtevale, da sužnje štejejo kot druge prebivalce pri popisu prebivalstva, da bi tako dobile večje število sedežev v predstavniškem domu. Druge države se s tem predlogom niso strinjale, saj sužnji niso imeli pravice voliti ali biti izvoljeni in bi tako sužnjelastniške države imele neporocionalno zastopanost ter večjo moč v predstavniškem domu (O'Connor in Sabato 1996, 35). Predstavniki so zato sklenili kompromis in dovolili trgovino s sužnji, dogovorili so se tudi za kompromis, po katerem suženj šteje tri petine človeka (t. i. Three-fifths clause), pri delitvi sedežev v predstavniškem domu glede na število prebivalstva ter pri razdelitvi davkov med državami (Jaklič in Toplak 2005, 20).

Veliki kompromis je tako dobil podporo vseh držav na konvenciji; velike države so bile zadovoljne s proporcionalno zastopanostjo v predstavniškem domu, manjše države pa z enakovrednim zastopstvom v senatu. 6. avgusta 1787 je bil osnutek prihodnje ustave predstavljen delegatom, oblikovanje zakonodajne veje oblasti je bilo zaključeno, delegati pa so se morali dogovoriti še glede politične ureditve novo nastale države (O'Connor in Sabato 1996, 35).

Delegati so se tako pri pomembnem vprašanju politične ureditve naslonili na razsvetljensko miselnost Montesquieuja, ki je zagovarjal delitev oblasti na tri veje: zakonodajno, izvršilno in sodno. Delitev bi namreč preprečila kopičenje moči v eni veji oblasti, ki bi to moč lahko izkoristila za izvajanje tiranije nad ljudstvom (Heineman in drugi 1989, 39–40). Po obširni razpravi so se dogovorili, da ima vodja izvršilne oblasti oz. predsednik pristojnost uresničevanja zakonov, pri ostalih pristojnostih pa mora sodelovati s kongresom (Jaklič in Toplak 2005, 21).

Poleg tega so se na konvenciji dogovorili, da bodo različna volilna telesa izbirala predsednika, predstavnike v predstavniškem domu in v kongresu, za različno dolžino trajanja mandata in ob različnem času. To naj bi zagotovilo, da nihče ne more biti naenkrat član več kot ene veje oblasti, kar je bilo recimo v nasprotju z britanskim političnim modelom, kjer je izvršna oblast (Predsednik vlade in ministri) tudi del zakonodajne oblasti (parlament) (Grant 2004, 21). Sama ločitev oblasti na tri veje pa še ne bi preprečila možnosti tiranije ene veje oblasti nad drugima vejama, zato je ustava uvedla tudi načelo zavor in ravnovesij (t. i. Checks and

Balances). To je pomenilo, da sta za vsako moč, ki jo je dobila posamezna veja oblasti, drugi veji dobili možnost nadzora nad uporabo te moči (O'Connor in Sabato 1996, 35).

Tako se je vzpostavila soodvisnost med vsemi vejami oblasti. Izvršilna oblast oz. predsednik sta z ustavo dobila pravico, predlagati ljudi na vodilna mesta v izvršilni veji oblasti, vendar jih lahko senat tudi zavrne. Predsednik ima možnost sklepanja mednarodnih pogodb, a jih mora potrditi senat (Jaklič in Toplak 2005, 21). Kongres ima pristojnost sprejemanja zakonov, na katere ima predsednik pravico uporabiti veto, Vrhovno sodišče pa jih lahko razglasi za neustavne (Wilson in Dilulio 2004, 29).

Pri odločanju glede vloge predsednika kot nosilca izvršne oblasti so se na konvenciji pojavila tudi številna nesoglasja glede načina njegove izvolitve. Ker so želeli striktno delitev oblasti, se delegati niso strinjali, da bi predsednika volil kongres, poleg tega pa niso želeli, da bi bil voljen neposredno s strani ljudstva, saj naj bi tako lahko prevladal nad kongresom kot predstavnikom interesov ljudstva (Grad in drugi 2006, 197). Delegati so se odločili, da vsaka država izvoli določeno število predstavnikov glede na število prebivalstva in ti nato volijo predsednika države. S tem so uvedli t. i. elektorski sistem volitev⁴ v ustavo (U. S. House of Representatives 2016).

Po strinjanju glede razdelitve vej oblasti in moči se je pisanja končnega dokumenta lotil guverner Morris iz Pensilvanije; pod njegovim vodstvom je bila ustava Združenih držav Amerike⁵ napisana do septembra 1787. Ob koncu konvencije je kljub nekaterim zadržkom ustavo podpisalo 39 delegatov. Sprejeta je bila 17. septembra 1787, delegati pa so določili, da bo stopila v veljavo, ko jo bo ratificiralo 9 od 13 zveznih držav (The White House). Po ratifikaciji je začela veljati ustava, ki danes velja za najstarejšo veljavno ustavo na svetu. Kljub sprejetju ustave so se pojavila prenekatera nasprotovanja med različnimi državami, ki so se po konvenciji uveljavila v dveh nasprotujočih taborih, federalistih in antifederalistih (Ferfila 2002, 486).

⁴ Elektorski kolegij je organ, ki izvoli kongresnike iz posamezne zvezne države oz. okrožja v senat in predstavniki dom. Vsaki zvezni državi pripada enako število elektorjev, kot ima sedežev v obeh domovih kongresa.

⁵ Ustava Združenih držav Amerike – sprejeta 17. septembra 1787, stopila v veljavo 21. junija 1788.

4.1.2 Federalistični spisi in ratifikacija ustave

Po sprejetju ustave so se pojavljala različna prepričanja v zveznih državah, saj vse niso bile naklonjene novi ustavi in niso želele zamenjati obstoječih Členov konfederacije. Na nasprotnih bregovih so stali podporniki nove ustave, ki so se poimenovali federalisti, svoje nasprotnike pa so, z namenom očrnitve v razpravi, imenovali antifederalisti. Federalisti so vedeli, da za obstoj nove zveze držav potrebujejo široko soglasje k sprejetju nove ustave v vseh državah. Zato so Alexander Hamilton, James Madison in John Jay v New Yorku izdali zbirko esejev, znanih pod imenom federalistični spisi,⁶ v katerih so zagovarjali sprejetje ustave (O'Connor in Sabato 1996, 45–46).

Razdor med obema stranema je bil glede dodeljene moči osrednji vladi, federalisti so namreč zagovarjali močno osrednjo vlado, medtem ko so antifederalisti želeli ohraniti močnejše lokalne vlade in ohlapnejšo zvezo držav. Zaradi poznavanja zgodovine pod nadzorom VB so se namreč nasprotniki ustave bali, da bi močna zvezna vlada lahko izkoriščala svojo moč in nalagala državljanom visoke davke ter jih zatirala (Ferfila 2002, 486). Antifederalisti so verjeli, da močna zvezna vlada zaradi velikosti ameriškega ozemlja ne more zagotavljati vseh svoboščin državljanom drugače kot z ohlapno konfederacijo držav, kjer bi bila večina moči v rokah zakonodajalcev v posamezni zvezni državi, s čimer bi preprečili možnost tiranije (Wilson in Dilulio 2004, 31).

Federalisti so imeli nasprotni vidik in so verjeli, da lahko le velika in močna republika zagotavlja spoštovanje državljanskih svoboščin ter prepreči tiranijo. James Madison je v znanem Federalističnem spisu št. 10 zagovarjal idejo, da lahko velika republika bolje zaščiti interese manjšine. Madison se je namreč zavedal možnosti zlorabe moči, vendar je verjel, da je lahko vlada oblikovana tako, da preveri in prepreči nastanek morebitne tiranije moči. Madison je trdil, da je pravi način postavitve "interesa nasproti interesu". To naj bi dosegli prav z ločitvijo oblasti in z uvedbo nadzora posameznih vej oblasti med seboj (načelo zavor in ravnovesij), ki bi ga uvedla ustava (Heineman in drugi 1989, 47–48).

V vsaki državi namreč obstajajo različne interesne skupine in različni interesi, ki lahko uničijo delujočo zvezo držav ter povzročijo tiranijo. Madison trdi, da lahko preprečimo različne

⁶ Federalistični spisi so zbirka 85 spisov, ki so izhajali v newyorških časnikih od oktobra 1787 do maja 1788. Večino spisov sta napisala Alexander Hamilton in James Madison, 5 spisov pa je napisal John Jay. New York je bil izbran, ker je bila največja država, kjer javno mnenje ni bilo naklonjeno sprejetju ustave.

interesne skupine v družbi s tem, da jim odvzamemo najpomembnejšo stvar, ki jo potrebujejo, in sicer svobodo. Madison pa ve, da bi bilo to v nasprotju z ustavo in prepričanjem, da vsakemu človeku pripadajo neodtujljive pravice. Sam verjame, da je v naravi ljudi, da si želijo lastnino in moč, zato bo v družbi vedno obstajalo navzkrižje interesov med nosilci oblasti ter tistimi, ki je nimajo, večja država pa lahko bolje nadzoruje te različne interesne skupine (Wilson in Dilulio 2004, 32–33).

Volivci ne bodo vedno izvolili razsvetljenih državnikov, med katere je Madison štel tudi sebe, zato največjo grožnjo osebnim svoboščinam predstavljajo interesne skupine znotraj vlade, ki bi svoje interese postavile pred pravice državljanov. Močna zvezna vlada bi najlažje omejila omenjene skupine zaradi večjega števila interesov, tako da bi se težje oblikovala tiranska vlada. Antifederalisti so na pisanje spisov odgovorili s svojimi spisi,⁷ v katerih so kritizirali ustavo, saj so menili, da bodo zvezne države ostale brez zakonodajne moči, bali pa so se tudi previsokih davkov, ki bi jih nalagala zvezna vlada. Zato so predlagali, da se omeji pristojnost nalaganja davkov s strani kongresa, predlagali pa so tudi sprejetje listine svoboščin, ki ni bila vključena v ustavo (O'Connor in Sabato 1996, 46–47).

Med nadaljevanjem razprave o novi ureditvi Združenih držav je junija 1788 New Hampshire kot deveta zvezna država sprejela ustavo, ki je tako stopila v veljavo. 25. junija je na konvenciji ustavo sprejela Virginija, potem ko je delegate prepričal predlog, da se priporoči vključitev listine svoboščin v ustavo. Ko je novica o sprejetju ustave dosegla New York, so poslanci naslednji dan s tesnim glasovanjem potrdili ustavo (Ferfila 2002, 486–487). Šlo je za kompromis, s katerim sta se strinjali obe strani. Federalisti so namreč dosegli cilj, ustava je bila sprejeta, antifederalisti pa so dobili obljubo, da bo sklican kongres, kjer bodo odločali o sprejetju listine svoboščin k ustavi (Jaklič in Toplak 2005, 25).

4.1.3 Sprejetje listine svoboščin in ostali amandmaji k ustavi

Po dogovoru nasprotnikov in podpornikov ustave o dodatku listine svoboščin je bilo leta 1789 sklicano prvo zasedanje kongresa v New Yorku, saj je kar pet držav sprejelo ustavo pod pogojem, da ji dodajo listino svoboščin (Ferfila 2002, 487). Kongres je poslal dvanajst amandmajskih predlogov k ustavi zveznim državam, ki bi jih morale potrditi. Od dvanajstih

⁷Antifederalisti so svoje spise objavljali pod vzdevkoma "Brut" in "Kato", dveh rimskih državnikov, ki sta bila znana po svojem odporu do tiranske vladavine.

predlogov le dva nista dobila potrebne večinske podpore v treh četrtinah držav.⁸ Kmalu zatem je Severna Karolina kot dvanajsta država sprejela ustavo. Rhode Island je pod pritiskom svojih večjih mest, ki so grozila z odcepitvijo iz države, 29. maja 1790 sprejel ustavo z majhno večino glasov (34 proti 32) (O'Connor in Sabato 1996, 48).

15. decembra 1791 je deset amandmajev postalo del ustave kot Listina pravic (Bill of Rights)⁹, ki jim je bilo kasneje dodanih le še sedemnajst amandmajev (Jaklič in Toplak 2005, 26). Med bolj znanimi amandmaji so prvi amandma, ki določa svobodo vere, govora, tiska in zborovanja. Drugi podeljuje pravico do nošenja orožja, četrti prepoveduje neupravičene preiskave in zaplembe, peti amandma zapoveduje obveznost pravnih procesov v kazenskih postopkih ter brani obtoženca pred samoobdolžitvijo, šesti amandma določa pravico obtoženca do hitrega, javnega in nepristranskega sojenja, osmi amandma pa prepoveduje krute ter nenavadne kazni (O'Connor in Sabato 1996, 49).

Ustava se od omenjenih amandmajev ni veliko spreminjala, razlog za to je prav gotovo ta, da je postopek predlaganja sprememb precej zahteven. Sprememba je lahko predlagana z dvotretjinskim glasom obeh domov kongresa ali pa, če dve tretjini držav zahteva eno, ki je na konvenciji imenovana prav v ta namen. Sprememba mora biti nato ratificirana s tremi četrtinami državnih zakonodajalcev ali s tremi četrtinami konvencij,¹⁰ ki so v vsaki državi sklicane za ratifikacijo. V sodobnih časih so spremembe postavljene v neki časovni okvir, v kolikem času morajo biti dosežene, po navadi gre za obdobje več let. Zaradi omenjenega zapletenega sistema spreminjanje ustave ni pogosto, razlog pa zagotovo leži tudi v veliki politični in ideološki razdeljenosti ameriškega ljudstva, kar onemogoča doseganje potrebnega soglasja za sprejetje amandmajev (Heineman in drugi 1989, 52–53).

Ustava Združenih držav Amerike je sestavljena iz sedmih členov in sedemindvajsetih amandmajev. Začne se s preambulo in nagovorom vsem državljanom, kjer navaja razlog za oblikovanje ustave:

»Mi, ljudstvo ZDA, z namenom, da ustvarimo bolj dovršeno zvezo, uveljavimo pravičnost, zavarujemo notranji mir, zagotovimo skupno obrambo, ter pripomoremo k splošnemu

⁸ Države niso sprejele amandmaja o povečanju števila kongresnikov v predstavniskem domu in amandmaja, ki bi preprečil članom predstavniskega doma, da bi si sami povišali plače. Omenjeni amandma je bil sprejet kot XXVII. amandma k ustavi šele leta 1992.

⁹ Listina svoboščin – stopila v veljavo 15. decembra 1791 po ratifikaciji v vseh zveznih državah.

¹⁰ Ratifikacija amandmaja s konvencijami v zveznih državah je bila uporabljena le pri sprejetju enaindvajsetega amandmaja leta 1933, ki je preklical prohibicijo (Wilson in Dilulio 2004, 41).

blagostanju in da zavarujemo blagoslov svobode nad nami in našim zanamstvom, predpisujemo in vzpostavljamo to ustavo za Združene države Amerike« (Jaklič in Toplak 2005, 29).

Prav v preambuli je v dikciji izviralo prepričanje "ustanovnih očetov", da moč osrednje vlade in pooblastila prihajajo od državljanov in ne od zveznih držav. Ustava v posameznih členih določa:

- člen 1 določa dvodomni kongres, opredeljuje pooblastila nacionalne vlade, razlaga pooblastila nacionalne vlade kot vir moči in ne omejitev ter določa zvezno zakonodajno pristojnost;
- člen 2 opisuje izvršno oblast in jo vzpostavlja kot posebno vejo oblasti;
- člen 3 ureja sodstvo;
- člen 4: glavne določbe so dobra vera, klavzula zaupanja, klavzula privilegijev in imunitete ter ostale določbe, ki urejajo razmerja v federaciji;
- člen 5 opisuje postopke za spremembo ustave;
- člen 6 določa, da so nacionalni zakoni in pogodbe najvišji pravni akt ozemlja;
- člen 7 pa določa postopek za ratifikacijo ustave iz leta 1787 (Ustava Združenih držav Amerike 1787).

Ustava velja za najvišji pravni akt v državi in njeno sprejetje je bila posledica takratnih naprednih demokratičnih idej, ki še dandanes veljajo za vzor marsikateri pravni ureditvi v državah. Ustava je tudi utemeljila prvo sodobno federativno državo, kjer je oblast deljena med zvezne države in vrhovno vlado, kar predstavlja napreden kompromis med zagovorniki federacije in antifederalisti, ki so zagovarjali moč posameznih zveznih držav. Združene države so kot prva država tudi uvedle ločitev oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno ter uvedle mehanizme za medsebojno preverjanje oblasti (Grad 2006, 180–182). V nadaljevanju magistrskega dela se bom tako posvetil zakonodajni veji oblasti, predvsem me bodo zanimale posledice dvodomne ureditve kongresa, skupne in ločene pristojnosti obeh domov ter spremembe vloge in pooblastil kongresa v ameriškem političnem sistemu od določitev v 1. členu ustave.

4.2 Pristojnosti kongresa

Ustava določa, da imata tako zgornji dom (senat) kot spodnji dom (predstavniški dom) kongresa enake pravice glede sprejemanja zakonodaje, saj morata oba domova dati svoje soglasje sprejetemu zakonu v enaki obliki, preden se ta pošlje predsedniku države v potrditev (O'Connor in Sabato 1996, 165). Njuna pristojnost se razlikuje glede na različna področja delovanja, saj se predstavniški dom na delovni ravni bolj ukvarja z gospodarskimi zadevami in proračunom, senat pa sodeluje tesneje s predsednikom pri potrjevanju pogodb ter se bolj zavzeto vključuje v mednarodne zadeve, kar tudi povečuje njegovo vlogo pri nadzoru nad sodstvom in izvršilno oblastjo predsednika države (Bowles 1998, 137).

Pristojnosti in naloge kongresa določa ameriška ustava (1. člen). Te vključujejo:

- plačevanje dolgov;
- zagotavljanje skupne obrambe in splošne blaginje ZDA;
- izposojanje denarja v imenu ZDA;
- ustanavljanje sodišč, ki bodo podrejena Vrhovnemu sodišču;
- napoved vojne;
- zbiranje in vzdrževanje vojske ter mornarice;
- določanje in zbiranje davkov, taks ter carin;
- urejanje trgovine s tujimi narodi;
- ustanovitev pošte;
- ratifikacija mednarodnih pogodb;
- sprejemanje zakonov, ki so nujni za izvajanje navedenih pristojnosti (Ustava Združenih držav Amerike 1787, 1. člen).

Kongres ima kot zakonodajna veja oblasti vse zakonodajne pristojnosti v ZDA, ki so se skozi čas spreminjale tako, da so se poleg ustavnih določil razširile ali skrčile dodatne oz. nakazane pristojnosti, ki niso zapisane v ustavi (Grad 2006, 187). Nakazane pristojnosti kongresu omogočajo, da usmerja delo agencij, sprejema državni proračun, pregleduje in potrjuje mednarodne sporazume, vodi preiskave, nadzira delo zveznih agencij, napoti delegacije v tujino ter komunicira z mediji (LeLoup in Shull 2003, 37).

Zaradi ločitve vej oblasti in sistema zavor ter ravnovesij se je zakonodajna moč kongresa v političnem sistemu Združenih držav skozi čas spreminjala, saj je bila odvisna od moči in

vloge predsednika, kot tudi sodne oblasti na čelu z Vrhovnim sodiščem, ki ima možnost razglasiti zakon za neustavnega. Predsednik poseduje pravico veta na vsak sprejeti zakon v kongresu, s čimer lahko poseže v zakonodajno vejo oblasti. Kongres ima sicer še vedno možnost, da zakon sprejeme z dvotretjinsko večino v obeh domovih, kar pa je težko zagotoviti (LeLoup in Shull 2003, 36).

Kongres ima kljub temu prvotno zakonodajno pravico, saj morajo biti vsi zakoni predstavljeni v kongresu, potrditi jih morata oba domova, predsednik pa jih podpisati, da lahko stopijo v veljavo. Predsednik in kongres sta tako v večnem stanju napetosti, kar je bila želja piscev ustave, ki so z deljenjem pristojnosti ustvarili medinstitucionalni konflikt, ki preprečuje prevlado ene veje oblasti (Grant 2004, 26).

Kongres poseduje tudi nadzorstveno funkcijo, ki se najbolje izraža z možnostjo ustavne obtožbe zoper predsednika, podpredsednika oziroma sodnike. Ustava je kongresu podarila dodatni nadzor nad predsednikom z orodjem obtožbe predsednika (Impeachment). Kongres namreč lahko na podlagi uspešne obtožbe odstavi predsednika ali sodnika. Ta institut obtožbe lahko predstavniški dom uporabi v primeru izdaje, podkupovanja ali kakšnega drugega resnega zločina predsednika (O'Connor in Sabato 1996, 36–37).

V postopku obtožbe predstavniški dom deluje kot tožilec, ki predstavlja dokaze za obtožbo, medtem ko ima senat vlogo rabsodnika oz. porote, ki odloča o krivdi in odstavitvi predsednika s položaja (Grad 2006, 191). Predsednik Vrhovnega sodišča v procesu ustavne obtožbe namesto podpredsednika države predseduje senatu pri odločanju o krivdi. Za uspeh ustavne obtožbe je potrebno 2/3 glasov senatorjev. Zaradi velike strankarske razdeljenosti in zapletenega postopka zelo redko kongres predstavi obtožbo, saj je bilo do zdaj uspešno obtoženih in odstavljenih s položaja le pet sodnikov z nižjih sodišč (Wilson in Dilulio 2004, 365)¹¹.

Pri institutu ustavne obtožbe gre za politični instrument nadzora ostalih vej oblasti, predvsem izvršne. Največkrat je uporabljen proti predsedniku, ki je član nasprotne politične stranke kot večina članov kongresa. Tudi razlogi za ustavno obtožbo so politične narave, način

¹¹ Do sedaj sta se morala pred obtožbo zagovarjati le dva ameriška predsednika. Leta 1868 je bil obtožen 17. predsednik Andrew Johnson, leta 1999 pa 42. predsednik Bill Clinton. Oba sta bila oproščena. 37. predsednik Richard Nixon je leta 1974 pred vložitvijo ustavne obtožbe odstopil s položaja zaradi prisluškovalne afere Watergate.

pridobivanja politične podpore med volivci, zaradi nejasnih meril za ustavno obtožbo je tudi sam postopek ustavne obtožbe večinoma neuspešen (Davidson in drugi 2008, 23).

Kongres ima največ pristojnosti na področju notranje politike, kjer je vidna največja mera samostojnosti, medtem ko ima predsednik več pristojnosti na področju obrambne in zunanje politike, saj je med drugim vodja oboroženih sil ter ima možnost sprejemati mednarodne pogodbe, kljub temu pa lahko kongres uveljavlja nadzorstveno funkcijo tudi na teh področjih. Senat mora namreč potrditi vse mednarodne pogodbe,¹² ki jih sklene predsednik, da lahko stopijo v veljavo, s čimer naj bi preprečil sklepanje skrivnih dogovorov med predsednikom in tujimi državami v škodo ZDA (McKay 2005, 166).

V nadzorstveno funkcijo sodi tudi moč kongresa, da potrjuje predsednikova imenovanja državnih uradnikov na različna ministrstva in urade. V praksi je to prisililo predsednika, da se neformalno posvetuje z vodilnimi senatorji pred imenovanjem uradnikov. S tem si zagotovi podporo ob glasovanju in izogne morebitnim težavam ob zavrnitvi kandidata (O'Connor in Sabato 1996, 196).

Poleg tega ima edino kongres moč napovedati vojno, vendar so v praksi Združene države vstopale v oborožene spopade brez privolitve zakonodajne veje oblasti.¹³ To je bilo še posebej vidno skozi celotno 20. stoletje, v času številnih političnih in vojaških kriz ter konfliktov, ki so zahtevali hiter in tajen odziv, kjer je to vlogo lažje odigrala izvršilna oblast kakor 535-članski kongres (Grant 2005, 86).

4.3 Reforma kongresa

Ustava je kongresu podelila celotno zakonodajno moč in do 20. stoletja je kongres uveljavljal svojo politično premoč, vendar se je to spremenilo s krepitvijo moči predsednika na račun kongresa, s prenosom zakonodajnih pristojnosti na izvršilno oblast. V prvi polovici 20. stoletja se je namreč začela krepiti predsednikova moč kot posledica stalne vojaške nevarnosti. V primežu dveh svetovnih vojn je tako lahko kongres le sledil predsednikovim

¹² Predsednik se lahko izogne obvezni potrditvi v senatu, če namesto mednarodnih pogodb sklene t. i. mednarodne sporazume (*executive agreements*) ali pa tihe sporazume (*tacit agreements*), ki jih v nasprotju z mednarodnimi pogodbami ni potrebno potrditi v senatu.

