

Granice niezależności prezydenta na tle ewoluującej pozycji Stanów Zjednoczonych jako bastionu demokracji

Rett R. Ludwikowski

Professor Emeritus, Catholic University of America, Columbus School of Law (Waszyngton),
<https://orcid.org/0000-0001-7457-3096>; e-mail: ludwikowski@cua.edu

Wstęp

Tematyka tego studium niewątpliwie wymaga szczegółowego wprowadzenia wyjaśniającego jego główne zadania i metodologię użytą w badaniach. Publikacja niniejsza koncentruje się na problemach prawnopolitycznych i na ich wpływie na zmiany społeczne dostrzegalne w wielu regionach świata. Jej priorytetowym celem jest analiza podstawowych komponentów systemu prezydenckiego w Stanach Zjednoczonych oraz procesu jego ewolucji.

W badaniach użyto metodologii prawnohistorycznej i prawnoporównawczej. Wskazując na hipotezę badawczą, w artykule poczyniono założenie, że informacja, a szczególnie zbadanie historycznych trendów w polityce wzajemnej wielu państw, mogłyby znacznie wzmocnić przewidywalność ich aktualnej reakcji na zmiany na światowym rynku politycznym. Wobec konfliktów na Bliskim Wschodzie, wojny w Ukrainie spowodowanej atakiem Rosji, niepewnej sytuacji ekonomicznej Chin, ich relacji z Tajwanem, koalicją NATO i państwami Azji Wschodniej, analiza systemu prezydenckiego w Stanach Zjednoczonych przy użyciu metodologii historycznoporównawczej jest w pełni uzasadniona.

Problem struktury organów władzy prezydenckiej w Stanach jest prezentowany w tak wielu opracowaniach, że ich lista zajęłaby znaczną część bibliografii dołączonej do każdej książki. Artykuł niniejszy jest przeznaczony do publikacji w Polsce i trzeba przyznać, że również w tym państwie zainteresowanie strukturą systemu politycznego i prawnego w Stanach Zjednoczonych było i jest priorytetowym tematem badawczym¹.

Biorąc pod uwagę bogatą literaturę dostępną zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w Polsce, można spytać o główne przyczyny dodania do niej tej pracy. W odpowiedzi należy wskazać na kilka głównych argumentów. Zaczynając od najważniejszych, należałoby wymienić tu ewolucję struktury rządów w Stanach Zjednoczonych. Mimo podstawowych badań nad tym problemem, stopień wiedzy o tym procesie nie jest wystarczający.

Zakładając, że zgodnie z powyższymi uwagami głównym zadaniem tego artykułu jest analiza zmian w systemie rządów Stanów Zjednoczonych, musi się tu dodać zastrzeżenie, że wiedza o strukturze władzy tego państwa, dzięki wspomnianej wyżej literaturze, jest generalnie dostępna większości badaczy. Znowu, wszakże dla ostrożności, która wynika z doświadczeń dydaktycznych, należy zaznaczyć, że dostępność nie oznacza tu faktycznej wiedzy.

Artykuł ten ma za zadanie wskazanie na zmiany w systemie politycznym i prawnym Stanów Zjednoczonych. Przyznając, że „zmiany” są terminem wyeksponowanym w tym studium, należy jednak odnotować, że założenie to wymaga odpowiedzi na pytanie, „w stosunku do jakiego stanowiska, do jakich istniejących struktur” odnoszą się analizowane zmiany i w jakim wymiarze czasowym są one badane.

Jest sprawą oczywistą, że najbardziej aktualnym problemem dotyczącym pozycji prezydenta w Stanach Zjednoczonych jest pytanie o możliwość wyboru Donalda Trumpa, który został pierwszym byłym amerykańskim prezydentem uznanym za winnego w procesie karnym. Ława przysięgłych w sądzie stanowym w Nowym Jorku uznała go winnym 34 zarzutów fałszowania dokumentacji biznesowej w związku z ukrywaniem zapłaty za milczenie aktorki Stormy Daniels, co wskazywało na nielegalny wpływ Trumpa na wybory w 2016 r. Rozprawa dotycząca kary miała się odbyć 18 września 2024 r. i sąd miał w tym czasie rozpatrzyć wniosek byłego

¹ By wymienić kilka przykładów, z zastrzeżeniem personalnej priorytetyzacji, na czele listy lokuje się praca R. Małajnego, *Amerykański prezydenccjalizm*, Warszawa 2012. Załączona do książki bibliografia odpowiada na postawione wyżej pytanie o naukowe zainteresowanie w Polsce badaniami nad szeroko pojętym „amerykanizmem”. Szukając najważniejszych prac o tej tematyce, nie można tu pominąć uznanej za klasyczną książki R. Tokarczyka, *Prawo amerykańskie*, Warszawa 2011. Należy również wymienić podręcznik I. Kraśnickiej, A.M. Ludwikowskiej, R.R. Ludwikowskiego, *System prawa Stanów Zjednoczonych. Wprowadzenie*, Białystok 2023.

prezydenta o unieważnienie wyroku w związku z częściowym immunitetem przyznany mu przez Sąd Najwyższy w precedensowej sprawie *Trump v. United States* z 1 lipca 2024 r., czyli już po werdykcie nowojorskiej ławy przysięgłych². Eksperci w Stanach Zjednoczonych byli niemal zgodni, że były prezydent prawdopodobnie uniknie odbycia jakiegokolwiek części wyroku aż do wyborów w 2024 roku³.

W istocie, jak wynika z powyższego, w dyskusję nad prawnymi aspektami kandydowania Trumpa w wyborach prezydenckich w 2024 roku zaangażował się już Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych. Brak konsekwencji w decyzjach tego Sądu jest eksponowany przez wielu amerykańskich konstytucjonalistów wskazujących, że analiza roli sądów w procesie kształtowania się prezydenckiego modelu władzy musi sięgać początków konstytucjonalizmu w Stanach Zjednoczonych. Niewątpliwie przesłedzenie tej kwestii jest jednym z głównych tematów, od których w istocie rozpoczyna się ten artykuł⁴.

