



Český model
amerického kongresu

Prezidentská podpisová prohlášení

Zpráva Výzkumné služby Kongresu

Filip Jelínek, Michal Říha



1. Úvod

Charakteristickým znakem ústavního systému Spojených států je na evropské poměry nebývale striktní dělba moci. Autoři americké Ústavy vytvořili systém, v němž na federální úrovni primární normotvorba přináleží Kongresu a role prezidenta v legislativním procesu je omezena na možnost vetovat Kongresem postoupený návrh zákona (*bill*) či společného usnesení (*joint resolution*) (pro oba pojmy budeme dále v textu užívat označení „zákon“).

Prezidenti Spojených států se však s takovým rozsahem svého vlivu nespokojili a již od počátku 19. století k některým zákonům spolu se svým podpisem připojují také tzv. podpisová prohlášení (*signing statements*). Podpisová prohlášení jsou nástrojem, kterým se prezident snaží ovlivnit budoucí interpretaci a aplikaci zákona, a to na základě svých politických či ústavněprávních představ, které však nemusejí být vždy v souladu se zákonodárnými úmysly Kongresu. Ústava i federální zákony o podpisových prohlášeních zcela mlčí, přesto jich bylo od úřadování Jamese Monroa vydáno několik set (rekordmanem byl prezident Clinton se svými 381 prohlášeními¹).

Namísto toho, aby prezident uplatnil své právo veta, a riskoval tak možnost svého přehlasování² či souběžného odmítnutí jiných pro něj důležitých částí návrhu zákona, tak v řadě podpisových prohlášení namítá protiústavnost či jinou vadnost jemu nekonformních ustanovení návrhu³ a nabízí v nich jejich alternativní a někdy i dosti kreativní interpretace; někdy dokonce prohlašuje zákony za neaplikovatelné. Prezident se tak z titulu formálně jediného držitele výkonné moci (čl. 2 oddíl 1 Ústavy), který pečuje o svědomitý výkon zákonů (čl. 2 oddíl 3 Ústavy), snaží ovlivňovat, jakým způsobem je mají vykonávat jemu podřízené složky moci výkonné.

Povaha a právní závaznost podpisových prohlášení je předmětem politických i doktrinárních sporů: vedly se o nich mnohé debaty, a to jak v lavicích Kongresu, před federálními soudy, tak na akademické půdě. V jejich popředí stojí otázka, zda si prezident jejich užíváním neusurpuje část zákonodárné moci na úkor Kongresu a zda touto praxí neporušuje Ústavu Spojených států.

Tato výzkumná zpráva si klade za cíl nastínit stručnou historii podpisových prohlášení, zasadit je do kontextu amerického ústavního práva, objasnit jejich právní charakter a posoudit možné dopady nově navrhované právní úpravy.

¹ http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2297&context=faculty_scholarship

² Byl-li by přehlasován, nemohl by k zákonu podpisové prohlášení následně připojit.

³ Zejména přílišné zásahy moc zákonodárné do sféry moci výkonné – tzv. extenze legislativy do exekutivy.



2. Role prezidenta v legislativním procesu

Následující kapitola čtenáře seznámí s nástroji, kterými může prezident vedle svého veta ovlivnit legislativní proces ve Spojených státech. Prezident Spojených států navzdory silné dělbě moci disponuje několika možnostmi, jak ovlivňovat legislativní proces, a tedy i výslednou podobu zákonů, jakož i jejich interpretaci a aplikaci. Jsou to především prezidentská veta (včetně kapesních vet; v minulosti rovněž položková veta), podpisová prohlášení a exekutivní nařízení.

2.1 Prezidentské veto

Jednou z nejdůležitějších pravomocí amerického prezidenta vůči Kongresu je nepochybně jeho veto. Prezident Spojených států může kterýkoli návrh zákona vetovat, a to do 10 dnů od okamžiku, kdy mu byl představen; vetovaný návrh zákona se může stát zákonem, pokud se pro to vysloví dvě třetiny členů obou komor Kongresu.

