
СТАТИИ

ВЪЗМОЖНОСТИТЕ НА АМЕРИКАНСКИЯ ПРЕЗИДЕНТ И НА НЕГОВАТА АДМИНИСТРАЦИЯ ДА ВЛИЯТ ВЪРХУ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВОТО НА КОНГРЕСА

Ан Уагнър-Фингисън, JD, LL.M

Въведение

Съединените щати и системата на тяхното управление са създадени с Конституцията от 1787 г., която е въведена в действие, за да замести по-раншния неуспешен Договор за Конфедерация (1777 г.). Договорът не успява да предвиди нуждата на новата нация от „изпълнителна“ власт, а доверието в еднокамарен национален конгрес се оказва незаслужено и неотговарящо на потребностите на Съюза¹. По тази причина Конституцията, „сбит“ и двусмислен документ, състоящ се само от седем члена, създава институцията на президентството², като специално възлага „всички законодателни правомощия“ на двукамарен Конгрес³, а цялата съдебна власт – на Върховен съд.

Настоящата позиция на американския президент и на неговата администрация⁴ като движеща сила на федералното законодателство може да е била или пък да не е била предвидена от Създателите на Конституцията. Аргументи може да се намерят и

¹ Договорът за конфедерация не предвижда президент, а еднокамарният Конгрес упражнява всички власти (**Henkin, L.** *Foreign Affairs and the United States Constitution*. 1990, р. 27). Правомощията, които не са изрично включени в компетентността на националния Конгрес, са му отречени (**Fallon, Jr., R. H.** *The Dynamic Constitution*, 1994, р. 3).

² Конст. на САЩ, чл. II, § 2 в съответната част предвижда, че „изпълнителната власт се предоставя на президента на Съединените американски щати“.

³ Конст. на САЩ, чл. I, § 1. Вж. общо **Dalton, R. E.** *National Treaty Law and Practice: the United States*. – In: *Studies in Transnational Legal Policy*, No. 30, American Society of International Law, 1999.

⁴ Администрацията е съставена от кабинет, подчинените на членовете му департаменти и Изпълнителна служба, включително персонала на Белия дом. Те са разглеждани по-долу.

в двете посоки¹. По-сигурно е, че от самото си начало американската конституция показва достатъчна гъвкавост, за да даде възможност за поредица от исторически промени, като същевременно регулира тяхното въздействие върху управлението. Времето ще покаже дали Конституцията ще отговори на намерението „да устои на вековете и следователно да бъде адаптирана към разнообразните кризи в човешките дела“². Същите тези свойства – гъвкавост и разтегливост на тълкуването, съдържат отговор на поставения въпрос: какви са правомощията на президента и на неговата администрация да влияят върху законодателството на Конгреса и как се упражняват те в действителност?

През последния половин век от чисто политологическа гледна точка са написани множество томове, анализиращи компонентите и характерните признаци на президентската власт, и по-специално основополагащия труд на Р. Нюстадт „Президентската власт и съвременните президенти“³. Нарастващият брой съчинения се концентрира върху лидерските качества и умението за убеждаване, които са доказано жизнено важни за поста „глава на изпълнителната власт“, и анализира управленските и изпълнителни парадигми – така, както те са се развили в Белия дом⁴.

Еволюцията на ролята на президента е ключова за всяка дискусия върху законодателната дейност на американското правителство. Този кратък преглед цели да подчертае основните законови правомощия и механизми, които произтичат от Конституцията, нейното тълкуване и приложение, и които една президентска администрация използва при оформяне на законодателството на Конгреса. Правните и тактически умения, демонстрирани на конституционното поле от президентите и техните администрации, все пак не са без значение за това изследване. Американската демокрация е получила импулс за развитието си от тях и се гордее с върховенството

¹ Наистина и двата аргумента се основават на предполагаемите намерения и възгледи на Създателите. Някои учени конституционалисти се съсредоточават върху Конгреса: „Създателите са били особено загрижени за възможността на Конгреса да предприема непредпазливи и твърде широки действия“ (**Dellinger, W.** Appendix: The Constitutional Separation of Powers between the President and Congress. – *Duke J.L. & Contemp. Probs.*, 2000, No. 63, p. 516). „Създателите са имали особено опасение, че Конгресът е потенциално най-опасната власт“ (**Kesavan, V., J. G. Sidak.** The Legislator-In-Chief. – *Wm. & Mary L. Rev.*, 2002, No. 44. Други посочват намерение да се ограничи изпълнителната власт: „Създателите не биха могли да предугадят ролята, изиграна от едно активно, склонно на намеси федерално правителство в американския живот, докато президентът символизира здравето на нацията“ (**Berman, L.** The New American Presidency, 1987, p. 10).

² **Fallon, Jr., R. H.** Op. cit., p. 173, цитиращ делото *McCullough v. Maryland* (1819), p. 17, 316, 415.

³ **Neustadt, R. E.** Presidential Power: the Politics of Leadership, (1960, 1990), p. 33.

⁴ Вж. напр. **Shapiro, R. Y., L. R. Jacobs, M. J. Kumar** (Eds.). Presidential Power: Forging the Presidency for the Twenty-First Century, 2000.

на правото – нещо, така ясно потвърдено от последиците на решението *Буш срещу Гор* на американския Върховния съд¹. Правните аргументи, преговорите и стратегията са задължителни инструменти на всяка президентска администрация. Следователно в този контекст „влияние“ означава всяка форма на произнасяне, намеса и участие на администрацията на всеки етап от процеса, в който една идея или предизборно обещание се превръщат в законопроект и, в крайна сметка, в закон.

Администрацията не е само мястото, където най-напред се изготвят предложените законопроекти; тя се старее активно да развива своята „законодателна програма“² и да моделира законодателния език, който ще влезе в действие. Също толкова важно е, че усилията за определяне на развитието на законодателството не приключват в момента, в който законът влезе в сила, защото президентът, като орган на изпълнителната власт, може в значителна степен да контролира начина, по който законът ще се прилага в бъдеще. Понякога президентите се въздържат или дори отказват да прилагат законови разпоредби, които смятат за противоконституционни, като по този начин реално неутрализират въздействието на предприетите от Конгреса действия.

Учените са единодушни, че от ранните дни на създаването на Съюза правата на изпълнителната власт непрестанно нарастват въпреки периодичната промяна на съотношението на силите между двете власти. Много от правомощията на президента са били постепенно придобити с времето³. Централната роля на модерната президентска институция при предлагане на закони и оказване на влияние върху федералното законодателство се установява през 20 век⁴. Тя е свързана с процес на натрупване на „инструменти“, а президентите са прилагали уроците, научени от предходни администрации. Президентът Удроу Уилсън (1913–1921) е общопризнат като първия президент, „поел агресивна законодателна роля“⁵. При все това той напълно се провали в опитите си да убеди американския Конгрес да ратифицира Версайския договор или да се присъедини към Лигата на нациите⁶. Вероятно споменът за този провал мотиви-

¹ 531 U.S. 98 (2000). Съществуват множество научни съчинения по темата, вж. напр. **Balkin, J.** BUSH, GORE and the Boundary between Law and Politics. – Yale L.J., 2001, No. 110.

² Точките в „Законодателната програма“ на президента се докладват в *Weekly Compilation of Presidential Documents*, която се публикува всеки понеделник от Националната администрация за архивите и официалните документи и съдържа изявления, съобщения и други президентски материали, издадени от Белия дом през предходната седмица.

³ **Henkin, L.** Op. cit., p. 32.

⁴ **Chamberlain, L. H.** The President, Congress and Legislation, 1946, p. 11.

⁵ **Smith, C. A.** The White House Speaks: Presidential Leadership as persuasion, 1994, p. 22.

⁶ **Shenkman, R.** Gaining Power at any Cost: Presidential Ambition, 2000, p. 281.

ра по-късните президенти да развият ефективни стратегии за оказване на влияние върху законодателната власт, както и механизми за пълното ѝ заобикаляне.

Днес понятията „административен законопроект“¹ и „административно лобиране“ са влезли в разговорната реч. Обстоятелството, че понастоящем се приема важното място на администрацията в законотворческата схема, обаче е резултат на повече от век развитие². Както доказват събитията от 11 септември 2001 г., които предизвикаха широкомащабна законодателна реакция, множество исторически промени и външни фактори са способствали за поставянето на президентската институция в централна позиция³. Във връзка с това преценяването на възможностите на президентската институция да влияе върху законодателството по необходимост представлява само „моментална снимка“, тъй като възможностите продължават да се развиват и вървят в нови посоки.

Всяка следваща администрация проявява творчество и новаторство в усилията си да повлияе на инициативите на Конгреса така, че тези инициативи да отговарят на собствената ѝ законодателна програма. За да бъдат разбрани творчеството и новаторството, е наложително да се преразгледат допустимите конституционни параметри, в рамките на които те процъфтяват, защото „всяко действие на президента или Конгреса, на длъжностно лице или правителствена институция, трябва да намери оправдание и основание в Конституцията“⁴. Следващата стъпка е да съпоставим горното с това, което Е. Ръстоу описва като „обичайната конституция“⁵, а не просто с писаните ѝ разпоредби. Конституционната практика и развилите се допълващи Конституцията стратегии са жизненоважни за оценката на въздействието на една администрация в сферата на законотворчеството на Конгреса.

На последно място, въпреки че „влиянието“ в дадения контекст се отнася основно до сериите от координиращи действия, предприети от изпълнителната власт, за да се въздейства върху крайния резултат от определена законодателна инициатива, по-долу ще бъдат споменати няколко от случаите, в които Конгресът, в мощен отпор на поведението на изпълнителната власт, е гласувал законодателство, целящо да ограничи упражняването на нейните правомощия.

¹ Административните законопроекти са законодателни предложения, представяни от президента и изпълнителните департаменти. **Harris, J. P.** *The President and Congress*, 1963, p. 23.

² **Fisher, L.** *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*, 1998, p. 20.

³ По време на първия мандат на президента Джордж У. Буш 10 от 79-те по-значими законодателни решения са продиктувани от „войната срещу тероризма“ след 11 септември 2001 г. (**Jones, C. O.** *The Presidency in a Separated System*, 2005, p. 173).

⁴ **Henkin, L.** *Op. cit.*, p. 25.

⁵ **Rostow, E. V.** *The United States Constitution in Its Third Century: Foreign Affairs: Distribution of Constitutional Authority: President, Prime Minister or Constitutional Monarch?* – *AM. J. Int. L.*, 1989, No. 83, p. 740, 741.

Конституционни параметри – разделение на властите

Основното положение в американската Конституция, което дава живот на работещата система на управление, е доктрината за „разделението на властите“ на изпълнителна (оглавявана от американския президент), законодателна (обхващаща Конгреса)¹ и съдебна, оглавявана от Върховния съд на Съединените щати. Учените конституционалисти отбелязват, че „разделение“ е отчасти неправилен термин, защото по силата на Конституцията всяка от тези три компетентности е разпределена и между трите клона на държавното управление². Ролите, предоставени на всяка от властите, обаче са различни.

Целта на Създателите е била да не допуснат никоя от властите да се разпростре³ в сферата на другите. По тази причина, макар Конституцията да дава някои изключителни привилегии на всяка от властите, тя предвижда също и други правомощия, които да се упражняват успоредно – т.нар. проверки и противовеси. Последните поставят рамката, в която се развива възможността на президента да влияе върху дейността на Конгреса. Всяка от тези преплитачи се отговорности на свой ред води до приемането, интерпретацията и прилагането на закона. Според често цитираните думи на Нюстадт американската система на управление повече прилича на „разделение на институциите, споделящи властта“⁴.

Конституцията посочва като изпълнителна власт само президента – един-единствен индивид, – очевидно без да взема предвид милионите служители в модерната изпълнителна власт, около 2000 от които са включени в институцията на американското президентство⁵. Въпреки че Конституцията специално споменава „изпълнителни департаменти“, които трябва да предоставят на президента необходимите съвети в съответните си области на специализация⁶, тя мълчи по въпроса за служителите и

¹ Конст. на САЩ, чл. I, § 1: „Конгресът на Съединените щати се състои от Сенат и Камара на представителите“; Конст. на САЩ, XVII поправка, клауза 1: „Сенатът се състои от по двама сенатори от всеки щат, избирани пряко от народа на щата за шест години. Всеки сенатор има един глас“.

² Вж. общо **Dellinger, W.** Op. cit., p. 521, **Fisher, L.** Op. cit.; **Neustadt, R. E.** Op. cit.

³ **Dellinger, W.** Op. cit., p. 514.

⁴ **Neustadt, R. E.** Op. cit., p. 33.

⁵ Списък на службите, включващи понастоящем Изпълнителната служба и Службата на Белия дом, може да бъде намерен на адрес <http://www.whitehouse.gov/government/eop.html> (посетен последно на 25 юни 2007 г.); вж. също **Berman, L.** Op. cit., p. 113: „Около 400 са членовете на персонала на Белия дом – група от назначени политически лица, чиято роля и правомощия варират от относително обикновени (организиране на пътувания, отговаряне на кореспонденция) до изключително значими (писане на речи, съветване по политически въпроси)“.

