

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Ondřej Houda

**Line-item veto v politickém systému
Spojených států amerických**

Bakalářská práce

Praha 2011

Autor práce: **Ondřej Houda**

Vedoucí práce: **PhDr. Věra Kotábová**

Datum obhajoby: 2011

Bibliografický záznam

HOUDA, Ondřej. *Line-item veto v politickém systému Spojených států amerických*. Praha, 2011. 52 s. Bakalářská práce (Bc.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra politologie. Vedoucí diplomové práce PhDr. Věra Kotábová

Klíčová slova

Line-item veto, Spojené státy americké, prezident, guvernér, appropriation bill, položkové veto, přílepek, jezdec

Keywords

Line-item veto, United States of America, president, governor, appropriation bill, pork-barrel, earmark, rider

Rozsah práce: Rozsah této práce je od úvodu po závěr bez poznámek pod čarou 82 415 znaků včetně mezer.

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.
3. Prohlašuji, že jsem tuto práci nepoužil k získání žádného jiného ani stejného titulu.

V Praze dne 19. 5. 2011

Ondřej Houda

Poděkování:

Rád bych na tomto místě poděkoval PhDr. Věře Kotábové za cenné rady a připomínky, které mi poskytla při vedení této práce.

Obsah

Slovníček	2
Úvod	3
1. Veto v americkém politickém systému	6
1.1 Jako nástroj <i>checks and balances</i>	6
1.2 <i>Line-item veto</i>	9
2. Guvernéři a <i>line-item veto</i>	12
2.1 Využití v jednotlivých státech	12
2.2 Různé formy <i>line-item veta</i>	14
2.3 Případová studie: stát Wisconsin	16
3. Prezident a <i>line-item veto</i>	20
3.1 Prezidentovy současné možnosti	20
3.2 Snahy získat <i>line-item veto</i>	22
3.3 Diskuse o <i>line-item vetu</i>	25
3.4 Případová studie: Clintonovo období	29
3.5 Současný vývoj v otázce získání <i>line-item veta</i>	35
Závěr	38
Summary.....	41
Bibliografie	42
Seznam příloh	50
Přílohy.....	51
Projekt bakalářské práce	53

Slovníček

Appropriation bill	Typ zákona, kterým legislativa uvolňuje peníze ze státní / federální pokladny. Pouze proti
Discretionary budget spending	Výdaje schválené Kongresem, které prezident může vetovat podle <i>Line-Item Veto Act 1996</i> . Blíže poznámka pod čarou číslo 46.
Enhanced rescission	Mimoústavní typ <i>line-item veta</i> . Návrhy exekutivy na vetování jsou platné, pokud kongres neschválí zamítací zákon. Ten je pak podroben běžnému vetu => de facto nutnost dvoutřetinové většiny na zrušení prezidentova / guvernérova veta.
Expedited rescission	Mimoústavní typ <i>line-item veta</i> . Návrhy exekutivy na vetování musí být schváleny většinou v obou komorách kongresu.
Impoundment	Odmítnutí ze strany prezidenta vydat peníze na již schválený <i>appropriation bill</i> . Vznikl jako precedent, později upraven zákonem.
Item	Položka v <i>appropriation bill</i> .
Line-item veto	Forma veta, kde exekutiva nemusí vetovat celý zákon, ale pouze jeho část tzv. <i>item</i> . Platné pouze pro <i>appropriation bills</i> . Českým ekvivalentem by bylo položkové veto, tohoto výrazu však v práci nepoužívám.
Pork-barrel, earmark	Jedná se o přílepkové k <i>appropriation bill</i> , kterými jsou poukázány finanční prostředky na projekty určené k jinému účelu, než stanovuje samotný zákon. Většinou na místní projekty v kongresmanově okrsku.
Rider	Jezdec, legislativní přílepek. Ke schvalovanému zákonu je (většinou ve druhém čtení) připojen nesouvisející návrh zákona.
Separate enrollment	Mimoústavní typ <i>line-item veta</i> . <i>Appropriation bill</i> je ještě před odesláním exekutivě rozdělen podle jednotlivých <i>item</i> na samostatné zákony, které mohou být vetovány nezávisle na sobě.

Úvod

Ve své bakalářské práci se věnuji institutu veta v politickém systému Spojených států amerických. Konkrétně se má práce týká problematiky tzv. *line-item veta*, které dává výkonné moci pravomoc vetovat jen určitou část rozpočtového zákona, přičemž jeho zbylé části jsou uvedeny v platnost. Dané téma je zajímavé především z hlediska styku dvou mocí, a to moci zákonodárné a výkonné. I pravomoc prostého veta znamená narušení stoprocentní dělby moci, neboť dává exekutivě pravomoc zasáhnout do legislativního procesu. Jedná se tedy o velmi významný prostředek principu *checks and balances* (brzd a protivah), tedy principu, na němž je postaven americký politický systém. Jakékoli vychýlení tohoto principu brzd a protivah by mohlo vést k vážnému rozkolísání rozdělení státní moci a mohlo by tak mít závažné následky. *Line-item veto* posiluje exekutivní pravomoci, protože jeho prostřednictvím exekutiva může obejít taktizování legislativního sboru, kdy ve formě různých „přílepků“ připojuje k návrhu zákona části, se kterými exekutiva nesouhlasí a tlačí ji tak k přijetí i té části, k nimž má výhrady.

Americký systém nabízí dvě výhody pro zkoumání tohoto fenoménu. Za prvé jedná se o federaci, kde naprostá většina guvernérů jednotlivých států pravomocí *line-item veta* disponuje, prezident však nikoli. Proto se nabízí možnost využít příkladu z jednotlivých států ke zkoumání tohoto institutu a následně z nich vyjít při aplikaci na federální úroveň. Zkoumání této problematiky usnadňuje velmi podobná politická kultura v jednotlivých státech. Druhou výhodou je pak historický vývoj, kdy se touha získat pravomoc *line-item veta* prolíná dějinami amerického prezidentství skutečně jako červená nit a nabízí tak dobrou půdu k analýze. Právě tyto důvody považuji za velmi významné, a proto jsem si za téma své bakalářské práce vybral podrobnou analýzu *line-item veta* v americkém politickém systému.

V americké literatuře se jedná o téma, které bylo poměrně často zpracováváno především v průběhu devadesátých let v různých studiích a odborných článcích amerických politologů. Monografická literatura se tomuto tématu věnuje pouze okrajově a není ani příliš početná. V českém prostředí toto téma uceleně zpracováno nebylo a ani okrajově se mu nevěnuje příliš velká pozornost. Jedním z mých hlavních cílů je tedy podat ucelené zpracování této problematiky.

Rozhodl jsem se zařadit do poznámek pod čarou stručné představení jednotlivých prezidentů či guvernérů, o kterých se budu v práci zmiňovat. U obecně známých prezidentů jsem od těchto poznámek ustoupil.

Strukturu práce a rozdělení kapitol jsem ponechal tak, jak jsem si stanovil v projektu, jen jsem nepatrně upravil jejich názvy. Všechny přímé citace, které jsem v práci uvedl a pocházejí z originálů v angličtině, jsou mým vlastním překladem.

V první části práce se zaměřuji na obecné vymezení veta v americkém systému, především pak jeho vývoj od dob otců zakladatelů. Následně vymezuji definici *line-item veto* a terminologii, kterou budu ve své práci používat. Vzhledem k častým problémům s hledáním českých ekvivalentů používám v případech, kdy vhodný český ekvivalent neexistuje, originální termín, který na místě prvního výskytu v textu vysvětlím. Tyto originální termíny jsou v textu uvedeny kurzívou. Pro větší přehlednost jsem se zároveň rozhodl připojit k práci krátký slovníček, který tyto pojmy vysvětluje a shrnuje.

Na tomto místě bych chtěl objasnit používání termínu federace, federální a dalších forem tohoto slova. Tyto termíny vztahuji na Spojené státy americké jako celek a v překladech amerických autorů ho používám jako náhražku slova *nation*, *national* vzhledem k tomu, že český termín národ, národní není významově přesný. Oproti tomu slova stát, státní používám v souvislosti s jednotlivými státy federace Spojených států amerických. V tomto případě se jedná o doslovný překlad slova *state* používaného v americké literatuře. Je třeba ještě osvětlit psaní slov Kongres a kongres, velké písmeno jsem zvolil pro označení Kongresu Spojených států amerických. Slovo kongres s malým písmenem používám v případě, kdy mluvím o jednotlivých zákonodárných sborech na státní úrovni. Třebaže se tyto sbory nenazývají ve všech státech kongres (někde mají např. všeobecné shromáždění), použil jsem tento sjednocující termín.

V druhé části své práce se věnuji *line-item veto* v pravomoci guvernérů jednotlivých států Unie. Zanalyzuji jeho využití v jednotlivých státech a pomocí komparativní zařazují státy do několika kategorií podle toho, jak se v nich pravomoc *line-item veto* liší. V kapitole 2.3 pak provedu případovou studii státu Wisconsin, v němž bylo *line-item veto* využíváno velmi extrémním způsobem. Jedná se o cennou analýzu případu, kdy může dojít k ohrožení oddělení mocí a systému brzd a protivah.

Ve třetí části své práce se pak zaměřuji na federální úroveň, tedy na *line-item veto* v prezidentském úřadě. Vzhledem k tomu, že současná ústava prezidentovi tuto pravomoc nedává, rozebírám nejprve, jaké možnosti má v současnosti prezident při schvalování zákonů. Mapuji četné snahy prezidentů, kteří usilovali o pravomoc *line-item veta*, přičemž jsem provedl také analýzu jejich zpráv o stavu Unie. V této části práce pak p odkládám druhou případovou studii, která se týká období administrativy prezidenta Clintona. Důvodem je skutečnost, že právě jemu Kongres tuto pravomoc přidělil, nicméně vzápětí mu ji odebral Nejvyšší soud. Z analýzy tohoto období a kroků jednotlivých zainteresovaných stran je možné odvodit i možné důsledky na budoucí vývoj. Na závěr třetí části hodnotím současný stav a postoj administrativy prezidenta Obamy k této formě veta.

Kromě uceleného podání problematiky si tato práce klade za cíl jednak objasnit, proč prezidenti tolik touží právě po této pravomoci, a dále také přinést odpověď na otázku, zda *line-item veto* může ohrozit oddělení mocí. Zároveň je mým cílem objasnit odlišnosti mezi jednotlivými státy v této pravomoci.

Na koci této práce je uveden Projekt bakalářské práce tak, jak byl schválen vědecko-pedagogickou radou Institutu politologických studií v červnu 2010.

1. Veto v americkém politickém systému

1.1 Jako nástroj *checks and balances*

Pravomoc prezidenta vetovat zákony se v americkém systému neobjevila bez předchozích rozsáhlých debat. Za ukotvením tohoto institutu v ústavě Spojených států amerických stojí komplikovaný proces, který vychází z historických zkušeností Američanů v dobách sepisování ústavy. Veto se sice v ústavě objevuje hned po jednání konventu ve Filadelfii, nicméně diskuse o podobě veta tím neskončila a především prostřednictvím precedentů v určité formě pokračuje až do dnes. Otcové zakladatelé vycházeli při sepisování základního zákona především ze zkušeností s britskou koloniální nadvládou. Byli velmi opatrní, aby nedali exekutivě přílišné pravomoci a báli se toho, že by se úřad prezidenta mohl zvrhnout v monarchu. Guvernéři kolonií, kteří byli ve většině jmenováni králem, měli absolutní pravomoc veta nad místní legislativou, a stejně tak král mohl vetovat jakýkoli koloniální akt. Zároveň tohoto svého práva často využíval, aby ochránil britské zájmy. [Spitzer 1988: 8] To ovšem v následujícím vývoji nutně vedlo k obavám zákonodárců z možného zneužívání této pravomoci. Již krátce po získání nezávislosti v jednotlivých státech Unie došlo k výraznému omezení exekutivy. Kvůli obavám z tyranie byl guvernér většinou volen pouze na jeden rok a současně došlo k posílení legislativních orgánů. [Dvořáková 2002: 53].

Jednotlivé státy se stavěly k pravomoci veta různě. Většina byla zpočátku opatrná, výjimku tvořil například stát New York, který svou ústavu přijal poměrně pozdě.¹ V pozdějších letech se i další státy přiklonily k určité formě veta, které však bylo koncipováno spíše jako forma revize, než politického blokování ze strany exekutivy. [Spitzer 1988: 10]

Všechny tyto zkušenosti, tedy jak z předchozích let britské nadvlády, tak z pozdějšího zavádění nových pravomocí ovlivnily názory 55 otců zakladatelů, kteří se v roce 1787 sjeli na konvent do Filadelfie, aby se dohodli na nové federální ústavě. [Dvořáková 2002: 57] Problematika veta patřila k jedné z klíčových otázek, které se

¹ Podle ústavy státu New York z roku 1777 guvernér spolu se soudci nejvyššího soudu a kancléřem zasedl v radě, které byly poslány k posouzení zákony prošlé zákonodárným procesem. „*Všechny návrhy zákonů, které jsou schváleny senátem nebo shromážděním, jsou předtím, než se stanou zákony, předneseny řečené radě ke zvážení a kontrole*“ [Spitzer 1988: 9]. Pokud měla rada vůči zákonům výhrady, mohly být tyto přehlasovány, pokud se tak vyjádřily dvoutřetinovou většinou jak senát, tak shromáždění. Pokud rada do 10 dnů nepřijala usnesení, návrh se automaticky stal zákonem, pokud ovšem nebylo jednání legislativy přerušeno na dobu delší než deset dnů, pak byl zákon vrácen první den nového zasedání. [Spitzer 1988: 9]

konvent věnoval v souvislosti s výkonnou mocí. Velmi viditelný byl strach z možného přílišného vychýlení moci na stranu exekutivy, které by nakonec mohlo vést i zpět k monarchistickému státnímu zřízení. Po zodpovězení otázek, jestli vůbec bude mít nově vznikající stát prezidenta a jaká bude jeho forma, přišla na řadu široká diskuse o jeho revizních pravomocech, tedy možnosti využít práva veta. [Spitzer 1988: 11]

Na plénu konventu se objevovala v podstatě úplná škála návrhů od žádného veta (tzv. *New Jersey plan*) po veto absolutní. [Spitzer 1988: 11] Odpůrci přijetí veta argumentovali především porušením principu většiny, kdy jeden člověk může ve výsledku zvrátit rozhodnutí zákonodárního sboru, a také upozorňovali na fakt, že neexistuje žádný předpoklad, proč by se prezident měl chovat uvážlivěji než kongresman či proč by měl být v pozici moudřejšího. V neposlední řadě pak stály argumenty ohledně hrozby návratu k monarchistickému zřízení a ohrožení vznikající republiky. [Spitzer 1988: 12] Na druhé straně stála skupina zastánců prezidentského veta, která se však dělila na několik podskupin a prosazovala jeho různé formy. Ti nejradikálnější prosazovali formu tzv. absolutního veta, kterou považovali za jediný možný nástroj, který může ochránit exekutivu. [Wood 1993: 552-553] James Madison² oproti tomu prosazoval kvalifikované veto, tedy s možností přehlasování Kongresem, které vnímal jako efektivnější nástroj vyvážení mocí, kdy prezident, bez toho aniž by měl alespoň nějakou podporu v Kongresu, zákon vetovat nebude. Po delší diskusi na konventu se později k tomuto postoji přiklání také Alexander Hamilton. [Spitzer 1988: 12]

Ačkoli se v mnohém vycházelo právě z ústavy státu New York, nebyla na federální úrovni schválena tzv. „revizní rada“, která by rozhodovala o vetování návrhu spolu s prezidentem; zásadním argumentem, proč k tomu nedošlo, byly obavy o narušení oddělení mocí, vzhledem k tomu, že v této radě by byli zastoupeni i soudci. [Wood 1993: 552]

Vnímání samotného institutu veta a především pak otázka, k čemu by mělo v budoucnu sloužit, se stala velmi významnou nejen na konventu, ale i v pozdějším vývoji již během praxe. Základní principy, pro které bylo veto zakotveno do systému Spojených států, je pak nutné znát i k posouzení dalšího možného vývoje v rámci možného zavedení *line-item veta* a zhodnocení argumentů obou protistran. Hamilton považoval za hlavní

² James Madison byl nejen účastníkem konventu, ale později také ministrem zahraničí a 4. prezidentem Spojených států v letech 1809-1817 [Tindall a Shi 2008: 830]

funkci veta ochranu exekutivy před agresivitou legislativy tak, aby legislativní moc v delším horizontu exekutivu úplně nevyřadila ze systému. „Bez [veta] by se nemohl naprosto bránit útokům legislativy. Mohl by být [prezident] postupně zbavován moci řadou rozhodnutí nebo odstraněn jediným hlasováním.“ [Hamilton, Jay a Madison 1994: 393] Dále dle něj mělo sloužit k zabránění přijetí nemoudrých a nesprávných zákonů a zákonů, které jsou v rozporu s ústavou. Podobné názory vyjadřoval také Madison [Spitzer 1988: 17].

