

Leszek Nowak: Prezydent Republiki – między królem a pierwszym obywatelem

Twórcy Konstytucji stanęli w obliczu sprzecznych oczekiwań. Z jednej strony obawiali się silnej władzy, zwłaszcza władzy jednostki, która kojarzyła się z tyranią. Z drugiej strony, czas zamętu poprzedzający uchwalenie Konstytucji zachęcał do stworzenia efektywnej władzy federalnej, w tym silnej egzekutywy – pisze Leszek Nowak w „Teologii Politycznej Co Tydzień”: „Washington. U fundamentów republiki”.

Na początku słynnych *Esejów politycznych federalistów* Aleksander Hamilton zastanawiał się, czy Amerykanie będą zdolni do stworzenia ustroju będącego rezultatem „refleksji i wyboru” czy też ich losem stanie się to, co jest doświadczeniem większości ludzi – życie pod władzą, która powstała w wyniku „przypadku i przymusu”. Twórcy amerykańskiego ustroju mieli poczucie wyjątkowości własnej sytuacji. W odróżnieniu od poddanych innych państw, którzy żyli pod władzą będącą rezultatem przymusu i zbiegu okoliczności, na które nie mieli wpływu, ustrój Stanów Zjednoczonych miał zostać podyktowany przez rozum w atmosferze wolności. Dotyczyło to różnych jego aspektów. Koncepcja podziału władzy, w tym urzędu prezydenta, była właśnie konsekwencją namysłu – wyciągnięcia wniosków zarówno z doświadczenia innych krajów, jak i doświadczeń własnych.

Niezwykłość Ojców Założycieli Stanów Zjednoczonych polega m.in. na tym, że – z pewnymi wyjątkami – najwybitniejsi politycy tego kraju należeli jednocześnie do jego elity intelektualnej. Można powiedzieć, że w ich przypadku nastąpiło spotkanie władzy i filozofii, o którym pisał Platon w *Państwie*. Amerykanie tworząc podstawy ustroju własnego państwa byli pilnymi czytelnikami wielkich historyków, prawników i filozofów, ale mieli też poczucie własnej oryginalności – uważali, że to, co tworzą, wnosi coś zupełnie unikalnego do dziejów polityki. Zakres ich lektur, przemyśleń i wpływów, był niezwykle szeroki. Amerykańscy Ojcowie Założyciele nie byli oczywiście tylko teoretykami. Niektórzy z nich nawet szczycili się, że to doświadczenie ważniejsze jest dla nich od abstrakcyjnie rozumianego rozumu. Oczywiście wiele doświadczeń wpłynęło na ich sposób myślenia. Chciałbym zwrócić uwagę jedynie na niektóre z nich – ważne dla zrozumienia kształtu amerykańskiej prezydentury.

Doświadczenie okresu kolonialnego, kiedy Amerykanie byli poddanymi Korony Brytyjskiej, pozostawiło pamięć o silnej egzekutywie. Mieszkańcy trzynastu kolonii byli poddanymi króla, ale w praktyce byli rządzani przez gubernatorów. Niemniej jednak protest przeciwko monarchii był ważnym wątkiem propagandy rewolucyjnej. Posługując się hiperboliczną retoryką, koloniści przedstawili bunt przeciwko władzy w Londynie jako walkę z tyranią. W konsekwencji okres rewolucji i wojny o niepodległość pozostawił po sobie silną niechęć wobec monarchizmu. Kształt nowego ustroju był przedmiotem sporu, jego uczestnicy, pomimo wielu różnic, uważali jednak, że ich przyszły ustrój nie powinien być taki sam jak ten w Wielkiej Brytanii.

Z drugiej strony, okres między 1777 a 1789 rokiem, w którym to mieszkańcy kolonii amerykańskich żyli pod rządami *Artykułów Konfederacji*, pozostawił w pamięci obraz władzy słabej i chaosu. W wyniku podpisania *Artykułów Konfederacji* związek między trzynastoma stanami/państwami, które odrzuciły władzę Korony brytyjskiej był bardzo luźny a Amerykanie stali się bezradni wobec wyzwań zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Konfederacja praktycznie pozbawiona była egzekutywy. Był to twór w dużej mierze deklaracyjny. Dlatego stworzenie skutecznej władzy federalnej, w tym efektywnej egzekutywy, było jednym z najważniejszych celów, dla których zwołano Konwencję Konstytucyjną w Filadelfii w 1787 r.