⁶ Конст. на САЩ, чл. II, § 2.

персонала на Белия дом. В действителност чак през 1939 г. Конгресът за пръв път осигурява на президента Франклин Д. Рузвелт (1933–1945) структура от шест души, които да му помагат в осъществяването на изпълнителните му правомощия¹.

Изпълнителната власт продължава постоянно да се разраства. Кабинетът, който се състои от изпълнителни департаменти, има девет департамента в началото на века², но днес те са петнадесет. Членовете на Кабинета, които се назначават от президента със съгласието на две трети от Сената, оглавяват изпълнителните департаменти³.

Изпълнителните департаменти имат право да издават подзаконовни актове по прилагането на законите на Конгреса. Това те правят по силата на правомощия, делегирани им от Конгреса – да тълкуват „разумно“ закона⁴. Макар членовете на Кабинета да могат да бъдат отстранявани по волята на президента, той няма власт да им диктува съдържанието на подзаконовите актове.

Изпълнителната власт обхваща, *inter alia*, Националния съвет по сигурността и Централното разузнавателно управление, които са прибавени след Втората световна война⁵. При все това действителните размери на изпълнителната власт се разкриват от множеството т.нар. независими агенции⁶ – правна и административна конструкция, която не е съществувала по времето на приемането на Конституцията. Тези структури се оглавяват от служители на федералното правителство и включват, *inter alia*, Комисията по ценните книжа и борсите (КЦКБ), Федералната търговска комисия (ФТК) и Комисията по атомно регулиране (КАР). Тяхната конституционна взаимовръзка с президента не е същата като тази на изпълнителните департаменти. Накратко, действителният апарат на управлението е в ръцете на президента. Точно поради това отграничение може да се говори за *негова* администрация⁷.

¹ Shull, S. A., Thomas, N. C. Presidential Policymaking: An End-of-Century Assessment, 1999, 131–135.

² Jones, C. O. Op. cit., p. 77.

³ Конст. на САЩ, чл. II, § 2. Добре известно е, че не всеки федерален служител е конституционно длъжностно лице. По-подробно обсъждане вж. Dellinger, W. Op. cit., 552–556.

⁴ Според т.нар. доктрина Шеврон съществува презумпция, че правилата, приети от агенциите въз основа на закон, са валидни. За обсъждане на доктрината и правните проблеми, породени от нея, вж. Gersen, J. E., Chevron, A. V. As A Voting Rule. – Yale L. J., 2007, No. 116, p. 676.

⁵ Public Law 253 (80 Конгрес). Законът за националната сигурност създава НСС, „за да съветва президента във връзка с интегрирането на вътрешната, външната и военната политики, свързани с националната сигурност“. ЦРУ има за задача да извършва разузнаване. Събранието на командващите щабовете на армията координира военните дейности.

⁶ „Независимите агенции се създават с акт на Конгреса и по делегация от Конгреса приемат нормативни актове и упражняват други „квазизаконодателни“ правомощия“. (Henkin, вж. по-горе, бел. 1, p. 128).

⁷ Fried, C. Saying What the Law Is, 2005, p. 59.

Законодателната сфера

Конституцията предоставя цялата предвидена в нея законодателна власт на Конгреса и поставя изискването законите да бъдат приети от двете камари на Конгреса, а после – одобрени и подписани от президента. Следователно и „двукамарността“, и „представянето“ на закона на президента са задължителни условия за валидността на законодателния акт. В допълнение Конституцията в т.нар. клауза за представяне дава на президента неограничената власт да налага вето на представените му законопроекти. Президентското вето ефективно блокира законопроекта, освен ако Конгресът впоследствие не го преодолее с мнозинство от две трети¹.

По време на законодателния процес Конгресът нерядко добавя в законопроектите разпоредби, известни като „съпътстващи клаузи“, които нямат реална връзка с цялостната цел на даден акт. Когато законопроект, изпълнен с такива клаузи, бъде представен на президента, последният е изправен пред алтернативата или да го приеме, или да откаже да го приеме. Конституционният текст предоставя на президента две възможности – или да наложи вето на законопроекта, или да го ратифицира и да го „прилага точно“². В отделни моменти и президентът, и Конгресът с различен успех са опитвали да създадат алтернативни конституционни пътища с по-малко драстични резултати, като механизмите на „частичното вето“ или „законодателното вето“³.

Правомощията по отпускане на бюджетни средства⁴ принадлежат единствено на Конгреса. Това означава, че Конгресът ежегодно определя средствата на изпълнителната власт за следващата година, което му позволява да решава дали и в каква степен да финансира политиките, предложени от президента. За Камарата на представителите е запазено изключителното право на законодателна инициатива за данъчните закони. По традиция обаче тази Камара съставя и законопроектите за бюджета⁵.

¹ Конст. на САЩ, чл. I, § 7. Тази алинея в съответната си част постановява: „Всеки законопроект, който е преминал през Камарата на представителите и през Сената, се представя на президента на Съединените щати преди да стане закон; ако президентът го одобри, той го подписва, а ако не – го връща заедно с възраженията си на тази камара, която го е създала. Камарата вписва подробно възраженията в протоколите си и преразглежда законопроекта. Ако след преразглеждането две трети от членовете на тази камара се съгласят да приемат законопроекта, той се изпраща заедно с възраженията на другата камара, която също го преразглежда, и ако бъде одобрен с мнозинство две трети от тази Камара, законопроектът става закон“.

² Конст. на САЩ, чл. II, § 3.

³ „Частичното вето“ се обсъжда по-долу. „Законодателното вето“ има дълга история: „Според типичната законова конструкция Конгресът оправомощава изпълнителната власт да приема нормативни актове, но предвижда, че разпоредбите, създадени от една агенция, не влизат в сила, ако Камарата или Сенатът приемат „решение за вето“, изразяващо неодобрението им“. (Fallon, Jr., R. H. Op. cit., p. 180).

⁴ Конст. на САЩ, чл. I, § 9.

⁵ Конст. на САЩ, чл. I, § 7.

Международни договори и отношения, президентско „законодателство“

Четири от седемте разпоредби на Конституцията уреждат международните договори, като по този начин ги въздигат във „вътрешно право“, наред със самата Конституция и приетите въз основа на нея закони¹. Конституцията предоставя на президента правото „да сключва международни договори със съвета и съгласието“ на Сената, което означава, че две трети от членовете на Сената трябва да гласуват „за“². Следователно всеки международен договор, сключен съгласно тези разпоредби, се превръща в правно задължителен акт, а президентът на практика действа също като законодател.

Съгласно доктрината за пряко и непряко изпълнимите международни договори³, за да бъдат приложени някои договори, е нужно Конгресът да приеме закони. Непредприемането на действия от Конгреса не променя обвързващия характер на международните договори⁴. Поради това, че е заложен международният престиж на администрацията, изпълнителната власт има основателна причина да се опита да контролира резултата от решението на Конгреса дали да приеме, или да отхвърли даден международен договор.

Конституцията разкрива други балансиращи механизми⁵, като предоставя „силата на мечата“ на изпълнителната власт, а „силата на хазната“ – на законодателната. Тя провъзгласява президента за единствен главнокомандващ на въоръжените сили⁶, но изисква състоянието на война да се обявява от Конгреса⁷. Освен това Конгресът е този, който е облечен във властта да набира войски и да отпуска средства за издръжката им⁸. Финансирането на войната в Ирак от Конгреса и неколкотократно заплахи да бъде включена задължителна дата за изтегляне на американските сили като част от законопроект за отпускане на средства е проявление на често разиграващата се борба между изпълнителната и законодателната власт⁹.

¹ Конст. на САЩ, чл. VI.

² Конст. на САЩ, чл. II, § 2.

³ **Henkin, L.** Op. cit., 198–203. „Непряко изпълнимите международни договори“ изискват Конгресът да приеме вътрешноправен законодателен акт за приложението им.

⁴ Op. cit., p. 203.

⁵ **Eleda, J. K., T. J., Nicola.** Congressional Research Service: Report to Congress: Congressional Authority to Limit Military Operations in Iraq, 2007, p. 3.

⁶ Конст. на САЩ, чл. II, § 2.

⁷ Конст. на САЩ, чл. I, § 8.

⁸ Пак там.

⁹ **Dellinger, W., C. Schroeder.** The Purse Isn't Congress's Only Weapon. N.Y. Times, 14 март 2007 г.; **Hulse, C.** The Struggle for Iraq; Congress Passes War Funds Bill, Ending Impasse, N. Y. Times, May 25, 2007, p. A1.

В исторически план, още от 19 век насам, в случай на въоръжени конфликти от по-малък мащаб президентите не са се колебали да използват военна сила без изрично позволение от Конгреса¹. При избухването на Втората световна война обаче не е имало съмнение по въпроса, че президентът Франклин Рузвелт се нуждае от благословията на Конгреса за военно участие на Съединените щати. Налага се Рузвелт да се бори със съществуващите закони, осигуряващи изолационизъм, и с противопоставянето на Конгреса.

В отговор на това той се възползва все повече от онези особени конституционни правомощия, които президентът има в качеството си на главнокомандващ, и от властта си „да прилага точно“ съществуващите закони². За да предостави съществена подкрепа на британската военна кампания, без да се налага да моли американския Конгрес да обяви война, Рузвелт се възползва от вече съществуващата, но рядко използвана практика на „изпълнителните договори“ – международни споразумения, сключвани с чужда държава пряко от президента при липса на каквато и да било намеса от страна на Конгреса. От серията „изпълнителни договори“, които Рузвелт сключва, за да постигне целите на своята външна политика, най-забележителен е договорот за „наем на земя“, подпомагащ Британската военна кампания³. Използването на инструмента на „изпълнителните договори“ дава възможност на Рузвелт „да промени ролята на Съединените щати от стриктен неутралитет по отношение на Европейската война на състояние на полувойна“⁴. Президентското упование в „изпълнителните договори“ впоследствие се превръща в нещо обичайно. Като посочват, че конституционните предели на предмета на изпълнителните договори остават неопределени и до днес, специалистите конституционалисти изразяват загриженост, че заобикалянето на конституционната гаранция на участието на Конгреса не е желателен резултат⁵.

Модерният президент издава буквално стотици „президентски директиви“ в качеството си на глава на изпълнителната власт. Тези директиви често са президентски заповеди, които не са изрично основани на Конституцията или предвидени в нея. Те не са конституционно регламентирани, но следват от отделните конституционни правомощия на изпълнителната власт. Назовават се с различни термини, като най-

¹ Goldsmith, J., J. F. Manning. The President's Completion Power. – Yale L. J., 2006, No. 115, p. 2280.

² Управлението на федералното правителство и изпълнението на широк брой закони от президента следва от „клаузата за грижата“.

³ Служба за проучвания към Конгреса analysis and interpretation of the constitution (изд. 2002, доп. 2004), достъпно на адрес <http://www.gpoaccess.gov/constitution/browse2002.html>, (посетен последно на 25 юни 2007).

⁴ Пак там.

⁵ Henkin, L. Op. cit., p. 224.

често срещаните са „изпълнителни заповеди“ и „прокламации“¹. Все пак от време на време тези актове се появяват и под простото наименование „президентски директиви“. Когато издава директива, президентът не е длъжен да посочи на кое свое конституционно правомощие се осланя. Установено е като практика президентът да се позовава едновременно на цялата съвкупност от своите конституционни и делегирани от Конгреса правомощия. В резултат на това всеки опит да се отнесе дадена директива към определено правомощие може да се окаже безплодно усилие, освен ако изпълнителната власт не реши да се позове на конкретно конституционно правомощие, като го назове изрично².

През 1942 г. президентът Рузвелт с „изпълнителна заповед“ разпорежда евакуацията от западното крайбрежие на всички американски граждани от японски произход и тяхното интерниране до края на войната³. По-раншната дилема на Рузвелт с влизането във Втората световна война кара неговия приемник президента Хари Труман да издаде изпълнителна заповед, която поставя началото на използването на военна сила в корейския конфликт. Това е първият случай, в който изпълнителната власт влиза в мащабен военен конфликт без изричното разрешение на Конгреса и търси финансиране едва впоследствие⁴.

Президентската „прокламация“ – друга разпространена форма на президентска директива, може да е изцяло церемониална: например първият президент Джордж Вашингтон определя Деня на благодарността за американски празник с прокламация⁵. Прокламацията може да отправя и глобално послание, като тази на президента Роналд Рейгън, с която през 1998 г. се установява изключителна икономическа зона и се определят 12 мили териториално море за Съединените щати⁶. „Прокламацията за еманципация“ на президента Абрахам Линкълн от 1863 г. има за цел да премахне робството в няколко южни щата.

¹ Има и по-малко известни видове, включително административните заповеди. *Вж. общо Relyea, H. C.* CKS Report for Congress: Presidential Directives: Background and Overview, 2007, p. 6.

² *Henkin, L.* Op. cit., p. 36.

³ Exec. Order No. 9006, цит. по *Cole, D.* Enemy Aliens, 2003, p. 89.