¹³ Združene države Amerike so bile od ustanovitve udeležene v več kot 130 vojaških konfliktih, kongres pa je razglasil vojno le v petih primerih, nazadnje v času 2. svetovne vojne.

odločitvam glede zunanje in obrambne politike. Kongres pa je z nekaterimi določitvami tudi prostovoljno podaril več pristojnosti predsedniku. V ta namen je leta 1921 sprejel *Budget and Accounting Act*, ki je Beli hiši prvič podelil pristojnost priprave osnutka proračuna in pristojnost pri porabi sredstev (Fisher 2007, 195). Predsednik mora predstaviti celovit osnutek proračuna vsako leto, ki ga mora kongres nato potrditi. Dodaten prenos zakonodajnih pristojnosti na izvršilno oblast se je zgodil v času *Velike depresije* v ZDA v 30. letih 20. stoletja, ko je kongres takratnemu predsedniku Franklinu Delanu Rooseveltu podaril široka pooblastila za sprejetje zakonodajnih ukrepov, ki bi končali gospodarsko krizo (Janda in drugi 1992, 424).

Vse večja vloga predsednika na zakonodajnem področju je spodbudila kongres, da je v 70. letih sprejel pomembne reforme. Na področju zunanje in obrambne politike je kongres leta 1973 sprejel *War Powers Act*, ki omejuje predsednika pri napotitvi oboroženih sil v tujino. Resolucija namreč zahteva, da se predsednik pred vojaškim posredovanjem na tujem ozemlju, posvetuje s kongresom. Predsednik mora kongresu tudi poročati o poteku operacije v roku 48 ur po začetku operacije v tujini. Če kongres po 60 dneh ne razglasi vojnega stanja ali ne odobri dodatnih 30 dni, mora predsednik odpoklicati oborožene sile (O'Connor in Sabato 1996, 196).

Sprejeta resolucija pa ni povečala vloge kongresa pri vojaškem posredovanju, saj so predsedniki velikokrat obšli odobritev kongresnikov pri napotitvi vojaških sil v tujino, kar so izkoristili tako predsedniki Ford, Carter in Reagan kot kasneje tudi George W. Bush po terorističnih napadih 11. septembra 2001¹⁴ in posledičnih dolgotrajnih vojaških operacijah v Afganistanu ter Iraku, ki so dokazale podrejenost kongresa v obrambni in zunanji politiki nasproti izvršilni oblasti (Grant 2004, 86–87). Kongres je želel tudi povečati svojo zakonodajno vlogo pri sprejemanju državnega proračuna, saj zaradi svoje razdrobljenosti na

¹⁴ Po terorističnih napadih 11. septembra v ZDA je kongres izglasoval resolucijo, ki je predsedniku podelila dovoljenje za uporabo vojaške moči proti vsem vpletenim v napade. Predstavniški dom je resolucijo izglasoval z razmerjem 420:1, senat pa z 98:0, kar je bil odraz složnosti državljanov v podpori boja proti terorizmu. Podobno je oktobra 2002 kongres izglasoval, da podari Bushu avtoriteto za preventivni napad na Irak in režim Sadama Huseina, ki naj bi po trditvah Bele hiše kopicil orožje za množično uničenje, kar se je kasneje izkazalo za neresnico. Resolucija je zahtevala le, da predsednik vsakih 60 dni obvesti kongres o poteku vojaških operacij. Predsednik Bush je tako dobil proste roke pri vojaških operacijah v Afganistanu in Iraku, kljub nasprotovanju velikega dela ameriške javnosti in nekaterih kongresnikov.

številne odbore in pododbore¹⁵ ni uspel ustvariti enotne proračunske politike (LeLoup in Shull 2003, 83–84).

Leta 1974 je bil zato sprejet *Budget and Impoundment Act*, ki je vseboval več določil z namenom, učvrstiti kongresni nadzor nad sprejemanjem proračuna. Omenjeni zakon je ustanovil odbor za proračun v predstavniškem domu in senatu, ki naj bi zagotavljal specializirane ter potrebne informacije obema domovoma, da bi uspešneje sodelovala s predsednikom pri sprejemanju proračuna (Fisher 2007, 202–203). Obenem je zakon premaknil začetek proračunskega leta na 1. oktober, s čimer je kongres pridobil več časa za sprejetje proračuna. Kljub omenjenim spremembam pa je kongres večkrat zamudil pravočasno sprejetje novega proračuna zaradi nestrinjanja obeh domov kongresa in predsednika (Heineman in drugi 1989, 207).

Poleg reforme proračunskega procesa se je pojavila ideja spremembe sestave kongresa in načina izvolitve kongresnikov. Zaradi neaktivnosti kongresa pri sprejemanju zakonodaje in izgubljanju pristojnosti ter podpore v javnosti so se konec 80. let prejšnjega stoletja pojavila gibanja za omejitev mandatov kongresnikov, ki bi lahko bili v predstavniški dom izvoljeni največ trikrat za dobo dveh let, v senat pa dvakrat za dobo šest let. Predlog se je znašel tudi v načrtu republikanske stranke pred kongresnimi volitvami leta 1994, imenovanem Pogodba z Ameriko, ki je predvideval glasovanje o omejitvi mandatov v kongresu. Po zmagi republikanske stranke, ki je dobila večino predstavnikov v obeh domovih, ni nikoli prišlo do glasovanja, tako da v nasprotju z guvernerji zveznih držav in predsednikom, kongresniki nimajo omejenega števila mandatov (O'Connor in Sabato 1996, 198).

Kongres ima zakonodajno premoč, ki izvira iz 1. člena ustave, ki pa jo je skozi zgodovino začel vedno bolj deliti s predsednikom predvsem zaradi velikih vojaških konfliktov v 20. stoletju, ki so zahtevali hitro in enotno ukrepanje. To pa je nekaj kar kongres, zaradi svoje sestave in organizacije, ni sposoben, kot bomo spoznali v naslednjem poglavju.

¹⁵ Številni strokovnjaki govorijo o teoriji *dveh kongresov*. Prvi kongres predstavlja enotno zakonodajno telo, ki sprejema zakone, ki zadevajo vse državljane. Drugi kongres pa predstavlja 535 predstavnikov, vsakega s svojimi motivi, interesi in cilji, ki so po različnih poteh prišli v kongres. Njihova zvestoba pripada volivcem, ki so jih izvolili in ne stranki, kar onemogoča usklajeno delovanje kongresa pri sprejemanju zakonodaje in s tem posredno povečuje pristojnosti predsednika.

4.4 Sestava kongresa

Kongres je sestavljen iz dveh domov, kar je bila posledica kompromisa med federalisti in antifederalisti ob sprejemanju ustave, da bi zagotovili potrebno večino glasov. Pri oblikovanju senata je prevladalo načelo neodvisnosti držav, saj tako male države ne morejo biti preglasovane, pri predstavniškem domu pa načelo nacionalne suverenosti. Tako so ustanovni očetje združili interes individualnosti posameznih držav in interes združitve celotnega ljudstva v kompromisnem predlogu ureditve zakonodajne veje oblasti (Tocqueville 1996, 119).

Pri dvodomni ureditvi so se "ustanovni očetje" zgledovali po britanski ureditvi, vendar sta za razliko od VB, kjer ima spodnji dom parlamenta (House of Commons) veliko več pristojnosti kot zgornji dom (House of Lords), v ameriškem političnem sistemu oba doma kongresa enakopravna. Kljub temu velja senat za prestižnejši dom, kar potrjuje dejstvo, da kongresniki v predstavniškem domu pogosto kandidirajo za izvolitev v senat, medtem ko se obratno skoraj nikoli ne zgodi (Singh 2005, 156). Namen dvodomnosti zakonodajne veje oblasti so snovalci ustave videli tudi v tem, da bi manjši senat služil kot nadzor nad predstavniškim domom, ki je bil ob sprejetju ustave za razliko od senata neposredno izvoljen s strani ljudstva in je zato veljal za najpomembnejšo vejo oblasti. Senat sicer v federaciji predstavlja interese zveznih držav, predstavniški dom pa interese državljanov (Grant 2004, 33–34).

Kongres je voljen vsaki dve leti, tako da trenutno zaseda že 114. kongres v ameriški zgodovini. Po sprejetju ustave se je 1. kongres sestel na zasedanju v New Yorku aprila leta 1789, kjer je zasedal do leta 1800, ko se je preselil v Washington. Takrat je bil predstavniški dom sestavljen iz 65 kongresnikov in 26 senatorjev iz 13 zveznih držav. S sprejemanjem novih zveznih držav se je tudi povečevalo število senatorjev, leta 1800 jih je bilo tako 32 v kongresu, leta 1900 pa že 90. Po sprejemu zadnjih zveznih držav Aljaske in Havajev leta 1959 šteje senat 100 članov. V predstavniškem domu pa se je število kongresnikov povečevalo glede na štetje prebivalstvo, ki se je izvedlo vsakih deset let. Skozi devetnajsto stoletje se je število predstavnikov povečevalo do leta 1910, ko je doseglo končno število 435, ki se ne povečuje več. Poleg tega sedi v predstavniškem domu še šest predstavnikov ameriških čezmorskih ozemelj (District of Columbia z glavnim mestom Washington, Ameriški deviški otoki, Guam, Ameriška Samoa, Severni Marijanski otoki in Portoriko) (Davidson in drugi 2008, 27).

4.4.1 Sestava predstavniškega doma

Predstavniški dom je bil, za razliko od senata, že od leta 1789 voljen na neposrednih volitvah, število predstavnikov vsake zvezne države pa je odvisno od števila prebivalcev v tej državi. Najmanjše število predstavnikov v spodnjem domu kongresa imajo Aljaska, Delaware, Južna Dakota, Montana, Severna Dakota, Vermont in Wyoming (en predstavnik). Največje število pa Kalifornija (53). Ustava določa, da vsaki zvezni državi pripada vsaj en kongresnik v predstavniškem domu (Ferfila 2013, 519). Za usklajeno delovanje in sprejemanje zakonodaje je velika potreba po hierarhizaciji predstavniškega doma. Zato je tudi večja potreba po strankarski disciplini in centralizaciji vodenja. Predstavniški dom predstavlja zelo različna okrožja in interese posameznih delov ZDA, kar otežuje usklajeno delovanje. Ker so predstavniki voljeni vsaki dve leti, želi vsak predstavnik najprej ugoditi interesom svojega okrožja, tudi, če je to v nasprotju z najboljšo rešitvijo za državo (Singh 2005, 159).

Delovanje političnih strank je močnejše čutiti v predstavniškem domu kot v senatu. V formalni strukturi kongresa so sicer različni vodstveni položaji, vendar ima tisti, ki ga zavzema, moč samo, če ga je izvolila stranka. Formalna izvolitev je v tej strukturi moči nepomembna (Ferfila 2001, 839–840). Vodilni položaji pripadajo stranki, ki ima večino članov v predstavniškem domu. Na zadnjih volitvah v kongres novembra 2014 so republikanci obdržali večino, saj so dobili 247 sedežev, s čimer so zasedli tudi vodilne položaje v obeh domovih (Manning 2015, 1). Najpomembnejšo vodstveno funkcijo znotraj predstavniškega doma predstavlja govornik doma (Speaker of the House). V sedanjem 114. kongresu je bil za govornika predstavniškega doma najprej izvoljen John Boehner iz Ohia, po njegovem odstopu pa to mesto od oktobra 2015 zaseda član republikanske stranke Paul Ryan iz Wisconsin (CNN 2015). Glasovanje za izvolitev novega govornika poteka na začetku zasedanja novega kongresa in to glasovanje poteka večinoma glede na strankarsko pripadnost poslancev. Demokratski predstavniki volijo za demokratskega predstavnika, republikanski pa za republikanskega kandidata, tako da je za govornika doma izvoljen kandidat stranke, ki ima v predstavniškem domu večino (Bowles 1998, 162).

Govornik predstavniškega doma izpolnjuje dve funkciji hkrati, saj je obenem tako vodja svoje stranke kot predsedujoči v predstavniškem domu, tako da vsekakor ne gre za nepristransko osebo. Kot predsedujoči nadzira poslovanje doma, razlaga pravila delovanja, in postavlja vprašanja, o katerih se glasuje na dnevnem redu. Poleg tega določa sestavo odborov in

pododborov v predstavniskem domu, s čimer vpliva na sprejetje zakonodaje. Kot vodja stranke, ki ima večino v predstavniskem domu pa je eden izmed pomembnejših govorcev, ki zagovarja interese svoje stranke in vpliva na dodelitev posameznih članov v odbore preko svojega predsedovanja usmerjevalnemu odboru. Prav tako odloča, kdo ima pravico govoriti v kongresu (Grant 2004, 44). Na mesto govornika je največkrat izvoljen kongresnik, ki ima za seboj že večje število mandatov v kongresu, predstavlja pa vez med predstavniskim domom in predsednikom države ter ima velik politični vpliv. Govorec predstavniskega doma je tudi drugi v vrsti za nasledstvo predsednika, takoj za podpredsednikom, kar potrjuje veliko politično moč, ki jo uživa ta funkcija, kljub temu da se je ta v modernih časih nekoliko zmanjšala zaradi zmanjšane strankarske discipline v predstavniskem domu (O'Connor in Sabato 1996, 174–177).¹⁶

Govorniku pri vodenju v predstavniskem domu pomaga t. i. vodja večine (Majority Leader), ki je prav tako izvoljen s strani stranke, ki ji pripada večina mandatov za obdobje dveh let. Njegove naloge so nuditi pomoč govorniku pri usmerjanju članov večinske stranke pri sprejemanju zakonodaje, ki jo podpira stranka, priprava dnevniških načrtov svoje stranke, in pogajanje s predsedniki posameznih odborov ter voditelji manjšinskih strank glede urnika razprav v predstavniskem domu (Heineman in drugi 1989, 181). Vodji večine pri delu pomaga bič (Majority Whip),¹⁷ katerega že ime pove, da ima nalogo vzdrževati disciplino v strankarskih vrstah (O'Connor in Sabato 1996, 178). Prvi bič je bil imenovan leta 1897 s strani govornika predstavniskega doma. Naloga bičev se od takrat ni veliko spreminjala, še vedno skrbijo za enotnost svoje stranke pri pomembnih glasovanjih v kongresu (Smith 2007, 62–63).

V predstavniskem domu ima podobno razdelitev vodstvenih položajev tudi manjšinska stranka. Manjšinsko stranko v kongresu usmerja vodja manjšine (Minority Leader), ki predstavlja glavnega nasprotnika večinski stranki. V 114. kongresu to funkcijo opravlja

¹⁶ Prvi močni govornik je bil Henry Clay, ki je to funkcijo opravljal od leta 1811 do 1825. V tem času je izkoristil svoje pristojnosti, da so člani njegove takratne demokratsko-republikanske stranke (predhodniki republikanske stranke) glasovali usklajeno, s tem, ko je določil člane posameznih odborov. Pozival je tudi predsednika Jamesa Madisona, da je leta 1812 razglasil vojno Veliki Britaniji za zaščito ameriškega morja. Zavzemal se je za gradnjo cest, kanalov, zaščito domače industrije, predvsem pa je bil zagovornik dogovorov in kompromisnih predlogov. Clay je tudi petkrat neuspešno kandidiral za predsednika države. Za zadnjega močnega govornika velja Sam Rayburn, ki je to funkcijo opravljal s presledki od leta 1940 do svoje smrti leta 1961. Rayburn je izkoristil svojo moč prepričevanja za dosego ciljev in poenotenja svoje demokratske stranke.

¹⁷ Ime funkcije izvira iz spodnjega doma britanskega parlamenta, kjer je bila ta funkcija poimenovana po jahaču (*whipper in*), ki drži lovske pse v tropu pri lovu na lisice. Položaj biča se je v predstavniskem domu prvič pojavil leta 1899, v senatu pa leta 1913.

članica demokratske stranke Nancy Pelosi iz Kalifornije, ki je bila tudi prva ženska, ki je zasedla katerega izmed vodilnih položajev v kongresu, ko je bila leta 2002 izvoljena za biča (Minority Whip) (Wilson in Dilulio 2004, 299). Vodja manjšine nima nobenih pooblastil za vmešavanje v razporejanje razprav v domu, ima pa nalogo širjenja strankarske lojalnosti in povečanja njene učinkovitosti v okolju, ki daje prednost večinski stranki. Vodja manjšine tako deluje kot glavni govornik svoje stranke v predstavniškem domu, obenem pa tudi tesno sodeluje pri delu z govornikom predstavniškega doma. Podobno kot večinska stranka ima tudi manjšinska stranka v predstavniškem domu funkcijo biča (Minority Whip), katerega naloga je predstavljati vez med vodstvom stranke oz. vodjo manjšine in ostalimi člani predstavniškega doma. Manjšinski bič mora zagotavljati enotno glasovanje svoje stranke pri odločanju o pomembni zakonodaji, kjer pa večje vloge pri odločanju nima, saj je predstavniški dom kongresa veliko bolj strankarsko razdeljen kot senat, tako da so vsi vzvodi odločanja v rokah večinske stranke v kongresu (Bowles 1998, 166–167).

4.4.2 Sestava senata

Senat se od predstavniškega doma razlikuje predvsem po enotah, ki jih zastopa, in po trajanju mandata ter nekaterih pristojnostih. Mandat senatorjev namreč za razliko od kongresnikov v predstavniškem domu traja šest let. Senatorji, za razliko od članov predstavniškega doma, predstavljajo celotno zvezno državo in ne le en volilni okraj (Tocqueville 1996, 120). Senat šteje 100 kongresnikov; po dva kongresnika sta izvoljena v vsaki izmed 50 zveznih držav, ne glede na njeno velikost. Senat ima tudi strožje pogoje za izvolitev kakor predstavniški dom. Senator mora ob izvolitvi namreč imeti najmanj 30 let in imeti ameriško državljanstvo vsaj devet let, medtem ko je za predstavniški dom minimalna starost 25 let in posedovanje ameriškega državljanstva vsaj sedem let. Senatorji imajo tudi večje volilno območje, saj zastopajo celotno zvezno državo, medtem ko kongresniki v predstavniškem domu predstavljajo le svoje volilno okrožje znotraj zvezne države, kjer so izvoljeni. Senatorji so izvoljeni neposredno na splošnih volitvah vsakih šest let, vsaki dve leti volivci izberejo 1/3 senatorjev. Ustava je sicer določila, da sta bila v senat posredno izvoljena dva delegata iz vsake zvezne države, ki ju je izvolil kongres njune matične zvezne države. Ta ureditev je bila v veljavi do leta 1913, ko je bila s 17. ustavnim amandmajem spremenjena, tako da je senator izbran na splošnih volitvah v svoji zvezni državi (Grant 2004, 33–35).

Na zadnjih volitvah novembra 2014 so večino sedežev v senatu zadržali republikanci, ki imajo 54 senatorjev, 44 je senatorjev demokratske stranke, medtem ko sta dva senatorja neodvisna, vendar glasujeta z demokratsko stranko. Povprečna starost senatorjev je 61 let, kar je štiri leta več od povprečne starosti v predstavniskem domu, to pa je tudi posledica omenjene višje starostne omejitve (Manning 2015, 1). Vodilne funkcije v senatu so dokaj podobne tistim v predstavniskem domu, z razliko, da strankarska pripadnost igra manjšo vlogo v senatu kot v predstavniskem domu kongresa. Senat namreč velja za bolj individualističen del ameriške zakonodajne oblasti, kjer imajo posamezni senatorji več svobode pri glasovanju in kjer večina sedežev stranki še ne zagotavlja preglasovanja pri zakonskih predlogih. Skozi zgodovino je bil senat tudi poligon za "vzgojo" novih predsednikov države,¹⁸ ki so si v njem nabrali politične izkušnje in potrebne veščine za vodenje države (Singh 2003, 160–161).

Najvišja funkcija v senatu je predsednik senata, ki avtomatično pripada podpredsedniku ZDA, ki pa nima nobenih pooblastil oz. moči v senatu, razen možnosti glasovanja, kadar je izid izenačen. To formalno vlogo mu dodeljuje ustava, čeprav se v praksi pogosto ne more udeležiti razprav v senatu (Bowles 1998, 166). To vlogo v 114. kongresu opravlja podpredsednik ZDA Joe Biden, sicer nekdanji senator iz Delawara. Kljub temu da podpredsednik ZDA nima večjih pooblastil, so nekateri podpredsedniki hoteli uveljaviti svojo vlogo predsednika senata na zasedanjih. Zadnji izmed njih je bil Nelson Rockefeller, ki je to vlogo opravljal od leta 1974 do 1977, ko je bil predsednik ZDA Gerald Ford. Rockefeller je želel predsedovati na zasedanjih senata, kar je povzročilo veliko nestrinjanja na strani demokratov, saj je bil Rockefeller republikanec v večinsko demokratskem senatu, kar je povzročilo upor senatorjev, ki niso želeli, da bi Rockefeller pomagal sprejemati zakonodajne odločitve v interesu predsednika države (Heineman in drugi 1989, 181–182).

Zaradi prej omenjenega razloga pogoste odsotnosti predsednika senata, ta izvoli tudi predsednika *Protempore*, ki nadomešča podpredsednika, ko ta ni navzoč na sejah senata. Ta funkcija največkrat pripade najstarejšemu oz. najbolj izkušenemu senatorju iz vrst stranke, ki ima večino sedežev. Predsednik *Protempore* je izvoljen z večino v senatu in ima možnost glasovanja pri vseh zadevah kot član večinske stranke v senatu. Kljub naštetemu pa se

¹⁸ V ameriški zgodovini je bilo izmed 44 predsednikov kar 16 članov senata. Med drugimi so bili senatorji Harry Truman, John F. Kennedy, Lyndon Johnson, Richard Nixon in sedanji predsednik Barack Obama, ki je bil pred izvolitvijo senator zvezne države Illinois.

moramo zavedati, da sta omenjeni predsedniški funkciji le častni poziciji brez prave moči (Grant 2004, 46).

Najpomembnejša pozicija v senatu pripada vodji večine, ki je izvoljen iz večinske stranke. Njegova naloga je postavitve prednostnih nalog senata in poenotenje stališč članov svoje stranke. Njegov vpliv je odvisen predvsem od njegove osebnosti in sposobnosti prepričevanja ostalih senatorjev, saj ima manj formalnih moči v primerjavi z govornikom v predstavniškem domu. Vodja večine tudi vodi dnevne postopke v senatu in podaja zakone v razpravo ter predloge v glasovanje. Vodja večine je po navadi ista oseba, pod pogojem, da njegova stranka ohrani večino v senatu po volitvah in je sam izvoljen za senatorja (LeLoup in Shull 2003, 96–97). V 114. kongresu to mesto zaseda senator Mitch McConnell iz Kentuckya. Najbližji pomočnik vodje večine je večinski bič, ki obvešča vodjo glede stališč senatorjev do določenih tem, skrbi, da so senatorji prisotni ob pomembnih glasovanjih v kongresu, poskrbi pa tudi za usklajeno glasovanje senatorjev in predvidi, kako bo potekalo glasovanje o zakonskem predlogu. V primerjavi s funkcijo večinskega biča v predstavniškem domu je ta naloga v senatu nekoliko lažja zaradi manjšega števila kongresnikov (Wilson in Dilulio 2004, 305).

Podobno kot v predstavniškem domu, tudi v senatu manjšinska stranka izvoli svoje voditelje. Vodja manjšine v senatu se posvetuje z vodjo večinske stranke glede umeščanja zakonodajnih predlogov na dnevni red z namenom sprejetja zakonodaje. Za razliko od predstavniškega doma v senatu obe stranki veliko bolj sodelujeta med seboj. Naloga vodje manjšine je, da v sodelovanju z vodjo večinske stranke v primeru velikega razhajanja med strankami glede določenega zakonskega predloga poskrbi za kompromisno rešitev (Janda in drugi 1992, 397). Vodji manjšine podobno kot vodji večine pomaga bič. Njegova naloga je usklajevanje mnenj manjšinske stranke, hkrati pa mora poskrbeti, da se manjšinski senatorji udeležijo glasovanja o zakonodajnih predlogih. Manjšinski bič je kljub temu veliko manj pomembna funkcija kot v predstavniškem domu, med drugim tudi zaradi veliko večje razdeljenosti v senatu. V nasprotju z njim pa ima vodja manjšine v primerjavi s svojim kolegom v predstavniškem domu večji pomen v senatu, saj je vodji večine, zaradi daljšega trajanja mandata senatorjev, težje obdržati nadzor v svoji stranki, ki ima večino v senatu. Vodji večine in manjšine v senatu sta prisiljena sodelovati med seboj pri opravljanju dnevnih zakonodajnih postopkov in obenem tekmovati med seboj kot politika, ki prihajata iz različnih strank (Bowles 1998, 168).

