

Rett R. Ludwikowski, Anna M. Ludwikowska

PREZYDENCJALIZM AMERYKAŃSKI W ŚWIETLE REFORMY IMIGRACYJNEJ BARACKA OBAMY

Wprowadzenie

Próba wprowadzenia reformy imigracyjnej poprzez rozporządzenie wykonawcze prezydenta Stanów Zjednoczonych Baracka Obamy uruchomiła lawinę pytań i komentarzy amerykańskiej prasy. Dla Amerykanów i zagranicznych obserwatorów wydarzeń politycznych w USA, decyzja ta stała się pretekstem do analizy amerykańskiego systemu podziału władz, prerogatyw prezydenta, konstytucyjnych uprawnień Kongresu, a generalnie – do ponownej dyskusji nad walorami „najlepszej na świecie” konstytucji Stanów Zjednoczonych.

Artykuł ten ma za zadanie wprowadzenie czytelnika w atmosferę towarzyszącą politycznym sporom o konieczność reformy amerykańskiego systemu imigracyjnego, w dylematy polityczne prezydenta z trudnością współpracującego z Kongresem, oraz w prawne niuanse interpretacyjne amerykańskiej konstytucji.

Święto Dziękczynienia (*Thanksgiving*), jedno z najważniejszych uroczystości w Stanach Zjednoczonych, jest celebrowane każdego roku w czwarty czwartek listopada. Święto, przypominające wdzięczność pielgrzymów ze statku Mayflower dla ratujących ich od głodu Indian, kojarzy się z tradycyjnym rodzinnym obiadem, na którym podaje się indyka. Festyny sięgają tradycją czasów George’a Washingtona, który ogłosił dzień dziękczynnych celebracji już w 1795 r. Jako oficjalne święto federalne *Thanksgiving* zostało proklamowane przez Abrahama Lincolna 3 października 1863 r.

Amerykanie, oczekujący na telewizyjne raporty o paradach dziękczynnych w 2014 r., musieli przyznać, że coroczne listopadowe celebracje zostały niemal całkowicie przyćmione przez dość nieoczekiwaną deklarację prezydenta, że zamierza zreformować rozporządzeniem wykonawczym (*executive order*) sytuację przebywających w USA nielegalnych imigrantów.

„Państwo imigrantów” – problemy z integracją społeczną w Stanach Zjednoczonych

W mentalności amerykańskiego społeczeństwa głęboko tkwi przekonanie, że z wyjątkiem etnicznych grup indiańskich, wszyscy jego członkowie są w pewnym sensie imigrantami. Weryfikując lub uściślając to stwierdzenie, oznacza ono, że w istocie Stany Zjednoczone założyli imigranci oraz że znaczna część obecnych mieszkańców tego państwa składa się z potomków imigrantów, naturalizowanych imigrantów, osób legalnie oczekujących na naturalizację lub prawo stałego pobytu (zieloną kartę) oraz imigrantów przebywających w Stanach nielegalnie. Ta ostatnia grupa to w chwili obecnej już niemal 12 milionów ludzi, którzy przedostali się do Stanów nielegalnie, lub przekroczyli granicę legalnie, ale nie opuścili kraju w terminach przewidzianych przez ich wizy lub zezwolenia wydane przy wjeździe.

Najważniejszym, sztandarowym hasłem wyborczym Baracka Obamy w 2008 r., obok reformy służby zdrowia, była kompleksowa reforma imigracyjna (*comprehensive immigration reform*), mająca przyspieszyć proces legalizacji pobytu w USA nielegalnych imigrantów, jak i usprawnić system uzyskiwania prawa stałego pobytu przez cudzoziemców przebywających tymczasowo w Stanach na podstawie ważnych wiz i zamierzających osiedlić się tam na stałe. Choć o pierwszej kategorii problemów mówi się znacznie częściej, trzeba odnotować, że obecna procedura uzyskiwania prawa stałego pobytu – zarówno na podstawie zatrudnienia (*employment based petitions*), jak i więzów rodzinnych (*family based petitions*) – jest karkołomna i archaiczna, a do tego nie uwzględnia zapotrzebowań rynku pracy¹.

¹ Wyobraźmy sobie przykładowo specjalistę od oprogramowań komputerowych, który pracuje legalnie dla dużej korporacji na wizie H-1B (wizie dla profesjonalistów z wykształceniem co najmniej na poziomie amerykańskiego bachelor's degree, czyli ukończenia college'u) i otrzymuje pensję znacznie przekraczającą średnie wynagrodzenie Amerykanów, a zatem nie stwarza żadnego zagrożenia stania się ciężarem finansowym dla społeczeństwa (*public charge*). Jeżeli korporacja jest zainteresowana zatrudnieniem tego pracownika na stałe, musi przeprowadzić dla niego kilkuetapowy proces, testując lokalny rynek pracy i składając skomplikowaną aplikację (*labor certification application*) do Departamentu Pracy (który ma przebadać, czy na dane stanowisko nie ma chętnych pracowników amerykańskich, którzy spełniają minimalne kwalifikacje), a po jej zatwierdzeniu – do Urzędu ds. Obywatelstwa i Imigracji (w ramach Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego). Zatwierdzenie obu petycji nie daje jednak cudzoziemcowi żadnych beneficjów poza tym, że może się „ustawić w kolejce” po zieloną kartę, przedłużając wizę H-1B (czyli pozostając na prawach pobytu tymczasowego) i złożyc ostateczną petycję do Urzędu ds. Obywatelstwa i Imi-

Niezdolność Kongresu do uregulowania sytuacji nielegalnych imigrantów, jak i obarczanie stanów kosztami związanymi z ich tolerowaniem na swoim terytorium, powoduje od lat wysokie niezadowolenie społeczne. Czynniki ekonomiczne pierwszej dekady XXI w. (przede wszystkim kryzys gospodarczy i bezrobocie), a także napływ taniej i niewykwalifikowanej siły roboczej z zagranicy, przyczyniają się do niechętniej postawy Amerykanów wobec imigrantów. Zwłaszcza w południowych stanach coraz częściej postuluje się bardziej agresywną politykę deportacyjną, a nawet wprowadzenie poprawki konstytucyjnej mającej pozbawić potomków nielegalnych imigrantów prawa do automatycznego nabywania obywatelstwa przez urodzenie w Stanach Zjednoczonych (*ius soli*)².

Choć prawo imigracyjne jest domeną prawa federalnego, stany mogą także wpływać bezpośrednio lub pośrednio na sytuację imigrantów poprzez ustawodawstwo stanowe, w takich sferach jak dostęp do służby zdrowia, edukacji czy beneficjów socjalnych. Ponadto stany mogą aktywnie uczestniczyć we wprowadzaniu w życie federalnych standardów dotyczących cudzoziemców oraz współpracować z agencją rządową Immigration and Customs Enforcement (ICE) w sprawach kryminalnych. Stany graniczące z Meksykiem, w których populacja nielegalnych imigrantów jest największa, próbowały nawet pójść dalej i wytyczać własne standardy polityki imigracyjnej, co jednak zostało uznane za niekonstytucyjne przez federalny Sąd Najwyższy w głośnej sprawie *Arizona v. United States*³.

Inicjatywy prezydenta Obamy dotyczące polityki imigracyjnej

Podczas pierwszej kadencji Obamy Kongres nie był w stanie uchwalić nowej ustawy imigracyjnej. Pragmatyczny projekt autorstwa demokratycznych senatorów, Roberta Menendeza oraz Patricka Leahy, mający zadowolić członków obu

gracji w momencie, gdy Departament Stanu ogłosi, że na dany miesiąc jest odpowiednia pula wiz imigracyjnych dla osób, które w konkretnym dniu złożyły pierwszy wniosek o *labor certification*. Takie życie „tymczasowe” może trwać nawet do 10 lat dla obywateli Indii i Chin, ze względu na roczne limity wiz imigracyjnych. W dodatku, jeśli pojawiają się zmiany warunków pracy, np. przejście na kierownicze stanowisko lub przeniesienie do innego miejsca (nawet w obrębie tego samego stanu), proces imigracyjny musi zacząć się od nowa. Jest to procedura uciążliwa również dla pracodawców, którym ogranicza się swobodę doboru pracowników, a do tego nieprzystawalna do realiów współczesnego świata, zwłaszcza USA, których rynek pracy cechuje duża mobilność oraz coraz powszechniejsze *teleworking*, czyli pracowanie poza biurem. Proces *labor certification* uregulowany jest w 20 CFR Part 656.1–656.41. Regulacja dostępna na stronie internetowej: <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=aaa9b37707f92f841699b7f3084b3fa9&mc=true&node=pt20.3.656&rgn=div5> [dostęp: 11.12.2015].