Z drugiej strony powstaje pytanie, jak wpłynie na pozycję Trumpa zamach na niego podczas wiecu w Butler w Pensylwanii⁵. Po wiecu Trump przybył do stanu Wisconsin na Konwencję Krajową Partii Republikańskiej, podczas której został formalnie ogłoszony kandydatem tego ugrupowania na prezydenta USA. „Zakończ każdy kryzys międzynarodowy” – oświadczył Trump w swoim przemówieniu⁶.

² *Trump v. US*, 603 U.S. (2024). Decyzja ta będzie szerzej omówiona w dalszej części artykułu.

³ Zob. J. Lukiv, *Trump sentencing in hush money case could be delayed*, BBC, 22.07.2024, <https://www.bbc.com/news/articles/cw4yp9g7ynwo>.

⁴ Należy dodać, że w chwili pracy nad tym artykułem w dyskusję nad rolą i ewentualną reformą Sądu Najwyższego USA wdał się również niekandydujący już na kolejną kadencję Joe Biden. Podkreślając, że decyzje Sądu powinny być bardziej przewidywalne, zaproponował skrócenie kadencji sędziów do 18 lat. Jest to oczywiście wyłącznie propozycja, której realizacja wymagałaby uchwalenia poprawki do Konstytucji, której art. III stanowi, że sędziowie „pełnią swoje funkcje w okresie «dobrego zachowania» («pozostają na swym urzędzie, dopóki sprawują go nienagannie »)” – zob. tekst polskiego przekładu Konstytucji, Biblioteka Sejmowa, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html>.

⁵ Donald Trump został postrzelony, a FBI podało, że zamachowcem był 20-letni Thomas Matthew Crooks, mieszkaniec stanu Pensylwania. W wyniku strzelaniny zginęły dwie osoby. Jedną z nich był uczestnik wiecu, a drugą Crooks. Dwie kolejne osoby zostały poważnie ranne. NBC News, 14.07.2024, <https://www.nbcnews.com/now/video/trump-details-assassination-attempt-in-rnc-speech-215213637871>. 22 lipca, po ponadpartyjnej krytyce, dyrektor Secret Service, Kimberly Cheatle, podała się do dymisji. Raport rządowy, <https://www.govexec.com/management/2024/07/secret-service-director-resigns-after-trump-assassination-attempt-bipartisan-criticism/398261>.

⁶ Konwencja przypominała koronację „króla”. Wydarzeniom towarzyszyły liczne przemówienia i Trump wskazał też swojego kandydata na stanowisko wiceprezydenta. Jest nim J.D. Vance, senator z Ohio, biznesmen z doktoratem Wydziału Prawa w Yale. *Read the Transcript of Donald J. Trump's Convention Speech*, „The New York Times”, 19.06.2024, <https://www.nytimes.com/2024/07/19/us/politics/trump-rnc-speech-transcript.html>.

Deklaracja ta, jak również oświadczenia o poparciu Trumpa dla demokracji, wyraźnie kontrastują z groźbami użycia siły militarnej wobec „wewnętrznych wrogów” i stwierdzeniem, że 6 stycznia 2021 r., kiedy to nastąpił atak na Kongres U.S., był „dniem miłości” (*day of love*)⁷.

Było to stwierdzenie podkopujące mentalną stabilność kandydata na prezydenta. Jednocześnie aktywność Kamali Harris i jej agresywna, lecz bardzo skuteczna kampania dotacyjna oraz wyznaczenie na partnera w kampanii prezydenckiej Tima Walza, gubernatora Minnesoty, przyćmiły wykorzystywaną przez republikanów pamięć o zamachu lipcowym na Donalda Trumpa.

Wspomniana wyżej ingerencja federalnego Sądu Najwyższego i w ślad za nią decyzje sądów niższych i stanowych, starających się interpretować działania Trumpa jako „prywatne” lub będące częścią jego prezydenckich funkcji, są tak liczne, że ich analiza wykracza poza tematyczny zakres tego artykułu. Najważniejszym pytaniem było, czy Trump będzie mógł nadal być kandydatem na fotel prezydencki, mimo uznania go za winnego 34 przestępstw kryminalnych. 6 września odpowiedział na nie sędzia Juan Merchan, który odroczył rozprawę w sądzie w Nowym Jorku mającą zdecydować o wymiarze kary dla byłego prezydenta Donalda Trumpa do 26 listopada. „To nie jest decyzja” – oświadczył sędzia – „którą ten sąd podejmuje pochylenie, ale jest to decyzja, która w opinii tego sądu najlepiej służy interesom wymiaru sprawiedliwości”⁸.

Pompatyczne wystąpienia i uwagi Trumpa zostaną skonfrontowane w konkluzjach tego artykułu z głównymi komponentami jego programu, który prezentował od początku swojej prezydentury⁹.

⁷ Zob. V. Stracqualursi, *Trump suggest using military against "enemy from within: on Election Day*, CNN, 14.10.2024, <https://www.cnn.com/2024/10/13/politics/trump-military-enemy-from-within-election-day/index.html>; K. Watson, *Trump Says Jan. 6 was "a day of love," glossing over his supporters' assault on officers*, 17.10.2024, CBS News, <https://www.cbsnews.com/news/trump-january-6-univision-town-hall>.

⁸ A. Reiss, L. Jarret, D. Gregorian, *Judge delays Trump sentencing in hush money case until after November election*, NBC News, 6.09.2024, <https://www.nbcnews.com/politics/donald-trump/judge-delays-trump-sentencing-hush-money-case-november-rcna167282>.

⁹ Wizję „autorytarnej demokracji” analizowałem (we współpracy z I. Kraśnicką) w artykule *Autorytaryzm demokratyczny w Stanach Zjednoczonych: unikalny hybrydalny ustrój polityczny czy terminologiczna kwadratura koła?*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 6. Prezydentura Joe Bidena sprawiła, że w 2021 r. nasza ocena przyszłości systemu „hamulców i równoważników” w USA była jeszcze znacznie bardziej optymistyczna niż w chwili pisania konkluzji do niniejszego studium.

