Necessitas non habet legem

Pozycja ustrojowa Kongresu USA

Tom I

Zakres władzy prawodawczej i fiskalnej

Prace Naukowe
Uniwersytetu Śląskiego
w Katowicach
nr 1186

RYSZARD M. MAŁAJNY

Pozycja ustrojowa Kongresu USA

Tom I

Zakres władzy prawodawczej i fiskalnej

Uniwersytet Śląski

Katowice 1991

Redaktor serii: Prawo
LEON TYSZKIEWICZ

Recenzent
ANDRZEJ PUŁŁO

Projekt okładki
HALINA LERMAN

Redaktor
ELŻBIETA GISZTER

Redaktor techniczny
ALICJA ZAJĄCZKOWSKA

Korektor
WŁODZIMIERZ DOBRZAŃSKI

Copyright © 1991
by Uniwersytet Śląski
Wszelkie prawa zastrzeżone

Wydawca
UNIWERSYTET ŚLĄSKI
ul. Bankowa 14, 40-007 Katowice

Wydanie I. Nakład 350+30 egz. Ark. wyd. 15,0. Ark. druk. 10,75. Przekazano do drukarni w czerwcu 1991 r. Podpisano do druku w grudniu 1991 r, Druk ukończono w styczniu 1992 r. Papier offset kl. III 80 g, 70×100.
Zam. 5392-91 Cena zł 25 000,—

Zakłady Graficzne w Katowicach, Zakład nr 2
ul. Belojannisa 15, 41-500 Chorzów

ISSN 0208-6336
ISBN 83-226-0369-X

SPIS TREŚCI

WSTĘP 9

Rozdział pierwszy. POJĘCIE I ZAKRES WŁADZY PRAWODAWCZEJ
I. Pojęcie władzy prawodawczej 11
II. Koncepcja kompetencji konstytucyjnych 16
III. Koncepcja kompetencji pochodnych 21
III.1. Rodowód koncepcji 21
III.2. Kompetencje pochodne a zasada federalizmu 40
III.3. Kompetencje pochodne w dziedzinie regulowania obrotu gospodarczego 50
III.4. Kompetencje pochodne w sferze fiskalnej 67
III.5. Kompetencje pochodne w sprawach obrony 75
IV. Koncepcja kompetencji immanentnych 94
V. Konkluzje 104

Rozdział drugi. „WŁADZA NAD SAKIEWKĄ"
I. Uwagi wstępne 110
II. Kongres a proces budżetowy 115
III. Cięcia budżetowe 124
IV. Formy wpływu legislatywy na egzekutywę w ramach „władzy nad sakiewką" 131
V. Fiskalne oddziaływanie na politykę zagraniczną 139
VI. Bariery „władzy nad sakiewką" 147
VII. Konkluzje 158

WYKAZ CYTOWANYCH ORZECZEŃ SĄDU NAJWYŻSZEGO USA . . . 161
BIBLIOGRAFIA 165

CONTENTS

INTRODUCTION 9
Chapter one. THE NOTION AND SCOPE OF LEGISLATIVE POWER
I. The Notion of Legislative Power 11
II. The Concept of Constitutional Powers 16

III. The Concept of Implied Powers 21
III.1. The Origins of the Concept 21
III.2. The Implied Powers and the Principle of Federalism . . . 40
III.3. The Implied Powers Concerning Trade 50
III.4. The Implied Powers in Fiscal Issues 67
III.5. The Implied Powers Regarding Defense 75
IV. The Concept of Inherent Powers 94
V. Conclusions 104

Chapter two. „POWER OF THE PURSE"
I. Introductory Remarks 110
II. Congress and the Budgetary Procedure 115
III. Budget Cuts 124
IV. The Forms of Influence on the Executive by the Legislative within the "Power of the Purse" 131
V. The Fiscal Acting upon Foreign Policy 139
VI. The Barriers of the "Power of the Purse" 147
VII. Conclusions 158

TABLE OF CASES 161
BIBLIOGRAPHY 165

INHALT

EINLEITUNG 9

Erstes Kapitel: BEGRIFF UND UMFANG DER GESETZGEBENDEN GEWALT
I. Begriff der gesetzgebenden Gewalt 11
II. Konzeption der Verfassungskompetenzen 16
III. Konzeption der derivativer Kompetenzen 21
III.1. Herkunft der Konzeption 21
III.2. Derivative Kompetenzen und der Föderalismusgrundsatz . . 40
III.3. Derivative Kompetenzen im Bereich Wirtschaftsverkehrsregelung 50
III.4. Derivative Kompetenzen in der Fiskalsphäre 67
III.5. Derivative Kompetenzen in Abwehrangelegenheiten 75
IV. Konzeption der immanenten Kompetenzen 94
V. Schlußfolgerungen 104