4.4.3 Kongresni odbori in pododbori

Odbori in pododbori v predstavniskem domu so, podobno, kot vodilne funkcije, razdeljeni glede na število predstavnikov posamezne stranke, ki so izvoljeni v predstavniški dom. Pomembnost odborov za delovanje je poznal tudi 28. predsednik ZDA Woodrow Wilson,¹⁹ in tudi sedaj velja, da se največ zakonodajnega odločanja zgodi v odborih (O'Connor in Sabato 1996, 178–181).

Njihova najpomembnejša funkcija je zavrnitev ali priprava zakonov od osnutka do oblike, primerne za predsednikov podpis. V predstavniskem domu in v senatu 114. kongresa je 20 odborov, ki imajo različne pristojnosti, delimo pa jih na štiri različne vrste:

- stalni odbori, ki so organizirani za posamezna področja oziroma vprašanja, za katere se neprestano oblikujejo politike (odbor za proračun, energijo, kmetijstvo, vojsko itd.);
- skupni odbori se oblikujejo za izbrana področja iz obeh kongresnih domov, kar pomeni, da sodelujejo s senatom;
- konferenčni odbori se oblikujejo, kadar se senat in predstavniški dom razlikujeta v svojih zakonskih rešitvah za isto področje in je treba izničiti nesoglasja;
- posebni odbori se imenujejo le za posebne primere (afera Watergate) (Ferfila 2001, 840–841).

Odbori imajo velik vpliv na sprejemanje zakonodaje, saj imajo nalogo določanja in raziskavo javnih problemov, preučitve zakonodajnih predlogov, ki jih predložijo kongresniki ali predsednik. Odbori lahko tudi preiskujejo posameznike in ukrepe, ki so jih sprejeli v javni funkciji, za doseg tega cilja pa lahko tudi skličejo zasedanja, na katerih stranke pričajo (Singh 2003, 161). Število kongresnikov v odborih v povprečju ustreza številu sedežev, ki jih stranka zaseda v predstavniskem domu oz. senatu. Stranka, ki ima v določenem domu kongresa večino, tako zasede največje število sedežev v odborih in imenuje svoje predsednike odborov. Obe stranki predlagata člane odborov znotraj svojih poslanskih skupin, potrdijo pa jih kongresniki. Med najpomembnejše odbore spadajo stalni odbori, ki imajo edini možnost predlagati zakon v sprejetje predstavniskemu domu ali senatu (Wilson in Dilulio 2004, 305).

¹⁹ Znana je njegova izjava iz leta 1833: "kongres na zasedanju je kongres na javni razstavi, kongres v odborih pa je kongres pri delu".

Stalni odbori veljajo tudi za bolj zaželeni med kongresniki. Med te odbore v predstavnem domu sodijo odbor za finance, za proračun in odbora, ki se ukvarjata s porazdelitvijo sredstev iz proračuna ter določanjem prihodkov, ki se stečejo v javno blagajno (House Appropriations in House Ways and Means Committee). House Ways and Means Committee je najstarejši odbor v kongresu in velja za najbolj prestižnega²⁰ med vsemi odbori v predstavnem domu. Pomemben odbor je tudi odbor za poslovnik (Rules Committee), ki sprejema poslovnik in določa pravila, po katerih dnevno deluje predstavniki dom. Poleg tega tudi odloča, kateri zakoni in v kakšni obliki pridejo na dnevni red zasedanja v predstavnem domu. Odbor ima tako velik vpliv na sprejemanje zakonodaje, saj lahko zadrži zakon oz. prisili kongresnike, da ga lahko sprejmejo le z določenimi amandmaji. Če odbor zavrne zakon, ta ne pride v predstavniki dom v odločanje kongresnikom (McKay 2005, 168–169).

V senatu je med najvplivnejšimi odbori skupni odbor predstavnikega doma in senata, imenovan *House and Senate Appropriations Committee*, poleg njega pa tudi finančni odbor. Prvi odbor odloča o financiranju različnih programov in politik, finančni odbor pa se ukvarja z določanjem davkov ter pripravo ostale prihodkovne zakonodaje, s čimer je zelo pomemben partner predsedniku države pri pripravi osnutka proračuna (Grant 2004, 40). Senat ima ustavno pravico zavrniti ali potrditi vse mednarodne sporazume, ki jih sprejme predsednik ZDA. Zaradi te pomembne vloge senata je zelo zaželen sedež v odboru za zunanje odnose, ki sicer potrdi večino predsednikovih imenovanj veleposlanikov in mednarodnih pogodb.²¹ Članstvo v omenjenem odboru prinese veliko medijsko izpostavljenost, tako da med senatorji velja za dobro izhodišče pri vstopu v boj za predsedniško kandidato (Heineman in drugi 1989, 184).

Vsak kongresnik v predstavnem domu je lahko član dveh odborov, medtem ko so kongresniki v senatu člani treh odborov. Predsedstvo odborov se večinoma dodeli glede na leta službovanja v kongresu, tako da najbolj izkušeni kongresniki zavzamejo mesto predsedujočega. Drugi izkušeni kongresniki iz večinske stranke postanejo predsedniki pododborov, ki so ustanovljeni kot pomoč odborom na posameznih področjih. Ko je

²⁰ House Ways and Means Committee je stalni odbor v predstavnem domu od leta 1802, do sedaj pa je odboru predsedovalo kar osem kasnejših predsednikov ZDA.

²¹ Senat je v zgodovini sicer zavrnil ratifikacijo nekaterih mednarodnih pogodb, med drugim je leta 1919 in 1920 na dveh glasovanjih zavrnil ratifikacijo Versajske pogodbe, ki bi uredila poveljno ureditev v Evropi ter ustanovila Društvo narodov, predhodnico Organizacije združenih narodov. Razlog za zavrnitev ratifikacije je bilo nasprotovanje republikanske stranke članstvu ZDA v Društvu narodov, saj je takratni vodja večine v senatu Henry Cabot trdil, da bi ZDA s tem izgubile velik del svoje moči in pristojnosti.

kongresnik izvoljen v določeni odbor, ostane njegov član več mandatov, saj je interes kongresnikov, da pridobijo dodatno specifično znanje z določenega zakonskega področja, s čimer pridobi večji vpliv v kongresu in svoji volilni enoti. Z večjim številom mandatov v istem odboru se posledično povečata tudi vpliv kongresnikov in možnost izvolitve na višje politične položaje, bodisi v predstavniskem domu ali senatu (Janda in drugi 1992, 392). Največji vpliv odborov in pododborov je pri sprejemanju zakonodaje, gre za postopek, ki ga bom analiziral v naslednjem poglavju.

4.5 Zakonodaja

Po ustavni ureditvi sta oba domova kongresa enakovredna pri sprejemanju zakonov, ki stopijo v veljavo le po potrditvi obeh domov in podpisu predsednika države. Tudi zakonodajni postopek je podoben v obeh domovih, z izjemo odbora za poslovnik, ki obstaja le v številčnejšem predstavniskem domu. Odbor za poslovnik za vsak zakon določi postopek, po katerem se mora predstavniski dom ravnati pri sprejemanju zakona. Odbor določi pravila pri trajanju razprave o zakonu v predstavniskem domu in določa amandmaje, ki so lahko dodani k zakonodajnemu predlogu. Ker ima v odboru za poslovnik večino predstavnikov večinska stranka v predstavniskem domu, so sprejeti predlogi v korist vladajoče stranke. Senat podobnega odbora ne pozna, zato razprava o zakonu v senatu ni omejena (Janda in drugi 1992, 387).

Zakonodajni predlog mora vedno predstaviti kongresnik, čeprav velikokrat iniciativa za zakonodajni predlog pride s strani predsednika, izvršnih agencij ali interesnih skupin, ki pridobijo podporo kongresnika, ki lahko predlog predstavi v predstavniskem domu ali senatu (Grad 2006, 193).²² Po predstavitvi se predlog zakona predloži pristojnemu odboru ali odborom. Odločitev, kateremu odboru se predlog pošlje, je lahko odločilna za preživetje predloga, saj če zakonski predlog nima zadostne podpore v pristojnem odboru propade, preden bi se uvrstil na dnevni red obeh domov (Heitshusen 2012, 5). Odbor predlog posreduje enemu izmed pododborov, kjer se proces sprejemanja zakonodaje začne z javnim zaslišanjem. V tem koraku izjave največkrat podajo zagovorniki predloga in zainteresirane stranke v zakonodajnem procesu. Zaslišanja so sklicana, da bi se povečala podpora sprejetju predloga in

²² Po ustavnem določilu so lahko davčni zakonodajni predlogi predstavljeni le v predstavniskem domu. Po sprejetju v predstavniskem domu so posredovani v senat, ki jih mora potrditi z večino glasov.

da bi odločevalci prejeli dodatne informacije. Po zaslišanjih člani pododborov glasujejo za sprejetje oz. zavrnitev predloga. Če je predlog sprejet, se vrne v matični odbor, ki ga lahko zavrne ali posreduje v razpravo v predstavniški dom ali senat (LeLoup in Shull 2003, 90). Večini zakonodajnih predlogov ne uspe prestati presoje v odborih, saj kongresniki velikokrat vložijo zakonodajne predloge z namenom pridobitve večje prepoznavnosti in glasov volivcev v svoji volilni enoti ter kot dokaz opravljenega dela v kongresu (Wilson in Dilulio 2004, 314).

Če predlog prestane glasovanje v odboru, sledi dodatno preverjanje, značilno samo za predstavniški dom. Zakonski predlog, ki je vložen v predstavniškem domu, mora prestati presojo odbora za poslovník, preden potuje na razpravo predstavnikom. Odbor za poslovník določi, kdaj bo potekala razprava o določenem predlogu in ali se lahko predlogu dodajo amandmaji ter njihova vsebina. Ko odbor za poslovník o tem odloči, predlog umesti na koledar dela v predstavniškem domu. V senatu omenjenega koraka v zakonodajnem postopku ni, tako da predlog potuje neposredno v razpravo v senat (O'Connor in Sabato 1996, 187). Sprejemanje zakonodajnega predloga je do vstopa le-tega v razpravo kongresnikov zelo podobno, ne glede na to, v katerem domu kongresa je bil vložen. Velika razlika se pojavi pri razpravljanju kongresnikov. Predstavniški dom je namreč zaradi svoje velikosti veliko manj fleksibilen, predstavniki imajo strogo določeno časovno omejitev govora pri razpravi o sprejemu predloga. Pravico do govora jim lahko po svoji presoji dodeli ali omeji govornik (Heineman in drugi 1989, 197).

V senatu je drugačna ureditev, saj ne obstaja omejitev govora, vsak senator pa lahko predloži amandmaje k zakonodajnemu predlogu. Ob nestrinjanju z zakonskim predlogom je senatorjem na voljo dodaten vzvod obstrukcije (*filibuster*), ki ga lahko uporabijo za preprečitev sprejetja zakonskega predloga. Pri tem postopku obstrukcije zakona, senator ali skupina senatorjev, ki nasprotuje sprejetju zakona, dobi besedo na razpravi v senatu in govori tako dolgo, dokler se ostali senatorji ne odločijo, da opustijo zakonski predlog ter nadaljujejo z drugimi obveznostmi (Chemerinsky in Fisk 1997, 183–184).

Obstrukcijo oz. *filibuster* lahko vodilna stranka prekine le z glasovanjem o prekinitvi obstrukcije (*cloturevote*). Za doseg tega cilja mora najprej skupina šestnajstih senatorjev podpisati predlog za glasovanje o prekinitvi obstrukcije, na glasovanju pa za uspešen predlog potrebujejo vsaj 60 glasov podpore. Če je glasovanje uspešno, lahko vsak senator govori še

eno uro, preden steče glasovanje o zakonodajnem predlogu (Wilson in Dilulio 2004, 317).²³ Tudi če je zakonodajni predlog sprejet v obeh domovih, se njegova vsebina razlikuje med predstavnikiškim domom in senatom. V tem primeru se skliče konferenčni odbor obeh domov, ki pregleda razlike med predlogoma in oblikuje nov kompromisni predlog, ki je poslan obema domovoma v ponovno odločanje. Če predlog potrdita oba domova, gre v podpis predsedniku, v nasprotnem primeru zakon ni sprejet (Heitshusen 2012, 12).

Ko predsednik prejme zakonodajni predlog v podpis, ima na voljo štiri možnosti: 1. predlog lahko podpiše, s čimer ta postane veljavni zakon; 2. uveljavi lahko svojo pravico veta, v tem primeru lahko kongres preglasuje njegov veto z dvotretjinsko večino glasov v obeh domovih; 3. počaka lahko deset dni, po izteku tega obdobja zakon stopi v veljavo tudi brez njegovega podpisa; 4. lahko uveljavi pravico žepnega veta (*pocket veto*) (O'Connor in Sabato 1996, 188). V obdobju, ko kongres ne zaseda, lahko predsednik počaka deset dni in zakona ne podpiše, saj kongres ne more preglasovati veta. Pri uporabi navadnega veta mora predsednik kongresu poslati pisno obrazložitev zavrnitve, pri uporabi žepnega veta pa mu tega ni treba storiti (Heitshusen 2012, 13).

Predsednik največkrat skrbno preuči, kdaj bo uporabil veto na zakon, da ga kongres ne bi preglasoval. Veto lahko predsednik uporabi tudi kot grožnjo, tako da kongres prisili, da v zakon vključi spremembe, ki jih sam želi videti. Včasih predsednik uporabi veto kot izraz svoje moči, četudi ve, da ga bo kongres preglasoval. Predsednik Ford je bil kar v dvanajstih primerih, ko je vložil veto, preglasovan v kongresu, Bush ml. pa kar v vseh vloženihi vetih, kljub temu da je njegova republikanska stranka večino njegovega mandata imela večino kongresnikov v obeh domovih kongresa (Grant 2004, 66). Razlog za omenjeno dejstvo lahko iščemo v nizki podpori predsednika Busha ml. v javnosti in tudi med kongresniki, predvsem zaradi vojaškega posredovanja v Iraku in Afganistanu. Kot je razvidno iz tabele 4.1, se je pogostost uporabe predsedniškega veta zmanjšala od Trumana, ki je kar na 250 zakonodajnih predlogov položil status veta, do sedanjega predsednika Obame, ki je veto uporabil le v devetih primerih, nikoli pa veto ni bil preglasovan.

²³ Pojav obstrukcije je od konca 2. svetovne vojne v porastu, predvsem zaradi reforme iz leta 1975, ki je znižala število potrebnih glasov za prekinitve obstrukcije iz 66 na 60. Tako demokratska in republikanska stranka pogosto uporabljata obstrukcijo, kadar je njihova stranka v manjšini in se ne strinja z zakonskim predlogom, saj od leta 1979 še nobena stranka ni imela vsaj 60 sedežev v senatu, s katerimi bi lahko preprečila uspešno obstrukcijo manjšinske stranke.

Tabela 4.1: Številčnost in uspešnost uporabe instituta veta s strani predsednikov od 1945 do 2016

Predsednik	Veto	Preglasovani veto
Obama	9	0
Bush ml.	12	12
Clinton	37	2
Bush st.	44	1
Reagan	78	9
Carter	31	2
Ford	66	12
Nixon	43	7
Johnson	30	0
Kennedy	21	0
Eisenhower	181	2
Truman	250	12

Vir: U. S. Senate: President Veto Counts (2016).

Zakonodajni proces v ZDA je mnogokrat poimenovan kot neučinkovit in zamuden. Vsebina zakonodajnega predloga se lahko kadarkoli v zakonodajnem procesu spremeni, oba domova lahko predlog na katerikoli točki zavrneta, prav tako pa je zakonodajni proces odprt za morebitne ostale deležnike, ki želijo vplivati na vsebino predloga. Zaradi omenjenih dejstev je veliko lažje preprečiti sprejetje predloga, kot pa ga uspešno pripeljati do zakonske uveljavitve (Janda in drugi 1992, 389). Vse omenjene ovire imajo za posledico to, da le redki predlogi uspešno prestanejo zakonodajni proces in postanejo zakoni. V zadnjem času je uspešnost zakonodajnih predlogov manj kot 5 %, razlog pa je tudi velika razdeljenost med kongresom in predsednikom, saj se zelo redko zgodi, da ima ena stranka obenem večino v obeh domovih kongresa ter predsednika iz svoje stranke (Volden in Wiseman 2014, 25). Kongres je obdržal večino zakonodajnih pristojnosti v politični ureditvi in kljub vsemu velja za močno zakonodajno telo, vendar zaradi specifičnosti ameriškega predsedniškega sistema ne more sprejeti nobene zakonodajne odločitve brez privolitve predsednika.

5 EVROPSKI PARLAMENT

5.1 Zgodovina evropskih idej in povojna ureditev Evrope

Ob koncu 2. svetovne vojne leta 1945 so se evropske države znašle pred velikim izzivom, kako obnoviti od vojne opustošeno celino. Winston Churchill je leta 1946 v Zürichu spregovoril o nastanku Združenih držav Evrope, ki bi zmanjšale carinske omejitve, omogočile prost pretok ljudi in uvedle skupno vojsko, vse z namenom zблиžanja velikih evropskih nasprotnic; Francije in Nemčije (Toplak 2003, 116).

Načrti za združitev evropskih držav segajo že več stoletij nazaj, sam pa bom v kratkem pregledu omenil le nekatere najbolj napredne za tisti zgodovinski čas. Enega izmed prvih pomembnejših načrtov o konfederalni ureditvi Evrope je v 17. stoletju predstavil francoski plemič, grof de Sully. Sullyev Veliki načrt bi Evropo razdelil na petnajst držav, ki naj bi vodile evropski svet, v katerem bi imele velike države štiri predstavnike, majhne države pa dva predstavnika. Evropski svet bi sprejemal obvezujoče sklepe za države članice po načelu večinskega glasovanja, kar je dokaz naprednosti ideje v času absolutističnih monarhij v Evropi. Sully je bil prepričan, da bi združena Evropa ohranila dolgotrajni mir in s tem povečala gospodarski razvoj evropskih držav (Ješovnik 2000, 5–6).

Veliki načrt je dobrih 50 let kasneje nadgradil Anglež Willam Penn, ki je objavil *Esej v prid sedanjemu in prihodnjemu miru v Evropi*, s katerim je ideja združene Evrope, ki jo je predstavil Sully, dobila politiko in vizijo. Pennov razlog za pisanje eseja je bila tridesetletna verska vojna, ki je do leta 1648 opustošila Evropo. Penn je naštel ekonomske prednosti miru, ki ga lahko ohrani le pravičnost, ki izhaja iz soglasne družbe (Toplak 2003, 58–59). Za zagotavljanje miru na celini je predlagal ustanovitev evropskega državnega zbora, ki bi predstavljal evropske kralje in pred katerim bi lahko države reševale medsebojne spore na miroljuben način, če pa bi kdo izmed vladarjev odklonil predložitev spora pred zborom, bi ga lahko ostale države prisilile z grožnjo sankcij (Bebler 2007, 18).

V času številnih vojn v Evropi je Pennov načrt utonil v pozabo, velja pa omeniti še eno napredno idejo z začetka 19. stoletja, ki jo je predstavil francoski grof Henri de Saint-Simon. Simon je ob koncu Napoleonove vladavine v Evropi, leta 1815, objavil načrt združitve evropskih držav v konfederacijo s skupnim parlamentom. Saint-Simonov načrt je prvi, ki je poudarjal pomen ekonomije v evropskih državah. Saint-Simon je verjel, da morajo biti v

parlament izvoljeni samo izobraženi moške v poklicih, ki so koristni vsem državam, kot so znanstveniki, pravniki in trgovci. Poslanci bi bili izvoljeni za dobo desetih let, parlament pa bi razsojal v meddržavnih sporih, vodil izobraževanja v Evropi, pobiral davke in skrbel za skupne infrastrukturne projekte (Toplak 2003, 73–74).

Saint-Simon je bil prepričan, da bi se lahko Evropa združila le s poenotenjem političnega sistema in razvojem parlamentov v evropskih državah, ki pa so se v večini dokončno razvili šele v 20. stoletju, kar je onemogočilo realizacijo njegovega načrta v praksi. Saint-Simon je verjel, da bi morale evropsko državo oblikovati najmočnejše sile; v mislih je imel Anglijo in Francijo, okoli katerih bi nastalo jedro združenih držav Evrope. Kljub nekaterim idealističnim idejam je Saint-Simonova zamisel o federalno urejeni Evropi vplivala na vse velike mislece do obdobja med 1. in 2. svetovno vojno,²⁴ ki je ljudi prisililo v iskanje boljše politične ter gospodarske ureditve v Evropi (Ješovnik 2000, 7–8).

V luči iskanja novih političnih rešitev v Evropi sin avstrijskega grofa Richard Coudenhove-Kalergi leta 1923 izda knjigo z naslovom Panevropa, v kateri predstavi idejo o transnacionalni federativni ureditvi Evrope, ki jo poimenuje Panevropska unija. Coudenhove-Kalergi razdeli svet na Ameriko, Veliko Britanijo, SZ, Vzhodno Azijo in Panevropo, ki bi morala delovati usklajeno, da bi lahko gospodarsko in politično tekmovala s preostalim delom sveta (Ješovnik 2000, 10). Coudenhove-Kalergi je bil oster kritik političnih razmer v Evropi, saj je menil, da imajo večje države premoč nad manjšimi državami, skrbela ga je tudi gospodarska razcepljenost, ki bi lahko privedla do novega vojaškega spopada v Evropi. Po zgledu ZDA bi morala tudi Evropa najti pot do največje možne oblike federacije, ki bi se oblikovala postopoma. Na začetku bi se države na otvoritveni konferenci dogovorile o sistemu arbitraže, sledila bi ustanovitev carinske unije in na koncu sprejetje ustave ter ustanovitev Združenih držav Evrope, tovrstna ideja pa zaradi nezadostne politične podpore ni nikoli zaživela (Toplak 2003, 99–101).

Iz panevropskega gibanja je ob koncu 20. let 20. stoletja izšla nova pobuda evropskega združevanja, ki jo je predstavil francoski zunanji minister in častni predsednik Panevropske unije Aristide Briand. Omenjena pobuda je predvidevala ustanovitev politične in gospodarske

²⁴ Na podlagi njegove zamisli so svoje ideje osnovali tudi francoski pisatelj Victor Hugo, ki je promoviral svojo idejo o Združenih državah Evrope, Pierre-Joseph Proudhon, ki se je zavzemal za konfederacijo evropskih republik in tudi vodja gibanja Mlada Italija, ki se je zavzemalo za združitev Italije, Giuseppe Mazzini.

konfederacije evropskih držav, v okviru katere bi delovala evropska konferenca in evropski Politični odbor, ki bi se redno srečevala (Bebler 2007, 19). Briand se je zavedal, da posamezne evropske države ne morejo zagotoviti miru v Evropi, zato je leta 1928 sklenil pakt z ameriškim zunanjim ministrom Frankom B. Kellogom, ki ga je podpisalo 64 držav, med drugim tudi Nemčija, in Sovjetska zveza. Briand-Kellogov pakt je zagotovil, da bodo ZDA uveljavljale vlogo garanta miru v Evropi, s čimer so ZDA začele vzpostavljati svojo vodilno politično vlogo v svetu (Richards in Waibel 2014, 120).

Briand je predstavil memorandum, v katerem je naštel razloge za ustanovitev skupne unije, kot so: skupna varnost in skupna trgovina. Briand je vztrajal pri gospodarskem povezovanju držav, vendar ni predvideval prenosa suverenosti iz nacionalne na nadnacionalno raven. Briandov memorandum velja za predhodnika ESPJ, saj je predvidel skupne organe skupnosti, in sicer Konferenco, Sekretariat in Evropski komite, poleg tega pa Društvo narodov ustanovi Komisijo za Evropsko unijo, ki pa zaradi nasprotovanja Velike Britanije ne doseže pomembnih političnih premikov ter počasi propade. Briandov memorandum predstavlja pomemben mejnik v evropskem povezovanju, saj nakazuje prihodnjo ureditev evropskih držav, predvsem ureditev skupnega trga, ki se je začela uresničevati šele po koncu 2. svetovne vojne (Ješovnik 2000, 10–11).

