

WOJCIECH KWIATKOWSKI

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

PRZEJMOWANIE WŁADZY PREZYDENCKIEJ W STANACH ZJEDNOCZONYCH

1. WSTĘP

Okres wyborów prezydenckich jest dla Ameryki i Amerykanów bardzo wyjątkowy, szczególnie dotyczy jednak dwóch osób – tej, która ostatecznie obejmie urząd prezydenta, oraz tej, której kadencja na tym stanowisku dobiega końca. Po doniosłej chwili składania przysięgi niemalże każdy nowo zaprzysiężony prezydent w pierwszych słowach inauguracyjnego przemówienia dziękuje swojemu poprzednikowi na urzędzie za służbę ojczyźnie. Stałym elementem tego wystąpienia jest też podkreślenie, że Stany Zjednoczone są jednym z nielicznych krajów, w których władza wykonawcza od ponad dwóch wieków przekazywana jest w sposób pokojowy. Nie każdy natomiast wie, że te chwile symbolicznie kończą także dość skomplikowany proces formalnego przekazywania prezydenckiej władzy (*transition*¹), z którym to też kończą się

¹ Podkreślenia wymaga tu fakt, że sam termin *transition* ma w USA kilka znaczeń. Pomijając korporacyjno-biznesowe jego zastosowanie oraz to, jakie omawiane jest w artykule, oznacza on także dość specyficzny okres naiwnej, acz głębokiej, wiary wyborców w to, że nowy prezydent i ludzie, którzy z nim będą współrządzić, nie popełnią błędów poprzednika, oraz że problemy, z którymi aktualnie zmagają się amerykańskie państwo, zostaną przez nich przewyciężone niemalże „jak za dotknięciem czarodziejskiej różdżki”.

bądź zaczynają nowe etapy w karierach tysięcy skupionych wokół obu prezydentów osób.

Głównym celem *transition* jest to, by nowy prezydent i wybrani przez niego na określone stanowiska ludzie mogli w możliwie najkrótszym czasie osiągnąć faktyczną zdolność do wykonywania powierzonych im zadań. Dla państwa amerykańskiego sprawne przeprowadzenie procedury jest ważne przede wszystkim ze względu na szczególną pozycję prezydenta w systemie władzy USA oraz wyzwania, jakim niemalże codziennie musi stawiać czoła. Nie mniej istotne jest też zaufanie, jakie wiele sojusznicznych krajów pokłada w Ameryce. Należyte zorganizowanie *transition* jest ważne także dla dalszej kariery politycznej prezydenta elekta, który dobrze wie, że pierwsze dni jego urzędowania będą dla wielu podstawą oceny całej jego prezydentury oraz że pierwsze miesiące jego urzędowania (określane czasami jako *presidential honeymoon*) to okres, w którym – mając najwyższe społeczne poparcie i jednocześnie zadeklarowaną wolę kompromisu ze strony politycznej opozycji – ma największe możliwości przeforsowania własnych projektów politycznych. Ostatecznie sprawne przeprowadzenie przekazania władzy wykonawczej jest też istotne dla odchodzącego prezydenta, bowiem pozwala mu zadośćuczynić treści złożonej kilka lat wcześniej prezydenckiej przysięgi² i w uporządkowany sposób przekazać następcy odpowiedzialność za państwo i jednocześnie – po raz ostatni na takim stanowisku – daje możliwość zaprezentowania narodowi własnej politycznej dojrzałości.

Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie interesujących z prawnego oraz politologicznego punktu widzenia mechanizmów i procedur postępowania stosowanych w ramach procesu przekazywania władzy wykonawczej w USA wówczas, gdy dochodzi do tego wskutek

² Zgodnie z Konstytucją przed objęciem urzędu prezydent składa następującą przysięgę lub ślubowanie: „Przysięgam (lub ślubuję) uroczyście, że będę wiernie sprawował urząd prezydenta Stanów Zjednoczonych oraz że zrobię wszystko, co w mojej mocy, aby dochować, strzec i bronić Konstytucji Stanów Zjednoczonych”. Na temat relacji pomiędzy treścią przysięgi a udziałem odchodzącego prezydenta w *transition* zob. także J.M. BEERMANN, W.P. MARSHALL, *The Constitutional Law of Presidential Transitions*, «North Carolina Law Review» 84.4/2006, s. 1256 i 1273-1276.

przeprowadzanych co cztery lata wyborów prezydenckich³. Ma też na celu wykazanie, że skuteczność przewidzianych w prawie federalnym mechanizmów oraz obowiązujących od dziesięcioleci zwyczajów jest w dużej mierze uzależniona od postawy odchodzącego prezydenta.

2. SPECYFIKA WYBORÓW PREZYDENCKICH I POLITYCZNO-SPOŁECZNE ZNACZENIE OKRESU POWYBORCZEGO W USA

Konstytucja z 1787 r.⁴ w sposób szczególny statuuje pozycję prezydenta, powierzając mu w art. II całą władzę wykonawczą i upoważnia go (w wielu sytuacjach za zgodą i radą Senatu) do obsadzania najważniejszych stanowisk w państwie. Czyni z niego także osobę odpowiedzialną za politykę zagraniczną, należyte wykonywanie prawa oraz głównodowodzącego siłami zbrojnymi. Konstytucja stanowi, że ta sama osoba nie może zostać prezydentem więcej niż dwa razy oraz że wraz z prezydentem wybierany jest (również na czteroletnią kadencję) wiceprezydent⁵. Wyłoniony co cztery lata w wyborach prezydent obejmuje urząd w roku powyborczym 20 stycznia w południe i w każdej kwestii jest w pełni niezależny od swego poprzednika. Wybory na urząd prezydenta zawsze odbywają się w pierwszy wtorek po pierwszym poniedziałku listopada roku podzielonego przez cztery. Ich istotą jest to,

³ Omawiana w artykule procedura nie ma zastosowania wówczas, gdy urząd prezydenta zostaje opróżniony przed końcem kadencji, a prezydentem – zgodnie z Konstytucją – zostaje wiceprezydent. Pomijając to, że nie staje się on wówczas prezydentem elektem oraz że nie mają do takich sytuacji zastosowania regulacje przewidziane w ustawie o przekazywaniu władzy wykonawczej, historia Stanów Zjednoczonych pokazała, że taka sytuacja związana jest z pewnym nadzwyczajnym wydarzeniem (najczęściej z gwałtowną śmiercią prezydenta) i nie daje wiceprezydentowi nawet faktycznej możliwości przygotowania się do przejęcia władzy na zasadach poruszonych w artykule.

⁴ Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki z 1787 r.

⁵ Ten w ramach władzy wykonawczej nie ma praktycznie żadnych konstytucyjnych uprawnień, ale w razie usunięcia prezydenta z urzędu, jego śmierci lub ustąpienia zostaje prezydentem, a w niektórych sytuacjach będzie czasowo pełnić jego obowiązki.

że są to wybory pośrednie – w listopadowych wyborach każdy stan⁶ wyznacza elektorów w liczbie równej jego reprezentacji w obydwu izbach Kongresu, a osoba, która zdobędzie więcej niż połowę głosów elektorów (obecnie co najmniej 270), zostaje prezydentem. Elektorzy zbierają się w siedzibie władz stanowych w pierwszy poniedziałek po drugiej środku grudnia i tam oddają głosy. Są one następnie przesyłane przewodniczącemu Senatowi, który 6 stycznia roku powyborczego oficjalnie liczy głosy w obecności przedstawicieli obu izb Kongresu. Z prawnego punktu widzenia wtedy dopiero można mówić o prezydencie elekcie oraz wiceprezydencie elekcie.