Zweites Kapitel: „GEWALT ÜBER BÖRSE"
I. Einleitende Bemerkungen 110
II. Kongreß und Haushaltsprozeß 115
III. Haushaltsschnitte 124
IV. Beeinflußungsformen der Legislatur auf die Exekutive im Rahmen der „Gewalt über Börse" 131
V. Fiskale Auswirkungen auf die Außenpolitik 139
VI. Barrieren der „Gewalt über Börse" 147
VII. Schlußfolgerungen 158

VERZEICHNIS DER ZITIERTEN RECHTSPRECHUNG DES OBERSTEN GERICHTS DES USA 161
BIBLIOGRAPHIE 165

WSTĘP

Książek o Kongresie USA napisano wiele. Nie trzeba przy tym odznaczać się darem snucia proroczych wizji, by stwierdzić, że będzię ich jeszcze więcej. Może nawet tyle, ilu jest kongresmanów. Niesłabnące zainteresowanie tym organem tłumaczy się przede wszystkim rangą Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej, długowiecznością ich Konstytucji oraz oryginalnością tamtejszego systemu rządów. Decydując się na niniejsze studium, uczyniłem to nie tyle z racji ulegania zbiorowej fascynacji Kapitolem wśród kompetentnych badaczy, ile z powodu pragnienia zaprezentowania w miarę nieszablonowego ujęcia tematu. Otóż dotychczasowe monografie poświęcone amerykańskiemu parlamentowi można podzielić na cztery grupy. Pierwsza to prace, którym można by nadać dość nieskomplikowany tytuł: „O Kongresie prawie wszystko". Najogólniej mówiąc, są to pisane na różnych poziomach abstrakcji kompendia wiedzy wszelakiej o tym organie, traktujące o tak zróżnicowanej problematyce, jak wybór deputowanych, organy parlamentarne i stosowane przez nie procedury, ich kompetencje itp. Grupa druga to prace dotyczące wzajemnych relacji zachodzących między Kongresem a Prezydentem, Kongresem a Sądem Najwyższym lub Kongresem a stanami. Trzecia to prace związane z jakimś wycinkowym zagadnieniem z obrębu tematyki kongresowej, np. z konkretnym uprawnieniem tego organu. Ostatnia zaś — najbardziej opornie poddająca się próbie klasyfikacji — to prace zawierające mniej lub bardziej ogólne rozważania o roli Kongresu w amerykańskim systemie politycznym, a także o rozmaitych jej zagrożeniach. Przykłady można znaleźć bez trudu w załączonej na końcu bibliografii.

Na tle przedstawionej klasyfikacji niełatwo umiejscowić tę książkę. Na dobrą sprawę można powiedzieć, iż lokuje się ona na pograniczu wszy-

stkich tych grup. Zważywszy jednak, że taka konstatacja niewiele wyjaśnia, spieszę dodać, iż jej zadaniem pozostaje spojrzenie na federalną legislatywę z perspektywy zasady podziału władzy w jej horyzontalnym aspekcie. Idzie zatem o przeanalizowanie podstawowej funkcji spełnianej przez ów organ (tj. legislacji) oraz tych instrumentów ustrojowych, które umożliwiają mu zachowanie jego polityczno-prawnej pozycji (tj. hamulców), a w konsekwencji równowagi w trójkącie: legislatywa — egzekutywa — judykatywa. Zadanie to jest tym ciekawsze i ambitniejsze zarazem, że w ciągu — ponad 200 lat od uchwalenia Konstytucji Unii pozycja ta podlegała i nadal podlega stałej ewolucji. W sumie więc monografia na taki temat powinna — w moim przekonaniu — objąć zwłaszcza trzy zagadnienia: a) pojęcie i zakres władzy prawodawczej Kongresu — dodajmy tu na marginesie, iż należyte przedstawienie tej tematyki będzie wymagać uwzględnienia nie tylko zasady podziału władzy, ale przede wszystkim reguły federalizmu, co znalazło wyraz nie tylko w pkt. III.2. rozdz. pierwszego; b) problematykę posiadanych przez ów organ hamulców, tak konstytucyjnych, jak i pozakonstytucyjnych; c) analizę jego atutów i słabości w kontekście walki o supremację z pozostałymi partnerami „triumwiratu".

