

Πίνακας 2.6  
Προεδρικές αρνησικυρίες περιόδου 1933-1985

	Κανονικές Αρν/ρίες	Παθητικές Αρν/ρίες	Σύνολο Αρν/ριών	Υποσκέλιση Αρν/ριών
F. D. Roosevelt (1933-1945)	372	261	633	9
H. Truman (1945-1953)	180	70	250	12
D. Eisenhower (1953-1961)	73	108	181	2
J. Kennedy (1961-1963)	12	9	21	-
L. Johnson (1963-1969)	16	14	30	-
R. Nixon (1969-1974)	24	19	43	5
G. Ford (1974-1977)	44	22	66	12
J. Carter (1977-1981)	13	16	29	2
R. Reagan (1981-1985)	22	17	39	4

Σημ.: Στην περίπτωση Reagan αναφέρεται μόνον η πρώτη περίοδος Προεδρίας του.

#### η. Οικονομικός έλεγχος από το Κογκρέσο <sup>44</sup>

Στην περίπτωση που ένα νομοσχέδιο περάσει τη δύσκολη νομοθετική διαδικασία, πρέπει να υπερνικήσει και ένα άλλο ιδιαίτερα δύσκολο πρόβλημα. Το πρόβλημα αυτό αναφέρεται στην έγκριση των απαραίτητων κονδυλίων τα οποία, στις περισσότερες των περιπτώσεων, απαιτούνται για την υλοποίησή του. Έτσι, ακόμα και στο ενδεχόμενο που υπάρχει η πρόθεση και από τα δύο νομοθετικά σώματα να ψηφίσουν συγκεκριμένο νομοθέτημα, η πρόθεση αυτή μπορεί να τετραματιστεί άδοξα από άρνηση των Υπουργείων που εμπλέκονται την εφαρμογή του, με το επιχείρημα της ανυπαρξίας των κονδυλίων που απαιτούνται προς το σκοπό αυτό. Ειδικές Επιτροπές της Βουλής των Αντιπροσώπων και της Γερουσίας έχουν τη δυνατότητα να ξεπεράσουν το σκόπελο αυτό, εγκρίνοντας το

44. Grand, Alan, *The American Political Process* (Gower, England, USA: 1986), σελ. 59-61, Hecla Hugh and Penner, Rudolph G., *Fiscal and Political Strategy in the Reagan Administration*, in Greenstein Fred I. (ed.), *The Reagan Presidency: An Early Assessment* (John Hopkins University Press, USA: 1983).

ποσό των κονδυλίων τα οποία απαιτούνται για την υλοποίηση των στόχων του νομοσχεδίου. Στο πλαίσιο αυτό οι Επιτροπές Προϋπολογισμού των δύο νομοθετικών Σωμάτων μπορούν να αποφανθούν για τα κονδύλια αυτά. Αποτέλεσμα της διαδικασίας αυτής είναι ότι πρέπει να ψηφιστεί από το Κογκρέσο ξεχωριστό νομοσχέδιο το οποίο θα προβλέπει τα κονδύλια για ήδη ψηφισμένο νομοσχέδιο.

Οι Επιτροπές Προϋπολογισμού είναι οι πολυαριθμότερες μόνιμες Επιτροπές στα δύο νομοθετικά Σώματα. (Σύμφωνα με τον Κανονισμό του Κογκρέσου η αντίστοιχη Επιτροπή της Βουλής των Αντιπροσώπων απαρτίζεται από είκοσι έξι μέλη και της Γερουσίας από πενήντα πέντε.) Υποδιαρούνται δε σε μεγάλο αριθμό υπο-Επιτροπών: δεκαπέντε υπο-Επιτροπές στη Βουλή των Αντιπροσώπων και δεκατρείς στη Γερουσία, ειδικευμένες όλες σε επιμέρους θεματικές, όπως είναι η άμυνα, η γεωργία, η κοινωνική πρόνοια κ.λπ. Οι υπο-Επιτροπές Προϋπολογισμού αποτελούν ιδιαίτερα ισχυρά κέντρα εξουσίας, από την άποψη ότι οι αποφάσεις τους στο θέμα των δαπανών γίνονται συνήθως αποδεκτές από τις μόνιμες Επιτροπές των δύο νομοθετικών Σωμάτων και, τελικά, από τις Ολομέλειες της Βουλής των Αντιπροσώπων και της Γερουσίας.