CZĘŚĆ I

Zmiany w systemie hamulców i równoważników, wzmocnione aktualnie przez politykę Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych, a także poprzez wspomniane wyżej wydarzenia w kampanii wyborczej oraz generalnie destabilizację przestrzeni informacyjnej, powinny zostać przeanalizowane na tle historycznego procesu kształtowania się tego systemu od momentu uchwalenia Konstytucji USA.

Część I koncentruje się zatem na aspekcie historycznym, a więc na procesie kształtowania się wspomnianego wyżej systemu i na identyfikacji problemów, które krok po kroku złożyły się na jego zmiany. Część II jest poświęcona analizie aktualnych kwestii prawnych i politycznych.

1. Konstytucjonalizm amerykański

Wspomniana wyżej dostępna literatura charakteryzuje Stany Zjednoczone najczęściej jako kraj posiadający „najlepszą konstytucję na świecie” oraz „bastion demokracji”, którego system – określany jako „prezydencjalizm” – jest oparty na oryginalnej koncepcji podziału władz w istocie koncentrującej się na systemie „hamulców i równoważników”.

Zaczynając od pierwszego stwierdzenia dotyczącego oceny Konstytucji Stanów Zjednoczonych, musimy odnotować, że liczni politycy i prawnicy uważali, że Amerykanie stworzyli najlepszy dokument określający system państwa. Jak twierdził przykładowo William E. Gladstone, znany polityk i premier angielskiego rządu w XIX w.: „Konstytucja Stanów Zjednoczonych była najwspanialszym dziełem, jakie powstało w danym czasie dzięki umysłowi ludzkiemu dla celów ludzkości”¹⁰.

Podobne opinie znajdziemy również w pismach współczesnych amerykańskich konstytucjonalistów. Na przykład Albert Blaustein pisał, że: „Amerykańska konstytucja jest najważniejszym narodowym produktem eksportowym. Miała nim być, była nim od momentu jej uchwalenia i nadal nim jest. Nic nie można na to zrobić i ona nie mogła być czymś innym”¹¹.

¹⁰ W.E. Gladstone, *Life and Public Services*, red. T.W. Handford, Chicago 1899, s. 323.

¹¹ A.P. Blaustein, *The Influence of the United States Constitution Abroad*, Washington 1986, s. 1. Czytelnika, który chciałby uzyskać pełniejsze uzasadnienie zaprezentowanych tu obserwacji, należy odesłać do kilku wcześniejszych moich prac, takich jak: R.R. Ludwikowski, W.F. Fox, *The Beginning of the Constitutional Era*, Washington 1993; R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000; R.R. Ludwikowski, A. Ludwikowska, *Wybory prezydenckie w USA na tle porównawczym*, Warszawa 2009; R.R. Ludwikowski, *Politicization and Judicialization of the U.S. Chief Executives Political and Criminal Responsibility: A Threat to Constitutional Integrity or a Natural Result of the Constitution's Flexibility?*, „The American Journal of Comparative Law” 2002, vol. L (supplement), s. 405–436.

Niektórzy amerykańscy konstytucjonaliści podkreślali, że zwężłość, a czasami nawet trudność w interpretacji sformułowań konstytucji oznacza jej „elastyczność”. W.F. Fox pisał, że: „Dodatkowa elastyczność została wpisana w dokument przez świadome użycie nieprecyzyjnej terminologii, która w razie potrzeby uzasadniała proces interpretacyjny”¹². Z drugiej strony musimy zdawać sobie sprawę, że „elastyczność” nie może oznaczać odejścia od zasady „pewności prawnej” (*legal certainty*). Podzielał tę opinię Kenneth C. Wheare, sławny australijski politolog, podkreślając, że sądy odgrywają kluczową rolę w interpretowaniu konstytucji i określaniu znaczenia praw, funkcję często podsumowywaną słowami prezesa Sądu Najwyższego Johna Marshalla: „obowiązkiem sądów jest mówić, czym jest prawo”¹³.

Pozycja sądów w amerykańskiej doktrynie trójpodziału władz przez długi czas wydawała się nienaruszalna. Niemniej należy pamiętać, że europejscy twórcy tej koncepcji, na których powoływali się amerykańscy Ojcowie Założyciele, byli mniej entuzjastyczni w swoich ocenach roli sądownictwa. J. Locke nie wymieniał organów sądowych wśród władz, a Monteskiusz uważał, że organy sądowe nie są władzą w pełnym tego słowa znaczeniu¹⁴.

Opinie takie wywierały wpływ na amerykańskich Ojców Założycieli, którzy nie tylko nie byli zdecydowani, jaką rolę mają powierzyć sądom, ale obawiali się, że pozostawienie procesu ratyfikacji konstytucji w gestii wszystkich obywateli może wykazać ich niezrozumienie postanowień tego aktu.

2. Kilka refleksji nad „rolą ludu”

Mimo że Konstytucja USA rozpoczyna się od odwołania się do „narodu”, to jednak jej pierwsze słowa: „We the people” nie oznaczają, że Stany Zjednoczone są „demokracją uczestniczącą”. Wprawdzie Abraham Lincoln definiował demokrację jako „rządy ludu, dla ludu i przez lud”, nie można jednak zapomnieć, że już Hippolyte Taine, historyk rewolucji francuskiej pisał o demokracji, że „dziesięć milionów ignorancji nie składa się na jedną mądrość”¹⁵.

¹² W.F. Fox, *Amending the constitution to accomplish social goals*, „Social Thought” 1993, vol. IX/3, s. 3.

¹³ *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803), s. 177; K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford 1951.

¹⁴ Por. J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992, s. 256–268. Zob. także C. Montesquieu, *O duchu praw* (w:) *Władza, wolność, prawo*, Warszawa 1994, s. 317.

¹⁵ Zob. H. Taine, *The Origins of Contemporary France. Volume 1 (of 6), The Ancient Regime*, 1880, tekst dostępny w wersji ebook z 2008 r. *The Project Gutenberg EBook of The Origins of Contemporary France, Volume 1 (of 6)*: <https://www.gutenberg.org/files/2577/2577-h/2577-h.htm>.