Tak pomyślane studium — jeśli nie ma przybrać charakteru podręcznikowego — powinno osiągnąć objętość co najmniej 30 arkuszy autorskich. Tymczasem na polskim rynku wydawniczym A. D. 1991 zamysł opublikowania go w całości musiałby graniczyć z fantazją. *Nolens volens* należy zatem drukować je „w kawałkach". Niniejszy — odnoszący się do zakresu władzy ustawodawczej amerykańskiego parlamentu oraz do najważniejszej broni na jego wyposażeniu, czyli „władzy nad sakiewką" — jest pierwszy. Mam nadzieję, że w ślad za nim ukaże się reszta.

Kończąc, chciałbym wyrazić swą wdzięczność Panom Recenzentom kolejnych tomów tej książki za cenne wskazówki, krytyczną życzliwość oraz *imprimatur*.

Ryszard M. Malajny

THE GOVERNMENTAL STATUS OF THE U.S. CONGRESS
Volume I
THE SCOPE OF LEGISLATIVE AND FISCAL POWER

Summary

The Constitution of the United States, passed in 1787, has not granted Congress the legislative omnipotence. It has only enumerated the federal legislative matters. The reason for this enumeration was that the Founding Fathers decided to establish the federal government, as well as their fear of a legislature as potentially the strongest state organ. Nonetheless, soon after the Constitution had entered into force it appeared, that a catalog of the constitutional powers is insufficient for a proper functioning of the Union. Thus, the concept of the congressional implied powers has been formulated, based upon the "necessary and proper" clause of the Art. I § 8, according to which Congress shall have power to "make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers" vested by the Constitution. In the second half of the nineteenth century, however, it was found that the implied powers do not suffice either. Therefore, the concept of inherent powers has been worked out, i.e., those stemming from the very substance of the basic function implemented by a legislature, that is legislation.

Owing to a broad exegesis of all those powers, today Congress in theory only is an organ that exercises limited legislative powers conferred on it by the Constitution explicite. There are many reasons for this expansion of the legislative power, but three come to the fore. The first is a formal shape and content of the Constitution itself. This act — composed only of seven articles (although, by and large comprehensive ones) — was formulated in a very general manner, if not vaguely at all. To last out more than two centuries it had and still has to be constantly updated by the Supreme Court. It was conditio sine qua non of its further operation. The second reason was an inevitable necessity of the permanent strengthening of the Union, being a consequence of political, economical, and social transformations passing through it. The third reason is a notorious fact that most actions of all the state organs must be based upon statutes. It cannot bear no influence upon the scope of the congressional legislative power. If, then, I were to make a general assessment of this power, I would say that it is between the two poles — enumeration of the legislative matters and legislative omnipotence. Nevertheless, I am inclined to locate it not halfway but much closer to the latter pole.

The congressional fiscal powers, in turn — stated in the vernacular the "power of the purse" — constitute the most important governmental check at the disposal of this organ. To them belong such forms of "restraining" the executive as: budget cuts; public hearings; inserting various limitations in the appropriations acts, including, riders; control of governmental spending; regular contacts with the heads of administrative agencies, resulting in hints and bargainings, etc. Congress

thereby affects to a considerable measure the shape of both internal and foreign policy of the country. There is no doubt that the congressional „power of the purse" is not absolute and never was. Congress does not improve all the opportunities inherent in it, and in consequence of that the President is not tied together with its "strings" as tight as the congressmen wish. However, the crux is that in different times this power by turns weakened and consolidated, together with decline and growth of the significance of Congress in the American power configuration. Therefore, to my mind the most adequate designation of the actual role played by the check analyzed can be reduced to the statement, that thanks to it the federal legislative may continually interfere with the executive's activity.