Ο Κυβερνητικός Προϋπολογισμός περιλαμβάνει τα κονδύλια εκείνα τα οποία είναι απαραίτητα για τη συνεχώς διευρυνόμενη δημόσια διοίκηση και τις λειτουργικές δαπάνες των Υπουργείων. Ο έλεγχος τόσο του συνολικού ύψους των κονδυλίων αυτών όσο και της κατά Υπουργείο κατανομής τους γίνεται από τις υπο-Επιτροπές Προϋπολογισμού. Οι Ολομέλειες των δύο νομοθετικών Σωμάτων του Κογκρέσου δεν συζητούν και, φυσικά, δεν αποφαινόμενται –κατά παράδοση– ποτέ επί του συνόλου του Προϋπολογισμού. Κεφάλαια, όμως, του Προϋπολογισμού τα οποία αφορούν στις δαπάνες των επιμέρους Υπουργείων έρχονται προς συζήτηση και έγκριση στις Ολομέλειες. Η Κυβέρνηση δεν αναμένει την αποδοχή του συνόλου των προτάσεών της που περιλαμβάνονται στον Προϋπολογισμό και από την άποψη αυτή οι τυχόν περικοπές δεν αποτελούν μομφή κατά του Προέδρου. Οι υπο-Επιτροπές, ύστερα από ακροάσεις κυβερνητικών εισηγηματικών ψηφίζουν, κατά κανόνα, μικρότερα ποσά κατά Υπουργείο από αυτά που

τους έχουν προταθεί. Ένας από τους λόγους που τους οδηγούν στις περικοπές των κονδυλίων είναι ότι και αυτές ακόμη οι οποίες διαθέτουν επαρκές επιστημονικό επιτελείο, δεν είναι σε θέση να ερευνήσουν λεπτομερειακά όλα τα επιμέρους κεφάλαια του Προϋπολογισμού και να προσδιορίσουν με ακρίβεια τις επιμέρους δαπάνες των Υπουργείων.

Η κατά κεφάλαια, όμως, αυτή εξέταση του Προϋπολογισμού έγινε αντικείμενο έντονης κριτικής τις αρχές της δεκαετίας του 1970, καθώς ο Πρόεδρος Νίxon κατηγόρησε τις Επιτροπές εμπειρογνομόνων και τις Επιτροπές και υπο-Επιτροπές Προϋπολογισμού ότι εγκρίνουν ή περικόπτουν κονδύλια χωρίς να λαμβάνουν υπόψη τους το σύνολο των κυβερνητικών δαπανών και να διαμορφώνουν έτσι μια συνολική άποψη της οικονομικής στρατηγικής. Ισχυρίστηκε ότι ο τρόπος αυτός ενέργειας είναι απόλυτα παράλογος, από την άποψη ότι δέσμευε την Κυβέρνηση στην ανακατανομή κονδυλίων με αποτέλεσμα τη δημιουργία μεγάλων ελλειμμάτων, τα οποία πυροδοτούσαν σε μεγάλο βαθμό τον πληθωρισμό της χώρας. Η κριτική αυτή ήταν σε σημαντικό βαθμό δικαιολογημένη, δεδομένου ότι οι Επιτροπές του Κογκρέσου οι οποίες αποφάσιζαν το ύψος των προσόδων του κράτους (η Επιτροπή Μελέτης Μεθόδων και Τρόπων Πολιτικής της Βουλής των Αντιπροσώπων και η Επιτροπή Οικονομικών της Γερουσίας) ήταν σε πλήρη σχεδόν αδυναμία να προσδιορίσουν, πριν από το τέλος περίπου του οικονομικού έτους το τελικό ύψος των κονδυλίων τα οποία θα ήταν δυνατό να εξοικονομηθούν.