⁴ *Goldsmith, J., J. F. Manning.* Op. cit., p. 2284. През юни 1950 г. Труман обявява, че Съветът за сигурност на ООН е заповядал Северна Корея да изтегли силите си от Южна Корея на позиция северно от 38-ми паралел. Когато Северна Корея не се подчинява, Труман заповядва да се изпратят войски на САЩ в Южна Корея.

⁵ Modern History Sourcebook: George Washington: Thanksgiving Proclamation, 1789, достъпно на адрес: <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1789thanksgiving.html>, (посетен последно на 27 юни 2007).

⁶ 19 WEEKLY Comp. Pres. Doc. 383 (March 10, 1983); 48 Fed. Reg. 1065.

Много е написано за тези „законоподобни“ заповеди като примери за „президентска власт без убеждаване“ и „право с един замах на перото“¹. В процеса на издаване на тези президентски директиви по дефиниция Конгресът бива заобиколен изцяло. По тази причина тяхното пряко влияние върху законодателната дейност на Конгреса може да не изглежда очевидно. При все това в някои случаи Конгресът е реагирал законодателно на някои изпълнителни заповеди, като е приемал актове, които ефективно изменят или отменят изпълнителната заповед, или се опитват да наложат контрола на Конгреса по друг начин. През 1935 г. например Конгресът приема закон, който изисква всички президентски прокламации и изпълнителни заповеди да бъдат публикувани във Федералния регистър², и сега те се номерират и кодифицират³. Със закон от 1972 г.⁴ Конгресът налага изискването президентът да докладва в рамките на 60-дневен срок за някои действия, предприети чрез изпълнителни заповеди.

Военната заповед е друг тип президентска директива, издавана въз основа на властта на президента като главнокомандващ. Както се посочва по-долу, начинът, по който я използва президентът Джордж У. Буш, провокира силна негативна реакция от страна на Върховния съд на Съединените щати. Съдът постановява, че този начин е извън конституционните правомощия на президента. Рутинно се издават също така и „писма за търговски актове“ и „национални актове по сигурността“, макар последните обикновено да се определят като „секретна информация“ и да не се публикуват.

Президентите след Рузвелт продължават да отстояват много широки правомощия за използване на военна сила без специално позволение на Конгреса⁵ и с времето се създава практика на Конгреса да се изпращат „военни съобщения“ от президента едновременно с предприетите вече действия⁶. В резултат на това конституционното разделение на властите между президента и Конгреса („партньори, които си съперничат от 200 години“⁷) в областта на външните работи остава противоречив въпрос

¹ Jones, C. O. Op. cit., p. 255, цитиращ Howell, W. G. Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action (2003), и Mayer, K. R. With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Powers, 2001.

² Relyea, H. C. Op. cit., p. 6.

³ Вж. напр. „Executive Orders FAQs“ на адрес: <http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/about.html> (посетен последно на 24 юни 2007).

⁴ Законът по случая *Заблоки* (The Case-Zablocki Act) от 24 август 1972 г., Pub. L. No. 92-403, § I, 86 Stat. 619 (1972); изменен с Pub. L. No. 95-45, § 5, 91 Stat. 224 (1977); Pub. L. No. 95-426, title VII, § 708, 92 Stat 993 (1978); PUB. L. No. 103-437, § 1, 108 STAT. 4581 (1994).

⁵ Goldsmith, J., J. F. Manning. Op. cit., 2291–2292.

⁶ Smith, C. A. Op. cit., p. 23. Смит използва като пример случая с войната в Залива от 1991 г.

⁷ Rostow, E. V. Op. cit., p. 23740.

сред тълкувателите на правото. Обхватът на правомощията на президента във външните работи продължава да бъде спорен¹.

Конгресът отговаря чрез „силата на хазната“, като приема закони, предназначени да ограничат разходите на изпълнителната власт за войни и конфликти в чужбина. Най-забележителният пример е Резолюцията за военните правомощия от 1973 г.², приета в разгара на Виетнамската война, когато на власт е президентът Ричард Никсън. Този акт налага ограничения на властта на президента да влиза във войни или конфликти без разрешението на Конгреса, като разпорежда, че той може да постанови влизане въоръжените сили във военни действия само вследствие на „(1) обявяване на война, (2) специално оправомощаване със закон или (3) национално извънредно положение, създадено от нападение над Съединените щати, техни територии или имущество, или техни въоръжени сили“³.

По-късен пример възниква по време на администрацията на президента Роналд Рейгън. Това е „Поправката Боланд“ от 1984 г., която препяства военната помощ за никарагуанските „контри“⁴. Това не намалява усилията на изпълнителната власт да осъществи своята политика: „Президентът Рейгън отговаря, като търси пари за „контрите“ от чужди държави и заможни хора и като прехвърля средства от продажбата на ракети на Иран“⁵. Президентите са били в състояние стратегически да заобиколят всяко ограничение, прието от Конгреса, дори ако това изглежда на границата на позволеното от Конституцията. През 1999 г. президентът Уилям Клинтън намира начин да изпрати военни сили в Сърбия без предварителното съгласие на Конгреса. С голяма доза сигурност може да се заключи, че борбата за надмощие в използването на американските военни сили и във външните отношения ще продължи да бъде забележителна черта на *modus operandi* на американското управление и ще бъде стимул за бъдещо „противодействащо“ законодателство.

„Лобиране“ в Конгреса от администрацията

Отношението между изпълнителната власт и законодателната власт е зададено от Конституцията като сложно по своята природа. То е отношение едновременно на партньорство, взаимозависимост и борба за власт, усложнени още повече от честите

¹ **Prakash, S. B., M. D. Ramsey.** The Executive Power over Foreign Affairs. – Yale L.J., 2001, No. 111, 243–246.

² Pub. L. No. 93–148, 87 Stat. 555 (1973).

³ За подробно обсъждане на дейността на Конгреса по контрола на разходването на средства от изпълнителната власт вж. **Fletcher, A., F. Shen.** War and Appropriation. – Harvard Law School Federal Budget Policy Seminar, Briefing Paper No. 9 (2005), цитиращ Закона за продължаващото отпускането на средства от 1973 г., Continuing Appropriations Act of 1973, Pub. L. No. 93–52 (1975).

⁴ Op. cit., p. 4.

⁵ Op. cit., p. 11.

случаи на „разделено управление“, което означава, че контролът над президентството и едната или и двете камари на Конгреса е в ръцете на противопоставящи се политически партии.

При рутинното упражняване на своите правомощия и задължения модерният президент се представлява пред Конгреса от назначени от него лица, на които той делегира правото да упражняват всички президентски правомощия освен тези, които са в изключителната му компетентност¹. Много от тези лица служат също за функционален еквивалент на професионални „лобисти“, длъжни да прокарват законодателната програма на администрацията². Членовете на кабинета „служат на първо място като емисари“ и „говорители“³ на администрацията.

Институционализацията на рутинното „лобиране“⁴ пред членове на Конгреса от страна на президентството или от негово име се заражда постепенно. Още в зората на своето управление президентът Дуайт Айзенхауер (1953–1961) създава Звеното за законодателно съгласуване⁵, предназначено да се занимава с Конгреса. Това отбелязва началото на официалното лобиране от страна на изпълнителната власт⁶. Предходните президенти са се опитвали, разбира се, да въздействат в своя полза върху хода на дейността на различните Конгреси. От съвременна перспектива учените посочват, че усилията на президента Абрахам Линкълн (1861–1865) „да влияе“ на законодателя по време на тежките години на Американската гражданска война включват ранна форма на „лобиране“⁷.

¹ **Harris, J. P.** Op. cit., p. 23; Сред правомощията, които обикновено се приема, че президентът не може да делегира, са правото на помилване и правото да назначава длъжностни лица (**Henkin, L.** Op. cit., p. 34).

² **Collier, K. E.** *Between the Branches. – The White House Office of Legislative Affairs*, 1997, p. 1.

³ **Jones, C. O.** Op. cit., p. 125.

⁴ Дейността на Конгреса, целяща да забрани агитирането на обществеността от служители на изпълнителната власт, датира от 1919 г. За общ преглед на законодателните усилия, имащи за цел да контролират лобирането от страна на изпълнителната власт, вж. **Fisher, L.** Op. cit., 57–62.

⁵ Звеното за законодателно съгласуване работи, „за да увеличи законодателната подкрепа за президента“, и полага усилия да предвиди моделите на гласуване в Конгреса. **Conley, R. S., R. M. Yon.** *Legislative Liaison, White House Roll Call Predictions, and Divided Government: The Eisenhower Experience, 83rd–84th Congresses*, достъпна на адрес: <http://www.clas.ufl.edu/users/rconley/Eisenhower/Eisenhower1.pdf>, (посетен последно на 24 юни 2007).

⁶ **Collier, K. E.** Op. cit., p. 2.

⁷ **Shaft, J.** *The Domestic Lincoln: White House Lobbying of the Civil War Congresses.* – *White House Studies*, 2002, No. 2, достъпна на адрес: <http://www.questia.com/Index.jsp> (въведете „Jon Schaff“ в „търсене в библиотеката“, после намерете „Journal Articles“). Линкълн отлага свикването на Конгреса за почти четири месеца, за да си даде време да извърши определени действия, които смята за необходими за спасяването на Съединените Щати. След това той търси последващо одобрение на Конгреса и го получава (**Shenkman, R.** Op. cit., p. 166).

Сформираната от Айзенхауер служба по-късно се превръща в Служба за връзки с Конгреса (СВК) и днес е позната като Служба на Белия дом по законодателните въпроси¹. Литературата обръща внимание на различаващите се стилове и подходи, демонстрирани от президентите при използването на тази служба в личните им дела с членове на Конгреса и в усилията да се събере подкрепата на конгресмените за законодателство от значение за администрацията. Айзенхауер използва службата отчасти като „буфер“ в отношенията си със законодателната власт²⁸. При администрацията на президента Джон Ф. Кенеди (1961–1963) СВК се превръща във „важен инструмент на президентско ръководство“⁴³, служещ като фокусна точка за социално, информационно и политическо взаимодействие с членове на Конгреса. Ефективността на дейността на СВК при по-късните администрации зависи от това дали главата на изпълнителната власт е вече изкусен в „законодателната езда“ (например и президентите Джонсън и Форд са бивши членове на Конгреса, а президентите Никсън и Джордж Х. Буш са служили като вицепрезиденти), или е дошъл във Вашингтон като „външен човек“, подобно на президентите Картър, Рейгън и Клинтън⁴.

В рамките на модерната администрация повечето изпълнителни департаменти и агенции поддържат собствени „служби по законодателните въпроси“, чиято функция е да популяризират и защитават законодателната програма на администрацията. Примерите включват Националната въздушна и космическа агенция (НАСА), Департамента на правосъдието⁵ и Департамента за делата на ветераните⁶. Персоналът на службите по законодателните въпроси насочва усилията си към взаимодействие с членовете на Конгреса, за да осигури благоприятно развитие по тези предложения на администрацията, които засягат съответния департамент или агенция.

Друг инструмент за информиране на Конгреса относно възгледите на администрацията по почти всеки значим законодателен акт е „Бюлетинът за политиката на администрацията“ (БПА)⁷. Той се издава редовно от Службата по мениджмънт и бю-

¹ **Collier, K. E.** Op. cit., p. 17.

² Op. cit., p. 77.

³ Op. cit.

⁴ За оценка на ефективността на отделните президенти в личните им дела с членове на Конгреса, **Fisher, L.** Op. cit., 52–55; вж. общо **Collier, K. E.** Op. cit.

⁵ Вж. напр. изявлението на Jon P. Jennings, действащ помощник-министър на правосъдието, Служба по законодателните въпроси, пред Комитета по правителствени реформи, Камара на представителите на САЩ, относно проявяване на снизходителност към пуерториканските националисти, на адрес: <http://www.usdoj.gov/archive/ola/testimony/1999/jennings.htm> (посетен последно на 24 юни 2007 г.).

⁶ Вж. напр. U. S. Dept. of Veteran Affairs, Communications to Congress на адрес: <http://www.va.gov/oca/c2c.asp> (посетен последно на 24 юни 2007 г.).

⁷ Онлайн сбирка на всички Бюлетини за политиката на Администрацията (Statements of Administration Policy) от 1997 г. насам може да бъде намерена на адрес: <http://www.presidency.ucsb.edu/saps.php> (посетен последно на 27 юни 2007 г.).

джет¹, която е неразделна част от Изпълнителната служба на президента. Например на 5 юни 2007 г. е издаден БПА, сочещ, че администрацията силно се противопоставя на висящия Законопроект за засилено изследване на стволовите клетки² и предвиждащ президентско вето по този законопроект на 20 юни³. БПА обичайно се предава на Камарата или на Сената, или на определен комитет в някоя от двете камари.

