

JERZY JASKIERNIA

ZAGADNIENIE PODSTAW DO WSZCZĘCIA PROCEDURY
IMPEACHMENT PRZECIWKO URZĘDNIKOM FEDERALNYM
W PRAWIE I PRAKTYCE USTROJOWEJ STANÓW ZJEDNOCZONYCH

Przysługujące Kongresowi prawo do stawiania wyższych urzędników federalnych w stan oskarżenia (*power of impeachment*) należy do najbardziej kontrowersyjnych rozwiązań przewidzianych przez konstytucję Stanów Zjednoczonych¹. Według senatora Josepha D. Tylingsa „już we wczesnych latach Republiki dostrzegana była nieadekwatność tej instytucji, a w r. 1819 Thomas Jefferson stwierdził, że „impeachment w zakresie tego, przed czym zabezpiecza, nie jest nawet strachem na wróble, lecz nieporęcznym, przestarzałym procesem”². Postawienie w 1867 r. w stan oskarżenia prezydenta Andrew Johnsona traktowano jako ewenement zdeterminowany specyficzną sytuacją historyczną, z małymi szansami na powtórzenie³. Realność zastosowania *impeachment* odnoszono wyłącznie do sędziów federalnych⁴. Pomijano omówienie tej instytucji w nowszych opracowaniach dotyczących pozycji prezydenta⁵, a nawet określano przepis o odpowiedzialności konstytucyjnej jako „papierowy”, z zaznaczeniem, iż jest mało prawdopodobne, by Kongres kiedykolwiek uczynił z niego użytek, gdyż postawienie prezydenta w stan oskarżenia mogłoby wywołać szkodę dla prestiżu Stanów Zjednoczonych na arenie

¹ C. B. Swisher, *American Constitutional Development*, Cambridge 1943, s. 101; T. J. Norton, *The Constitution of the United States, Its Sources and its Application*, New York 1946, s. 129; J. Mussati, *The Constitution of the United States. Our Chapter of Liberties*, Princeton 1960, s. 144.

² Cyt. za E. S. Corwin, *The Constitution and what it Means Today*, XIII wyd., Princeton 1973, s. 59.

³ M. Les Benedict, *The Impeachment and Trial of Andrew Johnson*, New York 1973, s. 17; R. Pound, *The Formative Era of American Law*, Boston—Toronto 1938, s. 38.

⁴ Ch. G. Haines, *The American Doctrine of Judicial Supremacy*, New York 1959, s. 242.

⁵ R. E. Neustadt, *Presidential Power*, New York 1964; H. J. Laski, *The American Presidency. An Interpretation*, London 1943.

międzynarodowej⁶. Próba zastosowania *impeachment* w stosunku do prezydenta Richarda M. Nixona ponownie zwróciła uwagę na tę niemal zapomnianą instytucję⁷ i pokazała, że możliwość jej zastosowania odnośnie do szefa władzy wykonawczej, bynajmniej nie przestała być aktualna⁸.

Konstytucyjne określenie *impeachment* nie nasuwa w zasadzie wątpliwości co do zakresu osób mogących być oskarżanych (prezydent, wiceprezydent i każdy cywilny funkcjonariusz⁹ Stanów Zjednoczonych — art. II sek. 4), organu uprawnionego do stawiania w stan oskarżenia (Izba Reprezentantów — art. II sek. 2), organu uprawnionego do sądenia (Senat — art. I sek. 3), ilości głosów niezbędnych w organie sądzącym¹⁰ do orzeczenia skazującego (2/3 — art. I sek. 3), osoby przewodniczącej organowi sądzącemu, gdy oskarżonym jest prezydent (prezes Sądu Najwyższego — art. I sek. 3), konsekwencji wyroku skazującego (usunięcie z urzędu, dyskwalifikacja odnośnie do pełnienia innych urzędów oraz funkcji honorowej i odpłatnej w służbie Stanów Zjednoczonych — art. I sek. 3), problemu stosowalności prezydenckiego prawa łaski do spraw o *impeachment* (prawo łaski nie przysługuje odnośnie do spraw wszczętych wskutek postawienia w stan oskarżenia przez Izbę Reprezentantów — art. II sek. 2). Kontrowersyjne jest natomiast rozstrzygnięcie tego, jaka działalność może stanowić podstawę do wszczęcia procedury *impeachment*.

W myśl art. II sek. 4 postawienie w stan oskarżenia i skazanie może nastąpić „za zdradę, przekupstwo lub inne ciężkie przestępstwa albo wykroczenia”¹¹. Konstytucja nie zawiera jednak wykładni, co należy rozu-

⁶ K. Nowak, *System prezydenjalny Stanów Zjednoczonych*, Toruń 1969, s. 102.

⁷ Wiele miejsca poświęcają jej najnowsze podręczniki. Por. np. K. Prewitt, S. Verba, *An Introduction to American Government*, New York—San Francisco—London 1974, s. 580 - 588.

⁸ Prof. Larry Schwartz i prof. Arthur M. Schaffer stwierdzili, że ułaskawienie Nixona przez prezydenta Forda stwarza podstawy do wszczęcia procedury *impeachment* przeciwko temu ostatniemu. Por. *Impeach Ford Campaign Proposed by 2 Professors*, „Chicago Sun-Times” z 10 VIII 1974.

⁹ Komitet Prawny Izby Reprezentantów wydał dwa precedensowe rozstrzygnięcia zawiązujące krąg „cywilnych funkcjonariuszy”. W 1833 r. postanowiono, że nie należą tu sędziowie terytorialni, ponieważ sprawują funkcję przez ograniczony okres trzech lat i mogą być w każdym czasie odwołani przez prezydenta. W 1926 r. wyłączono z tej grupy komisarza dystryktu Columbia, uznając że jest on jedynie urzędnikiem dystryktu, a nie cywilnym funkcjonariuszem Stanów Zjednoczonych. Por. *Impeachment Background — Origins and History: Rarely Used Congressional Power*, w: *Congressional Quarterly Guide — Current American Governmet*, Washington 1974, s. 8 ((cyt. dalej jako CQG—CAG).

¹⁰ Chodzi o decydujące głosowanie. Kwestie proceduralne rozstrzygane są zwykłą większością głosów.