Styczniowe liczenie głosów jest jednak czynnością czysto formalną, gdyż zwycięzca jest znany zazwyczaj już w dniu wyboru elektorów w poszczególnych stanach⁷, a ta informacja dostępna jest najczęściej jeszcze w wieczór wyborczy. Z tą chwilą osoba odbiera powyborcze gratulacje i zaproszenia do złożenia wizyty od większości światowych przywódców, a przyznana już w chwili startu w wyborach prezydenckich ochrona US Secret Service⁸ podlega znacznemu rozszerzeniu. Do złożenia przysięgi prezydent elekt jest jednak *de iure* „zwyczajnym obywatelem” (chyba że jest np. aktualnym wiceprezydentem). W szczególności nie może wydawać żadnych poleceń bądź podejmować decyzji zastrzeżonych w Konstytucji i ustawach dla prezydenta. Niepisanym zwyczajem jest też to, że do dnia zaprzysiężenia unika on wizyt w stolicy państwa,

⁶ W myśl XXIII noweli również mieszkańcy Dystryktu Kolumbii w wyborach prezydenckich mają prawo do wyboru tylu elektorów, ilu mieliby przedstawiciele w Kongresie, gdyby Dystrykt był stanem.

⁷ Jest tak, ponieważ poza Maine i Nebraską kandydat, który uzyskał chociażby minimalną większość głosów w danym stanie, uzyskuje wszystkie głosy elektorskie przypadające na ten stan, elektorzy natomiast niemalże zawsze głosują tak, jak obiecywali przed wyborami.

⁸ Ustawowe zagwarantowanie ochrony Secret Service polityków startujących w wyborach o urząd prezydenta i wiceprezydenta jest następstwem zabójstwa w 1968 r. kandydującego z ramienia Partii Republikańskiej Roberta Kennedy’ego. W myśl § 3056 sekcji 18 kodeksu Stanów Zjednoczonych ochroną objęci są tzw. główni kandydaci. Ochrona samego prezydenta elekta została natomiast wprowadzona w 1951 r.

chcąc jakby w ten sposób podkreślić, że piastunem urzędu jest nadal odchodzący prezydent, a kraj nie podlega swojej „dwuwładzy”⁹.

Urzędujący władarz Białego Domu natomiast do południa 20 stycznia roku powyborczego ma pełnię prezydenckiej władzy¹⁰, ale jego możliwości politycznego oddziaływania na otoczenie są w tym czasie mocno ograniczone (stąd osobę taką zwykło się zresztą nazywać w USA *lame duck* – dosł. „kulawym kaczołem”¹¹). Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy stał się on politykiem niepopularnym bądź przegrał walkę o reelekcję¹². Czując odwróconą w kierunku następcy uwagę obywateli oraz zagranicznych polityków i mediów, przygotowuje ostatni etap swojej prezydentury, tj. pożegnanie z odpowiednikami z państw trzecich, podległymi mu współpracownikami oraz tymi, którzy towarzyszyli mu w trakcie jego urzędowania, wykonując swoje własne obowiązki (jak np. akredytowani przy Białym Domu dziennikarze). Tradycją ostatnich dni jego urzędowania jest też to, że wygłasza on ostatnie w swej karierze politycznej orędzie do narodu (*Presidential Farewell Address to the Nation*),

⁹ Wielokrotnie podkreśla się na przykład, że prezydent elekt oraz jego *transition team* są związani ustawą Logana z 1799 r., która wprowadza kary dla osób prywatnych za prowadzenie negocjacji z władzami skonfliktowanych z USA państw, bez stosownego umocowania rządu federalnego.

¹⁰ Dał temu wyraz np. G.H. Bush, który miesiąc po przegranych przez siebie wyborach zdecydował o wysłaniu amerykańskich żołnierzy do Somalii (grudzień 1992) czy B. Clinton, który w ostatniej godzinie urzędowania ulaskawił 140 osób (styczeń 2001).

¹¹ Sam termin odnosi się do kaczuki, która nie jest w stanie nadążyć za swoim stadem, co czyni ją celem dla drapieżników. Stosowany był już w XVIII w. w odniesieniu do londyńskich maklerów giełdowych niezdolnych do spłaty własnych długów. Uważa się, że w polityce amerykańskiej pierwsze jego zastosowanie miało miejsce w styczniu 1863 r., kiedy to w Dzienniku Urzędowym Kongresu (*Congressional Globe*) znalazły się relacje dotyczące debaty nad Sądem do spraw Roszczeń od rządu federalnego. Gwoli rzetelności warto też dodać, że coraz częściej tak samo postrzegany jest prezydent, który – będąc zazwyczaj liderem swojej partii – w połowie drugiej kadencji utracił na rzecz partii opozycyjnej większość w obu izbach Kongresu. W praktyce sytuacja ta uniemożliwia mu bowiem skuteczne inicjowanie działań legislacyjnych, zawieranie umów międzynarodowych czy swobodną politykę nominacyjną.

¹² J.M. BEERMANN, W.P. MARSHALL, *op. cit.*, s. 1259.

w którym dokonuje podsumowania swojego urzędowania i jednocześnie raz jeszcze dziękuje za zaufanie, jakim naród obdarzył go przed laty¹³.

3. ISTOTA *TRANSITION*. GENEZA I PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA USTAWY O PRZEKAZYWANIU WŁADZY WYKONAWCZEJ

Transition należy rozumieć jako całokształt procedur i czynności wynikających z obowiązujących przepisów prawa albo będących częścią etosu politycznego Stanów Zjednoczonych, które związane są z przekazywaniem władzy wykonawczej. W realiach amerykańskich przez pojęcie skutecznego przekazania władzy należy najogólniej rozumieć to, na ile efektywnie w pierwszych dniach od zaprzysiężenia nowy prezydent oraz ludzie wchodzący w skład jego administracji osiągną zdolność do wykonywania swoich uprawnień i realizowania przedwyborczych obietnic. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że to, w jakim zakresie cel ten zostanie osiągnięty, jest zależne nie tylko od istniejących procedur i czynności, lecz jest także wynikiową innych, często niezależnych od siebie, czynników.

Jakkolwiek samo przekazywanie władzy prezydenckiej w USA pamięta końcówkę XVIII w., to dopiero od kilkudziesięciu lat kwestie te są oparte na przyjętym przez Kongres prawie oraz na ustabilizowanych politycznych zwyczajach. Wcześniej *transition* były organizowane *ad hoc* przez prezydentów elektów wspólnie z lepiej bądź gorzej chętnymi do współpracy ustępującymi włodarzami Białego Domu¹⁴. Ponieważ jednak okres po II wojnie światowej przemodelował sytuację geopolityczną, a państwo amerykańskie stanęło w nowej roli lidera „wolnego świata”,

¹³ Zwyczaj ten ustanowił pierwszy prezydent USA, tj. George Washington, który pod koniec swojej drugiej kadencji sporządził list podsumowujący swoją wieloletnią służbę publiczną. Został on opublikowany w prasie na kilka tygodni przed głosowaniem kolegium elektorów w sprawie wyboru jego następcy.