² P. Bedard, *Poll: Americans Say Yes to More Aggressive Deportations, No to Welfare, Citizenship for Illegals*, Washington Examiner, April 6, 2015, <http://www.washingtonexaminer.com/poll-yes-to-more-aggressive-deportations-no-to-welfare-citizenship-for-kids-of-illegals/article/2562575> [dostęp: 07.08.2015].

³ *Arizona v. United States*, 567 U.S. __ (2012).

partii, nigdy nie uzyskał wymaganej większości głosów⁴. Kongres nie uchwalił nawet tzw. *Dream Act* (*Development, Relief and Education for Alien Minors Act*), inicjatywy ustawodawczej jeszcze z 2001 r., bardzo popieranej przez prezydenta Obamę. Założeniem tego Aktu miało być umożliwienie starania się o warunkowe prawo stałego pobytu osobom, które przekroczyły granicę USA przed ukończeniem 16. roku życia, które mieszkały w Stanach co najmniej 5 lat i ukończyły tam szkołę średnią i nie mają kryminalnego rekordu. Wobec inercji Kongresu i zbliżających się wyborów prezydenckich, w czerwcu 2012 r. Obama ogłosił tzw. program DACA (*Deferred Action for Childhood Arrivals*), zgodnie z którym osoby spełniające te same wymogi, które określił nieuchwalony *Dream Act*, na okres dwóch lat zostaną wyłączone spod wymogu deportacji (czyli ewentualne postępowanie zostanie tymczasowo umorzone). *Executive order* prezydenta, nie dając tej grupie osób możliwości składania podań o zieloną kartę, umożliwił im jednak składanie wniosków o pozwolenie na pracę na okres 2 lat. Z możliwości tej skorzystało w okresie pierwszych dwóch lat 680 tys. młodych ludzi (w 65% byli to Meksykanie), zamieszkających głównie w Kalifornii i w Teksasie; ponad 587 tysięcy wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie przez USCIS⁵.

Wkrótce po wejściu w życie DACA, w drugiej połowie 2012 roku, gubernatorowie trzech stanów – Arizony, Teksasu i Nevady – oświadczyli, że osoby korzystające z tego programu i tak nie uzyskają dostępu do stanowych beneficjów, przede wszystkim możliwości uzyskania stanowego prawa jazdy⁶. Wrogość do imigrantów jeszcze się nasiliła wobec liberalnej polityki niektórych stanów w zakresie regulowania dostępu do edukacji. Wielkie niezadowolenie wywołują wśród Amerykanów decyzje tych stanowych uniwersytetów, które oferują niezalegalizowanym imigrantom dostęp do edukacji na tych samych zasadach, co rezydentom tego stanu⁷. Ponieważ czesne pobierane od rezydentów stanu jest często dwukrotnie niższe od czesnego, które muszą opłacić kandydaci z innego stanu, łatwo wyobrazić sobie frustrację obywateli amerykańskich, którzy muszą przeznaczyć na edukację dziecka znacznie większe koszty niż te wymagane od nielegalnych imigrantów. Kilka stanów – m.in. Arizona i Georgia – uchwaliło ustawy uniemożliwiające niezalegalizowanym imigrantom otrzymywanie *in-state tuition*, inne (np.

⁴ Zob. A. Ludwikowski, *The role of Congress, President and the Supreme Court in Defining Immigration Policy of the United States*, „Ad Americam” 2013, Vol. 14, s. 100.

⁵ Szczegółowe statystyki: J. Batalova, S. Hooker, R. Capps, J. Bachmeier, *2014 DACA at the Two-Year Mark: A National and State Profile of Youths Eligible and Applying for Differed Action*, Migration Policy Institute, Washington DC, August 2014.

⁶ W sprawie *Arizona Dream Act Coalition v. Brewer* z 2015 r., apelacyjny sąd federalny uznał jednak, że stan nie może odmówić wydania prawa jazdy osobom posiadającym ważne pozwolenie na pracę – w tym także beneficjentom DACA, czyli tzw. *Dreamers*, <https://www.aclu.org/cases/immigrants-rights/arizona-dream-act-coalition-et-al-v-brewer> [dostęp: 07.08.2015].

⁷ Obecnie 18 stanów dopuszcza nielegalnych imigrantów do stanowych *colleges* na tych samych zasadach, co obywateli i legalnych imigrantów, *Undocumented Student Tuition: Overview*, National Conference of State Legislatures, February 10, 2015, <http://www.ncsl.org/research/education/undocumented-student-tuition-overview.aspx> [dostęp: 07.08.2015].

Alabama) zabroniły w ogóle rejestrowania studentów niemających uregulowanego statusu⁸.

Wkrótce po reelekcji w 2012 r. Obama potwierdził swoje poparcie dla przeprowadzenia reformy imigracyjnej. W czerwcu 2013 r. Senat przegłosował *Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act* większością głosów 68 do 32 (14 republikanów poparło projekt), jednakże podobny projekt demokratycznych kongresmanów nigdy nie został dopuszczony przez speakera Johna Boehnera do dalszych prac w zdominowanej przez republikanów Izbie Reprezentantów. Ponieważ Izba nie zaprezentowała własnego projektu w tym zakresie, nadzieje na kompleksowe zreformowanie prawa imigracyjnego ponownie się rozwiały.

Jak wspomnieliśmy we wprowadzeniu, prezydent Obama, starając się spełnić swe obietnice wyborcze, w listopadzie 2014 r. przedstawił kolejny *executive order* dotyczący polityki imigracyjnej. Rozporządzenie to nie dotyczy jedynie potencjalnej możliwości zalegalizowania pobytu w USA przez nielegalnych imigrantów; elementami tego aktu są też postanowienia regulujące na przykład uzyskiwanie pozwolenia na pracę przez małżonków osób będących na pracowniczej wizie H-1B, przedłużenie wcześniej wspomnianego programu DACA, a także modernizacja obecnych programów pobytów tymczasowych związanych z wykonywaniem prac profesjonalnych⁹.

DACA i nowy program z 2014 r. (DAPA – *Deferred Action for Parental Accountability*), zostały zawieszone po ich zaskarżeniu w sądzie; pozostałe postanowienia stopniowo zostają wcielane w życie. W tej sytuacji nasze rozważania ograniczymy tylko do problemu zawieszenia deportacji przez władzę wykonawczą wobec tych dwóch wyselekcjonowanych grup nielegalnych imigrantów. Najprościej rzecz ujmując, DAPA przewiduje wstrzymanie deportacji tych osób, które mają dziecko będące obywatelem USA bądź stałym rezydentem i które mieszkają w USA co najmniej 5 lat i nie mają kryminalnego rekordu. Szacuje się, że z obu programów skorzystać mogłoby około 4,4 miliona nielegalnych imigrantów¹⁰.

Przyznanie *deferred action status* nie jest automatyczne i, tak samo jak w przypadku DACA, w programie DAPA potencjalnie uprawniona osoba będzie musiała złożyć odpowiednią petycję do Urzędu Imigracyjnego. Osoba, której pety-

⁸ Szerzej zob. *Basic Facts about in-State Tuition for Undocumented Immigrant Students*, National Immigration Law Center, June 2014, na podstawie informacji dostępnych na stronie internetowej: <http://www.nilc.org/basic-facts-instate.html> [dostęp: 07.08.2015].

⁹ Np. przedłużenie okresu praktyk po ukończeniu studiów, uregulowanie współpracy USCIS z Departamentem Stanu w celu udoskonalenia systemu przyznawania wiz imigracyjnych i skrócenie okresu oczekiwania na zieloną kartę osób spełniających wymogi ustawowe. Szerzej zob. *Executive Action on Immigration*, USCIS, April 15, 2015, <http://www.uscis.gov/immigrationaction#4> [dostęp: 07.08.2015].

¹⁰ *The Obama Administration's DAPA and Expanded DACA Programs*, National Immigration Law Center, March 2, 2015, na podstawie informacji dostępnych na stronie internetowej: <http://www.nilc.org/dapa&daca.html> [dostęp: 07.08.2015].

cja zostanie zatwierdzona, może otrzymać pozwolenie na pracę na okres 3 lat, *social security number* i może być uznana za przebywającą w USA legalnie w ciągu tego tymczasowego okresu. A zatem jest to tylko pomost do ewentualnego otrzymania zielonej karty.