¹¹ W przekładzie konstytucji amerykańskiej S. Gebert tłumaczy *misdemeanors* jako „przewinienia” (por. konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii pod red. A. Burdy i M. Rybickiego, Wrocław—Warszawa—Kraków 1970, s. 117). Podobnie M. Grzybowski (*Z problematyki dochodzeń w komisjach Kongresu Stanów Zjednoczonych*, Zeszyty Naukowe UJ, Prace Prawnicze 1972, z. 55,

mieć przez poszczególne sformułowania użyte w określeniu podstaw *impeachment*. Wyjątkiem jest tu jedynie postanowienie art. III sek. 3, w myśl którego „zdradą przeciwko Stanom Zjednoczonym może być tylko prowadzenie przeciw nim wojny albo łączenie się z ich wrogami, udzielanie im pomocy i poparcia. Skazanym za zdradę można być tylko wówczas, gdy sam fakt zostanie stwierdzony zeznaniami dwóch świadków albo przyznany na publicznej rozprawie*¹¹. Wątpliwości rodzą się wokół interpretacji określenia „ciężkie przestępstwa albo wykroczenia” wobec użycia nieostrego określenia „ciężkie” oraz szerokiej kategorii „wykroczenia”. Sporne jest w szczególności to, czy podstawą do wszczęcia procedury mogą być tylko czyny kryminalne, czy też wystarczy samo naruszenie najwyższego zaufania, jakim darzony jest funkcjonariusz publiczny; a zwłaszcza prezydent. Powstaje w związku z tym pytanie: kto jest władny dokonać wiążącej wykładni budzących wątpliwości postanowień konstytucji, a także zdecydować, czy w konkretnym przypadku zrealizowane są przesłanki 'uzasadniające oskarżenie¹². Niemniej istotne — jak wykazała próba postawienia w stan oskarżenia prezydenta Nixona — jest zagadnienie zakresu środków dowodowych, które mogą być wykorzystane w procedurze *impeachment* w związku z istnieniem tzw. „przywileju egzekutywy”.

Analiza zasygnalizowanych problemów nie jest możliwa bez nawiązania do genezy instytucji *impeachment* zarówno w ujęciu ogólnym, jak i odnośnie do powstawania konstytucji Stanów Zjednoczonych.

I

Impeachment jako konstytucyjna procedura powstał w XIV w. w Anglii, gdy parlament poszukiwał «sposobów, by uczynić królewskich doradców odpowiedzialnymi przed nim¹³. Był on używany przeciwko ministrom i sędziom, którym legislatura (zarzucała naruszenie prawa lub inicjowanie niepopularnych zarządzeń królewskich, a także lordom i członkom

s. 263). Natomiast K. Koranyi (*Powszechna historia państwa i prawa*, t. IV, Warszawa 1967, s. 230) i K. Nowak (op. cit., s. 103) używają tu określenia „przestępstwa”. Wydaje się, że bardziej trafnym będzie termin „wykroczenia” ze względu na swą precyzyjniejszą wymowę i uwzględnienie poprawnego tłumaczenia (por. K. Bulas, F. J. Whitfield, *The Kościuszko Foundation English—Polish Dictionary*, s. 619).

¹² Szeroką analizę tych problemów podejmuje R. Berger w monografii: *Impeachment — the Constitutional Problems*, Cambridge, Mass. 1973, Harvard University Press (por. recenzję A. Makowskiego, PiP 1974, nr 12, s. 139 - 141), praca nie uwzględnia jednak — ze względu na czas wydania — niezwykle istotnych dla omawianych zagadnień problemów, wynikłych w trakcie próby zastosowania *impeachment* przeciw Nixonowi.

¹³ R. Young, *The British Parliament*, London 1962, s. 182; O. H. Phillips, *The Constitutional Law of Great Britain and the Commonwealth*, London 1952, s. 69; D. L. Keir, *The Constitutional History of Modern Britain 1485 - 1937*, III wyd., London 1948, s. 39.

Izby Gmin oskarżonym o ciężką zbrodnię lub polityczne wykroczenie¹⁴. System oparty był na prawie zwyczajowym, a Izba Lordów, gdy uznała oskarżonego przez Izbę Gmin winnym, mogła go skazać nawet na karę śmierci. Podstawy do wszczęcia *impeachment* obejmowały zarówno czyny kryminalne, jak i nie mające tego charakteru. „Lord Kanclerz, sędziowie i inni urzędnicy mogli być usunięci drogą *impeachment* nie tylko za zdradę i aktywne naruszenie obowiązków wynikających z ich urzędu, ale też wykroczenie poza swe uprawnienia przez głoszenie niezgodnych z konstytucją opinii i wprowadzanie arbitralnej władzy”¹⁵. Począwszy od połowy XV w., po skazaniu księcia Suffolk, *impeachment* przestaje być używany, a dzieje się to pod naciskiem Tudorów nalegających, by parlament dla usunięcia urzędników korzystał z innych środków, np. z orzeczenia utraty praw obywatelskich (*bill of attainder*)¹⁶. Na początku XVII w. absolutystyczne tendencje Stuartów zmuszają parlament do przywrócenia instytucji *impeachment* jako hamulca na poczynania monarchy przez zmuszanie do opuszczania stanowisk jego faworyzowanych doradców. Walka pomiędzy królem a parlamentem osiąga apogeum wraz z zastosowaniem *impeachment* przeciwko pierwszemu ministrowi Karola I, hrabiemu Strafford, oskarżonemu o naruszanie fundamentalnego prawa i wprowadzanie arbitralnego i tyrańskiego rządu¹⁷. *Impeachment* ten może być traktowany jako inauguracyjna walka w batalii, w której Długi Parlament przeciwstawił się angielskiej monarchii zmierzającej do absolutyzmu, który zaczynał wówczas dominować w Europie¹⁸.

W okresie od 1620 do 1787 r., a więc do momentu powstania konstytucji amerykańskiej, Izba Lordów rozpatrzyła ponad 50 spraw o *impeachment*. W okresie, gdy „ojcowie konstytucji” obradowali w Filadelfii, trwała w Londynie procedura o *impeachment*, a oskarżonym był Warren Hastings, kolonialny administrator i pierwszy generalny gubernator Indii, któremu zarzucano ucisk, okrucieństwo, przekupstwo i defraudację¹⁹, Wywarła ona niewątpliwy wpływ na twórców konstytucji amerykańskiej, którzy określając podstawy *impeachment* wyraźnie opierali się na sformułowaniu użytym w akcie oskarżającym Hastingsa²⁰.

¹⁴ Pierwszy odnotowany przypadek zastosowania *impeachment* miał miejsce w 1376 r. skierowany był przeciw lordom Latimer i Neville oraz członkom Izby Gmin: Lyonsowi, Ellysowi, Peachley'owi i Bury'emu oskarżonym o pożyczanie królewskich pieniędzy w lichwiarskich celach i inne nadużycia finansowe. Por. O. H. Phillips, op. cit., s. 69.

¹⁵ J. Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*. Cyt. za: *Impeachment Background...*, op. cit., s. 9.

¹⁶ O. H. Phillips, op. cit., s. 70; D. L. Keir, op. cit., s. 160.

¹⁷ R. Young, op. cit., s. 183.

¹⁸ R. Berger, op. cit.

¹⁹ O. H. Phillips, op. cit., s. 69; M. Szerer, *Sądownictwo angielskie*, Warszawa 1959, s. 118.