Ryszard M. Małajny

DIE VERFASSUNGSSTELLUNG DES USA-KONGRESSES
Band 1
BEREICH DER GESETZGEBUNGS- UND FISKALGEWALT

Zusammenfassung

Das im Jahre 1787 verabschiedete Verfassung der USA hat dem Kongreß keine gesetzgebende Omnipotenz zugesprochen, sie hat lediglich taxativ Bundesgesetzesvorbehalte aufgezählt. Den Grund für die Annahme des Enumerationsprinzips bildete die Einführung einer Bundesstaatsverfassung durch the Founding Fathers, sowie ihre Befürchtungen vor dem Parlament als potentiell stärksten Staatsorgan. Trotzdem stellte es sich schon bald nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes heraus, daß der Katalog der Verfassungskompetenzen nicht ausreicht, damit die Union richtig funktionieren könnte. Es wurde also eine Konzeption derrivativer Kongreßkompetenzen formuliert, die sich auf die necessary-and-proper-Klausel aus dem Art. I, § 8 stützte, nach der der Kongreß das Recht hat, alle „Gesetze zu erlassen, die sich als notwendig und geeignet für die Ausführung der in der Verfassung enthaltenen Rechte" erweisen. In der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts wurde jedoch festgestellt, daß auch dies zu wenig sei, im Zusammenhang damit wurde eine Konzeption der immanenten Kompetenzen erarbeitet, d.h. solcher, die sich aus dem Wesen der von der Legislative realisierten Grundfunktion, das heißt aus der Gesetzgebung, ergeben.

Dank der extensiven Auslegung dieser Befugnisse ist der Kongreß heutzutage nur theoretisch das Organ, das über begrenzte gesetzgebende Kompetenzen verfügt, die ihm explicite durch das Grundgesetz zugesprochen wurden. Es gibt viele Gründe für diese Expansion der Gesetzgebungsgewalt, in den Vordergrund rücken jedoch drei davon. Die erste Ursache bildet die formelle Gestalt und zugleich der Inhalt der Verfassung selbst. Dieser Akt, der sich lediglich aus sieben (obwohl meistens umfangreichen) Artikeln zusammensetzt, wurde sehr allgemein, wenn nicht flüchtig formuliert. Um den Jahrhunderteverlauf zu überstehen, mußte er und muß weiterhin ununterbrochen vom Obersten Gerichtshof aktualisiert werden. Es war die conditio sine qua non für seine weitere Geltung. Den zweiten Grund bildete die unvermeidliche Notwendigkeit, die Macht der Union ständig zu stärken, was aus politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Umwandlungen in den USA resultierte. Den dritten Grund stellt die offenkundige Tatsache dar, daß sich die meisten Handlungen aller Staatsorgane auf Gesetze stützen müssen. Es kann nicht ohne Einfluß auf den Umfang der gesetzgebenden Gewalt des Kongresses bleiben. Sollte ich also eine generelle Beurteilung dieser Gewalt vornehmen, so würde ich sagen, daß sich die gesetzgebenden Kompetenzen des Kongresses zwischen zwei Polen befinden: der Gesetzesvorbehaltenumeration und der gesetzgebende Omnipotenz. Ich neige dabei dazu, sie nicht in der Mitte zu lokalisieren, sondern diesem zweiten Pol näher.

Die Fiskalkompetenzen des Kongresses hingegen — die allgemein als „Gewalt über Geldbörse" bezeichnet werden — bilden die wichtigste Verfassungsbremse die dieses Organ verfügt. In ihrem Bereich sind solche Formen der „Bändigung" des Präsidenten enthalten, wie: Abstriche in Ausgaben des Staates; Durchführung von public hearings der Regierungsinstitutionenchefs; Einführung von verschiedenen Einschränkungen in die Finanzgesetze, darin in der riders-Form; Kontrolle über Ausgaben von angewiesenen Summen; ständige Kontakte mit den Chefs der Regierungsinstitutionen, aus denen Hinweise und Versteigerungen u.ä. resultieren. Der Kongreß beeinflußt im großen Maße die Gestalt sowohl der Innen- als auch der Außenpolitik des Landes.

Es besteht kein Zweifel, daß the power of the purse des Kongresses nicht absolut ist und nie absolut war. Auf dem Capitol werden die darin steckenden Möglichkeiten nicht völlig ausgenutzt, infolgedessen ist der Präsident nicht so gebunden, wie man es sich dort wünschte. Der Kern der Sache beruht doch darauf, daß in verschiedenen Perioden diese Gewalt mal geringer mal stärker wurde, begleitet von Bedeutungssenkung oder -steigerung des Kongresses in der amerikanischen Machtkonfiguration. Daher auch meine ich, daß die entsprechendste Bezeichnung der tatsächlichem Rolle, die diese Verfassungsbremse spielt, auf die Feststellung zurückzuführen ist, daß dank dessen die Bundeslegislative über die Möglichkeit verfügt, ununterbrochen in die Tätigkeit der Exekutive zu ingerieren.