Przeciwnicy prezydenckiej reformy wskazują na prawotwórcze elementy tego działania, naruszające zasady podziału władzy i wyřęczające Kongres w działalności ustawodawczej; zwolennicy podkreślają, że jest to zwykle realizowanie polityki imigracyjnej, w ramach tak zwanego *prosecutorial discretion*, czyli dyskrecjonalnej decyzji prezydenta o odstąpieniu od wykonania przepisu prawa (analogicznie do odstąpienia przez prokuratora od oskarżenia w procesie karnym). Argumentem za konstytucyjnością takiego działania prezydenta ma być polityczny precedens, czyli długoletnia tolerancja Kongresu (*acquiescence*) w stosunku do akcji prezydenckich w podobnych przypadkach. Z *deferred action* skorzystał między innymi George Bush senior w 1990 r. w ramach tak zwanego *Family Fairness Program*, wyłączającego spod deportacji członków rodzin tych imigrantów, którzy mogli ustawowo skorzystać z zalegalizowania pobytu. Wcześniej, w 1987 r. około 200 tysięcy uchodźców z Nikaragui uchroniło przed deportacją rozporządzenie wykonawcze prezydenta Reagana¹¹.

Drugim istotnym argumentem przemawiającym za uznaniem konstytucyjności *executive action* jest sama ustawa Kongresu, która powierza egzekutywie, a konkretnie Sekretarzowi Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego, prawo do ustalenia metod wykonawczych i priorytetów polityki imigracyjnej (*establishing national immigration enforcement policies and priorities*)¹². Podążając za tym argumentem, należałoby uznać, że prezydent w ramach wykonawczych prerogatyw może nakazać wstrzymanie deportacji wobec pewnej wyselekcjonowanej grupy ludzi z dołu listy priorytetowej do usunięcia z kraju. W istocie, polityka deportacyjna Obamy skupia się od początku jego prezydentury na usuwaniu w pierwszej kolejności osób o kryminalnym rekordzie, zagrażających bezpieczeństwu publicznemu oraz tych, którzy zostali zatrzymani tuż po nielegalnym przekroczeniu granicy. Priorytety te są dokładnie wytyczone w memorandum ICE o *prosecutorial discretion* w sprawach imigracyjnych, nakazującym urzędnikom tej agencji branie pod uwagę szeregu czynników przemawiających przeciwko wszczynaniu deportacji (np. bardzo młody lub podeszły wiek, długotrwała obecność w Stanach, ścisły związek z rodziną w USA)¹³. Toteż można traktować DACA i DAPA jako tymcza-

¹¹ D. DeSilver, *Executive actions on immigration have a long history*, Pew Research Center, November 21, 2014, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/11/21/executive-actions-on-immigration-have-long-history/> [dostęp: 08.08.2015].

¹² 6 U.S.C. 202 (5). Szerzej argumenty za konstytucyjnością *deferred action* zob. L.H. Rambo, *States' Lawsuit Against Executive Action More Politics Than Substance*, The Leading Immigration Law Publisher, January 16, 2015, <http://discuss.ilw.com/content.php?3948-Article-States%92-Lawsuit-Against-Executive-Action-More-Politics-Than-Substance.-By-Lynne-H.-Rambo> [dostęp: 08.08.2015].

¹³ Zob. J. Morton, *Exercising Prosecutorial Discretion Consistent with the Civil Immigration*

sowe środki administracyjne, mające służyć realizowaniu określonej linii polityki prezydenta.

Niniejszy rozdział zarysował jedynie tło prawne imigracyjnej polityki Obamy. Powyższe argumenty, zaprezentowane tutaj w znacznym skrócie, muszą zostać wszakże skonfrontowane z generalną koncepcją amerykańskiego systemu podziału władz i takiemu zadaniu ma służyć dalsza część tego artykułu.

Pozycja organów wykonawczych w amerykańskim systemie podziału władz

Podstawowe komponenty amerykańskiego systemu prezydenckiego rozważaliśmy w kilku wydanych w Polsce książkach i artykułach¹⁴. Tak więc zastąpienie szczegółowej analizy amerykańskiego prezydencjalizmu przez prezentację jedynie podstawowych elementów koncepcji „hamulców i równowagi” (*checks and balances*) wydaje się wystarczające.

Dla potrzeb niniejszego artykułu podkreślić należy, że amerykańscy Ojcowie Założyciele za najbardziej kontrowersyjne uznawali problemy rotacyjności pozycji szefa egzekutywy, jego bezpośredniego wyboru przez obywateli państwa lub wybranych przez nich elektorów oraz relacji egzekutywy z władzą ustawodawczą.

Prezydent miał mieć, zgodnie z propozycją Alexandra Hamiltona, znaczne prerogatywy wykonawcze i kontrolę nad urzędnikami organów wykonawczych. Jego funkcje w zakresie reprezentacji Stanów Zjednoczonych w polityce zagranicznej miały być szerokie, podkreślić jednak należy, że Ojcowie Założyciele systemu konstytucyjnego tego kraju nie określali ich precyzyjnie. Zakres prezydenckich prerogatyw został ostatecznie ukształtowany w praktyce przez pierwszych charyzmatycznych przywódców desygnowanych na to stanowisko¹⁵.

Dla Twórców Konstytucji Stanów Zjednoczonych – pisał Claes G. Ryn – żadne zadanie nie wydawało się ważniejsze niż ograniczenie i limitowanie władzy. Głównym powodem, dla którego ustanowili oni rząd oparty na zasadzie podziału władz i systemie hamulców i równowagi, była ich koncepcja natury ludzkiej, która była przede wszystkim chrześcijańska i klasyczna. Wydawało się oczywiste, że ludzie są moralnie dwubiegunowi. Są potencjalnie przyzwoici, nawet godni podziwu, ale również posiadają ciemniejsze inklinacje, stanowiące zagrożenie dla nich i dla innych. Tak więc konstytucjonalizm Twórców zakładał, że

Enforcement Priorities of the Agency for the Apprehension, Detention, and Removal of Aliens, Memorandum Dyrektora U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE), June 17, 2011, <http://www.ice.gov/doclib/secure-communities/pdf/prosecutorial-discretion-memo.pdf> [dostęp: 08.08.2015].

¹⁴ Por. R.R. Ludwikowski, A. Ludwikowska, *Wybory prezydenckie w Stanach Zjednoczonych w perspektywie porównawczej*, Warszawa 2009; R.R. Ludwikowski, A. Ludwikowska, *Sądy w Stanach Zjednoczonych. Struktura i jurysdykcja*, Toruń 2007; R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000; R.R. Ludwikowski, *Kilka refleksji dotyczących ochrony praw człowieka w państwach o systemie prezydenckim i semiprezydenckim*, [w:] *Wartości polityczne*, red. J. Majchrowski, B. Stoczewska, Kraków 2010, s. 315–326..

¹⁵ Por. J.M. Burns, *Presidential Government*, Boston, MA 1965, s. 8–31.

pragnienie władzy musi być hamowane przez samodyscyplinę jednostek połączoną z zewnętrznymi ograniczeniami, które obejmują konstytucyjne hamulce, konieczne dla ochrony publicznych interesów¹⁶.

Powstawało pytanie, podstawowe dla niniejszego artykułu, w jakim stopniu lub czy w ogóle oczekiwania wypływające z niewątpliwie słusznej teorii zostały potwierdzone przez praktykę. W istocie, w okresie kształtowania się amerykańskiego systemu prezydenckiego jedynie dwa podstawowe elementy odróżniały ten system od europejskich modeli parlamentaryzmu. Pierwszym było połączenie przez amerykańskiego prezydenta funkcji głowy państwa i szefa egzekutywy; drugim zasadniczym elementem amerykańskiego systemu konstytucyjnej równowagi stała się niemożliwość odwołania prezydenta z przyczyn politycznych przez legislatywę i niemożliwość rozwiązywania Kongresu przez szefa egzekutywy.

System równowagi oznaczał, zgodnie z jego oryginalną koncepcją, że Kongres ma wyłączne prawo do ustawodawczego określenia struktury prawnej Stanów Zjednoczonych¹⁷. Prezydent reprezentujący władzę wykonawczą może przez złożenie weta zablokować legislacyjne akcje Kongresu, który z kolei może prezydenckie veto zanegować głosami dwóch trzecich Senatu. Sądy, będące trzecim komponentem podzielonej władzy, mogą kontrolować konstytucyjność działań legislatywy; niemniej decyzje sądów mogą zostać podważone przez kolejne akty ustawodawcze Kongresu.