²⁰ Ch. G. Haines, op. cit., s. 129. Po 1805 r. (*impeachment* przeciw lordowi Ad-

W Ameryce rządy kolonialne i pierwsze stanowe konstytucje przejmowały, idąc za rozwiązaniem angielskim, instytucję *impeachment* z założeniem, że izba niższa będzie stawiała w stan oskarżenia, natomiast sędzić będzie izba wyższa. Mimo tej tradycji, umieszczenie instytucji *impeachment* w konstytucji federalnej wywołało spory w trakcie konwencji konstytucyjnej. Madison i Pinckney wskazywali, że może to uczynić prezydenta zbyt podległym i zależnym od legislatywy. Były też głosy kwestionujące rolę Senatu jako ciała sądującego, sugerowano przy tym alternatywne rozwiązanie w postaci dania uprawnień sądowniczych w tym zakresie Sądowi Najwyższemu bądź zgromadzeniu szefów sądów stanowych. Spotkało się to z kontrargumentem, że takie ciała mogą być zbyt małe i istnieje niebezpieczeństwo korupcji²¹. Ostatecznie wyrażono zgodę na Senat, a Hamilton, który był przeciwnikiem tej izby w okresie konwencji, pisał później w *The Federalist*: „Gdzie indziej niż w Senacie mogłaby być zapewniona należyta godność i wystarczająca niezależność?”²².

Jeszcze więcej kłopotów nastęrczało sformułowanie czynów, które uzasadniałyby wszczęcie *impeachment*. Początkowa propozycja przewidywała możliwość usunięcia prezydenta z urzędu za „złe lub skorumpowane prowadzenie się” lub za „zaniedbanie lub lekceważenie obowiązków”. Następnie podstawy do wszczęcia *impeachment* zmieniono na „zdradę, przekupstwo lub korupcję”, by później ograniczyć jedynie do „zdrady i przekupstwa”. George Mason uzasadniał potrzebę ‘uzupełnienia tego określenia „złą administracją”. Wobec sprzeciwu Madisonsa, uznającego propozycję za zbyt szeroką, Mason zaproponował zwrot „i inne ciężkie zbrodnie i wykroczenia przeciwko państwu”. Z kolei Morris, kierując się chęcią zawężenia podstaw, zaproponował enumeratywne wyliczenie i zdefiniowanie czynów. Spotkało się to z opozycją Madisonsa wskazującego, że *impeachment* powinien również chronić społeczeństwo przed „nieudolnością, niedbalstwem i wiarołomstwem urzędnika publicznego”²³. Odrzucał on również argument Daviego, że uwzględnienie w konstytucji *impeachment* jest zbyt szerokie, skoro kadencja urzędników jest ograniczona, a gdyby urzędnik ubiegał się o reelekcję, to ma się nad nim kontrolę, wskazując, że jest to zabezpieczenie niewystarczające, może się bowiem zdarzyć, że urzędnik straci zaufanie bezpośrednio po swym wyborze, może narzucić ucisk współobywatelom czy też dokonać zdrady na rzecz państwa obcego. Rozumując w tym samym duchu Randolph dodał, że tego typu

miralicii V. Melville) procedura ta ustępuje miejsca odpowiedzialności politycznej ministrów przed parlamentem. Por. R. Young, op. cit., s. 184. Por. też K. Baran, *Impeachment a początki odpowiedzialności politycznej ministrów w Anglii*, ZN UJ — Prace Prawnicze, 1971, nr 51, s. 19 i n.

²¹ A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *The Federalist*, Cambridge, Mass., 1961, s. 426.

²² Op. cit., s. 427.

²³ Por. *Founding Fathers' Debate on Impeachment* (stenogram z Federalnej Konwencji z dn. 20 VII 1787), CQG-CAG s. 24.

niebezpieczeństwo zaistnieć może zwłaszcza w okresie wojny, gdy w rękę egzekutywy znajdują się siły zbrojne i fundusze publiczne, co może prowadzić do nadużycia władzy²⁴.

Ostatecznie za wprowadzeniem *impeachment* do konstytucji oddano 8 głosów, przeciwko głosowały dwa stany²⁵. Przyjęte w wyniku dyskusji sformułowanie podstaw niezbędnych do wszczęcia procedury brzmiało: „zdrada, przekupstwo lub inne ciężkie przestępstwa albo wykroczenia”.

II

Od pierwszych prób praktycznego zastosowania procedury *impeachment* pojawiły się kłopoty z ustaleniem precyzyjnej listy działań, które uzasadniałyby postawienie w stan oskarżenia. Sędzia federalny John Pickering, który jako pierwszy usunięty został z urzędu w wyniku *impeachment*, podnosił w swej obronie, że zarzucane mu niemoralność i pijaństwo nie dają w myśl konstytucji podstaw do wszczęcia procedury²⁶. Podobnie twierdził sędzia federalnego Sądu Najwyższego Samuel Chase, któremu przypisywano stronnictwo i nieuczciwe sędziowanie²⁷. W innym słynnym przypadku zastosowania *impeachment* przeciw Andrew Johnsonowi oskarżonemu o naruszenie prawa federalnego²⁸, obrońcy prezydenta wystąpili z tezą, że zasądzenie byłoby 'uzasadnione tylko w wyniku dokonania ciężkiej zbrodni przeciwko Stanom Zjednoczonym'²⁹.

Najlepszą ilustracją kontrowersji występujących na bazie zastosowania konstytucyjnej procedury *impeachment* wydaje się być *casus* Nixona z 1974 r. Starły się tu dwie tendencje interpretacyjne odpowiednich sformułowań konstytucji³⁰.

Z jednej strony doradcy Komisji Prawnej Izby Reprezentantów (House Judiciary Committee) argumentując za szeroką interpretacją, wskazywali, że gdyby ustawodawca konstytucyjny chciał zawęzić przesłanki niezbędne do wszczęcia procedury, ograniczyłby się do określenia „zdrada, przekupstwo lub inne ciężkie zbrodnie”, dodając zaś „wykroczenia” wyraźnie je

²⁴ Ibidem.

²⁵ Za: Connecticut, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, Georgia, przeciw: Massachusetts i South Carolina.

²⁶ C. B. Swisher, op. cit., s. 101.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Chodziło o przekroczenie ustawy: „Act regulating the tenure of certain civil officers”, stwierdzającej że każdy cywilny urzędnik mianowany za zgodą Senatu będzie sprawował swój urząd aż do chwili wyznaczenia następcy, a nieprawidłowo odwołanym był sekretarz wojny Stanton. Por. ibidem, s. 317. Obecnie prezydent ma „wolną rękę” przy odwoływaniu wspomnianych funkcjonariuszy od czasu orzeczenia *Mayers v. United States*, 272 U. S. 52 i(1926).

²⁹ M. Les Benedict, op. cit., s. 59.

³⁰ H. Fairlie, *Lessons of Watergate. An Essay on the Possibility of Morality in Politics*, Encounter 1974, X, s. 14.