¹⁴ Zdarzało się nawet, że prezydenci elekcji (np. Andrew Jackson, Thomas Jefferson) przybywali do stolicy USA dopiero w przeddzień dnia, w którym obejmowali urząd. Powodem takiego zachowania były niewątpliwie antagonizmy polityczne między nimi a ustępującymi poprzednikami.

prywatnie organizowane procedury przejścia władzy wykonawczej przez prezydenta elekta nie tylko nie pasowały do mocarstwa atomowego, ale stały się wręcz zagrożeniem – zarówno dla samych Stanów Zjednoczonych, jak i pewnych wartości, które kraj ten zaczął uosabiać. Jednocześnie takie działania, jak zainicjowane przez Harry'ego Trumana (i praktykowane przez kolejnych prezydentów) zapraszanie swojego następcy do Białego Domu celem omówienia z nim wszystkich kwestii związanych z przekazaniem władzy oraz aktualnym stanem państwa, jawiły się jako eleganckie i pasujące do etosu prezydentury, lecz głęboko niewystarczające.

W 1963 r. Kongres, z inicjatywy prezydenta Johna Fitzgeralda Kennedy'ego, rozpoczął prace nad ustawą o przekazywaniu władzy prezydenckiej¹⁵. Stała się ona prawem rok później i – wraz z kilkunastoma nowelami – jest do dziś podstawą wszystkich oficjalnych czynności składających się na *transition*. Już w pierwszych zdaniach ustawy stwierdzono, że podstawowym założeniem ustawodawcy jest „zapewnienie uporządkowanego transferu władzy wykonawczej, w związku z upływem kadencji prezydenta”, a cała ustawa wyraźnie potraktowała przygotowanie prezydenta elekta do sprawowania władzy wykonawczej nie jako jego prywatną sprawę, ale kwestię istotną z punktu widzenia interesu narodowego oraz słusznego interesu obywateli. Z tego też tytułu uznano na przykład, że działania te powinny być objęte finansowaniem z budżetu federalnego, a nie prywatnych darowizn czy środków partyjnych. Z biegiem lat ustawowo określono również zasady, na jakich prezydentowi elektowi i ludziom pomagającym mu w przejściu władzy umożliwiony będzie dostęp do informacji niejawnych oraz – co najważniejsze – przyznano im narzędzia służące temu, by przed 20 stycznia roku powyborczego w możliwie najkrótszym czasie prezydent elekt mógł przeprowadzić procedurę doboru osób, które obejmą kluczowe stanowiska w jego administracji. Zobowiązano też odchodzącego prezydenta, by odpowiednio wcześniej utworzył specjalną Radę Koordynacyjną (White House Transition Coordinating Council) składającą się z urzędników Białego Domu wysokiego szczebla oraz rady koordynacyjne

¹⁵ Presidential Transition Act of 1963, Public Law 88-277.

poszczególnych agencji federalnych (agency transition directors council), składające się każdorazowo z urzędników wysokiego szczebla pracujących w tych instytucjach, a w projekcie ustawy budżetowej (obejmującej rok wyborów prezydenckich) zabezpieczył określoną kwotę pieniędzy „na cele należytego wykonania postanowień ustawy”¹⁶. Ustawa nakłada też obowiązek przedstawienia komisjom obu izb Kongresu (tj. Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee i House Oversight and Reform Committee) raportu z przygotowań do *transition* – odpowiednio na sześć i na trzy miesiące przed wyborami.

Warto zauważyć, że wraz z działaniami ustawodawczymi na przestrzeni dziesięcioleci zmieniało się podejście samych polityków do tej kwestii, stąd też z mechanizmami przewidzianymi przez prawo przeplatają się różnego rodzaju polityczne imponderabilia, mające jednak realny wpływ na późniejszą skuteczność prac nowej administracji. Wzajemny szacunek, poczucie odpowiedzialności za kraj oraz to, jak postawę polityków oceni społeczeństwo, sprawiają, że w większym bądź mniejszym zakresie dochodzi w tym okresie do współpracy pomiędzy ustępującym prezydentem i prezydentem elektem. Owa współpraca przebiega zarówno bezpośrednio pomiędzy nimi, jak i pomiędzy tworzonymi przez każdego z nich zespołami do spraw przekazania władzy (zob. dalsza część opracowania). Prezydent elekt uzyskuje na przykład wgląd w szczegóły poufnych projektów z zakresu polityki międzynarodowej, jakie aktualna administracja realizuje i jakie będą oddziaływać na prace i plany nowej¹⁷. Dojrzałość polityczna ustępującego prezydenta nakazuje mu natomiast jeśli nie wstrzymanie się, to przynajmniej konsultowanie

¹⁶ Zakładają tak ustawy Presidential Transitions Improvements Act of 2015 (Pub. L. 114-136) oraz Presidential Transitions Enhancement Act of 2019 (Pub. L. 116-121). Na ten temat zob. także J.P. ZOEFFER, *The Law of Presidential Transitions*, «The Yale Law Journal» 129.8/2020, s. 2517.

¹⁷ Gwoli przykładu: prezydent elekt J. Carter już w dniu ogłoszenia nieformalnych wyników wyborów otrzymał do wiadomości 50 dokumentów od administracji G. Forda, które dotyczyły takich kwestii, jak reforma służby zdrowia, działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii, reorganizacja aparatu federalnego czy nowelizacja ustawy budżetowej. Szerzej: S. SMITH, *Presidential Transitions*, «Congressional Research Service», RL30736, 2008, s. 15, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30736.pdf> (dostęp 20 listopada 2020 r.).

ze swoim następcą niektórych decyzji i inicjatyw podejmowanych w tym czasie, które to będą istotnie oddziaływać na kraj czy relacje z innymi państwami w przyszłości. Historia pokazała także, że urzędujący prezydent może przedstawić, w ramach przysługujących mu kompetencji, innym organom państwowym określone propozycje prezydenta elekta (jeżeli oczywiście zostanie przez niego o coś takiego poproszony¹⁸).

4. PRESIDENTIAL TRANSITION TEAM

Od kilkudziesięciu lat kandydaci na urząd prezydenta tworzą wokół siebie zespół ludzi, którzy w razie ich wygranej będą odpowiedzialni za organizację i przebieg przekazania władzy wykonawczej (tzw. *transition team*). Zasadniczo można tu jednak mówić o dwóch różnych zespołach. Pierwszy (tzw. *pre-election transition team*) jest tworzony w okresie przedwyborczym przez polityków ubiegających się jeszcze o nominację partyjną¹⁹, drugi natomiast (tzw. *post-election transition team*) jest tworzony jedynie przez zwycięzcę listopadowych wyborów niezwłocznie po ich nieformalnym ogłoszeniu²⁰. Również urzędujący prezydent – niezależnie od tego, czy ubiega się o reelekcję, czy też nie – musi powołać wspomnianą Radę Koordynacyjną odpowiedzialną za należyte przygotowanie całej procedury po stronie aktualnego piastuna urzędu.

Skład osobowy *pre-election transition team* ubiegającego się o fotel prezydenta USA polityka jest ściśle powiązany z dynamiką kampanii

¹⁸ Jako przykład posłużyć może działanie George'a W. Busha, który na prośbę swojego następcy wystąpił na początku stycznia 2009 r. do Kongresu z wnioskiem o zwolnienie zarezerwowanych w budżecie środków przewidzianych na przezwyciężanie kryzysu gospodarczego w USA z 2007 r. Ułatwiło to nowemu prezydentowi sprawne wykorzystanie tych środków niemalże natychmiast po przejęciu przez niego władzy.

¹⁹ Gwoli przykładu, Jimmy Carter rozpoczął prace w tym zakresie w kwietniu roku wyborczego – niezwłocznie po tym, jak uzyskał nominację Partii Demokratycznej. Również na wiosnę w roku wyborczym konkretne kroki w tej materii podjął R. Reagan. Zob. J.P. BURKE, *The Contemporary Presidency: The Obama Presidential Transition: An Early Assessment*, «Presidential Studies Quarterly» 39.3/2009, s. 575.