Opinia ta miała wpływ na autorów Konstytucji USA. Zarys tekstu został przygotowany przez Konstytucyjną Konwencję i podpisany przez 39 z ogólnej liczby 55 delegatów. Chociaż tekst miał być poddany pod powszechną dyskusję, został on w istocie przesłany do ratyfikacji przez Konwencję kilku stanów.

Wielu komentatorów procesu kształtowania się amerykańskiej konstytucji podkreśla, że niejasna ocena demokracji w Konstytucji USA jest ubocznym efektem kolidujących zasad i koncepcji historycznie wypracowanych w dyskusji nad tym systemem politycznym. W ich świetle kształtowała się treść art. II Konstytucji definiującego zręby amerykańskiego prezydencjalizmu. Artykuł ten potwierdza, że prezydent, jako szef władzy wykonawczej, współdziała z Kongresem, wprowadzając w życie ustawy uchwalone przez władzę ustawodawczą. Chociaż Kongres ma prawo wypowiedzenia wojny, prezydent jest naczelnym wodzem armii i marynarki, nie przysługuje mu natomiast inicjatywa ustawodawcza, ale może swoje projekty przedstawiać za pośrednictwem wybranych członków Kongresu. Przysługuje mu prawo weta i prawo łaski, a w ramach kierownictwa polityką zagraniczną może podpisywać porozumienia wykonawcze (*executive agreements*) i – w porozumieniu z Kongresem – porozumienia kongresowo-wykonawcze (*congressional-presidential agreements*). We współpracy z Senatem prezydent mianuje ambasadorów i innych urzędników federalnych.

Ze względu na ograniczony rozmiar tego artykułu należy jedynie wspomnieć, że wątpliwości dotyczące roli ludu w wyborze prezydenta, zaprezentowane na Konwencji Konstytucyjnej w planach Virginii, Connecticut i New Jersey, doprowadziły do wykształcenia się koncepcji „demokracji elektorskiej”, która oddawała zasadniczą rolę decyzyjną w wyborach prezydenckich „kolegium elektorskiemu” (*electoral college*), które z czasem, w rezultacie szerokiej krytyki zostało uznane za jedno z najsłabszych ogniw demokracji amerykańskiej¹⁶.

Oceniając tę koncepcję poprzez kryteria populacyjne, trzeba przyznać, że sam fakt, iż każdy stan, mając dwóch senatorów, uzyskiwał prawo do dwóch elektorów, decydował już o nierównej dystrybucji elektorskich głosów. Używając współczesnego przykładu, trzeba wskazać, że oznacza to, iż w ośmiu najbardziej zaludnionych stanach 54% wyborców całego kraju wybiera szesnastu senatorów i dzięki temu zyskuje prawa do szesnastu głosów elektorskich. Osiem najmniej zaludnionych stanów ma jedynie 3% wyborców uprawnionych do głosowania, mają oni jednak

¹⁶ Uwagi niniejsze streszczają główne tezy artykułu R.R. Ludwikowski, A.M. Ludwikowska, *System wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych na tle porównawczym*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2008, no. 3, s. 19. Por. także D.M. West, *It's time to abolish the Electoral College* Brookings, 15.10.2019, <https://www.brookings.edu/articles/its-time-to-abolish-the-electoral-college>.

również prawo do wyboru szesnastu senatorów i w związku z tym prawo do wysłania do kolegium szesnastu elektorów.

Poprawka XII do Konstytucji zmodyfikowała oryginalny system wyboru wiceprezydenta, stanowiąc, że elektorzy będą osobno głosować na kandydatów na prezydenta i wiceprezydenta, z których co najmniej jeden nie będzie rezydentem ich stanu. Oznaczało to, że kandydat na wiceprezydenta nie może konkurować z kandydatem na prezydenta, lecz będzie się ubiegał o nominację razem z nim. Formalnie kandydata na wiceprezydenta wybierają konwencje partyjne, niemniej w praktyce zwycięski kandydat na prezydenturę ma decydujący wpływ na selekcję swojego wiceprezydenckiego partnera i w istocie jego preferencje są sygnalizowane wyborcom jeszcze w toku *primaries*, czyli w trakcie procesu selekcyjnego partyjnych prezydenckich kandydatów¹⁷.

Ogólna liczba głosów elektorskich wynosi 538, z tego 435 głosów odpowiada liczbie mandatów w Izbie Reprezentantów, 100 głosów – liczbie senatorów, a 3 głosy (zgodnie z XXIII poprawką do Konstytucji) zostały dodatkowo przyznane stołecznemu Dystryktowi Kolumbia, który znajduje się na terenie metropolitalnym Waszyngtonu. Aby zwyciężyć, kandydat musi zatem uzyskać co najmniej 270 głosów.

Wiele przykładów potwierdza, że amerykański system elektorski nie jest systemem najbardziej demokratycznym¹⁸ i że problemy z interpretacją Konstytucji istniały niemal od momentu jej uchwalenia. Zostały one jedynie spotęgowane przez aktualne decyzje Sądu Najwyższego, które zostaną przeanalizowane bardziej szczegółowo w części II tego artykułu.

¹⁷ Trump ogłosił już przed Konwencją Republikańską, że jego wiceprezydenckim partnerem będzie J.D. Vance, a Kamala Harris wyznaczyła Tima Walza na swojego kandydata na wiceprezydenta dwa tygodnie przed Konwencją Demokratyczną.

¹⁸ Donald Trump wygrał wybory głosami 304 elektorów, podczas gdy Hillary Clinton uzyskała jedynie 227 głosów. Niemniej po przeliczeniu głosów wyborców okazało się, że na Clinton głosowały 2 864 974 osoby więcej niż na Trumpa, co oznacza 2,1% ogólnej liczby oddanych głosów. Margines różnicy między wynikami w kolegium elektorskim i w głosowaniu powszechnym (*popular vote*) był znaczny, chociaż fakt jego istnienia nie jest bynajmniej wyjątkowy. W 2000 r. – przegrywając wybory prezydenckie głosami elektorskimi – Al Gore uzyskał w powszechnym głosowaniu ponad pół miliona głosów więcej niż zwycięski G.W. Bush. Wygraną tego ostatniego musiał potwierdzić Sąd Najwyższy USA.