(rozszerzył. Nawiązał tym samym do ponad 400-letniej tradycji angielskiej, znającej owo sformułowanie i odnoszącej je nie tylko do zbrodni, ale też do nadużycia władzy, zaniedbywania obowiązków itp., a przy tym zakładającej, że cała instytucja ma sens w związku z zastosowaniem wyłącznie do parlamentarnej procedury, nie zaś do obowiązującego wszystkich prawa karnego, a stąd interpretacja charakterystyczna dla tego prawa nie może tworzyć ograniczeń przy interpretacji *impeachment*. Obie te instytucje służą bowiem całkiem innym celom i niewiele mają ze sobą wspólnego. Komitet Prawny dodał przy tym, iż mniej niż 1/3 spośród 83 artykułów uchwalonych w toku dotychczasowych postępowań o *impeachment* powołuje się na czyny kryminalne, a w tej sytuacji nie mogą one stanowić warunku *sine qua non* do przyjęcia, że istnieją podstawy do wszczęcia procedury i postawienia w stan oskarżenia³¹.

Z drugiej strony obrońcy Nixona wystąpili z tezą, iż twórcy konstytucji amerykańskiej nawiązując do rozwiązań angielskich wiedzieli, że tamtejszy system zabezpiecza obywateli przed arbitralną decyzją i jednym z jego podstawowych pryncypiów jest zastąpienie dowolności w tym względzie systemem opartym na rządzie prawa. Chciano w konsekwencji stworzyć system, w którym przewidziano okoliczność popełnienia przez prezydenta przestępstwa, nie zamierzano natomiast stworzyć przez to nadrzędności legislatury nad egzekutywą. Obrona twierdziła dalej, że przyjęcie za podstawę do wszczęcia *impeachment* czynów innych niż przestępstwa będzie nawiązaniem do tej starej angielskiej praktyki, którą amerykańska konstytucja chciała wyeliminować. Powołano się również na głosy wypowiedziane w trakcie konwencji konstytucyjnej odrzucające szeroką definicję podstaw *impeachment*, a także wskazujące, że ograniczenie kadencji do lat czterech będzie wystarczającym zabezpieczeniem przed złą administracją³².

Choć obie strony powołują się w swej argumentacji zarówno na tradycję angielską, jak i przebieg konwencji konstytucyjnej, bardziej przekonujące są argumenty Komisji Prawnej. Niesłuszna jest bowiem teza obrony, że szeroko interpretowane podstawy *impeachment* sprzeczne są z praworządnością, w prawie stosuje się bowiem pojęcia nieostre czy też świadomie niedookreślone. Powoływanie się na argument „ograniczonej kadencji” jest bezprzedmiotowe, skoro został on w toku debaty konwencyjnej odrzucony jako niewystarczający³³.

Trudno opierać się na argumentacji obrońców, zainteresowanych w konkretnym, korzystnym dla ich klienta rozstrzygnięciu. Przejęcie dosłownych sformułowań znanych tradycji angielskiej szeroko interpretującej podstawy *impeachment* wydaje się być argumentem najlepiej świad-

³¹ Por. *Impeachable Offences: Opinion of Inquiry Staff*, CQG-CAG, s. 24.

³² Por. *Impeachable Offences: Opinion of Nixon's Attorneys*, op. cit., s. 14.

³³ Por. *Founding Fathers' Debate...*, op. cit., s. 24.

czącym o intencjach twórców konstytucji³⁴. Dali oni zresztą temu wyraz w zaprezentowanych definicjach. Aleksander Hamilton za podstawę do wszczęcia *impeachment* traktował „te przestępstwa, które pochodzą ze złego prowadzenia się osoby publicznej czyli innymi słowy nadużywania i naruszenia publicznego zaufania”³⁵. W trakcie trwania konwencji ratyfikacyjnej James Madison stwierdził, że *impeachment* powinno być zastosowane „jeśli prezydent będzie związany z jakąś podejrzaną osobą i będą podstawy do sądenia, że zamierza ją chronić”³⁶. Najbardziej rozwiniętego określenia dokonał kongresman Benjamin F. Butler z Massachusetts w okresie debaty nad *impeachment* prezydenta Andrew Johnsona. Powiedział on, wówczas: „My definiujemy stanowiące podstawy do *impeachment* ciężkie zbrodnie i wykroczenia jako te, które są treścią i konsekwencją naruszenia publicznego interesu, a to może obejmować naruszenie konstytucji, prawa, oficjalnej przysięgi lub obowiązków, przez działania i zaniechanie, a nawet bez naruszenia pozytywnego prawa, przez nadużywanie przyznanej władzy z niewłaściwych pobudek lub dla jakichś niewłaściwych celów”³⁷.

Ta ostatnia definicja najpełniej chyba oddaje sens *impeachment* trafnie wskazując na jego polityczno-ustrojowe znaczenie, nie zawężone do prawnokarnych ram. Powstaje jednak problem, jakie znaczenie mają sformułowania zawarte w (tekście konstytucji. Całkowite abstrahowanie od nich podważałoby znaczenie normy konstytucyjnej, która powinna być interpretowana zgodnie ze swoim brzmieniem. Pamiętać bowiem należy, że gdyby ustawodawca konstytucyjny chciał za podstawę *impeachment* traktować postępowanie prezydenta niezgodne ze złożoną przysięgą czy też złe wykonywanie obowiązków lub zaniechanie ich wykonania, to mógłby to wyraźnie stwierdzić. Z przykładami tego typu sformułowań spotykamy się w konstytucjach stanowych. Bardzo ogólne sformułowanie podstaw *impeachment* zawiera np. konstytucja stanu Maine stanowiąc w art. IX sek. 5: „Każda osoba pełniąca urząd w stanie może być usunięta z urzędu za popełnione wykroczenia”. Jeszcze dalej idzie konstytucja Kalifornii, której art. IV sek. 18 mówi: „gubernator oraz wszyscy urzędnicy wybierani w ogólnostanowym głosowaniu mogą być usunięci z urzędu za złe kierownictwo”. Odnośnie zaś do problemu, czy podstawą *impeachment* może być nadużycie władzy, warto zasygnalizować, że i ten element bywa konstytucyjnie określony. Przykładem może tu być konstytucja stanu Colorado wyraźnie wskazująca w art. XIII sek. 1, że „gubernatora i innych urzędników stanowych można usunąć z urzędu [...] za nadużycie władzy”. Konstytucja federalna takich określeń odnośnie do *impeachment*

³⁴ A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, op. cit., s. 427 - 3.

³⁵ *The Federalist*, s. 426.

³⁶ Por. *President Nixon's Decision for the People*, Washington 1974, s. 3.

³⁷ *Ibidem*. Por. R. Norland (ed.), *The Watergate File*, New York 1973.

nie zawiera³⁸, choć nie można wykluczyć, że mieszczą się one w ramach zakreślonych w niej podstaw. Stwierdzenie, czy jest tak rzeczywiście, będzie uprawnieniem podmiotu władnego dokonać interpretacji. W każdym jednak razie dopuszczenie szerokiej interpretacji nie może być równoznaczne z pominięciem konstytucyjnego sformułowania podstaw *impeachment*.