Η απάντηση του Προέδρου Νίxon στο θέμα αυτό ήταν η επίσχεση εκατομμυρίων δολαρίων από εγκεκριμένα κονδύλια για την υλοποίηση νομοσχεδίων τα οποία είχαν ψηφιστεί και τα οποία ο ίδιος θεωρούσε ως μη αναγκαία. Το σκεπτικό που συνόδευε την ενέργεια αυτή ήταν ότι εάν αποδεχόταν να εγκρίνει τα κονδύλια, το έλλειμμα του Προϋπολογισμού θα αυξανόταν κατά πολύ περισσότερο. Με την άρνησή του αυτή ο Πρόεδρος Νίxon εισήγαγε μια καινούργια μορφή αρνησικυρία – την έμμεση αρνησικυρία. Το Κογκρέσο, όπως ήταν αναμενόμενο, αντέδρασε ψηφίζοντας νόμο με τον οποίο έθετε αυστηρούς περιορισμούς στο δικαίωμα του Προέδρου να προδίδει σε επίσχεση κονδύλια. Σύμφωνα με το Νόμο Ε-

πίσχεσης Κονδυλίων του 1974 ο Πρόεδρος υποχρεούται να εγκρίνει τα κονδύλια τα οποία είχαν ψηφιστεί για την υλοποίηση του συγκεκριμένου νόμου. Σε περίπτωση που ο Πρόεδρος επιμένει στη θέση του για επίσχεση των κονδυλίων, πρέπει να απευθύνεται σχετικό ερώτημα στο Κογκρέσο και τα δύο νομοθετικά Σώματα πρέπει να αποφανθούν εντός ανατρεπτικής προθεσμίας σαράντα πέντε ημερών στο Προεδρικό ερώτημα. Εάν η απόφασή τους είναι απορριπτική, είναι ταυτόχρονα δεσμευτική για τον Πρόεδρο.

Γίνεται εύκολα αντιληπτό –με όσα αναφέραμε παραπάνω– ότι η σύγκρουση επικεντρώνεται στις Επιτροπές Οικονομικών της Βουλής των Αντιπροσώπων και της Γερουσίας. Οι Επιτροπές αυτές πρέπει να διατυπώσουν μια ολοκληρωμένη και πειστική άποψη για την οικονομική κατάσταση της χώρας. Είναι χαρακτηριστικό ότι η διαδικασία αυτή δεν προβλεπόταν και δεν προβλέπεται για την αρχική έγκριση κονδυλίων από τις Επιτροπές και τις Ολομέλειες των δύο νομοθετικών Σωμάτων. Οι Επιτροπές, για να διευκολύνονται στο έργο τους, προσφεύγουν στο Οικονομικό Επιτελείο του Κογκρέσου, οι οικονομολόγοι του οποίου και αναλυτές άλλων ειδικοτήτων έχουν ως έργο να αναλύουν όλες τις προοπτικές των δημοσίων εσόδων και εξόδων σε όλους τους τομείς δράσης καθώς και τους προβλεπόμενους τομείς δαπανών. Οι Εισηγήσεις του Επιτελείου αυτού έχουν ιδιαίτερη βαρύτητα για τα μέλη των Επιτροπών, από την άποψη ότι η πληρέστερη πληροφόρηση τους επιτρέπει να προχωρήσουν στη συζήτηση και τη λήψη απόφασης στο ερώτημα του Προέδρου έχοντας γνώση όλων των συνεπειών της απόφασής τους.

Οι Επιτροπές Κονδυλίων του Κογκρέσου και η πανίσχυρη Επιτροπή Φορολογικών Εσόδων της Βουλής των Αντιπροσώπων καθορίζουν τους αντικειμενικούς στόχους του συνολικού πλεονάσματος ή ελλείμματος το μήνα Μάιο κάθε έτους, εκτιμώντας τις συνολικές αλλά και επιμέρους δαπάνες όλων των τομέων της κυβερνητικής δράσης. Μεταξύ Μαΐου και Σεπτεμβρίου λαμβάνει χώρα η διαδικασία έγκρισης των κονδυλίων του Προϋπολογισμού και στη συνέχεια επανεξετάζεται στο σύνολό του υπό το φως των νέων δεδομένων που έχουν προκύψει. Στην περίπτωση που το σύνολο των επιμέρους κονδυλίων ξεπερνά το