Накратко, лобирането на администрацията днес се е превърнало в очакван и нормален аспект в политическото, правно и законодателно уравнение, и се приема за такъв от медиите и обществеността⁴. Интензивно лобиране съпътства почти всички инициативи на администрацията – от търговски законопроекти до поставянето на кандидатурите за Върховния съд на Съединените щати. В литературата се подчертава, че „малко служби на Белия дом са се разраснали толкова, колкото Службата на Белия дом за комуникация и Службата на прессекретаря“⁵. Изпълнителните департаменти и някои агенции използват също „законодателни съветници“. Това са юристи, натоварени с изготвянето на законопроекти – „изкуство, което изисква големи умения, познания и опит“⁶. Тези законопроекти създават основата за законодателните предложения на администрацията. С времето законотворците от Конгреса са започнали да разчитат на департаментите на Кабинета да изготвят законодателството или неговите промени⁷. Камарата на представителите и Сенатът използват също така и собствени законодателни съветници⁸.

¹ За повече информация за СМБ вж. нейния уебсайт на адрес: <http://www.whitehouse.gov/omb/> (посетен последно на 27 юни 2007).

² Бюлетин за политиката на администрацията, достъпен на адрес: <http://www.whitehouse.gov/omb/legislative/sap/110-1/s5sap-r.pdf> (посетен последно на 27 юни 2007).

³ В допълнение към текста на съобщението за вето уебсайтът на Белия дом предоставя изложение на фактите, аудио-клип и други материали, обясняващи позицията на президента. Те са достъпни на адрес: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/06/> (посетен последно на 27 юни 2007).

⁴ Вж. например **Baker, P.** *White House Shifts Its Lobbying Strategy*, Washington Post, Oct. 13, 2005, A7; John King/CNN, *White House Steps Up Lobbying Effort for China Trade Bill*, достъпно на адрес: <http://archives.cnn.com/2000/ALLPOLITICS/stories/05/02/whchina.cnn/index.html>; *Clinton Continues to Lobby Undecided House Member on China Trade Pact*, CNN.com (16 май 2000 г.), достъпен на адрес: <http://archives.cnn.com/2000/ALLPOLITICS/stories/05/16/clinton.china/index.html>; изявление *Honoring the Life of President Ronald Reagan*, 150 CONG. REC. 79, (8 юни 2004).

⁵ **Jones, C. O.** *Op. cit.*, p. 135.

⁶ **Johnson, C. W.** *How Our Laws Are Made*. – H.R. Doc., 2003, No. 108–93, p. 6. В някои случаи проектът е резултат от проучване, продължило година или повече, и извършено от комисия или комитет, посочени от президента или член на кабинета.

⁷ **Collier, K. E.** *Op. cit.*, p. 19.

⁸ За повече информация за правните съветници към Сената вж. Службата за правни съвети: Сенат на Съединените щати, на адрес: <http://slc.senate.gov/> (посетен последно на 27 юни 2007).

В рамките на администрацията Службата за правни съвети (СПС)¹ има за задача да извършва преглед на конституционността на законопроектите, като съветва изпълнителната власт по всички конституционни проблеми и разглежда въпросите, които се нуждаят от одобрението на тази власт, във връзка с тяхната форма и законосъобразност. СПС от дълго време се придържа към една интерпретация на Конституцията, която предоставя на изпълнителната власт правото на независимо тълкуване на закона. По тази причина СПС играе централна роля при тълкуването на Конституцията по отношение на правомощията на президента да действа независимо². Поради това, че трима от настоящите и доскорошни съдии във Върховния съд на Съединените щати преди това са служили в СПС (съдия Скалия, съдия Алито и покойният председател на съда Ренкуист)³, експертите конституционалисти обръщат специално внимание на становищата, на които СПС дава гласност⁴.

Официалният път за връзки с Конгреса е под формата на многобройни „административни съобщения“, които са публично достояние чрез Федералния регистър. Голям брой съобщения „от президента“ включват предаването на законово изискуеми доклади⁵, международни договори и текстове на предложени законопроекти⁶. Административните съобщения служат още и за предаването на съобщения и писма от членовете на Кабинета или главите на агенции. Съдържанието на тези административни съобщения разкрива ключа към значителна част от координираните действия на администрацията да влияе на дейността на Конгреса.

но на 24 юни 2007). За повече информация за правните съветници на Камарата вж. Службата за правни съвети: Камара на представителите на Съединените щати, на адрес: <http://legscoun.house.gov/> (посетен последно на 24 юни 2007).

¹ За обща информация за Службата за правни съвети вж. Департамент на правосъдието на САЩ, Службата за правни съвети, на адрес: <http://www.usdoj.gov/olc/> (посетен последно на 24 юни 2007).

² За детайлна обосновка на историческите тълкувания на СПС вж. общо **Dellinger, W.** *Op. cit.*

³ За оживено обсъждане на централната роля на СПС по отношение на съвременната конституционна теория вж. **Rosen, J.** *Bush's Leviathan State: The Power of One.* – *The New Republic Archives*, (18 юли 2006 г.), на адрес: <http://www.tnr.com/doc.mhtml?i=20060724&s=rosen072406> (посетен последно на 24 юни 2007 г.).

⁴ За пример на достъпни в интернет мнения на СПС вж. Департамент на правосъдието на САЩ, 2007, Меморандуми и мнения, достъпни на адрес: <http://www.usdoj.gov/olc/2007opinions.htm> (посетен последно на 24 юни 2007 г.).

⁵ Като пример за съобщение, предаващо доклад до Конгреса по Закона за външните работи, вж. *Letter to Congressional Leaders Transmitting Report on Cyprus.* – *WEEKLY Comp. Pres. Doc.*, 2002, No. 43, 1858–1859.

⁶ Предложените от администрацията законопроекти обичайно са адресирани до председателя на Камарата на представителите и председателя на Сената. После съобщението се препраща на постоянния комитет или комитети, които са компетентни в сферата, до която се отнася предложението (**Johnson, C. W.** *Op. cit.*, р. 6).

Изпълнение на законодателната платформа на администрацията

Конституционна основа на ролята на президента като активна движеща сила на законотворчеството на Конгреса е чл. 2, ал. 3¹ от Конституцията. За целите на конституционния анализ алинеята се подразделя допълнително от някои експерти на „Клауза за състоянието на Съюза“ и „Клауза за препоръка“². Президентът има позитивното задължение да докладва на Конгреса „за състоянието на Съюза“ и „да препоръчва за разглеждане такива мерки“³, които смята за „необходими и целесъобразни“⁴. Често в миналото президентите просто са изпращали на Конгреса писмен доклад. Постепенно възниква формализиран процес за предаване на президентския доклад във вид на годишно послание и изпращане на предложения от държавния глава бюджет⁴ на Конгреса. Модерните администрации допълнително описват посланието като „обръщение към нацията“⁵ и то се е превърнало в „единствения голям държавен документ на Съединените щати, който се чете и обсъжда широко“⁶. Излъчвано на живо по основните телевизионни канали и по интернет, обръщението за състоянието на Съюза вероятно е „най-значимият пример за законодателно лидерство“⁷.

Някои от президентските предложения може да са широко формулирани, като общо искане за предприемане на действия от Конгреса. Повечето са включени в приложение към бюджета под формата на вече изготвени законопроекти, които отразяват приноса на заинтересуваните департаменти и агенции – плод на многобройни кръгове от обсъждания. Така предоставените от президента препоръки обаче не обвърз-

¹ Конст. на САЩ, чл. II, § 3: „Той периодично дава на Конгреса информация за състоянието на Съюза и препоръчва за разглеждане от Конгреса такива мерки, които счита за необходими и целесъобразни“.

² **Kesavan, V., J. G. Sidak.** Op. cit., p. 5.

³ За анализ на „Клаузата за препоръката“ във връзка с предложените законопроекти, изхождащи от президента, вж. **Kesavan, V., J. G. Sidak.** Op. cit., p. 48.

⁴ Вж. напр. GOP Office of Management and Budget, *The Budget of the United States Government Fiscal Year 2008* (2007).

⁵ Текстът на едно от обръщанията към нацията (43 WEEKLY COMP. PRES. DOC. 55 (26 януари 2007 г.) е достъпен на адрес: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=1996_public_papers_vol1_text&docid=pap_text-54, (посетен последно на 24 юни 2007). За по-ранни примери вж. текста на обръщението на президента Джордж Х. Буш от 28 януари 1992 г., достъпно на адрес: http://www.c-span.org/executive/transcript.asp?cat=current_event&code=bush_admin&year=1992 (посетен последно на 24 юни 2007), и текста на обръщението на президента Уилям Клинтън от 23 януари 1996 г., достъпен на адрес: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=1996_public_papers_vol_text&docid=pap_text-54 (посетен последно на 24 юни 2007).

⁶ **Kesavan, V., J. G. Sidak.** Op. cit., p. 21.

⁷ **Smith, C. A.** Op. cit., p. 22.

ват Конгреса, нито пък съществува конституционно или законово изискване определен законопроект да бъде внесен в Конгреса. Все пак в литературата се подчертава, че Конгресът „не може нехайно да [ги] игнорира“. Като използва думата „разглежда-не“, Конституцията, изглежда, изисква сериозно внимателно обмисляне и обсъждане¹.

От президентския подиум до „национален закон“ – случаят със Закона за отечествената сигурност от 2002 г.²

Изследването на процесите, довели до приемането на Закона за отечествената сигурност от 2002 г., илюстрира как една инициатива на Конгреса подтиква администрацията да формулира собствен план и да окаже натиск върху Конгреса да приеме нейната гледна точка. Законът за отечествената сигурност от 2002 г. е само един от десетките актове след 11 септември, сред които е и Патриотичният акт³. Номенклатурата на „отечествената сигурност“ навлиза в употреба веднага след атарките от 11 септември, когато президентът въвежда нова серия от „президентски директиви за отечествената сигурност“ (ПДОС)⁴.

Предложеният проект за Закон за отечествената сигурност има простата цел да получи одобрението на Конгреса за създаването на ниво Кабинет на Департамент на отечествената сигурност (ДОС), който да обедини определен брой вече съществуващи, но несвързани организационно функции и отговорности. В своето обръщение за състоянието на Съюза от януари 2002 г. президентът Джордж У. Буш говори за финансирането на националната сигурност и на отечествената сигурност⁵. През март той издава президентска директива, създаваща Консултативната система за отечествена сигурност (КСОС)⁶, и изпълнителна заповед, създаваща Консултативен съвет и Висш консултативен комитет за отечествена сигурност⁷. Освен това президентът създава Служба за отечествена сигурност, чийто ръководител, Том Ридж, е назначен от

¹ Kesavan, V., J. G. Sidak. Op. cit., p. 37.

² Pub. L. No. 107–296, § I, 116 Stat. 2135 (2002).

³ Pub. L. No. 107–56, § I, 115 Stat. 272 (2001). Патриотичният акт е приет с рекордна скорост – само 45 дни след събитията от 11 септември 2001 г.

⁴ Relyea, H. C. Op. cit., p. 6.

⁵ Обръщение пред обща сесия на Конгреса за състоянието на Съюза, 38 Weekly Comp. Pres. Doc. 133–39 (1 февруари 2002 г.), достъпно на адрес: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=2002_presidential_documents&docid=pd04fe02_txt-11, (посетен последно на 24 юни 2007 г.).

⁶ 38 Weekly Comp. Pres. Doc. 133–139 (24 октомври 2002 г.).

⁷ Exec. Order No. 13260, Establishing the President’s Homeland Security Advisory Council and Senior Advisory Committees for Homeland Security, 38 Weekly Comp. Pres. Doc. 474 (19 март 2002 г.).

президента без участието на Конгреса. По съвет на Белия дом Ридж отказва да дава показания пред Конгреса под предлог, че не е назначен от Сената¹. В онзи момент администрацията не твърди, че съществува необходимост от нов изпълнителен департамент.

Така идеята за ДОС съществува в общественото съзнание от няколко месеца и в Конгреса вече са внесени различни законопроекти по този въпрос. По-специално сенатор Либерман от Кънектикът внася законопроект, предвиждащ ДОС в Кабинета (което би означавало че г-н Ридж и всеки негов приемник подлежат на одобрение от Сената и му дължат отчет)².

През юни 2002 г. администрацията рязко сменя курса, като обявява собствен план за създаване на ДОС. На 18 юни 2002 г. президентът Буш предава на Конгреса законопроект, търсещ одобрение в Кабинета да се създаде ДОС в параметри, удобни за администрацията³. Седмици по-рано, в началото на юни, президентът се появява в излъчвано по националната телевизия обръщение към нацията, за да представи предложението на администрацията за създаване на ДОС⁴.

Всички законопроекти⁵, влезли в Сената или Камарата на представителите, формално трябва да са създадени в една от двете камари на Конгреса⁶. Съобразно с това на 24 юни 2002 г. „по молба“ конгресменът Арми от Тексас представя на Камарата проекта на администрацията като Н. Р. * 5005⁷. Още преди официалното внасяне

¹ Jones, C. O. Op. cit., p. 334.

² Op. cit.

³ Message to Congress of the United States, достъпно на адрес: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020618-5.html> (посетен последно на 25 юни 2007 г.).

⁴ 43 Weekly Comp. Pres. Doc. 937 (6 юни 2007).