Twórcy Konstytucji stanęli w obliczu sprzecznych oczekiwań. Z jednej strony obawiali się silnej władzy, zwłaszcza władzy jednostki, która kojarzyła się z tyranią. Z drugiej strony, czas zamętu poprzedzający uchwalenie Konstytucji zachęcał do stworzenia efektywnej władzy federalnej, w tym silnej egzekutywy.

Amerykańscy Ojcowie Założyciele byli uczniami Monteskiusza. Podział władzy stanowił jedno z rozwiązań dla problemu facji politycznych, czyli grup stanowiących mniejszość lub większość społeczeństwa, które zabiegały o własne interesy, lekceważąc przy tym interes ogółu. Dzięki podziałowi władzy żadna frakcja nie mogła otrzymać jej w pełni. Monteskiusz uważał, że każda władza pełni funkcję ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską. Anglikom udało się zachować wolność, ponieważ rozdzielono poszczególne funkcje między różne urzędy. Przed twórcami amerykańskiej konstytucji stało zadanie zarówno stworzenia trzech władz, jak i odpowiedź na bardziej elementarne pytanie: jak określić zakres każdej z funkcji? Odpowiedź na pytanie,

czym jest egzekutywa, wbrew pozorom wcale nie jest oczywista. (To samo – dodam w nawiasie – można oczywiście powiedzieć o pozostałych dwóch władzach.)

Kiedy jeden z uczestników Konwencji Konstytucyjnej powiedział, że cała władza wykonawcza będzie skupiona w jednych rękach, na Sali zapanowała cisza. Takie rozwiązania oczywiście wywoływały złe skojarzenia. Amerykanie koncentrując władzę wykonawczą w jednym urzędzie przyjęli rozwiązanie, które jest raczej wyjątkowe niż typowe na tle współczesnych demokracji.

Istotne pytania dotyczyły zakresu władzy egzekutywy. Nie ma oczywiście powszechnie (zarówno w teorii, jak i praktyce politycznej) akceptowanego katalogu kompetencji, które można by określić jako uprawnienia władzy wykonawczej. Wśród uczestników amerykańskiej debaty konstytucyjnej w tej kwestii zdania były również podzielone.

Władza wykonawcza na pewno powinna zajmować się egzekwowaniem prawa. Czy do tego powinny jednak się sprowadzać jej kompetencje? Takie głosy padały w trakcie debaty, ale większość raczej szła dalej. Co z władzą dyskrecjonalną głowy państwa? Czy prezydent powinien decydować o obsadzaniu urzędów? Jakie kompetencje powinien posiadać prezydent w polityce zagranicznej i w sprawach związanych z prowadzeniem wojny? Czy powinien być zwierzchnikiem sił zbrojnych? Zadawano jeszcze bardziej kontrowersyjne pytania: czy na przykład prezydent, niczym europejski monarcha, może dysponować prawem łaski? (Przeciwny temu był jeden z liderów antyfederalistów, czyli przeciwników Konstytucji, George Mason)

Niektórzy konstytucjoniści zwracają uwagę na dosyć ogólnikowo zdefiniowane kompetencje prezydenta w Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Prezydent uzyskuje dosyć szerokie kompetencje, ale w niektórych przypadkach (obsadzanie urzędów, prowadzenie wojny) jest zobowiązany do współpracy z Senatem. Do dnia dzisiejszego trwa spór o to, czy tak silna prezydentura, z jaką niewątpliwie mamy do czynienia w Stanach Zjednoczonych, istotnie wynika z samej Konstytucji czy raczej jest konsekwencją praktyki i interpretacji (np. prowadzenie wojny).

Tak czy inaczej Amerykanie stworzyli skupioną w jednym urzędzie i obdarzoną szerokimi kompetencjami egzekutywę. Konstytucja oczywiście opisuje mechanizmy równoważenia i kontroli władz, w tym ograniczenia i kontroli egzekutywy, ale przepisy prawne są tylko częścią ustroju politycznego. Instytucje działają w kontekście kulturowym. Oczekiwania dotyczące ich funkcjonowania wynikają z tradycji politycznych, w których zawarte są pewne wzorce myślenia o polityce.