Po letu 1945 je postalo jasno, da je Evropa izgubila svojo vodilno vlogo v Svetu na račun ZDA in SZ, zaradi česar je potrebna zavzetost vseh držav za zagotovitev trajnega miru na celini. Vodilno vlogo pri povojni obnovi Evrope so prevzele ZDA, ki so leta 1947 pod vodstvom zunanjega ministra Georga Marshalla predstavile načrt za pomoč evropskim državam, ki je postal znan kot Marshallov načrt. Pod okriljem ZDA se je 16 evropskih držav julija 1947 sestalo v Parizu, kjer so ustanovili Odbor za evropsko gospodarsko sodelovanje, ki se je leto kasneje preimenoval v Organizacijo za evropsko gospodarsko sodelovanje (OEEC). ZDA so državam članicam namenile denarno pomoč za povojno obnovo, s čimer so poleg pomoči zaveznicam želele preprečiti širjenje komunizma in vpliva SZ. Marshallov načrt je pripomogel h gospodarski rasti in povečanju trgovinske menjave v evropskih državah, obenem pa je tudi v praksi ponudil medvladno ekonomsko ter politično sodelovanje evropskih držav (Richards in Weibel 2014, 238–239).

Evropske države so se začele povezovati tudi na obrambnem in vojaškem področju; leta 1948 so Belgija, Nizozemska, Luksemburg, Velika Britanija in Francija, ustanovili

Zahodnoevropsko unijo (ZEU), ki je od članic zahtevala, da v primeru napada na eno izmed članic ZEU, tej državi ponudijo vso vojaško in drugo pomoč. ZEU tako prvič ponudi koncept kolektivne obrambe, ki ga zasledimo tudi pri podpisu Severnoatlantske pogodbe 4. aprila 1949, s katero je bila ustanovljena Organizacija severnoatlantske pogodbe (NATO), ki je spodbudila nadaljnje evropsko vojaško sodelovanje.²⁵ NATO je zaveznicam zagotavljal pomoč pri zagotavljanju miru, pogodbo pa so podpisale Kanada, ZDA, Velika Britanija, Francija, Danska, Islandija, Italija, Norveška in Portugalska (McCormick in Olsen 2014, 44–45).

V času krepitve federalističnih idej v Evropi se maja 1948 v Haagu na Evropskem kongresu sestanejo vidni evropski politiki na čelu z Winstonom Churchillom, z namenom poiskati najboljšo rešitev za nadaljnji razvoj Evrope. Na kongresu je prišlo do nasprotujočih mnenj med federalisti, ki so predlagali ustanovitev nadnacionalne države s skupnim parlamentom, vlado in vojsko ter nasprotniki, ki so predlagali sodelovanje med evropskimi državami brez delovanja skupnih nadnacionalnih institucij (Bebler 2007, 25–26). Kongres je predlagal sprejetje Evropske listine o človekovih pravicah in ustanovitev Evropskega sodišča za človekove pravice, ki bi nadzoroval spoštovanje človekovih pravic v državah članicah. Vlade Velike Britanije, držav Beneluksa, Francije in Italije so se strinjale o nastanku nove organizacije in k sodelovanju povabile še nekaj evropskih držav, tako da je Svet Evrope 5. maja 1949 ustanovilo 10 držav (McCormick in Olsen 2014, 47).²⁶

Predstavniki Italije in Francije so sicer želeli novo organizacijo poimenovati Evropska unija, vendar se Velika Britanija s tem ni strinjala, saj naj bi to ime izražalo preveliko federalno zasnovano organizacije. Najvišji organ Sveta Evrope predstavlja Odbor ministrov, ki ga sestavljajo zunanji ministri držav članic. V Odboru ministrov sprejemanje odločitev poteka soglasno, zaradi česar je Svet Evrope ostal meddržavna politična organizacija, ki ni prerastla v politično in nadnacionalno integracijo (Richards in Weibel 2014, 256). Razlog za to je nasprotovanje izgubi dela suverenosti s strani Velike Britanije, ki si je prizadevala le za medvladno sodelovanje in zavračala poglobljeno sodelovanje med državami. Svet Evrope je

²⁵ Države Zahodne Evrope so želele vzpostaviti vojaško protitež Varšavskemu paktu, s katerim si je SZ zagotovila vojaško premoč v Vzhodni Evropi in so leta 1954 ustanovile Zahodnoevropsko unijo (ZEU), ki je v pogodbi vsebovala klavzulo, ki je od držav članic zahtevala, da napadeni članici ponudijo vso vojaško in ostalo pomoč. Po ustanovitvi obeh organizacij je bila na začetku hladne vojne, Evropa pa je bila razdeljena na dva politična pola. ZEU je bila formalno ukinjena leta 2011.

²⁶ Ustanovne države so bile Belgija, Danska, Francija, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Švedska in Velika Britanija.

predstavljala pomemben institucionalni napredek pri zagotavljanju človekovih pravic in pri kulturnem, gospodarskem ter znanstvenem sodelovanju v Evropi. Ustanovitev Sveta Evrope je tudi poglobila prepričanje evropskih federalistov, da je v Evropi potrebno poglobljeno institucionalno sodelovanje na čim več področjih, kar je privedlo do institucionalnih začetkov evropske integracije v 50. letih 20. stoletja (Grad in drugi 2007, 28).

5.2 Nastanek Evropske skupnosti za premog in jeklo

Ustanovitev Sveta Evrope je evropskim federalistom pokazala, da je mogoče nadvladati sodelovanje in integracija med nekdanjimi sovražnimi državami. Med njimi sta bila najpomembnejša dva francoska državljana, Jean Monnet in Robert Schumann. Monnet in Schumann sta verjela, da bi bilo treba za zagotovitev trajnega miru v Evropi povezati dve tradicionalni nasprotnici: Nemčijo in Francijo. Monnet je rešitev videl v ustanovitvi skupnega trga za premog in jeklo, ki sta bili takrat najpomembnejši industrijski surovini. Z ustanovitvijo tega trga bi preprečili nastanek kartelov in povečali proizvodnjo premogovniške ter jeklarske industrije v obeh državah (McCormick in Olsen 2014, 48).

Težka industrija je bila gospodarski gradnik v obeh državah, z ustanovitvijo skupnega trga pa bi pospešili obnovo Nemčije po koncu druge svetovne vojne, obenem pa bi tudi nadzirali delovanje njene industrije jekla in premoga, s čimer bi lahko preprečili ponovitev zgodbe po koncu 1. svetovne vojne, ko je nenadzorovana proizvodnja jekla postala katalizator za veliko gospodarsko rast in moč Nemčije pod vodstvom Adolfa Hitlerja. Monnet je verjel, da bi ta načrt gospodarsko in politično preprečil novo vojno med Francijo in Nemčijo (Bebler 2007, 74). Na podlagi Monnetovih načrtov je francoski zunanji minister Robert Schumann 9. maja 1950 v Parizu²⁷ predstavil uradni francoski predlog, ki je postal znan pod imenom Schumannova deklaracija, čeprav je bil delo Jeana Monneta. Schumann se je pred predstavitvijo predloga posvetoval z zahodnonemškim kanclerjem Konradom Adenauerjem. Schumann je v deklaraciji predstavil idejo, da se mora za združitev evropskih držav končati nasprotovanje Francije in Nemčije. Predlagal je, da se proizvodnja premoga v Franciji in Nemčiji uvrsti pod nadzor skupnega nadvladalnega organa imenovanega Visoka oblast, ki bi ga sestavljalo devet članov, imenovanih s strani vlad držav članic. Čeprav je v načrtu

²⁷ Datum predstavitve načrta nove oblike evropskega povezovanja ni bil izbran naključno, saj je bila to peta obletnica konca 2. svetovne vojne.

predstavljeno le partnerstvo med Francijo in Nemčijo, bi bila organizacija odprta tudi za druge evropske države (McCormick in Olsen 2014, 50).

Kmalu po razglasitvi načrta je francoska vlada k pogajanjem povabila zainteresirane evropske države, sama pogajanja pa so trajala kar enajst mesecev. Na koncu pogajanj so v Parizu, 18. aprila 1951, zunanji ministri Francije, Zvezne republike Nemčije, Italije, Belgije, Nizozemske in Luksemburga podpisali pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ), ki je začela delovati 10. septembra 1952, pod vodstvom Visoke oblasti, ki ji je predsedoval Monnet. Schumann in Monnet sta verjela, da je treba novo Evropo zgraditi postopoma, skupno sodelovanje na področju premoga in jekla pa naj bi predstavljalo prvi korak k izgradnji skupne medvladne organizacije, znotraj katere bi se države odpovedale delu svoje suverenosti v prid skupnemu napredku vseh držav (Ješovnik 2000, 14).

5.2.1 Pristojnosti Skupščine v Evropski skupnosti za premog in jeklo

Prva predhodnica današnjega EP je bila Skupščina, ki je v okviru ESPJ začela delovati 10. septembra 1952. Skupščino je sestavljalo 78 poslancev, ki so bili imenovani s strani držav članic ESPJ. Skupščina v načrtih Jeana Monneta ni predstavljala pomembne institucije znotraj ESPJ, zato so bila njena zakonodajna pooblastila in pristojnosti zelo omejene (Scully 2005, 22). Skupščina je lahko le podala neobvezujoča mnenja o novih zakonih, ki jih je predlagala Visoka oblast, zaradi svoje sestave²⁸ pa se je lahko sestajala le občasno. Poleg tega je imela Skupščina tudi možnost odstavitve Visoke oblasti z izglasovano nezaupnico 2/3 poslancev skupščine, vendar te možnosti nikoli ni izrabila. Skupščina je tako ostala le posvetovalni organ glede zakonodajnih predlogov Visoke oblasti, zakonodajno vlogo pa si je delila s Svetom ministrov držav članic (McCormick in Olsen 2014, 138).

Omenjene slabosti in šibke pristojnosti nove ustanovljene skupščine so bile razumljive, saj Skupščina ni bila vključena v prvotno Schumanovo deklaracijo iz leta 1950. Monnet je Skupščino vključil šele naknadno, kot odgovor posvetovalni skupščini, ki je delovala znotraj Sveta Evrope, saj je verjel, da bo evropska javnost hitreje sprejela ESPJ, če bo ta vključevala tudi institucijo, podobno nacionalnim parlamentom. Kljub šibkim pristojnostim pa se je Enotna skupščina pomembno razlikovala od ostalih mednarodnih skupščin, saj je bila prva, ki

²⁸ Poslanci Skupščine, ki so jih predlagale države članice, namreč niso bili neodvisni poslanci, saj so bili obenem tudi poslanci v svojih nacionalnih parlamentih, zaradi česar je bilo njihovo delo omejeno.

se je organizirala po ideološki in ne nacionalni osnovi. Junija 1953 so se poslanci Skupščine namreč odločili, da se razporeditev sedežev opravi po strankarski pripadnosti, na podlagi katere je bil tudi izvoljen prvi predsednik Enotne skupščine ESPJ, belgijski socialist Paul-Henri Spaak (Kreppel 2002, 54–55).

Skupščina si je zakonodajno vlogo izborila predvsem s sodelovanjem pri načrtu o razširitvi politične integracije z ustanovitvijo Evropske politične skupnosti (EPS) in Evropske obrambne skupnosti (EOS). Skupščina je 10. marca 1953 sprejela osnutek pogodbe o ustanovitvi EPS, ki bi združila tako ESPJ in EOS, ki pa je propadel po zavrnitvi ratifikacije pogodbe o nastanku EOS v francoski narodni skupščini, 30. avgusta 1954. Kljub temu je bila priprava osnutka pogodbe prvi dokaz zakonodajne iniciative Skupščine, ki se je povečala s podpisom Rimskih pogodb leta 1957, ki so prinesle nadgradnjo integracije držav članic (Earnshaw in Judge 2008, 31).

5.2.2 Od Evropske gospodarske skupnosti do Enotnega evropskega akta

Po ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Evropske skupnosti za atomsko energijo (EURATOM) 25. marca 1957 se je sedež evropskih skupnosti preselil v Bruselj, ključno vlogo pa je prevzela Komisija, ki se je preimenovala iz nekdanje Visoke oblasti, ki je delovala znotraj ESPJ. Enotna skupščina se je po sklenitvi Rimske pogodbe preimenovala v Parlamentarno skupščino, obenem pa so se ji pristojnosti malenkostno povečale. Parlamentarna skupščina je dobila skupno proračunsko pristojnost, ki si jo je delila s Svetom ministrov EGS (današnji Svet EU), poleg tega pa je pridobila tudi možnost predlaganja sprememb zakonov in politik znotraj EGS, vendar je bilo njeno mnenje neobvezujoče (McCormick in Olsen 2014, 138).

Parlamentarna skupščina je bila enoten organ za vse tri skupnosti, EGS, Eurotom in ESPJ, tako da ni presenetljivo, da se je število delegatov v skupščini povečalo iz 78 na 142. Prvi predsednik nove skupščine je postal eden izmed ustanovnih očetov ESPJ, Robert Schuman. Rimska pogodba je prinesla pomembno novost v načinu izvolitve Skupščine, saj je zahtevala, da so člani Skupščine izvoljeni neposredno, kar pa se ni zgodilo vse do leta 1979 (Kreppel 2002, 58). Glavni razlog za to je bilo nasprotovanje nacionalnih vlad, ki niso povsem podpirale nadaljnjega razvoja evropskih institucij in so verjele, da bi lahko neposredno izvoljen parlament oz. skupščina lažje zahteval povečanje svojih pristojnosti na račun

pristojnosti ostalih institucij EU, saj bi bil edina neposredno voljena institucija. Pristojnosti Skupščine so bile še vedno veliko manjše od pristojnosti Sveta ministrov ali Komisije, kljub temu pa je ustanovitev EGS pomenila korak naprej k prihodnji ureditvi Evropskega parlamenta (Scully 2005, 23).

Parlamentarna skupščina se je leta 1962 na lastno pobudo preimenovala v Evropski parlament, kljub temu pa je bila taka odločitev skupščine prezrta s strani Sveta ministrov, tako da Evropski parlament svoje uradno ime prejme šele s sprejemom Enotnega evropskega akta leta 1986. Samo poimenovanje Evropski parlament je bilo pretirano, saj je bil takrat EP še vedno drugotni zakonodajalec brez obvezujočih zakonodajnih pristojnosti znotraj evropskih skupnosti (Bebler 2007, 138). Rast pristojnosti in vloge Evropskega parlamenta se je začela v 70. letih prejšnjega stoletja, po tem, ko so države članice s podpisano Pogodbo o združitvi leta 1965 združile vse institucije evropskih skupnosti in zagotovile njihovo učinkovitejše delovanje z enotnima Komisijo ter Svetom (Lajh 2004, 51).

Luksemburška pogodba, ki je bila sprejeta 22. aprila 1970, je prvič zagotovila proračunsko pristojnost Parlamentu, ki je ena izmed temeljnih pristojnosti parlamentov. Razlog v spremembi pristojnosti je uvedba sistema lastnih sredstev Skupnosti, ki bi nadomestil nacionalna sredstva posameznih držav, ki je bil potreben za dokončanje skupnega trga in uvedbo Skupne kmetijske politike (SKP). Po večletnem nasprotovanju Francije, ki EP ni želela prepustiti večjih proračunskih pristojnosti na račun nacionalnih parlamentov, je z odstopom francoskega predsednika Charlesa de Gaulla leta 1969 prišel čas za institucionalne spremembe znotraj skupnosti (Rittberger 2005, 117–119).

Luksemburška pogodba je proračun Skupnosti razdelila na obvezne in neobvezne odhodke,²⁹ pri obveznih odhodkih je EP lahko predlagal spremembe, vendar je bila končna odločitev glede obveznih odhodkov sprejeta v Svetu. Povečala pa se je pristojnost EP na področju neobveznih odhodkov, kjer je imel končno besedo pri odločanju o povišanju ali znižanju odhodkov na podlagi predloga proračuna, ki ga je Evropskemu parlamentu predložil Svet (Kreppel 2002, 66). S sprejeto Bruseljsko pogodbo leta 1975 je EP pridobil dodatne proračunske pristojnosti. Lahko je zmanjšal ali povečal odhodke Skupnosti brez privoljenja Sveta, odhodke je lahko razporejal med različnimi sektorji, lahko je zavrnil predlog

²⁹ Obvezni odhodki so bili tisti, ki izhajajo iz obstoječih in veljavnih pogodb. Največji delež obveznih odhodkov je pripadal SKP, ki je obsegal več kot 90 % celotnega proračuna.

proračuna, pridobil pa je tudi pristojnost nadziranja porabe proračuna s strani Komisije. Z dodeljenimi dodatnimi pristojnostmi je parlament okrepil svojo vlogo znotraj Skupnosti, saj je prevzel vodilno vlogo pri sprejemanju in oblikovanju proračuna ter pri porabi skupnih sredstev Skupnosti (Earnshaw in Judge 2008, 36).

V tem obdobju se je poleg krepitev pristojnosti parlamenta povečala tudi njegova sestava. Ko so se v prvi širitvi, ki se je zgodila leta 1973, Skupnosti pridružile Velika Britanija, Irska in Danska, se je število poslancev povečalo na 198. Kljub širitvi pa poslanci še vedno niso bili voljeni neposredno s strani državljanov držav članic Skupnosti, čeprav je takratna Evropska parlamentarna skupščina podala prvi predlog za uzakonitev neposrednih volitev že leta 1961. To se je po sprejetju Akta o neposrednih volitvah zgodilo šele leta 1979, ko so bile izvedene prve neposredne volitve v 410-članski EP (Lajh 2004, 53).

Razloge za dolgotrajni postopek uvedbe neposrednih volitev v EP lahko najdemo v nasprotovanju vlad držav članic, predvsem francoske, ki so se bale, da bi neposredno voljen EP zahteval več pristojnosti, kot edina neposredno voljena institucija, s čimer bi na moči izgubil predvsem Svet EU (Scully 2005, 23). Po uvedbi neposrednih volitev v EP in povečani demokratični legitimnosti se je v 80. letih pomembno povečala tudi zakonodajna pristojnost EP, predvsem s sprejetjem Enotnega evropskega akta leta 1986 (McCormick in Olsen 2014, 140).

Pobude za povečanje pristojnosti EP so se začele pojavljati na začetku 80. let, predvsem po širitvi leta 1981, ko je v integracijo vstopila Grčija, leta 1986 pa še Španija in Portugalska; vse tri države so v bližnji zgodovini izkusile dolgoletno totalitarno vladavino, kjer nacionalni parlament ni imel pristojnosti nasproti absolutni moči izvršilne veje oblasti. Leta 1981 sta nemški in italijanski zunanji minister, Hans-Dietrich Genscher ter Emilio Colombo, predstavila t. i. Genscher-Colombov načrt za nadaljnji razvoj Skupnosti in okrepitev pristojnosti EP (Keppler 2002, 73).³⁰ Načrt zaradi močnega nasprotovanja Francije in Velike Britanije ni zaživel v praksi, je pa postal del Svečane deklaracije, ki je bila sprejeta na zasedanju Sveta EU junija 1983 v Stuttgartu. V njej so voditelji držav članic potrdili, da

³⁰ Genscher-Colombov načrt je predvideval evropsko sodelovanje pri zunanji politiki Skupnosti, obenem pa je zahteval razširitev pristojnosti EP, ki naj bi vključevale posvetovanje med Svetom EU in EP pri sklepanju mednarodnih sporazumov, pridružitvenih pogodb ter pri imenovanju predsednika Komisije.

Skupščina igra ključno vlogo pri razvoju Skupnosti in da je treba razširiti njene pristojnosti, vendar deklaracija, zaradi neobvezujoče narave dokumenta, ni prinesla konkretnih sprememb (Rittberger 2005, 145).

5.2.3 Pristojnosti Evropskega parlamenta po sprejetju Enotnega evropskega akta

Povsem drugačen učinek od sprejetja Stuttgartske deklaracije je imel načrt, ki ga je predstavil italijanski federalist in predsednik Institucionalnega odbora EP Altiero Spinelli, ki je predlagal smernice za reformo pogodb Skupnosti. Bistvo Spinellijevega načrta o ustanovitvi EU je bilo načelo subsidiarnosti pri odločanju v Skupnosti in uveljavitev večje zakonodajne enakopravnosti med Svetom in EP. Osnutek pogodbe o ustanovitvi Evropske unije (OPEU) je na glasovanju 14. februarja 1984 sprejela velika večina poslancev EP (Earnshaw in Judge 2008, 43). Spinelli je predlagal, da bi EP dobil širše proračunske pristojnosti; prevzel naj bi zakonodajno iniciativo od Komisije, uvedeno pa bi bilo tudi dvodomno odločanje v pristojnosti EP in Sveta. EP bi pridobil nadzorstveno funkcijo nad Komisijo, ki bi morala EP posredovati sprejemljiv zakonodajni program, preden bi začela z delom. OPEU je spodbudil resno razpravo o nujnosti institucionalnih reform, kar privede do podpisa Enotnega evropskega akta (EEA) 17. februarja 1986 v Luksemburgu in 28. februarja v Haagu, ki je pomembno spremenil Rimski pogodbi (Ješovnik 2000, 23–24).

EEA je prinesla prvo formalno razširitev pooblastil Skupnosti, obenem pa se je Skupščina tudi formalno preimenovala v Evropski parlament. Cilj EEA je bil dokončanje notranjega trga, ki bi zagotovil prosti pretok ljudi, blaga, storitev in kapitala do 31. decembra 1992 (Enotna evropska listina 1987, 8.a člen). EEA je uvedla postopek sodelovanja med Svetom in parlamentom, ki velja na vseh področjih, kjer je do sedaj veljal postopek posvetovanja (Enotna evropska listina 1987, 6. člen). Ta določitev je Parlamentu omogočala predlaganje sprememb pri sprejemanju zakonodaje ali izglasovanje veta, ki ga je lahko Svet EU preglasoval le s soglasno odločitvijo, kar je predstavljalo pomemben zakonodajni napredek za EP, ki je hkrati pridobil tudi pravico veta pri sklepanju pridružitvenih sporazumov in vstopu novih držav članic (Scully 2005, 26). Postopek sodelovanja ni bil pravi zakonodajni postopek, vendar je omogočil dve branji zakonodajnega predloga v EP, kar je zmanjšalo možnost, da bi Svet zavrnil spremembe, ki bi jih predlagal EP. Če bi parlament podal negativno mnenje o zakonodajnem predlogu, bi ga Svet lahko sprejel le s soglasjem (Hix in drugi 2007, 19).

5.2.4 Pogodba o EU

EP je z EEA pridobil pomembne, čeprav, omejene zakonodajne pristojnosti na večjem številu področij, povezanih z uveljavitvijo skupnega trga, s sprejetjem pomembne pogodbe v nizozemskem mestu Maastricht pa so se zakonodajne pristojnosti EP dodatno poglobile in razširile na več področij. Pogodba o EU (PEU) je bila podpisana 7. februarja 1992, v veljavo pa je stopila 1. novembra 1993, zatem ko so se voditelji držav na zasedanju v Maastrichtu zbrali že decembra 1991. PEU je uradno ustanovila Evropsko unijo, ki je temeljila na treh stebrih. V prvem stebru so bile združene vse skupnosti (ESPJ, EGS in Euratom), v drugem stebru je bila Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP), v tretjem stebru pa sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev. PEU je tudi uvedla državljanstvo EU in ekonomsko ter monetarno unijo (EMU) (Phinnemore 2010, 35). Po določilu PEU EP izvoli predsednika Komisije, skupaj s Svetom pa opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo. PEU je tudi določila sestavo EP, ki je obveljala do sprejetja Lizbonske pogodbe. Število poslancev posamezne države članice ne sme preseči številke 750 plus predsednik parlamenta, najmanjše število poslancev vsake države je 6, največje število pa 96 (Pogodba o Evropski uniji 1993, 14. člen).