⁵ Федералното законодателство има различни източници. Според Първата поправка всеки член на обществото може да отправи молба до Конгреса да приеме закон (Конст. на САЩ, I поправка): „Конгресът няма да приема закони относно религиозни учреждения или такива, които забраняват свободата на вероизповедание; или ограничават свободата на словото или на пресата; или правото на хората да се събират мирно и да отправят молби до правителството за удовлетворяване на оплакванията им“; „Много отлични закони са били създадени по този начин, тъй като някои организации, поради огромния си интерес в различни области на законодателството, имат значителни познания относно законите, засягащи интересите им, и за тази цел използват услугите на лица, които да пишат законопроекти“ (Johnson, C. W. Op. cit., p. 4). Законодателните органи на различните щати могат „да напомнят“ на Конгреса да приеме определени федерални закони, като приемат резолюции, които да се предадат на Камарата и на Сената под формата на петиции. Най-често проектозаконите се предлагат от член на Конгреса (пак там).

⁶ Kesavan, V., J. G. Sidak. Op. cit., p. 48, бел. под линия 196.

* Б. пр. – англ. Н. Р., от House of Representatives – Камарата на представителите. Съкращението означава, че законопроектът изхожда от Камарата на представителите.

⁷ Както е обичайно, законопроектът се възлага на различни вътрешни комитети за

на законопроекта на Камарата президентът Буш издава изпълнителна заповед, създаваща „Служба за планиране на прехода“ към предложения ДОС в рамките на Изпълнителната служба на президента. Службата за планиране на прехода трябва „да работи с Конгреса в съответствие с президентските указания, докато той разглежда закона за създаване на Департамента“¹. В рамките на седем седмици след незначителни промени, обсъждания и дебати законопроектът, следващ отблизо основните цели на администрацията, е приет от Камарата на представителите.

Обикновено, когато едно предложение на администрацията се придвижва напред в съответствие с желанията ѝ, президентът изпраща хвалебствено послание до Конгреса, като благодари на членовете на съответната камара и изразява надеждите си за по-нататъшното гладко протичане на процедурата по приемане на законопроекта. В този случай, по време на реч в Белия дом, на която присъстват редица членове на Конгреса, включително и сенатор Либерман, президентът изразява своите резерви относно законопроекта на Либерман: „Оценявам работата на сенатор Либерман. Той се труди усилено. Загрижен съм обаче за начина, по който Законопроектът за отечествената сигурност премина през комитета. По мое мнение законопроектът не предвижда достатъчно управленска гъвкавост. С нетърпение очаквам да работя със сенатора и с конгресмените републиканци, за да поправим законопроекта“².

Президентът прави също и писмено изявление, с което похвалява приемането на законопроекта в Камарата и повтаря онези негови елементи, които са от най-голямо значение³. На Сената му отнема почти четири месеца да разгледа и обсъди няколко алтернативни законопроекта и изменения⁴. Измененият Н. R.5005 е приет от Сената,

анализ. Въз основа на резолюция на Камарата 449 Н. R. 5005 е отнесен до Специализирания комитет по отечествена сигурност и до Комитетите по земеделие, отпускане на средства, въоръжените сили, енергетиката и търговията, финансовите услуги, правителствената реформа и пътищата и продоволствията.

¹ Exec. Order No. 13267, Establishing a Transition Planning Office for the Department of Homeland Security Within the Office of Management and Budget, 38 Weekly Comp. Pres. Doc. 1059 (20 юни 2002 г.).

² Remarks on Proposed Legislation to Establish the Department of Homeland Security, 38 Weekly Comp. Pres. Doc. 1261 (26 юли 2002 г.).

³ Statement on House of Representatives Action on Legislation to Create a Department of Homeland Security, 38 Weekly Comp. Pres. Doc. 1264 (26 юли 2002 г.). Извадки от изявлението гласят следното: „Поздравявам Камарата на представителите за бързите действия по приемането на повратния нормативен акт за създаването на Департамент на отечествената сигурност. Този акт представлява най-мощна реорганизация на Федералното правителство от 1940 г. насам (...) Този законопроект включва главните елементи от моето предложение (...) Камарата доказва своя твърд ангажимент за подобряване на сигурността на американския народ и аз приканвам сенаторите да сторят същото, преди да се разпуснат за августовската ваканция“.

⁴ На 19 ноември 2002 г. изменение на Сената 4901 заменя текст в Н. R. 5005, който в съществената си част е същия като Н. R. 5710. Сенатор Либерман също внася проектозакон в Сената. Камарата приема поправката на Сената на 19 ноември 2002 г.

Камарата дава съгласието си за промените и президентът го подписва на 25 ноември 2002 г.¹

Упражняване на правото на вето

(1) „Обикновеното“ вето

Може да се твърди, че конституционното право на президента да препяства приемането на законопроект, като не го одобри и го върне на Камарата неподписан, познато като „обикновеното“ вето, е най-същественят инструмент „за влияние“ в арсенала на администрацията². В такъв случай законопроектът „загива“, освен ако ръководителите на Конгреса вярват, че разполагат с достатъчно гласове, за да осигурят мнозинство от две трети във всяка от камарите за преодоляване на президентското вето. Внасянето на нов законопроект в Конгреса не е необходимо за целите на повторното гласуване³.

Ветото е радикален и конфронтационен инструмент, който може да се използва срещу едно предложение само в неговата цялост⁴. Позоваването на това право зависи от множество външни спрямо самия закон акт фактори, като престижа на администрацията и нейните очаквания за успех или несполука при поддържането на вето. Природата на ветото, честотата, с която е било упражнявано, и обстоятелствата, при които това е ставало, са предмет на много анализи и проучвания⁵. Новооповестени статистики сочат, че от приемането на Конституцията 36 от 43-те американски президенти са наложили общо 2552 пъти вето, от които Конгресът е преодолял само 4,2 %, или има 106 успешни оспорвания на вето⁶.

В литературата по общо мнение процентът на успешните налагания на вето в края на 20 век се преценява като изключително висок: например 28 от 29-те случая

¹ Pub. L. No. 107-296, 116 Stat. 2135. *За успоредно сравнение от 198 страници на разпоредбите на H. R. 5005 и S. 2453* вж. CRS: Report for Congress, Homeland Security Team, 2002.

² Конст. на САЩ, чл. I, § 7: „Всяка заповед, резолюция или гласуване, за които са необходими съгласие на Сената и Камарата на представителите (освен по въпроси за разпускане), се представят на президента на Съединените щати“.

³ **Kosar, K. R.** CRS Report: Regular Vetoes and Pocket Vetoes: An Overview, 2007, p. 2.

⁴ **O'Brien, D. M.** Constitutional Law and Politics. Vol. 1, 2000, p. 367.

⁵ Вж. напр. **Krehbiel, K.** Pivotal Politics. A theory of US Lawmaking, 1998; **Conley, R. S.** President Clinton and the Republican Congress, 1995–2000: Political and Policy Dimensions of Veto Politics in Divided Government – доклад, изнесен на годишната среща на Американската асоциация по политически науки, 30 август – 2 септември 2001 г. в Сан Франциско Калифорния, САЩ.

⁶ **Kosar, K. R.** Op. cit., p. 1 – процентът на преодоляванията при бюджетните законопроекти е повече от 14 %, или общо 12 случая на преодоляно вето.

на обикновено вето, наложено от президента Джордж Х. Буш между 1989 г. и 1992 г., издържат, както и 35 от 36-те случая на налагане на вето от президента Клинтън¹. Президентът Джордж У. Буш упражнява правото си на вето пестеливо, като през първия си мандат не е налагал нито едно обикновено вето, а през втория е наложил три пъти обикновено вето².

Налагането на вето е деликатно премерено действие. Може да не е практично за един президент да налага вето на законопроекти за бюджета, които осигуряват жизненоважно финансиране, но включват също и съпътстващи клаузи, добавени по време на законодателния процес и смятани за нежелателни от администрацията. От време на време Конгресът надценява картите си, като добавя толкова многобройни и толкова неприемливи за даден президент съпътстващи клаузи, че той упражнява правото си на вето въпреки отпускането на средства. Такъв е случаят със законопроекта H. R.2670 в края на 1999 г., с който се отпускат средства за различни изпълнителни департаменти. В своето съобщение за вето президентът Клинтън се противопоставя на това, че законопроектът не предвижда адекватно според администрацията финансиране на множество федерални програми и плащане на вноската на САЩ в ООН, както и че отпуска само 40% от сумата, поискана за някои текущи международни мироопазващи операции. Нещо повече, президентът Клинтън възразява срещу различни „несвойствени съпътстващи разпоредби“, които *inter alia* биха ограничили възможността му да води проговори за Протокола от Киото и биха оказали отрицателно въздействие върху природните ресурси на Аляска³.

Някои експерти конституционалисти изследват разпоредбите, уреждащи правото на вето⁴, и заключават, че Създателите са възнамерявали то да бъде не толкова

¹ Conley, R. S. George Bush and the 102nd Congress: The Impact of Public and Private“ Veto Threats on Policy Outcomes. – *Presid’l Studies Q.*, 2003, No. 33.

² Президентът Буш е налагал вето върху законопроекти за финансиране на изследването на стволните клетки два пъти (през юли 2006 г. и юни 2007 г.) и върху законопроект за финансиране на войната в Ирак (май 2007 г.). Stout, D., S. G. Stolberg, цитиращи *‘Rigid’ Deadline, Bush Vetoes Iraq Bill*, N.Y. TIMES, May 1, 2007, p. A1.

³ 35 Weekly Comp. Pres. Doc. 2125–2198, 2154 (25 октомври 1999); Отпускане на средствата на департаментите на търговията, правосъдието, държавния департамент, съдебната власт и свързаните с тях агенции.

⁴ Тази алинея в съответната си част постановява: „Всеки законопроект, който е преминал през Камарата на представителите и през Сената, се представя на президента на Съединените щати, преди да стане закон; Ако президентът го одобри, той го подписва, а ако не – го връща заедно с възраженията си на тази камара, която го е създала. Камарата вписва подробно възраженията в протоколите си и преразглежда законопроекта. Ако след преразглеждането две трети от членовете на тази камара се съгласят да приемат законопроекта, той се изпраща заедно с възраженията на другата камара, която също го преразглежда, и ако бъде одобрен с мнозинство две трети от представителите на тази Камара, законопроектът става закон. Във всички тези случаи

открита конфронтация, колкото внимателно замислена процедура, която осигурява възможността на президента да „ковее“ по-нататъшната съдба на върнатия законопроект, като изразява възгледите си и по същество принуждава Конгреса да ги подложи на внимателно обсъждане¹. „От 156 думи клаузата за вето използва 3 пъти думата „преразгледа“ или близки нейни варианти: (...). Би трябвало да е очевидно, че възраженията на президента срещу закона, на който е наложено вето, са особено важни в процеса на законотворчество. Тези възражения са споменати не един, не два пъти, а три пъти в клаузата за вето. Те трябва да бъдат вписани в протоколите на камарата, предложила законопроекта, за да бъдат направени обществено достояние. Възраженията на президента трябва да служат за фокусна точка в процеса на преразглеждане. Преразглеждането е задължително. Камарата, предложила законопроекта, „е длъжна (...) да го преразгледа“ и ако той бъде препратен на другата камара заедно с възраженията на президента, „също така подлежи на преразглеждане“².

Съобщаването на президентското вето следователно е механизъм законодателните изисквания на администрацията³ да бъдат изложени не само на членовете на Конгреса, а и на широката общественост. Налагането на вето неизменно предизвиква медиен отзвук, което може да упражни допълнителен натиск върху Конгреса⁴. В посланието си за налагане на вето върху законопроект относно финансирането на войната в Ирак президентът Джордж У. Буш подробно изброява всички свои специални възражения срещу така представения законопроект, обяснява всяко от тях и порицава Конгреса за това, че е включил многобройни съпътстващи клаузи и е натоварил проекта с „милиарди долари за разходи, които не са спешни и нямат нищо общо с воденето на войната срещу тероризма“⁵. За по-малко от два месеца президентът успява да повлияе на Конгреса да представи нов законопроект без съпътстващи клаузи и при подписването му и превръщането му в закон на 25 май 2007 г. заявява: „Доволен съм, че Конгресът премахна милиарди долари за непоискани разходи. Аз бих желал да премахна дори повече, но този пакет беше част от усилието да продъл-

обаче гласовете в двете камари се определят „за“ и „против“ и имената на лицата, гласували „за“ и „против“ законопроекта, се вписват в протокола на съответната Камара“.

¹ Kesavan, V., J. G. Sidak. Op. cit., 38–40.

² Op. cit.

³ Smith, C. A. Op. cit., p. 23.

⁴ Президентите Джералд Форд и Джордж Х. Буш, и двамата републиканци, „избират да използват стратегия за налагане на вето, като понякога дават гласност на възраженията си, за да предоставят на републиканците в Конгреса логични основания да подкрепят вето“ (Jones, C. O. Op. cit., p. 142.).

⁵ 43 WEEKLY COMP. Pres. DOC. 558–60 (4 май 2007 г.).

жим напред и да осигурим на поставените ни в опасна ситуация войски ресурсите, които са им нужни“¹.

Дори след налагането на вето, в случай че очаква неговото преодоляване, президентът може да изпрати допълнителни призови, за да подтикне Конгреса „да работи с“ него по ново по-приемливо законодателно решение².