Požadavek dvoutřetinové většiny ve Sněmovně reprezentantů a v Senátu pro prezidentovo přehlasování činí jeho veto v reálném rozložení politických sil v Kapitolu takřka vetem absolutním (historická úspěšnost přehlasování se pohybuje kolem 7,3 %; se zahrnutím kapesních vet, která nelze vetovat, pak celkem 4,3 %). Hrozby vetem tak hojně využívá prezidentská administrativa již při ovlivňování podoby návrhů zákonů v průběhu legislativního procesu.

Na jedno dvouleté volební období Kongresu připadá průměrně 22,6 prezidentských vet (vč. vet kapesních). Rekordmany v jejich používání byli prezidenti G. Cleveland, F. D. Roosevelt a H. Truman, v posledních letech však jejich počty nejsou zdaleka tak vysoké: B. Obama svého veta dosud využil desetkrát, G. W. Bush dvanáctkrát.⁴ Nezanedbatelnou část prezidentských vet tvoří tzv. kapesní veta, která představují 41,4 % z celkového množství 2572 uplatněných prezidentských vet.

Pokud Kongres v desetidenní lhůtě pro posouzení návrhu zákona prezidentem odročí své jednání a zabrání tím navrácení návrhu komoře, ze které návrh vzešel, může prezident takový návrh odmítnout podepsat, v důsledku čehož se návrh nikdy nestane zákonem. Takové nepodepsání je označováno za kapesní veto. Z příslušného ustanovení Ústavy však neplyne, čím přesně se rozumí odročení Kongresu, kterým je zabráněno navrácení návrhu: právníci z Bílého domu toto ustanovení vykládají značně extenzivněji než ti usazení v Kapitolu.

⁴ <http://www.senate.gov/reference/Legislation/Vetoes/vetoCounts.htm>



Problematikou se již zabýval Nejvyšší soud USA: poprvé se přiklonil na stranu prezidenta (Pocket Veto Case 1929), později však svůj názor změnil ve prospěch Kongresu (Wright v. U. S. 1938).⁵

2.2 Položkové veto

Speciálním případem prezidentského veta je tzv. položkové veto. To umožňuje před vyhlášením zákona vetovat některá jeho ustanovení, nikoli celý návrh zákona, což se jeví jako velmi praktické zejména u státního rozpočtu. Takovouto pravomocí disponuje řada amerických guvernérů⁶, prezident Spojených států však nikoli. Kongres v roce 1996 na výzvu prezidenta Clintona přijal Line Item Veto Act⁷, který mu za stanovených podmínek umožňoval vetovat ustanovení zákona týkající se rozpočtových výdajů. Nejvyšší soud USA však tento zákon v roce 1998 prohlásil za protiústavní (Clinton v. City of New York). Prezident Bush pak v roce 2006 pod stejným názvem představil podobný návrh zákona, avšak s tím rozdílem, že by mohl pouze na určitou dobu pozastavit některé rozpočtové výdaje a navrhnout Kongresu, aby je ze zákona vypustil; nejednalo by se tak o skutečné veto, čímž měla být zajištěna ústavní konformita návrhu. Návrh zákona však nebyl přijat.

2.3 Exekutivní nařízení

Exekutivní nařízení jsou specifickým druhem předpisů vydávaných prezidentem Spojených států. Podobně jako pro podpisová prohlášení pro ně nenacházíme žádné výslovné ústavní (ústava o takových nařízeních zcela mlčí) či generální zákonné zmocnění. Prezident je vydává na základě „autority svěřené mu Ústavou“, tj. z titulu jediného ústavou stanoveného držitele výkonné moci a z ústavního pověření zajišťovat řádný výkon zákonů, a zavazuje jimi veškeré složky moci výkonné. Prezident může být rovněž zákonem zmocněn vydat exekutivní nařízení s povahou obecně závazného normativního aktu.

Podstatné náležitosti ani proces vydávání exekutivních nařízení nejsou zákonem upraveny, takže není zcela jasné, co jsou ještě exekutivní nařízení a kdy se již jedná o jiné administrativní příkazy: poslední dobou se rozmohlo masivní vydávání tzv. prezidentských memorand, která jsou exekutivním nařízením svou povahou velmi blízká, přičemž jejich závaznost je stejná.