Nova pogodba je z uvedbo novega postopka soodločanja na petnajstih zakonskih področjih povečala zakonodajne pristojnosti EP, s čimer ta prvič postane enakovreden partner v zakonodajnem postopku. Na podlagi postopka soodločanja se v primeru nestrinjanja Sveta in EP, po dveh branjih v vsaki instituciji, sestane spravni odbor, ki je sestavljen iz enakega števila članov Sveta in EP. Spravni odbor oblikuje sporazumni predlog, ki gre v tretje branje in v potrditev v obe instituciji (Hix 2007, 19–20). Če spravni odbor ne oblikuje sporazumnega predloga, lahko Svet vztraja pri svojem prvotnem predlogu, EP pa ima na voljo dve možnosti: ali uporabi veto, ki mora biti izglasovan z absolutno večino poslancev, ali pa sprejme zakonodajni predlog (Keppler 2002, 84–85).

Postopek soodločanja se je uporabljal za približno četrtno sprejetih zakonov. V primerjavi s postopkom sodelovanja pa je EP pri postopku soodločanja pridobil dodatno negativno moč uporabe veta, ki prinese dodatni korak naprej pri zagotavljanju večjih zakonodajnih pristojnosti in demokratične legitimnosti. Kljub temu je imel Svet še vedno vodilno vlogo, saj je lahko zavrnil kompromisni predlog in od EP zahteval, da sprejme prvotni predlog, ali pa ga zavrne ter vrne zakonodajni postopek h Komisiji (Scully 2010, 167). EP je lahko od Komisije

zahteval, da oblikuje zakonodajni predlog, vendar je vsebina predloga ostala v domeni Komisije. EP je moral svoje soglasje podeliti tudi pri imenovanju predsednika Komisije, s čimer se je povečala pristojnost nadzora nad Komisijo, saj je do takrat EP lahko le odpustil Komisijo, ni pa imel možnosti sodelovati pri njeni potrditvi (Lajh 2004, 56).

5.2.5 Amsterdamska pogodba in Pogodba iz Nice

V prvi polovici 90. let prejšnjega stoletja se je občutno povečalo število poslancev v EP. Z združitvijo Nemčije se je število poslancev povečalo iz 518 na 567. Z vstopom Avstrije, Finske in Švedske v EU 1. januarja 1995 pa se število poslancev poveča že na 626 (Ješovnik 2000, 71). Da bi institucije pripravili na nadaljnjo širitev na nekdanje socialistične države Vzhodne Evrope, je bilo jasno, da je treba sprejeti novo pogodbo, ki bi ponovno določila institucionalno ravnotežje med institucijami EU. To se je zgodilo 2. oktobra 1997, ko so predsedniki vlad in držav članic podpisali Amsterdamsko pogodbo, ki stopi v veljavo 1. maja 1999 (McCormick in Olsen 2014, 83). Amsterdamska pogodba je okrepila pristojnosti EP z razširitvijo postopka soodločanja na 38 zakonskih področij, obenem pa je EP podelila dodatno pristojnost pri potrjevanju predsednika Komisije. Do tedaj je EP lahko le podal mnenje pred imenovanjem predsednika Komisije, po Amsterdamski pogodbi pa mora EP podati svojo privolitev novemu predsedniku (Scully 2005, 27).

Amsterdamska pogodba prinese še eno pomembno spremembo v postopku soodločanja, saj s poenostavitvijo postopka omogoči sprejem zakonodaje že po prvem branju. Če se EP in Svet ne strinjata o predlogu že po prvem branju, predlog propade, zakonodajni postopek pa se ponovno začne s predlogom Komisije. S skrajšanim postopkom soodločanja sta EP in Svet postala enakovredna v postopku soodločanja (Kreppel 2002, 88–89). EP je pridobil tudi pristojnost na področju SZVP, kjer je imel posvetovalno vlogo. Predsedujoča država in Komisija sta dolžni obveščati EP o razvoju SZVP in se z njim posvetovati glede glavnih vidikov njene usmeritve, ki jih morata vzeti v premislek pri sprejemanju odločitev (Amsterdamska pogodba 1999, člen J.11).

EU se je zaradi bližajoče se velike širitve zavedala, da je treba nadgraditi institucionalno reformo, ki se je začela s PEU in Amsterdamsko pogodbo. Na zasedanju Evropskega sveta v Kölnu junija 1999 je zato sprejeta odločitev o sklicu medvladne konference, ki privede do podpisa Pogodbe iz Nice 16. februarja 2001, v veljavo pa pogodba stopi 1. februarja 2013.

Pogodba iz Nice spremeni Protokol k Amsterdamski pogodbi, ki je določil, da število poslancev v EP ne bi smelo preseči 700 in to število poveča na 732 (Lajh 2004, 58–59). Pogodba iz Nice je tudi razširila postopek soodločanja EP in Sveta na več zakonskih področij. Nova pogodba je pomembno spremenila tudi nadzorstveno funkcijo EP nad Komisijo. Uvedla je namreč glasovanje s kvalificirano večino v Evropskem svetu v procesu izvolitve Komisije in njenega predsednika. Pred tem je bila potrebna soglasna odločitev Evropskega sveta, kar je imelo veliko večji vpliv na EP pri potrjevanju Komisije (Hix in drugi 2007, 16–17).³¹

EP je pridobil možnost sprožitve postopka pred Sodiščem EU, kar so lahko do tedaj storile le države članice. Pogodba iz Nice je v osnovi služila kot priprava na naslednjo širitev EU in ni prinesla pomembnih sprememb v institucionalnem ravnotežju EU, ki naj bi ga spremenila Pogodba o Ustavi za Evropo, ki je bila podpisana 29. oktobra 2004 v Rimu, z namenom zamenjati ustanovitvene pogodbe z Evropsko ustavo (Earnshaw in Judge 2008, 56–58). Pogodba o Ustavi za Evropo ni bila nikoli ratificirana, saj so jo leta 2005 volivci na referendumu v Franciji in na Nizozemskem zavrnil, s čimer so predstavili institucionalno spremembo EU na Lizbonsko pogodbo (Smrkolj 2007, 404).

5.3 Pristojnosti Evropskega parlamenta po Lizbonski pogodbi

Po propadu Pogodbe o Ustavi za Evropo so se evropske vlade strinjale, da je treba nadaljevati z institucionalno spremembo v sedaj veliko bolj številčni EU. Po veliki širitvi leta 2004, ko se je Uniji pridružilo 10 novih članic, sta se povezavi 1. januarja 2007 pridružili še Romunija in Bolgarija, kar je utrdilo potrebo po konsolidaciji evropskih politik. Voditelji držav članic so zato 19. oktobra 2007 sprejeli dogovor o novi reformni pogodbi, ki bo spremenila obstoječi PEU in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, za razliko od Pogodbe o Ustavi za Evropo pa jih ne bo nadomestila. Lizbonska pogodba je bila podpisana 13. decembra 2007, po uspešni ratifikaciji vseh 27 držav članic pa je 1. decembra 2009 stopila v veljavo (McCormick in Olsen 2014, 90).

³¹ Povečan vpliv EP na izvolitev predsednika Komisije je bil viden ob volitvah naslednika Romana Prodiya, junija 2004. Takrat je bil glavni kandidat za predsednika Komisije belgijski predsednik vlade Guy Verhofstadt, ki sta ga podpirali Francija in Nemčija. Ker je bil Verhofstadt član liberalne stranke, ki je bila manjšinska stranka v EP, ga večinska desnosredinska Evropska ljudska stranka ni podprla, saj je želela, da bi nov predsednik prišel iz njihovih vrst. Kvalificirana večina vlad v Svetu EU je nato podprla konservativnega Joseja Manuela Barrosa, portugalskega predsednika vlade, ki je bil z večino glasov potrjen tudi v EP.

Lizbonska pogodba v členu 9a navaja pristojnosti EP, ki skupaj s Svetom EU opravlja proračunsko in zakonodajno funkcijo, opravlja politični nadzor nad institucijami in voli predsednika Komisije (Lizbonska pogodba 2007, člen 9a). EP je z Lizbonsko pogodbo okrepil tudi svojo zakonodajno moč, saj se je povečalo število področij, kjer EP in Svet EU skupaj sprejemata zakonodajo, kot so direktive in uredbe. Postopek soodločanja pa se preimenuje v redni zakonodajni postopek. Redni zakonodajni postopek se je razširil na več kot 40 novih področij (Mayoral 2011, 2). Ta področja vključujejo notranje zadeve in pravosodje (kazensko pravo), kmetijsko politiko, strukturne sklade, kulturno politiko ter zunanjo trgovino. Z razširitvijo uporabe rednega zakonodajnega postopka pri sprejemanju zakonodaje so se drugi postopki, kot sta privolitev in posvetovanje, preimenovali v posebne zakonodajne postopke (Hauptman 2009, 135).

Pristojnosti EP se povečajo tudi na področjih, kjer se ne uporablja redni zakonodajni postopek, kot so energetska politika, diplomatska in konzularna zaščita državljanov EU, osebni dokumenti državljanov ter sklepanje mednarodnih pogodb, kjer je potrebna privolitev EP. EP se izenači s Svetom EU tudi pri sprejemanju proračuna, kjer je uveden posebni zakonodajni postopek, po katerem ima EP končno besedo o sprejetju celoletnega proračuna. Lizbonska pogodba je tudi odpravila razlikovanje med obveznimi in neobveznimi odhodki, s čimer poveča pristojnosti EP, saj je do sedaj o obveznih odhodkih odločal Svet EU (Earnshaw in Judge 2008, 65). EP se s Svetom EU sestane dvakrat letno, da se seznanita s proračunskim predlogom, ki ga je pripravila Komisija. EP lahko tudi zahteva spremembe v predlogu in predlaga amandmaje, poleg tega pa ima tudi možnost zavrnitve proračuna. Po sklenitvi dogovora med EP in Svetom EU se predlog proračuna pošlje v branje v EP, ki ga potrdi. Po podpisu predsednika EP proračun stopi v veljavo (McCormick in Olsen 2014, 151).

Lizbonska pogodba je ob okrepljeni proračunski in zakonodajni funkciji okrepila še eno temeljno funkcijo parlamentov, in sicer nadzorstveno funkcijo. EP mora s soglasjem potrditi imenovanje Visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko, predsednika Komisije ter celotne Komisije, preden lahko ta začne z delom. Voditelji držav članic predlagajo kandidata za predsednika Komisije, upoštevajoč izide volitev, ki ga mora nato izvoliti EP. Komisija mora EP pošiljati redna poročila o dejavnostih EU in o načinu porabe

proračunskih sredstev. Pod določenimi pogoji in z 2/3 večino glasov lahko EP izglasuje tudi nezaupnico Komisiji, kar pa se še nikoli ni zgodilo (McCormick in Olsen 2014, 152).³²

EP lahko poseže tudi na področje zakonodajne iniciative, ki je sicer v rokah Komisije, saj lahko z večino glasov poslancev zahteva, da Komisija predloži predloge glede področij, za katere EP misli, da je treba sprejeti novi akt, ali pa spremeniti obstoječo zakonodajo. Če Komisija tega ne stori, mora o razlogih pisno obvestiti EP (Mayoral 2011, 3). EP izvaja nadzorstveno funkcijo nad Evropskim svetom, ki mora v EP posredovati poročilo po vsakem zasedanju, na začetku katerega ima predsednik EP pravico predstaviti stališče EP o temi, o kateri bo razpravljal Evropski svet (Lizbonska pogodba 2007, člen 9b). Svet EU je podvržen podobnemu nadzoru, saj mora na plenarnih zasedanjih odgovarjati na pisna in ustna vprašanja, ki mu jih predloži EP. V sklopu Sveta za zunanje zadeve, ki ga vodi Visoki predstavnik za zunanje zadeve in varnostno politiko, mora EU dobiti poročilo o uspešnosti izvajanja politik (Hauptman 2009, 137).

EP izvaja nadzor tudi nad ostalimi institucijami, saj imenuje varuha človekovih pravic, ki poroča EP in predstavi vsakoletna poročila poslancem. Varuh človekovih pravic je sicer zadolžen za preiskavo pritožb državljanov EU proti institucijam, njegov mandat pa je usklajen s petletnim mandatom poslancev. EP lahko od Sodišča EU zahteva sprožitev postopka proti Komisiji ali Svetu, če sta delovala v nasprotju z zakonodajo EU. V sodelovanju s Svetom pa lahko Sodišče pozove k ustanovitvi specializiranih sodišč (Evropski parlament 2016a). Njegov vpliv na delovanje Evropske centralne banke (ECB) pa je nekoliko manjši, saj mora EP le potrditi imenovanja predsednika in članov izvršilnega odbora, ki jih predlaga Evropski svet. Predsednik ECB mora na zasedanju v EP predstaviti tudi letno poročilo o svojem delovanju. Podobno kot ECB tudi Računsko sodišče predstavi EP letno poročilo, le da gre za poročilo o porabi proračunskih sredstev za preteklo leto. Na podlagi tega poročila se EP odloči, ali bo odobril način porabe, ali pa bo Komisiji podelil razrešnico. Svet se mora pred imenovanjem članov Računskega sodišča prav tako posvetovati z EP (Earnshaw in Judge 2008, 213–215).

³² V dosedanjih osmih poskusih je EP prišel najbližje odstitvi Komisije na glasovanju januarja 1999, ko je bila Komisija pod vodstvom Jacquesa Santerja pod plazom kritik, ki so ji očitale koruptivno delovanje. Na glasovanju je 232 od takratnih 416 poslancev EP glasovalo za razrešitev, kar pa je bilo premalo za doseg 2/3 večine glasov, kljub temu pa je Komisija zaradi negativnih kritik odstopila.

Pristojnosti EP so se skozi zgodovino krepile; od vloge splošne posvetovalne skupščine v ESPJ brez večjih pristojnosti do enakovrednega sozakonodajalca s Svetom. Vse omenjene spremembe so povečale demokratičnost odločanja in vlogo državljanov v EU. Pomembna iniciativa za krepitev demokratičnosti in neposredne vloge državljanov v zakonodajnem procesu je uvedba evropske državljanske pobude (EDP), katere varuh je EP (Mayoral 2011, 4). Z EDP imajo državljani možnost, da predlagajo zakonodajo na vseh področjih, kjer ima Komisija zakonodajno pristojnost. Za uspešno predložitev je treba zbrati vsaj milijon podpisov državljanov EU iz vsaj sedmih držav. Po uspešni vložitvi zakonodajne pobude sledi javna predstavitev v EP, nato pa Komisija objavi odločitev, ali bo začela z zakonodajnim procesom, ki poteka po rednem zakonodajnem postopku, ali ne (Evropska komisija 2016).

5.4 Sestava Evropskega parlamenta

Število poslancev EP je skozi poglobljanje evropske skupnosti in nadaljnje širitve vseskozi naraščalo. Skupščina ESPJ je leta 1952 štela le 78 poslancev, ki so bili voljeni posredno. Šele po letu 1979 so poslanci voljeni neposredno, kot posledica predloga takratnega francoskega predsednika Valery Giscard d'Estainga (Bebler 2007, 139). Lizbonska pogodba je omejila število poslancev v EP na 750 plus predsednik EP, ki ni vštet v postopke sprejemanja odločitev. Sedeži so razdeljeni med sedanjih 28 članic, za razliko od preteklosti pa se ob naslednjih širitvah povezave ne bo povečevalo število sedežev (McCormick in Olsen 2014, 137). Pri razdelitvi sedežev se uporablja načelo padajoče sorazmernosti, ki določa, da je najnižji prag 6 sedežev na državo, kolikor jih imajo Estonija, Ciper, Luksemburg in Malta, najvišji prag pa je 96 sedežev, kolikor jih zaseda Nemčija. Sloveniji pripada 8 poslanskih mest (Evropski parlament 2007, 1–2).

Pri načelu padajoče sorazmernosti gre za mešanico načela proporcionalnosti, kjer bi morale imeti države toliko več sedežev, kolikor so večje od manjših držav in obratno, ter načela enakopravnosti, kjer bi imele vse države enako število sedežev ne glede na velikost. Po načelu enake volilne pravice bi morali poslanci zastopati približno enakomeren delež prebivalstva, kar pa ne drži, tako da je glas volivca iz majhne države več vreden od glasu volivca iz večje države. Ker vse države nimajo enakega števila poslancev ne glede na velikost, tudi ni zagotovljeno načelo enakopravnosti držav v EP. Strnjeno lahko rečemo, da EP pri delitvi sedežev uporablja mešanico sestave predstavniškega doma in senata v ameriškem kongresu (Grad in drugi 2007, 226). Takšna ureditev sedežev prinaša večjo fleksibilnost v ureditev EP

in zagotavlja širši konsenz med državami članicami, kljub nestrinjanju nekaterih držav glede načina razdelitve sedežev (Accetto in drugi 2010, 83).³³

Tabela 5.1: Rast Evropskega parlamenta

Leto	Število poslancev	Razlogi za rast
1952	78	Ustanovitev Enotne skupščine ESPJ.
1958	142	Enotna skupščina se preimenuje v Parlamentarno skupščino, ki predstavlja vse evropske skupnosti.
1973	198	Zaradi priključitve Danske, Irske in Velike Britanije je bilo dodanih 56 sedežev.
1976	410	Povečano število predstavnikov v pričakovanju prvih neposrednih volitev.
1981	434	Zaradi priključitve Grčije je bilo dodanih 24 sedežev.
1986	518	84 dodanih sedežev ob vstopu Portugalske in Španije.
1994	567	Povečano število sedežev zaradi združitve Vzhodne in Zahodne Nemčije.
1995	626	Zaradi vstopa Avstrije, Finske in Švedske v EU, se je EP povečal za 59 poslancev.
2004	732	Število poslancev se je povečalo ob vstopu Cipra, Češke, Estonije, Latvije, Litve, Madžarske, Malte, Poljske, Slovaške in Slovenije v EU.
2007	785	Zaradi vstopa Bolgarije in Romunije v EU se EP poveča za 53 sedežev.
2009	736	Prerazporeditev sedežev pred evropskimi volitvami leta 2009.
2011	754	Sprememba števila sedežev zaradi določil Lizbonske pogodbe.
2013	766	12 dodanih sedežev zaradi vstopa Hrvaške.
2014	751	Nemčija je izgubila 3 sedeže pred volitvami junija 2014.

Vir: McCormick in Olsen (2014, 139).

³³ Italija je nasprotovala zadnji razdelitvi sedežev leta 2007, ker bi izgubila šest poslanskih mest na račun zmanjšanja števila sedežev v EP in povečanja števila poslanskih mandatov novih držav članic. Po ugovoru Italije je bil sprejet kompromis, po katerem bo EP imel 750 sedežev, Italija pa je pridobila dodatni sedež, tako da ima v novi ureditvi EP 73 poslancev.

EP je edina mednarodna skupščina, ki jo sestavljajo neposredno izvoljeni poslanci. Poslanci so izvoljeni na volitvah, ki potekajo vsakih pet let v državah članicah. Zadnje volitve so sicer potekale leta 2014, kjer je največ glasov dobila Evropska ljudska stranka, ki v Evropskem parlamentu zaseda večino, pripada ji namreč 221 sedežev. Vodilno funkcijo predsednika EP trenutno zaseda Nemeč Martin Schulz, ki je bil leta 2014 izvoljen s strani poslancev za dobo dveh let in pol (Evropski parlament 2016b). Poslanci so znotraj EP razdeljeni v različne politične skupine glede na svojo politično sorodnost. Čeprav so poslanci voljeni na volitvah v svoji državi, pa v parlamentu ne predstavljajo interesov svoje države, temveč interese svoje politične skupine. Vsak poslanec se tako znajde pred dvojno nalogo: zagovarjati mora interese svoje politične skupine, obenem pa ne sme priti navzkriž z interesi svoje države članice, ki ga je izvolila (Scully 2010, 168).

V trenutnem EP je 8 političnih skupin,³⁴ vsaka skupina mora imeti vsaj 25 članov, ki morajo prihajati iz vsaj ene četrte države članice. Vsak poslanec lahko, podobno kot v nacionalnih parlamentih in tudi v kongresu, pripada le eni politični skupini. Poslanci, ki ne pripadajo nobeni politični skupini, sestavljajo nepovezane poslane (Evropski parlament 2016b). Vsaka skupina izvoli svojega predsednika, sekretariat in predsedstvo. Pred začetkom glasovanja ali zasedanja skupina sprejme skupno stališče po notranji razpravi, vendar poslanec ni zavezan k temu, da glasuje enako kot njegova politična skupina (Grad in drugi 2007, 226). Kljub političnim razlikam pa so politične skupine skozi zgodovino EP med seboj sodelovale, vidna je tudi velika enotnost pri odločanju. Od začetka sta največji politični skupini Evropska ljudska stranka ter Zavezništvo socialistov in demokratov, ki sta si med seboj razdelili vodilna mesta, kot so predsedniško, in podpredsedniška mesta v EP (Scully 2005, 31).

Zgodovina evropskih političnih skupin sega v leto 1953 in prvega sestanka Skupščine ESPJ, pravi zagon pa so politične skupine dobile z uvedbo neposrednih volitev v EP leta 1979, ki spodbudijo oblikovanje nadnacionalnih političnih skupin, saj so bili do takrat evropski poslanci posredno izvoljeni v svojem nacionalnem parlamentu. S krepitvijo moči se krepiti tudi organizacija evropskih političnih skupin, čeprav le-te še niso povsem enakopravne nacionalnim političnim strankam, saj imajo v primerjavi z njimi nekaj pomembnih razlik (Fink Hafner in Deželan 2004, 90). Politične skupine v EP namreč ne poznajo individualnega

³⁴ Te skupine so Evropska ljudska stranka, Napredno zavezništvo socialistov in demokratov, Evropski konservativci in reformisti, Zavezništvo liberalcev in demokratov za Evropo, Evropska združena levica, Skupina Zelenih/Evropske svobodne zveze, Skupina Evrope svobode in neposredne demokracije ter Evropa narodov in svobode.

članstva in ne tekmujejo neposredno med seboj na volitvah. Evropske politične skupine tudi ne izbirajo svojih kandidatov za volitve, nimajo skupnih evropskih programov, saj predstavljajo skupek nacionalnih strank, ki tekmujejo na volitvah s programi, ki temeljijo na nacionalnih interesih (Fink Hafner 2004, 76–77).

EP je edinstvena mednarodna skupščina tudi glede na svoj sedež, saj deluje v treh mestih: v Strasbourgu, Bruslju in Luksemburgu, kar pomeni, da nima stalnega sedeža že vse od ustanovitve leta 1952. Poslanci se za nekaj dni na mesec zberejo na zasedanjih v Strasbourgu, druga zasedanja pa potekajo v Bruslju, kjer zasedajo tudi odbori EP. Generalni sekretariat EP ima sedež v Luksemburgu, kjer deluje večina osebja zaposlenih v EP. Dolge razdalje med sedeži in potovanja imajo negativno posledico v slabi udeležbi zasedanj EP v Strasbourgu, kjer pa ostaja sedež EP, predvsem zaradi zahtev Francije (McCormick in Olsen 2014, 140–141).³⁵

Vsa zasedanja v EP vodi predsednik parlamenta, ki predseduje plenarnim sejam, zasedanjem in konferenci predsednikov. Predsednik tudi predstavlja EP v odnosih z drugimi institucijami EU in mednarodnimi akterji. Predsednik ob začetku vsakega zasedanja tudi izrazi svoje mnenje glede dnevnega reda razprave (Evropski parlament 2016b). Predsednikov mandat je dolg le polovico mandata evropskih poslancev, tako da je na sredini mandata izvoljen nov predsednik. Kot sem že omenil, se po tradiciji oba mandata predsednikov razdelita med stranki, ki imata največ glasov v EP. Predsednik mora podpisati predlog proračuna, preden ta stopi v veljavo, prav tako pa podpisuje vse akte, ki so sprejeti v rednem zakonodajnem postopku. Predsedniku EP pri njegovem delu pomaga 14 podpredsednikov, ki delujejo, kot zamenjava v primeru odsotnosti predsednika (Earnshaw in Judge 2008, 160–162).

³⁵ Strasbourg je bil, za sedež EP, izbran zaradi svoje lege na meji med dvema nasprotnicama med 2. svetovno vojno in ustanoviteljicama ESPJ, Francijo in Nemčijo. Prvotni kompromisni predlog med državama ustanoviteljicama je predvideval sedež v belgijskem mestu Liege, ki pa ni imel dovolj velike dvorane za gostitev zasedanj. Omejitev EP na en sedež je od začetka evropske skupnosti vir nesoglasij med Belgijo, ki je želela vsa zasedanja preseliti v Bruselj, in Francijo, ki želi obdržati sedež v Strasbourgu. Po dogovoru iz leta 1992, ki je bil zapisan tudi v kasnejšo Amsterdamsko pogodbo, je sedež EP v Strasbourgu, kjer poteka dvanajst plenarnih zasedanj letno, ostala zasedanja pa potekajo v Bruslju.