(2) „Търгуването“ с вето от страна на администрацията

В действителност президентството обикновено оказва широко и съществено влияние върху законотворчеството на Конгреса доста преди налагането на вето. Учените подчертават, че съществената част от тази тактика първоначално се разиграва тайно, тоест при закрити врата, но обикновено преминава в публичното пространство³. Понякога законодателната стратегия на администрацията може да комбинира и двете⁴.

Наричана „търгуване с вето“, дейността на администрацията във видимата ѝ за обществеността форма се осъществява чрез серия „внимателно премерени“ послания до Конгреса, бюлетини за политиката на администрацията и коментари до медиите и гражданите в периода от време, през който един законопроект си проправя път през залите на Конгреса⁵. В по-острите си фази тя е известна като „заплаха за вето“ и често се оказва успешна при мотивирането на Конгреса да измени закона преди представянето му за одобрение на президента. Инструментите на търгуването и заплахата се използват, за да увеличат вероятността „президентите да получат каквото искат от законодателството“⁶. Стратегията за упражняване на давление чрез правото на вето се оказва ефективна, особено в ситуации на разделен между различни партии контрол, който е характерен за множество президентски администрации от края на 20 век: „В тази обстановка ветото или заплахата за налагане на вето върху законопроект може да даде възможност на президентите да си върнат преимуществото при постигането на сделка и да упражнят значително влияние над резултатите от дадена политика“⁷. Обикновено президентските изявления убеждават Конгреса да вземе мерки

¹ 43 WEEKLY COMP. Pres. DOC. 687 (25 май 2007 г.).

² Вж. напр. изявлението на президента Клинтън за усилията на Конгреса да преодолее ветото на Закона за съгласуване на данъчните облекчения при брак от 2000 г., 36 WEEKLY COMP. Pres. DOC. 2062 (18 септември 2000).

³ Conley, R. S. Op. cit., p. 2.

⁴ Op. cit.

⁵ Evans C. L., S. Ng. The Institutional Impact of Veto Bargaining, годишна среща на Асоциацията по политически науки на Средния запад, Чикаго, Илинойс (2003).

⁶ Kelley, C. S. A Comparative Look at the Constitutional Signing Statement: The Case of Bush and Clinton, 61 годишна среща на Асоциацията по политически науки на Средния запад, резюме на статия (2003), на разположение в архива на автора.

⁷ Conley, R. S., R. M. Yon. Op. cit., p. 1.

крайната версия на представения проектозакон да прилича на нещо, което президентът „може да подпише“¹.

Седмичното обръщение на президента по радиото е често използван форум за разпространяване на възгледите на администрацията и примерът, посочен по-долу, свързан с президента Клинтън и един проектозакон за образованието, улавя реториката и съществените характеристики на заплахата за вето: „Така че нека да бъде ясен – ако републиканците ми изпратят законопроект, който не отговаря на националните ни ангажименти към образованието, няма да се поколебая да му наложа вето. Ако той подкопава усилията ни да наемем висококвалифицирани учители, да намалим размера на класовете или да увеличим отчетността в държавните ни училища, ще му наложа вето. Ако не успее да укрепи програмата „Начална преднина“, следучилищните и летните училищни програми, ще му наложа вето. Ако не осигурява достатъчно финансиране на възпитателските или колежанските стипендиантски програми, ще му наложа вето. Ако ми изпратят законопроект, който обръща гръб на нашите деца и на тяхното бъдеще, аз ще ги върна да започнат отначало. Няма да позволя на Конгреса да прокара бюджет, който се отпуска за сметка на децата ни и на бъдещото ни благосъстояние. Така че отново моля Конгреса да остави партийните пристрастия настрана и да ми изпрати законопроект, който поставя образованието на децата ни на първо място“².

Заплахите на президента Джордж У. Буш за вето върху проектозакона за финансирането на войната в Ирак показват подобна реторика: „[Д]нес спечелилото с малко мнозинство в Камарата на представителите абдикира от своята отговорност, като прие законопроект за военните разходи, който няма шанс да се превърне в закон (...) Конгресът трябва да ми изпрати изчистен от недостатъци законопроект, който да мога да подпиша незабавно“³.

(3) „Джобното“ вето

Конституционната клауза за вето предоставя на президента също така и алтернативен път за упражняване на правото на вето. Той зависи от точния момент от сесията на Конгреса, в който законопроектът е представен на президента. Ако законопроектът не бъде върнат от президента в срок от десет дни, след като му е бил представен, „той става закон“, освен ако връщането не е възпрепятствано от разпускане на Конгреса⁴. Валидното упражняване на джобното вето има за своя после-

¹ *Statement on Senate Action on Jobs and Growth Tax Relief Legislation*, 39 Weekly Comp. Pres. Doc. 615 (16 май 2003 г.).

² 35 Weekly Comp. Pres. Doc. 1799 (18 септември 1999 г.).

³ 43 Weekly Comp. Pres. Doc. 349 (23 март 2007 г.).

⁴ Конст. на САЩ, чл. I, § 7 в съответната си част предвижда: „Ако някой законопроект не бъде върнат от президента в десетдневен срок (без неделите), след като му е бил представен, същият става закон, както ако президентът го беше подписал,

лица принуждаването на Конгреса да предложи нов законопроект, да го приеме и в двете камари и да го представи на президента¹.

В единствения случай, когато упражнява джобното вето, президентът Клинтън се придържа към процес, който не се отличава от този на едно обикновено вето. Той детайлно изброява своите възражения срещу законопроекта и подробно обяснява на Конгреса недостатъците, които се нуждаят от коригиране, преди президентът да одобри подобен законопроект². Клинтън изрично се позовава на съответния текст на Конституцията, за да потвърди, че в действителност упражнява джобно вето³. Два опита за джобно вето на президента Джордж У. Буш бяха обект на спор. Конгресът смяташе законопроектите за действащо право, поради това че президентът не ги е върнал⁴.

(3) Президентското „изявление при подписването“ и неговата сила на „последни“

Фотографиите и видеоклиповете, показващи как президентът официално подписва закон, са нещо обичайно за повечето американци. Това обикновено е част от сложна церемония, при която президентът използва до 60 различни писалки, за да подпише един-единствен закон, а после те се раздават като сувенири⁵. Обичайно е за един президент също така да направи „изявление при подписването“. Президентски изказвания, аналогични на модерните изявления при подписването, могат да бъдат проследени назад във времето чак до президента Джеймс Монро през 1822 г.⁶

Изявленията при подписването могат да бъдат безобидни по своята природа и да се използват, за да изразят задоволството на президента от утвърждаването на отговарящ на очакванията му законопроект. Те могат също така да обясняват целта на закона и да дават указания на отговорната изпълнителна агенция как да го прилага. Освен това не е необичайно за един президент да подпише закон, срещу който има сериозни възражения, в случаите, когато не е нито практично, нито политически целесъобразно да се упражни правото на вето⁷. Президентът Никсън използва изявление

освен ако Конгресът поради разпускането си направи връщането невъзможно, в който случай законопроектът не става закон“.

¹ Kosar, K. R. Op. cit., p. 2.

² 36 Weekly Comp. Pres. Doc. 1985–87 (4 септември 2000 г.).

³ Op. cit., p. 1987

⁴ Galemore, G. A. CRS Report for Congress: Presidential Vetoes, 1789–Present, A Summary and Overview, 2003, p. 2.

⁵ Collier, K. E. Op. cit., p. 95.

⁶ The American Presidency Project, *Presidential Signing Statements & Hoover* – G. W. Bush, на адрес: <http://www.presidency.ucsb.edu/signingstatements.php> (посетен последно на 24 юни 2007 г.).

⁷ Broughton, J. R. Rethinking the Presidential Veto. – Harv. J. on Legis., 2005, No. 42, p. 91, 112–115.

нието при подписването като средство да разкритикува прекаленото харчене на сред-ства от Конгреса¹.

Относително ново явление е използването на изявлението при подписването като средство за президента да направи възражение за противоконституционност на конкретна част от закона. Службата за правни съвети е аргументирала изчерпателно правното основание за използване на изявлението при подписването, за да се сигнализира за съмнения на изпълнителната власт за противоконституционност². Често президентът е загрижен, че определена разпоредба може да нарушава конституционната доктрина за разделение на властите и да представлява неоснователно посегателство от страна на Конгреса върху такива правомощия на изпълнителната власт, като президентските прерогативи в областта на външната политика, назначенията или препоръките за приемане на законов акт. От управлението на Рейгън доверието в изявлението при подписването като механизъм, определящ как един закон ще бъде прилаган от президента, започва да расте. Този механизъм е използван широко от президента Клинтън³ и от президента Джордж У. Буш⁴.

¹ **Dean, J. W.** The Problem with Presidential Signing Statements: Their Use and Misuse by the Bush Administration, FindLaw's Writ, достъпно на адрес: <http://writ.news.findlaw.com/dean/20060113.html> (посетен последно на 25 юни 2007 г.).

² От Уолтър Делинджър (Walter Dellinger), помощник-министър на правосъдието, Меморандум до Абнер Миква, съветник на президента, Presidential Authority to Declines to Execute Unconstitutional Statutes (2 ноември 1994 г.), достъпно на адрес: <http://www.usdoj.gov/olc/nonexecut.htm> (посетен последно на 25 юни 2007 г.), Меморандум от Самюъл А. Алито Мл., заместник помощник-министър на правосъдието, до работната група за съдебно-процесуална стратегия, Департамент на правосъдието на САЩ, Using Presidential Signing Statement to Make Fuller Use of the President's Constitutionally Assigned Role in the Process of Enacting Law (1986). Меморандум от Уилям П. Бар (William P. Barr), помощник-министър на правосъдието, до консултативната група на главния юрисконсулт, Common Legislative Encroachments on Executive Branch Authority, 13 U.S. Op. Off. L. Counsel, 248 (1989).

³ **Kelley, C. S.** Op. cit.; **Broughton, J. R.** Op. cit., p. 114, подчертава примера с едно изявление на Клинтън при подписването на Закона за антитероризма и ефективно-то смъртно наказание от 1996 г. – Weekly Comp. Pres. Doc. 719–721 (29 април 1996 г.).

⁴ Изявлението на президента Джордж У. Буш при подписването на Закона за реформата на двупартийната кампания от 2002 г. в съответната си част гласи: „Някои разпоредби предизвикват сериозна конституционна загриженост – по-специално Н. R.2356 отива по-далеч от първоначалното ми предложение, като пречи не само на съюзите и корпорациите, но и на всички физически лица да правят дарения на политически партии във връзка с федерални избори. Вярвам, че личната свобода на участие в избори трябва да бъде разширена, а не ограничавана, а когато личните свободи са ограничени, възникват въпроси по Първата поправка. Имам резерви също и относно конституционносъобразността на широката забрана за обсъждане на определени въпроси, която ограничава свободата на словото на широк кръг групи по въпроси от

Изявлението при подписването е централна тема за коментаторите и те следят развитието в неговото използване. Изявлението предизвиква полемика като допълнителен източник и средство за президентите да укрепват своята законодателна мощ. Това е така, защото то все повече се използва от държавните глави, за да изрази изрично намерението им да не прилагат тези части от законодателния акт, на които се противопоставят по конституционни съображения. Изявенията при подписването „могат да представляват пълно отражение на плана на президента да не зачита някои разпоредби, да не ги прилага или да ги разглежда само като препоръчителни по характер“¹. Не е необходимо текстът на изявлението при подписването да бъде конфронтационен по смисъл, за да послужи то за сигнал, че президентът няма да приложи онези разпоредби, които му се струват проблемни. Президентите обикновено не заявяват отказ да приложат определен законов текст с думи, които сами по себе си биха предизвикали въпроси за своята противоконституционност – използва се по-скоро фразата, че дадена разпоредба „ще се тълкува в съответствие“ с правомощията на президента съгласно Конституцията². Освен това президентите Рейгън, Клинтън и Джордж У. Буш изразяват надеждите си, че федералните съдилища ще коригират недостатъците на определени законови актове³. При администрацията на Рейгън изявенията при подписването вече се включват в Конгресните и административни новини на Кодекса на САЩ (USCCAN) – търговско издание, което обичайно се използва като източник за законодателната история⁴. В действителност между 1789 г.

обществено значение в месеците непосредствено преди изборите. Очаквам съдилищата да разрешат тези основателни въпроси в съответствие с правото“ (38 Weekly Comp. Pres. Doc. 517 (27 март 2002).

За други президентски изявления при подписването на скорошни закони вж. Закона Джон Уорнър за одобрение на националната отбрана за 2007 финансова година. – Pub. L. No. 109–364, 120 Stat. 2083 (2006), *Изявление при подписването*; Закона за Северно-калифорнийския крайбрежен природен резерват за опазване на дивите територии от 2006. – Pub. L. No. 109–362, 120 Stat. 2064 (2006), *Изявление при подписването*; Закона за финансиране на Департамента на отечествената сигурност от 2007 г. – Pub. L. No. 109–295, 120 Stat. 1355 (2006), *Изявление при подписването*; Закона от 2006 г. за Департамента на отбраната, спешното отпускане на средства за справяне с ураганите в Мексиканския залив и с грипната пандемия. – Pub. L. No. 109–148, 119 Stat. 2680 (2005), *Изявление при подписването*.