Możliwość delegacji funkcji ustawodawczych Kongresu na Prezydenta

Konstytucja Stanów Zjednoczonych, oparta na zasadzie podziału, ale i separacji władz, nie przewiduje możliwości „delegowania” na Prezydenta przez Kongres funkcji ustawodawczych. W tym wypadku model amerykańskiego prezydencałizmu różni się przykładowo od francuskiego systemu prezydencko-parlamentarnego, w którym Konstytucja z 1958 r. pozwala parlamentowi na udzielenie rządowi delegacji do limitowanego stanowienia prawa w formie rozporządzeń¹⁸. Podobną możliwość przejścia przez egzekutywę pewnych funkcji legislacyjnych poprzez uprawnienia Prezydenta do wydawania dekretów i rozporządzeń przewidują konstytucje kilku państw powstałych w wyniku dezintegracji bloku socjalistycznego¹⁹.

¹⁶ C.G. Ryn, *Power Without Limits; the Allure of Political Idealism and the Crumbling of American Constitutionalism*, „Humanitas” 2013, Vol. XXVI, Nos. 1 i 2, s. 5 [wszystkie tłumaczenia: R. Ludwikowski].

¹⁷ Art. 1 sek. 1 Konstytucji Stanów Zjednoczonych stanowi, że „Cała władza ustawodawcza spoczywa w Kongresie Stanów Zjednoczonych, który składa się z Senatu i Izby Reprezentantów”.

¹⁸ Art. 38 Konstytucji z 1958 r. Dla szerszej analizy francuskiego modelu podziału władz por. R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze...*, s. 247–251.

¹⁹ Por. *ibidem*, rozdział: „Model prezydencko-parlamentarny”, s. 251–256.

„Delegacja” pozaustawodawczych funkcji przekazanych przez Konstytucję Stanów Zjednoczonych Kongresowi jest możliwa, ale dotyczy jedynie sfery stosunków międzynarodowych, w których regulacji Kongres uczestniczy, ale Prezydent jako główny reprezentant państwa na arenie międzynarodowej ma konstytucyjnie wydzielony zespół prerogatyw.

Kwestia wspólnie sprawowanych funkcji (*shared powers*) dotyczy więc w pierwszym rzędzie umów międzynarodowych. Konstytucja reguluje tu *expressis verbis* jedynie traktaty, które obok samej konstytucji i ustaw stanowią jeden z trzech komponentów najwyższego prawa Stanów Zjednoczonych (*Supreme Law of the United States*). Ratyfikacja traktatów wymaga „rady i zgody” (*advice and consent*) dwóch trzecich senatorów²⁰.

Konstytucja nie określa detalicznie dalszych uprawnień Kongresu i Prezydenta w zakresie umów międzynarodowych; stanowi wszakże ogólnie w art.1 sek. 8, że „jedynie Kongres ma władze do nakładania podatków, ceł, ciężarów finansowych, akcyz, płacenia długów i dostarczania środków na wspólna obronę i ogólny dobrobyt Stanów Zjednoczonych”²¹. Kongres postanowił jednak, że dla usprawnienia negocjacji może ustawowo lub w traktatach delegować na Prezydenta prawo negocjacji umów handlowych (*fast track procedure*) w zakresie kontrolowanym ostatecznie przez Kongres²².

Poza wyżej opisaną sferą działalności, Prezydent, jak już wspomnieliśmy, posiada konstytucyjnie określone prerogatywy dotyczące obronności kraju i jego reprezentacji w stosunkach międzynarodowych, funkcje wykonawcze mające na celu wprowadzenie w życie postanowień Kongresu oraz prawo do nominacji urzędników rządowych²³.

Rozporządzenie jako instrument władzy wykonawczej

Wyjaśnienie istoty kontrowersji spowodowanych rozporządzeniami wykonawczymi prezydenta Obamy wymaga kilku uwag terminologicznych, pozwalających odróżnić rozmaite akty regulujące aktywność podporządkowanych Prezydentowi urzędników.

Rozporządzenia prezydentów (*presidential orders*) są oficjalnymi i prawnie wiążącymi rozkazami, dokumentami przekazującymi instrukcje dla organów administracyjnych. Wymagają one publikacji w Federalnym Dzienniku Prawnym (*Federal Register*) i ich treść jest dostępna jako dokumentacja dla mediów i profesjonalnych komentatorów polityki państwa.

²⁰ Art. 2, sek. 2 Konstytucji Stanów Zjednoczonych.

²¹ Dla interpretacji wymienionych przepisów Konstytucji Stanów Zjednoczonych por. R.R. Ludwikowski, *Handel międzynarodowy*, wyd. 3, Warszawa 2012, s. 35–37.

²² *Ibidem*, s. 36–37.

²³ Por. S.B. Prakash, *Take Care Clause*, [w:] *The Heritage Guide to Constitution*, red. D.F. Forte, M. Spalding, wyd. 2, Washington, DC 2014, s. 238.

Proklamacje (*proclamations*) są oświadczeniami wyjaśniającymi stanowiska prezydentów w sprawach publicznych. Są wiążącymi dokumentami różniącymi się wszakże od rozporządzeń, ponieważ są skierowane do wszystkich zainteresowanych, a nie do wewnętrznych organów rządowych²⁴.

Poza rozporządzeniami i proklamacjami prezydenci wydają instrukcje (*memoranda*) skierowane do urzędników państwa i upoważniające ich do konkretnych działań. Do Prezydenta należy tu jednak decyzja, czy memorandum ma być opublikowane w *Federal Register*²⁵.

Reforma imigracyjna została zapoczątkowana rozporządzeniem wykonawczym Prezydenta, którego legalność miał uzasadniać fakt, iż podobnych instrumentów używali znacznie częściej poprzednicy Baracka Obamy. Odwołanie się do historii nie mogło jednak przekonać konserwatywnych komentatorów. Przyznawali oni, że formalny rejestr rozporządzeń Obamy potwierdza, że w ciągu pięciu lat swojej prezydentury wydał on tylko 167 rozporządzeń wykonawczych, znacznie mniej niż, porównawczo, Harry Truman, Gerald Ford czy George H.W. Bush²⁶. Niemniej jednak, jak twierdził Glen Kessler, sprawdzający dla „Washington Post” dane przytaczane przez Biały Dom, problem ze statystką rządową polega na tym, że znaczna większość działań wykonawczych Obamy miała charakter instrukcji (*memorandums*), a nie formalnie opublikowanych rozporządzeń. Pozornie obserwator odnosi wrażenie, że liczba jego rozporządzeń była mniejsza niż u poprzedników, jednakże należy sobie zdać sprawę, że w gestii prezydenta leży decyzja o publikacji wydanego memorandum. Brak publikacji czyni wrażenie oszczędnego korzystania z rozporządzeń, niemniej jednak wskazuje na pewną premedytację kancelarii Prezydenta, która zależnie od sytuacji skrywa lub eksponuje polityczne priorytety rządu. Zdaniem konserwatywnych obserwatorów jest to taktyka typowa dla stylu politycznego Obamy²⁷.

Retoryka czy poważna dyskusja nad systemem konstytucyjnej równowagi?

Wróćmy jeszcze raz do wyjściowego stwierdzenia, że konstytucyjna zasada podziału i separacji władz w swojej najbardziej podstawowej formule zakłada, że

²⁴ Dla rozróżnienia rozporządzeń/rozkazów prezydenckich od prezydenckich proklamacji por. *Presidential Proclamations Project at the University of Houston*, [w:] P.J. Cooper, *By Order of the President: The Use and Abuse of Executive Direct Action*, Lawrence, KS 2002. Artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://www.polsci.uh.edu/database/aboutproc.asp> [dostęp: 08.08.2015].

²⁵ Por. przykładowo, *Presidential Memorandum – Authorizing the Exercise of Authority Under Public Law 85-804*, The White House, Office of the Press Secretary, For Immediate Release, November 13, 2014.

²⁶ Por. S. Sullivan, P. Craighill, *Executive order – political nothing burger*, „The Washington Post”, January 29, 2014, <http://www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/wp/2014/01/29/executive-order-political-nothing-burger/> [dostęp: 08.08.2015].

²⁷ G. Kessler, *Claims about Obama's use of executive orders and presidential memorandums*, „Washington Post”, January 4, 2015, s. A4.