5.4.1 Odbori, delegacije in politični organi

Podobno kot v večini nacionalnih parlamentov tudi v EP večino dela poslanci opravijo v odborih. V EP je 20 stalnih odborov,³⁶ ki se sestajajo enkrat ali dvakrat mesečno na odprtih zasedanjih v Bruslju. Posamezni odbor sestavlja od 25 do 71 poslancev, njihova sestava pa odraža razmerje moči med posameznimi političnimi skupinami. Odbori pripravljajo, spreminjajo in sprejemajo zakonodajne predloge, razpravljajo o zakonodajnih predlogih, ki jih predloži Komisija in občasno oblikujejo poročila, ki jih nato predložijo EP v razpravo (McCormick in Olsen 2014, 144–145).

Člane odbora določijo poslanske skupine, volitve v odbor pa potekajo na podlagi kandidatur, ki jih predložijo poslanske skupine, ki člane tudi izvolijo. Parlamentarni odbor vodi predsednik, ki vodi sestanke koordinatorjev odbora, kjer se sprejema dnevni red, pri delu pa mu pomagajo štirje podpredsedniki. Glede na to, da je razporeditev članov v odbore narejena glede na delež poslanskih sedežev stranke v EP, podobno velja tudi za vodstvene položaje v odborih, saj večino položajev zaseda stranka, ki ima največje število poslancev v EP (Ringe 2010, 21).

Mandatna doba odborov je enaka mandatni dobi predsednika EP in znaša dve leti in pol, njihova delovna področja pa se določijo na julijski seji po volitvah v EP in ponovno čez dve leti in pol v januarju. Poleg odborov v EP obstajajo tudi pododbori, EP pa lahko ustanovi prav tako začasne odbore ali preiskovalne komisije, ki lahko preiskujejo kršitve ali neizvajanje zakonodaje EU (Grad in drugi 2007, 225). Pomembno vlogo med ostalimi delovnimi telesi imajo predvsem medparlamentarne delegacije, ki so ustanovljene za predstavljanje EU v svetu in za sodelovanje s parlamenti nečlanic EU. V EP je trenutno 41 delegacij, vsako sestavlja od 12 do 70 članov. Medparlamentarne delegacije se sestajajo enkrat ali dvakrat letno na srečanjih s parlamentarnimi telesi nečlanic EU, z namenom promoviranja EU vrednot in prava (Evropski parlament 2016b).

EP ima na voljo različne politične organe, ki so zadolženi za organizacijo dela v EP in za administrativne ter kadrovske zadeve. Pomembni organ predstavlja konferenca predsednikov, ki jo sestavljajo predsednik EP in predsedniki poslanskih skupin v EP ter eden izmed

³⁶ Odbori obsegajo različna področja delovanja; od odbora za zunanje zadeve, odbora za človekove pravice, do odbora za proračun, odbora za regionalni razvoj ter odbora za pravice žensk in enakost spolov, ki v določeni meri sledijo sestavi ter delovnim področjem Komisije.

nepovezanih poslancev, ki pa nima glasovalne pravice. Konferenca predsednikov določa naloge in članstvo odborov ter delegacij, svoje odločitve pa največkrat sprejema s soglasjem (Earnshaw in Judge 2008, 164). Pristojna je za vse zadeve, ki se nanašajo na zakonodajno načrtovanje in odnose z drugimi institucijami, sestaja pa se dvakrat mesečno na zaprtih sejah. Na teh sejah lahko poslanci zastavljajo vprašanja glede njihove dejavnosti, obenem pa seje služijo tudi kot vir informacij o morebitnih zakonodajnih predlogih Komisije (Evropski parlament 2016b).

Predsedstvo je organ, ki določa pravila Parlamenta, pripravlja osnutek proračuna EP in odloča o organizacijskih zadevah. Predsedstvo je odgovorno za vsa vprašanja, povezana z notranjim delovanjem in odločanjem v EP. Odloča o organizaciji zasedanj, pripravlja predhodni osnutek odhodkov EP in odloča o financiranju političnih strank v EP. Predsedstvo imenuje generalnega sekretarja EP, ki vodi upravne službe v EP in skrbi za sestavo sekretariata v Luksemburgu. Generalni sekretar skrbi za nemoteno delovanje EP, njegova naloga pa je tudi pomagati predsedniku EP pri vodenju sej (Earnshaw in Judge 2007, 163). Za svoje delovanje odgovarja predsedniku EP. Predsedstvo se tako kot konferenca predsednikov sestavlja dvakrat mesečno, njegova sestava pa je nekoliko drugačna. Predsedstvo sestavlja predsednik EP, obenem pa še 14 podpredsednikov in pet kvestorjev, ki jih EP izvoli za dobo dveh let in pol, njihov mandat pa se lahko ponovi (Grad in drugi 2007, 224).

Kvestorji imajo pri glasovanju v predsedstvu posvetovalni glas, v primeru izenačenja pa odloči glas predsednika EP. Kvestorji imajo sicer tudi svoj politični organ v EP, imenovan kolegij kvestorjev, ki je pristojen za finančna in upravna vprašanja, s katerimi se poslanci EP srečujejo pri svojem delu. Kvestorje izvoli EP po izvolitvi predsednika in podpredsednikov EP v treh krogih; v prvih dveh je za izvolitev potrebna absolutna večina glasov, v tretjem krogu pa zadostuje navadna večina glasov (Evropski parlament 2016b). Kvestorji lahko oblikujejo predloge za spremembo besedil vseh predpisov, ki jih sprejme predsedstvo, kolegij pa se sestaja enkrat mesečno. Kvestorji služijo kot pomoč predsedstvu, obenem pa predstavljajo vez med njimi in poslanci EP. Podobno kot ostali politični organi tudi kvestorji skrbijo za nemoteno delovanje EP (Earnshaw in Judge 2007, 162).

5.5 Sprejemanje zakonodaje v Evropskem parlamentu

Pri sprejemanju zakonodaje v EU veljajo različni zakonodajni postopki, v katerih sodeluje tudi EP. V nadaljevanju bom predstavil zakonodajne postopke, ki so v uporabi po zadnji spremembi primarnega prava EU z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe.

Redni zakonodajni postopek je bil pred sprejetjem Lizbonske pogodbe poznan kot postopek soodločanja. Lizbonska pogodba je uporabo rednega zakonodajnega postopka občutno povečala, tako da se uporablja pri sprejemanju skoraj 95 odstotkov primarne zakonodaje. Pri rednem zakonodajnem postopku se proces začne, ko Komisija pripravi zakonodajni predlog, ki ga posreduje EP in Svetu EU. Ko je predlog posredovan, ga preuči parlamentarni odbor, zadolžen za področje, na katero se vsebina zakonodajnega predloga nanaša. Parlamentarni odbor nato o predlogu glasuje in po potrebi predlaga amandmaje (Earnshaw in Judge 2008, 189–191). Če se Svet EU strinja s predlaganimi spremembami, ali pa, če jih parlamentarni odbor ne predlaga, se zaključi prvo branje in s tem je zakonodajni predlog sprejet. Ob nestrinjanju pa Svet EU oblikuje svoje stališče, ki ga posreduje EP. EP mora na to stališče odgovoriti v roku treh mesecev. Če EP to stališče sprejme ali pa nanj ne odgovori v treh mesecih, spremenjeni predlog stopi v veljavo (Ringe 2010, 16).

V primeru, da parlamentarni odbor zavrne spremenjeni predlog Sveta EU, o njem odloča EP v postopku drugega branja. Spremembe zakonodajnega predloga se takrat posredujejo Komisiji, ki poda svoje mnenje in predlog ponovno posreduje Svetu EU, ki lahko predlog sprejme ali zavrne. Če je predlog sprejet, le-ta stopi v veljavo, v primeru zavrnitve pa o predlogu odloča spravni odbor, ki poskuša najti kompromisno rešitev, s katero bi bila zadovoljna tako EP kot tudi Svet EU. Spravni odbor mora sprejeti kompromisni predlog v roku šestih tednov, v nasprotnem primeru zakonodajni predlog propade. V veliki večini primerov pa spravni odbor predstavi kompromisni predlog, o katerem nato v sklopu tretjega branja odloča EP, ki ga mora dokončno potrditi ali zavrniti (McCormick in Olsen 2014, 150).

Postopek posvetovanja se uporablja za veliko manj področij kot redni zakonodajni postopek, vendar je bil postopek posvetovanja zgodovinsko najbolj uporabljen zakonodajni postopek, saj se je v okrnjeni obliki pojavil že v Rimski pogodbi leta 1957. Danes se postopek posvetovanja uporablja za omejeno število področij: za področje notranjega trga, pravosodja in notranjih zadev ter pri sprejemanju mednarodnih sporazumov znotraj SZVP (Ringe 2010,

14). Postopek posvetovanja po uvedbi Lizbonske pogodbe spada med posebne zakonodajne postopke. Pri uporabi tega postopka Komisija pripravi zakonodajni predlog, ki ga posreduje Svetu EU, ki se o njem odloči po predhodnem posvetovanju z EP. EP lahko predlaga spremembe ali pa sprejme predlog, ki ga je sprejel Svet EU. Če EP predlaga spremembe, jih pripravi Komisija, ki predlog ponovno posreduje Svetu EU v odločanje. Svet EU ima možnost tudi dodatno spremeniti predlog pred sprejetjem. Predlog stopi v veljavo, ko ga sprejme Svet EU (McCormick in Olsen 2014, 148).

EP v tem postopku nima zavezujočega mnenja in tako ne more vsebinsko vplivati na zakonodajni predlog, ima pa možnost zavlačevanja zakonodajnega postopka. EP to lahko uporabi, kadar se ne strinja s Svetom EU, saj ni omejitve, v kolikšnem času mora EP v postopku posvetovanja podati svoje mnenje o predlogu. Dokler EP ne poda svojega predloga, Svet EU ne sme odločati o predlogu ali pa ga sprejeti (Evropski parlament 2016c).

Postopek odobritve je bil uveden že z EEA leta 1986 na področju pridružitvenih sporazumov in pogodb, ki so urejale pristop k EU, kasneje pa se je postopek razširil na dodatna področja. Pri postopku odobritve mora Svet EU pred sprejetjem zakonodajnega predloga pridobiti odobritev EP. Pri tem postopku ima EP možnost odločanja o sprejetju ali zavrnitvi predloga, za razliko od postopka posvetovanja in rednega zakonodajnega postopka pa EP nima možnosti predlaganja sprememb k predlogu, kar znatno zmanjšuje moč EP v zakonodajnem postopku nasproti Svetu EU (Ringe 2010, 14).

Postopek odobritve se uporablja pri ratifikaciji mednarodnih sporazumov, pri urejanju izstopa države članice iz EU, v primeru kršitve temeljnih pravic, pri morebitni uvedbi enotnega volilnega sistema za volitve v EP, pri določanju kazni za države članice, ki vztrajno kršijo človekove pravice, pri zakonodaji, ki določa pristojnosti ECB, in drugih področjih (McCormick in Olsen 2014, 149). Postopek odobritve je vse manjkrat v uporabi, saj ne stremi k zagotavljanju večje enakopravnosti EP v procesu odločanja v EU. V primerjavi z rednim zakonodajnim postopkom postopek odobritve tudi ne vključuje spravne odbora, ki bi zgladil razlike med Svetom EU in EP. Pozitivna vloga omenjenega postopka pa je, da Svet EU ne more potrditi mednarodnega sporazuma ali zakonodajnega akta, s katerim se EP ne strinja (Earsnshaw in Judge 2008, 194–195).

Postopek zakonodajne pobude je uvedla že PEU, ki določa, da lahko EP z večino glasov poslancev pozove Komisijo k pripravi zakonodajnega predloga na področjih, za katere meni, da je evropski akt potreben. Lizbonska pogodba je pravico do zakonodajne iniciative EP dodatno nadgradila, saj lahko EP postavi rok, do katerega mora Komisija pripraviti zakonodajni predlog. Če Komisija tega ne stori, mora obvestiti EP o svojih razlogih za takšno odločitev. Predlog zakonodajne pobude lahko sproži tudi posamični poslanec EP, ki mora predlog posredovati predsedniku EP, ta pa ga nato posreduje v odločitev v primeren odbor (Evropski parlament 2016c). Če se odbor odloči oblikovati zakonodajni predlog, mora to storiti v treh mesecih od prejema pobude in za to pridobiti privolitev konference predsednikov. Na zadnjem koraku mora za predlog glasovati absolutna večina poslancev EP na zasedanju. EP pri uporabi zakonodajne pobude beleži pozitiven rezultat, saj je EP od leta 1994 do 2009 sprožil devetindvajset zakonodajnih iniciativ, od katerih le v enem primeru Komisija ni videla razloga za pripravo zakonodajnega predloga. Z razširitvijo zakonodajnih pristojnosti EP, je pričakovati tudi upad uporabe zakonodajne pobude, saj lahko sedaj poslanci dosežejo uresničitev svojih zakonodajnih ciljev skozi redni zakonodajni postopek in sodelovanje s Svetom EU (Poptcheva 2013, 3–5).

Zakonodajni proces v EU je doživel korenite spremembe od ustanovitve ESPJ leta 1952 do uveljavitve Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009, ki je dodatno okrepila zakonodajne pristojnosti EP, predvsem z razširitvijo področij, kjer se uporablja redni zakonodajni postopek. EP je tako postal enakovreden sozakonodajalec Svetu EU. Velja omeniti tudi okrepitev proračunskih pristojnosti EP, ki se raztezajo čez vsa področja delovanja EU, EP pa si je okrepil še eno pomembno funkcijo parlamentov, in sicer nadzorstveno funkcijo, saj ima EP možnost odstavitve Komisije, poleg tega pa EU opravlja tudi volilno funkcijo, z izvolitvijo predsednika Komisije (Earnshaw in Judge 2008, 226).

6 PRIMERJAVA KONGRESA IN EVROPSKEGA PARLAMENTA

6.1 Primerjava pristojnosti kongresa in Evropskega parlamenta

Pri primerjavi pristojnosti kongresa in EP se bom osredotočil na tri ključne funkcije, ki jih izvajajo sodobni parlamenti v svetu. Najpomembnejša je vsekakor zakonodajna funkcija, kjer bom primerjal, katere pristojnosti ima kongres pri sprejemanju zakonodaje v primerjavi z EP.

Pri zakonodajnih pristojnostih bom upošteval tudi pristojnosti kongresa in EP pri sprejemanju proračuna. Parlament naj bi imel pri popolni delitvi oblasti povsem samostojno zakonodajno vlogo. Parlamenti izvajajo tudi nadzorstveno funkcijo nad ostalimi vejami oblasti (Grad 2000, 86–88). Primerjal bom pristojnosti kongresa pri nadziranju izvršne in sodne veje oblasti. Pri nadzorstveni vlogi EP se bom osredotočil na nadzor, ki ga vrši nad delom Sveta EU in Komisije. Primerjal bom tudi volilne funkcije obeh parlamentov, zanimalo me bo, kakšno vlogo igrata pri izbiri nosilcev politične funkcije v ostalih institucijah znotraj političnega sistema in kako so se pristojnosti kongresa ter Evropskega parlamenta spremenile od njunih nastankov.

Najbolj opazna razlika med pristojnostmi kongresa in EP je še vedno pri primerjavi zakonodajnih pristojnosti. Kongres ima izključno zakonodajno pristojnost, ki mu jo podeljuje ustava ZDA, saj mora sprejeti vsak zakon, preden le-ta stopi v veljavo. Zakon morata sprejeti oba domova kongresa, podpisati pa ga mora predsednik države, ki pa na zakon lahko uporabi tudi pravico veta. Če se to zgodi, mora biti zakon nato sprejet z 2/3 večino glasov tako v senatu kot kongresu, da bi uspešno stopil v veljavo (Landy in Milkis 2008, 310).³⁷ EP ima veliko bolj omejene zakonodajne pristojnosti, saj si pristojnost pri sprejemanju zakonodaje deli s Svetom EU, kljub temu pa so se zakonodajne pristojnosti EP občutno povečale od ustanovitve ESPJ leta 1952. Takrat je bila Skupščina le posvetovalni organ, ki je lahko podala neobvezujoče mnenje o zakonodajnih predlogih, o sprejetju katerih je odločal Svet ministrov. Omejene pristojnosti predhodnika EP niso presenetljive, saj države članice ESPJ niso želele oslabiti nacionalnih parlamentov, čemur v prid priča tudi dejstvo, da so bili člani Skupščine tudi člani nacionalnih parlamentov (McCormick in Olsen 2014, 138).

Pri sprejemanju proračuna lahko opazimo, da kongres nima večjih pristojnosti v primerjavi z EP. Predsednik ZDA pripravi predlog proračuna, ki ga kongresu pošlje v pregled in potrditev. Kongres je sicer v 70. letih 20. stoletja pridobil dodatne pristojnosti na področju sprejemanja proračuna, saj je omejil možnost predsednika, da ne bi uporabil sredstev, ki jih je odobril kongres, obenem pa je tudi pospešil zakonodajni proces z zmanjšanjem števila zakonodajnih predlogov, o katerih je odločal kongres. Po potrditvi v kongresu mora proračun podpisati še predsednik (Grant 2004, 70). Proračunska pristojnost EP se je okrepila z Lizbonsko pogodbo,

³⁷ Zaradi dvostranske sestave kongresa se je v zadnjih desetletjih redko zgodilo, da je bil predsednikov veto uspešno preglasovan. Izjema je bilo le obdobje od leta 2001 do 2008, ko je bil predsednik George W. Bush, ki je devetkrat vložil veto in devetkrat je bil veto preglasovan v kongresu.

ki je ukinila delitev na obvezne in neobvezne odhodke, s čimer lahko EP vpliva na sprejetje celotnega proračuna. Proračunski proces v EU se začne z osnutkom proračuna, ki ga pripravi Komisija in pošlje v pregled Svetu EU ter EP, ki lahko pripravita amandmaje k predlogu. V primeru, da obe instituciji ne uskladita svojega mnenja glede predloga, mora Komisija pripraviti nov predlog. O sprejetju predloga proračuna glasujeta tako Svet EU kot EP. Če Svet EU zavrne predlog proračuna, ga lahko EP sprejme s 60 odstotki glasov vseh poslancev, s čimer proračun stopi v veljavo. EP ima tako večjo proračunsko pristojnost kot kongres, saj ne potrebuje privolitve drugih političnih institucij pri sprejemanju proračuna (Earnshaw in Judge 2008, 201).

Razlog za veliko manjše zakonodajne pristojnosti EP v primerjavi s kongresom pa lahko najdemo tudi v različnih vzgibih za ustanovitev ZDA oz. EU. ZDA so bile ustanovljene predvsem iz političnih razlogov; pisci ameriške ustave so želeli ustanoviti federativno republiko, kjer bi bila oblast v rokah ljudstva. Verjeli so, da za dosego tega cilja potrebujejo močen parlament, ki bo imel vso zakonodajno pristojnost, skrbela jih je predvsem močna izvršna oblast zaradi slabih izkušenj z življenjem pod angleško monarhijo (Thurber 2002, 8–9). Če je šlo pri združevanju ameriških kolonij predvsem za politično združevanje, pa je bil motiv za ustanovitev evropske skupnosti po 2. svetovni vojni gospodarske narave. Že Winston Churchill je menil, da je potrebna združitev Evrope za zagotovitev miru in napredka, predvsem pa je bila pomembna vzpostavitev partnerstva med dvema dolgoletnima sovražnicama, Francijo in Nemčijo. ESPJ je združila nadzor nad proizvodnjo in oskrbo z industrijskimi surovinami v šestih državah članicah, kar je privedlo tudi do večje gospodarske rasti na celini ter postavilo prvi gradbeni kamen za kasnejše politično povezovanje držav (Kajnič in Lajh 2009, 18–19).

EP in kongres sta si glede pristojnosti najbližje na področju nadzorstvenih pristojnosti, saj jima ustava ZDA oz. Lizbonska pogodba podeljujeta vzvode za nadzor ostalih institucij v političnem sistemu. Tako kongres kot EP lahko odstavita izvršilni organ, oba z 2/3 večino glasov poslancev. Kongres ima možnost izglasovanja nezaupnice predsedniku države, EP pa Komisiji. Gre za močno orodje, ki ga lahko oba uporabita za vplivanje na oba deležnika v zakonodajnem procesu. Zanimivo je, da je proces ustavne obtožbe proti ameriškemu predsedniku potekal le dvakrat, obakrat neuspešno, saj gre pri procesu ustavne obtožbe velikokrat za politični proces, glasovi pa so deljeni po strankarski pripadnosti, zato je zelo težko doseči 2/3 večino glasov v predstavniskem domu in senatu (O'Connor in Sabato 1996,

166). EP pa je kar osemkrat poskusil odstaviti Komisijo, vendar mu ni uspelo zbrati 2/3 večine glasov poslancev, leta 1999 pa je Komisija kljub neuspešnemu poskusu odstavitve na glasovanju v EP, sama odstopila. EP se pri svoji nadzorstveni vlogi spopada tudi z deljenimi izvršilnimi pristojnostmi med Svetom EU, Evropskim svetom in Komisijo, kar otežuje njihovo nadziranje pri izvrševanju svojih pristojnosti (Nugent 2010, 186–187).

Ko primerjamo pristojnosti kongresa in EP moramo omeniti tudi volilno funkcijo obeh predstavniških teles. Znotraj kongresa volilna funkcija pripada le senatu, ki mora potrditi državne uradnike in funkcionarje, ki jih predlaga predsednik ZDA. Senat potrjuje sodnike Vrhovnega sodišča in ostalih zveznih sodišč, veleposlanike ter predstojnike ostalih organov. V postopku potrjevanja je kandidat, ki ga predlaga predsednik, najprej zaslišan pred pristojnim odborom v senatu. Po končanem zaslišanju odbor predlaga senatu glasovanje o potrditvi kandidata, ki poteka na rednem zasedanju v senatu. Za potrditev kandidata je potrebna podpora večine senatorjev, ki so prisotni na glasovanju. Po potrditvi v senatu predsednik kandidata uradno imenuje na položaj (Grad in drugi 2006, 195).

Težava, ki se pojavlja pri uporabi volilne moči senata, je, da le-ta velikokrat ne odloča po meritokratskih načelih, temveč kandidata izbere ali zavrne na podlagi političnih preferenc. Največ možnosti za potrditev v senatu ima tako kandidat, ki simpatizira s stranko, ki ima večino sedežev. Tega dejstva se zavedajo tudi ameriški predsedniki, tako da predlagajo kandidata, ki ima največ možnosti, da bo uspešno potrjen v senatu. Najpomembnejša potrditev, ki jo opravi senat, je imenovanje sodnikov Vrhovnega sodišča. Kot najpomembnejše sodišče v sodni veji oblasti ima veliko politično moč, saj lahko zakone zavrne ali pa jih razlaga na način, ki ustreza določeni politični skupini, tako da želi vodilna stranka v senatu predlagati kandidata, ki jim je ideološko najbližji, kar pa lahko vzpostavi dvom v povsem neodvisno delovanje Vrhovnega sodišča ZDA. Senat lahko svojo volilno funkcijo izrabi za potrditev kandidatov, ki bodo podpirali določene politične interese, to trditev pa lahko potrdi tudi dejstvo, da je od leta 1989 do 2003 senat zavrnil le dva kandidata za državno uradniško mesto, ki jih je predlagal predsednik države (McKay 2005, 178–179).

EP ima zaradi svoje sestave, saj ni razdeljen na formalno opozicijo in vladajočo politično skupino, veliko manjši politični motiv pri potrjevanju kandidatov za vodilna mesta v ostalih institucijah. Najpomembnejša potrditev, ki jo mora opraviti EP, je potrditev Komisije. EP izvoli tudi predsednika Komisije po predlogu Evropskega sveta. Od uveljavitve PEU morajo

vsi kandidati za komisarje prestatu tudi zaslišanje pred pristojnim odborom v EP. V tem pogledu lahko vidimo, da EP izvaja svojo volilno funkcijo pri potrditvi Komisije podobno kot senat pri potrjevanju državnih uradnikov in sodnikov Vrhovnega sodišča ZDA. EP, za razliko od senata, ne glasuje o potrditvi posameznega kandidata, ampak glasuje o potrditvi celotne Komisije, kar pomeni, da mora vseh 28 komisarjev uspešno prestatu zaslišanja, preden je Komisija potrjena (Nugent 2010, 186–187).