¹ Broughton, J. R. Op. cit., p. 113.

² Изявлението на президента Буш при подписването обяснява, че разпоредбата ще се тълкува от изпълнителната власт „по начин, съответстващ в максималната позволена степен на нуждата да се провеждат претърсвания в неотложни случаи, например такива, свързани със защитата на човешкия живот и сигурност от опасни вещества, и с нуждата от специално разрешени от закона обиски за събиране на чуждестранни разузнавателни сведения“.

³ Broughton, J. R. Op. cit., 112–115.

⁴ Kelley, C. S. Op. cit., p. 2.

и 1981 г. не са зачетени само 12 закона, смятани от подписващия ги президент за съмнителни от конституционна гледна точка.

Правителствената служба за отчетност (ПСО), често наричана „разследващата ръка на Конгреса“¹, предприе подробно изследване на 11 (от общо 12-те) изявления на президента Джордж У. Буш при подписването на законопроекти на Конгреса за отпускане на средства за 2006 г. Изявленията съдържат възражения от конституционно и друго естество срещу части от законопроектите. ПСО докладва следното: „Президентът набелязва общо 160 законови разпоредби в тези 11 „изявления при подписването (...) Ние изследвахме 19 от тези разпоредби и открихме, че агенциите не прилагат 6 от тях така, както са написани. В 3 случая прилагането на съответната част от разпоредбата не е било започнато. Останалите 10 разпоредби се прилагат от агенциите така, както са написани“².

Предвид сравнително малката извадка, изследвана от ПСО (19 от общо 160 отделни разпоредби, за които ПСО дава сведение), не може да се каже със сигурност, че изразената от Конгреса воля се пренебрегва безнаказано от администрацията. По-скоро изглежда, че президентът се е ангажирал с незаявена линия на прилагане на „частично вето“ (вж. дискусията по-долу), за да подчертае, че изпълнителната власт не бива да бъде принуждавана да прилага всяко отпускане на средства, което е част от по-голяма законова схема.

Тълкувателите на конституцията обаче изразяват загриженост, че „модерните президенти не защитават Конституцията с онази енергичност и постоянство, което самата тя предвижда и всъщност изисква от тях“³. Освен това те са обезпокоени, че тази употреба на изявлението при подписването дава възможност на един президент да избегне употребата на правото на вето⁴, като изразява намерение за селективно прилагане на закона. Други твърдят, че тази тактика подкопава презумпцията за валидност на актовете на Конгреса, формулирана от Върховния съд на САЩ⁵.

¹ За подробна информация за Правителствената служба за отчетност вж. нейния уебсайт, на адрес <http://www.gao.gov/> (посетен последно на 28 юни 2007).

² Писмо от ПСО, *Presidential Signing Statements Accompanying the Fiscal Year 2006*, до председателя на Бюджетния комитет, Сената на Съединените щати и председателя на Комитета за съдебната власт, Камара на представителите на Съединените щати (18 юни 2007 г.), с. 1.

³ Пак там.

⁴ Democracy Now, *Legal Scholars & Congress Has Constitutional Power to Limit Scope of Iraq War & Block Escalation: Interview with Prof. David Golove*, (23 януари 2007 г.), на адрес: <http://www.democracynow.org/article.pl?sid=07/01/23/1530250#transcripK> (посетен последно на 24 юни 2007).

⁵ Dean, J. W. Op. cit., p. 114; Bradley, C. A., E. A. Posner. *Presidential Signing Statements and Executive Power*. – Duke Law School Legal Studies Paper No. 121, 2006; Dellinger, W. A Slip of the Pen, N. Y. TIMES, Op. ed., July 31/2006.

Вероятно в Конгреса набира инерция идеята за ограничаване на употребата на изявенията при подписването. По време на 109-тия Конгрес¹ са внесени четири законопроекта, които биха оказали влияние върху тази употреба². В 110-тия Конгрес³ са внесени два законопроекта, единият от които би забранил използването на федерални средства за разпространението на изявения при подписването, които са в разрез със закона, и би забранил на всички органи на управление да се осланят на това изявление при тълкуване на акта на Конгреса⁴. Както Правосъдният комитет на Сената⁵, така и този на Камарата⁶ са провеждали заседания относно използването на

¹ 109-тият Конгрес е в сесия от 3 януари 2005 г. до 3 януари 2007 г., т.е. по време на първата половина от втория мандат на президента Буш.

² Законопроектът S. 3731, спонсориран от сенатор Арлън Спектър, би забранил на съдилищата при тълкуването да се позовават на президентските изявления при подписването при тълкуването на актовете на Конгреса. Достъпен на адрес: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:SN03731:@@D&summ2=m&> (посетен последно на 25 юни 2007). Законопроектът H. R. 5486 би имал същия ефект и в допълнение би забранил използването на средства за разпространението на изявенията при подписването. Достъпен на адрес: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:HR05486:@@D&summ2=m&> (посетен последно на 25 юни 2007 г.). H. J. RES. 87 и H. J. RES. 89 биха изисквали президентът да докладва и обясни своите изявления при подписването и намерението си да „игнорира“ определени разпоредби на закона, достъпни на: <http://thomas.loc.gov/> (кликнете на бутона „номер на законопроекта“; после въведете H. J. RES. 87 в графата „търсене в текста на законопроекта“ и <http://thomas.loc.gov/>); (кликнете на бутона „номер на законопроекта“; после въведете H. J. RES. 89 в графата „търсене в текста на законопроекта“). Президентът Буш изразява надеждите си, че Върховният съд ще намери решение на безпокойството му: Изявление при подписването на Закона за реформата на двупартийната кампания от 2002 г., 38 Weekly Comp. Pres. Doc. 419–539, 518 (27 март 2002); изявление при подписването на *Закона Джон Уорнър за одобрение на националната отбрана за 2007 финансова година*, 42 Weekly Comp. Pres. Doc. 1823–65 (17 октомври 2006); изявление за подписването на Закона от 2005 г. за усъвършенстване и подновяване на пълномощията по Патриотичния акт, 42 Weekly Comp. Pres. Doc. 397–452 (9 март 2006); изявлението на президента за H. R. 6407, „Закон за подобряване и отчетност на пощенските услуги“, 42 Weekly Comp. Pres. Doc. 2173–76 (20 декември 2006 г.).

³ 110 Конгрес по план трябва да бъде в сесия от 3 януари 2007 г. до 3 януари 2009 г.

⁴ H. R. 264, достъпен на адрес: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d110:HR00264:@@D&summ2=m&>, (посетен последно на 25 юни 2007 г.).

⁵ Изключително широката законодателна компетентност на Комитета включва федералната съдебна система, съдебните процедури по принцип и ревизията и кодификацията на федералните закони (вж. общо Комитет за съдебната власт на Сената на САЩ на адрес: <http://judiciary.senate.gov/index.cfm> (посетен последно на 24 юни 2007 г.)).

⁶ Компетентността на Комитета на Камарата включва съдебната власт и процес, федералната съдебна система и ревизията и кодификацията на федералните закони (вж. общо на адрес: <http://judiciary.house.gov/> (посетен последно на 24 юни 2007 г.)).

президентските изявления при подписването. По време на заседанието в Камарата¹ е изразено безпокойство, че изявленията се използват *вместо* правото на вето².

Върховният съд на САЩ – тълкуване на закона³

Американският върховен съд е облечен от Конституцията със „съдебната власт на Съединените щати“⁴. В това си качество Върховният съд има правото да подлага на разглеждане действията както на законодателната, така и на изпълнителната власт, за потенциални нарушения на съответните им конституционни сфери, както и да признава тези действия за недействителни съгласно Конституцията. Въпреки широката си юрисдикция Върховният съд е възприел политика на правосъдно въздържание по отношение на упражняването от страна на изпълнителната власт на конституционните ѝ правомощия. Познато като „доктрината за политическия въпрос“⁵, това означава, че Върховният съд действително се въздържа да решава дела, когато „обжалваното действие е свързано с политически въпрос, т.е. такъв, чието решаване е в рамките на правомощията, дадени от Конституцията на политическата власт“⁶. Въобще с течение на времето конституционно определената роля на Върховния съд работи за дефинирането, прецизирането и, в крайна сметка, разширяването на президентските правомощия на законодателната арена. Рядкост са решенията по доктрината за разделение на властите, с които действие на изпълнителната власт се обявява за недействително.

¹ *Промяна на времето – президентските изявления при подписването, изслушване по въпроса за използването на президентските изявления при подписването пред Правосъдния комитет на Сената*, 109 Конгрес (2006), достъпно на адрес: <http://judiciary.senate.gov/hearing.cfm?id=1969> (посетен последно на 25 юни 2007 г.).

² Пак там, *Изявление на проф. Чарлс Дж. Огълтрий, Мл.*, достъпно на адрес: http://judiciary.senate.gov/testimony.cfm?id=1969&wit_id=5480 (посетен последно на 24 юни 2007 г.).

³ „Категорично в сферата и задълженията на Правосъдния департамент е да казва какъв е законът“ (*Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137, 177 (1803)).

⁴ Конст. на САЩ, чл. III, § 1: ал. 2 от чл. III предвижда следното в съответната си част: „Компетентността на съдебната власт се простира до всички дела, по писаното право и по справедливостта, започнали по време и под властта на тази Конституция, законите на Съединените щати и международните договори, които са сключени или ще бъдат сключени; до всички дела, засягащи посланици, други обществени служители и консули“.

⁵ **Dellinger**, W. Op. cit., p. 569.

⁶ **Henkin**, L. Op. cit., p. 146. За подробна история на доктрината вж. **Franck**, T. M. Political Questions/Judicial Answers: Does the Rule of Law Apply to Foreign Affairs?, 1992.

Обявяване на заповеди на изпълнителната власт за недействителни

В този контекст в своята история Върховният съд е постановил малко решения, които обявяват действия на изпълнителната власт за нищожни. До неотдавна най-важното дело, обсъждащо правомощията на президента, бе *Янгстаун срещу Сойер*¹. То е свързано с една изпълнителна заповед, издадена от президента Труман по време на Корейския конфликт. Когато работниците в стоманодобивната индустрия заплашват да започнат стачка, Труман заповядва заводите за производство на стомана да преминат във владението и под управлението на правителството, твърдейки, че стоманодобивът е жизненоважен за военната кампания. Когато заповедта е оспорена пред Върховния съд, Труман избира да се позове не на съществуващото законодателство, което би дало основание на действията му, а на властта си като главнокомандващ и глава на изпълнителната власт „да прилага точно“ закона². Съдът обявява действието за невалидно, като поддържа, че правомощията на изпълнителната власт нито поотделно, нито заедно се простират толкова широко, че да дадат власт на президента да завземе стоманодобивните заводи³. Според прочита на някои експерти конституционалисти *Янгстаун* е поразително отхвърляне на теорията, че изпълнителната власт разполага „с всички присъщи на управлението правомощия (...) да създава и контролира общите условия, при които е възможно да се изпълняват законите и да се осъществяват длъжности в страната“⁴. Други учени конституционалисти подчертават, че съдът очевидно налага по-стриктен стандарт за определяне на присъщите на изпълнителната власт правомощия във вътрешните работи в сравнение с външните⁵.

¹ 343 U.S. 579 (1952).

² Вж. общо **Fallon, Jr., R. H.** Op. cit., 174–177, „Труман би могъл да се позове на Закона Тафт-Хартли и да получи съдебна заповед, забраняваща стачки за 80 дни (...) Но Труман е демократичен президент с важна поддръжка от профсъюзите. Презираният от синдикатите Закон Тафт-Хартли е приет въпреки неговото вето“.

³ Пак там. Фалън обсъжда в известни подробности различните подходи на съдиите Блек и Джаксън („формалистичен“, респ. противопоставящ се на „функционалистичен“), за постигането на един и същ резултат – прогласяването на акта за недействителен.

⁴ **Fried, C.** Op. cit., p. 59. Хенкин отбелязва, че що се отнася до неправилното узурпиране на правомощията на една власт от друга, „Върховният съд изглежда счита, че завладяването на стоманодобивните заводи, за да се предотврати прекъсване на дейността им поради трудов спор, очевидно и по подразбиране изисква оправомощаване със законодателен акт и следователно не трябва да се извършва от президента самостоятелно“. (**Henkin, L.** Op. cit., p. 26).

⁵ **O'Brien, B.** Op. cit., 284–287. О'Брайън заявява, че „само съдиите Блек и Дъглас поддържат позицията, че президентът няма такива правомощия по подразбиране. Другите четирима съдии от мнозинството прилагат по-прагматичен подход, като под-

Върховният съд енергично поддържа изискването си, изразено по делото *Янгстаун*, за участие на Конгреса. В своето решение от 2006 г. по делото *Хамдан срещу Ръмсфелд*¹ той обявява за противоконституционна една широкообхватна военна заповед поради невалидно упражняване на изпълнителни правомощия. Тази заповед е издадена от президента и се отнася до „Задържането, отношението и съдебния процес срещу някои неамерикански граждани във войната срещу тероризма“². Тя предоставя военни правомощия за водене на процеси срещу затворници, задържани като предполагаеми терористи в затвора Гуантанамо в Куба.