σύνολο των προδλήψεων του Προϋπολογισμού, το Κογκρέσο πρέπει να επιλέξει μεταξύ των ακόλουθων λύσεων: είτε περικοπή κονδυλίων, είτε επιβολή νέων φόρων, είτε να μην αποφασίσει τη μια λύση ή την άλλη, και για λόγους κοινωνικής, αμυντικής, εξωτερικής ή άλλης επιλογής να αφήσει τον Προϋπολογισμό όπως έχει διαμορφωθεί χωρίς επιβολή πρόσθετων φόρων και να δεχτεί την αύξηση των ελλειμμάτων.

Οι μεταρρυθμίσεις οι οποίες επήλθαν με το νόμο της Επίσχεσης Κονδυλίων αναφέρονται ως άλλο ένα παράδειγμα, κατά το οποίο το Κογκρέσο εκσυγχρονίζει τον τρόπο λήψης των αποφάσεων του προκειμένου να αποκαταστήσει την ισορροπία των σχέσεών του με την εκτελεστική εξουσία. Παρ' όλα αυτά, το Κογκρέσο δεν επιτυγχάνει πάντοτε να καταλήξει έγκαιρα στην τελική μορφή του Προϋπολογισμού, με αποτέλεσμα να καταφεύγει στην ψήφιση επιμέρους κονδυλίων για υλοποίηση νομοσχεδίων. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, σε ορισμένες περιπτώσεις, ομοσπονδιακά γραφεία να παραμένουν προσωρινά κλειστά και οι υπάλληλοί τους να βρίσκονται σε αναγκαστική «άδεια» για το διάστημα που μεσολαβεί από την έναρξη του οικονομικού έτους μέχρι την έγκριση κονδυλίων για τη λειτουργία τους. Γίνονται, πάντως, προσπάθειες για την εξεύρεση τρόπων ώστε να επιταχυνθεί η διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης του Προϋπολογισμού<sup>45</sup>.

Οι Επιτροπές Οικονομικών του Κογκρέσου επί Προεδρίας Reagan, τη δεκαετία του 1980, απέκτησαν μια περισσότερο περιδλεπτη θέση και τα δύο νομοθετικά Σώματα ελέγχονταν από διαφορετικά κόμματα, καθώς εκδηλώθηκαν συγκρούσεις μεταξύ τους, όσον αφορά στον περιορισμό του με ελικοειδή μορφή αυερχόμενου δημόσιου ελλείμματος. Το Δεκέμβριο του 1985 η απογοήτευση, όσον αφορά στην αδυναμία συμφωνίας μεταξύ των δύο νομοθετικών Σωμάτων, οδήγησε το Κογκρέσο στην ψήφιση του γνωστού από τα ονόματα των συντακτών του νόμου Gramm–Rudman. Το αξιοσημείωτο αυτό νομοθέτημα έθεσε μια σειρά στόχων, η πραγματοποίηση των οποίων θα είχε ως αποτέλεσμα το μηδενισμό του ελλείμματος το 1991. Η κυρίαρχη ιδέα του σκεπτικού για το μηδενισμό του ελλείμματος που

45. *Congressional Quarterly Weekly Report*, 18 August 1984, p. 2015.