Powyższe stanowisko nie jest li tylko prezentacją procesu myślowego opartego na prawno-dogmatycznej analizie tekstu konstytucyjnego, ale ma swe uzasadnienie w precedensach odnośnie do zastosowania procedury *impeachment* w Stanach Zjednoczonych. Gdy weźmiemy dla przykładu pod uwagę casus Andrew Johnsona to stwierdzimy, że tekst proklamacji przedstawionej Senatowi przez przedstawicieli Izby Reprezentantów Thaddeusa Stevensa (Rep., Pennsylvania) i Johna A. Bingham (Rep., Ohio) brzmiał: „My pojawiajemy się przed wami i w imieniu Izby Reprezentantów i całego narodu Stanów Zjednoczonych oskarżamy Andrew Johnsona, prezydenta Stanów Zjednoczonych, o popełnienie ciężkich przestępstw i wykroczeń w czasie pełnienia urzędu”³⁹. Nawiązywał więc wyraźnie do konstytucyjnego sformułowania podstaw *impeachment*.

III

Nie ulega wątpliwości, że wobec nie całkiem precyzyjnego (można w sposób uzasadniony przypuszczać, na podstawie przebiegu debaty na konwencji konstytucyjnej jak i uwzględniając cel, jakiemu ma służyć ta procedura, że był to celowy zabieg legislacyjny) sformułowania podstaw *impeachment* i dopuszczalności interpretacji rozszerzającej, punkt ciężkości spoczywał będzie w rękach tego, komu przypadnie prawo do interpretacji tekstu konstytucyjnego i podejmowania kroków zgodnie z dokonaną interpretacją. Konstytucja nie rozstrzyga tego *expressis verbis*. W praktyce przyjmuje się, że organem tym jest Izba Reprezentantów, której konstytucja przekazała prawo do stawiania w stan oskarżenia. Jest to nawiązanie do wypowiedzi przedstawionej w dn. 15 IV 1970 r. przez ówczesnego reprezentanta Geralda R. Forda (Rep., Michigan) w debacie dotyczącej ewentualnego postawienia w stan oskarżenia sędziego federalnego Sądu Najwyższego Williama O. Douglasa. Ford powiedział wówczas: „czynami, uzasadniającymi wszczęcie procedury *impeachment* jest to, co za nie uzna w danym momencie historycznym większość członków Izby Repre-

³⁸ Niektórzy autorzy przez błędnie dokonane tłumaczenie sugerują istnienie wśród przesłanek *impeachment* „nadużycia w urzędzie” (L. M. Wild, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Chicago 1903) czy też „zaniebnań” (A. Szelański, *Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Tworzenie państwa i konstytucji*, Warszawa 1929).

³⁹ Por. *President Andrew Johnson, Impeachment in 1868: In Inevitable Clash with Unpopular President*, CQG - GAG, s. 10 - 11.

tów"⁴⁰. Argumentacja ta została w całej pełni zastosowana w okresie rozważania wniosku o *impeachment* prezydenta Nixona. Gdy bowiem obrońcy argumentowali za wąską interpretacją podstaw *impeachment*, Komitet Prawny stwierdził, że jedynie Izba Reprezentantów jest władna decydować w tym zakresie⁴¹. Tak więc wysunięta przez przywódcę mniejszości republikańskiej opinia (tzw. doktryna Forda) została po raz pierwszy użyta w postępowaniu przeciwko przywódcy Partii Republikańskiej⁴². Zaznaczyć jednak należy, że powyższe domniemanie kompetencji interpretacyjnych Izby Reprezentantów wydaje się być jedynym możliwym do przyjęcia rozwiązaniem. Należałoby jedynie to stanowisko rozszerzyć. Tak jak na etapie oskarżania kompetentnym interpretatorem jest Izba Reprezentantów, tak na etapie sądenia uprawnienie to posiadać będzie Senat. On to bowiem będzie musiał skontrolować, czy subsumpcja normy konstytucyjnej i stanu faktycznego dokonana została przez Izbę Reprezentantów prawidłowo. Ponieważ w grę wchodzi (pojęcia i terminy o niejasnej treści, w ostatecznym rachunku zadecyduje to, jak rozumie i interpretuje je Senat.

Jak w związku z tym przedstawia się sugerowana w literaturze⁴³ „możliwość zastosowania kontroli sądowej w odniesieniu do orzeczeń zapadłych jako rezultat procedury *impeachment*, np. gdy oskarżony powoła się na fakt przekroczenia przez Kongres uprawnień przyznanych mu przez konstytucję”, skoro „w mechanizmie władzy amerykańskiej właśnie sądom pozostawiono kwestię orzekania, jak należy interpretować konstytucję”⁴⁴. Pamiętać należy, że sądy w USA nie mogą tej interpretacji dokonywać „abstrakcyjnie”, ale jedynie w ramach toczącego się przed nimi sporu⁴⁵. Warunkiem zaś koniecznym dla zaistnienia takiej sytuacji jest istnienie kompetencji sądu do rozstrzygania spraw danej materii. Odnośnie do *impeachment* sytuacja taka nie zachodzi, gdyż całą procedurę *impeachment* konstytucja przekazała do wyłącznych uprawnień Izby Reprezentantów (oskarżenie) oraz Senatu (sądzenie). W tym stanie rzeczy sądy nie będą miały okazji do dokonania wiążącej interpretacji, a całość uprawnień w tym zakresie przypadnie obu izbom Kongresu.

Próba zastosowania procedury *impeachment* w stosunku do prezydenta Nixona przyniosła odnośnie do omawianego problemu pewne precedensowe rozstrzygnięcie. Związane ono było z kontrowersją dotyczącą materiałów

⁴⁰ *Congressional Record*, House of Representatives, 3113 - 3114.

⁴¹ G. Ford potwierdził to stanowisko w wywiadzie dla „Der Spiegel” z dn. 29 VII 1974 dodając jednak, że formułował je co do *impeachment* sędziego. Odnośnie do przesłanek konstytucyjnych do wszczęcia *impeachment* przeciwko prezydentowi, stwierdził że są one dokładne i jednoznaczne.

⁴² L. Lurie, *The Impeachment of Richard Nixon*, New York 1973.

⁴³ A. Makowski, op. cit., s. 139.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Por. bliżej W. Szyszkowski, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 1969, s. 112 i n. oraz cytowana tam literatura.

dowodowych, a w szczególności taśm z nagraniami rozmów prowadzonych w biurze prezydenta⁴⁶, które okazały się niezbędne dla ustalenia, czy Nixon był osobiście zaangażowany w kwestię „Watergate” lub próby jej zatuszowania. Domagał się ich wydania od prezydenta specjalny prokurator do spraw Watergate Archibald Cox, a po jego zwolnieniu⁴⁷ następca Coxa, Leon Jaworski. Z podobnymi żądaniami wystąpili: sędzia federalny John Sirica oraz oba komitety kongresowe. Nixon odmawiając wydania powołał się na „przywilej egzekutywy”, w myśl którego dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania urząd prezydenta musi mieć zagwarantowaną poufność prowadzonych spraw, gdyż w przeciwnym wypadku ucierpieć na tym mogłoby bezpieczeństwo państwowe. Na „przywilej egzekutywy” powoływali się już poprzednio prezydenci i w zasadzie nie jest on kwestionowany⁴⁸. Chodziło tu więc nie tyle o to, czy ów przywilej istnieje, lecz czy prezydent może się na niego powołać, gdy w grę wchodzi materiały mogące świadczyć o popełnieniu przestępstwa kryminalnego⁴⁹.