Скоро след събитията от 11 септември 2001 г. Конгресът издава на президента Разрешение за използване на военна сила (РИВС), за да може последният да води войната срещу тероризма³. В месеците преди решението на съда по делото *Хамдан* Конгресът приема Закона за отношението към задържаните от 2005 г. (ЗОЗ)⁴. Когато издава военната заповед, президентът Буш се позовава, *inter alia*, на властта, дадена му от Конституцията и РИВС в качеството му на главнокомандващ на Въоръжените сили на Съединените щати.

Хамдан, гражданин на Йемен, е заловен от силите на милицията в Афганистан през 2001 г. и през 2002 г. е предаден на американските военни, които го транспортират до затвора в залива Гуантанамо в Куба. Повече от година по-късно въз основа на акт на президента е преценено, че Хамдан отговаря на необходимите условия, за да бъде съден от военна комисия⁵. Съдът постановява, че военните комисии и техните процедурни правила не са валидно създадени от изпълнителната власт в светлината на специфичните правомощия, предоставени от Конгреса, на които правителството се позовава. При разглеждането на двата законодателни акта, РИВС и ЗОЗ, съдът не

четават, че Конгресът е обсъждал, но е отхвърлил законопроект, оправомощаващ президента да завзема стоманодобивни заводи в случай на стачка“ (Op. cit., p. 285).

¹ 126 S. Ct. 2749 (2006) ; 548 U.S. (2006). Съдия Стивънс изготвя решението на съда по части от I до IV, Части VI до VI-D-iii, част VI-D-v и част VII и мнение във връзка с части V и VI-D-iv, в които съдиите Сутър, Гинсбърг и Бриър постигат съгласие.

² *Military Order of Nov. 13, 2001: Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War against Terrorism*, 3 C. F. R. 918 (2002).

³ Разрешение за използване на военна сила (РИВС), Pub. L. No.107-40, preamble and §2a, 115 Stat. 224.

⁴ Закона за отношението към задържаните от 2005 г. (ЗОЗ), Pub. L. No. 109-148, 119 Stat. 2739.

⁵ Накрая Хамдан е обвинен в конспирация „за извършване (...) на престъпления, подсъдни на военна комисия“. Аргументът на Хамдан пред Върховния съд е, че (1) нито акт на Конгреса, нито общото право на войната предвиждат процес пред военна комисия за „конспирация“ – престъпление, което според Хамдан не представлява нарушение на военното право; и (2) процедурите, прилагани за осъждането му, нарушават основни принципи на военното и международното право, включително принципа, че на подсъдимия трябва да бъде позволено да види и да чуе доказателствата срещу него.

успява да открие оправомощаване от Конгреса за създаването на военните комисии. Той отсъжда, че никой от законите, на които правителството се позовава, „не разширява правото на президента да свиква военни комисии“⁴¹.

Съдът също така намира, че въпросната военна комисия не е оправомощена да съди Хамдан, тъй като структурата ѝ и прилаганата от нея процедура са в нарушение на Единния кодекс на военното правосъдие, както и на четирите многостранни Женевски конвенции, подписани от Съединените щати през 1949 г.² Решението по делото *Хамдан* вероятно ще се окаже паметно по отношение на начина, по който третира международноправните задължения на САЩ. Що се отнася до изпълнителната власт обаче, то е най-вече потвърждение на изразените по-рано възгледи на Върховния съд. Съдия Стивънс, цитирайки *Янгстаун*, отбелязва: „Независимо от това дали президентът има правомощието самостоятелно, без разрешението на Конгреса, да свиква военни комисии, той не може да пренебрегне ограниченията на своята власт, които Конгресът, при упражняване на собствените си правомощия, му е наложил“⁴³.

Поддържащото мнение на съдия Бриър, подкрепено от съдиите Сутър, Кенеди и Гинсбърг, стегнато заявява, че „заключението на съда в крайна сметка почива на едно единствено основание: Конгресът не е подписал на изпълнителната власт „празен чек“. Нещо повече, Конгресът е отказал на президента законодателното правомощие да създава тъкмо военни комисии, които са предмет на настоящия спор“⁴⁴. Същевременно обаче съдиите предоставят на президента „карта“ на правните пътища, която му е необходима, за да постигне първоначалните си цели за създаване на военни комисии: „Нищо не пречи на президента да се върне в Конгреса, за да поиска пълномощието, което смята за нужно“⁴⁵.

В заключение трябва да се отбележи, че президентът Буш се вслушва в думите на съда и скоро представя в Конгреса законодателно предложение, което по същество дава отговор както на безпокойството на съда за липсата на оправомощаване от законодателната власт, така и на въпроса за съответствието с Женевските конвен-

¹ **Neustadt, R. E.** Op. cit., p. 29. Независимо от това дали президентът има, или няма независимо правомощие, при липса на оправомощаване от Конгреса, да свиква военни комисии, той не може да пренебрегне ограниченията, които Конгресът, при правилно упражняване на собствените си правомощия, му е поставил; вж. *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 637 (1952) (съдия Джаксън, поддържащо мнение)*. Правителството не оспорва това.

* Поддържащо мнение – вид особено мнение, което подкрепя постановеното решение, но излага различни мотиви за това. (Б. пр.)

² **Neustadt, R. E.** Op. cit., 49–72.

³ **Neustadt, R. E.** Op. cit., p. 29.

⁴ Поддържащо мнение, с. 1.

⁵ Пак там.

ции¹. Конгресът се съгласява и на 17 октомври същата година Законът за военните комисии² е подписан от президента³.

Научните дискусии по въпроса за правомощията, присъщи на изпълнителната власт, вероятно ще продължат с неотслабваща сила⁴, особено във връзка с това дали *Хамдан* представлява поражение и „нокаутиращ удар“⁵ за президентството, или обикновено препятствие, което е било лесно преодоляно⁶.

Провалът на частичното вето

В опит да направи процедурата по налагането на вето по-малко тромава, през 1996 г. Конгресът приема Закон за частичното вето. Този акт делегира на президента правомощието, след като подпише един закон, да реши, че определен разход е „разточителен“, и да откаже да го направи⁷. Президентът Рейгън често е молил да му бъде дадена властта да налага частично вето, която да му даде възможност, без да налага вето на целия законопроект, да отхвърли прилагането на отделни части от него, за да постигне по-отговорно финансово поведение на държавата⁸. Освен това законът изисква президентът да уведоми Конгреса за всяко „планирано неизразходване на средства“ или частично вето. През 1998 г. Върховният съд на САЩ нанася удар на закона със своето решение по делото *Клинтън срещу Ню Йорк*⁹. Съдът обявява акта за противоконституционен, тъй като нарушава конституционната клауза за

¹ 42 Weekly Comp. Pres. Doc. 1576 (6 септември 2006 г.).

² Закон за военните комисии, Pub. L. No. 109–366, 120 Stat. 2600 (2006), *Кодифициран в U.S.C. ch. 47A*.

³ Pub. L. No. 109–366. В президентското изявление при подписването не се споменава решението на Върховния съд (42 Weekly Comp. Pres. Doc. 1576 (6 септември 2006)).

⁴ **Martinez, J.** Inherent Executive Power; A Comparative Perspective. – Yale L. J., 2006, No. 115, p. 2480.

⁵ **Flanery, M. S.** More Real than Apperant: Separation of Powers, the Rule of Law, and Comparative Executive „Creativity“ in Hamdan v. Rumsfeld. – In: **Moller, M. K.** (Ed.). Cato Supreme Court Review 2005–2006. 5th ed., 2006.

⁶ **Koh, H. H.** Setting the World Right. – Yale LJ., 2006, No. 115, p. 2350, 2375; Вж. **Nzelibe, J., J. Yoo.** Rational War and Constitutional Design 115 Yale LJ., 2006, No. 115, p. 2512.

⁷ За подробна история и анализ на Закона за частичното вето от 1996 г. вж. **Fisher, L.** Op. cit.; Pub. L. No. 104–130: Законът оправомощава президента да съкращава някои разходи и да насочва програмите за разходване на средства. Конгресът трябва да приеме резолюция за несъгласие в 30-дневен срок. Президентът може да наложи вето на тази резолюция и да принуди всяка камара да гласува за преодоляването му.

⁸ **Berman, L.** Op. cit., p. 42.

⁹ 524 U.S. 417 (1998).

представянето¹, която изисква президентът да налага вето на законопроектите в тяхната цялост.

От 2004 г. президентът Буш многократно посочва², че Конгресът трябва да му предостави правомощието да налага частично вето (както може да се предположи, под форма, която да бъде съобразена с Конституцията)³. В радиообръщение от началото на 2007 г. той казва: „Друг важен инструмент, за да се премахне ненужното разходване на средства, е частичното вето. Днес, когато законотворците вмъкват в големите законопроекти клаузи за разходване на средства в огромни размери, президентът има избор да приеме всичко или нищо – или да подпише законопроекта с ненужните разходи, или да наложи вето на целия акт и да лиши жизненоважни програми от финансиране. С частичното вето президентът може да подпише финансирането на необходимите програми и да изпрати ненужните разпоредби обратно в Конгреса за бързо гласуване „за“ или „против“ потвърждаването на разходите. Четиридесет и трима губернатори имат право на частично вето. Приканвам Конгреса да приеме частичното вето, за да можем да работим заедно за контрола над разходването на федерални средства“⁴.

Настояването за нуждата от този тип правомощие в известен смисъл е лайтмотив в почти всеки предоставени на президента възможности за обществена изява⁵. Понастоящем в Конгреса е внесен нов Закон за частичното вето и тепърва ще се види дали сегашният Конгрес ще се съобрази с желанията на администрацията и как последната ще намери за уместно да повлияе на окончателния му вариант.

¹ Конст. на САЩ, чл. I, § 7. Като пише за мнозинството, съдия Джон Пол Стивънс заявява, че ако трябва да има нова процедура, „в която президентът да играе различна роля при определяне на окончателния текст на това, което може „да се превърне в закон“; тази промяна трябва да се извърши не със закон, а чрез процедурата за поправка на Конституцията по чл. V от Конституцията (Fisher, L. Op. cit., p. 5).

² Op. cit., p. 1.

³ За анализ на скорошните законодателни предложения Bruhl, A.-A. P. The New Line Item Veto Proposal: This Time It's Constitutional (Mostly). – Yale L. J. Pocket Part 84, 2006, No. 116.

⁴ 43 Weekly Comp. Pres. Doc. 91 (3 февруари 2007 г.).

⁵ Един предложен проект за Закон за частичното вето от 2006 г. бива приет от Камарата в средата на 2006 г., но Сенатът не предприема действия по него преди разпускането на 109-тия Конгрес. През юни 2006 г. президентът се среща с губернатори от различните щати, за да обсъди частичното вето и да отново да изтъкне неговата потенциална ползност за федералната изпълнителна власт (42 Weekly Comp. Pres. Doc. 1104 (8 юни 2006 г.). При приемането на законопроекта от 2006 г. от Камарата президентът поздравява Камарата и неколцина от членовете ѝ по име (42 Weekly Comp. Pres. Doc. 1169, (26 септември 2006 г.). При подписването на законопроект за федералното финансиране в края на 2006 г. президентът използва възможността да подчертае в своите изявления при подписването спешната нужда от действия на Сената за предоставяне на правомощието на частично вето (42 Weekly Comp. Pres. Doc. 1667 (26 септември 2006 г.).

Заклучение

В парафраза на думите на проф. Хенкин това, което Конституцията на САЩ казва или не казва за законодателните правомощия на президента, не е по необходимост определящо за това какво американските президенти могат или не могат да правят. За доста повече от двеста години основните разпоредби на американската конституция са останали непроменени. Следователно всички американски президенти са били длъжни да действат в рамките на нейната първоначална конструкция за разделение на властите така, както тя се тълкува от Върховния съд на САЩ.

Ролята на президента като движеща сила на законодателството на Конгреса е едно от изрично изброените конституционни правомощия. Съобразно с това изпълнителната власт много ефективно е изградила и усъвършенствала тази роля и е впрегнала медиите и модерните технологии, за да направи по-ясни възгледите си по определени въпроси на законотворчеството. Тази власт е развила също така извънконституционни квазизаконодателни правомощия под формата на издаване на изпълнителни заповеди и други подобни актове на основата на други, изрично записани в Конституцията правомощия. Именно в тази последна област правата на изпълнителната власт са не особено ясни. Конгресът често е противодействал и без съмнение ще продължи да противодейства, като приема законодателство, с което да контролира тези дейности на изпълнителната власт. Върховният съд на САЩ също изпълнява своето предвидено от Конституцията задължение да взема предпазни мерки срещу навлизането на една власт в сферата, запазена за друга. Макар като цяло съдът да проявява сдържаност при прогласяване на президентските актове за невалидни, решението по делото *Хамдан срещу Ръмсфелд* потвърждава обстоятелството, че в своите действия президентът не е свободен от ограничения.