Všechna exekutivní nařízení mohou být podrobena soudnímu přezkumu (několik z nich bylo Nejvyšším soudem USA prohlášeno za nezákonné) nebo fakticky zrušena zákonem: nemohou mu

⁵ https://books.google.cz/books?id=W4y7vLTPq5IC&pg=RA3-PA44&lpg=RA3-PA44&dq=pocket+veto+case+Wright&source=bl&ots=rCrPt_qed3&sig=cWblLb-dbZ-46fEroHasaFY7RAG&hl=cs&sa=X&ved=0CEAQ6AEwBWoVChMIk-3zn5XdxgIVxFOUCh0wJwhA#v=onepage&q=pocket%20veto%20case%20Wright&f=false

⁶ <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1984/110584e.htm>

⁷ <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ130/html/PLAW-104publ130.htm>



odporovat, takže Kongres je může fakticky zrušit přijetím konfliktního zákona upravujícího stejnou problematiku, i takový návrh zákona však samozřejmě podléhá prezidentskému vetu.

Exekutivní nařízení jsou prezidenty hojně užívaným nástrojem prosazování vlastní politiky (rekordmanem byl F. D. Roosevelt s více než 3.500 nařízeními). Jedním z nejslavnějších exekutivních nařízení je Lincolnova Emancipační proklamace. Není překvapivé, že se prezidenti ve svých nařízeních často pohybují na hraně zákonnosti a ústavnosti: prezident Obama je v současnosti velmi silně kritizován republikánskými zákonodárci zejména v souvislosti se svou imigrační reformou, kterou prosadil proti vůli Kongresu formou exekutivních memorand.⁸

3. Stručná historie podpisových prohlášení

První podpisové prohlášení se datuje do roku 1822 do dob úřadování prezidenta Jamese Monroa. První kontroverze s nimi spojené však vyvstaly až o osm let později za vlády prezidenta Andrewa Jacksona, který se kvůli svému prohlášení dostal do konfliktu se Sněmovnou reprezentantů.

Podpisová prohlášení nebyla až do padesátých let 20. století příliš často využívaným nástrojem. Změna nastala s úřadováním Harryho Trumana, který je začal využívat mnohem hojněji. Zásadní průlom však přišel až s nástupem Ronalda Reagana, jehož administrativa se soustavně pokoušela posílit ústavní roli prezidenta jak v domácí, tak v zahraniční politice, a množství vydaných podpisových prohlášení pak kulminovalo za Billa Clintona (nejvíce zákonných ustanovení však ve svých prohlášeních napadal George W. Bush).

Důvodem je posilování role prezidenta v duchu silnějšího výkladu teorie jednotné exekutivy (*unitary executive theory*), zvětšování federální vlády a rozšiřování vládních agend. S tím souvisí nárůst množství vydávaných federálních zákonů a zároveň vznik různých nezávislých regulačních orgánů v rámci exekutivy, na které Kongres deleguje vydávání závazných předpisů, přičemž při jejich správě často naráží na prerogativy prezidenta coby držitele výkonné moci.⁹

S kritikou podpisových prohlášení v roce 2006 za velké mediální pozornosti vystoupila pracovní skupina americké Advokátní komory.¹⁰ Ve stejný rok a pak znovu o rok později navrhl centristický senátor Arlen Specter, předseda senátního výboru pro justici,¹¹ za podpory několika svých kolegů

⁸ <http://www.usatoday.com/story/news/politics/2014/12/16/obama-presidential-memoranda-executive-orders/20191805/>

⁹ http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2297&context=faculty_scholarship, 315

¹⁰ <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/07/23/AR2006072300511.html>

¹¹ Pozn.: Od r. 1951 do r. 1965 demokrat, posléze republikán a od r. 2009 do své smrti v r. 2012 opět demokrat.



zákon, kterým by zamezil soudům zohledňovat podpisová prohlášení a zároveň by komorám Kongresu umožnil žádat soudní přezkum jejich legality; ani v jednom případě však nebyl úspěšný.¹²

Barack Obama coby senátor a vyučující ústavního práva na Chicagské univerzitě kritizoval praxi svých předchůdců, ale sám dosud podepsal 29 podpisových prohlášení¹³ (G. W. Bush celkem 172).