προέβλεπε ο νόμος αυτός ήταν ότι στην περίπτωση που ο Πρόεδρος και το Κογκρέσο δεν μπορούσαν να επιτύχουν κάποιον από τους στόχους αυτούς, λειτουργούσε ένας μηχανισμός αυτόματων περιοχών δαπανών, ισόρροπα κατανεμημένων μεταξύ των προγραμμάτων για την άμυνα και τους άλλους τομείς κυβερνητικής δραστηριότητας. Η συνταγματικότητα του νόμου αυτού απασχόλησε το Ανώτατο Δικαστήριο των Ηνωμένων Πολιτειών, δεδομένου ότι ένα περιφερειακό δικαστήριο έκρινε πως η διαδικασία αυτή των αυτόματων περιοχών ερχόταν σε σύγκρουση με τη βασική αρχή του Συντάγματος περί διάκρισης των εξουσιών, και ως εκ τούτου ήταν αντισυνταγματικός. Το Ανώτατο Δικαστήριο, κάνοντας χρήση της διασταλτικής ερμηνείας και αναφερόμενο στην κοινή ωφέλεια, αποφάνθηκε θετικά για τη συνταγματικότητα του νόμου Gramm-Rudman. Πάντως, οι μέχρι τώρα, ενδείξεις δεν είναι ενθαρρυντικές για την πραγματοποίηση του στόχου του συγκεκριμένου νόμου.

#### Προτάσεις για περαιτέρω μελέτη

Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, *Congress and its Members* (Congressional Quarterly Press, 1981).

George C. Edwards, *Presidential Influence in Congress* (W.H. Freeman and Co., 1980). Richard Fenno Jr., *Congressmen in Committees* (Little, Brown, 1973).

Charles O. Jones, *The United States Congress: People, Place and Policy* (Dorsey Press, 1982).

William J. Keeple and Moris S. Ogul, *The American Legislative Process* (Prentice Hall, 1981).

Thomas Mann and Norman Ornstein (eds.), *The New Congress* (American Enterprise Institute, 1981).

Donald R. Matthews, *U.S. Senators and their World* (Vintage, 1973).

William R. Shaffer, *Party and Ideology in the United States Congress* (University Press in America, 1980).

James I. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress* (Brookings Institution, 1981).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

«Επίσημα ορκίζομαι ότι θα εκτελέσω πιστά τα καθήκοντα του Προέδρου των Ηνωμένων Πολιτειών και θα αφιερώσω όλες μου τις δυνάμεις για να προφυλάξω, προστατεύσω και υποστηρίξω το Σύνταγμα των Ηνωμένων Πολιτειών».

(άρθρ. ΙΙ, παρ. 1 του Συντάγματος)

### Εφαρμογή των νόμων: Ο Πρόεδρος και η Δημόσια Διοίκηση

#### α. Γενική θεώρηση του Προεδρικού Θεσμού<sup>1</sup>

Με αυτά τα λόγια έχει ορκιστεί ο κάθε ένας από τους σαράντα τρεις Προέδρους προτού αναλάβει τα καθήκοντά του. Ο αρχηγός της εκτελεστικής εξουσίας των Ηνωμένων Πολιτειών, όμως, ασκεί στην πράξη πολλές περισσότερες αρμοδιότητες και εξουσίες από τότε που ο George Washington έδωσε τον ίδιο όρκο πριν από δύο αιώνες. Οι Συντάκτες του Πολιτεύματος πολύ δύσκολα θα μπορούσαν να φανταστούν ότι το αξίωμα, το οποίο είχε ως στόχο να απομακρύνει την τυρανία με την οποία συνδέοταν η κληρονομική μοναρχία, μπορούσε τελικά να αποκτή-

1. Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown, 1971), Fred J. Greenstein, «What the Presidency means to Americans: Presidential "Choice" between Elections», in James D. Barber (ed.), *Choosing the President*, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1974), Fred. I. Greenstein, *Personality and Politics: Problems of Evidence, and Conceptualization* (Princeton: Princeton University Press, 1987), Peri Arnold, *Making the Managerial Presidency* (Princeton: Princeton University Press, 1986), David Truman, «Party Reform, Party Atrophy, and Constitutional Change: Some Reflections», *Political Science Quarterly*, 99 (1984-5), Lawrence E. Lynn Jr, and David Def. Whitham, *The President as Policymaker: Jimmy Carter and Welfare Reform* (Philadelphia: Temple University Press, 1981), B. Adams and K. Kavangh-Baran, *Promise and Performance: Carter Builds a New Administration* (Lexington, Mass: Lexington Books, 1979).

σει τις τρομερές σε αριθμό και ουσιαστικό περιεχόμενο εξουσίες τις οποίες ο κάθε σύγχρονος Πρόεδρος κληρονομεί από τον προκατόχο του.