Navzdory špatným zkušenostem z koloniální éry se přesto účastníci konventu shodli na tom, že by prezident pravomocí veta v určité formě disponovat měl. Závěrem těchto složitých jednání se tedy stal oddíl 7 v 1. článku ústavy Spojených států amerických:

„Každý návrh zákona, který byl schválen Sněmovnou reprezentantů a Senátem, musí být předložen, dříve než se stane zákonem, prezidentu Spojených států; prezident jej pak buď podepíše, nebo vrátí s námitkami té komoře, ze které tento návrh vyšel. Tato komora pak zahrne prezidentovy námitky do zápisu o projednávání návrhu zákona a uváží je. Usnese-li se však tato komora po tomto uvážení dvoutřetinovou většinou na přijetí zákonné předlohy, je tato předloha spolu s prezidentovými námitkami opět postoupena komoře druhé. Je-li návrh zákona přijat i v této komoře po uvážení prezidentových námitek dvoutřetinovou většinou, stává se zákonem. Ve všech takových případech musí však členové obou komor hlasovat podle jmen a jména hlasujících pro a proti musí být pojata do zápisu v každé komoře. Není-li návrh zákona vrácen prezidentem do deseti dnů (neděle nepočítaje) ode dne, kdy mu byl předložen, stává se zákonem i bez jeho podpisu. Nemůže se stát zákonem ovšem v tom případě, jestliže Kongres znemožní jeho vrácení odročením zasedání.

Každé nařízení, usnesení nebo rozhodnutí, které vyžaduje souhlas Senátu a Sněmovny reprezentantů (s výjimkou otázek odročení zasedání), je předloženo prezidentu Spojených států; dříve než se stane účinným, musí být schváleno; v případě, že prezidentem schváleno není, musí být znovu odhlasováno dvoutřetinovými většinami Senátu a Sněmovny reprezentantů v souladu s pravidly a omezeními vztahujícími se na návrhy zákonů.“ [Článek 1, oddíl 7, Ústava USA]³

Je zajímavé, že delegáti konventu nezahrnuli tuto sekci mezi článek ústavy, který se týká výkonné moci, tedy prezidenta, nýbrž přiřadili ho k moci zákonodárné. Můžeme jen

³ Překlad ústavy dostupný z <<http://klempera.tripod.com/usustava.htm>> [cit. 2011-03-30]

spekulovat, proč tak neučinili. Spitzer tvrdí, že veto zakladatelé považovali prostě za legislativní pravomoc. [Spitzer 1988: 18]. Je také možné, že nepřirazení veta mezi prezidentovy pravomoci bylo dalším nástrojem, který měl rozlišit prezidenta od bývalých koloniálních guvernérů. K tomuto názoru přispívá také fakt, že v celé ústavě Spojených států se ani jednou nevyskytuje slovo veto a pravomoc, která mu odpovídá je obsáhle opsána.

1.2 Line-item veto

Obecná definice *line-item veto*, například podle Websterova slovníku zní: „pravomoc exekutivy vetovat konkrétní items v appropriation bill, aniž by byl vetován celý návrh zákona.“ [Merriam-Websters collegiate dictionary 2003: 751]. Do prvního úskalí se dostáváme hned při definici toho, co vlastně znamená *item*⁴, tedy co tvoří tu část, kterou může guvernér (či prezident) vetovat. *Line-item veto* se váže k tzv. *appropriation bills*. Jedná se o zákony, které přidělují finance ze státní (respektive federální) pokladny. Podle ústavy Spojených států amerických není možné přidělit federální finance jiným způsobem než schválením tohoto typu zákona [Line Item Veto and Rescission Authority 1993: 33], který bychom v doslovném překladu mohli nazvat „přídělným zákonem“. Vzhledem k tomu, že tento obrat zní v češtině poněkud nevhodně, budu v dalších částech této práce používat originální výraz, v obecnější rovině o tomto typu zákonů budu mluvit jako o rozpočtových zákonech.

Z teoretického hlediska nic nebrání tomu, aby se *line-item veto* používalo pro všechny typy zákonů procházejících legislativním procesem. V praxi se však s něčím takovým, alespoň ve Spojených státech, nesetkáme. Tato forma exekutivní pravomoci se výhradně týká pravomocí finančních, ve všech ústavách států, které tuto pravomoc používají je to výslovně stanoveno. Na státní úrovni se samozřejmě liší míra, jíž guvernéri mohou do legislativně-rozpočtového procesu zasahovat, čemuž se budu věnovat v následujících kapitolách. Co se týče federální roviny, musíme si při analýze vystačit jen s řadou neschválených návrhů a jedním pouze rok a půl fungujícím nařízením.

Úprava toho, co může či nemůže guvernér vetovat, se opět liší stát od státu. Zásadní otázkou zůstává, jestli může exekutiva vetovat pouze *items*, které obsahují konkrétní částku či i jiné části *appropriation bill*. [Spitzer 1988: 140] To, co bude vetováno, úzce

⁴ V českém překladu je nejuvýstižnější pojem položka, od tohoto výrazu je poté odvozen český překlad *line-item veto* – položkové veto

souvisí se strukturou zákona a mohlo by se stát, že se kongres bude snažit zabránit vetování tím, že jeho strukturu upraví, například vyjme určité finance ze samotného zákona a přiřadí je k vysvětlivkám či k poznámkám k zákonu například ve formě tabulek. To vše činí z jednoznačné definice *line-item veto* problematický krok, vzhledem k tomu, že každý stát se s těmito problémy vypořádává odlišným způsobem⁵.

Důvody, proč by vůbec měla být exekutiva obdařena touto pravomocí, jsou různé a vedou se o nich rozsáhlé diskuse, ovšem jeden zcela nesporný argument, proč tuto pravomoc mít, je boj proti tzv. přílepkům. O tom, že se jich v americkém politickém, respektive legislativním procesu vyskytuje velké množství, svědčí také fakt, že pro jejich označení neexistuje na rozdíl od češtiny pouze jeden termín. V angličtině se využívá nejen pojmu *rider*, (což bychom asi nejvýstižněji nazvali přílepkem), kdy je určitý návrh připojen k zákonu, se kterým nemá žádnou souvislost, ale také pojmů jako *pork-barrel*, který označuje finance uvolněné ve prospěch úzké skupiny (nejčastěji v okrsku daných poslanců či senátorů), případně *earmark*, který vyjadřuje podobný akt. V následujícím textu budu pro všechny tyto termíny používat český ekvivalent přílepek, pouze v místech, kde by mohlo dojít k záměně významu, použiji anglický termín. Vzhledem k časté praxi těchto legislativních přílepků je pro exekutivu velmi žádoucí vlastnit nástroj, kterými je může ze zákonů odstranit. Kongres používá těchto přílepků v politickém boji s exekutivou, a pokud ta má možnost pouze schválit či vetovat celý zákon, přilepí kongres k zákonu, který exekutiva podporuje a o který stojí, jiný návrh, který s původním vůbec nesouvisí a o kterém kongres ví, že je pro exekutivu nepřijatelný. Následně pak guvernérovi (či prezidentovi) nezbývá než se rozhodnout zamítnout zákon za cenu toho, že nebude schválena ani ta část, se kterou souhlasí, či ho podepsat a smířit se s tím, že vstoupí v platnost i nechtěný přílepek. Pravomoc *line-item veta* pak tento proces velmi výrazně ovlivňuje, když dává exekutivě (v určité míře, v závislosti na lokální úpravě) možnost tyto přílepkové v rozpočtových zákonech eliminovat. Tím zároveň zbavuje kongres významného politického nástroje, který používá při vyjednávání s exekutivou. Právě tento spor mezi případnými úsporami ve formě zamítnutí přílepků (finančního typu) a výrazným omezením

⁵ J. Spitzer dokonce upozorňuje na to, že správně by se prezidentská forma tohoto veta neměla nazývat *line-item*, ale pouze *item*, protože federální *appropriation bills* nejsou členěny na jednotlivé řádky (*lines*). [Spitzer 1988: 122] Já se však v této práci budu držet termínu *line-item veto*, jednak vzhledem k tomu, že naprostá většina studií pracuje s tímto termínem a také proto, že zákon, který na federální úrovni toto veto garantoval, byl také nazván *Line-Item Veto Act*.

legislativní moci se stal stěžejním v debatách, jestli delegovat tuto pravomoc také prezidentovi Spojených států. Detailně se touto debatou budu zabývat v kapitole 3.3.

Na úrovni jednotlivých států je tato pravomoc garantována guvernérům ústavou příslušného státu. Toto je jedna možnost, právně nejčistší, jak tuto pravomoc exekutivě přiřknout. Na federální úrovni se vzhledem k obtížnosti prosazení ústavního dodatku postupně objevily tři možnosti, jak prezidentovi tuto pravomoc (respektive pravomoc blíží se této úpravě, protože ani v jednom případě se de facto nejedná o veto) zaručit prostým zákonem.

První možností je tzv. *separate enrollment*. Podle této metody je *appropriation bill* rozkouskován do několika malých zákonů ještě předtím, než je předložen prezidentovi k podpisu. Každá *line-item* je tak v zásadě samostatným zákonem a prezident poté může vůči každému z nich použít stávající pravomoc veta. Druhou možností je tzv. *expedited rescission*. Exekutiva navrhne zrušení určité části, ke kterému se Kongres musí vyjádřit a aby toto zrušení bylo platné, musí ho schválit prostou většinou obě komory Kongresu. Poslední verzí je pak *enhanced rescission*, které na rozdíl od *expedited rescission* stanoví, že prezidentův škrť je platný, pokud obě komory Kongresu neschválí tzv. zrušující zákon, který je ovšem podroben běžnému legislativnímu procesu zakončeného podpisem prezidenta, který v tomto případě s nejvyšší pravděpodobností zákon vetuje. Toto poslední řešení tak dává mnohem více pravomocí prezidentovi a blíží se skutečnému *line-item veto*, jelikož je fakticky třeba dvou třetin k zvrácení prezidentova kroku. [Joyce a Reischauer 1997: 96] V dalších částech své práce opět budu vzhledem k problematickému překladu těchto termínů využívat originálních názvů.

2. Guvernéři a *line-item veto*

2.1 Využití v jednotlivých státech

Státní úroveň nabízí velké množství dat, která mohou být využita ke studiu tohoto fenoménu. Již pouhý počet guvernérů, které můžeme zahrnout do statistik je obrovský, 50 států vynásobeno počtem guvernérů za sledované období (ať už je určené jakkoli) znamená oproti federaci, kde se vystřídal pouze 44 prezidentů za období delší než 200 let, nepochybně výhodu. Bohužel však nemůžeme tyto údaje pouze jednoduše přenést na federální rovinu. Existují zde totiž velmi podstatné rozdíly mezi státem a federací, především pak v samotném procesu přijímání rozpočtu.

Zásadní odlišností je postavení exekutivy (guvernéra) oproti legislativě. Státní zákonodárné orgány se totiž v mnoha případech scházejí jen jednou ročně a na velmi krátké období⁶. [Spitzer 1988: 137] Zároveň musíme vzít v potaz fakt, že ve 49 státech požaduje ústava či jiné zákonné nařízení vyrovnaný státní rozpočet. [State Veto Procedures 1993: 40] Tyto dvě základní skutečnosti tedy staví guvernéra do pozice toho, kdo je odpovědný za rozpočet, legislativa tak velkou rozpočtovou zodpovědnost nemá. „*Pozice státních legislativních sborů se zásadně liší od zodpovědnosti, kterou v rozpočtovém procesu zastává Kongres.*”⁷ [State Veto Procedures 1993: 64] Rozpočty ve státech jsou pak exekutivního rázu a možnosti zásahu legislativy do rozpočtu jsou často značně omezeny. Naproti tomu na federální úrovni je rozpočet spíše legislativní. [Spitzer 1988: 136-137]

V současné době přiznává státní ústava určitou formu *line-item veta* guvernérům 44 států.⁸ [Lauth a Reese 2006: 1] Jak již bylo řečeno, *line-item veto* slouží k redukci položek v *appropriation bills*, tedy v rozpočtových zákonech. Otázkou však zůstává, z jakých příčin guvernéři vetují jednotlivé položky. Jestli se jedná skutečně o snahy redukovat rozpočet a odstranit *pork-barrels* a další formy přílepků, nebo zda jde o druhotné zájmy guvernérů, kteří se tak pokoušejí prosadit svou politiku a *line-item veto* používají pouze jako nástroj, s jehož pomocí se jí snaží dosáhnout. „*Několik (...) studií, které analyzovaly*

⁶ Například ve státě Georgia se všeobecné shromáždění (místní parlament) schází pouze jednou za rok na dobu 40 dnů. [Lauth a Reese 2006: 9]

⁷ Jedná se o vlastní překlad. Všechny následující citace z anglických originálů jsem přeložil sám.

⁸ Line-item veto není uzákoněno ve státech Indiana, Nevada, New Hampshire, Rhode Island, Severní Karolína a Vermont. Jako poslední získal pravomoc line-item veta guvernérů státu Maine v roce 1995 na základě rozhodnutí voličů v referendu. Přes 70 % voličů se vyslovilo pro daný návrh. *Enacted Constitutional Amendments 1834-* dostupný z: <<http://www.maine.gov/legis/lawlib/const.htm>> [cit. 2011-05-02] Stojí za povšimnutí, že 4 ze 6 států patří mezi zakládající 13 kolonií, které ve svých počátcích předávaly pravomoci guvernérovi velmi opatrně, což se patrně projevilo i v jejich vlažném postoji k otázce line-item veta.

dopad line-item veta na (...) státní výdaje (...) vyvozuje, že „v dlouhodobém horizontu line-item veto státní rozpočty nepozměňuje.“ [Lauth a Reese 2006: 2] K podobným závěrům dochází také Dearden a Husted (1993) nebo Carter a Schap (1990).

Ve své studii o Georgii⁹ Lauth a Reese analyzují používání *line-item veta* mezi lety 1963 a 2002. Docházejí k zjištění, že *line-item veto* není ve většině případů používáno k fiskálním škrtnům, ale především k odstranění sporných politických opatření, které vyvstanou mezi legislativou a exekutivou. [Lauth a Reese 2006: 9] *Line-item veto* bylo používáno především k odstranění textu v zákoně, i když neobsahoval žádnou částku¹⁰. [Lauth a Reese 2006: 17] Ve své studii tak docházejí k závěru, že „v Georgii není *line-item veto* nástrojem redukce rozpočtu (...), nýbrž účinným nástrojem k ochraně rozpočtu exekutivy.“ [Lauth a Reese 2006: 19] Ke stejnému závěru dochází také Fisher, který ho již nelimituje jen na případ Georgie: „Větším dopadem však bude posílení exekutivních rozpočtových priorit oproti legislativním rozpočtovým prioritám.“ [Fisher 1997: 16]

V souvislosti s vetováním i jiných částí než pouze finančních *items* můžeme v různých státech najít různé interpretace *line-item veta*. Třebaže jsou státní ústavy, co se rozpočtového procesu týče, mnohem podrobnější než ústava federální [Fisher 1997: 5], dochází i tam ke sporům o výklad *line-item veta*. V tomto ohledu také pozorujeme podstatný vliv soudní moci na celý rozpočtový proces, protože jsou to právě soudy, které s konečnou platností interpretují platnost provedeného *line-item veta*. Základním problémem, před kterým justice stojí, je definice toho, co znamená *item*, respektive co tvoří tu část, kterou guvernér může vetovat.

V některých státech legislativa do rozpočtových zákonů vkládá dokonce takové návrhy, které vůbec s rozpočtem nesouvisejí. [Abney a Lauth 2002: 492] Pokud guvernér takový přílepek vetuje, musí většinou o tomto použití rozhodnout soud, jelikož guvernérův krok bude pravděpodobně napaden. Abney a Lauth uvádějí, že „*státy, které neumožňují zasahovat line-item vetem do znění zákona proti textu v zákoně* [tj. umožňují vetovat pouze výši částky - pozn. aut.], *nepochopily jeho účel.*“ [Abney a Lauth 2002: 495] Vyznění řady zákonů může být totiž změněno připojením slovních spojení nebo různých typů vysvětlivek. Vetovat pouze částku by tak guvernérovi v tomto případě nepomohlo.

⁹ Georgia byla prvním státem, který přijal pravomoc *line-item veta*. [Lauth a Reese 2006: 3]

¹⁰ Jediným gubernérem, který ve sledovaném období používal *line-item veto* spíše k redukci částky v appropriation bills, byl Jimmy Carter. [Lauth a Reese 2006: 4-6] Jimmy Carter byl gubernérem státu Georgia mezi lety 1971 a 1975. *The New Georgia Encyclopedia* dostupné z: <http://www.georgiaencyclopedia.org/nge/Article.jsp?id=h-676> [cit. 2011-05-03]

Nejvyšší účinnosti *line-item veto* dosáhne v případě, že je guvernérovi umožněno zasahovat i do těchto ustanovení.