4. Právní charakter podpisových prohlášení

Zastánci silné exekutivy tvrdí, že vydáváním podpisových prohlášení prezident pouze vykonává Ústavou mu svěřené kompetence: svou povinnost zajišťovat řádný výkon zákonů (Article I., Section 3) a svou odpovědnost za výkonnou moc (Article II., Section 1), která ho opravňuje instruovat všechny složky exekutivy, a to také při interpretaci práva. Podpisová prohlášení můžeme rozdělit do dvou velkých skupin: „ústavní“ podpisová prohlášení, která namítají protiústavnost některých ustanovení zákona, nejčastěji porušení principu dělby moci a extenzi legislativy do exekutivy, a „interpretační“ podpisová prohlášení, jež nabízejí prezidentův pohled na to, jak interpretovat určitá jeho ustanovení.

Otázka oprávněnosti podpisových prohlášení namítajících protiústavnost části zákona velmi úzce souvisí s otázkou, zda je prezident povinen provádět zákon, který je dle jeho názoru protiústavní; americká právní věda v odpovědi na ni není jednotná. Proti takovému prezidentovu oprávnění hovoří argument, dle kterého má vetovat každý zákon, o němž se domnívá, že je protiústavní (ve své prezidentské přísaze se zavazuje zachovávat, ochraňovat a bránit Ústavu), a zároveň tímto svým aktem umožnit případné přehlasování ze strany Kongresu; nikoli zákon podepsat a přesto k němu vznést zásadní výhrady ústavněprávního charakteru. Odpůrci dále argumentují tím, že jsou to federální soudy, které s konečnou platností pak rozhodnou o ústavnosti přijatého zákona, a přirovnávají prezidentská prohlášení k položkovému vetu, neboť mu umožňují selektivní přístup k jednotlivým ustanovením zákona – zda je odmítné, či neodmítné aplikovat pod záminkou protiústavnosti. Takový přístup k právu považují za znak svévole.

Ministerstvo spravedlnosti v roce 1986 dovodilo, že jelikož prezident svým vetem stvrzuje zákony, tak je rovněž – na stejné úrovni jako Kongres – oprávněn participovat na zákonodárném procesu, a proto má být rovněž při interpretaci a následné aplikaci práva ze strany soudů jeho chápání zákona přikládána stejná váha jako zákonodárným úmyslům Kongresu.¹⁴

¹² <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c109:S.3731>:

¹³ http://www.washingtonpost.com/politics/obama-circumvents-laws-with-signing-statements-a-tool-he-promised-to-use-lightly/2014/06/02/9d76d46a-ea73-11e3-9f5c-9075d5508f0a_story.html

¹⁴ <http://www.archives.gov/news/samuel-alito/accession-060-89-269/Accession060-89-269-box6-SG-LSWG-AlitotoLSWG-Feb1986.pdf>



Ronald Reagan skrze svého ministra spravedlnosti zajistil publikaci podpisových prohlášení v United States Code Congressional and Administrative News, soukromé, ale velmi rozšířené sbírce právních předpisů, a pokoušel se dosáhnout toho, aby i soudy při interpretaci práva braly jeho podpisová prohlášení v potaz.

Ve vztahu k exekutivním příkazům, které prezident vydává coby hlava výkonné moci, je možné vidět základní rozdíl v podobě jiného účelu. Exekutivní příkaz je závazný pokyn pro podřízené složky moci, jakým způsobem mají v mezích zákona postupovat. Jedná se tak o právotvornou činnost, nicméně nikoli zákonodárnou, protože vždy je nutné vycházet ze zákonných pravomocí orgánů moci výkonné a pokyn musí být v jejich mezích. Upravuje se tak směr a volnost uvážení orgánů, nikoli jejich pravomoci. Často sice může dojít ke sporu, zda exekutivní rozkaz nepřekračuje meze zákona schváleného Kongresem, ale prezident si nemůže uzurpovat právo zákon ignorovat.