CZEŚĆ II

1. Kilka uwag o ewolucji teorii hamulców i równoważników

Jedną z najbardziej zwięzłych definicji systemu hamulców i równoważników, koncepcji zasadniczej dla systemu podziału władzy, zaprezentował drugi prezydent Stanów Zjednoczonych, John Adams. Pisał on:

„Po pierwsze, stany równoważą centralny (federalny) rząd. Po drugie, Izbę Reprezentantów równoważy Senat, a Senat jest równoważony przez Izbę Reprezentantów. Po trzecie, władza wykonawcza jest, do pewnego stopnia, hamowana przez władzę ustawodawczą. Po czwarte, władza sądowa jest równoważona przez legislaturę, egzekutywę i rządy stanowe. Po piąte, Senat ogranicza władzę prezydenta w zakresie jego prerogatyw nominacyjnych i w sferze zawierania traktatów. Po szóste, obywatele ograniczają swoich reprezentantów poprzez periodyczne wybory. Po siódme, legislatury kilku stanów są równoważone przez sześcioladne kadencje Senatów. Po ósme, elektorzy są równoważnikiem dla obywateli wybierających Prezydenta i Wiceprezydenta. I to, należy dodać, jest komplikacją i uściśleniem koncepcji równoważników, które są naszym własnym odkryciem, szczególnym dla tego kraju”¹⁹.

Było i jest sprawą oczywistą, że funkcjonowanie takiego systemu wymagało „ścierania się” władz, a więc w rezultacie „współpracy”, którą izolacja musiałaby przekreślać. „Ścieranie się” władz, zgodnie ze zdroworozsądkową interpretacją większości amerykańskich konstytucjonalistów, nie mogło oznaczać „przeszkadzania” czy też klarownej interwencji w sferę działania drugiej władzy.

2. Proces odwołania (impeachmentu) prezydenta oraz problem jego immunitetu

Niewątpliwie obok dyskusji nad procesem wyboru prezydenta, uważny badacz wypadków z pierwszej dekady XXI wieku w Stanach Zjednoczonych odnotuje, że problem jego odwołania stał się problemem równie ważnym. Zjawisko impeachmentu, oznaczające w obiegowym tłumaczeniu „postawienie urzędnika państwowego w stan oskarżenia”, powtarza się w mediach z rosnącą częstotliwością.

Wyprzedzając uwagi merytoryczne, warto podać kilka przykładów. Polityczna atmosfera towarzysząca dyskusji nad zdolnością prawną Donalda Trumpa do kandydowania w wyborach prezydenckich w 2024 roku przypomina dwukrotne procesy impeachmentu przeciw niemu w czasie jego prezydentury. Wprawdzie nie

¹⁹ Cytat za: T.M. Cooley, *The General Principles of the Constitutional Law in the United States of America*, Boston 1891, s. 187, tłumaczenie własne.

zakończyły się one wyrokiem skazującym Senatowi, niemniej powstawało pytanie, jakie skutki prawne rodzi sam fakt decyzji Izby Reprezentantów o postawieniu byłego prezydenta w stan oskarżenia.

Powrót Trumpa do życia publicznego zaktywizował wyborców z partii republikańskiej. Wszelkie sondaże wskazywały, że wyprzedza popularnością wszystkich konkurentów z obu partii. Problem impeachmentu wrócił na pierwsze strony środków masowej komunikacji. W istocie nie koncentrowano się jak uprzednio głównie na badaniu historii konstytucyjnej interpretacji czynów uzasadniających wszczęcie postępowania impeachmentu (tzw. *impeachable offenses*)²⁰.

Pozostawały jednak dwie zasadnicze kwestie, niewątpliwie warte rozważenia. Dotyczą one głównie XIV poprawki do Konstytucji, na podstawie której można wykluczyć urzędnika państwowego od dalszego pełnienia funkcji rządowych. Pytania o zastosowanie przepisów tej poprawki do możliwości kandydowania Trumpa w wyborach na drugą kadencję prezydencką pozostają do momentu pisania tej pracy bez zdecydowanej odpowiedzi.

Jak wspomniano wyżej, Trump został oskarżony o udział w przygotowaniu ataku na Kongres Stanów Zjednoczonych w styczniu 2021 r. Po pierwsze, XIV poprawka nie mówi jednak jednoznacznie o „prezydencie”. Odnosi się jedynie do „członków Kongresu lub funkcjonariuszy Stanów Zjednoczonych”. Rozstrzygnięcie, czy prezydent jest „funkcjonariuszem rządowym”, blokowało decyzję amerykańskich sądów. Warto przytoczyć treść tej sekcji *expressis verbis* z polskiego tłumaczenia Konstytucji USA. Stanowi ona, że:

§ 3. Nie może zostać senatorem ani reprezentantem w Kongresie albo elektorem prezydenta i wiceprezydenta ani też sprawować w służbie Stanów Zjednoczonych lub poszczególnego stanu jakiegokolwiek urzędu cywilnego lub wojskowego, kto poprzednio jako członek Kongresu lub funkcjonariusz Stanów Zjednoczonych albo któregośkolwiek stanu złożył przysięgę na Konstytucję Stanów Zjednoczonych, a następnie wziął udział w powstaniu lub buncie przeciwko niej albo udzielał jej wrogom pomocy lub poparcia. Jednak niezdolność ta może być zniesiona przez Kongres większością dwóch trzecich głosów”

Odwołanie się do XIV poprawki prowadziło do kolejnego zastrzeżenia prawników reprezentujących Trumpa, którzy podkreślali, że protesty, zamieszki i insurrekcje są formami zbiorowego działania, ale różnią się swoją naturą i intencjami. Protest to publiczna demonstracja sprzeciwu lub dezaprobaty, często mająca na celu wywarcie wpływu na opinię publiczną lub politykę rządu. Protesty są na ogół

²⁰ Dla szerszej analizy terminu *impeachable offenses* zob. I. Kraśnicka, A.M. Ludwikowska, R.R. Ludwikowski, *op. cit.*, s. 274–282.

pokoju, a ich uczestnicy często starają się zwrócić uwagę na konkretną sprawę lub problem. Z drugiej strony *riots* (zamieszki) to gwałtowne zakłócenie spokoju przez tłum. Zamieszki zwyczajowo wiążą się ze zniszczeniem mienia, grabieżą, a czasem z fizycznym atakiem na przeciwników. Zamieszki – definiowane przez The Phi Beta Kappa Society – często charakteryzują się brakiem organizacji i skupieniem się na natychmiastowych, chaotycznych działaniach, a nie na konkretnej sprawie lub celu. Powstanie to gwałtowne działanie przeciwko władzy lub rządowi. Polega na zorganizowanym i skoordynowanym wysiłku zmierzającym do obalenia lub podważenia ustalonego porządku. Powstania są często związane z motywami politycznymi lub ideologicznymi i mogą stanowić poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa i stabilności publicznej²¹.