Η κεντρική θέση την οποία κατέχει ο Πρόεδρος στο πολίτευμα των Ηνωμένων Πολιτειών βασίζεται στο γεγονός ότι είναι ο μόνος πολιτικός ο οποίος εκλέγεται σε εθνική βάση και έχει τη δυνατότητα να μιλά εξ ονόματος των Ηνωμένων Πολιτειών ως συνόλου. Τόσο όσον αφορά στην εξωτερική πολιτική όσο και τις εσωτερικές υποθέσεις ο Πρόεδρος μπορεί να ισχυριστεί ότι εξυπηρετεί το εθνικό συμφέρον κατά τον τρόπο που αυτός αντιλαμβάνεται ως καλύτερο. Στις περιπτώσεις που συναντάται με αρχηγούς ξένων κρατών ή αναλαμβάνει πρωτοβουλία για την έναρξη διαλόγου, αναφορικά με περιβαλλοντικά προβλήματα, μιλά πάντοτε για λογαριασμό όλων των πολιτών των Ηνωμένων Πολιτειών.

Σε αντίθεση με τον Πρόεδρο, για το Κογκρέσο μπορεί να ειπωθεί ότι αποτελείται από 535 πολιτικούς, οι οποίοι εκλέγονται σε τοπική βάση και ως εκ τούτου εκπροσωπούν παροχημένα συμφέροντα, από την άποψη ότι οι τοπικές κοινωνίες, διακρίνονται διεθνώς περισσότερο για τη συντηρητική και λιγότερο για την ενορατική τους θεώρηση. Σε ένα πολιτικό σύστημα το οποίο διακηρύσσει ότι έχει ως θεμελιώδη αρχή του τη διάκριση των εξουσιών, με διασπορά της εξουσίας και κατάτμηση της επιρροής, ο Πρόεδρος καλείται να παίξει έναν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο δεδομένου ότι πρέπει να προβάλλει τη μορφή εκείνη ενότητας και συνεργασίας η οποία είναι απαραίτητη για την επιδίωξη του συστήματος.

Στη σκέψη των περισσότερων πολιτών δρίσκεται η «απλοϊκή» αντίληψη ότι ο Πρόεδρος είναι πανίσχυρος και ότι το Προεδρικό σύστημα οδηγεί αναπόφευκτα τον αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας στο να ακολουθεί το δικό του δρόμο. Στην πραγματικότητα όμως, η θέση του Προέδρου και οι εξουσίες οι οποίες απορρέουν από αυτήν είναι κατά πολύ περισσότερο περιπλεγμένες απ' όσο εμφανίζονται σε μια επιφανειακή θεώρηση. Η επίσης συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή του ελέγχου και των ισορροπιών οδηγεί συχνά σε διάψευση των προσδοκιών του Προέδρου. Στην πραγματικότητα, η Προεδρική εξουσία είναι, ένα μείγμα παράδοξων, από πρώτη θεώρηση, συντεταγμένων: ο



Πρόεδρος κατέχει πάρα πολλές εξουσίες σε ορισμένες κατηγορίες θεμάτων και εμφανίζεται σχεδόν αδύναμος σε άλλες. Η αποτελεσματικότητα δε του Προέδρου εξαρτάται συχνά από τη συνύπαρξη συντελεστών στους οποίους ο ίδιος δεν ασκεί κανέναν έλεγχο. Αυτό συνεπάγεται ότι το βασικό πρόβλημα του Προέδρου, και εκεί βρίσκεται ένα βασικό στοιχείο της επιτυχίας του, είναι να εξασφαλίσει το ότι οι συνταγματικά κατοχυρωμένες εξουσίες θα λειτουργήσουν στην πράξη προς όφελος του θεσμού και του έθνους. Ο Πρόεδρος δεν πρέπει απλώς και μόνο να χρησιμοποιεί την εκτελεστική εξουσία εποικοδομητικά και με σωφροσύνη για τη σωστή εξυπηρέτηση των συμφερόντων των Ηνωμένων Πολιτειών, αλλά, ταυτόχρονα, να το πράττει εντός των ορίων του Συντάγματος.