²⁰ Potrzeba tworzenia obu zespołów nie dotyczy urzędującego prezydenta starającego się o reelekcję.

wyborczej – na początku jest to nieformalny i działający w dyskrekcji zespół najbardziej zaufanych ludzi polityka ubiegającego się o nominację partyjną. Z chwilą jej otrzymania skład tej grupy powiększa się o kolejnych ekspertów, a nazwiska i walory konkretnych osób są sukcesywnie ujawniane i omawiane na przykład w mediach. Trzeba tu jednak wyraźnie podkreślić, że grupa ta nie jest tożsama z zespołem organizującym kampanię wyborczą kandydata na urząd prezydenta, niekoniecznie musi nawet urzędować w stolicy USA²¹. Są to bowiem starannie wyselekcjonowane osoby, które brały udział w takich przedsięwzięciach wcześniej, z dużym rozeznaniem w sytuacji geopolitycznej i doświadczeniem w funkcjonowaniu zarówno mediów, Białego Domu, jak i całej waszyngtońskiej administracji oraz znający metodykę pracy zarówno Senatu, jak i służb specjalnych. Znaczenie tego gremium wzrosło po tragicznych dla USA wydarzeniach z września 2001 r., stąd też w 2004 r. Kongres w formie ustawy²² w pewien sposób usankcjonował proceder tworzenia tego typu zespołu, umożliwiając kandydatowi na urząd prezydenta – jeszcze przed listopadowymi wyborami – zwrócenie się do stosownych służb z wnioskiem o lustrację członków tego zespołu²³. Jest to o tyle istotne, że osoby te – reprezentując określonych kandydatów na urząd prezydenta – uczestniczą później w przeprowadzanych regularnie przez urzędników departamentów Bezpieczeństwa Krajowego, Stanu czy Obrony briefingach mających związek z bezpieczeństwem narodowym USA²⁴. Warto też dodać, że w 2010 r. w kolejnej noweli ustawy Kongres umożliwił pokrycie kosztów działania *pre-election transition team* z budżetu federalnego.

Bardziej sformalizowane prace przeprowadzane są jednak wówczas, gdy po listopadowych wyborach ich zwycięzca jest znany. Jednym z jego pierwszych zadań jest wówczas oficjalne skompletowanie zespołu do spraw przekazania władzy (*post-election transition team*). Jest on

²¹ *Pre-election transition team* Billa Clintona miał swoją siedzibę w Little Rock w Arkansas.

²² Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Public Law 108-458.

²³ Przed wyborami z 2008 r. każdy z kandydatów złożył wnioski o lustrację około 150 osób wchodzących w skład *pre-election transition team*.

²⁴ Zob. J.P. BURKE, *op. cit.*, s. 580.

pewnego rodzaju mieszanką wspomnianego powyżej *pre-election transition team* oraz ludzi będących wcześniej członkami sztabu wyborczego prezydenta elekta. Cały skład zespołu działający na jego rzecz jest podawany do publicznej wiadomości, a jego siedzibą są przede wszystkim budynki w stolicy USA. Szefem zespołu (liczącego w trakcie *transition* 2008-2009 łącznie około 450 osób²⁵) jest osoba, która z jednej strony jest zaufanym człowiekiem prezydenta elekta, a z drugiej – posiada doświadczenie w tego typu przedsięwzięciach, ma zdolności przywódcze, duże doświadczenie w negocjacjach politycznych i dobrze zna liczne niuanse pracy administracji federalnej²⁶. Warto też nadmienić, że w ramach *post-election transition team* osobno funkcjonuje stanowisko dyrektora wykonawczego, który odpowiada za bieżące działania podejmowane przez ten zespół w ramach procesu przejmowania władzy.

Podstawowym zadaniem *post-election transition team* jest wspomaganie prezydenta elekta w kompletowaniu składu jego przyszłego gabinetu oraz wyszukiwanie i przeprowadzanie wstępnej oceny kwalifikacji potencjalnych kandydatów na określone stanowiska w administracji federalnej. To z grona tych osób prezydent elekt wybiera też osoby będące w tym czasie jego „łącznikiem” z Kongresem, każdym z 15 departamentów i najważniejszymi agencjami federalnymi (zob. poniżej). Natomiast ta część zespołu do spraw przekazania władzy, która pochodzi ze sztabu wyborczego prezydenta elekta, ma za zadanie dokonanie przeglądu rozporządzeń, które ten będzie chciał zmienić bądź uchylić jako niepasujące do jego wersji realizacji władzy wykonawczej w USA. Jednocześnie osoby te będą pracowały nad tekstem tych

²⁵ Jak słusznie zauważa Zoeffer, osoby te mają dość specyficzny status. Podlegają bowiem tym samym zasadom, co pełnoetatowi pracownicy rządowi w zakresie konfliktu interesów, nadużycia stanowiska czy przekupstwa. Z drugiej strony nie podlegają ograniczeniom dotyczącym np. wykonywania innej pracy czy reprezentacji innych osób. Zob. J.P. ZOEFFER, *op. cit.*, s. 2508-1509.

²⁶ I tak w trakcie przekazywania władzy po wyborach z 2000 r. szefem całego zespołu George’a W. Busha był wiceprezydent elekt Richard Cheney. Bezpośrednio przed wyborami był on prezesem zarządu i dyrektorem wykonawczym dużego koncernu naftowego. Wcześniej natomiast zasiadał w Izbie Reprezentantów, był też urzędnikiem pełniącym funkcje Szefa Personelu Białego Domu i Sekretarzem Obrony. W 2016 r. szefem zespołu był natomiast wiceprezydent elekt Mike Pence.

rozporządzeń i memorandumów, które wedle zamierzeń nowego prezydenta powinny wejść w życie niezwłocznie po przejęciu przez niego władzy²⁷. Ich zadaniem jest też podjęcie działań mających na celu sprawną realizację zamierzeń nowego prezydenta w ramach polityki zagranicznej państwa²⁸. Mogą także przeprowadzać niektóre czynności na przykład w ramach istniejącej procedury prezydenckiego prawa łaski²⁹ wówczas, gdy prezydent elekt będzie chciał z takiego uprawnienia skorzystać już w pierwszych dniach swojego urzędowania. Grupa ta będzie też szacowała czy na przykład w celu realizacji przedwyborczych obietnic nie należy znieść nowych stanowisk/biur w ramach Białego Domu bądź je utworzyć.

Z kolei w wypadku Rady Koordynacyjnej tworzonej przez aktualnego piastuna urzędu prezydenta regułą jest, że zasiadają w niej urzędnicy wysokiego szczebla Białego Domu (m.in. Szef Personelu Białego Domu), kierownicy departamentów bądź ich zastępcy oraz kierownicy innych wskazanych przez prezydenta agencji federalnych. Ich zadaniem jest informowanie na bieżąco zespół(oły) kandydata(ów) na urząd

²⁷ Gwoli przykładowi – już w dzień po zaprzysiężeniu B. Obama wydał dwa memoranda do podległych mu instytucji federalnych. W pierwszym (*Transparency and Open Government*) podkreślił znaczenie przejrzystości działań administracji federalnej, udziału społeczeństwa w życiu publicznym i wzajemnej współpracy. W drugim natomiast (*Freedom of Information Act*) wprowadził domniemanie, w myśl którego jeżeli obywatel, działając na podstawie ustawy o dostępie do informacji, chce uzyskać informację na jakiś temat, a organ, do którego skierowano prośbę, nie do końca wie, czy może ją udostępnić, to powinien to uczynić.