Kongres stanowi prawo, a Prezydent nadaje mu praktyczny wymiar za pomocą aktów wykonawczych.

Generalnie wydaje się, że zasada ta nie powinna budzić większych kontrowersji. Przyznając to, trudno jednak nie zauważyć, że oczekiwania Ojców Założycieli nie zawsze pokrywały się z amerykańską praktyką polityczną. Konstytucja USA jest dokumentem stosunkowo krótkim, którego lapidarność pozwalała przez ponad dwieście lat na znaczną elastyczność interpretacyjną.

Metody konstytucyjnej wykładni obejmują literalną i gramatyczną analizę tekstu (*textual method*), pozwalają na badanie intencji Ojców Założycieli amerykańskiego systemu konstytucyjnego (*original intent theory*), na analizę spójności struktury konstytucyjnej (*structural approach*), a nawet na poszukiwanie źródeł interpretacyjnych w akceptowanych przez społeczeństwo wartościach (*value approach*)²⁸. Powstaje tu pytanie, kto wiążąco decyduje, co Konstytucja w danej chwili oznacza.

W istocie Konstytucję interpretują poniekąd wszyscy: politycy, uczeni, dziennikarze i zwykli obywatele państwa; specjalna rola przypada tu sądom, których wykładnia konstytucyjna nabiera precedensowego charakteru. W dyskusjach nad stopniem aktywizmu sądowego ścierają się w Stanach przedstawiciele wspomnianego wyżej „oryginalizmu”, zakładającego szeroką swobodę sądów w interpretacji treści prawa tworzonego przez organy ustawodawcze, i zwolennicy „minimalizmu”, który nakazuje sędziom ostrożność i powściągliwość w ingerencji w polityczny proces decyzyjny²⁹.

Pomiędzy argumentami obu grup jest wiele niezapisanej przestrzeni, pozwalającej na wykorzystanie braku pełnej klarowności sformułowań Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Elastyczność interpretacyjna Konstytucji otwierała drogę, przykładowo, do kryzysów prowadzących do zawieszenia funkcjonowania administracji federalnej, do niedofinansowania inicjatyw rządowych, do patowych sytuacji, w których Sąd Najwyższy decydował o rezultatach wyborów prezydenckich³⁰.

Wieloznaczność konstytucyjnych klauzul decydujących o dystrybucji funkcji decyzyjnych prowadziła do postawienia dwóch fundamentalnych pytań: Czy w sytuacji gdy Kongres nie uregulował ustawodawczo pewnych istotnych dla państwa problemów, Prezydent może akty legislacyjne zastąpić rozporządzeniami wy-

²⁸ Literatura dotycząca interpretacji konstytucyjnej w Stanach Zjednoczonych jest niezwykle szeroka. Dla potrzeb niniejszego artykułu warto jednak odesłać czytelnika do książki sędziego R.A. Posnera, *Overcoming Law*, Cambridge, MA 1995. Wstęp wraz z definicją podstawowych teorii interpretacyjnych Posnera można znaleźć na stronie internetowej <http://cstl-cla.semo.edu/hhill/constitution/posner.htm>. Por. także *Theories of Constitutional Interpretation*, <http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftirls/conlaw/interp.html> [dostęp: 09.08.2015].

²⁹ Szerzej w tej kwestii por. D. Sykes, *Originalism v. Minimalism*, [w:] *Cato Policy Report*, Cato Institute, November/December 2014, s. 9–11.

³⁰ Dla szerszej analizy amerykańskich problemów konstytucyjnych por. R.R. Ludwikowski, *Czy najlepsza ma świecie? Kilka refleksji sceptycznych o konstytucji Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Ustroje – tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr hab. Marianowi Grzybowskiemu*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015, s. 246–248.

konawczymi? Czy Prezydent może blokować lub opóźniać wprowadzenie w życie decyzji Kongresu przez inercję wykonawczą?

W kwestiach dotyczących reformy imigracyjnej oba problemy były ściśle ze sobą powiązane. Konstytucja wprawdzie nie przewiduje możliwości delegowania funkcji ustawodawczych i wymaga od Prezydenta „ściśłego wykonania ustaw”, nie wyjaśnia jednak, co termin „ściśły” oznacza³¹. W tej sytuacji Prezydent Obama wyrażał wielokrotnie opinię, że kwestie prawne ponad jedenastu milionów nielegalnych imigrantów powinny zostać jak najszybciej uregulowane. W tej grupie – zdaniem Prezydenta – proces deportacji ponad czterech milionów nielegalnych mieszkańców posiadających urodzone w Stanach dzieci powinien zostać zawieszony, a aplikantom wnoszącym prośby o przyznanie im tymczasowego statusu prawnego administracja powinna wydać również pozwolenia na pracę.

Wobec opieszałości Kongresu w podjęciu zdecydowanej akcji ustawodawczej inercja wykonawcza wydawała się skutecznym instrumentem pozwalającym na zablokowanie istniejących regulacji prawnych, wymagających deportacji ze Stanów nielegalnych imigrantów³². Temu stanowi rzeczy sprzyja niedofinansowanie i niewystarczająca liczba sędziów w sądach imigracyjnych, których wokandy są przeciążone od lat, co powoduje, że postępowanie deportacyjne trwa średnio kilkanaście miesięcy. Z kolei kontrolowana przez republikanów Izba Reprezentantów opóźniała uchwalenie reformy imigracyjnej, motywując to brakiem przekonania, że prezydent taką reformę wprowadzi w życie.

Sądowa opcja rozwiązania konstytucyjnych kontrowersji wokół reformy imigracyjnej

Przed amerykańskimi decydentami otwierały się dwie możliwości. Pierwsza wymagała od Kongresu uchwalenia ustawy imigracyjnej. Prezydent mógł ją jednak zawetować, a opozycja w Kongresie nie posiadała dostatecznej większości, by prezydenckie veto odrzucić. Druga dawała prezydentowi możliwość uregulowania problemów imigracyjnych rozporządzeniem wykonawczym. Preferencje polityczne, a w szczególności wizja, że społeczności zalegalizowanych imigrantów (tych posiadających już prawa wyborcze) poprą demokratycznego kandydata w wyborach prezydenckich w 2016 r. przeważały nad ryzykiem, że konstytucyjność tej opcji może zostać podważona decyzjami sądów³³.

³¹ Art. 2, sek. 3 Konstytucji Stanów Zjednoczonych (*Faithful Execution of the Laws Clause*).

³² Historia Stanów Zjednoczonych zna liczne przypadki, w których prezydenci odmawiali wydania funduszy przyznanych przez Kongres na określone cele. Komentatorzy wskazują, że poprzednicy Baracka Obamy, prezydenci Thomas Jefferson, Franklin D. Roosevelt czy Richard Nixon stosowali podobną taktykę, dość skutecznie omijając konkretne decyzje Kongresu. Por. S. Prakash, *op. cit.*, s. 290.

³³ Prawa wyborcze przysługują tylko obywatelom USA. O obywatelstwo starać się można po 5 latach od uzyskania zielonej karty (po 3 latach, w sytuacji gdy uzyskało się ją na podstawie małżeństwa).

Trzeba przyznać, że możliwość sądowej ingerencji w dyskusję nad efektywnością prezydenckich działań realizujących wolę Kongresu nie była przez konstytucjonalistów z Partii Demokratycznej zbyt poważnie brana pod uwagę. Dyskrecjonalność wykonawczych akcji prezydenckich jest historycznie udokumentowana, zarówno w zakresie stosunków między Kongresem i Prezydentem, jak i w relacjach federalnej egzekutywy i administracji stanowych. Prezydenci wielokrotnie podkreślali, że szybkość i efektywność działań wykonawczych zależy od ich uznania³⁴.

W istocie lekceważenie możliwości sądowego zablokowania rozporządzeń wykonawczych Prezydenta okazało się błędem politycznym. Kilkanaście stanów zwróciło się do sądów federalnych o weryfikację konstytucyjności reformy imigracyjnej³⁵. W Teksasie gubernator Greg Abbott (w chwili złożenia pozwu stanowy Prokurator Generalny) stwierdził, że „Prezydent zaniechał swoich obowiązków polegających na ścisłej egzekucji praw formalnie ustanowionych przez Kongres i postanowił zmienić (*rewrite*) prawo imigracyjne”³⁶.