Podpisová prohlášení prezidenta naopak mohou být vnímána jako vycházející z jeho zákonodárné pravomoci, kdy na běžné legislativní činnosti se podílí jako poslední orgán (buď souhlasně podepíše, nebo zákon vetuje). Jeho interpretativní činnost se pak odvíjí od role, kterou prezidentovi přisuzujeme: Chceme-li zákonodárně nečinného prezidenta, pak je to pasivní automat na podpisy, který může kongresu legislativní činnost zkomplikovat svým vetem a potřebou supervětšiny v obou komorách. Pokud ale vnímáme prezidenta aktivně, pak má řadu způsobů jak ovlivňovat podobu zákonů a jejich obsah, včetně vlastní interpretace zákona. Prezident tedy nejedná v mezích zákona, ale na jeho úrovni. Rigidní interpretace *checks and balances* by takové vměšování prezidenta do zákonodárné činnosti jistě odsuzovala, ale stejně tak by odsuzovala i vměšování Kongresu do správní činnosti ministerstev a veřejné moci obecně.

5. Závěr

Navrhovaná právní úprava se pokouší zamezit samotnému vydávání a následné publikaci podpisových prohlášení jsoucích v rozporu se zákonodárným záměrem Kongresu. Vychází z dřívějšího návrhu předloženého demokratickou senátorkou Sheilou J. Lee. Návrh sám má přes svou stručnost řadu nedostatků. V první řadě je jí tradičně legislativně-technické zpracování. Legislativní zkratka exekutivní agentura sama o sobě je nonsensem. Americké administrativní právo rozlišuje řadu entit, které nelze takto jednoduše shrnout do jednoho termínu. Kongres, bude-li chtít návrh zachovat, bude muset přijít s jinou zkratkou jako je např. orgán federální moci. Přesto by bylo vhodnější použít přesnější terminologii a jednotlivé subjekty rozlišit. Termín orgán veřejné moci, který by mohl nahradit jiný pojem vládní entita, by se mohl zase dostat do střetu s federální dělbou moci mezi národní a státní úrovní. Federální Kongres má stanovené pravomoci v prvním článku Ústavy. Zákaz publikovat prezidentská podpisová prohlášení státními orgány bez dalšího by mohl být některými státy považován za nedovolený zásah do vertikální dělby moci.



Odstavce 3 a 4 vytvářejí společně velmi nejistou strukturu. Kongres ve svojí podstatě vytváří nerovnost mezi souhlasnými a nesouhlasnými podpisovými prohlášeními. Vychází-li tedy Kongres z teze, že prezident jedná v souladu se svými ústavními oprávněními, vydává-li souhlasná prohlášení, pak by zákon odebíral prezidentovi jeho ústavní pravomoc v případě nesouhlasných stanovisek. Samozřejmě zákon, který by odporoval Ústavě, by musel být Nejvyšším soudem zrušen jako protiústavní. Problematické by také bylo určení, kdy prezident jedná v rozporu s úmyslem Kongresu, kdy úmysly Kongresu mohou být v mnoha situacích nejasné nebo protichůdné. Procesně čistší by byla možnost zrušení podpisového prohlášení společným interpretativním usnesením obou komor, nicméně takový mechanismus by mohl být v rozporu s principem omezení kompetencí Kongresu jen na ty vypočtené v Ústavě. Nelze zapomínat ani na to, že rozhodnutí o vetování zákona je komorám Kongresu oznámeno písemně, zasahuje do pravomoci Kongresu se usnášet na zákonech a zjevně jde proti vůli komor. V extrémním případě by bylo možné argumentovat tím, že zákon zapovídá publikovat prohlášení o prezidentském vetu a prezident musí takové oznámení odnést na příslušná místa osobně. Posledním problémem je, že Spojené státy nemají oficiální sbírku zákonů. Tuto roli plní soukromí vydavatelé a kongres by se mohl jednoduše dostat do konfliktu se svobodou tisku garantovanou prvním dodatkem, pokud by zakázal těmto vydavatelům přikládat k zákonům i podpisová prohlášení prezidenta.