Legislativa se může uchýlovat také k tomu, že slučuje jednotlivé *items* v jednom zákoně dohromady, aby tak zabránila guvernérovi využít jeho pravomoci. Soudy pak v těchto případech musí posoudit, jestli dané kroky legislativy zabraňují úmyslně guvernérovi použití jeho pravomoci, nebo jestli se jedná o povolený krok. [Fisher 1997: 4-7]

Pravděpodobně vzhledem k těmto značným rozdílům mezi státy dochází Catherine Reese ve své studii, v níž srovnává 10 jižanských států¹¹ s ohledem na jejich využívání *line-item veta*, k opačným závěrům, než v případě Georgie. Zjišťuje, že guvernéři v 7 státech vetují spíše konkrétní částky než text. [Reese 1997: 511]

Závěru, že guvernéři používají *line-item veto* spíše jako politický, než fiskální nástroj, nasvědčuje také fakt, že pokud ovládá exekutivu jiná strana než legislativu, dochází k nárůstu používání *line-item veta*. Reese nachází přímou závislost mezi těmito dvěma proměnnými, zároveň však upozorňuje, že zvýšení frekvence mělo malý fiskální dopad. [Reese 1997: 514]

Můžeme tedy vyvozovat, že *line-item veto* není primárně využíváno jako nástroj k omezení státních výdajů, nýbrž jako prostředek, kterým se guvernér snaží prosadit svou politickou linii. Ať už se jedná o upřednostňování guvernérovy rozpočtové návrhy před těmi legislativními, či o nepřímý nátlak na legislativu, na příklad pomocí hrozby, že *line-item veto* použije, pokud návrh zákona nebude upraven. Lze tedy konstatovat, že se pro guvernéry jedná o velice zajímavou pravomoc, která má mnohem širší využití, než by se mohlo na první pohled zdát.

2.2 Různé formy *line-item veta*

Pravomoc *line-item veta* se v jednotlivých státech značně liší. Jak již bylo zmíněno výše, existují státy, které guvernérům tuto pravomoc nedávají vůbec¹². Zbýlých 44 států, ve kterých tato pravomoc existuje, bychom pak mohli rozčlenit podle několika kritérií. Za

¹¹ Alabama, Arkansas, Florida, Georgie, Kentucky, Louisiana, Mississippi, Jižní Karolína, Tennessee a Virginie

¹² Guvernér Severní Karolíny neměl až do roku 1995 žádnou pravomoc vetovat jakékoli zákony. *An act to amend the constitution to provide for a gubernatorial veto*: dostupné z: <http://www.ncga.state.nc.us/enactedlegislation/sessionlaws/pdf/1995-1996/sl1995-5.pdf> [cit. 2011-05-03]

nejdůležitější však považuji následující: způsoby jakými může být prezidentovo *line-item veto* zvráceno, a poté jeho faktický obsah, tedy co vše může guvernér vetovat¹³.

Možnosti, jak přehlasovat guvernéra, rozdělím do několika kategorií a pak zjistím počet států, které pod tyto kategorie patří. V této klasifikaci budu pracovat s následujícími kategoriemi¹⁴: legislativa potřebuje k přehlasování prezidentova *line-item veta* a) 2/3 všech zákonodárců b) 2/3 přítomných zákonodárců c) 3/5 všech zákonodárců d) 3/5 přítomných zákonodárců e) prostou většinu všech zákonodárců f) prostou většinu přítomných zákonodárců g) legislativa nemůže přehlasovat rozhodnutí guvernéra.

V žádném ze států se nevyskytuje případ g), tedy možnost, že by legislativa nemohla guvernérovo *line-item veto* přehlasovat. Ani případ f), prostou většinu přítomných zákonodárců, nenalezneme v žádném ze 44 států. U případu e) prosté většiny všech zákonodárců nalezneme 5 případů. Případ d) 3/5 přítomných zákonodárců se opět mezi státy vůbec nevyskytuje. 5 států patří do kategorie c), kdy je k přehlasování potřeba 3/5 všech zákonodárců. Do kategorie b) spadá 15 států. K poslední kategorii a) 2/3 všech zákonodárců tak přísluší plných 19 států.

Z těchto dat jasně vyplývá, že naprostá většina států (34 ze 44, tedy 77 %) požaduje 2/3 většinu k tomu, aby guvernéřův návrh mohl být zrušen. Nejvíce států (19, což činí 44 %) pak dokonce požaduje 2/3 většinu všech zákonodárců. Tato skutečnost tedy silně upřednostňuje guvernéra před legislativou, pro kterou je v případě provedení *line-item veta* velmi obtížné získat takto přesvědčivou většinu a rozhodnutí guvernéra zvrátit.

Samotný obsah *line-item veta*¹⁵, tedy to, co může guvernér vetovat, se také liší napříč všemi státy. Při určitém zjednodušení můžeme vytvořit tři kategorie, případ, kdy guvernér může vetovat jednotlivé *items*, které obsahují finanční částku, za druhé případ, kdy může guvernér zredukovat či změnit tuto částku a za třetí pak případ, kdy guvernér může vetovat nejen samotnou částku v *appropriation bill*, ale také text, přiložené tabulky,

¹³ Přehledné shrnutí následující kapitoly jsem promítl do tabulky v příloze č. 1.

¹⁴ Data pro tuto klasifikaci jsem získal z těchto tří zdrojů: State Veto Procedures, 1993: 41-42, Congressional Digest; Gray a Hanson 2004: 212-213; *Tabulka governors veto power*, dostupné z: <<http://www.ncsl.org/IssuesResearch/BudgetTax/GubernatorialVetoAuthoritywithRespecttoMajor/tabid/12640/Default.aspx>> [cit. 2011-05-03], kategorie jsem mírně upravil a upřesnil.

¹⁵ V této části jsem použil data z tabulky *Governors veto power*, dostupné z: <<http://www.ncsl.org/IssuesResearch/BudgetTax/GubernatorialVetoAuthoritywithRespecttoMajor/tabid/12640/Default.aspx>> [cit. 2011-05-03]

poznámky či další části, které nejsou přímou součástí *appropriation bill*, ale dále upřesňují jeho platnost.¹⁶ Pomocí této klasifikace pak můžeme rozdělit státy do několika skupin.

První podmínku, tedy možnost vetovat finanční částku, splňuje všech 44 států. Druhou, tedy možnost redukce či úpravy dané částky v určité formě přísluší guvernérům 13 států. Možnost vetovat i přidané části pak v jisté formě může využívat 28 guvernérů. Kombinací těchto podmínek pak zjistíme, že států, které by dávaly guvernérovi všechny tyto pravomoci, je velmi málo, konkrétně 9. Ve zbývajících případech se tedy jedná o kombinaci buď redukce, nebo vetování přidružených částí spolu s možností vetovat finanční částku.

Pokud tedy z prvního zjištění ohledně možnosti přehlasování vyplývá, že guvernér je silně upřednostňován oproti legislativě, z této klasifikace pak vyplývá, že většina států guvernérovi nesvěří plnou škálu pravomocí, které by se s *line-item vetem* mohly pojit. Legislativa tak zůstává opatrnější a pečlivě zvažuje, kam až může zajít, aby to neohrozilo rovnováhu mocí.

2.3 Případová studie: stát Wisconsin

Pro případovou studii jsem si zvolil stát Wisconsin, a to nikoli proto, že by byl typickým příkladem této pravomoci napříč americkými státy, ale právě naopak. Forma *line-item veta*, která se ve Wisconsinu používá, respektive způsob, jakým guvernéri tuto pravomoc uchopili, patří k nejkontroverznějším a dává guvernérovi také nejvíce možností, jak *line-item veto* využít.

Guvernér státu Wisconsin tuto pravomoc získal ústavním dodatkem v roce 1930 [Wade 2008]. Za první odchylku od praxe běžné v ostatních státech můžeme považovat již formulaci *line-item veta* v tomto dodatku ústavy. Tak jako v ostatních státech se tato pravomoc týká jen *appropriation bills*, ale nezmiňuje tuto pravomoc jako vetování jednotlivých *item*, nýbrž používá spojení *approve a bill in part*¹⁷. [Ústava státu Wisconsin, Článek V, §10 (1)(b)] Toto spojení je tedy mnohem volnější, než běžně používaná

¹⁶ Pro potřeby této práce není důležité, jak široká je pravomoc vetovat i jiné složky *appropriation bill*, než je finanční částka. Stačí, aby guvernér mohl vetovat jen jeden typ a je zařazen do této kategorie. Jedná se tedy o poměrně výrazné zjednodušení, cílem totiž není podrobná klasifikace, ale spíše obecnější přehled.

¹⁷ V českém překladu není rozdíl tak znatelný, nicméně termín *item*, nejlépe přeložitelný jako položka, je termínem z právnícké terminologie, zatímco *in part*, tedy částečně, je pouze obecnou formulací.

formulace¹⁸, dovolující guvernérovi vetovat pouze *items*, jejichž právní definice je poměrně úzká. Ve wisconsinském případě tak guvernér získává větší možnosti pro manévrování, kterých poté v reálné situaci skutečně využívá.

Je třeba alespoň stručně popsat některá specifika rozpočtového procesu, která mohou ovlivnit používání *line-item veta*. Jedná se zaprvé o ustanovení v ústavě, které zakazuje, aby se státní rozpočet ocitl ve schodku a tvořil veřejný dluh. [Ústava státu Wisconsin, Článek VIII, §4] Druhou podstatnou věcí, která je spíše politického, než formálně-právního rázu, je fakt, že zákonodárci i guvernéři vkládají do rozpočtových zákonů čistě politická nařízení, která nemají nic společného s rozpočtem a nemají žádný fiskální efekt. Jako příklad může sloužit zařazení nařízení o kriminalitě mladistvých do rozpočtového zákona. [Gosling 1986: 294] Takovéto kroky nezbytně vedou ke zvýšení potenciálu *line-item veta*, které se stává prostředkem k vetování i běžných politických opatření a nikoli jen těch finančních, byť formálně guvernér dodržuje ústavu a používá ho pouze u rozpočtových zákonů. Tyto kroky ve výsledku vyústily v to, že rozpočtový zákon v roce 1993 sestával z 1557 stránek. [Abney a Lauth 2002: 492]

Zpočátku využívali guvernéři své nové pravomoci pouze sporadicky, až do roku 1969 nevetovali (*in part*) více než 5 návrhů zákonů za jedno dvouleté rozpočtové období. Od té doby však začal počet vet narůstat, až dospěl k číslu 457 za jedno dvouleté období u guvernéra Thompsona¹⁹ na počátku 90. let 20. století. [The Partial Veto in Wisconsin 2004: 5]

Následovala doba, kdy guvernéři zkoušeli, kam až mohou zajít ve využívání *line-item veta*. A právě v této době jsou velmi důležité postoje wisconsinského Nejvyššího soudu, který do procesu velmi často musel zasahovat. Jeho rozhodnutí v naprosté většině případů dala za pravdu guvernérovi. Díky těmto rozhodnutím tak soud upevnil postavení guvernéra a posílil jeho pravomoci v rozpočtovém procesu. Pouze ve dvou případech rozhodl soud tak, že guvernérův postup neschválil. [The Partial Veto in Wisconsin 2004: 7]

¹⁸ Žádný ze 43 dalších států nepoužívá spojení *in part*, nýbrž *item*. [The Partial Veto in Wisconsin 2004: 5]

¹⁹ Tommy Thomson narozený v roce 1941 byl 42. guvernérem státu Wisconsin, úřad guvernéra zastával v letech 1987-2001 a stal se tak nejdéle sloužícím guvernérem státu Wisconsin. *Wisconsin History Day by Day*: dostupné z: <<http://www.wishistory.com/wisgovs.html>> [cit. 2011-05-03]

Guvernéři provedli řadu velmi kontroverzních vet, o jejichž platnosti později musel rozhodovat právě wisconsinský nejvyšší soud. V roce 1973 použil guvernér Lucey²⁰ tzv. cifrové veto, rozhodl se vetovat (respektive odstranit) číslici 2 v částce 25 milionů dolarů. Snížil tak původně zamýšlenou částku na stavbu dálnice o 20 milionů dolarů a výstavbu dálnice zablokoval, jelikož za takto nízkou částku ji nebylo možné postavit. [The Partial Veto in Wisconsin 2004: 6] Soud posléze rozhodl, že toto použití patří mezi guvernérovy pravomoci a napadení nevyhověl. [Ústava státu Wisconsin, Článek V, §10, anotace]

Hned v dalším rozpočtovém období se guvernér Lucey postaral o další kontroverzi a to tehdy, když se rozhodl vetovat slovo ne ve spojení „ne méně než 50%“. Naprosto tak obrátil původní záměr zákona. Ani toto použití neshledal soud v rozporu s vyzněním ústavy [The Partial Veto in Wisconsin 2004: 6].

Pravděpodobně nejradikálněji využil svou pravomoc *line-item veta* guvernér Earl²¹ v roce 1983. Vetoval jednotlivá písmena a slova a sestavil ze zbylých písmen slova nová tak, že původní „*odstavec sestávající z pěti vět a 121 slov zredukoval do jedné věty s počtem slov 22.*“ [The Partial Veto in Wisconsin 2004: 6] Toto veto však bylo naprosto jednoznačným způsobem přehlasováno legislativou, pouze jeden jediný senátor nehlasoval pro. [The Partial Veto in Wisconsin 2004: 6] Zafungoval tak systém brzd a protivah v okamžiku, kdy exekutiva přímo vstoupila do legislativního procesu, když vytvořila nový zákon, který nebyl legislativou schválen, čímž došlo k přímému ohrožení dělby moci. Tímto krokem však guvernér překročil mez, kterou byli zákonodárci ochotní snášet a tak nejenže jeho veto jednoznačně přehlasovali, ale navíc i připravili legislativní návrh na omezení guvernérovy pravomoci *line-item veta*. Tento návrh byl schválen v roce 1990 [Wade 2008]. Zakazuje guvernérovi používat veto tak, aby sestavoval nová slova a věty [Ústava státu Wisconsin, Článek V, 10§ (1)(c)] Zároveň v roce 1988 rozhodl Wisconsinský nejvyšší soud o tom, že guvernér sice může vetovat jednotlivá slova, písmena a číslice, ale výsledkem musí být fungující zákon. [Ústava státu Wisconsin, Článek V, 10§ anotace]

²⁰ Patrick Lucey narozený v roce 1918 byl 38. guvernérem státu Wisconsin, úřad zastával v letech 1971-1977. *Wisconsin History Day by Day*: dostupné z: <<http://www.wishistory.com/wisgovs.html>> [cit. 2011-05-03]

²¹ Anthony Earl, narozený v roce 1936 byl 41. guvernérem státu Wisconsin, úřad guvernéra zastával v letech 1983-1987. *Wisconsin History Day by Day*: dostupné z: <<http://www.wishistory.com/wisgovs.html>> [cit. 2011-05-03]

V roce 2008 byl předložen v referendu voličům návrh na dodatek ústavy, který guvernérovi zakazoval, aby vytvořil novou větu spojením dvou či více vět.²² Tento návrh byl v referendu schválen 70,61 % voličů.²³

Současná situace ukazuje, že guvernéri se musí mít na pozoru v rozsahu používání *line-item veta*, jelikož legislativa i voliči již nejsou ochotni tolerovat praxi, ke které docházelo především v 70. a 80. letech. Od okamžiku, kdy guvernér Earl v roce 1983 použil veto v tak extrémní podobě, byla přijata řada opatření limitujících využití veta. Z Wisconsinu se pomalu stává stát, který tolik nevyčnává mezi ostatními. V tomto boji tedy po neuváženém až extrémním pokusu začala opět vítězit legislativa, když nejen jí, ale i veřejnosti doslova došla trpělivost.

²² *Record of approved referendum*, dostupné z:
<<http://elections.state.wi.us/docview.asp?docid=13695&locid=47>> [cit. 2011-05-03]

²³ *Referendum 2008 results*, dostupné z:
<<http://elections.state.wi.us/docview.asp?docid=13680&locid=47>> [cit. 2011-05-03]

3. Prezident a *line-item veto*

3.1 Prezidentovy současné možnosti

Jak již bylo uvedeno výše, prezident v současnosti disponuje pravomocí veta garantovanou mu ústavou. Musí se vyjádřit ke každému návrhu zákona, který projde Kongresem, aby tento mohl vstoupit v platnost. Pokud se rozhodne zákon nepodepsat, musí ho s námitkami vrátit té komoře, ze které vzešel. Ta následně může prezidentovo rozhodnutí zvrátit dvoutřetinovou většinou, to samé musí následně učinit také druhá komora Kongresu. [Ústava USA, sekce 7, článek 1]

Prezident má však také další možnosti, jak prosadit svůj názor v zákonodárném procesu. Ústava ve stejném oddílu také říká, že prezident musí zákon vrátit do 10 dnů od schválení zákona Kongresem. Pokud tak neučiní, začne zákon platit i bez jeho podpisu. Ovšem tato věta je doplněna formulí, která zní: „*Nemůže se stát zákonem ovšem v tom případě, jestliže Kongres znemožní jeho vrácení odročením zasedání.*“ [Ústava USA, článek 1, oddíl 7] V případě, že by v této lhůtě Kongres přerušil či ukončil své zasedání a prezident by tak de facto neměl zákon komu vrátit, se zákon považuje za vetovaný, a tedy nemůže začít platit. Pro takovýto způsob jednání se vžil název *pocket veto*, tedy „kapesní veto“, kdy prezident zákon nepodepíše ani neschválí, ale prostě ho „strčí do kapsy“. Ačkoli se z formálního hlediska o veto nejedná, jeho praktické dopady je možné interpretovat jako na veto absolutní, jelikož není podrobena znovurozhodnutí Kongresu, nemůže tedy být přehlasováno a rozhodnutí prezidenta tak není možné žádným způsobem zvrátit. [Fisher 1978: 96-99]

Tato forma veta je spojena s určitou kontroverzí, protože není výslovně zmíněna, z výkladu ústavy vyplývá až druhotně a stojí tak trochu na hraně ústavnosti. Prvním prezidentem, který ji využil, byl již v roce 1812 James Madison. [Fisher 1978: 96] V následujících letech se stalo *pocket veto* předmětem několika soudních sporů, kde se jednalo především o stanovení toho, co znamená přerušování jednání Kongresu. V roce 1929 soud rozhodl ve prospěch prezidenta, když rozhodl, že zákon byl přijat v takové době, aby bylo vzhledem k následujícímu přerušování jednání zamezeno prezidentovi návrh regulérním způsobem vetovat. [Fisher 1985: 150] Vzhledem k tradici precedentů v americkém systému pak následující rozsudky často vycházely z tohoto rozhodnutí. Jako příklad může sloužit spor o *pocket veto* prezidenta Ronalda Reagana v roce 1984, kde soud také rozhodl ve prospěch prezidenta. [Fisher 1985: 153-154]

Na základě zmíněných precedentů se *pocket veto* stalo součástí politického systému, ačkoli se o něm v ústavě nehovoří. Od dob Jamese Madisona existovali pouze dva prezidenti, kteří využili pravomoc veta a zároveň nikdy nepoužili veto kapesní²⁴. Jednalo se o prezidenty Jamese Monroa²⁵, který vetoval jen jediný zákon, a Franklina Pierce²⁶, který celkem použil právo veta devětkrát. Využívání *pocket veto* se mezi jednotlivými prezidenty liší, nicméně *pocket veto* se stalo regulérním prostředkem prezidentské moci.