²⁸ Gwoli przykładowi – po ogłoszeniu wyników wyborów J. Carter nakazał członkom swojego zespołu podjęcie działań mających na celu jak najszybsze podpisanie umowy z Panamą regulującej dalsze funkcjonowanie Kanału Panamskiego, Ronald Reagan chciał, by jego administracja jak najszybciej sfinalizowała umowę na dostawę samolotów wojskowych dla Arabii Saudyjskiej, natomiast B. Clinton chciał jak najszybciej rozwiązać kwestię konfliktu na Bałkanach. Szerzej G.P. HASTEDT, A.J. EKSTEROWICZ, *Perils of Presidential Transition*, «Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations» 2.1/2001, s. 69-71, 72-74 i 79-81, http://kmsl.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/29924/ichaptersection_singledocument/e2a21cea-7a4d-4b35-b1b0-462f14fc73ae/en/09_eksterowick.pdf (dostęp 20 listopada 2020 r.).

²⁹ Zob. W. KWIATKOWSKI, *Federalne prawo łaski w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, «Zeszyty Prawnicze» 15.3/2015, s. 86-88.

o kluczowych kwestiach związanych z pracą obecnej administracji czy bieżącą sytuacją międzynarodową i zagrożeniami dla bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. Mając na uwadze aktualny stan zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz to, że nowa administracja w pierwszych dniach funkcjonowania jest co do zasady najmniej doświadczona (i z tego powodu najmniej wydolna), wespół z członkami zespołu prezydenta elekta będą oni na nowo tworzyli i testowali procedury reagowania – adekwatne do mogących wystąpić w tym newralgicznym dla USA czasie zagrożeń (*crisis management*)³⁰. W ramach swoich kompetencji będą mogli także działać w celu skutecznej realizacji zamierzeń nowego prezydenta (np. dokonywać niektórych czynności sprawdzających w ramach wspomnianej wcześniej procedury ułaskawieniowej).

5. DAŻENIE DO SPRAWNEGO OBSADZENIA STANOWISK W ADMINISTRACJI FEDERALNEJ

Ponieważ stanowiska, których obsadzenie wymaga rady i zgody Senatu, nie ulegają automatycznemu opróżnieniu z chwilą końca kadencji prezydenta, zwyczajem jest, że wraz z odchodzącym włodarzem Białego Domu dymisję składają wszyscy członkowie jego gabinetu w randze sekretarza oraz inni tzw. urzędnicy wysokiego szczebla³¹, a nowy prezydent dymisję przyjmuje³² – jednocześnie przedstawiając Senatowi (najczęściej w dniu zaprzysiężenia) własne kandydatury na te

³⁰ W ramach tych czynności można np. przeprowadzić symulację sytuacji kryzysowej (tzw. *crisis training*).

³¹ Najogólniej za takich uznać można wszystkie osoby powoływane na stanowisko za radą i zgodą Senatu, ale z wyłączeniem członków tzw. niezależnych komisji bądź agencji regulacyjnych. Chodzi tu np. o podsekretarzy departamentów (a w wypadku różnego rodzaju służb – osoby piastujące stanowiska w tych instytucjach do poziomu zastępcy szefa danej instytucji) oraz ambasadorów i przedstawicieli USA w różnego rodzaju instytucjach międzynarodowych.

³² Warto jednak dodać, że nowy prezydent nie zawsze jest chętny przyjąć taką dymisję. Przykładem może być tu pozostawienie przez Baracka Obamę na stanowisku Sekretarza Obrony Roberta Gatesa (powołanego przez prezydenta G.W. Busha), który był piastunem tego urzędu aż do 2011 r.

stanowiska. Drugą kategorią osób, które odchodzą wraz z prezydentem, są członkowie Urzędu Wykonawczego Prezydenta Stanów Zjednoczonych. Osobną kategorią są natomiast rzesze urzędników tzw. niższego szczebla³³ – zatrudnionych przez poprzednią administrację na przykład w poszczególnych departamentach na różnego rodzaju stanowiskach doradczych czy analitycznych. To wszystko sprawia, że nowy prezydent staje w perspektywie niezwłocznego obsadzenia ponad czterech tysięcy stanowisk³⁴, z czego część (z grupy pierwszej i drugiej) będzie bezpośrednio jego decyzją.

W pierwszej kolejności prezydent elekt będzie dążył do wyszukania osób, które obejmą stanowiska sekretarzy oraz właściwych podsekretarzy 15 departamentów, kierowników agencji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe, Szefa Personelu Białego Domu czy członków Gabinetu Wykonawczego Prezydenta. I choć tego typu działanie może być postrzegane jedynie jako troska o jego własną polityczną karierę, to od 2004 r. obowiązek przedstawienia w jak najszybszym możliwym czasie od dnia wyborów nazwisk osób, którymi chciałby on obsadzić stanowiska związane z bezpieczeństwem narodowym (do poziomu podsekretarzy włącznie), nałożono na niego ustawowo. Jednocześnie też postanowiono, że właściwe dla przeprowadzenia procedury weryfikacji życiorysu kandydatów na nominatów instytucje (zob. dalsza część opracowania) będą traktowały takie kwestie priorytetowo – tak, żeby nowy prezydent w dniu złożenia przysięgi miał gotową listę osób, które przedstawi Senatowi do zatwierdzenia³⁵. Ten proceduje według

³³ Z uwagi na mnogość procedur obsadzania takich stanowisk najogólniej za takich urzędników uznać można osoby niepowoływane na stanowisko za radą i zgodą Senat, ale np. przez kierownika danej jednostki.

³⁴ Za: J.P. ZOFFER, *op. cit.*, s. 2503.

³⁵ Szerzej zob. CH.M. DAVIS, J.W. MANSFIELD, *Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations*, «Congressional Research Service», R30959, 2013 r., <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30959.pdf> (dostęp 20 listopada 2020). Warto podkreślić, że postanowienia ustawy miały na celu przede wszystkim jak najszybsze dopuszczenie tych osób do materiałów uznanych w myśl prawa federalnego za niejawne oraz sprawdzenie tego, czy dają one rękojmiej należytego wykonywania swoich przyszłych obowiązków, a nie sprawdzenie ich na okoliczność późniejszych przesłuchań w Senacie.

własnych, utrwalonych już reguł i tak właściwie nie wiążą go żadne konkretne terminy w tej materii.

6. VETTING KANDYDATÓW NA STANOWISKA FEDERALNE I PRACE W SENACIE

W normalnym trybie urzędujący prezydent przy powoływaniu urzędników korzysta z pomocy – będącego częścią Gabinetu Wykonawczego Prezydenta – Biura do spraw Personelu (Office of Presidential Personnel). Organ ten ma za zadanie dokonanie wstępnej weryfikacji wskazanych przez prezydenta kandydatów na określone stanowisko bądź wyszukanie odpowiednich osób wówczas, gdy prezydent nie ma własnego kandydata. Biuro to będzie też inicjowało określoną w prawie federalnym procedurę lustracji osoby, której powierzone ma zostać określone stanowisko federalne (*vetting*)³⁶. Jest ona przeprowadzana pod kątem ewentualnego naruszenia przez nią prawa albo ogólnie przyjętych standardów etycznych w przeszłości, ma też na celu sprawdzenie, czy osoba, którą prezydent chce powołać na określone stanowisko, daje rękojmię zachowania tajemnicy państwowej i jednocześnie – czy będzie stała na straży etosu urzędnika federalnego³⁷. Postępowanie lustracyjne jest

³⁶ Nazwa tej procedury jest wspólna zarówno dla administracji federalnej, jak i np. biznesu, choć w zależności od tego, którego sektora dotyczy – w różny sposób i przez różne podmioty jest przeprowadzana.