Problematická legislativní zkratka „vládní entita“ byla již rozebrána výše. Ustanovení odstavce 5 s sebou přináší ale celou řadu nových otázek. V první řadě zákon poprvé akceptuje možnost, že prezident by mohl své prohlášení formulovat ústně, což coby nejvyšší vojenský velitel jistě může a není to úplně neobvyklé. Problémem je nicméně imperfektní charakter ustanovení – toto pravidlo neobsahuje žádný následek v případě svého porušení. Není ani stanoven orgán, který by na naplňování zákazu dohlížel a vymáhal jej. Není stanoven následek, který bude mít rozhodnutí přijaté se zohledněním podpisového prohlášení, např. pokud entita vezme prohlášení v potaz, ale nebude se jím řídit.

Odstavec 6 je možné téměř s jistotou považovat za protiústavní. Jde o zákon s účinností 1. ledna 2016, který by zpětně zneplatnil řadu rozhodnutí úřadů i soudů za posledních 9 měsíců. V řadě případů by mohlo dojít i k trestněprávním sankcím, které by byly v rozporu s oddíly 9 a 10 prvního článku americké Ústavy. Retroaktivní zákonodárství, i pokud by nedošlo k trestněprávní sankci, je možné použít jen v nejkrajnějších momentech pro zhojení protiprávních stavů.

Ve shrnutí je možné hodnotit zákon jako nevhodný ke schválení pro jeho legislativně-technické, procesní i obsahové nedostatky. Alternativním řešením_o je samozřejmě ponechání stávajícího stavu, kdy dochází ke snížení počtu prohlášení sebeomezením prezidenta, což je ale podmíněno osobou prezidenta, ale i jednotou Kongresu. Toto jediné řešení také odmítá existenci prezidentova oprávnění tak jednat – jakákoli regulace nebo zákaz implicitně dovozují ústavní kompetenci prezidenta takto



jednat. Politický nátlak spojený s alternativou 0 může slabého prezidenta také dovést do situace, kdy sám toto oprávnění popře a de facto ztíží svým nástupcům jeho znovuoobnovení. Alternativa 1 je přijetí upravené verze zákona. Alternativa 2 je možnost upravit procesní předpisy federální justice a vyloučit aplikovatelnost podpisových prohlášení, na což by musela reagovat i federální administrativní soustava v důsledku žalob na neplatnost jejich postupů. Toto řešení v roce 2006 předložil Kongresu republikánský poslanec za Pensylvánii Arlen Specter Rizikem je možnost zrušení takového omezení pro protiústavnost a implicitní přiznání existence takové pravomoci. Jediná další alternativa 3 by pak bylo přijetí dodatku k Ústavě, která by takové jednání zakázala.



(...) Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States; If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his Objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the Objections at large on their Journal, and proceed to reconsider it. If after such Reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the Bill, it shall be sent, together with the Objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a Law. (...) If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the Same shall be a Law, in like Manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevent its Return, in which Case it shall not be a Law.

Ústava Spojených států, Article 1, Section 7



Zdroje:

<http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/100285/psq12071.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<http://millercenter.org/blog/obama-administration-signing-statements-evans>

http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2297&context=faculty_scholarship

http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html

<http://www.archives.gov/news/samuel-alito/accession-060-89-269/Acc060-89-269-box6-SG-LSWG-AlitotoLSWG-Feb1986.pdf>

<http://www.loc.gov/law/help/statements.php>

<http://www.politifact.com/truth-o-meter/promises/obameter/promise/516/no-signing-statements-nullify-instruction-congress/>

<http://www.presidency.ucsb.edu/signingstatements.php>

http://www.sourcewatch.org/index.php/Presidential_signing_statements

http://www2.oakland.edu/oujournal/files/17_signing_statements.pdf

https://en.wikipedia.org/wiki/Signing_statement

<https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33667.pdf>

<https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33667.pdf>

<https://www.law.georgetown.edu/library/research/guides/presidentialsigningstatements.cfm>

Ústava Spojených států amerických