Opinię gubernatora poparł Sąd Dystryktowy w Teksasie, który jako pierwszy sąd federalny zdecydował się 16 lutego 2015 r. na czasowe zablokowanie rozporządzeń wykonawczych prezydenta. Sędzia Andrew Hanen stwierdził, że naruszają one Akt o Procedurze Administracyjnej wymagający od Białego Domu pozostawienia odpowiedniego czasu Kongresowi i stanom na reakcję na jednostronne akcje egzekutywy. Administracja Obamy potwierdziła gotowość do respektowania nakazu sądu dystryktowego i opóźnienia wykonania reformy imigracyjnej, zapowiadając jednocześnie złożenie apelacji³⁷. W maju Sąd Apelacyjny dla V Okręgu podtrzymał tymczasowe zawieszenie programu DAPA, zaś w listopadzie podtrzymał wyrok sądu niższej instancji, orzekając o nielegalności *executive order* prezydenta³⁸.

Mimo wypowiedzi republikańskich polityków optymistycznie komentujących decyzję sądu z Teksasu, trzeba przyznać, że kwestia zaskarżalności (*justiciability*) akcji wykonawczych Prezydenta jest zawsze opcją kontrowersyjną, wy-

³⁴ Dla dyskusji prawnych aspektów relacji między Kongresem i administracją prezydenta Baracka Obamy por. Konferencja Stowarzyszenia Amerykańskich Szkół Prawa, 5 stycznia 2015 r., sesja *The Obama Presidency and Federalism*, CSPAN2 raport, <http://www.c-span.org/video/?323544-2/discussion-executive-action-federalism> [dostęp: 08.08.2015].

³⁵ Por. W. Richey, *Why 17 states are suing Obama administration over immigration action*, „The Christian Science Monitor”, December 3, 2014, <http://www.csmonitor.com/USA/Justice/2014/1203/Why-17-states-are-suing-Obama-administration-over-immigration-action-video> [dostęp: 08.08.2015].

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ J. Mullen, J. Diamond, *Obama vows to abide by immigration court order*, CNN, February 17, 2015, <http://www.cnn.com/2015/02/17/politics/texas-obama-immigration-injunction/index.html> [dostęp: 09.08.2015].

³⁸ Zob. M. Ford, *A Ruling against Obama Administration on Immigration*, The Atlantic, 10.11.2015, <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2015/11/fifth-circuit-obama-immigration/415077> [dostęp: 10.12.2015]. W chwili oddania artykułu do druku federalny Sąd Najwyższy nie rozpatrzył jeszcze odwołania administracji Obamy od wyroku Sądu Apelacyjnego.

magającą od sądów oceny wszystkich przesłanek, które motywują egzekutywę. Z jednej strony, od czasu decyzji Sądu Najwyższego w sprawie *Marbury v. Madison* z 1803 r. sądowa kontrola konstytucyjności prawa jest jedną z najbardziej podstawowych funkcji amerykańskiego sądownictwa³⁹. Z drugiej strony, decyzja o przyjęciu konkretnej sprawy do ostatecznego rozważenia przez Sąd Najwyższy (*writ of certiorari*) jest w znacznym stopniu dyskrejonalna i odmowa *certiorari* zależy od wielu czynników, wśród których polityczny, a nie prawny charakter kwestionowanej decyzji jest często decydujący (*political question*)⁴⁰.

Republikańscy politycy podzielili się w tej sprawie na dwie krytykujące się wzajemnie grupy. Jak podkreślał Daren Bakst w komentarzu opublikowanym w *The Daily Signal*, nie można oczekiwać, że sądy w krótkim terminie wydadzą wiążące decyzje o konstytucyjności rozporządzeń Prezydenta⁴¹. W interesie obywateli kontrowersje tego typu powinien sprawnie rozstrzygnąć Kongres.

Znaczna część republikańskich senatorów uważała jednak, że oddanie inicjatywy w ręce sądów jest politycznie najbezpieczniejszym rozwiązaniem. Kongres mógłby odmówić dofinansowania administracji odpowiedzialnej za realizację rozporządzeń wykonawczych Obamy, niemniej byłaby to strategia politycznie ryzykowana dla republikanów. Reprezentujący tę linię postępowania senator Lindsey Graham stwierdził:

Mam nadzieję, że moi koledzy z Izby zgodzą się, że naszą najsilniejszą kartą jest pozostawienie rozstrzygnięcia sprawy [konstytucjonalności prezydenckich rozporządzeń] sądowni. Jeżeli nie dostarczymy funduszy dla Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego, będzie za to obwiniana cała partia⁴².

W kręgu sporów strategicznych.

Reforma imigracyjna w Kongresie Stanów Zjednoczonych

W istocie, pod naciskiem mediów i w odpowiedzi na krytykę opieszałości Kongresu, Izba Reprezentantów 14 stycznia 2015 r. postanowiła podjąć akcję ustawodawczą blokującą wykonawcze rozporządzenia prezydenta. „Nie jest to łatwa de-

³⁹ Dla szerszej analizy historii amerykańskiego modelu kontroli konstytucjonalności prawa por. ogólnie W.E. Nelson, *Marbury v. Madison: The Origins and Legacy of Judicial Review*, Lawrence, KS 2000.

⁴⁰ Por. A. Semple, *Justiciability, Doctrine and Deference: Political Questions Before the U.S. Supreme Court and Private Applicant Standing Before the European Court of Justice*, [w:] *Public Procurement Analysis*, Trinity College Dublin – School of Law, April 4, 2007, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2298995 [dostęp: 09.08.2015].

⁴¹ D. Bakst, *Why Congress, Not Just the Courts, Must Address Obama's Executive Actions*, *The Daily Signal*, February 25, 2015, <http://dailysignal.com/2015/02/25/congress-not-just-courts-must-address-obamas-immigration-executive-actions> [dostęp 7.02.2016].

⁴² K. Scanlon, *Homeland Security Funding Expires Friday. Is Congress any Closer to a Solution?*, *The Daily Signal*, February 22, 2015, <http://dailysignal.com/2015/02/22/homeland-security-funding-expires-friday-congress-closer-solution/> [dostęp: 09.08.2015].

cyzja – stwierdził Przewodniczący Izby John Boehner – ale nie mamy alternatywy. Wykonawcze ekscesy są afrontem dla rządów prawa i samej Konstytucji”⁴³. Był to jednak dopiero pierwszy akt w nowej konfrontacji prezydenta z legislaturą.

Republikanie zapowiedzieli, że Kongres odmówi dotacji budżetowych na sfinansowanie planu prezydenta. Oznaczałoby to jednak ograniczenie wydatków na wzmocnienie kontroli granicznej, co w rezultacie zachęciłoby jedynie nielegalnych imigrantów do dalszych prób bezkarnego przekraczania południowej granicy Stanów.

Zgodnie z oczekiwaniami komentatorów akcja Izby Reprezentantów, zatwierdzająca fundusze dla Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego (DHS – *Department of Homeland Security*), lecz wyłączająca z budżetu środki potrzebne na zrealizowanie reformy imigracyjnej, udowodniła jedynie, że „pozorowana” determinacja jednej partii, nawet w wypadku jej kontroli nad większością głosów w obu izbach, jest niewystarczająca.

27 lutego 2015 r. wygasł zatwierdzony dla rządu tymczasowy budżet, co oznaczało trzy możliwe opcje: pierwsza, że *Department of Homeland Security* zamknie swoje operacje; druga, że Senat zatwierdzi nowe prowizorium budżetowe uchwalone przez Izbę Reprezentantów; trzecia, że odesłany przez Senat do Izby kolejny projekt budżetu zostanie przez Izbę poprawiony i postanowienia blokujące wydatki na reformę imigracyjną prezydenta zostaną wyeliminowane.

Każda z tych możliwości wydawała się nierealistyczna. Zamknięcie DHS oznaczałoby powrót do polityki zamrażającej najbardziej newralgiczne działania rządu (*shutdown of the government*). Niewątpliwie stanowiłoby to zagrożenie dla ogólnego bezpieczeństwa państwa. „Nie dajcie się zastraszyć” – zachęcali republikańskich senatorów konserwatyści z Izby.

„Nie zwiększajcie zagrożenia dla naszego bezpieczeństwa” – odpowiadała za demokratów ich reprezentantka w Izbie, Nancy Pelosi⁴⁴. Retoryka – jak podkreślały media – znowu przeważała nad priorytetami państwa.