Pomimo zastrzeżeń obrońców Nixona twierdzących, że „konstytucyjny rozdział władz wyklucza możliwość badania przez sądy roszczeń prezydenta do przywileju egzekutywy”, Jaworski zwrócił się z pominięciem niższych instancji bezpośrednio do federalnego Sądu Najwyższego - o rozstrzygnięcie sporu, mającego znaczenie dla toczącego się wówczas w Waszyngtonie procesu doradców prezydenta wmieszanych w sprawę „Watergate”. Sąd Najwyższy wydał w dn. 24 VII 1974 r. jednomyślną⁵⁰ decyzję nakazującą prezydentowi wydanie żądanych taśm z nagraniem rozmowami i innych dokumentów sędziemu Johnowi Sirica. W swej zdecydowanej opinii Sąd Najwyższy raz jeszcze ustalił swój autorytet jako „ostatecznego arbitra” w dziedzinie prawa. Ogłaszając wyrok prezes Sądu Najwyższego Burger nawiązał do historycznego rozstrzygnięcia z 1803 r. w sprawie *Mabury v. Madison* dającego sądom prawo do rozstrzygania sporów między legislatywą a egzekutywą⁵¹. W swej decyzji będącej rozwinięciem zasady *no man above the law* Sąd orzekł, że poufność urzędu prezydenta w wypadkach, »w których wchodzi w grę procesy kryminalne, obowiązuje jedynie wówczas, gdy jest ona konieczna „dla ochrony tajemnic militarnych, dyplomatycznych oraz związanych z bezpieczeństwem

⁴⁶ Po raz pierwszy ich istnienie ujawnił w trakcie przesłuchań przed komisją senacką A. P. Butterfield w dn. 15 VII 1973 r.

⁴⁷ Wywołało to skandal polityczny i było asumptem do wszczęcia przez Kongres kroków do zbadania czy istnieją podstawy do oskarżenia Nixona. Por. J. Wiatr, *Upadek prezydenta Nixona*, Kultura i Społeczeństwo 1974, nr 4, s. 77 - 78.

⁴⁸ Por. bliżej R. Berger, *The 'Executive Privilege*, Cambridge, Mass., 1972.

⁴⁹ Znany jest jednak przykład, gdy Truman wydał taśmy na żądanie komisji senackiej przesłuchującej podejrzanego o prokomunistyczne sympatie H. D. White'a, kandydującego na dyrektora Międzynarodowego Funduszu Monetarnego. Por. E. S. Corwin, op. cit., s. 570.

⁵⁰ Por. *Supreme Court Decision on Presidential Tapes*, CQG-GAG s. 23.

⁵¹ W. Szyszkowski, op. cit., s. 116 i cyt. tam literatura.

państwa". Sąd nie podjął natomiast próby definiowania rozciągłości tego przywileju w sprawach cywilnych, czy w razie ewentualnych sporów prezydenta z komisją kongresową badającą możliwość wydania oskarżenia przeciwko prezydentowi⁵².

Podkreślić więc należy, że decyzja Sądu Najwyższego nie miała formalnie bezpośredniego związku z przesłuchaniami w sprawie *impeachment* w Komisji Prawnej Izby Reprezentantów, choć de facto komisja domagała się wydania tych samych taśm i dokumentów, jakich żądał w toczącym się procesie karnym doradców prezydenta specjalny prokurator Jaworski. Gdyby więc kongresowemu postępowaniu nie towarzyszył czasowo zbieżny merytorycznie proces sądowy, Sąd Najwyższy nie miałby prawa „abstrakcyjnie” rozstrzygnąć kwestii, w jakim zakresie „przywilej egzekutywy” ogranicza możliwość żądania przez Kongres materiałów potrzebnych w toku postępowania o *impeachment*.

Wspomniana decyzja tworzy precedens, który może być wykorzystany, gdyby w przyszłości zaistniał podobny spór. Jej historyczne znaczenie polega na tym, że uniemożliwiła urzędowi prezydenta wysunięcie się ponad obowiązujące prawo, co byłoby zagrożeniem dla republikańskiego charakteru państwa⁵³.

IV

Kontrowersyjne określenie przesłanek umożliwiających wszczęcie procedury *impeachment*, brak możliwości dokonania wiążącej interpretacji przez Sąd Najwyższy i wskutek tego przyjęcie, że decydujące jest to, co przez podstawy do wszczęcia owej procedury rozumie w danym historycznym momencie większość Izby Reprezentantów i Senatu, czyni niezwykle istotnym polityczny skład parlamentu w momencie podejmowania decyzji. Casus Nixona wyraźnie wykazał, że to, jak interpretowana jest konstytucja często zdeterminowane jest po prostu partykularnym interesem partyjnym, a do argumentów historycznych i precedensów prawnoustrojowych nawiązuje się tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla osiągnięcia zamierzanego celu (politycznego). Inaczej w tej sytuacji 'wygląda zastosowanie owej instytucji, gdy w grę wchodzi np. usunięcie republikańskiego prezydenta, a większość w obu izbach Kongresu ma Partia Demokratyczna, inaczej wyglądałoby, gdyby ów prezydent reprezentował partię mającą większość w Kongresie. W pierwszym wypadku Kongres może dążyć do usunięcia prezydenta z urzędu nawet przy braku dostatecznych dowodów, w drugim — może nie dopuścić do oskarżenia i usunięcia nawet przy zaistnieniu ewidentnych podstaw. Dobrą ilustracją jest tu wynik głosowania w Komisji Prawnej Izby Reprezentantów, w

⁵² Por. przyp. 50.

⁵³ F. C. Mosher, *Watergate: Implications for Responsible Government*, New York 1974.

którym podział głosów, zwłaszcza odnośnie do art. III, wyraźnie odzwierciedlał przynależność partyjną członków komitetu i tylko te artykuły zostały przyjęte, które uzyskały poparcie większości demokratycznej⁵⁴. Inaczej dopiero mogłaby się ułożyć sytuacja w Senacie, gdzie do przegłosowania wniosku o usunięcie prezydenta z urzędu 'wymagana jest większość 2/3 głosów, a tej Partia Demokratyczna nie posiadała, choć w wyborach kongresowych w 1974 r. możliwość jej uzyskania była realna⁵⁵.