Kromě ústavy však prezidentovy pravomoci ovlivňují i další zákony a nařízení přijatá Kongresem. Mezi nejdůležitější z hlediska pravomoci vetovat, respektive upravovat výsledné zákony přijaté Kongresem patří tzv. *Impoundment Control Act*, který byl Kongresem schválen v roce 1974. Jeho působnost ovlivňuje zasahování prezidenta do jemu předložených zákonů ke schválení a velmi se tak účinností podobá *line-item vetu*. Jedná se výlučně o pravomoci rozpočtové, kdy prezident může svým jednáním zabránit využití již schválených *appropriation bills*, respektive částí, s nimiž nesouhlasí. [McMurtry 1997: 39]

V roce 1974 došlo v Kongresu k reformě postupu při schvalování rozpočtu, jejímž výsledkem byl právě *Congressional Budget and Impoundment Act*. Jednalo se o reakci na již neudržitelný roztržitý systém schvalování rozpočtu, kdy prezidentův návrh byl rozkouskován na menší části a postoupen různým kongresovým výborům. Neexistoval tak žádný orgán, který by ve výsledku kontroloval celý rozpočet a právě tato situace vedla ke zvýšeným výdajům státního rozpočtu v 60. a 70. letech. Rozpočtově konzervativní prezident Richard Nixon na ni reagoval svérázným způsobem. Odmítal uvolnit peníze na některé schválené rozpočtové položky. [Hogan 1985: 133-135]

Tento nově přijatý akt nejen upravoval rozpočtový proces v Kongresu (vznik rozpočtové komise), ale také jasně vymezil prezidentovy pravomoci. Prezident musí o svém záměru vyrozumět obě komory Kongresu speciální zprávou. Dále jsou rozlišeny dva typy postupu, zaprvé tzv. *defferrals*, tedy odklad vyplacení a poté tzv. *rescissions*, tedy úplné zrušení dané položky. Kongres má následně 45 dní na to, aby zaujal stanovisko. Pokud žádné nezaujme nebo obě komory prezidentův návrh neschválí, peníze musí být uvolněny. [McMurtry 1997: 41-42]

²⁴ *Presidential vetoes Washington – Obama*, dostupné z: <http://www.presidency.ucsb.edu/data/vetoes.php> [cit. 2011-04-15]

²⁵ James Monroe byl prezidentem Spojených států v letech 1817-1825 [Tindall a Shi 2008: 830]

²⁶ Franklin Pierce byl prezidentem Spojených států v letech 1853-1857 [Tindall a Shi 2008: 831]

I když by se mohlo zdát, že tento návrh má k *line-item veto* velmi blízko, není tomu tak v jednom podstatném rozdílu. Tato forma jednoznačně dává více pravomocí Kongresu, protože neaktivita znamená, že prezidentův návrh schválen není. Zároveň oproti pravomoci veta není třeba k zvrácení prezidentova postupu dvoutřetinová většina v obou komorách, ale stačí pouhá polovina plus jeden kongresman, či senátor (tedy prostá většina) v jedné komoře.

3.2 Snahy získat *line-item veto*

Snahy prezidentů získat *line-item veto* sahají hluboko do minulosti. Ačkoli jim ústava tuto pravomoc nedává, chování prezidentů bylo často jiné. Bez jakékoli ústavní opory podnikali akce, které bychom v zásadě mohli považovat za vykonávání *line-item veta*, protože omezovaly platnost Kongresem schválených zákonů. Tedy prezident zákon podepsal, ovšem svým následným vyjádřením omezil jeho platnost. Tato praxe, tzv. *impoundment*, která byla podrobněji popsána výše, se poprvé objevila u prezidenta Andrewa Jacksona²⁷. [Fisher 1985: 155]

Pokud *line-item veto* pojmem poněkud neformálněji, můžeme efekt jemu podobný nalézt již u prvního prezidenta Spojených států, tedy Geroge Washingtona, v roce 1797. Ten ve své zprávě, v níž oznamoval Kongresu, proč uplatnil své druhé veto, uvedl jako důvod nesouhlas s omezením vojenských jednotek, ačkoli celý zákon byl mnohem širší. Kongres okamžitě předložil stejný návrh zákona, ovšem vypustil část, se kterou prezident nesouhlasil, a zákon byl následně podepsán. Ačkoli se tedy z formálního hlediska nejedná o *line-item veto*, ale o veto klasické, jeho faktické dopady se účinku *line-item veta* rovnají – zákon byl schválen bez té části, se kterou prezident nesouhlasil. [Spitzer 1988: 28-29] Od *line-item veta* se také lišil tím, že se nejednalo o *appropriation bill*.

Pokud se zabýváme vývojem a snahami *line-item veto* získat, je nutné připomenout období, kdy prezident na území Spojených států ústavní pravomocí *line-item veta* skutečně disponoval. V průběhu občanské války²⁸ totiž ústava Konfederace z roku 1861 svému prezidentovi tuto pravomoc garantovala. Sekce týkající se podepsání zákona je shodná s tou, nacházející se v ústavě Spojených států, jen je doplněna o souvětí: „*Prezident může*

²⁷ Andrew Jackson byl prezidentem Spojených států za Demokratickou stranu v letech 1829-1837. [Tindall a Shi 2008: 830]

²⁸ Jednalo se o ozbrojený konflikt mezi jižními a severními státy, který trval v letech 1861-1865. [Tindall a Shi 2008: 318-348]

schválit jakýkoli appropriation²⁹ a neschválit kterýkoli další ve stejném návrhu zákona. V tomto případě vyznačí při podepisování tohoto zákona části, s nimiž nesouhlasí, a kopie těchto částí spolu se svými námitkami vrátí do komory, ze které zákon vyšel; následuje stejný postup jako u ostatních zákonů, které prezident neschválí.“³⁰

Tato změna pravomocí zafungovala jako výrazný precedent a v následujících letech také jednotlivé státy federace začaly poskytovat svým guvernérům pravomoc *line-item veto*. Zároveň na federální úrovni jako první požádal o tuto pravomoc prezident Ulysses Grant³¹ a to ve své páté výroční zprávě o stavu Unie adresované Kongresu roku 1873. [Spitzer 1988: 1226-127] Navrhl dodatek ústavy, který měl pomoci zamezit plýtvání s veřejnými financemi a pomoci ochránit občany. „*Povolit exekutivě, aby mohla na základě svého soudu schválit jakýkoli návrh, který přichází z obou komor Kongresu, aniž by ho musela schválit celý, neschválené části se pak budou řídit stejnými pravidly, jako nyní. Vrátí se do té komory, ze které vzešly, a pokud projdou dvoutřetinovou většinou obou komor. Stanou se zákonem bez schválení prezidentem.*“ [Grant 1873] Návrh přitom formuloval velmi konkrétně a je pravděpodobné, že ho měl propracovaný. Nešlo tedy o pokusný balónek, kterým by jen zkoumal, jak se Kongres zachová. Ačkoli touto formulací neomezoval *line-item veto* pouze na rozpočtovou problematiku, v následujícím odstavci, kde vysvětluje, proč toto opatření žádá, tak již činí, když říká: „[Dodatek] *by chránil veřejnost před zneužíváním a plýtváním veřejnými financemi (...)*“ [Grant 1873]

V následujících sto letech se vyskytlo téměř 150 návrhů prezidentského *line-item veto*. [Carter a Schap 1990: 104] Mezi prezidenty, kteří žádali Kongres o udělení této pravomoci, byli Chester Arthur³², Grover Cleveland³³ i F. D. Roosevelt, který naléhal na Kongres, aby se mohl vypořádat s problematikou rozpočtových přílepků. [Spitzer 1988: 127 a 129]

Pravděpodobně nejintenzivnější pokus o získání *line-item veto* zahájil v roce 1984 prezident Ronald Reagan. Vzhledem k tíživé ekonomické situaci, především kvůli rozsáhlým rozpočtovým schodkům, které se začaly vymykat kontrole, zahájil tažení, na

²⁹ V tomto případě je slovo *appropriation* použito ve významu přiděl peněz, konkrétní částka.

³⁰ *Ústava států Konfederace*, dostupné z: <http://avalon.law.yale.edu/19th_century/csa_csa.asp> [cit. 2011-03-20]

³¹ Ulysses S. Grant byl prezidentem Spojených států za Republikánskou stranu v letech 1869-1877. [Tindall a Shi 2008: 831]

³² Chester A. Arthur byl prezidentem Spojených států za Republikánskou stranu v letech 1881-1885. [Tindall a Shi 2008: 831]

³³ Grover Cleveland byl prezidentem Spojených států za Demokratickou stranu v letech 1885-1889 a 1893-1897. [Tindall a Shi 2008: 831]

jehož konci měla stát pravomoc *line-item veto*. To, že se jednalo o velmi vážně míněný záměr, vyjadřuje i fakt, že prezident Reagan od roku 1984 každý rok žádal Kongres, aby mu tuto pravomoc přidělil, ve své zprávě o stavu Unie. Vzhledem k tomu, že se jedná o vrcholný projev roku před shromážděním obou komor Kongresu, je skutečnost, že do něho zařadil i tento požadavek, jasnou ukázkou toho, jak moc prezident o tuto pravomoc usiloval.

Ve své zprávě Kongresu o stavu Unie v roce 1984 vyjádřil svou žádost jasně: „*Také navrhuji vylepšení v rozpočtovém procesu. 43 z našich 50 států přisuzuje svým guvernérům právo vetovat jednotlivé items v appropriation bills, aniž by museli vetovat celý návrh. Kalifornie je jedním z těchto 43 států. Jako guvernér jsem poznal, že toto line-item veto je velmi mocný nástroj proti plýtvání a nezměrnému utrácení. Funguje to ve 43 státech. Zavedme ho také ve Washingtonu, pro všechny občany.*“ [Reagan 1984a]

V následujících letech tuto prosbu neustále opakoval, vždy v trochu obměněné podobě. „*A žádám o právo, které zodpovědně využívá 43 guvernérů, vetovat jednotlivé items v appropriation bills.*“ [Reagan 1985] „*A dnes vás žádám, abyste mi dali to, co 43 států má: Dejte mi line-item veto ještě letos. Dejte mi právo vetovat plýtvání, a já přijmu tu zodpovědnost, udělám škrty (...)*“ [Reagan 1986] „*Znovu žádáme Kongres: Dejte nám ten samý nástroj, který má 43 guvernérů – line item veto, takže můžeme vyškrtnout přílepký, ty items, které by nikdy nepřežily o samotě.*“ [Reagan 1987] „*Dejte prezidentovi tu samou pravomoc, jakou používá 43 guvernérů ve svých státech: (...) podpořme rozpočtovou disciplínu. Schvalme line-item veto.*“ [Reagan 1988] Až zoufalá naléhavost jeho žádostí vůči Kongresu v nejvýznamnějším projevu roku je velmi výmluvnou ukázkou toho, jak velice toužil získat pravomoc, na niž si zvykl ve své pozici guvernéra státu Kalifornie (podle svých slov ji použil více než 900krát). Prezident Reagan se o snaze získat tuto pravomoc zmínil také ve své *acceptance speech* po vítězství v primárkách v roce 1984 [Reagan 1984b]. V roce 1984 pak prezident Reagan navrhl verzi ústavního dodatku, která však Kongresem neprošla. [Senate Blocks Wider Veto Power 1984: 19]

Prezident Reagan vetoval během svých dvou volebních období celkem 78³⁴ zákonů. Když porovnáme toto číslo s průměrným počtem prezidentských vet na jeden rok v období po druhé světové válce (tak, aby zvolený úsek nebyl ovlivněn přílišnými dobovými

³⁴ *Presidential vetoes Washington – Obama*, dostupné z: <http://www.presidency.ucsb.edu/data/vetoes.php> [cit. 2011-04-15]

rozdíly), které činí 12,02 veta za rok (celkový počet 793 za 66 let)³⁵, zjistíme, že Reagan je se svým počtem vet (9,75) lehce pod průměrem. Nedá se tedy potvrdit hypotéza, že by ho neúspěch získání *line-item veta* vedl k tomu, že by zákony, které byly obohaceny o různé přílepký, vetoval celé. Tento postup by se projevil na zvýšení celkového počtu vet, což se ovšem nestalo.

Přes veškeré vynaložené úsilí Kongres prezidentu Reaganovi tuto pravomoc nepřičkl. V dalším snažení v úřadu prezidenta tedy pokračoval jeho bývalý viceprezident George Bush starší. Ten svou žádost předložil Kongresu ve dvou ze svých zpráv o stavu Unie (v roce 1989 a 1992). I když používal velmi podobnou formulaci jako Reagan, zmínil svůj požadavek tím, že uvedl, že bude stačit, pokud Kongres alespoň změní podmínky tzv. *impoundment*, tak aby se musel k prezidentovu návrhu vyjádřit a nemohl ho zamítnout svou nečinností. [Bush 1989]

Po dobu Reaganova i Bushova prezidentství museli oba pokaždé čelit většině Demokratické strany ve Sněmovně reprezentantů (98. – 102. Kongres)³⁶ a v pozdějších letech také v Senátu (100. – 102. Kongres). Ačkoli nebylo *line-item veto* vnímáno jako návrh čistě republikánský (odpůrce i zastánce mělo v obou stranách), hrálo nepochybně toto rozdělení politických sil v Kongresu svou roli a ke schválení zákona, povolujícího *line-item veto*, nedošlo.

3.3 Diskuse o *line-item vetu*

Snahy prezidentů získat *line-item veto* samozřejmě provázela rozsáhlá debata jak na úrovni Kongresu, tak v akademických kruzích. Se svými argumenty poté seznamovali autoři širší veřejnost prostřednictvím denního tisku či různých odborných publikací. Na síle tyto debaty nabývaly především od poloviny osmdesátých let v souvislosti se snahami administrativy prezidenta Reagana. Prostřednictvím renomovaných deníků jako jsou Wall Street Journal či New York Times prezentovali své názory mnozí odborníci, mezi nimiž na stránkách těchto plátků docházelo i k ostřejším výměnám názorů.

Jádrem této diskuse byla aplikace principu *line-item veta* na federální úroveň, problémy, které by s sebou tento krok mohl přinést a otázka jeho účinnosti. Diskuse se přitom týkala dvou zásadních okruhů. Zaprvé se jednalo o ústavnost celého projektu, tedy

³⁵ *Presidential vetoes Washington – Obama*, dostupné z: <http://www.presidency.ucsb.edu/data/vetoes.php> [cit. 2011-04-15]

³⁶ *Historický přehled*, dostupné z: http://artandhistory.house.gov/house_history/index.aspx [cit. 2011-04-05]

zda narušuje stávající ústavní pořádek či zda je po formální stránce v pořádku. Druhým, pravděpodobně rozsáhlejším okruhem, pak byla samotná účinnost *line-item veta*, tedy jestli *line-item veto* skutečně povede k tomu, co tvrdí jeho zastánci.

Jako první se budu věnovat otázce ústavnosti. Vzhledem k tomu, že návrhy na *line-item veto* byly podávány nikoli jako ústavní dodatek, ale formou statutárních zákonů, dostávaly se do potenciálního střetu s ústavou. Vzhledem k tomu, že nejproblematictější se jeví narušení oddílu 7 článku 1 ústavy o uvádění zákona v život [Joyce a Reischauer 1997: 97], je ze tří navrhovaných typů zákonů, navrhuje právo blíží se *line-item veto*, nejvíce problematické *enhanced rescission*. *Separate enrollment* pouze dělí *appropriation bill* na menší části, které však následně projdou legislativním procesem bez jakéhokoli rozporu s ústavou. *Expedited rescission* sice mění znění již přijatého zákona, nicméně tato změna musí být opět schválena celým Kongresem, tedy projde legislativním procesem znovu. Právě z tohoto důvodu byl tento typ na začátku devadesátých let preferován u mnoha kongresmanů [Carper 1993: 46][Johnson 1993: 54][Derrick 1993: 60]. Problematický poslední návrh, tedy *enhanced rescission* mění přijatý zákon bez nutnosti schválení Kongresem, což nutně vyvolává otázky ohledně ústavnosti. Jeho obránci tvrdí, že prezident nenarušuje tento proces nýbrž: „*pouze vykonává Kongresem mu svěřený úkol. Uvádí zákon v platnost.*“ [Greenhouse 1998: 1]

Mnohem rozsáhlejší debatu vyvolaly otázky funkčnosti celého opatření. Vzhledem k tomu, že 44³⁷ guvernérů touto pravomocí disponuje, je toto zkoumání pro politology jednodušší, neboť se mohou opřít o data a fakta z mnoha rozdílných států. Otázka přenesení výsledků z těchto výzkumů na federální úroveň je však z metodologického hlediska poněkud problematická a také za to bylo mnoho autorů kritizováno. Jako na zásadní upozorňovali tito kritici na fakt, že postavení guvernéra ve státě je odlišné od toho prezidentova v rámci federace.