W istocie, powtórka z impasu z roku 2013, w którym podobna strategia republikanów miała zablokować reformę zdrowia Obamy, wydawała się niemal nieuchronna. Akceptacja Senatu dla budżetu uchwalonego przez Izbę wymagałaby przewyciężenia filibusteringu demokratów, czyli uzyskania co najmniej poparcia 60 senatorów⁴⁵. Kilka pierwszych prób poddania prowizorium pod głosowanie Se-

⁴³ J. Siegel, *House Votes to Undo 4 years of Obama's Immigration Policies*, The Daily Signal, January 15, 2015, <http://dailysignal.com/2015/01/14/house-votes-undo-4-years-obamas-immigration-policies/> [dostęp: 09.08.2015]. Por. także M. Quinn, *House-Passed Immigration Plan Gets Bitter Response at GOP's Hershey Retreat*, The Daily Signal, January 15, 2015, <http://dailysignal.com/2015/01/15/house-passed-immigration-plan-gets-bitter-response-gop-hershey-retreat> [dostęp: 09.08.2015].

⁴⁴ Por. K. Harkness, *Conservatives aren't scared to hold their ground on Homeland Security Bill*, The Daily Signal, February 13, 2015, dostępny na stronie internetowej <http://dailysignal.com/2015/02/13/conservatives-arent-scared-hold-ground-homeland-security-bill> [dostęp: 09.08.2015].

⁴⁵ Dla wyjaśnienia mechanizmów amerykańskiego filibusteringu por. R.R. Ludwиковski, *Początki i zmierzch filibusteringu w Stanach Zjednoczonych*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Doktryny*

natu nie powiodło się⁴⁶. Wydawało się, że odesłanie przez Senat projektu budżetu z powrotem do Izby jedynie przedłuży impas⁴⁷. A jednak amerykański ping-pong trwał nadal i obserwatorzy zastanawiali się jedynie, która ze stron poczyni pierwsze ustępstwa i kogo opinia społeczna obwini za zamrożenie wypłat dla ponad 30 000 federalnych urzędników, pracowników oddziałów straży pożarnej, służb granicznych czy agentów wywiadu.

27 lutego 2015 r., czyli w dniu, w którym kończyło się przyznane przez Kongres prowizorium budżetowe dla DHS, republikańscy senatorowie zaakceptowali pierwszą propozycję kompromisu. Na wniosek Mitcha McConnella, przywódcy republikańskiej większości, Senat głosami obu partii uchwalił proponowany przez rząd budżet (tak zwany *clean act*) bez poprawki Izby wykluczającej z niego fundusze na realizację reformy imigracyjnej Obamy.

Oczyszczony z poprawek budżet powędrował z powrotem do Izby, w której frakcja republikańska zapowiedziała zwołanie konferencji Obu Izb, która mogłaby wypracować wspólną strategię, skutecznie blokującą wykonawcze „ekscesy” prezydenta. W oczekiwaniu na konferencję przywództwo republikanów zapowiedziało uchwalenie nowego prowizorium, przedłużającego finansowanie DHS o następne trzy tygodnie.

Ścieranie się kolejnych propozycji strategicznych zaczęło przypominać groteskę polityczną. Wobec zapowiedzi administracji, że prezydent podpisze prowizorium na trzy tygodnie, lecz zawetuje ostateczny akt budżetowy zawierający imigracyjne restrykcje, Speaker Boehner przyspieszył głosowanie. Wobec grożącego rozłamu w partii, 3 marca (a więc zaledwie cztery dni po głosowaniu w Senacie) Izba, nie czekając na zapowiadaną republikańską konferencję, głosami 287 do 167 uchwaliła „*clean*” budżet, który Prezydent podpisał następnego dnia⁴⁸.

Wkracza „The Donald”.

Reforma imigracyjna jako motyw przewodni kampanii prezydenckiej

Spory kongresowe dotyczące losu nielegalnych imigrantów, wykorzystujące decyzje budżetowe dla rozwiązania kwestii ustawodawczych, nie przyniosły żadnych

ustrojowe. Partie polityczne. Śladami idei Marka Sobolewskiego, red. J. Majchrowski, A. Zięba, Kraków 2015, s. 113–141.

⁴⁶ Por. komentarz K. Harkness, *op. cit.*

⁴⁷ E. Werner, *Congressional impasse over immigration, homeland security*, February 10, 2015, <http://news.yahoo.com/mcconnell-senate-stuck-over-bill-funding-homeland-dept-193718285.html> [dostęp: 09.08.2015].

⁴⁸ *White House: Obama signs homeland security funding bill*, Reuters via Yahoo! News, March 4, 2015, <http://www.reuters.com/article/us-usa-congress-security-idUSKBN0M02AM20150304> [dostęp: 09.08.2015]. Por. także komentarz R. Bluey, *‘A Strategy Doomed to Failure’: Conservatives Fault GOP Leadership After Homeland Security Funding Fight*, The Daily Signal, March 6, 2015, <http://dailysignal.com/2015/03/06/strategy-doomed-failure-conservatives-fault-gop-leadership-homeland-security-funding-fight/> [dostęp: 09.08.2015].

merytorycznych rozstrzygnięć. Stany Zjednoczone wkraczały zresztą w okres prezydenckiej kampanii wyborczej i to ona miała stworzyć warunki do kontynuacji debat nad przyszłością amerykańskiej polityki imigracyjnej.

16 czerwca 2015 r. Donald Trump, amerykański bilioner, celebryta znany z *reality shows*, ogłosił oficjalnie, że będzie się ubiegać o republikańską nominację prezydencką w wyborach w 2016 r. Nazywany przez media „The Donald” (jedyny-prawdziwy Donald) wygłosił w Nowym Yorku przemówienie programowe, w którym przyrzekał, że powtórnie uczyni „Amerykę wielką”.

Jednym z istotnych punktów jego wizji „przyszłych Stanów Zjednoczonych”, tym razem zupełnie niezgodnym z generalną polityką republikanów, była zapowiedź nałożenia wyższych podatków na najbogatszych Amerykanów. Wzmocnienie amerykańskiej klasy średniej poprzez opodatkowanie najbardziej uprzywilejowanych członków społeczeństwa było skutecznym propagandowym hasłem administracji Obamy, dziwiło jednak w ustach konkurującego o republikańską nominację bilionera⁴⁹.

Decyzja Trumpa, by ubiegać się o fotel prezydencki, wzbudziła kpiące reakcje medialnych ekspertów. Wydawało się, że kandydat na prezydenta z zaczesaną na czoło blond grzywką musi wzbudzić jedynie wesołe komentarze wyborców. Oczekiwano, że ataki Trumpa na powszechnie uznawanego za bohatera narodowego, więzionego i torturowanego przez lata w Wietnamie senatora Johna McCaina wzbudzą powszechne oburzenie. „Doceniam tych bohaterów, którzy cierpieli – twierdził Trump – ale nie tych, którzy dali się złapać”⁵⁰. Reakcja na aroganckie wystąpienia Trumpa była jednak słabsza niż przypuszczali amerykańscy komentatorzy polityczni.

Fakt, że Trump zaatakował skuteczność realizowanych przez administrację prezydenta Obamy celów i programów politycznych, takich jak walka z terroryzmem i z radykalizmem islamskim, polityka wschodnioazjatycka, a w szczególności współpraca handlowa Stanów z Chinami, nie wywołał zdziwienia; krytyka aktualnych programów rządowych stanowiła od zawsze element wyborczej strategii opozycji. Tym, co odróżniało Trumpa od innych republikańskich kandydatów z Jebem Bushem na czele, był wyjątkowo agresywny i bezkompromisowy atak na amerykańską politykę imigracyjną⁵¹.

⁴⁹ Donald Trump says he's OK with raising taxes on himself, August 27, 2015, <http://news.yahoo.com/donald-trump-says-ok-raising-113423800.html> [dostęp: 2.09.2015].

⁵⁰ Komentarz E. Scotta, M. Prestona i E. Bradnera, *Defiant Trump refuses to apologize to McCain*, July 20, 2015, <http://www.cnn.com/2015/07/18/politics/donald-trump-john-mccain-war-hero/index.html> [dostęp: 9.02.2015]. Por. również artykuł S. Olsyna, *36 Donald Trump Quotes That Prove He Can't Be President*, July 7, 2015, http://www.pressroomvip.com/g/21-donald-trump-president-candidate-dumbest-quotes-ever/?utm_source=Bing&utm_medium=TrumpQuotes [dostęp: 9.02.2015].