Próba interpretacji cytowanej wyżej sekcji XIV poprawki doprowadziła do wszczęcia postępowań sądowych w wielu stanach. Sąd Najwyższy Kolorado zdecydował o wykluczeniu Donalda Trumpa ze startu w prawyborach Partii Republikańskiej, a niedługo potem Sekretarz Stanu Maine podjęła podobną decyzję²². W ślad za tymi dwoma stanami wyborcy i grupy działające na rzecz praw obywatelskich zaczęli wnosić do sądów w całym kraju skargi na podstawie sekcji 3, próbując zablokować umieszczenie nazwiska Trumpa na kartach do głosowania w prawyborach. Spekulacje uciął federalny Sąd Najwyższy 4 marca 2024 r., postanawiając, że: „Były prezydent USA Donald Trump nie może być wykluczony ze startu w wyborach (...) ze względu na udział w powstaniu przeciwko państwu bez uprzedniej decyzji Kongresu”²³.

Fakt, że Sąd ten podjął decyzję jednomyślnie, zaskoczył wielu konstytucjonalistów, którzy uważali, że doktryna „hamulców” nie może skutkować generalnym ograniczeniem aktywności władz, co niewątpliwie obserwujemy w Stanach Zjednoczonych. Biorąc za przykład Kongres, obserwatorzy notują, że w 2023 roku z 724 projektów ustawodawczych jedynie 27 ustaw zostało uchwalonych²⁴.

²¹ Zob. *Landmark Legislation: The Fourteenth Amendment*, Senate.gov, <https://www.senate.gov/about/14th-amendment>.

²² Zob. G. Grumbach, D. Gregorian, *Colorado Supreme Court kicks Trump off the state's 2024 primary ballot for violating the U.S. Constitution*, NBC News, 12.19.2023, <https://www.nbcnews.com/politics/donald-trump/colorado-supreme-court-kicks-trump-states-2024-ballot-violating-us-con-rcna130484> oraz E. Davis, *Sec. Bellows hopes Supreme Court resolves Trump ballot question for all states*, Maine Morning Star, 8.02.2024, <https://mainemorningstar.com/2024/02/08/sec-bellows-hopes-supreme-court-resolves-trump-ballot-question-for-all-states>.

²³ *Trump v. Anderson*, No. 23-719, 601 U.S. 100 (2024).

²⁴ Dane za: A. Karni, New York Times, *House Dysfunction by the Numbers: 724 Votes, Only 27 Laws Enacted*, 20.12.2023, p. A16, <https://www.nytimes.com/2023/12/19/us/politics/house-republicans-laws-year.html>.

Kwestią dodatkową staje się pytanie, czy odwołanie się do Kongresu oznacza, że federalne agencje administracyjne, które wydały regulacje, mogą je w razie potrzeby same interpretować? Zostało to już wcześniej wyjaśnione przez precedens Sądu Najwyższego z 1984 r.²⁵ Zgodnie z tzw. doktryną Chevron, jeśli Kongres nie zajął się bezpośrednio kwestią będącą przedmiotem sporu, sąd był zobowiązany podtrzymać interpretację ustawy dokonaną przez właściwą agencję, o ile interpretacja była rozsądna²⁶.

Sąd Najwyższy obalił jednak doktrynę ze sprawy Chevron, ograniczając władzę agencji federalnych do interpretowania ustaw, którymi zarządzają, i orzekł, że sądy powinny polegać na własnej interpretacji niejednoznacznych praw. „Sądy, a nie agencje, będą rozstrzygać wszystkie istotne kwestie prawne pojawiające się w wyniku przeglądu działań agencji – nawet tych obejmujących niejasne przepisy – i uchylać wszelkie działania niezgodne z prawem zgodnie z ich interpretacją”²⁷. W ten sposób Sąd odszedł od uprzedniej wizji roli sądownictwa w stosunku do innych dziedzin, którymi zajmuje się rząd. Doktryna Chevron podkreślała kompetencje agencji administracyjnych i ograniczała ingerencję sądownictwa w wyspecjalizowane kompetencje tych agencji. Jednak teraz Sąd nazwał tę doktrynę „fundamentalnie błędną”²⁸.

Powyższa decyzja została podjęta dwa lata po głośnym obaleniu precedensu ze sprawy Roe v. Wade z 1971 r., gwarantującej konstytucyjne prawo do aborcji. W orzeczeniu Dobbs v. Jackson Women’s Health Organization²⁹ Sąd Najwyższy uznał większością głosów 6:3, że prawo stanu Mississippi zakazujące usuwania ciąży po 15. tygodniu (z pewnymi wyjątkami) może wejść w życie, gdyż taki zakaz nie narusza bezpośrednio żadnego postanowienia Konstytucji. Po tej decyzji do chwili obecnej 14 stanów całkowicie zdelegalizowało aborcję, a 6 innych wprowadziło poważne limity czasowe jej dopuszczalności³⁰.

²⁵ *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984).

²⁶ A. Howe, *Supreme Court strikes Chevron, curtailing power of federal agencies*, SCOTUS blog, 28.06.2024, <https://www.scotusblog.com/2024/06/supreme-court-strikes-down-chevron-curtailing-power-of-federal-agencies>.