Zásadním argumentem pro přijetí *line-item veta* je tvrzení, že pomůže větší rozpočtové zodpovědnosti, vzhledem k možnosti „očistění“ rozpočtového zákona od různých přílepků, [Abney a Lauth 2002: 492] *pork-barrels* a dalších opatření, která kongresmani připojují k zákonům a z nichž má profit jen velmi úzká skupina lidí v kongresmanově okrsku. Toto tvrzení stojí na několika předpokladech. Do diskuse na

³⁷ Jako poslední získal tuto pravomoc guvernér státu Maine (viz vysvětlivka 8), většina studií je ovšem starších a tak počítají pouze se 43 státy.

stránkách Wall Street Journal se zapojil i bývalý prezident R. Reagan, který se ve svém komentáři postavil za Williama Clintona a podpořil jeho snažení *line-item veto* získat. [Reagan 1992: A8]

Prvním předpokladem je skutečnost, že prezidentovy rozpočtové návrhy budou úspornější než návrhy Kongresu. Nejrelevantnějším důvodem, proč by tak mělo být, je elektorát, který stojí za prezidentem. Na rozdíl od kongresmana, který je volen (a tedy zodpovídá) za jeden menší okrsek, či senátora, který je volen za jeden stát, prezident zastupuje celou federaci. Není tedy důvod, aby prostřednictvím rozpočtových úprav protežoval konkrétní oblasti. Nikdy by to nemohlo mít stejný efekt jako v případě kongresmanů, tedy zalíbení se obyvatelům a možnost znovuzvolení. Nicméně tento předpoklad nemusí být obecně platný, nic nevylučuje existenci prezidenta, který nebude chtít šetřit a který ve srovnání s Kongresem bude prosazovat rozpočet s vyšším schodkem. Tedy tento nejzásadnější předpoklad používání *line-item veta* je platný pouze tehdy, pokud je u moci „prezident, který považuje snížení rozpočtového schodku a omezení nákladů jako prioritu.“ [Reischauer 1993: 59]

I v případě, že prezident šetřit chce, je účinnost *line-item veta* diskutabilní. První překážkou pro větší dopad na rozpočtovou stabilitu je to, že *line-item veto* se nijak nemůže dotknout mandatorních výdajů. Ty však tvoří větší část rozpočtu³⁸, případný efekt veta se tak projevuje jen z jedné třetiny. [Havens 1993: 51] Problematický je také předpoklad, že prezidentské škrty skutečně povedou k úsporám. Je totiž možné, že Kongres na novou pravomoc zareaguje větší rozpočtovou nezodpovědností s vědomím, že prezident ještě rozpočet upraví a přenesení tak výslednou zodpovědnost na něj. Takovýto posun je možné pozorovat na státní úrovni. [Spitzer 1988: 135] Může se tak stát, že prezident vetuje sice více položek, ale vzhledem k nárůstu rozpočtu bude výsledný efekt nulový. Tato skutečnost pak může naopak guvernéra poškodit. Legislativa, která ví, že guvernér rozpočet později upraví, může přijmout řadu více či méně populistických návrhů, které by bez *line-item veta* neschválila, jelikož by za ně pak musela nést odpovědnost. Takto předpokládá, že peníze utraceny nebudou a že to bude guvernér, kdo bude v očích veřejnosti ten, kdo tyto návrhy zarazil a ponese politické následky za jejich zastavení.

Ze zkušeností v jednotlivých státech je patrné, že velmi často dojde jen k pouhému přemístění zdrojů. Tedy že výdaje, které dříve odpovídaly preferencím Kongresu, teď

³⁸ V roce 1992 to bylo 63% [Havens 1993: 51]

budou více reflektovat preference prezidenta, což ovšem neznamená, že dojde k úsporám. [Reischauer 1993: 57] Skutečnost, že ani tato pravomoc nemusí přinést kýžené změny, si nicméně uvědomovali i její zastánci. Senátor Bradley uvedl, že *line-item veto* vyrovnaný rozpočet nepřinese a že sice není samospasitelným nástrojem, ale že je alespoň začátkem dlouhé cesty. [Grey 1993: B5]

Carter se Schapem ve své studii podrobně rozebrali podmínky a proces přijímání rozpočtu, přičemž vycházeli ze zkušeností v jednotlivých státech. Pomocí zjednodušujících schémat ukazují, že mezi případem, kdy má guvernér pouze pravomoc veta a tím, kdy má pravomoc *line-item veta*, není, co se týče rozpočtových dopadů, téměř žádný rozdíl. Upozorňují totiž na problém, kdy ostatní studie nereflektují změnu chování legislativy, ke které nutně dojde v souvislosti s přijetím pravomoci *line-item veta*. V případě jednoduchého veta guvernér, pokud je legislativní návrh rozpočtu příliš vzdálen jeho postoji, rozpočet vetuje a raději připustí použití loňského rozpočtu. Legislativa však velmi přesně zná guvernérův postoj a proto s nejvyšší pravděpodobností navrhne rozpočet o něco bližší guvernérovi. V případě *line-item veta* by bez změny postoje legislativy skutečně došlo k výraznější redukci rozpočtu. Ovšem legislativa s touto změnou počítá a tak jí předložený návrh balancuje v oblasti, s níž guvernér souhlasí. Tento posun ke guvernérovu návrhu je však velmi malý, jen takový, aby guvernér neupřednostnil rozpočet loňský. [Carter a Schap 1990: 107-112]

Také závěry dalších studií nepřikládají výslednému rozdílu v rozpočtu po přijetí *line-item veta* větší význam. Např. Dearden a Husted docházejí k závěru, že pravomoc *line-item veta* neovlivňuje nijak signifikantně rozpočtový proces. [Dearden a Husted 1991: 720-721] Podobně již výše citovaní Carter a Schap, nenalézají spojitost mezi gubernérem, který má možnost využít *line-item veto*, a pravděpodobností jeho znovuzvolení či zvýšením výdajů na kampaň. Předpokládali, že *line-item veto* umožní guvernérovi lépe prosazovat jeho politiku a úřad se tak stane atraktivnějším. To mělo vést dle jejich hypotézy ke zvýšení pravděpodobnosti znovuzvolení (voliči budou s gubernérem více spokojeni, jelikož lépe prosazuje to, co slíbil). Zároveň mělo také dojít k navýšení prostředků na volební kampaň, protože kvůli zvýšené atraktivitě úřadu kandidáti více stáli o to, aby se gubernérem skutečně stali. Tuto hypotézu se jim však nepodařilo potvrdit. [Carter a Schap 1990: 106]

Line-item veto kromě rozpočtových důsledků může přinést také jistou změnu v legislativním procesu a především pak ve vyjednávání prezidenta s Kongresem. I v případě prostého veta prezident (i guvernéri) využívá tzv. hrozby vetem. Jedná se o velmi účinnou zbraň. Prezident před tím, než Kongres zákon schválí, vydá stanovisko, že v takovéto podobě zákon nepodepíše. Nejenže tak (i když pravomoc *line-item veta* nemá), může docílit podobného účinku³⁹, ale posiluje tím své postavení u veřejnosti. Pokud totiž veřejně vyhlásí, že se staví proti částem zákona, k nimž má výhrady i velká část veřejnosti, dostává Kongres do svízelné situace. Na druhou stranu pokud by prezident později ze svého stanoviska ustoupil, byly by pro něj důsledky s největší pravděpodobností „devastující“. [Kernell 2007: 62-65]

Pokud by tedy prezident měl pravomoc *line-item veta* a využil ji k tomu, aby jím Kongresu pohrozil, je obohacen o další účinný nástroj v politickém boji. Protože v případě *line-item veta* jde velmi často o vetování těch částí, které prosadili jen určití kongresmani pro svůj okrsek, je možné tuto zbraň využít pro získání individuální podpory určitých kongresmanů, aby hlasovali například o rozpočtových škrtech. [Reischauer 1993: 59]

V určitých případech se dokonce prezident uchyluje ke kroku, který může vypadat na první pohled nelogicky. I když si je jistý, že Kongres jeho veto přehlasuje, přesto zákon vetuje, ačkoli se tak vystavuje zdánlivě potupné porážce. Činí tak proto, aby získal preference od veřejnosti, které tím ukáže, že on není ten, kdo daný zákon prosazuje, ale je to Kongres. [Conley a Kreppel 2001: 840-841] Musí se samozřejmě jednat o zákon, proti kterému má velká část veřejnosti výhrady, jinak by daný krok neměl smysl. Této praxe pak prezident může samozřejmě využít i v případě *line-item veta*, byť citovaný výzkum s touto praxí nepočítal.

3.4 Případová studie: Clintonovo období

Během období Clintonovy administrativy, došlo ke klíčovému zlomu v otázce *line-item veta*. Poprvé v dějinách Spojených států Kongres přiřkl prezidentovi pravomoc *line-item veto* a ukončil tak více než stoleté období snah tuto pravomoc získat. Prezident se však z této nové pravomoci nemohl těšit příliš dlouho. Nejvyšší soud Spojených států amerických totiž tuto novou pravomoc po krátké době označil za neústavní a příslušné opatření zrušil.

³⁹ Viz Washingtonovo druhé veto str. 22 tohoto textu

Samotné postavení prezidenta Williama Clintona v této závěrečné fázi boje o *line-item veto* je poněkud rozporuplné. Na rozdíl od dvou předchozích prezidentů (především pak Ronalda Reagana), netlačil na prosazení této pravomoci tolik. Nedá se tvrdit, že vůbec, ale rozhodně s menší intenzitou než tomu činili jeho předchůdci. V průběhu své předvolební kampaně na úřad prezidenta v roce 1992 ještě jako guvernér státu Arkansas obhajoval *line-item veto* pro prezidenta a také podporoval *enhanced rescission*. [McMurtry 2007: 6] I prezident Clinton se zmínil o *line-item veto* ve zprávě o stavu Unie, konkrétně v roce 1995 a 1996. Jednalo se tedy až o druhou polovinu jeho prvního funkčního období (1993-1997), především však *line-item veto* zmínil až po volbách do Kongresu v roce 1994, ve kterých vyhrála Republikánská strana⁴⁰, která měla zajištění *line-item veto* ve svém předvolebním programu. I proto zněla Clintonova formulace při zprávě o stavu Unie v roce 1996 takto: „*Také žádám Kongres, aby schválil line-item veto, tak jak jste slíbili americkým občanům.*“ [Clinton 1996] O rok dříve ve stejné věci uváděl konkrétní příklady rozpočtových přílepků a sliboval, že pokud *line-item veto* získá, postará se o jejich odstranění. [Clinton 1995]

Jak již bylo řečeno výše, hlavní roli v tomto procesu sehrála Republikánská strana. Po neúspěšném tažení svých dvou prezidentů zveřejnila před *mid-term*⁴¹ volbami svůj předvolební program nazvaný Smlouva s Amerikou⁴². [McMurtry 2007: 7] Republikáni v ní představili osm hlavních cílů, které budou prosazeny, pokud získají ve 104. Kongresu většinu. Nejednalo se o pouhé tematické nastínění okruhů. Pro každý cíl byl vypracován konkrétní návrh zákona a republikáni slibovali, že do 100 dnů po případné výhře voleb zákony prosadí. Otázka *line-item veto* byla zařazena hned do prvního z cílů, který byl nazván jako Zákon o rozpočtové odpovědnosti (*The Fiscal Responsibility Act*).

Součástí tohoto prvního bodu byl jednak zákon o vyrovnaném rozpočtu, který by zakázal Kongresu hospodařit se schodkem, jenž byl formulován jako dodatek ústavy a k jeho schválení tedy bylo nutné dodržení všech procedur, především pak dvoutřetinové většiny v obou komorách. Druhou částí tohoto bodu pak byla samotná pravomoc *line-item veto*. Ta již nebyla představena ve formě ústavního dodatku, nýbrž jako novela zákona „*Congressional Budget and Impoundment Control Act*“ z roku 1974 (novela byla

⁴⁰ Výsledky voleb do Kongresu 1994, dostupné z: http://clerk.house.gov/member_info/electionInfo/1994/94Recapi.htm#RECAPITULATION [cit. 2011-04-10]

⁴¹ Volby v polovině prezidentského funkčního období

⁴² *Text Smlouvy s Amerikou*, dostupný z: <http://www.house.gov/house/Contract/CONTRACT.html> [cit. 2011-04-10]

projednávána pod číslem H. R. 4600), respektive jako pozměňovací návrh této novely, který byl představen poslanci Michelelem a Solomonem v průběhu projednávání této novely. Tento návrh byl však při původním hlasování v červenci 1994 těsným poměrem hlasů 205 ku 218 zamítnut. [Smlouva s Amerikou]

Republikánský návrh dával prezidentovi pravomoc stálého legislativního *line-item veto*. „Podle tohoto postupu může prezident vyškrtnout jakýkoli *appropriation*⁴³ nebo jakékoli daňové opatření, které je zacílené jen na jednotlivce nebo velmi úzkou skupinu obyvatel, z jakéhokoli zákona.“⁴⁴ Prezident musí o svém záměru vyrozumět Kongres, který může v určených lhůtách rozhodnout, že s prezidentským návrhem nesouhlasí. Může tak učinit pouze ve formě zrušujícího zákona a tento zákon je pak podroben běžné legislativní proceduře, která může být (a v tomto případě s nejvyšší pravděpodobností bude) zakončena běžným vetem prezidenta. Toto veto pak může být zvráceno pouze dvoutřetinovou většinou v obou komorách Kongresu.⁴⁵ Jedná se tedy o *enhanced rescission*.

Je zjevné, že tato nová úprava by oproti tehdejšímu platnému stavu znamenala výrazné upřednostnění prezidenta před Kongresem. Jestliže do té doby platilo, že neaktivita při rozhodování o prezidentových škrtech znamenala jejich zamítnutí, nyní by tomu bylo přesně naopak. Neaktivita by nejenže znamenala jejich schválení, ale navíc by k jejich zamítnutí byla fakticky potřeba ústavní většina.

Listopadové volby skončily pro republikány úspěchem, když získali v obou komorách Kongresu většinu. Dle svého předvolebního programu začali pracovat na prosazení svých osmi cílů. *Line-item veto* přišlo na řadu již v lednu roku 1995, kdy začala slyšení v jednotlivých výborech Kongresu. [McMurtry 2007: 10] Legislativní proces ovšem nešel tak hladce, jak by se dalo očekávat z faktu, že vše bylo již připraveno ve Smlouvě s Amerikou, a to včetně konkrétního návrhu zákona. V průběhu několika měsíců vykrytalizovaly dvě verze návrhu zákona – senátní a sněmovní. Ta sněmovní se přikláněla spíše k principu *enhanced rescission*, zatímco ta senátní k *separate enrollment*. V průběhu celého roku probíhala složitá jednání na úrovni komisí, výborů a konferencí. V zásadě šlo však o spor uvnitř Republikánské strany, kdy se skupiny republikánských senátorů a

⁴³ V tomto významu *appropriation* znamená přidělení konkrétní částky.

⁴⁴ *Text Smlouvy s Amerikou bod 1*, dostupný z: <http://www.house.gov/house/Contract/fiscrespdt.txt> [cit. 2011-04-10]

⁴⁵ *Text Smlouvy s Amerikou bod 1*, dostupný z: <http://www.house.gov/house/Contract/fiscrespdt.txt> [cit. 2011-04-10]

reprezentantů nemohly dohodnout na společném postupu. [Joyce a Reischauer 1997: 97] V lednu roku 1996 do věci zasáhl i prezident Clinton, když apeloval na Kongres ve své zprávě o stavu Unie. Výsledný návrh, který vyplynul z jednání, se přiklonil spíše k sněmovnímu návrhu a tedy k *enhanced rescission*, ale byly přijaty i některé senátní úpravy. Výsledná verze byla přijata jako „*Line Item Veto Act*“ novelizující předchozí „*Impoundment Act*“. Prezidentem Clintonem byla podepsána 9. dubna 1996. [McMurtry 2007: 7-11]

Zákon, který vstoupil v platnost dnem 1. ledna 1997 [McMurtry 2007: 11], skutečně odpovídal dané předloze ve Smlouvě s Amerikou. Povoluje prezidentovi „*zrušit jakoukoli částku discretionary budget authority*“⁴⁶, *jakoukoli část nových přímých výdajů a jakoukoli omezenou daňovou úlevu, pokud tak činí z přesvědčení, že to povede ke snížení deficitu federálního rozpočtu, nepoškodí žádné významné funkce vlády a neohrozí státní zájmy.*“ [Oddíl 1021 LIVA]⁴⁷ Všechny tyto zákony, které se prezident rozhodne vetovat formou *line-item*, musely vstoupit v platnost po jeho podpisu, nemůže tedy tuto pravomoc využít na zákony, které předtím vetoval celé, a byly přehlasovány Kongresem, či které vstoupily v platnost bez jeho podpisu. [Joyce a Reichsauer 1997: 97] Pro prezidenta to znamená, že se musí předem rozmyslet, jestli zákon vetuje celý a bude riskovat jeho případné přehlasování, čímž by přišel o možnost sporné části zrušit, nebo jestli využije rovnou pravomoc *line-item veta*, ale v tom případě nějaké části daného zákona v platnost vstoupí.