Należy przy tym odnotować, że historia dotychczasowego zastosowania procedury *impeachment* wyraźnie wskazuje, że niejednokrotnie wniosek o wszczęcie tej procedury i jego uzasadnienie było tylko pretekstem, natomiast faktycznie chodziło o osiągnięcie jakiegoś innego celu politycznego⁵⁶. Odnośnie np. do wniosku o usunięcie prezydenta Andrew Johnsona podnosi się, że faktycznym powodem było zarzucanie mu sympatyzowania ze stanami południowymi 'pokonanymi w wojnie secesyjnej'⁵⁷. Charakterystyczne jest przy tym, że w senackim głosowaniu za usunięciem z urzędu demokracji Johnsona na 35 głosów popierających usunięcie (zabrakło wówczas jednego głosu do uzyskania wymaganego tu quorum) nie było ani jednego głosu senatora będącego członkiem partii demokratycznej, wyraźnie weszły tu w grę interesy partyjne. Jest o tyle prawdopodobne, gdyż Johnson objął urząd po zamordowaniu republikańskiego prezydenta Lincolna, u którego boku był 'wiceprezydentem dla zapewnienia w prezydenckich wyborach poparcia demokratów'⁵⁸, a więc partia republikańska pomimo zwycięstwa w wyborach utraciła w trakcie kadencji „ster rządów” w Waszyngtonie i zamierzała drogą usunięcia prezydenta na bazie *impeachment* do jego odzyskania, co było o tyle możliwe, że wobec braku wiceprezydenta urząd prezydencki przeszedłby w ręce przewodniczącego *pro tempore* Senatu będącego w tym czasie członkiem partii republikańskiej.

Warto tu odnotować inny, współczesny przykład. Otóż wskazuje się, że gdy w 1970 r. Partia Republikańska inicjowała wszczęcie procedury *impeachment* przeciwko sędziemu federalnego Sądu Najwyższego Douglasowi, to kierowała się w tym wypadku chęcią rewanżu w stosunku do partii demokratycznej, która mając większość w Senacie doprowadziła do odrzucenia dwóch kandydatur do Sądu Najwyższego, zaproponowanych przez ówczesnego prezydenta Richarda Nixona⁵⁹.

Czy wobec tego, że formalne sformułowanie zarzutów jest w wielu

⁵⁴ Zob. D. McLeod, *Judiciary Casts a Giant Shadow*, „Chicago Sun-Times” z dn. 1 VIII 1974, s. 68.

⁵⁵ Por. mój artykuł: *Wybory: kto kogo*, „Polityka” z dn. 26 X 1974.

⁵⁶ C. B. Swisher, op. cit., s. 101, T. J. Norton, op. cit., s. 129.

⁵⁷ M. Les Benedict, op. cit., s. 49.

⁵⁸ Zob. *Biographies — Presidents and their Wives*, w: *The World Almanac and Book of Facts* 1974, s. 807.

⁵⁹ *Impeachment Background...*, op. cit., s. 12.

wypadkach tylko pretekstem, *impeachment* nie przekształca się w pewnych sytuacjach faktycznych w swoiste „votum nieufności”? Rozważenia wymagałyby trzy kwestie:

a) Uzasadnienie wniosku: o ile w wypadku votum nieufności nie jest ono potrzebne, a wniosek zgłoszony z reguły zostaje w sprzyjającej sytuacji ze względu na układ sił w parlamencie, o tyle propozycja wszczęcia *impeachment* musi takie uzasadnienie mieć, konstytucja określa bowiem przesłanki niezbędne dla wszczęcia tej procedury. Niezbyt precyzyjne określenia użyte przez konstytucję i możliwość stosowania wykładni rozszerzającej powoduje, że wymóg ten nie zawsze będzie odgrywał przewidzianą w założeniu rolę. Nie można go jednak całkowicie bagatelizować. Rację ma bowiem Berger pisząc, że usunięcie z urzędu mieć będzie miejsce w stosunku do takiej osoby, której czyn „wywołał niechęć na tyle wielką, że może ona przerosnąć różne interesy partyjno-polityczne”⁶⁰. Potwierdzenie tej tezy przyniósł casus Nixona. Z jednej strony radca prawny republikanów w Komisji Prawnej Izby Reprezentantów Albert Jenner uznał za słuszną szeroką interpretację podstaw do wszczęcia *impeachment* i wyraził zgodę na opieranie się na niej w postępowaniu przed komisją, pomimo że interpretacja ta nie była korzystna dla Nixona, z drugiej zaś w chwili Ogłoszenia taśm Białego Domu wyraźnie 'ukazujących udział Nixona w tuszowaniu afery „Watergate”, zdecydowana większość republikańskich kongresmenów zapowiedziała, że będzie głosować za oskarżeniem i usunięciem prezydenta z urzędu, co miało praktycznie decydujący wpływ na decyzję Nixona o rezygnacji. Pamiętać przy tym należy, że na kierunek głosowania reprezentantów wpływ ma nie tylko stanowisko w danej sprawie partii, do której należą, ale w nie mniejszym stopniu opinia wyborców. Partyjny punkt widzenia odgrywa z reguły rolę do momentu, gdy się go da zasadnie uargumentować. System demokratyczny byłby nietrwały, gdyby nie było w nim sfery zgodnych poglądów.

b) Quorum niezbędne do przyjęcia wniosku: w przypadku votum nieufności wymagana jest z reguły zwykła większość, odnośnie do *impeachment* — przy głosowaniu w Senacie — za usunięciem opowiedzieć się muszą 2/3. Znaczenie tej różnicy mogłoby zmaleć, gdyby partia zainteresowana usunięciem taką większość miała i obowiązywałyby w niej silna dyscyplina partyjna.

c) Skutki: uchwalenie votum nieufności prowadzi do zastąpienia dotychczasowego gabinetu (rządowego nowym gabinetem wyłonionym z reguły przez partię (lub koalicję) występującą z tym wnioskiem, natomiast uchwalenie *impeachment* nie wywołuje dojścia do władzy nowej ekipy rządowej reprezentującej partię opozycyjną, ale w swych skutkach doprowadza do pozbawienia urzędu szefa dotychczasowej egzekutywy i zastą-

⁶⁰ R. Berger, op. cit., s. 122. Odmienne i chyba niesłusznie A. Makowski, op. cit., s. 140.

pienia go innym politykiem z tej samej partii, w myśl XXV poprawki do konstytucji przewidującej, że „w razie usunięcia prezydenta z urzędu [...] prezydentem zostaje wiceprezydent”. Chodzi tu o sytuację typową, gdy prezydent i wiceprezydent reprezentują tę samą partię, może się bowiem w sporadycznych przypadkach zdarzyć (jak we wspomnianym przykładzie pary Lincoln—Johnson), że wiceprezydent reprezentuje partię inną niż prezydent, a w tej sytuacji usunięcie z urzędu prezydenta oznaczałoby jednocześnie zmianę partii politycznej sprawującej władzę wykonawczą i tylko w tej sytuacji skutki zastosowania obu instytucji byłyby zbliżone. Jest to jednak sytuacja nadzwyczajna i nie przesądzająca ogólnej prawidłowości, że w zakresie wywoływanych skutków obie instytucje różnią się w sposób zasadniczy, natomiast twierdzenie⁶¹, że „cele i motywy ich zastosowania (można próbować sprowadzić do wspólnego mianownika” wydaje się zbyt daleko idące. Votum nieufności charakterystyczne jest dla systemu parlamentarno-gabinetowego i tylko w nim ma rację bytu. W systemie prezydenckim, gdzie posiadanie większości w parlamencie nie wpływa na to, kto sprawuje władzę wykonawczą, instytucja ta nie może mieć zastosowania, a procedura *impeachment* tylko w specyficznym układzie faktycznym może na pewnym etapie jej stosowania upodabniać się do niej.