²⁷ *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. (2024), s. 14.

²⁸ *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. (2024), s. 29. W opinii odrębnej sędzia Elena Kagan zauważyła, że orzeczenie to: „Daje sądom władzę wydawania wszelkiego rodzaju naukowych i technicznych osądów (...). W każdej sferze obecnych lub przyszłych regulacji federalnych należy oczekiwać, że sądy od teraz odgrywać będą dominującą rolę. Nie jest to rola, którą Kongres przyznał im w APA (Administrative Procedure Act) ani żadnym innym przepisem. Jest to rola, do której ten Sąd obecnie rości sobie prawo, a także przyznaje ją innym sędziom”. *Ibidem*, s. 32.

²⁹ 597 U.S. (2022). Szerzej na ten temat zob. I. Kraśnicka, A.M. Ludwikowska, R.R. Ludwikowski, *op. cit.*, s. 254–258.

³⁰ *After Roe Fell: Abortion Laws by State*, Center for Reproductive Right, <https://reproductive-rights.org/maps/abortion-laws-by-state> [dostęp: 7.08.2024].

Lexi Lonas w artykule *W dzisiejszych czasach Sąd Najwyższy nie ułatwia bycia profesorem prawa* pisze: „(...) Po uchyleniu w zeszłym tygodniu wyroku Chevron, który obowiązywał przez 40 lat, sędziowie w poniedziałek ponownie postavili na nogi programy nauczania prawa, wydając przełomowe orzeczenie w sprawie immunitetu prezydenckiego – wszystko to zaledwie dwa lata po tym, jak orzeczenie w sprawie *Roe v. Wade* zostało uchylone po 50 latach. Profesorowie uczelni prawniczych spotykają się, aby omówić nadchodzące zmiany w swoich kursach, próbując zorientować się w nowym krajobrazie prawnym, który tworzy konserwatywny sąd”³¹.

Przełomowe dla aktualnej walki wyborczej było orzeczenie w sprawie immunitetu. Zapadło ono po tym, gdy Donald Trump złożył wniosek o oddalenie aktu oskarżenia federalnej ławy przysięgłych, w którym zarzucono mu, że po przegranii wyborów dążył do ich unieważnienia, rozpowszechniając świadomie fałszywe oskarżenia o oszustwa wyborcze w celu utrudnienia gromadzenia, liczenia i poświadczania wyników wyborów. Trump argumentował, że prezydent ma absolutny immunitet chroniący go przed ściganiem karnym za działania podejmowane w ramach zewnętrznego zakresu jego oficjalnych obowiązków, a zarzuty zawarte w akcie oskarżenia mieściły się w sferze jego oficjalnych obowiązków³².

1 lipca 2024 r. w wyroku *Trump v. United States* Sąd Najwyższy orzekł, że prezydenci mają absolutny immunitet karny w odniesieniu do czynności urzędowych w ramach podstawowych uprawnień konstytucyjnych, domniemany immunitet co do innych aktów urzędowych i brak immunitetu w przypadku działań osobistych³³. Orzeczenie to dało Trumpowi podstawę do złożenia wniosku o unieważnienie werdyktu nowojorskiej ławy przysięgłych uznającej go winnym 34 zarzutów. Sąd miał

³¹ L. Lonas, *Law schools left reeling after latest Supreme Court earthquakes*, „The Hill”, 7.06.2024 (tłumaczenie własne), <https://thehill.com/homenews/education/4754547-supreme-court-immunity-trump-chevron-law-school>.

³² Raport A. Liptaka, *Trump Asks Supreme Court for Absolute Immunity on Election Charges*, „New York Times”, March 19, 2024, <https://www.nytimes.com/2024/03/19/us/trump-supreme-court-immunity.html>. Ten skomplikowany problem prawny wymagałby osobnego studium. W tym miejscu można tylko skrótowo wskazać, że reprezentanci prezydenta Trumpa argumentują, że brak immunitetu w czasie wykonywania funkcji prezydenckich może znacznie wpłynąć na swobodę prezydenta w podejmowaniu decyzji. Sąd Najwyższy jednoznacznie nie zgodził się z tym, uznając, że ani doktryna podziału władzy, ani potrzeba poufności komunikacji na wysokim szczeblu nie mogą utrzymać absolutnego bezwarunkowego immunitetu. Dla szerszej analizy zob. S. Bomboy, *Explaining the Trump immunity case at the Supreme Court*, National Constitution Center, 12.03.2024, <https://constitutioncenter.org/blog/explaining-the-trump-immunity-case-at-the-supreme-court>.

³³ *Trump v. US*, 603 U.S. (2024). Zob. również R. Lempert, *Trump v. United States: Explaining the Outrage*, Brookings, 12.07.2024, <https://www.brookings.edu/articles/trump-v-united-states-explaining-the-outrage>.

rozpatrzyć ten wniosek 18 września. W istocie wszakże, zgodnie z informacją podaną we Wstępie, tę najważniejszą kwestię „elekcyjności” byłego prezydenta Trumpa rozwiązał sąd stanowy w Nowym Jorku, który odroczył rozprawę mającą zdecydować o wymiarze kary dla byłego prezydenta Donalda Trumpa do 26 listopada.

Konkluzje

Po analizie powyższych uwag pozostaje pytanie, czy można ją zakończyć, nie mając informacji, kto zostanie prezydentem w listopadzie 2024?

Moja odpowiedź jest twierdząca. Amerykański system polityczny zmienił się i rozpadł się jego główny komponent „hamulców i równoważników”. Pozostały dwa zwalczające się ugrupowania, nieposiadające równoważących je komponentów i dialog między nimi zmienił się w „wojnę na słowa” i „wojnę o sakiewkę”. Znikła najważniejsza cecha tego systemu potwierdzająca współpracę władz. Trzeba podkreślić, że żaden z krajów na świecie nie przyjął takiej doktryny i jest wątpliwe, by nawet rozważał taką możliwość.