Jak to się stało, że to właśnie Amerykanie, którzy zbuntowali się przeciwko Koronie Brytyjskiej stworzyli urząd prezydenta najbardziej przypominający elekcyjną monarchię? Otóż, wprawdzie koloniści oskarżali króla Jerzego III o tyrańskie zapędy, to ich sposób rozumienia ustroju republikańskiego był bardziej złożony i subtelny. Pojęcie republikanizmu ma wiele warstw znaczeniowych; jedna z nich odnosi się do formy rządu rozumianej w sposób techniczny. Inaczej mówiąc, to odpowiedź na pytanie: kto powinien rządzić? Od czasów klasycznych,

republika oznaczała ustrój mieszany. Według klasycznej interpretacji Cyncerona – to połączenie pierwiastka monarchicznego (konsulowie), arystokracji albo rządu optymatów (Senat) i pierwiastka ludowego.

Istniało oczywiście wiele wersji teorii ustroju mieszanego. Na kolonistów amerykańskich duży wpływ wywarły pisma Williama Blackstone'a, angielskiego prawnika cieszącego się wówczas najwyższym autorytetem. W jego ujęciu Konstytucja angielska, stanowiąca połączenie władzy królewskiej (król), pierwiastka ludowego (Izba Gmin) i arystokratycznego (Izba Lordów) była przykładem ustroju mieszanego. Amerykanie byli spadkobiercami tej tradycji. Warto podkreślić znaczenie dziedzictwa angielskiego. Mimo że Amerykanie dokonali aktu secesji wobec Korony, to byli wytworem tradycji angielskiej. Autorzy angielscy, w tym na przykład cieszący się ogromnym uznaniem w Ameryce John Locke, podkreślali zasadnicze znaczenie w ustroju angielskim tzw. prerogatywy królewskiej – uważano, że w sytuacji zagrożenia państwa, król może czynić to, co uzna za słuszne dla ocalenia państwa. Ślady tej koncepcji również są widoczne w kształcie amerykańskiej prezydentury.

Amerykanie byli podzieleni w podejściu do kwestii, jak powinny być zmieszane poszczególne składniki ustroju mieszanego. Aleksander Hamilton był liderem i wyrazicielem stanowiska elitarnego, które cechowała nieufność wobec demokracji i przekonanie o konieczności stworzenia silnej władzy prezydenta, wspartego przez reprezentantów wywodzących się z elity społeczeństwa. Thomas Jefferson reprezentował stanowisko zwolenników demokracji, kojarzonych wówczas z partią francuską, nieufnego wobec monarchii europejskich. Jerzy Waszyngton, pierwszy prezydent Stanów Zjednoczonych, cieszył się poważaniem obu stronnictw, jednak w okresie jego dwóch kadencji,

oraz jednej kadencji jego następcy, Johna Adamsa, to federaliści Aleksandra Hamiltona wywierali decydujący wpływ na politykę amerykańską. Odcisnęli swoje piętno na sposobie pojmowania urzędu prezydenta. Zarówno Hamilton, jak i Adams nie wzbierali się przed porównaniem prezydenta do monarchy. Przeciwnie, atrybuty charakterystyczne dla władzy monarszej mogą tylko dodać prezydentowi autorytetu. Pompa towarzysząca inauguracji Waszyngtona jako prezydenta Stanów Zjednoczonych przypominała akt koronacji. Waszyngton pod pewnymi względami przypominał europejskich monarchów. Podobnie jak oni chętnie pozował do obrazów w majestatycznej pozie, z tą różnicą, że robił to częściej. Poruszał się w karocy zaprzężonej w sześć koni, otoczony wystawnym orszakiem. Mówiąc o sobie przyjął królewską formę *pluralis majestatis* – „My”.

Jak bardzo poważnie Amerykanie traktowali tę sprawę niech zilustruje krótka historyjka, która dzisiaj brzmi jak anegdota. Otóż Senat Stanów Zjednoczonych przez miesiąc prowadził dyskusję na temat sposobu, w jaki powinien być tytułowany prezydent Stanów Zjednoczonych. Powołano w tym celu nawet specjalną komisję, która zaproponowała następującą formę: „Jego Wysokość, Prezydent Stanów Zjednoczonych i obrońca ich Wolności”. Tego było jednak za dużo. Niektórzy stawiali pytanie: po co było się buntować przeciwko Koronie brytyjskiej, skoro próbuje się odtworzyć monarchię. Propozycja ostatecznie została odrzucona.