⁵¹ Por. uwagi E. Klein w artykule: *I read Donald Trump's immigration plan, and it's even crueler than I expected*, August 20, 2015, <http://www.vox.com/2015/8/18/9171919/donald-trump-immigration-plan> [dostęp: 9.02.2015].

Program reformy imigracyjnej Trumpa skoncentrował się na kilku stosunkowo ogólnikowych założeniach⁵². Po pierwsze, „The Donald” dowodził, że Amerykanie muszą uznać, że ich interesy jako obywateli mają priorytet. Administracja, zgodnie z tym założeniem, musi zrozumieć, że „naród bez granic nie jest narodem”. Trump przyrzekał, że jako prezydent zbuduje niemożliwy do przekroczenia mur wzdłuż południowej granicy państwa i że zmusi Meksyk do pokrycia kosztów tego projektu. Oczywiście Trump nie był przygotowany do odpowiedzi na pytanie, jakie środki nacisku zmusiłyby jednego z najważniejszych handlowych partnerów Stanów do akceptacji takiego pomysłu.

Po drugie, program Trumpa zakładał, że Stany Zjednoczone muszą co najmniej potroić liczbę agentów ICE, uprawnionych do ścigania nielegalnych imigrantów i przestępstw przemytniczych. Retoryka Trumpa wskazywała niejasno, że jest to potrzebne dla ochrony konstytucji i innych praw państwa, nie wskazywała jednak, jakie środki budżetowe mogą być na ten cel przeznaczone.

Po trzecie, Trump żądał, by nielegalni imigranci z rekordem kryminalnym zostali natychmiast deportowani do krajów ich pochodzenia. Po terrorystycznym ataku w Kalifornii, w którym 2 grudnia 2015 r. zginęło 14 Amerykanów, a 22 zostało rannych, Trump ogłosił, że jako rezydent wprowadzi generalny zakaz wjazdu muzułmanów do Stanów Zjednoczonych⁵³. Konstytucyjność podobnych projektów musiała wzbudzić niepokój przywódców Partii Republikańskiej. Mimo pozornej troski o dokładne przestrzeganie konstytucji, Trump zaatakował również XIV poprawkę, uzasadniając automatyczne nadawanie obywatelstwa osobom urodzonym na terytorium Stanów.

Trump, występujący na publicznych spotkaniach w nieodłącznej czerwonej czapeczce, obrażający dziennikarzy i wyrzucający ze spotkań krytykujących go interlokutorów, wyglądał zbyt groteskowo jak na poważnego kandydata na przywódcę najpotężniejszego państwa na świecie. Okazało się jednak, że amerykański system polityczny jeszcze raz zafundował swoim obserwatorom znaczącą niespodziankę.

Wkrótce po złożeniu oświadczenia, że będzie walczył o republikańską nominację, Trump oświadczył również, że jeżeli nie uzyska poparcia swojej partii, będzie kandydatem niezależnym. Mimo niepewności dotyczących konserwatywnych przekonań „The Donalda”, jego notowania zaczęły rosnąć. Pytani o powody swojego poparcia dla Trumpa uczestnicy ankiet przedwyborczych podkreślali, że mówi on ich językiem; jego program jest prosty, a on sam, ze względu na swoją fortunę, jest nieprzekupny. W końcu sierpnia, media doniosły, że u republikańskich

⁵² Pełny tekst propozycji Trumpa został opublikowany na stronie internetowej: *Immigration Reform That Will Make America Great Again*, <https://www.donaldjtrump.com/positions/immigrationreform> [dostęp: 9.02.2015].

⁵³ Por. M. Walsh, *Would Donald Trump's proposed ban on Muslims in the U.S. be constitutional?*, December 8, 2015, <https://www.yahoo.com/politics/would-donald-trumps-proposed-ban-on-muslims-in-220425404.html> [dostęp: 12.08.2015].

wyborców Donald Trump cieszy się poparciem 40,1% ankietowanych, wyprzedzając Bena Carsona (13% poparcia) i Jeba Busha (10%)⁵⁴.

Na początku września Trump, przekonany, że sondaże potwierdzają, że ma największe poparcie wśród republikańskich kandydatów, złożył oświadczenie, że pozostaje wierny Partii Republikańskiej i nawet w wypadku partyjnej nominacji innego kandydata uzna zwycięzcę wewnątrzpartyjnych wyborów. Choć w chwili obecnej trudno przesądzić, w jakim stopniu to oświadczenie zaważy na dalszych sondażach przedwyborczych, należy zauważyć, że strategia Trumpa jest nadal bardziej skuteczna niż zakładały to wszelkie wstępne medialne prognozy.

Podsumowanie

Artykuł skoncentrował się na amerykańskich turbulencjach politycznych związanych z debatami nad reformą imigracyjną. Jest to niewątpliwie jeden z najbardziej kontrowersyjnych tematów polaryzujących amerykańską opinię publiczną. Spróbujmy jednak w kilku zdaniach podsumować nasze obserwacje tego problemu z punktu widzenia generalnej oceny mechanizmów amerykańskiego politycznego procesu decyzyjnego.

Musimy przyznać, że dwie refleksje narzucają się tu najwyraźniej. Po pierwsze, trudno nie odnotować, że współczesne zmagania dwóch amerykańskich partii przypominają do pewnego stopnia walki mistrzów wrestlingu w tym kraju. Widz zastanawia się cały czas, czy uczestniczy w zaaranżowanym przedstawieniu, czy w prawdziwej walce, w której zmaltretowany przez przeciwnika zawodnik wstaje pełen wigoru i gotowości do dalszego boju.

Po drugie, należy jednak przyznać, że mimo powtarzających się impasów politycznych amerykański system nadal działa i jego gracze są gotowi do dalszej walki. Pozostają pytania: Czy jest to zmaganie pozorowane, wynikające z samej koncepcji amerykańskiej równowagi, czy też „ścieranie się” jest ważniejsze niż sam rezultat zapasów i czy taką koncepcję systemu mieli na myśli amerykańscy Ojcowie Założyciele? Czy wigor amerykańskich polityków i ich zmagania mogą wyrównać straty społeczne będące skutkiem wspomnianych impasów, czy ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego, przykładowo, nie jest większe niż wartość amnestii imigracyjnej? Są to pytania, na które nie ma w tej chwili jednoznacznej odpowiedzi – pozostaje jedynie wniosek, że należy je cały czas stawiać.

Dyskusja nad legalnością reformy imigracyjnej uzasadnia tę refleksję. Granica oddzielająca próby wypełnienia aktami wykonawczymi luk pozostawionych przez legislatywę od taktyk mających na celu ominięcie niewygodnych regulacji Kongresu jest niewyraźna. Praktyka potwierdza więc raz za razem fakt, że ela-

⁵⁴ Por. A. Swoyer, *Donald Trump Sets Record, Hits 40 Percent in New Poll*, August 26, 2015, <http://www.breitbart.com/big-government/2015/08/26/poll-donald-trump-sets-record-hits-40-percent-in-new-poll/> [dostęp: 9.02.2015].

styczność amerykańskiej Konstytucji sprawia, że odróżnienie konstytucyjnie nieuzasadnionych aspiracji ustawodawczych egzekutywy od dyskrecjonalności interpretacyjnej ustawodawstwa jest trudne. Refleksji tej towarzyszy jednak druga, że brak pewności prawnej, kto i w jakim zakresie jest podmiotem procesu decyzyjnego w państwie, pozwala na zastąpienie regulacji prawnych przez politycznie motywowane rozwiązania. Jest to konkluzja, która musi zaniepokoić obserwatorów amerykańskiej polityki.

American presidentialism in the light of Barack Obama's immigration reform

The main purpose of this article is to bring the reader into an atmosphere of intensity created by the political disputes about the need of immigration reform in the United States. It is unquestionable that problems of the immigrants, who for decades were crossing illegally American borders, contribute to internal political turbulences in this country.

This article proceeds on the assumption, that the immigration related problems created a social „melting pot” which became one of the most serious challenges for the American policymakers. The confrontation of the President with Congress was inevitable. On the one hand, Obama's administration started to regulate the status of illegal immigrants by executive orders; on the other hand, the Congress was determined to bloc these actions as illegal attempts of the President violating the prerogatives of the legislative body. The conflict resulted in the stalemates which seriously undermined the effectiveness of the American system of checks and balances. The lack of legal certainty, a necessary component of the reliability of the democratic governments, triggered the dispute over the values of the interpretational flexibility of the Constitution of the United States.

Key words: immigration reform, immigration policy, Constitution, Congress, President, separation of powers, checks and balances, executive orders