EP na podlagi zaslišanja izvoli tudi predsednika Komisije, ki mora prejeti večino glasov poslancev, če predsednik ni potrjen pa mora Evropski svet izbrati novega kandidata, ki mora biti potrjen na zasedanju EP. EP izvoli in potrdi tudi imenovanje drugih kandidatov za mesta v institucijah EU. EP tako od sprejetja PEU izvoli varuha človekovih pravic, katerega naloge so zajete v poslovníku, ki ga sprejme EP po izvolitvi novega parlamenta. Varuh človekovih pravic je tudi edina funkcija, pri izvolitvi katere ima EP izključno pristojnost, saj ga izvolijo poslanci z večino glasov, njegov mandat pa je usklajen z mandatom EP (Earnshaw in Judge 2008, 212). Omenim lahko tudi, da EP sodeluje pri imenovanju članov Računskega sodišča, ki je zadolženo za nadziranje porabe proračunskih sredstev, na podlagi njegovega poročila pa lahko EP tudi odloča o razrešitvi Komisije. Pred imenovanjem članov se mora Svet posvetovati z EP, vendar ni dolžan upoštevati mnenja EP, tako da je njegova vloga veliko manjša kot pri imenovanju Komisije. Podobno volilno moč ima EP tudi pri imenovanju članov ECB, saj se mora tudi tu Evropski svet posvetovati s Parlamentom pred imenovanjem kandidatov na vodilne položaje v ECB (Nugent 2010, 189).

Tabela 6.1: Primerjava pristojnosti kongresa in Evropskega parlamenta

kongres	Evropski parlament
sprejme, ali zavrne zakone	skupaj s Svetom EU sprejema zakone (redni zakonodajni postopek)
sprejema proračun	potrjuje pridružitvene in mednarodne sporazume
pripravi gospodarska in proračunska poročila	sprejema proračun skupaj s Svetom EU
potrjuje mednarodne sporazume	Svet EU se posvetuje z EP pred sprejetjem mednarodnih sporazumov v okviru SZVP
podpira vojsko in mornarico	z večino glasov poslancev lahko pozove Komisijo k pripravi zakonodajnega predloga
razveljavi predsedniški veto z 2/3 večino glasov	nadzira in odobri porabo proračuna
razglasi vstop ZDA v vojno	izvoli predsednika Komisije in potrdi imenovanje celotne Komisije
lahko odstavi predsednika države	lahko odstavi Komisijo
zbira davke	od Sodišča EU lahko zahteva, da ob kršitvah evropske zakonodaje ukrepa proti Svetu EU ali Komisiji
potrdi, ali zavrne nominacije	odobri imenovanje predsednika Evropske centralne banke
usmerja in nadzira delovanje zveznih agencij	izvoli varuha človekovih pravic
ustanavlja izvršne organe in preiskovalne odbore	nadzira delovanje Sveta EU in Visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko
pošilja delegacije v tujino	predsednik Evropskega sveta po končanem zasedanju poroča Parlamentu
ureja trgovinske odnose s tujimi državami	štirikrat letno zasliši predsednika ECB
izvoli sodnike Vrhovnega sodišča	lahko ustanovi posebne preiskovalne odbore

Vir: LeLoup in Shull (2003, 37); Hauptman (2009, 135–137).

Po primerjavi pristojnosti med kongresom in EP lahko trdim, da ima EP manjše volilne pristojnosti v primerjavi z zgornjim domom kongresa, ki mora potrditi vse državne uradnike in tudi sestavo najvišjega sodišča v državi. EP ima dokončen vpliv le na izvolitev Komisije in varuha človekovih pravic. Opazna je tudi večja zakonodajna pristojnost kongresa, ki mora sprejeti vsak zakon, ki stopi v veljavo, EP pa si zakonodajno vlogo deli s Svetom EU, kljub temu pa ima večjo pristojnost pri sprejemanju proračuna v primerjavi s kongresom, saj ga lahko EP sprejme tudi ob nestrinjanju Sveta EU s predlogom, v ZDA pa mora predsednik podpisati predlog proračuna, preden ta lahko stopi v veljavo. Kljub manjšim pristojnostim EP v primerjavi s kongresom pa so se le-te znatno okrepile predvsem s sprejetjem Lizbonske pogodbe, ki kaže krepitev moči EP v smeri moči, ki jo uživajo številni nacionalni parlamenti.

6.2 Primerjava razvoja in ureditve kongresa ter Evropskega parlamenta

Zgodovinske okoliščine, ki so privedle do nastanka ameriškega kongresa in predhodnice EP, so bile podobne v tem, da sta oba parlamenta nastala po koncu vojne, ki je zelo spremenila politično in upravno ureditev tako v Evropi kot tudi v Ameriki. Po ameriški vojaški zmagi nad Veliko Britanijo leta 1783 so se nekdanje angleške kolonije združile v konfederacijo, ki jo je urejala pogodba, imenovana Členi konfederacije in trajne unije, ta pa je konfederaciji podelila zelo malo pristojnosti, zato se je večina ameriških voditeljev zavedala, da je potrebna močnejša osrednja oblast, ki bi urejala odnose med zveznimi državami ter zagotavljala nadaljnji razvoj povezave (Wilson in Dilulio 2004, 21–22).

Delegati vseh zveznih držav z izjemo Rhode Islanda so se tako zbrali na konvenciji leta 1787 v Filadelfiji, kjer so želeli oblikovati močno zvezo držav, kar pa se je pokazal za velik izziv, saj je bila konfederacija sestavljena iz držav, ki so imele različne politične in gospodarske cilje, nekatere države so zagovarjale močno osrednjo oblast, druge pa so želele obdržati del moči, ki so ga imele sedanje zvezne države. Severne države so se prav tako zavzemale za prepoved suženjstva, južne države pa so temu nasprotovale, tako da ob začetku konvencije ni bilo moč govoriti o složnosti med delegati glede prihodnje ureditve konfederacije (Landy in Milkis 2008, 67). Države so se znašle na nasprotnih bregovih tudi pri vprašanju ureditve zakonodajne veje oblasti. Velike države so zagovarjale dvodomni kongres, kjer bi bile v obeh domovih države zastopane proporcionalno glede na število prebivalstva. Manjše države pa so nasprotno zagovarjale enodomni kongres, kjer bi vse države imele enako število predstavnikov, ne glede na velikost prebivalstva (Janda in drugi 1992, 76 –79).

Vprašanje sestave kongresa se skoraj do konca konvencije ni rešilo, delegati pa so bili zaskrbljeni, da bo razhajanje pri sestavi kongresa ogrozilo uspešnost zasedanja. Ob nezavidljivem položaju se je sestel odbor, sestavljen iz enega delegata iz vsake zvezne države, ki je med vikendom prišel do dogovora, kako urediti zakonodajno vejo v novi državi. Po predlogu delegata Rogerja Shermana iz Connecticuta naj bi nov kompromisni predlog vseboval elemente, ki bodo zadovoljili velike in male zvezne države. Predlog je predvideval oblikovanje dvodomnega kongresa, ki bi bil sestavljen iz spodnjega doma, imenovanega, predstavniški dom, in iz zgornjega doma oz. senata (LeLoup in Shull 2003, 35). V senatu ima tako vsaka država dva predstavnika, ne glede na velikost zvezne države, v predstavniškem domu pa je število predstavnikov odvisno od števila prebivalcev v posamezni državi, tako da največje države dobijo največ sedežev, najmanjše države pa najmanj, vendar vsaki državi pripada vsaj en sedež (Ferfila 2001, 839).

Dvodomnost kongresa je bila s strani delegatov sprejeta tudi kot način razdelitve zakonodajne moči, s čimer bi preprečili koncentracijo moči pri majhnem številu predstavnikov, obenem pa so s tem vzpostavili medsebojni nadzor med obema domovoma. Pri ureditvi kongresa so se zgledovali po zveznih kongresih, ki so bili v večini dvodomni, kljub dvodomni ureditvi pa je bil kongres mišljen kot močno in samostojno zakonodajno telo, ki bi lahko uveljavilo svoj nadzor nad izvršilno oblastjo. Želja večine delegatov je bila ustvariti federalistično ureditev, ki se ji je uspelo obdržati do današnjih dni. Razlog za to leži tudi v spretno sestavljeni ustavi, ki je kot prva pisana državna ustava zagovarjala napredne ideje parlamentarne demokracije, obenem pa je v svoji vsebini ostala konservativna, kar je bil tudi razlog, da se njena vsebina ni spremenila (Mckay 2005, 47)

Zaradi zgodovine nadvlade britanske monarhije in njihovih guvernerjev so se ustanovni očetje bali močne izvršilne oblasti, obenem pa so se tudi bali "izvoljenega despotizma" oz. dodelitve pretirane moči zakonodajni veji oblasti, kar se je zgodilo s Členi konfederacije, ki so se izkazali za neučinkovit način vzpostavitve osrednje oblasti, saj so podelili preveč pristojnosti zakonodajalcem v posameznih zveznih državah. Oblikovanje sistema medsebojnega nadzora in ločitve med zakonodajno, izvršilno in sodno oblastjo v ZDA je posledica značilne kolonialne zgodovine ZDA in nezadovoljstva z absolutno močjo, ki jo je užival angleški kralj. Z ločitvijo oblasti so pisci ustave dosegli, da morajo vse veje oblasti med seboj sodelovati, da bi lahko učinkovito vladale, kar predvsem velja za odnos med kongresom in predsednikom,

obenem pa so s tem vzpostavili tudi politični boj med njimi za pridobitev večjih pristojnosti (Thurber 2002, 7–8).

Evropska celina se je na sredini prejšnjega stoletja znašla v težkem gospodarskem položaju, ki je bil posledica dveh vojn, ki so globoko prizadele večino evropskih držav. Evropsko povezovanje po 2. svetovni vojni ima pomembno razliko v primerjavi z dogajanjem po koncu vojne za neodvisnost v ZDA. ZDA so se odločile odcepiti od matične države za izboljšanje svojega gospodarskega in političnega položaja ter pridobitve suverenosti pri odločanju o svoji usodi. Zahodnoevropske države pa so se po koncu 2. svetovne vojne odločile za gospodarsko in politično povezavo, v sklopu, katere so se strinjale z izgubo suverenosti v zameno za večjo gospodarsko in politično stabilnost v regiji. Razlogi za željo evropskih držav po povezovanju po koncu 2. svetovne vojne izvirajo iz strahu pred ponovnimi spopadi; evropske države so se zavedale, da je potrebno mednarodno sodelovanje za gospodarski preporod in za zagotovitev miru na celini. Po dolgoletni zgodovini vojn je bilo jasno, da bo združevanje evropskih držav potekalo počasi in postopoma (Kajnc in Lajh 2009, 18).

To prepričanje je bilo blizu tudi Jeanu Monnetu, ki je verjel, da evropska skupnost ne more biti zgrajena naenkrat, temveč le z več manjšimi koraki. Za uspešno povezavo je bilo treba ustanoviti institucije, ki bi rasle skozi čas in skrbele za poglobljanje povezave (Earnshaw in Judge 2008, 26–27). Usmeritev evropskega povezovanja na industrijski surovini premog in jeklo izhaja iz spora med Francijo ter Nemčijo glede mejnih regij Spodnja Saška in Ren, ki se je stopnjeval od konca vojne. Monnet je spor glede proizvodnje premoga in jekla videl kot glavno oviro pri zagotavljanju gospodarskega ter socialnega blagostanja v obeh državah. Zaradi tega je francoskemu zunanjemu ministru Schumannu predstavil načrt o združitvi omenjenih industrij v obeh državah, ki bi jih nadzorovala neodvisna institucija. Skupnosti so se pred podpisom pridružili še Belgija, Italija, Luksemburg in Nizozemska, medtem ko je Velika Britanija odstopila od načrta, saj se ni strinjala z ustanovitvijo nadsionalne institucije, ki bi urejala proizvodnjo premoga in jekla. Aprila 1951 je tako šest držav popisalo pogodbo o ustanovitvi ESPJ, ki je vključevala tudi prvo mednarodno skupščino z zakonsko določenimi pristojnostmi (Kreppel 2002, 53–55).

Kljub skupnemu cilju pa so imele države, ki so se včlanile v ESPJ različne razloge za svojo včlanitev; države Beneluksa so izkusile grozote vojne, ko jih je okupirala Nemčija, in so videle članstvo v ESPJ kot zagotovilo miru, obenem pa so lahko zaradi svoje velikosti svoj

vpliv v Evropi uveljavile le skozi članstvo v mednarodni organizaciji. Italija se je kot poraženka vojne spopadala še z velikimi gospodarskimi težavami, tako da je s članstvom v ESPJ želela povečati trgovinsko menjavo in pospešiti gospodarsko okrevanje. Trdimo lahko, da je povojno obdobje gospodarskih in političnih sprememb v Evropi predstavljalo pomemben dejavnik, ki je povezal evropske države v nadnacionalno institucijo, kljub temu pa so med državami še vedno obstajale pomembne razlike pri viziji o nadaljnjem oblikovanju evropske skupnosti (Nugent 2010, 16–17).

Odnosi med državami članicami so bili napeti, saj so temeljili na različnih predstavah o vlogi nadnacionalne institucije in stopnji integracije, kar je vplivalo tudi na šibko zakonodajno pristojnost EP, ki se je začela krepiti šele v 70. letih prejšnjega stoletja. V ZDA je na oblikovanje močnih pristojnosti kongresa vplivala želja po močni osrednji oblasti, ki bi predstavljala interese ljudstva in nasprotovanje zatiralni unitarni angleški državi. Šibke pristojnosti, ki so bile podeljene Enotni skupščini, kot predhodnici EP pa so posledica dejstva, da je oblikovanje ESPJ temeljilo na gospodarskem in ne političnem povezovanju, ki bi delovalo kot zagotovilo miru na celini. V tej smeri ne preseneča niti dejstvo, da je bila Skupščina šele naknadno vključena v načrt oblikovanja ESPJ, predvsem z namenom nadzora nad državami članicami, medtem ko zakonodajnih pristojnosti ni imela (Urwin 2010, 20).

Skupščina ESPJ je imela zelo šibke pristojnosti, saj je lahko podala le neobvezujoče mnenje o zakonskih predlogih, o katerih je odločal Svet. Dokler ni Evropski svet leta 1976 dovolil uvedbe neposrednih volitev v EP, je le-ta, glede na svojo zakonodajno vlogo, veljal za posvetovalni organ. Z uvedbo neposrednih volitev je EP zahteval več pristojnosti, saj je bil edina evropska institucija, ki je predstavljala interese volivcev. EP je najprej pridobil proračunske pristojnosti z Luksemburško in Bruseljsko pogodbo, kar ga je približalo pristojnostim kongresa, saj je lahko odločal o sprejemu ali zavrnitvi proračuna, kar je bistvena vloga večine nacionalnih parlamentov (Hix in drugi 2007, 18–19).

Pomembne zakonodajne pristojnosti za razširjeni EP je prinesla tudi uveljavitev PEU, ki je uvedla postopek soodločanja pri sprejemu zakonodaje med EP in Svetom, s čimer je poskrbela za enakovredno vlogo EP v zakonodajnem procesu. Lizbonska pogodba je še dodatno utrdila pristojnosti EP, ki jih je približala pristojnostim kongresa, kljub temu pa ima EP še vedno manjše zakonodajne pristojnosti, saj pri sprejemanju zakonodaje sodeluje skupaj s Svetom, obe instituciji morata namreč potrditi zakonodajni predlog, preden ta stopi v

veljavo. Kongres pri sprejemanju zakonodaje ni odvisen od izvršne oblasti, saj lahko zakon sprejme tudi ob nestrinjanju izvršne oblasti, kar pa za EP ne velja. Izjema v EU je le pri sprejemanju proračuna, pri čemer ima EP o njem zadnjo besedo (McCormick in Olsen 2014, 140).

Tabela 6.2: Sprememba pristojnosti Evropskega parlamenta oz. Skupščine od ustanovitve ESPJ naprej

Pogodba (leto njene uveljavitve)	Sprememba pristojnosti
Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (1952)	Enotna skupščina lahko podaja neobvezujoča mnenja o zakonih, z 2/3 večino pa lahko odstavi Visoko oblast (predhodnica Evropske komisije).
Rimski pogodbi (1958)	Svet se mora pred sprejetjem zakonodaje posvetovati s Parlamentarno skupščino, vendar je njeno mnenje neobvezujoče.
Luksemburška pogodba (1970)	Na področju neobveznih proračunskih odhodkov dobi odločilno besedo pri odločanju o povišanju ali znižanju odhodkov. Na področju obveznih odhodkov lahko predlaga spremembe, o njih pa odloči Svet.
Bruseljska pogodba (1975)	EP lahko nadzira porabo proračuna, lahko spreminja odhodke brez privoljenja Sveta, obenem lahko zavrne predlog proračuna, ki ga predlaga Komisija.
Enotni evropski akt (1987)	Uvede postopek sodelovanja, kar pomeni, da v EP potekata dve branji zakonodajnega predloga, pred sprejetjem v Svetu.
Pogodba o Evropski uniji (1993)	Uvede postopek soodločanja – v primeru nestrinjanja Sveta in EP po dveh branjih se skličepravni odbor, ki oblikuje kompromisni predlog, o katerem odločita obe instituciji. Če predlog ni sprejet, lahko EP uporabi veto.
Amsterdamska pogodba (1999)	Poenostavi postopek soodločanja, sedaj poteka le eno branje zakona, s čimer postane EP enakovredni zakonodajalec s Svetom. EP mora potrditi predsednika Komisije.
Pogodba iz Nice (2003)	Razširi postopek soodločanja med EP in Svetom na več področij, poveča vlogo EP pri izvolitvi Komisije, saj uvede glasovanje s kvalificirano večino, namesto soglasne odločitve.
Lizbonska pogodba (2009)	Razširi uporabo rednega zakonodajnega postopka na 40 novih področij, poveča proračunsko pristojnost EP, ki se izenači s Svetom. EP mora s soglasjem potrditi Visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko ter celotno Komisijo.

Vir: Evropski parlament (2016d).

Pri primerjavi pristojnosti EP in kongresa velja omeniti, da je v zadnjih desetletjih tudi kongres okrepil svojo proračunsko in nadzorstveno vlogo, kar je bila posledica dolgoletnih vojn v Koreji in Vietnamu, za katere predsedniki niso pridobili odobritve kongresa in ki so izčrpale zvezno blagajno (Landy in Milkis 2008, 341). S sprejetimi zakoni leta 1973 in 1974 je kongres lahko zahteval od predsednika, da se mora posvetovati z njim pred napotitvijo vojaških sil v tujino ter da mora pridobiti odobritev kongresa pred porabo proračunskih sredstev. Lahko rečemo, da je kongres z omenjenimi zakoni okrepil svoje pristojnosti po desetletjih premoči predsednika v političnem procesu, EP pa je v tem obdobju pridobil večje število pristojnosti in se je približal vlogi ter moči kongresa, kar lahko pričakujemo, da se bo nadaljevalo tudi v bližnji prihodnosti (O'Connor in Sabato 1993, 195).

6.3 Primerjava volilnih sistemov za volitve v kongres in Evropski parlament

Volitve v ameriški kongres se razlikujejo od volitev v večino sodobnih parlamentov, saj potekajo v dveh korakih. Kandidat mora biti za sedež v predstavnikiškem domu ali senatu namreč najprej izvoljen na primarnih volitvah, da se lahko na generalnih volitvah poteguje za izvolitev v kongres. Za zmago na primarnih volitvah potrebuje kandidat zadostno število podpisov volivcev, s katerimi se uvrsti na glasovni listič svoje stranke. Kandidat, ki na primarnih volitvah prejme največje število glasov s strani podpornikov svoje stranke, se uvrsti v drugi krog volitev, kjer se pomeri proti predstavniku nasprotne stranke ali strank. Izvoljen je tisti kandidat, ki prejme večje število glasov (Wilson in Dilulio 2004, 190). Pri kongresnih volitvah so zvezne države razdeljene na okrožja, ki izvolijo svojega kandidata, v primeru volitev v senat pa sta v vsaki državi izvoljena dva senatorja. Volilna okrožja se določijo vsakih deset let glede na rezultate popisa prebivalstva, tako da naj bi vsak član kongresa predstavljal približno enako število prebivalcev. Vsak predstavnik torej predstavlja interese svojega volilnega okrožja oz. države in ne vseh prebivalcev (O'Connor in Sabato 1993, 163).

Volitve v kongres so le deloma urejene z ustavo, ki določa, da morajo biti predstavniki, ki so izbrani v kongres, prebivalci zvezne države, v kateri so izvoljeni. Ustava določi tudi starostni cenzus za izvolitev v predstavnikiški dom in senat, ki sem ga že omenil, medtem ko zveznim državam prepušča izbiro glede kraja, časa in načina izvedbe volitev, vključno z volilnim sistemom, čeprav lahko te pravice kongres spremeni s sprejetjem ustrezne zakonodaje. Zvezne države so tako vpeljale različne cenzuse glede urejanja volilne pravice, ki so bili odpravljeni šele z ustavnimi amandmaji. Tako je bilo s sprejetjem XV. amandmaja leta 1870

prepovedano kratenje volilne pravice državljanom na podlagi njihove rase, leta 1920 je bila na podlagi XIX. amandmaja volilna pravica dodeljena ženskam, leta 1971 pa je bila s sprejetjem XXVI. amandmaja starostna meja za pridobitev volilne pravice postavljena na 18 let. Sprejeti amandmaji so tako omejili zakonodajno pristojnost posameznih zveznih držav (Grad in drugi 2006, 213–214).

Pri razdelitvi sedežev v kongresu se uporablja sistem relativne večine, ki je značilen tudi za VB. Pri tem sistemu je izvoljen kandidat, ki je prejel večje število glasov od ostalih kandidatov. Sistem relativne večine ima v veliki večini primerov za posledico pojav dvostrankarskih sistemov, kar se je zgodilo tudi v političnem sistemu ZDA. Razlog za to je, da so v sistemu relativne večine vse stranke, razen dveh največjih, slabo zastopane, saj izgubijo volitve v posamezni volilni enoti. Posledično tudi volivci spoznajo, da njihov glas tretjim strankam, ne vpliva na njihovo izvolitev in svoje glasove raje podarijo eni izmed vodilnih strank, ki imata največ možnosti za izvolitev (Lijphart 1996, 67–73). To dejstvo potrjujejo tudi izidi zadnjih kongresnih volitev, ki so potekale novembra 2014, saj sta demokratska in republikanska stranka skupaj zasedli kar 98 od 100 sedežev v senatu, v predstavniskem domu pa sta si obe stranki razdelili vseh 435 sedežev (Manning 2015, 1).

Strankarski sistem, ki se je razvil v ZDA, pa se kljub prevladi dveh vodilnih strank razlikuje od nekaterih drugih strankarskih sistemov, ki jih zasledimo v državah z večinskim volilnim sistemom. Obe stranki sta ohlapno organizirani, med drugim tudi ne poznata članstva, vendar se za člane stranke štejejo vsi njeni pristaši. Prav tako pri obeh strankah ni prisotna strankarska disciplina, kar se vidi pri odločanju v senatu, kjer člani ene stranke pogosto podprejo zakonodajne predloge nasprotne strani. To je posledica dejstva, da so med obema strankama manjše ideološke razlike, kot v ostalih političnih sistemih. Posledica tega so tudi različni volilni rezultati pri sočasnih kongresnih in predsedniških volitvah, kjer pogosto izvoljeni predsednik ne pripada isti stranki kot večina članov kongresa (Grad in drugi 2006, 215).