Zákon dále velmi precizně specifikuje postup vyrozumění Kongresu o provedení *line-item veta* spolu se všemi lhůtami, které je potřeba dodržet. S původním republikánským návrhem se shoduje také v postupu při případném nesouhlasu Kongresu, kdy obě komory Kongresu, musí schválit tzv. „nesouhlasný zákon“, který pak ovšem může být prezidentem vetován. [Oddíl 1023, LIVA] Zároveň také přesněji definuje omezenou daňovou úlevu, jíž rozumí daňovou úlevu, která má dopad na méně než 100 daňových plátců. [Oddíl 1026, LIVA] Tento zákon je tedy striktně omezen na finanční otázky a nemůže být v žádném případě využit pro vetování jiného typu zákonů.

⁴⁶ *Discretionary budget authority* je v příloze zákona velmi přesně definováno. Výčetem pěti bodů je stanoveno, co zahrnuje, a další 4 body říkají, co nezahrnuje. Mezi věci, které zahrnuje a které tedy prezident může vetovat, patří celé dolarové částky obsažené v samotném *appropriation bill*, v příložených tabulkách nebo zprávách výborů. Naopak nezahrnuje přímé výdaje (*direct spending*).

⁴⁷ *Text zákona Line-Item Veto Act*, dostupný z: <<http://www.glin.gov/view.action?glinID=72487>> [cit. 2011-04-10], v odkazech v textu používám zkratku LIVA a příslušný oddíl zákona.

Zajímavé je, že jako určitou pojistku Kongres vložil do tohoto zákona noticku, která omezovala jeho platnost na osm let. Konkrétně od ledna roku 1997 do ledna roku 2005. [Oddíl 5, LIVA] Kongres si tak ponechal možnost po delším období zvážit dopady tohoto zákonného opatření a v případě špatných zkušeností již znovu tuto pravomoc prezidentovi nedat. Zároveň, protože zákon byl přijat jen jako obyčejný zákon, nikoli ústavní, bylo jednodušší jeho platnost i v průběhu tohoto sedmiletého období omezit, a to přijetím jeho novelizace, upravením lhůt, či změnou definic jednotlivých úkonů.

Okamžitě po přijetí tohoto zákona se spustila vlna soudních sporů, ve kterých jednotliví účastníci (ať už senátoři, obchodní společnosti, či odbory) napadali jeho ústavnost. Další vlna stížností se vzedmula poté, co prezident Clinton tuto svou novou pravomoc využil a to ze strany těch, kteří tím byli negativně dotčeni. [McMurtry 2007: 11-15] Po několika rozsudcích soudů nižší instance bylo zřejmé, že nastalou situaci může vyřešit jen Nejvyšší soud. V případě Clinton vs. City of New York rozhodoval soud o ústavnosti daného zákona. Napadení se týkalo dvou oblastí, zaprvé neústavnosti samotného aktu, kdy prezident rozhodne uzákonit jen část již schváleného zákona, druhým argumentem žalující strany bylo narušení rovnováhy mocí. [McMurtry 2007: 15] Dne 25. června 1998 rozhodl Nejvyšší soud Spojených států o neústavnosti tohoto zákona pro porušení procedur přijímání zákona obsažených v článku I oddílu 7 ústavy Spojených států. [McMurtry 2007: 15] Soud o věci rozhodl poměrem hlasů 6 ku 3.⁴⁸ Názor soudu tak zdaleka nebyl úplně jednotný. Prezident Clinton tento rozsudek respektoval, ve svém vyjádření však uvedl: „*Dnešním rozhodnutím Nejvyššího soudu zrušit line-item veto jsem hluboce zklamán. Toto rozhodnutí je prohrou všech Američanů (...)*“⁴⁹ Z poměrně silných slov, která prezident ve svém oficiálním vyjádření použil, můžeme usuzovat, že s rozhodnutím soudu nesouhlasil a že ztrátu této pravomoci považoval za významnou.

Ještě v průběhu schvalování tohoto zákona a i po jeho přijetí se objevovala řada článků a studií, které se zabývaly otázkou jeho ústavnosti. Například Joyce a Reischauer přednesli tři důvody, pro které může být zákon shledán v rozporu s ústavou. Za prvé dává příliš zákonodárné moci do rukou moci výkonné, za druhé narušuje proces stanovený v článku I oddílu 7 ústavy, kdy prezident upravuje již platný zákon bez souhlasu Kongresu,

⁴⁸ U. S. Supreme Court Media Oyez (Clinton v. NYC), dostupné z: <http://www.oyez.org/cases/1990-1999/1997/1997_97_1374> [cit. 2011-04-05]

⁴⁹ Stanoviško Clintona k rozhodnutí nejvyššího soudu: dostupné z: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=56211&st=line+item+veto&st1=#axzz1JszYLYfB>> [cit. 2011-04-28]

a za třetí uvádějí možné ohrožení soudní moci, kdy by prezident formou škrtnů mohl omezit její financování a de facto tak omezit její nezávislost. [Joyce a Reischauer 1997: 99] Jak vyplývá z jeho rozhodnutí, Nejvyšší soud kladl největší důraz právě na porušení zákonodárného procesu z článku I ústavy. Za nepřijatelný označil fakt, že prezident změny činil až po uzákonění dané normy, tedy poté, co prošla úplným legislativním procesem. Dle ústavy musí tento návrh vstoupit v platnost a nenabízí se žádná jiná možnost. Naproti tomu tři disentující soudci s tímto pojetím nesouhlasili a upozorňovali především na fakt, že Kongres má možnost přenést část svých pravomocí na prezidenta. Nevidí ani nebezpečný přesun v rovnováze mocí, jelikož tento zákon byl schválen oběma komorami Kongresu a podepsán prezidentem.⁵⁰

Prezident Clinton v průběhu jednoho a půl roku takto zrušil 82 ustanovení (celkem zaslal kongresu 11 zpráv, jedna zpráva tak obsahovala výčet několika zrušených položek). Kongres na jednotlivé případy reagoval různě. V jednom případě Kongres dospěl s prezidentem ke kompromisu, kdy zamítací zákon přijat nebyl po dohodě s Bílým domem. Zároveň však kongres v jiném případě uplatnil svou pravomoc a nejenže schválil zamítací zákon, ale když ho prezident vetoval, dokázaly ho obě komory přehlasovat dvoutřetinovou většinou, a tudíž se Kongresu podařilo rozhodnutí prezidenta zvrátit. [McMurtry 2007: 13-14]

Zanalyzovat dopady tohoto nového zákona je velmi obtížné, vzhledem k jeho příliš krátké době platnosti. Jeho vliv na rozpočtový proces se pravděpodobně odhalit nedá, jelikož bychom potřebovali znát dlouhodobější trendy. V politické oblasti můžeme k jistým závěrům dojít, byť je musíme vnímat opatrně, neboť i zde je třeba mít na paměti krátké období, během něhož bylo možné jevy pozorovat. Z chování Kongresu i prezidenta v této nové situaci se zdá, že zákon zdaleka nemá tak rozsáhlý dopad na rovnováhu a oddělení mocí, jaký předvíдали jeho odpůrci. Ukázalo se, že Kongres dokáže prezidentovo rozhodnutí zvrátit, navzdory tomu, že zákon upřednostňuje spíše prezidenta. Právě tento bod, tedy obavy z toho, že Kongres nebude s to přehlasovat rozhodnutí prezidenta, byl nejčastějším terčem kritiků. Politický proces se v důsledku nového vyjednávání mezi prezidentem a Kongresem obohatil o další kola vyjednávání kompromisů, která mohou legislativním výstupům spíše prospět, než ohrozit samotný systém.

⁵⁰Text prohlášení disentujícího soudce J. Breyera, dostupný z: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/97-1374.ZD.html> [cit. 2011-04-10]

3.5 Současný vývoj v otázce získání *line-item veto*

Snahy prezidentů získat *line-item veto* nezbrzdilo ani rozhodnutí Nejvyššího soudu o jeho neústavnosti. Proces o jeho znovuzavedení zahájil Kongres téměř okamžitě po vynesení rozsudku. Již v lednu 1999 představily různé skupiny zákonodárců řadu návrhů od ústavních dodatků přes *expedited rescission* až po statutární úpravy již stávajících zákonů. [McMurtry 2007: 16] Tyto pokusy pokračovaly s každým novým obdobím Kongresu, avšak nikdy nebyly úspěšně implementovány do právního systému.

S nástupem nového prezidenta George Bushe mladšího se situace v Kongresu nezměnila, pořád existovala řada návrhů na řešení této situace. Vzhledem k zahraničně politické situaci, ke které došlo po 11. září 2001, je pochopitelné, že v počátcích svého volebního období se prezidentova administrativa soustředila na jinou problematiku a *line-item veto* nebylo prioritou. Nicméně již v roce 2006 prezident představil Kongresu svůj návrh *line-item veto*. Jako důvod, proč o tuto pravomoc žádá, uvedl, jako všichni prezidenti před ním, rozpočtovou odpovědnost a především pak problematiku *pork barrels* a *earmarks*. Bral samozřejmě v úvahu rozhodnutí Nejvyššího soudu a tak přímo ve zprávě Kongresu, v níž svůj návrh obhajoval, uvedl, že je v souladu s ústavou, jelikož na rozdíl od Line Item Veto Act 1996 Kongres musí prezidentovy škrty schválit pouhou prostou většinou.⁵¹ Jeho návrh tak odpovídá typu *expedited rescission*, k zamítnutí návrhu prezidenta stačí prostá většina jedné z komor, na rozdíl od platné legislativy Impoundment Act 1974 se ovšem Kongres musí k danému zákonu vyjádřit a nemůže ho zamítnout nečinností.

Prezident se uchýlil k podobnému nátlaku na Kongres, který zvolili i jeho předchůdci. Žádosti o *line-item veto* zařazoval do svých zpráv o stavu Unie. Poprvé tak učinil v roce 2006, kdy ocenil snahy Kongresu o reformu přílepků a řekl, že společnými silami by úspěšně dosáhli cíle, kdyby mu Kongres přiřkl *line-item veto*. [Bush 2006] V následujících dvou zprávách v letech 2007 a 2008 se této problematice také dotkl. [Bush 2007, 2008]

Ačkoli během vlády prezidenta Bushe vedly Spojené státy dvě války současně a především ke konci jeho volebního období se situace nevyvíjela příliš příznivým směrem, věnoval George Bush část svého politického snažení na získání *line-item veto*. Tento jeho

⁵¹ *Testimony of OMB Acting Deputy Director Austin Smythe*, dostupné z: http://www.whitehouse.gov/omb/legislative_testimony_deputy_050206_smythe/ [cit. 2011-04-20]

krok svědčí o tom, jak velmi prezident o tuto pravomoc usiloval. Pustil se do boje o pravomoc, o niž žádalo tolik jeho předchůdců a všichni při tom selhali, a to ve chvíli, kdy měl velké problémy v zahraniční politice a kdy jeho *job approval rating* klesal pod 40 %.⁵² Je pravděpodobné, že se tímto krokem snažil zapůsobit na veřejnost a zvrátit tak negativní tendenci ohlasu veřejnosti k jeho působení v úřadu. Snažil se ukázat, že je zodpovědný hospodář a dělá vše proto, aby Spojené státy nepropadly do hlubokého dluhu. Vezmeme-li v potaz neúspěchy předchozích prezidentů, byl jeho krok velmi riskantním. Vzhledem k tomu, že se mu daný zákon nakonec prosadit nepodařilo, skončily jeho snahy fiaskem a k žádnému zázračnému obratu postoje veřejnosti nevedly.

Zajímavé je, že oba poslední neúspěšní kandidáti na úřad prezidenta, tedy jak John Kerry⁵³ za demokraty, tak John McCain⁵⁴ za republikány, vyjadřovali podporu zákonu, který by prezidentovi garantoval *line-item veto*. [Rutenberg, 2006]

Barack Obama byl inaugurován prezidentem uprostřed rozsáhlé hospodářské krize, a tak ekonomické otázky tvořily velkou část jeho předvolebního programu. Vzhledem k velkému hospodářskému propadu byl deficit rozpočtu Spojených států ve fiskálním roce 2009 téměř 1,5 bilionu dolarů⁵⁵. Prezident Obama požádal Kongres o *line-item veto* již v květnu roku 2010 [Calmes, 2010a], tedy pouhý rok po svém uvedení do funkce. Prezident následoval svého předchůdce a představil návrh zákona, který prosazuje *expedited rescission*. Je tedy pravděpodobné, že po případném schválení by nehrozilo jeho zrušení ze strany Nejvyššího soudu.[Calmes, 2010b]

25. ledna 2011 představila skupina senátorů v čele s Johnem McCainem návrh zákona *Reduce Unnecessary Spending Act*, který by podle zásady *expedited rescission* umožnil prezidentovi škrtnat části *appropriation bills*. Senátoři nazývají novou pravomoc „rozpočtovým skalpelem“ a sami si uvědomují, že není jediným potřebným řešením. Uvádějí však, že vzhledem k závažné ekonomické situaci je třeba poskytnout prezidentovi alespoň nějaký nástroj, který pomůže situaci řešit. Zajímavé je, že podobně jako *Line Item*

⁵² *George W. Bush Job Approval*, dostupný z: <<http://www.gallup.com/poll/116500/presidential-approval-ratings-george-bush.aspx>> [cit. 2011-04-20]

⁵³ John Kerry byl protikandidátem George Bushe v prezidentských volbách v roce 2004. Kandidoval za Demokratickou stranu. [Tindall a Shi 2008: 818]

⁵⁴ John McCain byl protikandidátem Baracka Obamy v prezidentských volbách v roce 2008. Kandidoval za Republikánskou stranu. V otázce *line-item veta* se angažoval již dlouhou dobu. V roce 1996 jako senátor za Arizonu v Kongresu prohlásil, že *line-item veto* je prostředek, jak zamezit zneužívání rozpočtu Kongresem a omezit schodek federálního rozpočtu. [Joyce a Reischauer 1997: 95]

⁵⁵ *Recent and Budgeted US Federal Deficits*, dostupné z: <http://www.usgovernmentspending.com/federal_deficit_chart.html> [cit. 2011-04-20]

Veto Act 1996 i tento zákon má mít omezenou platnost a to do konce roku 2015. [Sen. Enzi Co-Sponsors Legislation to Help Reduce Wasteful Spending 2011]

Obama se během předvolební kampaně v roce 2008 ostře vymezil proti svému předchůdci Bushovi, když slíbil, že nehodlá měnit znění zákonů tím, že by je sice podepsal, ale následně odmítl vykonat. Což byla běžná praxe tzv. *impoundment* u řady prezidentů, včetně Bushe mladšího. Obama uvedl, že prezident má pouze dvě možnosti, jak se zákonem naloží, buď ho podepsat, nebo ho vetovat, žádná třetí možnost neexistuje. [Greenwald, 2011]. Rozhodl se tak zákon neobcházet a raději bojovat o *line-item veto*, tak aby mohl dané kroky vykonávat bez pochybností o jejich legalitě.

Prezident Obama má oproti svým předchůdcům přeci jen menší výhodu a tou paradoxně je kritický stav rozpočtu. Při schodku 1,5 bilionu dolarů se v Kongresu začíná ozývat stále větší množství hlasů, které volají po okamžitém řešení situace. A to právě může napomoci Baracku Obamovi v jeho snahách tuto pravomoc získat. [Calmes 2010b] Není vůbec jisté, jestli se mu to podaří a stane se tak posledním prezidentem, který musel s Kongresem o tuto pravomoc bojovat, ale v tomto ohledu má o něco větší šanci na úspěch než jeho předchůdci.

Závěr

Problematika *line-item veto* velmi názorně ukazuje specifika amerického politického systému. Především pak problematiku oddělení mocí a jejich vyvážení. Cílem této práce byla (kromě podání uceleného pohledu v českém jazyce na tuto problematiku) právě analýza dopadů na dělbu a vyvážení mocí. Ze zpracovaných případových studií vyplývá, že v případě nutnosti legislativa dokáže rozhodnutí exekutivy přehlasovat a zvrátit. Ohrožení základních principů amerického systému v takovém měřítku, jehož se obávají odpůrci *line-item veto*, nehrozí. Jak v případě Wisconsinu, tak v případě prezidenta Clintona legislativní sbor *line-item veto* dokázal zrušit.

Dalším závěrem této práce je fakt, že fiskální dopady *line-item veto* jsou mnohem menší, než tvrdí jeho zastánci či prezidenti usilující *line-item veto* získat. Na státní úrovni *line-item veto* většinou nevede k úsporám, ale spíše k upřednostňování guvernérských rozpočtových priorit. *Line-item veto* tak není primárně nástrojem fiskálním, ale spíše politickým. Exekutivě slouží k prosazování jejích politických záměrů, nikoli ke snižování státních výdajů. Využívá k tomu jak *line-item veto* samotné, tak druhotně nátlak na členy legislativního sboru pomocí hrozby, že veto použije. Vzhledem k tomu, že *line-item veto* slouží především k odstraňování legislativních přílepků typu *rider* a *pork-barrells*, je tento tlak na legislativu velmi silný. Zákonodárci totiž těchto přílepků velmi často využívají ke směřování finančních prostředků do svých okrsků. Pokud má exekutiva možnost tyto přílepky odstranit, stoupá její vliv na jednotlivé zákonodárce. Může při vyjednávání využít právě hrozby, že daný přílepek odstraní, pokud zákonodárce nebude hlasovat pro určitý exekutivní návrh.