Zamiar przekształcenia urzędu prezydenta w odpowiednik monarchii nie miała szans powodzenia przede wszystkim ze względu na osobę samego Waszyngtona. Pierwszy prezydent Stanów Zjednoczonych był osobą cechującą się niezwykłą powściągliwością i umiarkowaniem. Z

pochodzenia był dżentelmenem w Wirginii; z zamiłowania – żołnierzem (świsł kul, które przelatwały nad jego głową na polu bitwy, wzbudzał w nim prawdziwą ekscytację). Postrzegał własną rolę, najpierw jako dowódca w wojnie o niepodległość, a następnie jako pierwszy prezydent Stanów Zjednoczonych – jako obowiązek. Podobnie jak wielu ludzi XVIII wieku Waszyngton uwielbiał teatr, sam zresztą w młodości chętnie brał udział w teatrze amatorskim. Publiczna aktywność była dla niego pewną rolą, którą należało odegrać najlepiej jak można, ale Waszyngton był zaprzeczeniem postaci tak dobrze znanych w historii, w których sprawowanie władzy budzi demony. Ulubioną sztuką teatralną Waszyngtona był *Cato* Josepha Addisona, sztuka poświęcona rzymskiemu politykowi, który stał się personifikacją cnót republikańskich.

Postać dżentelmena z Wirginii, widziana z perspektywy współczesnej egalitarnej kultury, wydaje się obrazem pochodzącym z innej epoki, ale w pewnym sensie jest to postać przejściowa, przygotowująca nową kulturę demokratyczną. Jako młody, szesnastoletni człowiek, Waszyngton skopiował z podręcznika dobrych manier (oryginalnie skompilowanego przez jezuitów) 110 zasad dobrego postępowania. Dziełko znane jako *110 rules of Civility & Decent Behavior in Company and Conversation* zawiera m.in. zalecenie, aby nie śmiać się zbyt głośno, nie siedzieć w towarzystwie, kiedy inni stoją, nie odwracać się plecami do osoby, która mówi i wiele innych wyrażających szacunek dla innych ludzi. Zachowanie Waszyngtona w towarzystwie stanowiło zaprzeczenie monarszego splendoru; podkreślano jego skromność i powściągliwość.

Warto jeszcze wspomnieć o jednej wspaniałej tradycji politycznej, która odcisnęła piętno na kulturze politycznej Ameryki i wpłynęła pośrednio na sposób pojmowania prezydentury – to myśl polityczna wigów angielskich. W sercu doktryny wigów znajdowała się nieufność wobec władzy politycznej. Nie byli oczywiście anarchistami, domagającymi się jej zniesienia; władza stanowiła konieczność, ale samo jej istnienie powinno budzić czujność. Władza powinna być kontrolowana przez mechanizmy instytucjonalne i prawne, ale także przez pewne wzorce zawarte w kulturze. Od osób sprawujących władzę należy oczekiwać bezinteresowności. Waszyngton doskonale wpisywał się w ten wzorzec. Jego ustąpienie z funkcji głównego dowódcy armii, w sytuacji, kiedy mógł sięgnąć po pełnię władzy, czy decyzja o nieubieganiu się o trzecią kadencję prezydenta, kiedy była ona w jego zasięgu – dostarczały bezprecedensowych przykładów bezinteresowności i samopoświęcenia dla dobra republiki.

Wpływ wigów jest ważnym źródłem nieufności do władzy federalnej, stale niezwykle silnej w Stanach Zjednoczonych. Jeśli chcemy zrozumieć siłę libertarianizmu w Ameryce, powracającego co pewien czas w różnych przebraniach, to kluczem nie jest talent pisarski Ayn Rand czy zdolności argumentacyjne Murraya Rothbarda, tylko ta stara tradycja, odnawiana przez różne wydarzenia.

Waszyngton był szanowany przez przeciwników, sposób, w jaki sprawował swój urząd miał decydujące znaczenie dla sukcesu młodej republiki, ale wielu z nich odnosiło się z nieufnością do praktyk i obyczajów przypominających za bardzo arystokratyczną Anglię. Kiedy urząd prezydenta obejmował Thomas Jefferson, trzeci prezydent Stanów Zjednoczonych i symbol amerykańskiej demokracji, jego

zwycięstwo odbierano jako nową rewolucję amerykańską. Pamiętając oczywiście o tym, że wówczas prezydenta wybierało kolegium elektorów, bez demokratycznego głosowania, Jefferson był pierwszym z prezydentów, którego do władzy wyniosła fala niezadowolenia wobec polityki rządu federalnego. Demokratyzacja wyborów prezydenckich była jednym z czynników, który sprawił, że urząd ten – paradoksalnie – dystansując się wobec wzorców monarchicznych, jeszcze bardziej zyskał na znaczeniu.

Leszek Nowak