## β. Ο διαφορετικός ρόλος του Προέδρου

Η Προεδρία των Ηνωμένων Πολιτειών είναι από τη φύση της μια εξουσία επικεφαλής της οποίας βρίσκεται ένα μόνο άτομο. Το Σύνταγμα καθορίζει έναν αριθμό ρόλων γι' αυτόν, και αυτοί, αναλυτικά, μπορούν να ειπωθούν ως διαφορετικοί μεταξύ τους. Το Σύνταγμα, όμως, κρατά χαρακτηριστική σιωπή και αναφέρεται ελάχιστα στις εξουσίες του Προέδρου. Αυτή ακριβώς η σιωπή, σε πολλές θεματικές, έχει επιτρέψει στους κατόχους του Προεδρικού αξιώματος να «συμπληρώσουν τα κενά» επεκτείνοντας τις προεδρικές εξουσίες κατά τρόπο τέτοιο, τον οποίο μάλλον δεν είχαν διανοηθεί οι συμμετέχοντες στη Συνέλευση της Φιλαδέλφειας<sup>2</sup>. Πέρα δε από τους συνταγματικά καθορισμένους ρόλους του Προέδρου έχουν παρεισφρήσει και πολιτικοί ρόλοι ισοδύναμοι με τους πρώτους και η αποδοχή του δεδομένου αυτού είναι σημαντική για την κατανόηση του Προεδρικού Θεσμού ως έχει σήμερα.

2. Malek, F., *Washington's Hidden Tragedy: The Failure to Make Government Work* (Free Press, New York: 1978).

### *1. Ο Πρόεδρος ως επικεφαλής του κράτους*

Σε όλα τα κράτη υπάρχει ο Ανώτατος Άρχοντας, ο οποίος, μεταξύ των άλλων, αποδέχεται τα διαπιστευτήρια των ξένων διπλωματικών αποστολών, αντιπροσωπεύει το κράτος στο εξωτερικό και παρευρίσκεται στις επίσημες τελετές. Κατ' αναλογία, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι ο Πρόεδρος έχει ανάλογο ρόλο με του Μονάρχη της Μεγάλης Βρετανίας. Στο πρόσωπο του Προέδρου εστιάζεται το αίσθημα της εις κοινόν υπαγωγής μιας τόσο ποικιλόμορφης φυλετικά κοινωνίας. Αποτελεί δηλαδή ένα σύμβολο το οποίο μαθαίνουν τα παιδιά, μέσω της διαδικασίας της κοινωνικοποίησης, να σέβονται εξ απαλών ονύχων.

Η συνένωση στο ίδιο πρόσωπο του ρόλου του αρχηγού του κράτους και του πολιτικού ρόλου του Προέδρου της Κυβέρνησης δημιουργεί αναμφίβολως προβλήματα. Έχει υποστηριχτεί πολλές φορές ότι ο Πρόεδρος είναι ιδιαίτερα απασχολημένος με τη διοίκηση της χώρας για να μπορεί να παρευρίσκεται, για παράδειγμα, στις τελετές απονομής των πτυχίων στους φοιτητές των πανεπιστημίων, να υποδέχεται στο Λευκό Οίκο τους αστροναύτες μετά την επιστροφή τους από διαστημική πτήση ή να κτυπά την πρώτη μπαλιά στην έναρξη της περιόδου του baseball. Η δημοτικότητα, όμως, το κύρος και η δημοσιότητα των Προεδρικών πράξεών του καταναλίσκουν σημαντικό χρόνο από τον απαιτούμενο για την εκτέλεση των καθηκόντων του· χρησιμοποιούνται, όμως, από τον Πρόεδρο για να φέρει σε πέρας τις πολιτικές φύσης λειτουργίες που συντρέχουν ταυτόχρονα στο αξίωμά του. Είναι, πάντως, γεγονός ότι στα τελετουργικά του αυτά καθήκοντα ο Πρόεδρος βοηθείται από την οικογένειά του και τον Αντιπρόεδρο. Μια περισσότερο σοβαρή κριτική αναφέρεται στην αδυναμία του Προέδρου να εκπληρώνει, ταυτόχρονα, το ρόλο του ενοποιού εθνικού ηγέτη και τον πολιτικό ρόλο του επικεφαλής μιας δυναμικής Κυβέρνησης η οποία είναι αναγκασμένη να πάρει πολλές φορές αμφιλεγόμενες πολιτικά αποφάσεις. Το πρόβλημα αυτό έγινε αντιληπτό στην, ίσως, περισσότερο ακραία περίπτωση της κρίσης του Watergate και τον συνεπεία αυτής πολιτικό αποκεφαλισμό του Προέδρου Νixon το 1974, κατά την οποία το Συνταγματικό Κείμενο δεν προέβλεπε καμιά συγκεκριμένη κύρωση κατά του Προέδρου για έλλειψη υποταγής στην ι-