³⁷ Przy dobrej kooperacji ze służbami skutecznie przeprowadzony *vetting* zmniejsza podatność urzędnika na ewentualny szantaż oraz zapewnia ochronę reputacji – zarówno nominata, jak i samego prezydenta. Nierzadko jego wnikliwe przeprowadzenie ma także wpływ na sprawne zatwierdzenie w Senacie kandydata na dane stanowisko. Ten bowiem bardzo często dokonuje publicznych i jawnych przesłuchań nominatów i może w każdym postępowaniu użyć dostępnych mu mechanizmów (np. wezwać świadków) celem sprawdzenia określonej kwestii związanej z nominatem. Trzeba mieć też na uwadze, że istotną rolę w całej tej procedurze pełnią w USA media i dziennikarze. Historia pokazała, że w wypadku wielu kandydatur to oni – przeprowadzając własne dziennikarskie dochodzenia – ujawnili na tyle istotne informacje z życia nominata (które ten celowo bądź z braku świadomości zataił), że spowodowały one jego wycofanie się z ubiegania o stanowisko albo zmianę decyzji prezydenta bądź Senatu.

uzależnione od stanowiska, jakie ma zostać obsadzone, jednak dokonywane jest – niezależnie od siebie – przez kilka instytucji jednocześnie. Są to Federalne Biuro Śledcze (Federal Bureau of Investigation), Urząd Skarbowy (Internal Revenue Service) oraz niezależne od prezydenta Biuro do spraw Etyki (Office of Government Ethics)³⁸. Instytucje te bazują przede wszystkim na weryfikacji uzupełnionych przez zainteresowanych i dostosowanych do rangi stanowiska formularzy, choć osoba taka może zostać poproszona przez wymienione wyżej instytucje o złożenie dodatkowych wyjaśnień. Pomyślnie zakończony *vetting* powoduje, że prezydent bez obaw może przedstawić kandydaturę Senatowi. Tam, zgodnie z wewnętrznym regulaminem, sprawa jest kierowana do rozpoznania właściwej ze względu na przedmiot przyszłej pracy nominata komisji³⁹. Jej zadaniem jest sporządzenie konkluzji co do tej nominacji dla całej izby.

W wypadku prezydenta elekta i jego wyborów personalnych procedura jest nieco odmienna. Przede wszystkim do 20 stycznia roku powyborczego – jako zwyczajny obywatel – nie może on formalnie wręczyć nominacji na jakiegokolwiek stanowisko federalne, nie może też samodzielnie zainicjować procedury uzyskiwania „rady i zgody” Senatowi⁴⁰. Ponieważ jednorazowo będzie musiał przedstawić Senatowi dość dużą liczbę nominacji⁴¹, to dokonując swoich pierwszych decyzji personalnych, musi w większym stopniu zadbać między innymi o to,

³⁸ Osoba taka może zostać poproszona o uzupełnienie różnego rodzaju formularzy (m.in.: *Public Financial Disclosure Report, Questionnaire for National Security Positions, White House Personal Data Statement Questionnaire*) pozwalających służbom na uzyskanie w usystematyzowany sposób bezpośrednio od zainteresowanego informacji będących w ich zainteresowaniu.

³⁹ Nominat jest wówczas proszony o uzupełnienie stworzonego na potrzeby spotkania z członkami komisji formularza zawierającego serię pytań. Pisemna odpowiedź na nie jest podstawą kolejnego etapu prac komisji, tj. przesłuchania nominata podczas obrad. W tej fazie jest on pytany o różne kwestie – zarówno z życia zawodowego, jak i osobistego, na posiedzenia te mogą być też zapraszane osoby „z zewnątrz”, które pod przysięgą zeznają co do określonych okoliczności mogących mieć związek z nominatem.

⁴⁰ Zob. CH.M. DAVIS, J.W. MANSFIELD, *op. cit.*; J.P. ZOFFER, *op. cit.*, s.2510.

⁴¹ Jeszcze w okresie *transition* nowy prezydent może też poprosić aktualnego piastuna określonego urzędu (powołanego przez poprzedniego prezydenta), aby ten

aby zapewnić różnorodność kulturowo-rasową wśród nominatów, to, by osoby te pochodziły z różnych regionów kraju, a ponadto – by reprezentowały różne frakcje w popierającej go partii. Jednocześnie ma on też świadomość tego, że wybranie osoby, która z różnych względów nie zostanie zatwierdzona przez Senat, może zmniejszyć późniejszą efektywność jego administracji, a w dużej mierze także narazić na szwank jego, dopiero co budowaną, reputację jako głowy państwa⁴².

Postępowanie mające na celu uzupełnienie stanowisk federalnych w ramach *transition* składa się zasadniczo z dwóch faz. W pierwszej z nich po uzyskaniu zgody zainteresowanego weryfikacji kandydata dokonuje *transition team* prezydenta elekta. Oprócz działań własnych mogą oni uzyskać od Federalnego Urzędu Zarządzania Kadrami w formie elektronicznej podstawowe informacje (np. z różnego rodzaju rejestrów karnych) na temat przeszłości ewentualnego nominata⁴³. W fazie drugiej lustracja jest dokonywana przez wspomniane wyżej służby, które jednak powinny zdążyć ze swoimi postępowaniami przed zaprzysiężeniem prezydenta. Kolejną różnicą jest to, że jakkolwiek formalnie nowo wybrany prezydent może *de iure* przedłożyć listę konkretnych nominatów Senatowi dopiero po 20 stycznia roku powyborczego, to od kilkudziesięciu lat właściwe komisje Senatu – celem usprawnienia całej procedury – same zapraszają na posiedzenia stosownych komisji osoby, które „najprawdopodobniej zostaną przedstawione przez nowego prezydenta Senatowi do zatwierdzenia”. Posiłkują się przy tym na przykład wewnątrzpartyjnymi bądź luźno formułowanymi w trakcie

nie składał dymisji, co przy zgodzie urzędnika powoduje, że będzie on mógł uznać dane stanowisko za obsadzone.

⁴² Powody niezatwierdzenia nominacji przez Senat mogą dotyczyć zarówno kwestii związanych z życiem osobistym nominata, oficjalnie wyrażanych przez niego poglądów na określone kwestie, jak i zastrzeżeń co do przebiegu jego dotychczasowej kariery zawodowej. Z taką sytuacją spotkał się George .W. Bush, któremu Senat odmówił zatwierdzenia kandydata na stanowisko Sekretarza Obrony, czy Bill. Clinton, którego kandydat na stanowisko prokuratora generalnego został zatwierdzony w trzecim głosowaniu.

⁴³ Możliwość taką przewiduje ustawa o reformie służb wywiadowczych oraz zapobieganiu terroryzmu z 2004 r. (The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004; Public Law 108-458).

kampanii wyborczej sugestiami prezydenta elekta⁴⁴. Szczególnego znaczenia nabierają tu zwłaszcza nazwiska kierowników poszczególnych departamentów oraz kierowników tych instytucji, które odpowiadają za bezpieczeństwo narodowe. Jak słusznie zauważa Zoffer⁴⁵, nierzadko nierzetelnie przeprowadzony *vetting* przekłada się na skuteczność działania i społeczny odbiór całej nowej administracji, czego najlepszym przykładem jest wadliwa procedura weryfikacji Michaela Flynna na stanowisko Doradcy do spraw Bezpieczeństwa Narodowego w administracji Donalda Trumpa⁴⁶.