Jak wspomniano w uwagach wprowadzających, deklaracje Donalda Trumpa o jego entuzjazmie dla demokracji muszą zostać odebrane, mając w pamięci jego gloryfikację „autorytarnej demokracji”, systemu absurdałnego i niespójnego wewnętrznie, podobnie jak tradycyjne doktryny „niekonserwatywnego konserwatyzmu”³⁴. Ameryka zagubiła również swoje poparcie dla globalistycznej wizji świata. Znikła ona w świetle pamiętnych uwag Trumpa, że jest to „wizja głupców”, w której zabrakło zasady sprawiedliwej wzajemności³⁵.

Będąca największym sukcesem Joe Bidena antyrosyjska koalicja stosująca system pozornie dotkliwych sankcji okazała się nieszczelna, nieefektywna i nieprowadząca do izolacji Moskwy. W świetle tych uwag nie można uniknąć konkluzji, że Stany Zjednoczone przestały być bastionem światowej globalizacji, współpracy i demokracji.

Streszczenie

Głównym celem napisania tego artykułu jest ocena ewolucji systemu hamulców i równoważników w Stanach Zjednoczonych. Kilka wstępnych założeń uzasadnia wybór tego tematu. Po pierwsze, system hamulców i równoważników, jest głównym komponentem

³⁴ Por. szerszą analizę tego problemu w artykule *Read the Transcript*, *op. cit.*

³⁵ A. Hopkins, D.D. Ljunggren, *U.S.-Canada dispute escalates after tense G7*, <https://ca.news.yahoo.com/u-canada-dispute-escalates-tense-g7-trump-renews-020258874-business.html>, [dostęp: 10.06.2018].

teorii podziału władzy, a po drugie, jest jednym z podstawowych warunków istnienia systemu demokratycznego.

Takie założenie wstępne, wymagało porównania różnych modeli demokracji, podziału władz i ich współdziałania, zastosowania metodologii historyczno-porównawczej. Zgodnie z nią artykuł rozpoczyna się od refleksji nad ogólną znajomością amerykańskiego prezydencjalizmu, a w szczególności badaniami nad tym systemem i ich dostępnością w Polsce. Pierwszym merytorycznym problemem jest tu kwestia powoływania i odwoływania głowy państwa w systemie politycznym USA. Niewątpliwie wymaga to analizy problemów demokracji uczestniczącej i demokracji pośredniej wywodzącej się z wykształconego w Stanach modelu „kolegium elektorskiego”.

Odwolanie Prezydenta oraz innych urzędników państwowych, wymaga prezentacji procesu impeachmentu i tak jak w wypadku byłego Prezydenta Donalda Trumpa, którego dwa procesy nie zakończyły się decyzją odwołującą go przez Senat, powstaje pytanie o możliwość skorzystania z samych procesów impeachmentu byłego prezydenta dla jego wykluczenia z listy kandydatów na kolejną kadencję.

Wybór i odwołanie Prezydenta w Stanach Zjednoczonych stały się problemami szczególnie ważnymi gdy Donald Trump został pierwszym byłym amerykańskim prezydentem, który został skazany za przestępstwa kryminalne., Nastąpiło to gdy ława przysięgłych w Nowym Jorku uznała go za winnego 34 zarzutów dotyczących nielegalnego wpływu na wybory w 2016 r. poprzez ukrytą płatność pieniędzy aktorce filmów porno, dla zafałszowania ich seksualnych relacji. W chwili pracy nad tym artykułem Sąd w Nowym Jorku zadecydował o przesunięciu ogłoszenia wyroku w tej sprawie do listopada 2026 r. czyli po nowych wyborach.

Dalsza część artykułu wskazuje na rosnący pluralizm partyjny ograniczający zarówno swobodę budżetową Prezydenta (tzw. „władzę nad sakiewką”), jak i jego decyzyjność w sferze polityki zagranicznej. Końcowa część tekstu analizuje zmniejszającą się aktywność Kongresu i okresowo również Sądu Najwyższego. W konkluzjach autor podkreśla, że rozluźnienie się systemu hamulców i równoważników, a co za tym idzie, osłabienie amerykańskiego systemu podziału władzy, osłabia wizerunek Stanów Zjednoczonych jako bastionu demokracji.

Słowa kluczowe: prezydent, autokratyzm, immunitet, demokracja, system hamulców i równoważników, podział władzy

The limits of the president's independence against the background of the evolving position of the United States as a bastion of democracy

Abstract

The main purpose of writing this article is to evaluate the evolution of the system of checks and balances in the United States. Several preliminary assumptions justify the choice of this topic. First, the system of brakes and balances is the main component of the theory of the

separation of powers, and second, it is one of the basic conditions for the existence of a democratic system.

Such an initial assumption required a comparison of different models of democracy, the division of powers and their cooperation. It also required the use of historical-comparative methodology. Accordingly, the article begins with a reflection on the general knowledge of American presidency, and in particular on research on this system and its availability in Poland. The first substantive problem here is the issue of appointing and dismissing the head of state in the US political system. Undoubtedly, this requires an analysis of the problems of participatory democracy and indirect democracy derived from the “electoral college” model developed in the United States.

The dismissal of the President and other government officials requires the presentation of the impeachment process, and as it was in the case of former President Donald Trump, whose two trials did not end with a decision to dismiss him by the Senate, the question arises about the possibility of using the impeachment trials of the former president themselves to exclude him from the list of candidates for another term.

The election and impeachment of the President in the United States became a particularly important issue when Donald Trump became the first former American president to be convicted of criminal offenses, as a New York jury found him guilty of 34 counts of illegally influencing the 2016 election by covertly paying money to a porn actress to falsify their sexual relationships. At the time of working on this article, the New York Court decided to postpone the announcement of the verdict in this case until November 2026, so after the new election.

The rest of the article points to the growing party pluralism limiting both the President’s budgetary freedom (the so-called “power over the purse”) and his decision-making power in the sphere of foreign policy. The final part of the text analyzes the decreasing activity of Congress and, periodically, also of the Supreme Court. In his conclusions, the author emphasizes that the loosening of the system of brakes and equivalents, and thus the weakening of the American system of separation of powers, weakens the image of the United States as a bastion of democracy.

Key words: the president, autocracy, immunity, democracy, a system of checks and balances, the division of power