δέα του έθνους και της ενότητάς του, ιδανικά τα οποία είχαν οφθαλμοφανώς παραβιαστεί.

## *2. Ο Πρόεδρος ως αρχηγός της εκτελεστικής εξουσίας*

Ο ρόλος του Προέδρου ως αρχηγού της εκτελεστικής εξουσίας στο ομοσπονδιακό σύστημα είναι σαφέστατα διατυπωμένος στο Συνταγματικό Κείμενο στις φράσεις «η εκτελεστική εξουσία ανήκει στον Πρόεδρο των Ηνωμένων Πολιτειών» (Σ.Κ. άρθρ. II, παρ. 1) και «αυτός θα φροντίζει για την πιστή εφαρμογή των νόμων» (Σ.Κ. άρθρ. II, παρ. 3). Ο Πρόεδρος είναι, ως εκ τούτου, υπεύθυνος για την εφαρμογή των πολιτικών αποφάσεων και των νόμων που ψήφισε το Κογκρέσο. Οι Συντάκτες του Πολιτεύματος, ύστερα από αρκετές απόψεις που ακούστηκαν, αποφάσισαν τελικά ότι ήταν προτιμότερο να υπάρχει ένα άτομο υπεύθυνο για την εκτελεστική εξουσία, αν και αναγνώρισαν ότι χρειαζόταν οπωσδήποτε δοθήθεια για να φέρει σε πέρας και με επιτυχία τα συνεπαγόμενα καθήκοντά του. Προς το σκοπό αυτό αποφασίστηκε η ίδρυση Υπουργείων τα οποία θα λειτουργούσαν υπό τον έλεγχο του Προέδρου. Τα πρώτα Υπουργεία τα οποία αποφασίστηκε να ιδρυθούν αμέσως ήταν το Υπουργείο Εσωτερικών και Οικονομικών. Σήμερα ο Πρόεδρος είναι υπεύθυνος για τη λειτουργία δεκατριών Υπουργείων, πολλών ομοσπονδιακών Οργανισμών και γραφείων επίβλεψης περί την εκτέλεση των αποφάσεων της κεντρικής Κυβέρνησης, καθώς και για τις πράξεις ή παραλείψεις διακοσίων πενήντα περίπου χιλιάδων δημοσίων υπαλλήλων. Ο κύριος ρόλος του Προέδρου συνίσταται στο να επιτύχει τη συνεργασία των ιδιαίτερα μεγάλου αριθμού ημι-αυτόνομων τμημάτων του κυβερνητικού μηχανισμού και να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για διαμόρφωση μιας συνεκτικής πολιτικής και της εφαρμογής της. Είναι επίσης υπεύθυνος για την τελική διαμόρφωση του ομοσπονδιακού Προϋπολογισμού και την παρουσίασή του στο Κογκρέσο. Ως αρχηγός της εκτελεστικής εξουσίας πρέπει να φροντίσει για την πλέον αποτελεσματική εφαρμογή των νόμων και αυτό το επιτυγχάνει με διορισμούς ανώτατων αξιωματούχων, —οι οποίοι υπόκεινται στην έγκριση του Κογκρέσου— όπως οι Υ-