7. FINANSOWANIE PRZEKAZANIA WŁADZY

Choć wielokrotnie nowelizowana, ustawa z lat 60. XX w. jest do dzisiaj podstawowym aktem prawnym, na podstawie którego prezydent elekt oraz wiceprezydent elekt mogą uzyskać z budżetu federalnego środki na pokrycie wydatków związanych z organizacją przejęcia przez nich władzy wykonawczej. Ustawa przewiduje pokrycie wydatków (do określonej kwoty) związanych z:

- wynagrodzeniami członków *transition team* i ewentualnie doradców zewnętrznych;
- najmem lokali oraz ich niezbędnym wyposażeniem;

⁴⁴ I tak, podczas przejmowania władzy przez prezydenta Reagana komisje Senatu przesłuchały jego potencjalnych nominatów na stanowiska sekretarzy obrony, stanu oraz skarbu i wydały swoją opinię plenum Senatu, zanim ten został prezydentem. Umożliwiło to Senatowi głosowanie nad nimi w dniu zaprzysiężenia nowego prezydenta. Zob. H.B. HOGUE, M. BEARDEN, B. PALMER, *Filling Advice and Consent Positions at the Outset of a New Administration*, «Congressional Research Service», R40119, grudzień 2008, s. 6.

⁴⁵ J.P. ZOFFER, *op. cit.*, s. 2505.

⁴⁶ Generał Michael Flynn pełnił swoją funkcję przez nieco ponad trzy tygodnie od objęcia urzędu przez Donalda Trumpa. Ustąpił ze stanowiska po tym, jak wyszło na jaw, że w okresie między wyborami prezydenckimi i zaprzysiężeniem nowego prezydenta utrzymywał kontakty z ambasadą Rosji oraz że zataił te informacje przed wiceprezydentem i FBI.

- zakupem biletów lotniczych (bądź pokryciem kosztów użytkowania maszyn będących w dyspozycji administracji federalnej);
- transportem rzeczy;
- kosztami korespondencji i rozmów telefonicznych.

Pierwotnie kwotę przewidzianą na ten cel było 900 tys. USD⁴⁷, w 1976 r. nowelą ustawy⁴⁸ zwiększono ją do 2 mln USD i jako beneficjenta części tej sumy wyraźnie wskazano też wiceprezydenta. Natomiast kolejną nowelą z 1988 r.⁴⁹ kwotę ponownie zwiększono – tym razem do 3,5 mln USD, postanawiając jednocześnie, że w kolejnych latach będzie dokonywana automatyczna jej waloryzacja w oparciu o wskaźniki inflacji. Obecna administracja zabezpieczyła na cel *transition* kwotę ponad 9 mln USD. Nowela ustawy o przekazywaniu władzy prezydenckiej dokonana w 1976 r. zagwarantowała także środki (początkowo w kwocie 1 mln USD, w 1988 r. zwiększone do 1,5 mln USD) odchodzącemu prezydentowi i wiceprezydentowi na organizację ich „wyprowadzki” z rządowych siedzib⁵⁰. Warto zauważyć, że ustawa nie przewiduje możliwości finansowania z budżetu federalnego wydatków związanych z przekazaniem władzy wykonawczej wówczas, gdy dojdzie do tego w roku budżetowym innym niż ten, który obejmuje konstytucyjny termin do przeprowadzenia wyborów prezydenckich (tj. w sytuacji, gdy wiceprezydent bądź kolejne osoby w linii sukcesji prezydenckiej obejmą urząd prezydenta wskutek opróżnienia tego stanowiska⁵¹).

⁴⁷ Wysokość tej kwoty była wielokrotnie nowelizowana; na 2012 r. wynosiła około 8 mln USD. Dodatkowo urzędujący prezydent – mając na uwadze aktualną sytuację zewnętrzną i wewnętrzną kraju – może w projekcie ustawy budżetowej zasugerować kwotę wyższą, niż wynika to z tekstu ustawy.

⁴⁸ An act to revise the appropriation authorization for the Presidential Transition Act of 1963, 1976, Pub. L. 94-499.

⁴⁹ Presidential Transitions Effectiveness Act of 1998, Pub. L. 100-398.

⁵⁰ Przyjmuje się, że środki te nie przysługiwałyby im wówczas, gdyby piastuni tych urzędów zostali usunięci ze stanowisk w procedurze impeachmentu.

⁵¹ W sytuacji takiej został postawiony m.in. wiceprezydent Gerald Ford, który o tym, że zostanie 38. Prezydentem, dowiedział się od urzędującego prezydenta Richarda Nixona dzień przed oficjalnym ogłoszeniem przez niego tego faktu, a swoje wcześniejsze nieformalne przygotowania do przejścia władzy oparł jedynie na własnej

Środkami, o których mowa w ustawie, nie może bezpośrednio dysponować ani ustępujący prezydent, ani też prezydent elekt, ani też obecni czy przyszli urzędnicy Białego Bomu. Pozostają one w dyspozycji kierownika Federalnej Administracji Usług Ogólnych – GSA (General Services Administration)⁵² – od okresu, w którym kandydaci na urząd prezydenta uzyskują nominację partyjną do 30 dni po zaprzysiężeniu nowego prezydenta. Kierownik GSA – na wniosek osoby upoważnionej⁵³ – zobowiązany jest do płatności za określone towary bądź usługi. Ponieważ oficjalnie z prezydentem elektem mamy do czynienia dopiero po zliczeniu głosów dnia 6 stycznia roku powyborczego, do 2010 r. prawo za „osobę upoważnioną” uznawało „kandydata na urząd prezydenta, który po najbliższych wyborach prezydenckich ponad wszelką wątpliwość zostanie prezydentem elektem” (tzw. *apparent successful candidate*) oraz odpowiednio kandydata na urząd wiceprezydenta, który „ponad wszelką wątpliwość zostanie wiceprezydentem elektem”. Fakt ten stwierdzał kierownik GSA, a ustawa nie przewidywała w tym zakresie żadnej procedury zaskarżenia jego decyzji do sądu⁵⁴.

Wzrastające zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych było głównym powodem przyjęcia przez Kongres w 2010 r. noweli ustawy z 1964 r. w tej materii⁵⁵. Jej istotą było przesunięcie mo-

ocenie całej sytuacji związanej z aferą Watergate i musiał je dodatkowo skonfrontować z poczuciem lojalności wobec urzędującego prezydenta.

⁵² Instytucja ta zaliczana jest do tzw. niezależnych agencji federalnych i jako taka cieszy się pewną autonomią od prezydenta.

⁵³ Ustawa stanowi, że prezydent elekt oraz wiceprezydent elekt mogą wyznaczyć asystentów, którzy w ich imieniu będą dysponowali określoną kwotą pieniędzy oraz będą mieli prawo żądać od kierownika GSA realizacji innych świadczeń przewidzianych w ustawie.

⁵⁴ Tak ogólne ujęcie tej kwestii było powodem, dla którego po wyborach z 2000 r. (w których to niejasną przez około pięć tygodni od dnia wyborów kwestią było to, któremu kandydatowi zostaną przypisane głosy elektorские z Florydy) David J. Barram – ówczesny kierownik GSA do 14 grudnia nie przekazał środków pieniężnych oraz nie zapewnił innych przewidzianych w ustawie świadczeń G.W. Bushowi.