Line-item veto nemá v jednotlivých státech vždy stejnou podobu, naopak se tato pravomoc u jednotlivých států velmi liší. Jak formální pravomoci guvernéra, tedy co přesně je obsahem *line-item veto*, tak způsob, kterým může být vykonané veto přehlasováno, jsou rozdílné. Ve většině států je guvernér favorizován před legislativou, což je nejlépe prokazatelné právě možnostmi přehlasování. Plných 77 % států požaduje po kongresu dvoutřetinovou většinu, aby mohlo být guvernérovo *line-item veto* přehlasováno.

Vzhledem k tomu, že na federální úrovni prezident právo *line-item veto* nemá, bylo důležité analyzovat četné snahy prezidentů tuto pravomoc získat. Tyto snahy sahají hluboko do 19. století. Nejprve bylo na krátkou chvíli *line-item veto* přiřknuto prezidentovi Konfederovaných států. Následovaly pak pokusy prezidentů Spojených států, které započal

U. Grant a jež pokračují až do dnešní doby. Mezi nejintenzivnější žadatele o tuto pravomoc patřil bezpochyby Ronald Reagan, který žádal Kongres o tuto pravomoc od roku 1984. Činil tak také prostřednictvím zpráv o stavu Unie, které jsou vrcholným prezidentovým projevem přednášeným nejen Kongresu, ale také občanům Spojených států prostřednictvím televizního vysílání. To, že prezident opakovaně svou žádost do takto významného projevu zařazoval, svědčí o tom, jak velmi o tuto pravomoc usiloval. A ačkoli argumentoval snížením rozpočtového schodku, který v té době Spojené státy velmi trápil, pravděpodobně se mu jednalo o získání politického nástroje pro souboj s Kongresem. Nasvědčují tomu mnohé studie dokazující marginální fiskální dopad *line-item veto* i fakt, že Reagan čelil v Kongresu demokratické většině.

Jako jediný úspěšný prezident, který *line-item veto* získal, vstoupil do dějin Bill Clinton. Ačkoli prezident Clinton nevyvíjel takový tlak na Kongres jako Ronald Reagan, byl to právě on, komu Kongres tuto pravomoc garantoval. Zásadním důvodem, proč se tak stalo, bylo vítězství Republikánské strany ve volbách do Kongresu v roce 1994. Republikánská strana totiž do svého volebního programu nazvaného Smlouva s Amerikou zařadila i schválení zákona přisuzujícímu prezidentovi pravomoc *line-item veto*. Zákon, který nakonec v roce 1996 vstoupil v platnost, nebyl ve formě ústavního dodatku, nýbrž běžného zákona. *Line-item veto* bylo prezidentovi přisouzeno ve formě tzv. *enhanced rescission*. Jedná se o jednu ze tří uvažovaných forem neústavního zákona o *line-item veto* (spolu se *separate enrollment a expedited rescission*). V této formě prezident po podepsání *appropriation bill* vetuje jednotlivé *items*, se kterými nesouhlasí a pošle je zpět Kongresu. Ten pak musí, pokud chce prezidentovo veto přehlasovat, schválit tzv. nesouhlasný zákon a ten znovu předložit prezidentovi. Vzhledem k tomu, že tento zákon podléhá běžnému schvalovacímu procesu, využije prezident s největší pravděpodobností své běžné veto a zákon vetuje. Kongres pak pro jeho přehlasování potřebuje dvoutřetinovou většinu. Tento zákon umožňoval veto použít pouze proti *appropriation bills* a zároveň bylo velmi pečlivě vyjmenováno, co prezident vetovat smí a co ne.

Právě kvůli formě, jakou byl prezidentovi zákon přisouzen, byla okamžitě zpochybněna jeho ústavnost. Nejvyšší soud pak v roce 1998 prohlásil zákon za neústavní a zrušil ho. Ve zdůvodnění uvedl jako hlavní důvod nesoulad s druhým článkem Ústavy USA, tedy procesem, jakým je zákon uváděn v život. V tomto případě totiž prezident zasahuje do již formálně schváleného zákona.

V následujících letech se objevila řada dalších návrhů a také další prezidenti se pokusili o *line-item veto* bojovat. V současné době se jej snaží získat administrativa prezidenta Obamy. Vzhledem ke špatné hospodářské situaci ve Spojených státech a hlubokému deficitu státního rozpočtu má prezident Obama nezanedbatelnou šanci ve svých snahách uspět. Ačkoli reálné dopady *line-item veta* na odstranění schodku nejsou prokázány, jeho zastánci je používají jako silný argument. Právě v době vleklé finanční krize může na prezidentovu stranu tento fakt dostat i doposud skeptické kongresmany.

Prezidenti, kteří o *line-item veto* usilovali, argumentovali rozpočtovou zodpovědností. Domnívám se, že se však jedná především o nástroj politického boje mezi legislativou a exekutivou. Jak jsem již uvedl výše, nehrozí zhroucení systému dělby moci, protože legislativa je stále schopná *line-item veto* přehlasovat. *Line-item veto* však představuje výrazný nástroj především rozpočtové politiky, který prezidenta posílí a posune do pozice spolutvůrce rozpočtu. Federální rozpočet je totiž nyní na rozdíl od těch státních spíše legislativní záležitostí.

Summary

This thesis named *Line-Item Veto in the U. S. Political System* aims to describe the line-item veto issue to the Czech political science audience as this topic has not been studied extensively by Czech political scientists. The thesis analyzes the development and implementation of the veto power. Then it focuses on the problem of gubernatorial line-item veto power. It categorises the states by their forms of veto power and analyzes the differences among the 44 states which use some sort of the line-item veto. The third part of this thesis analyzes the issue at the federal level and examines the aims of many presidents who wanted to procure this power. The paper uses two case studies; first of the state Wisconsin, where the governor has used an extreme form of line-item veto power, and the second case study, which analyzes the Clinton administration. President Clinton was the first and only president who was granted this power by Congress. It was done in the form of enhanced rescission rather than as a constitutional amendment. Two years later it was cancelled by the Supreme Court because it violated Article II of the Constitution, as the president violates the legislative process and changes the bill after it was signed.

The gubernatorial line-item veto demonstrates a clear preference on behalf of the executive branch at the expense of the legislative. In 77% of states, a 2/3 majority in Congress is needed to overrule the veto, which is difficult to achieve.

The main questions which this thesis seeks to answer are whether or not the line-item veto is a threat to the separation of powers and the system of checks and balances and how presidents who wish to be granted this power argue in order to receive it. Using the two case studies I conclude that the violation of separation of powers does not occur as in both cases the legislature was able to override the line-item veto without major troubles. The argument made on behalf of the line-item veto (not only by presidents) is that of fiscal responsibility by claiming that the line-item veto can, by removing riders and pork-barrels, decrease the deficit. A number of studies however do not confirm the validity of that argument and conclude that the line-item veto power is more a political than a fiscal tool. The line-item veto leads most commonly not to lower state expenditures, but to expenditures more in line with executive proposals. The executive branch can also use this power as a secondary political tool. The ability to veto specific pork-barrels in bills can be used as a threat to force wayward members of Congress to toe the executive branch's desired line.

Bibliografie

Primární zdroje

Ústava Spojených států amerických, dostupné z:

<<http://klempera.tripod.com/usustava.htm>> [cit. 2011-03-30]

Ústava státu Wisconsin, dostupné z:

<<http://nxt.legis.state.wi.us/nxt/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&d=wiscon&jd=top>> [cit. 2011-04-30]

Yale Law School, *Ústava států Konfederace, březen 1861*, dostupné z:

<http://avalon.law.yale.edu/19th_century/csa_csa.asp> [cit. 2011-03-20]

Line-Item Veto Act 1996, dostupné z

<http://www.glin.gov/view.action?glinID=72487> [cit. 2011-04-10]

Text Smlouvy s Amerikou. *Contract with America*, dostupné z:

<http://www.house.gov/house/Contract/CONTRACT.html> [cit. 2011-04-10], bod 1 této smlouvy je dostupný z: <http://www.house.gov/house/Contract/fiscrespd.txt> [cit. 2011-04-10]

Text prohlášení disentujícího soudce J. Breyera v případě *Clinton v. New York City*, dostupný z: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/97-1374.ZD.html> [cit. 2011-04-10]

Stránky The American Presidency Project, *Stanovisko Williama Clintona k rozhodnutí Nejvyššího soudu*, dostupné z:

<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=56211&st=line+item+veto&st1=#axzz1JsZLYfB>> [cit. 2011-04-28], vydáno 1998

Zprávy o stavu Unie⁵⁶:

Vše z: WOOLLEY, John T., PETERS, Gerhard, *The American Presidency Project* [online]. Santa Barbara, CA. Dostupné z: <<http://www.presidency.ucsb.edu/>>

BUSH, George H. W., 1989, dostupné z:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=16660#axzz1LgTfGHsF> [cit. 2011-04-11]

⁵⁶ V textu odkazují na jednotlivé zprávy o stavu Unie jménem příslušného prezidenta a rokem, kdy danou zprávu přednesl.

- BUSH, George H. W.**, 1992, dostupné z:
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=20544#axzz1LgTfGHsF> [cit. 2011-04-11]
- BUSH, George W.**, 2006, dostupné z:
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=65090#axzz1LgTfGHsF> [cit. 2011-04-30]
- BUSH, George W.**, 2007, dostupné z:
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=24446#axzz1LgTfGHsF> [cit. 2011-04-30]
- BUSH, George W.**, 2008, dostupné z:
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=76301#axzz1LgTfGHsF> [cit. 2011-04-30]
- CLINTON, William**, 1995, dostupné z:
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=51634#axzz1LgTfGHsF> [cit. 2011-04-20]
- CLINTON, William**, 1996, dostupné z:
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=53091#axzz1LgTfGHsF> [cit. 2011-04-20]
- GRANT, Ulysses**, 1873, dostupné z:
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29514#axzz1HKcqyTId> [cit. 2011-04-10]
- REAGAN, Ronald**, 1984a, dostupné z:
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=40205#axzz1LgTfGHsF> [cit. 2011-04-10]
- REAGAN, Ronald**, 1984b, *Acceptance Speech*, dostupné z:
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=40290#axzz1HijNIhQj> [cit. 2011-04-11]
- REAGAN, Ronald**, 1985, dostupné z:
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=38069#axzz1LgTfGHsF> [cit. 2011-04-11]
- REAGAN, Ronald**, 1986, dostupné z:
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=36646#axzz1LgTfGHsF> [cit. 2011-04-11]

REAGAN, Ronald, 1987, dostupné z:
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=34430#axzz1LgTfGHsF> [cit.
2011-04-11]

REAGAN, Ronald, 1988, dostupné z:
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=36035#axzz1LgTfGHsF> [cit.
2011-04-11]

**Slyšení⁵⁷ před Subcommittee on the Leagislative Process of the House
Committee on Rules on September 25, 1992:**

převzato z: Should Congress Grant the President Line Item Veto or Expanded
Rescission Authority?, *Congressional Digest*, February 1993, vol. 72, s. 44-63 ISSN
00105899

CARPER, Thomas R., 1993, s. 44-46

DERRICK, Butler C., 1993, s. 60-62

FISHER, Louis, Dr., 1993, s. 45-51

HAVENS, Harry S., 1993, s. 51-53

JOHNSON, Tim, 1993, s. 54-56

REISCHAUER, Robert D., Dr. 1993, s. 55-59

Monografie

DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra, *Spojené státy americké: společnost a politika*, Praha:
Libri, 2002, 298 s., ISBN 80-7277-141-8.

FISHER, Louis, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*,
New Jersey: Pinceton University Press, 1985 ISBN 0-691-02233-X.

FISHER, Louis, *The Constitution Between Friends: Congress, the President and
the Law*, New York: St. Martin's Press, 1978 ISBN 0-312-16531-5.

GRAY, Virginia, HAUSON, Russel L., *Politics in the American States: A
Comparative Analysis*, Washington D.C: CQ Press, 2004, s. 470, ISBN 1-56802-773-7.

⁵⁷ V textu na tyto projevy odkazují pomocí jména přednášejícího, roku, kdy zprávu přednesl (1993),
a stránky přetištěné verze tohoto projevu v *Congressional Digest*. Tento dokument je dostupný např.
v databázi EBSCO.

HAMILTON, Alexandr, JAY, John, MADISON, James, *Listy federalistů.*, Olomouc: Univerzita Palackého, 1994, 537 s., ISBN 80-7067-390-7.

KERNELL, Samuel, *Going public: new strategies of presidential leadership*, Washington D. C.: CQ Press, 2007, 242 s., ISBN 1-56802-899-7.

SPITZER, Robert J., *The presidential veto*, Albany: State University of New York Press, 1988, ISBN 0-88706-803-0.

TINDALL, George B., SHI, David E., *Dějiny Spojených států amerických*, Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2008, ISBN 978-80-7106-588-3.

WOOD, Gordon S., *The Creation of the American Republic 1776-1787*, New York: Norton, 1993, ISBN 0-393-31040-X.

Slovníky:

Merriam-Websters collegiate dictionary, Springfield: Merriam-Webster, 2003. 1623 s., ISBN 0-87779-809-5.

Odborné články:

ABNEY, Glenn; LAUTH, Thomas P., Gubernatorial Use of the Item Veto for Narrative Deletion, *Public Administration Review*, July/August 2002, Vol. 62, No. 4, s. 492-503.

CARTER, John R.; SCHAP, David, Line-Item Veto: Where Is Thy Sting, *Journal of Economic Perspectives*, Spring 1990, Vol. 4, Issue 2, s. 103-18.

CONLEY, S. Richard, KREPPEL Amie, Toward a New Typology of Vetoes and Overrides, *Political Research Quarterly*, Dec 2001; Vol. 54, No 4, s 831 – 852.

DEARDEN, James A.; HUSTED, Thomas A., Do Governors Get What They Want?: An Alternative Examination of the Line-Item Veto, *Public Choice*, December 1993, Vol. 77, Issue. 4, s. 707-23.

FISHER, Louis; Line Item Veto Act of 1996: Heads-up from the States, *Public Budgeting and Finance*, Summer 1997, Vol. 17, Issue 2, s. 3-17.

GOSLING, James J., Wisconsin Item-Veto Lessons, *Public Administration Review*, July/August 1986, Vol. 46, s. 292-300.

HOGAN, Joseph J., Ten Years after: The US Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, *Public Administration*, 1985, Vol. 63, Issue 2, s. 133-149.

JOYCE, Philip G., REISCHAUER, Robert D., The federal line-item veto: What is it and what will it do?, *Public Administration Review*, Mar/Apr 1997, Vol. 57 Issue 2, s. 95-104.

LAUTH, Thomas P.; REESE, Catherine C., The Line-Item Veto in Georgia: Fiscal Restraint or Inter-branch Politics?, *Public Budgeting and Finance*, Summer 2006, Vol. 26, Issue 2, s. 1-19.

McMURTRY, Virginia A., Item Veto and Expanded Impoundment Proposals: History and Current Status, *Congressional Research Service*, 2007, s. 1-30.

McMURTRY, Virginia A., The Impoundment Control Act of 1974: Restraining or Reviving Presidential Power?, *Public Budgeting and Finance*, 1997, Vol. 17, Issue 3, s. 39-61.

REESE, Catherine C., The line-item veto in practice in ten Southern States, *Public Administration Review*, Nov/Dec 1997, Vol. 57, Issue 6, s. 510-516.

Line Item Veto and Rescission Authority⁵⁸, *Congressional Digest*, February 1993, Vol. 72, Issue 2, s. 33, ISSN 00105899.

State Veto Procedures, *Congressional Digest*, February 1993, Vol. 72, Issue 2, s. 40-42 a 64, ISSN 00105899.

The Partial Veto in Wisconsin, *State of Wisconsin Legislative Reference Bureau*, Informational Bulletin 04-1, January 2004, s. 1-19, dostupné z: <http://legis.wisconsin.gov/lrb/pubs/ib/04ib1.pdf> [cit. 30. 5. 2010]

Novinové články

CALMES, Jackie, Obama Asks for Authority to Cut Items on Spending, *The New York Times*, 2010b, dostupné z: <http://www.nytimes.com/2010/05/25/us/politics/25budget.html?scp=4&sq=line%20item%20veto&st=cse> [cit. 2011-04-20]

CALMES, Jackie, Obama to Seek More Power to Trim Spending from Bills, *The New York Times*, 2010a, dostupné z:

⁵⁸ U následujících tří článků nebyl uveden autor, v textu na ně odkazují pomocí jejich názvu. Články z Congressional Digest se dají vyhledat v databázích (např. EBSCO) pomocí jejich názvu nebo ISSN.

<http://www.nytimes.com/2010/05/07/us/politics/07veto.html?_r=1&scp=2&sq=line%20item%20veto&st=cse> [cit. 2011-04-20]

GREENHOUSE, Linda, Supreme Court Takes a Sceptical Look at Line Item Vetoes, *The New York Times*, 28. 4. 1998, s. A17.