Słusznie w związku z tym wskazuje się w literaturze, że „w przypadku *impeachment* nie mamy do czynienia z instytucją, której wykorzystanie wpływałoby na układ stosunków między legislatywą a egzekutywą. Niemniej istnienie takowej instytucji jest w założeniu konstrukcji ustrojowej otwarciem drogi do pewnego podporządkowania”⁶². Można postawić pytanie, jaki charakter ma to „podporządkowanie”, a w szczególności czy *impeachment* jest tzw. hamulcem w ramach systemu podziału władz⁶³ albo „jednym z czynników utrzymania równowagi pomiędzy poszczególnymi gałęziami władzy”⁶⁴. Odpowiedź wbrew pozorom nie jest prosta, uwzględnić bowiem trzeba, że typowe hamulce, jak np. veto ustawodawcze prezydenta, uzależnienie niektórych jego decyzji od zgody Senatu, właściwość Kongresu do ustalania składu liczbowego Sądu Najwyższego, uchwalanie budżetu przez Kongres itd. mają zastosowanie w ramach normalnej realizacji prawa i nie będąc czymś negatywnym wprowadzają jedynie określone reguły gry w stosunkach między trzema władzami. Natomiast *impeachment* pojawia się dopiero w pewnym stanie patologicznym wywołanym przestępstwem lub innym nagannym zachowaniem prezydenta i zmierza do usunięcia go z urzędu jako konsekwencji zaistniałego stanu. O ile system „hamulców” dotyczy władz jako takich i ma

⁶¹ A. Makowski, op. cit., s. 141.

⁶² M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 130.

⁶³ Zaliczył go tu S. Gebert, op. cit., s. 76.

⁶⁴ A. Makowski, op. cit. s. 141.

nieprzerwaną aktualność, o tyle *impeachment* może być zastosowany wyłącznie do konkretnych ludzi o ile ich działalność w urzędzie tworzy przesłanki do wszczęcia procedury. Nie można też zapominać, że idea „hamowania się” władz zmierza do stworzenia sytuacji, w której określona sfera decyzji wymaga współdziałania dwu lub więcej władz, odnośnie do *impeachment* rzecz przedstawia się inaczej, gdyż chodzi tu o indywidualne działanie Kongresu nie wymagające współdziałania innych gałęzi władzy, zwłaszcza sędowniczej. Istotne jest również to, że *impeachment* może dotyczyć nie tylko prezydenta czy też członków gabinetu, a szerzej ujmując, władzy wykonawczej, ale też sędziów federalnych (władza sędownicza), a nawet — jak wskazuje *casus Blounta*⁶⁵ — członków Kongresu (władza ustawodawcza). Chodzi tu więc o przyznanie Kongresowi samodzielnej decyzji: prawa do usuwania urzędników federalnych z urzędu. Instytucja ta niewątpliwie jest swoistym prewencyjnym hamulcem, zapobiegającym naruszeniu prawa. Nie jest to jednak typowy hamulec w ramach systemu trójpodziału władz, jako że inny jest prawnoustrojowy sens jej funkcjonowania.

THE PROBLEM OF SUFFICIENT GROUNDS FOR STARTING
IMPEACHMENT PROCEDURES AGAINST FEDERAL OFFICERS
IN CONSTITUTIONAL THEORY AND PRACTICE
IN THE UNITED STATES

Summary

The author begins his analysis with the statement that a constitutionally valid distinction between activities which are and are not subject to impeachment is not clear, and in consequence controversial. The interpretation of high crimes and misdemeanors is particularly open to doubt. It is debated whether impeachment applies solely to criminal offences or whether the mere breach of that highest degree of confidence as enjoyed by a public executive, especially the President of the United States, constitutes a sufficient ground for action.

Drawing on the English tradition as well as the opinions of Alexander Hamilton and James Madison, the author favours a broad interpretation of the premises justifying impeachment — nevertheless he stresses the fact that it is not tantamount to giving leave to get round the relevant formulas of the constitution.

Since the Constitution does not decide *expressis verbis* on who holds the right to interpret unclear premises, it has to be accepted — following Gerald R. Ford — that this right belongs to the House of Representatives which exercises the right of making indictments. The author extends this view by pointing to the fact that as the House of Representatives is a competent interpreter in the indictment phase, so the Senat will replace it during the phase of passing judgment; the function of the

⁶⁵ Był to jedyny wypadek *impeachment* przeciwko członkowi Kongresu (senatorowi). Izba Reprezentantów dysponuje w tym zakresie możliwością bardziej elastycznego działania i uciekanie się do *impeachment* nie jest tu konieczne.

latter will be to check whether the subsumption of the constitutional norm and the actual facts has been carried out properly.

The author indicates that interpretation in court is not involved here because the whole impeachment procedure has been placed within the powers of the Congress, and so an argument concerning it cannot appear in court which could only in that situation decide on an interpretation.

Since there have been many attempts to interpret the grounds of starting an impeachment procedure in connection with particular party interests, the author examines the validity of the comparison between impeachment and a vote of confidence characteristic for the Parliamentary—Cabinet systems. Rejecting the alleged similarity, the author points out that impeachment is different from a vote of confidence in the following 3 counts:

1) the motion must have a justification claiming the applicability of certain constitutional premises,

2) to achieve a removal from office it is necessary to secure a 2/3 majority in the Senate,

3) the effect of a removal (in the case of a president) is merely the replacement of the chief executive, while his party remains in office, with the exception of sporadic situations when the vice-president represents the opposition (as was the case during Lincoln's term of office).

The author also rejects the claim that impeachment is a „check" in the separation of power system, or a factor in keeping the balance between its branches. To prove his point he brings up the following arguments:

1) as far as typical „checks" (like the president veto) are applicable in terms of normal execution of the law and as they are not something negative they only introduce certain rules of the game that goes on between the three divisions of government, impeachment, on the other hand, appears only in a „pathological" state of affairs caused by an offence or some other reprehensible behaviour,

2) the system of „checks" applies to the government as such and has a continuous operative power, whereas impeachment can be used only against particular persons if their activities in office provide grounds for starting the procedure,

3) the idea of „checks" is bound with the intention of creating a situation in which the co-operation of two or more participants for the processes of decision-making is necessary, whereas in case of impeachment only the individual activity of Congress is involved,

4) impeachment can apply not only to the president and other representatives of the Executive but also to Federal Judges or even — as it was shown by the case of Blount — to members of Congress, although in this last case it has lost its importance since Congress possesses more flexible disciplinary means.

The author states in his conclusion that the significance of the institution of impeachment lies undoubtedly in its capability to act preventively with regard to breaches of law, but it is not, however, a typical check in the framework of division of power system, since its functioning in the aspect of constitutional and political structures is different.