Za razliko od volitev v kongres je potek volitev v EP enostavnejši, saj poteka le en krog. Evropski poslanci so izvoljeni na neposrednih volitvah v posameznih državah članicah, vendar se volilni sistem razlikuje med državami članicami. Podobno kot pri volitvah v senatu poslanci v EP najprej niso bili voljeni na neposrednih volitvah, kljub temu da je uvedbo le-teh predvidela že Pogodba o ESPJ. Neposredne volitve v EP je uzakonil šele leta 1976 sprejeti

Akt o volitvah predstavnikov Skupščine s splošnimi neposrednimi volitvami, prve neposredne volitve pa so bile izvedene tri leta kasneje (Fink Hafner in Deželan 2004, 93). Akt o volitvah predstavnikov Skupščine s splošnimi neposrednimi volitvami v členu 1 določa, da so poslanci v Skupščino izvoljeni na neposrednih volitvah, v členu 3 pa Akt omeji mandat poslancev na dobo petih let. Pomemben za nadaljnjo ureditev evropskih volitev pa je tudi člen 7, ki Skupščino zadalži za pripravo predloga o uvedbi enotnega volilnega sistema. Do začetka veljavnosti enotnega volilnega sistema si lahko vsaka država sama izbere volilni sistem, po katerem voli svoje predstavnike (Akt o volitvah predstavnikov Skupščine s splošnimi neposrednimi volitvami 1976, 1., 3. in 7. člen).

EP je pripravil številne predloge o ureditvi volilnega sistema, vendar so predlogi propadli, ker niso imeli potrebne podpore Sveta EU. Ko se je VB leta 1999 oddaljila od uporabe večinskega sistema, so lahko vse države članice sprejele proporcionalni volilni sistem, z možnostjo preferenčnega glasovanja ali glasovanja po listah. Leta 2002 je Svet EU sprejel Sklep o spremembah Akta iz leta 1976, s katerim je uzakonil uporabo proporcionalnega volilnega sistema pri volitvah v EP v vseh državah članicah. Vseeno pa se pojavljajo razlike med volilnimi sistemi v državah članicah, saj se lahko vsaka članica sama odloči, katero različico proporcionalnega sistema bo uporabljala pri evropskih volitvah (Earnshaw in Judge 2008, 69). Države lahko izbirajo med sistemom glasovanja po listah ali sistemom prenosljivega glasu, prav tako pa lahko članice obdržijo možnost preferenčnega glasovanja. Kljub večletnim poizkusom vpeljave enotnega sistema volitev v EP državam članicam tega še ni uspelo storiti. Za marsikatero državo članico bi to namreč pomenilo nadaljnjo federalizacijo EU in poseg v nacionalne pristojnosti držav, na kar države ne bi pristale (Bebler 2007, 141).

Uvedba proporcionalnega volilnega sistema pri volitvah v EP je privedla do večjega števila političnih strank v parlamentu, saj ta sistem razdeli glasove med vse kandidate, ki kandidirajo oz. med tiste, ki dosežejo volilni prag. V EP je trenutno sicer sedem političnih strank in stranka nepovezanih poslancev, kljub temu pa sta dve največji stranki vse od uvedbe neposrednih volitev zasedali veliko večino sedežev v EP. Gre za Evropsko ljudsko stranko in Napredno zavezništvo socialistov ter demokratov, ki na volitvah pridobita okoli 60 odstotkov glasov volivcev. Ostale stranke so v manjšini, saj nobena stranka ne pridobi več kot 10 odstotkov glasov. Tako lahko vidimo, da proporcionalni volilni sistem ni prinesel povsem drugačne sestave EP glede na sestavo kongresa v ZDA, kjer je v uporabi večinski volilni sistem. Če za sestavo kongresa velja, da gre za dvostrankarski sistem republikancev in

demokratov, nekateri analitiki upravičeno poimenujejo sestavo EP kot dvo-plus-strankarski sistem, kjer so ob prevladi dveh največjih strank prisotne tudi manjšinske stranke (Hix in drugi 2007, 26).

Za izvedbo evropskih volitev lahko države same določijo število volilnih enot in jih tudi same oblikujejo. Za razliko od kongresnih volitev v ZDA, kjer je število volilnih okrožij v posamezni zvezni državi določeno glede na popis prebivalstva, imajo v EU posamezne države možnost izbire. Največ držav se je sicer odločilo za oblikovanje ene volilne enote na volitvah, medtem ko so Belgija, Francija, Irska, Italija in VB razdeljene na več volilnih enot. Pri uporabi proporcionalnega sistema je možna tudi uzakonitev volilnega praga, ki ga mora kandidat doseči za izvolitev v EP. Sklep Sveta iz leta 2002 prepušča odločitev o uvedbi volilnega praga državam članicam, določa pa, da lahko zgornja meja volilnega praga predstavlja največ 5 % glasov vseh volivcev. Zgornji volilni prag je uzakonjen na Češkem, Poljskem, Slovaškem, v Franciji, Litvi, Madžarski in Romuniji (Evropski parlament 2016č).

Pri glasovanju na evropskih volitvah je pomembna tudi ureditev volilne pravice. Vse do volitev v EP leta 1994 so volilno pravico v posamezni državi imeli le njeni državljani. Omenjena pravica se spremeni s sprejetjem PEU, ki kot podlago za dodelitev volilne pravice uvede načelo prebivališča, s čimer lahko vsak državljan EU voli in je izvoljen v državi, kjer ima prebivališče, četudi ni njen državljan. Posamezna država ima možnost, da za svoje državljane predpiše minimalno dobo prebivanja na njenem ozemlju, za dodelitev aktivne ali pasivne volilne pravice. Med članicami EU je le Nemčija določila, da morajo njeni državljani vsaj tri mesece stalno prebivati v državi za pridobitev aktivne volilne pravice (Grad in Svete 2004, 17). Države članice tudi same določijo najnižjo dovoljeno starost za udeležbo na volitvah. V vseh državah članicah, z izjemo Avstrije, imajo volilno pravico državljani, ki so dopolnili 18 let, v Avstriji pa je starostna meja za pridobitev volilne pravice 16 let. Štiri države članice (Belgija, Ciper, Grčija in Luksemburg) imajo uzakonjeno tudi obvezno volilno pravico, ki velja za vse državljane EU, ki bivajo v teh državah (Evropski parlament 2016č).

Podobno kot ureditev pasivne volilne pravice se je spremenila tudi ureditev aktivne volilne pravice. Na podlagi direktive Sveta EU imajo državljani EU od leta 1994 pravico kandidirati v državi, kjer imajo prebivališče, četudi niso njeni državljani. Kandidirajo lahko pod enakimi pogoji kot državljani te države, pogoje za kandidiranje pa določijo same države članice. Vsak državljan EU lahko kandidira in voli v samo eni državi članici. V nekaterih državah članicah

lahko kandidate za izvolitev predlagajo le politične stranke. Velja omeniti, da je kljub direktivi Sveta EU, izmed vseh poslancev EP, ki so izvoljeni, le malo takih, ki niso bili izvoljeni v državi, katere državljanstvo posedujejo. Na volitvah leta 2004 je bilo takih poslancev le 6 (Earnshaw in Judge 2008, 70).

Pri aktivni volilni pravici velja omeniti še pravilo o nezdržljivosti funkcije evropskega poslanca s funkcijo poslanca v nacionalnem parlamentu. Nezdržljivost funkcije je bila uvedena šele leta 2002 in je začela veljati za evropske volitve leta 2004, do takrat pa je Akt o volitvah predstavnikov Skupščine s splošnimi neposrednimi volitvami, iz leta 1976, dovoljeval dvojni mandat (Akt o volitvah predstavnikov Skupščine s splošnimi neposrednimi volitvami 1976, 5. člen). Kljub temu so nekatere države prepovedale združljivost obeh funkcij, z vsakimi naslednjimi volitvami pa je opazen tudi padec števila izvoljenih poslancev z dvojnimi mandatom. Na prvih neposrednih volitvah leta 1979 je bilo kar 30 odstotkov izvoljenih poslancev EP tudi poslancev v nacionalnih parlamentih, na zadnjih volitvah pred prepovedjo dvojnega mandata pa je bilo izvoljenih le še 6 odstotkov takšnih poslancev (Nugent 2010, 199).

Vidno razliko med volitvami v kongres in EP predstavlja različni volilni sistem. Večinski volilni sistem, ki je uveljavljen v ZDA, je izoblikoval dolgo tradicijo dvostranskega sistema, kjer manjše stranke skoraj nimajo možnosti za izvolitev svojega kandidata. Pri volitvah v EP pa je proporcionalni sistem omogočil izvolitev večjega števila strank v EP, kljub temu da imata zaradi nadnacionalne ureditve EU največji politični skupini v EP večino glasov. Med EP in kongresom je vidna razlika tudi med močjo strankarske discipline. Zaradi večinskega sistema, kjer volivci volijo kandidata, je v kongresu opazna manjša strankarska disciplina, saj poslanci niso vezani na navodila svoje stranke, poslanci v EP pa so za izvolitev močno odvisni od svojih nacionalnih strank, ki jih morajo uvrstiti na strankarsko listo. Zanimivo je, da se kljub nadnacionalni sestavi političnih skupin v EP, njihova enotnost in disciplina povečujeta skupaj s povečanjem pristojnosti EP. To lahko pojasnimo s tem, da je zaradi svoje pomembnejše vloge pri odločanju v EU, delo poslanca v EP postalo še bolj zaželeno med politikami, ki se potegujejo za izvolitev (Hix in drugi 2007, 87–88).

7 SKLEP

Po pregledu literature, ki se ukvarja s pristojnostmi in razvojem ameriškega kongresa v skoraj 230-letni zgodovini ter analizi razvoja EP od ustanovitve ESPJ do sedaj, sem ugotovil, da gre za zelo kompleksno primerjavo dveh različnih parlamentov, ki se razlikujeta glede svoje vloge znotraj posameznega političnega sistema. Skozi analizo obeh parlamentov me je vodila hipoteza št. 1, ki se je glasila »Vloga in moč Evropskega parlamenta kot zakonodajalca se z vsako pogodbo povečujeta in približujeta vlogi ter moči ameriškega kongresa«.

Omenjeno hipotezo lahko potrdim, saj se je EP od prvotnega posvetovalnega organa znotraj ESPJ razvil v enakovrednega sozakonodajalca s Svetom EU. Zakonodajne pristojnosti EP so se brez dvoma razvile z veliko hitrostjo v približno šestdesetih letih, njegov razvoj pa predstavlja unikat med mednarodnimi institucijami, saj nobena institucija ni pridobila toliko zakonodajnih pristojnosti v tako kratkem času obstoja. Velja omeniti, da se je zakonodajna pristojnost EP začela opazno povečevati z izvedbo prvih neposrednih volitev v EP leta 1979, ki so prinesle večjo demokratično legitimnost EP (Kreppel 2002, 4). Pri svoji analizi sem ugotovil tudi, da so se pristojnosti kongresa spremenile bolj, kot sem pričakoval. Kongres je obdržal svoje ustavne pristojnosti, je pa v 70. letih 20. stoletja dodatno okrepil svojo proračunsko pristojnost, ki se je izenačila s pristojnostjo predsednika, poleg tega pa je omejil njegovo premoč na področju zunanje politike, kjer predsednik potrebuje odobritev kongresa za napotitev oboroženih sil v tujino (McKay 2005, 184). Kongres je v primerjavi z EP obdržal večje zakonodajne pristojnosti, saj lahko sam sprejema zakonske predloge, medtem ko EP na večini področij ob uporabi rednega zakonodajnega postopka odloča skupaj s Svetom EU.

Glede na opisane zgodovinske in politične okoliščine, ki so bile prisotne ob nastanku ZDA oz. ESPJ lahko potrdim hipotezo št. 2, ki se je glasila »Razlike v pristojnostih ameriškega kongresa in Evropskega parlamenta so posledica različnih zgodovinskih ter političnih dejavnikov v Združenih državah Amerike in Evropski uniji«. Eden izmed glavnih razlogov za združitev nekdanjih kolonij v ZDA je bil njihov skupni gospodarski in politični interes, ki naj bi ga pomagala uresničevati močna osrednja oblast. Zaradi omejenih pristojnosti zvezne vlade v veljavnih Členih konfederacije ta ni mogla ustrezno nadzirati delovanja zveznih držav, kar je leta 1785 pripeljalo do gospodarske krize. Kongres naj bi z močnejšimi pristojnostmi zagotavljal bolj razsvetljeno odločanje predstavnikov, z medsebojnim nadzorom med vejami

oblasti pa so delegati na ustavni konvenciji poskrbeli za odgovorno ravnanje kongresa (Landy in Milkis 2008, 312–313).

Na pristojnosti EP ob ustanovitvi ESPJ je vplivala želja držav po koncu 2. svetovne vojne po gospodarski obnovi Evrope. Države članice so se zavedale, da bodo to lažje dosegle z ustanovitvijo skupne medvladne institucije. Rešitev je bila ustanovitev ESPJ, ki bi nadzirala proizvodnjo premoga in jekla, dveh najpomembnejših industrijskih surovin. V luči uspešnega gospodarskega povezovanja so se pojavljali predlogi glede tesnejšega političnega povezovanja, ki pa na začetku evropskih integracij niso bili uspešni. Države članice niso bile pripravljene zmanjšati pristojnosti svojih nacionalnih parlamentov, razlog za to pa sam vidim v dolgoletnem nezaupanju med posameznimi narodi, ki ima svoje korenine v dolgoletni zgodovini vojn v Evropi (Lajh in Kajnč 2009, 18–19).

Med ureditvijo kongresa in EP so opazne številne razlike, ki so posledica različnih gospodarskih ter političnih dejavnikov, ki so skozi zgodovino preoblikovali vlogo obeh parlamentov v svojih političnih ureditvah. Kljub številnim razlikam pa je med obema predstavniškima telesoma opaznih tudi nekaj podobnosti, ki so posledica demokratične ureditve v ZDA in v EU. EP in kongres veljata za politično najpomembnejša svetovna parlamenta, njuna vloga v političnem svetu pa se bo v prihodnosti še krepila, tudi v luči sprejemanja mnogih pomembnih mednarodnih pogodb ter sporazumov, ki bi lahko spremenili gospodarsko in politično razmerje sil med državami.

8 LITERATURA

Akt o volitvah predstavnikov Skupščine s splošnimi neposrednimi volitvami – *Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage*. 1976.

Dostopno prek: [http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna zakonodaja/Akt_o_volitvah.pdf](http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/Akt_o_volitvah.pdf) (23. avgust 2016)

Amsterdamska pogodba – *Treaty of Amsterdam*. Podpisana 2. oktobra 1997 stopila v veljavo 1. maja 1999. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf> (20. avgust 2016).

Bebler, Anton. 2007. *Uvod v evropske integracije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Bowles, Nigel. 1998. *Government and Politics of the United States: Second edition*. London: Macmillan Press.

Brezovšek, Marjan. 1997. Regionalna država med unitarizmom in federalizmom: Teoretični modeli teritorialne organizacije oblasti. *Teorija in praksa* 34 (2): 183–196.

Bučar Bojko, Zlatko Šabič in Milan Brglez. 2000. *Navodila za pisanje – seminarske naloge in diplomskega dela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Chemerinsky Erwin in Catherine Fisk. 1997. The Filibuster. *StanfordLawReview* 49 (2): 181–254.

CNN. 2015. *Paul Ryan elected House speaker*. Dostopno prek: <http://edition.cnn.com/2015/10/29/politics/paul-ryan-house-speaker-vote/> (23. avgust 2016).

Davidson, Roger H., Walter J. Oleszek in Frances E. Lee. 2008. *Congress and its Members, 11th edition*. Washington: CQ Press

Deklaracija o neodvisnosti – *The Declaration of Independence*. 1776. Dostopno prek: http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html (20. avgust 2016).

Earnshaw, David in David Judge. 2008. *The European Parliament*. Basingstoke in New York: Palgrave Macmillan.

Enotni evropski akt – *Single European Act*. Podpisan 17. in 28. februarja 1986, stopil v veljavo 1. julija 1987. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:xy0027&from=EN> (20. avgust 2016).

Evropska komisija. 2016. *Basic facts – European Citizens' Initiative*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts?lg=en> (22. avgust 2016).

Evropski parlament 2007. *Prihodnja razdelitev sedežev Evropskega parlamenta*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20071008IPR11353+0+DOC+PDF+V0//SL&language=SL> (24. avgust 2016).

--- 2016a. *Nadzorne pristojnosti*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/20150201PVL00006/Supervisory-powers> (18. avgust 2016).

--- 2016b. *Organizacija*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/20150201PVL00010/Organisation-and-rules> (25. avgust 2016).

--- 2016c. *Zakonodajne pristojnosti*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/20150201PVL00004/Legislative-powers> (28. avgust 2016).

--- 2016č. *Evropski parlament: volilni postopki*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.4.html (23. maj 2016).

--- 2016d. *Pogodbe in Evropski parlament*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/20150201PVL00022/The-EP-and-the-treaties> (17. avgust 2016).

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

--- 2002. *ZDA*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2006. *Metodološki preseki primerjalnih politik in primerjalnih sistemov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2008. *Demokratske in nedemokratske države sveta*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2013. *Severna Amerika: Poti in stranpoti najmočnejše celine sveta*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fink Hafner, Danica in Tomaž Deželan. 2004. Poslanske skupine v evropskem parlamentu: nacionalne in evropske vezi. V *Evropske stranke in strankarski sistemi na ravni Evropske unije*, ur. Danica Fink Hafner, 89–114. Ljubljana: FDV.

Fink Hafner, Danica. 2004. Ali obstajajo evropske stranke in evropski strankarski sistem? V *Evropske stranke in strankarski sistemi na ravni Evropske unije*, ur. Danica Fink Hafner, 67–88. Ljubljana: FDV.

Fink Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fink-Hafner, Danica. 2007. *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fisher, Louis. 2007. *Constitutional conflicts between Congress and the President, Fifth edition*. Lawrence: University Press of Kansas.

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

--- 2004. *Volitve in volilni sistem*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Grad, Franc, Igor Kaučič, Sebastian Nerad, Ciril Ribičič in Saša Zagorc. 2007. *Ustavno pravo Evropske unije*. Ljubljana: Pravna fakulteta.

Grad, Franc in Pavle Svete. 2004. *Predpisi o volitvah v Evropski parlament*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Grad, Franc, Ivan Kristan in Anton Perenič. 2006. *Primerjalno ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta.

Grant, Alan. 2004. *The American Political Process: Seventh edition*. London in New York: Routledge.

Hauptman, Manica. 2009. Evropski parlament. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 134–38. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Heineman, Robert A., Steven A. Peterson in Thomas H. Rasmussen. 1989. *American Government*. New York: Mcgraw-Hill Inc.

Heitshusen, Valerie. 2012. *Introduction to the legislative process in the U. S. Congress*. Dostopno prek: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42843.pdf> (25. avgust 2016).

Hix, Simon, Abdul G. Nouryand Gérard Roland. 2007. *Democratic politics in the European Parliament*. New York: Cambridge University.

Jaklič Klemen in Jurij Toplak. 2005. *Ustava združenih držav s pojasnili*. 2005. Ljubljana: Krtina.

Jeffrey M. Berry, Jerry Goldman, Kenneth Janda. 1992. *The Challenge of Democracy: Government in America, Third edition*. Boston: HoughtonMifflinCompany.

Ješovnik, Peter. 2000. *Evropska unija: zgodovina, ustanove, politike in evropski model družbe*. Koper: Visoka šola za management.

Kajnič, Sabina in Damjan Lajh. 2009. Zgodovinski, institucionalni in teoretski pogled na Evropsko unijo. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 17–28. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

- Kavčič Igor in Franc Grad. 2008. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV Založba.
- Kreppel, Amie. 2002. *The European Parliament and Supranational Party System : a study in institutional development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lajh, Damjan. 2004. Spreminjanje institucionalnega ravnotežja in demokratični primanjkljaj v Evropski uniji. V *Evropske stranke in strankarski sistemi na ravni Evropske unije*, ur. Danica Fink Hafner, 43–66. Ljubljana: FDV.
- Landy, Marc in Sidney M. Milkis. 2008. *American government: balancing democracy and rights*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- LeLoup, Lance T. in Steven A. Shull. 2003. *The President and Congress: Collaboration and Combat in National Policy making, 2nd edition*. New York: Longman.
- Lijphart, Arend. 1996. Volilni sistemi: absolutna in relativna večina proti sorazmernemu predstavnštvu. V *Volilni sistemi*, ur. Slavko Gaber, 67–84. Ljubljana: Krtina.
- Lizbonska pogodba – *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*. Podpisana 13. decembra 2007 stopila v veljavo 1. decembra 2009. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT> (25. avgust 2016).
- Manning, Jennifer E. 2015. *Membership of the 114th Congress: A Profile*. Dostopno prek: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43869.pdf> (23. avgust 2016).
- Mayoral, Juan. 2011. *Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty: Institutional changes regarding democratic government in the EU*. Dostopno prek: <https://www.eui.eu/Projects/EUDO-Institutions/Documents/EUDOREport922011.pdf> (24. avgust 2016).
- McCormick, John in Jonathan Olsen. 2014. *The European Union: politics and policies*. Boulder: Westview Press.

McKay, David H. 2005. *American Politics and Society, 6th edition*. Malden, Oxford, Carlton: Blackwell publishing.

Nugent, Neill. 2010. *The Government and Politics of the European Union, 7th edition*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

O'Connor, Helen in Larry J. Sabato. 1996. *American Government: Roots and Reforms*. Boston: Allynand Bacon.

Phinnemore, David. 2010. The European Union: Establishment and Development. V *European Union politics*, ur. Michelle Cini in Nieves Pérez-Solórzano Borragán, 32–47. Oxford: Oxford University Press.

Pogodba iz Nice – *Treaty of Nice*. Podpisana 26. februarja 2001 stopila v veljavo 1. februarja 2003. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Axy0017> (20. avgust 2016).

Pogodba o ustanovitvi EU – *Treaty on European Union*. Podpisana 7. februarja 1992 stopila v veljavo 1. maja 1993. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN> (20. avgust 2016).

Poptcheva, Eva–Maria. 2013. *Parliament's legislative initiative*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130619/LDM_BRI%282013%29130619_REV2_EN.pdf (26. avgust 2016).

Ragin, Charles C. 2007. *Družboslovno raziskovanje: enotnost in raznolikost metode*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Richards, Michael D. in Paul R. Waibel. 2014. *Twentieth-century Europe: a brief history, 1900 to the present, Third edition*. Malden, Oxford, Chichester: Wiley Blackwell.

Ringe, Nils. 2010. *Who Decides, and How? Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament*. Oxford: Oxford University Press.

Rittberger, Berthold. 2005. *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation State*. New York: Oxford University Press.

Scully, Roger. 2005. *Becoming Europeans? Attitudes, Behaviour, and Socialization in the European Parliament*. Oxford, New York: Oxford University Press.

--- 2010. The European Parliament. V *European Union politics*, ur. Michelle Cini in Nieves Pérez-Solórzano Borragán, 162–75. Oxford: Oxford University Press.

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

Smith, Steven S. 2007. *Party Influence in Congress*. New York: Cambridge University Press.

Smrkolj, Maja. 2009. Temeljni akti Evropskih skupnosti/Evropske unije. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 399–405. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

The White House. 2011. *The Constitution*. Dostopno prek: <http://www.whitehouse.gov/our-government/the-constitution> (20. avgust 2016).

Thurber, James A. 2002. An Introduction to Presidential–Congressional Rivalry. V *Rivals for power: presidential–congressional relations, second edition*, ur. James A. Thurber, 1–26. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman.

Tocqueville, Alexis de. 1996. *Demokracija v Ameriki I*. Ljubljana: Krtina.

Toplak, Cirila. 2003. *Združene države Evrope: zgodovina evropske ideje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Toplak, Jurij. 2000. *Volilni sistem in oblikovanje volilnih enot*. Ljubljana: Nova revija.

Urwin, Derek W. 2010. The European Community: From 1945 to 1985. V *European Union politics*, ur. Michelle Cini in Nieves Pérez-SolórzanoBorragán, 15–31. Oxford: Oxford University Press.

U. S. House of Representatives. 2016. *Electoral College Fast Facts*. Dostopno prek: <http://history.house.gov/Institution/Electoral-College/Electoral-College/> (23. avgust 2016).

U. S. Senate. 2016. *President Veto Counts*. Dostopno prek: <http://www.senate.gov/reference/Legislation/Vetoes/vetoCounts.htm> (23. avgust 2016).

Ustava Združenih držav Amerike – *United States Constitution*. 1787. Dostopno prek: http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html (15. avgust 2016).

Volden, Craig in Alan E. Wiseman. 2014. *Legislative Effectiveness in the United States Congress: The Lawmakers*. New York: Cambridge University Press.

Wilson, Q. James in John J. Dilulio, Jr. 2004. *American Government: Institutions and Policies, 9th edition*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Zajc, Drago. 2004. *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: FDV.