GREENWALD, Glenn, Obama v. Obama on signing statements, *Salon*, 2011, dostupné z:

<http://www.salon.com/news/opinion/glenn_greenwald/2011/04/17/signing_statements> [cit. 2011-05-03]

GREY, Jerry, Bradley Would Give Clinton Line-Item Veto, *The New York Times*, 14. 1. 1993, s. B5.

REAGAN, Ronald, Where We Agree: Clinton and I on Line-Item Veto, *The Wall Street Journal Europe*, 9. 12. 1992, s. A8.

RUTTENBERG, Jim, President to Press for Line-Item Veto Power, *The New York Times*, 2006, dostupné z:

<http://www.nytimes.com/2006/06/28/washington/28bush.html?_r=1&scp=6&sq=line%20item%20veto&st=cse> [cit. 2011-04-20]

WADE, Frederick B., The Origin and Evolution of Partial Veto Power, *Wisconsin Lawyer*, 2008, dostupné z:

<http://www.wisbar.org/AM/Template.cfm?Section=Wisconsin_Lawyer&template=/CM/ContentDisplay.cfm&contentid=70436> [cit. 2011-05-03]

Senate Blocks Wider Veto Power⁵⁹, *The New York Times*, 4. 5. 1984, s. 19, ISSN 03624331.

Sen. Enzi Co-Sponsors Legislation to Help Reduce Wasteful Spending, *US Fed News Service, Including US State News*, 25. 1. 2011.

Internetové stránky⁶⁰:

Oficiální stránky státu Main, *Enacted Constitutional Amendments 1834-*, dostupné z: <<http://www.maine.gov/legis/lawlib/const.htm>> [cit. 2011-05-02], poslední aktualizace: 8. 2. 2011

⁵⁹ U dvou následujících článků nebyl uveden autor, v textu na ně odkazuji pomocí jejich názvu. Oba jsou dohledatelné v databázi ProQuest.

⁶⁰ V této části jsem se rozhodl kvůli lepší dohledatelnosti seřadit jednotlivé odkazy chronologicky podle výskytu v textu, nikoli abecedně.

The New Georgia Encyclopedia, heslo *Jimmy Carter*, dostupné z: <<http://www.georgiaencyclopedia.org/nge/Article.jsp?id=h-676>> [cit. 2011-05-03], poslední aktualizace: 9. 5. 2008

Oficiální stránky General Assembly (Všeobecného shromáždění) státu Severní Karolína, *An act to amend the constitution to provide for a gubernatorial veto*, dostupné z: <<http://www.ncga.state.nc.us/enactedlegislation/sessionlaws/pdf/1995-1996/sl1995-5.pdf>> [cit. 2011-05-03], dokument vydán: 1995

Oficiální stránky National Conference of State Legislatures, *Tabulka Governors veto power*, dostupné z: <<http://www.ncsl.org/IssuesResearch/BudgetTax/GubernatorialVetoAuthoritywithRespecttoMajor/tabid/12640/Default.aspx>> [cit. 2011-05-03], poslední aktualizace: prosinec 2008

Wisconsin History Day by Day, *Seznam guvernérů státu Wisconsin*, dostupné z: <<http://www.wishistory.com/wisgovs.html>> [cit. 2011-05-03]

Oficiální stránky Government Accountability Board, *Record of approved referendum*, dostupné z: <<http://elections.state.wi.us/docview.asp?docid=13695&locid=47>> [cit. 2011-05-03], dokument vydán: 2008

Oficiální stránky Government Accountability Board, *Referendum 2008 Results*, dostupné z: <<http://elections.state.wi.us/docview.asp?docid=13680&locid=47>> [cit. 2011-05-03], dokument vydán: 2008

Stránky The American Presidency Project, *Presidential Vetoes Washington – Obama*, dostupné z: <<http://www.presidency.ucsb.edu/data/vetoes.php>> [cit. 2011-04-15], poslední aktualizace: říjen 2010

Oficiální stránky Sněmovny reprezentantů Kongresu USA, *Historický přehled*, dostupné z: <http://artandhistory.house.gov/house_history/index.aspx> [cit. 2011-04-05], dokument vydán: 1994

Oficiální stránky Sněmovny reprezentantů Kongresu USA, *Výsledky voleb do Kongresu 1994*, <http://clerk.house.gov/member_info/electionInfo/1994/94Recapi.htm#RECAPITULATION> [cit. 2011-04-10]

Stránky U.S. Supreme Court Media Oyez, *Clinton v. City of New York*, dostupné z: <http://www.oyez.org/cases/1990-1999/1997/1997_97_1374> [cit. 2011-04-05],

Oficiální stránky Bílého domu, *Testimony of OMB Acting Deputy Director Austin Smythe*,

http://www.whitehouse.gov/omb/legislative_testimony_deputy_050206_smythe/ [cit. 2011-04-20], vydáno květen 2006.

Oficiální stránky Gallup, *George W. Bush Presidential Job Approval*,
<http://www.gallup.com/poll/116500/presidential-approval-ratings-george-bush.aspx>
[cit. 2011-04-20].

CHANTRILL, Christopher, US Government Spending ,*Recent and Budgeted US Federal Deficits*, dostupné z:

<http://www.usgovernmentspending.com/federal_deficit_chart.html> [cit. 2011-04-20].

Seznam příloh

Příloha č. 1: *Line-item veto* v jednotlivých státech Unie. (tabulka)

Přílohy

Příloha č. 1: *Line-item veto* v jednotlivých státech Unie. (tabulka)

Název státu	Line-item veto	Možnost redukce částky (nikoli pouze ano x ne)	Možnost vetovat text nebo přílohy (viz vysvětlení na straně 13 tohoto textu)	Většina potřebná k přehlasování line-item veta
Alabama	1	1	0	Většina zvolených
Aljaška	1	1	1	2/3 zvolených
Arizona	1	0	1	2/3 zvolených
Arkansas	1	0	0	Většina zvolených
Kalifornie	1	1	1	2/3 zvolených
Colorado	1	0	1	2/3 zvolených
Connecticut	1	0	0	2/3 zvolených
Delaware	1	0	0	3/5 zvolených
Florida	1	0	1	2/3 přítomných
Georgie	1	0	1	2/3 zvolených
Havaj	1	0	0	2/3 zvolených
Idaho	1	0	0	2/3 přítomných
Illinois	1	1	0	3/5 zvolených
Indiana	0	0	0	X
Iowa	1	0	1	2/3 zvolených
Kansas	1	0	0	2/3 přítomných
Kentucky	1	0	0	Většina zvolených
Louisiana	1	0	1	2/3 přítomných
Maine	1	1	0	Většina zvolených
Maryland	1	0	0	3/5 zvolených
Massachusetts	1	1	1	2/3 přítomných
Michigan	1	0	1	2/3 zvolených
Minnesota	1	0	0	2/3 zvolených
Mississippi	1	0	1	2/3 zvolených
Missouri	1	1	1	2/3 zvolených
Montana	1	0	1	2/3 přítomných
Nebraska	1	1	1	3/5 zvolených

Nevada	0	0	0	X
New Hampshire	0	0	0	X
New Jersey	1	1	1	2/3 zvolených
Nové Mexiko	1	0	1	2/3 přítomných
New York	1	0	1	2/3 zvolených
Severní Karolína	0	0	0	X
Severní Dakota	1	0	1	2/3 zvolených
Ohio	1	0	1	3/5 zvolených
Oklahoma	1	0	1	2/3 zvolených
Oregon	1	0	0	2/3 přítomných
Pensylvánie	1	0	0	2/3 zvolených
Rhode Island	0	0	0	X
Jižní Karolína	1	0	1	2/3 přítomných
Jižní Dakota	1	0	0	2/3 zvolených
Tennessee	1	1	0	Většina zvolených
Texas	1	0	1	2/3 přítomných
Utah	1	0	1	2/3 přítomných
Vermont	0	0	0	X
Virginie	1	1	1	2/3 přítomných
Washington	1	0	1	2/3 přítomných
Západní Virginie	1	1	1	2/3 přítomných
Wisconsin	1	1	1	2/3 přítomných
Wyoming	1	0	1	2/3 zvolených
Počet států	44	13	28	

Zdroj: K sestavení této tabulky jsem využil data z těchto tří zdrojů: State Veto Procedures, 1993: 41-42, Congressional Digest; Gray a Hanson 2004: 212-213; *Tabulka governors veto power*, dostupné z:

<<http://www.ncsl.org/IssuesResearch/BudgetTax/GubernatorialVetoAuthoritywithRespecttoMajor/tabid/12640/Default.aspx>> [cit. 2011-05-03]. Kategorie jsem mírně upravil a data aktualizoval.

Projekt bakalářské práce

Téma a cíle práce:

Mým cílem je analyzovat institut veta v politickém systému USA, především pak tzv. line-item veta, tedy veta, které může být využito pouze na části návrhů zákonů. Jakákoli pravomoc veta velmi výrazně ovlivňuje vyvážení moci mezi legislativou a exekutivou, jedná se o zásadní prvek exekutivní moci, kterým může zasahovat do legislativního procesu. Line-item veto pak exekutivě dává ještě větší moc, protože může obejít taktizování legislativního sboru, kdy ve formě různých „přílepků“ připojuje k návrhu zákona části, se kterými exekutiva nesouhlasí a tlačí ji tak k přijetí i té části, ke které má výhrady. Jedná se o využívaný prvek politického boje a jeho odstranění by mohlo mít hlubší následky. Disponování touto pravomocí by mohlo vést i k rozkolísání vyvážení mocí.

Cílem mé práce tedy bude podat podrobnou analýzu tohoto institutu exekutivní moci. V první části své práce popíšu institut line-item veta jako takový. Ve druhé části zmapuji, jak je tato pravomoc využívána u guvernérů jednotlivých států. Velká většina guvernérů totiž tuto pravomoc v určité míře má. Popíšu, jak efektivně je guvernéry využívána a v jakých oblastech má její využití nejvýraznější dopad. Podívám se podrobněji na případ Wisconsinu, ve kterém byl guvernér obdařen extrémní formou této pravomoci, která však byla v konečném důsledku soudně omezena.

Poté se přesunu na federální úroveň, tedy na prezidentský úřad. Ústava prezidentovi USA pravomoc line-item veta nedává. Zaměřím se tedy na analýzu toho, co by přineslo případné uzákonění tohoto institutu. Následně popíši také četné snahy amerických prezidentů tuto pravomoc získat, v prezidentských očích se jedná o výrazný handicap a velká většina z nich o něj v poslední době usilovala. V této fázi rozeberu pravděpodobně nejúspěšnější pokus prezidenta Williama Clintona, který pravomoc line-item veta byť v omezené míře získal, avšak Nejvyšší soud mu ji po krátké době odebral. Tento případ rozeberu podrobněji, neboť se jedná o praktický příklad dopadů line-item veta na federální úrovni. Na závěr zhodnotím současný stav, jak se administrativa Baracka Obamy staví k této formě veta.

V závěru své práce zhodnotím zjištěné poznatky a pokusím se odpovědět na otázku, v čem je line-item veto tak významné, co přináší jeho existence.

Předběžná osnova práce:

- 1) Úvod
- 2) Veto
 - 1 Jako nástroj checks and balances
 - 2 Line-item veto, jeho obsah a využití, politické důsledky
- 3) Guvernéři a line-item veto
 - 3 Využití (rozpočtové pravomoci), dopady využití
 - 4 Různé formy (možnost přehlasování)
 - 5 Příklad Wisconsin
- 4) Prezident a line-item veto
 - 6 Prezidentova současná pravomoc
 - 7 Snahy získat line-item veto
 - 8 Debaty a argumenty pro a proti (co by se změnilo jeho získáním)
 - 9 Příklad Clinton
 - 10 Současný stav
- 5) Závěr

Předpokládaný seznam zdrojů:

PRAMENY:

Ústava USA: <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution.html>

Ústavy jednotlivých států (rozcestník):
<http://www.constitution.org/cons/usstcons.htm>

Ústava Konfederace http://avalon.law.yale.edu/19th_century/csa_csa.asp

KNIHY:

Monografie:

FISHER, Louis. *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, vyd. 1, New Jersey: Pinceton University Press, 1985

HARRIGER, Katy J., *Separation of Powers*, vyd. 1, Washington D.C.: CQ Press, 2003

SPITZER, Robert J. *The presidential veto*, vyd. 1, Albany: State University of New York Press, 1988

Přehledové publikace:

GRAY, Virginia, HAUSON, Russel L., *Politics in the American States: A Comparative Analysis*, vyd. 8, Washington D.C.: CQ Press, 2004

SAFFEL, David C., *State and local government : politics and public policies*, vyd. 5, New York : McGraw-Hill, 1993

ČLÁNKY Z PERIODIK (DOSTUPNÉ Z INTERNETOVÝCH DATABÁZÍ)

ABNEY, Glenn; LAUTH, Thomas P. The Line-Item Veto in the States: An Instrument for Fiscal Restraint or an Instrument for Partisanship?, *Public Administration Review*, May/Jun85, Vol. 45 Issue 3

BYRD, R.C.; HATFIELD, M.O. Should Congress Grant Line Item Veto Authority To The President? CON., *Congressional Digest*, Jun/Jul90, Vol. 69 Issue 6/7,

CARTER, John R.; SCHAP, David; Line-Item Veto: Where Is Thy Sting, *Journal of Economic Perspectives*, Spring 1990, v. 4, iss. 2, pp. 103-18

CONLEY, S. Richard, KREPPPEL Amie, Toward a New Typology of Vetoes and Overrides, *Political Research Quarterly*, Dec 2001; vol. 54: pp. 831 – 852

DEARDEN, James A.; HUSTED, Thomas A.; Do Governors Get What They Want?: An Alternative Examination of the Line-Item Veto, *Public Choice*, December 1993, v. 77, iss. 4, pp. 707-23

FARRIER, Jasmine. The Contemporary Presidency: Executive Ambition Versus Congressional Ambivalence, *Presidential Studies Quarterly*; Jun 2010; vol. 40, n. 2

FISHER, Louis; Line Item Veto Act of 1996: Heads-up from the States, *Public Budgeting and Finance*, Summer 1997, v. 17, iss. 2, pp. 3-17

GABEL, Matthew J.; HAGER, Gregory L. How to succeed at increasing spending without really trying: The balanced budget amendment and the item veto, *Public Choice*, Jan2000, Vol. 102 Issue 1/2, p19-23

HOOD III, M.V.; MORRIS, Irwin L. Penny pinching or politics the line item veto and military construction appropriations, *Political Research Quarterly*, Dec99, Vol. 52 Issue 4

JOYCE, Philip G.; REISCHAUER, Robert D. The federal line-item veto: What is it and what will it do?, *Public Administration Review*, Mar/Apr97, Vol. 57 Issue 2

JOYCE, Philip G.; The Federal Line Item Veto Experiment: After the Supreme Court Ruling, What's Next? *Public Budgeting and Finance*, Winter 1998, v. 18, iss. 4, pp. 3-21

KELLEY Christopher S., MARSHALL Bryan W., Assessing Presidential Power: Signing Statements and Veto Threats as Coordinated Strategies, *American Politics Research*, May 2009; vol. 37: pp. 508 - 533

KLARNER, Carl E. and KARCH, Andrew. Why Do Governors Issue Vetoes? The Impact of Individual and Institutional Influences, *Political Research Quarterly*, Dec 2008; vol. 61: pp. 574 – 584

KLINE, Matthew Thomas. The Line Item Veto Case and the Separation of Powers, *California Law Review*, Jan2000, Vol. 88 Issue 1,

LAUTH, Thomas P. The Line-Item Veto in Government Budgeting, *Public Budgeting and Finance*, Summer 1996, v. 16, iss. 2, pp. 97-111

LAUTH, Thomas P.; REESE, Catherine C.; The Line-Item Veto in Georgia: Fiscal Restraint or Inter-branch Politics?, *Public Budgeting and Finance*, Summer 2006, v. 26, iss. 2, pp. 1-19

LIPSON, Leslie, Influence of the Governor upon Legislation, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Jan 1938; vol. 195: pp. 72 – 78

MOREY, Roy D., The Executive Veto in Arizona: Its Use and Limitations, *Political Research Quarterly*, Sep 1966; vol. 19: pp. 504 – 515

PRESCOTT, Frank W., The Executive Veto in American States, *Political Research Quarterly*, Mar 1950; vol. 3: pp. 98 – 112

REESE, Catherine C. The line-item veto in practice in ten Southern States, *Public Administration Review*, Nov/Dec97, Vol. 57 Issue 6, p510-516

SPITZER, Robert J. The constitutionality of presidential line-item veto, *Political Science Quarterly*, Summer97, Vol. 112 Issue 2

THURMOND, S.; DAVIDSON, J.D. Should Congress Grant Line Item Veto Authority To The President? PRO. *Congressional Digest*, Jun/Jul90, Vol. 69 Issue 6/7,

INTERNETOVÉ ZDROJE:

The partial veto in Wisconsin: <http://www.legis.state.wi.us/lrb/pubs/ib/04ib1.pdf>

Knihovna Kongresu: <http://thomas.loc.gov/>

Stránky Bílého domu: www.whitehouse.gov

Stránky Nejvyššího soudu: <http://www.supremecourt.gov/>

The Washington Post: <http://www.washingtonpost.com/>

Real Clear Politics: <http://www.realclearpolitics.com/>