⁵⁵ Pre-Election Presidential Transition Act of 2010, Public Law 111-283. Na ten temat zob. także H.B. HOGUE, *Presidential Transition Act: Provisions and Funding*, «Congressional Research Service», RS22979, s. 1, <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS22979.pdf> (dostęp 23 stycznia 2015 r.).

mentu, w którym kierownik GSA mógł rozpocząć rozdysponowywanie środków przewidzianych w ustawie na *transition* z dnia nieformalnego ogłoszenia wyników wyborów na okres, w którym kandydaci na urząd prezydenta uzyskują nominację partyjną (ma to miejsce mniej więcej pół roku przed wyborami). W ten sposób finansowaniem objęte zostały wysiłki kandydata na urząd prezydenta w ramach wspomnianego już *pre-election transition team*. Ustawa potwierdza utrwalony w USA model dwupartyjny, bowiem wyraźnie wspomina o środkach, które przysługują kandydatom (*eligible candidate*) pochodzącym z tzw. dużych partii⁵⁶ (a pominąwszy okres do pierwszej połowy XIX w. do takich zalicza się w USA Partię Republikańską oraz Partię Demokratyczną). Jednocześnie jednak kierownik GSA może przeznaczyć środki dla kandydatów pochodzących „z innych partii”, którzy według jego rozeznania mają szansę na wygraną w wyborach na urząd prezydenta⁵⁷. Warto dodać, że nowela ustawy nie przewiduje żadnej procedury zaskarżenia jego decyzji do sądu. Obliguje za to kierownika GSA do poinformowania kandydatów w stosownym czasie poprzedzającym wybory prezydenckie o możliwości uzyskania środków z budżetu federalnego i równego ich rozdzielienia oraz tego, że środki te nie mogą w jakikolwiek sposób być używane do finansowania kampanii wyborczej⁵⁸.

Drugim ważnym postanowieniem noweli z 2010 r. było wprowadzenie możliwości częściowego finansowania *transition* ze środków, jakie kandydat na prezydenta oraz kandydat na wiceprezydenta zebrali na ten cel (np. w formie darowizn od swoich sympatyków) przed bądź po wyborach prezydenckich. Ustawą określono górny limit takich darowizn (maksymalnie 5 tys. USD) niezależnie od tego, czy darczyńcą była osoba fizyczna czy osoba prawna. Jeżeli kandydat na prezydenta bądź wiceprezydenta decyduje się na korzystanie z takiej możliwości,

⁵⁶ 26 U.S.C. § 9002(6).

⁵⁷ Cytując dosłownie: „[...] any other candidate who has been determined by the Administrator to be among the principal contenders for the general election to such offices”.

⁵⁸ Po zakończeniu przewidzianej w ustawie procedury kierownik GSA jest zobowiązany do podsumowania i upublicznienia całości przedsięwzięć, jakie podjęli nowy prezydent oraz nowy wiceprezydent.

to musi ujawnić kierownikowi GSA datę oraz kwotę darowizny, a także dane darczyńcy. Po zakończeniu przewidzianej w ustawie procedury kierownik GSA jest zobowiązany do podsumowania i upublicznienia całości wydatków, jakie zostały dokonane w ramach *transition*, przy czym wydatki ze źródeł pozabudżetowych muszą zostać osobno ujęte. Możliwość pełnej kontroli wydatków poniesionych w ramach *transition* ma także Kongresowe Biuro Obrachunkowe (GAO)⁵⁹.

8. PRÓBA OCENY

Ponieważ już kilkadziesiąt razy dochodziło w USA do zmiany na stanowisku prezydenta, a regulacje prawne dotyczące przekazywania władzy funkcjonują od ponad pół wieku, warto zadać sobie pytanie, czy wypracowane w ramach *transition* mechanizmy i procedury postępowania są rzeczywiście skuteczne. Chcąc odpowiedzieć na to pytanie, trzeba zauważyć, że ostateczna ocena nie jest i nie może być jednoznaczna. Samo istnienie procedur określonych w ustawie czy też zwyczajów nie oznacza bowiem, że przekazywanie władzy wykonawczej w USA wygląda zawsze tak samo i przynosi taki sam efekt. To, na ile sprawnie nowy władca Białego Domu przejmie władzę, jest wynikiem także innych, często niezależnych od siebie czynników, z których główne to:

- czy do zmiany władzy dochodzi pomiędzy politykami tej samej partii;
- czy po stronie odchodzącego prezydenta jest realna wola do jak najszerzej współpracy z następcą czy też pozostaje on w tym czasie biernym uczestnikiem *transition* i literalnie wykonuje postanowienia ustawy albo też czy kontestuje niekorzystny dla siebie wynik wyborów prezydenckich;

⁵⁹ Jest to podporządkowana Kongresowi USA instytucja, do zadań której należy wspieranie federalnej władzy ustawodawczej w wykonywaniu jej konstytucyjnych obowiązków związanych z rzetelnym wydatkowaniem środków publicznych. Zadanie to jest realizowane głównie przez rozliczanie federalnych organów z wydawania przez nie środków publicznych.

- kogo kandydat na stanowisko prezydenta wybierze w skład swojego *pre election transition team* oraz kiedy zespół ten tworzy;
- kogo prezydent elekt wybierze jako szefa *post election transition team*, jakie przed nim postawi zadania i w jakim zakresie zostanie on umocowany na przykład do selekcji kandydatów na określone stanowiska w nowej administracji;
- w jakim zakresie nowy prezydent będzie chciał zreorganizować – w ramach przysługujących mu uprawnień – strukturę administracyjną Białego Domu;
- w jakim zakresie nowy prezydent będzie chciał obsadzić stanowiska federalne własnymi nominatami, a które osoby zdecyduje się (za ich zgodą) „przejąć” po swoim poprzedniku;
- czy partia, która popiera nowego prezydenta, ma większość w Senacie zabezpieczającą sprawne przeprowadzanie procedury w stosownej komisji oraz późniejsze zatwierdzenie nominatów prezydenta;
- czy nominaci w pełni współpracują z instytucjami dokonującymi *vetting* oraz czy w razie istotnych problemów w tym zakresie są oni gotowi do szybkiego wycofania się z ubiegania się o stanowisko federalne.

Jak zauważają Hogue, Bearden i Palmer, w ciągu pierwszych 100 dni prezydentury Ronalda Reagana Senat zatwierdził jedynie 20% jego nominacji, w wypadku prezydenta Billa Clintona wskaźnik ten wynosił 10%, a w wypadku prezydenta George’a W. Busha jedynie 6%⁶⁰. Warto zauważyć, że jakkolwiek omawiane powyżej ustawy z 2004 i 2010 r. nałożyły na odchodzącą administrację określone obowiązki oraz dały prezydentowi elektowi narzędzia do usprawnienia procedury wyszukiwania kandydatów na określone stanowiska i lepszego przygotowania się do sprawowania władzy, to tak właściwie nie przewidują żadnej sankcji za naruszenie przez niego tych przepisów.

⁶⁰ Zob. H.B. HOGUE, M. BEARDEN, B. PALMER, *op. cit.*, s. 2.

PRZEJMOWANIE WŁADZY PREZYDENCKIEJ W STANACH ZJEDNOCZONYCH

Streszczenie

Artykuł omawia procedurę przekazywania władzy prezydenckiej w USA. Jest to złożony i wieloetapowy proces, w trakcie którego prezydent-elekt Stanów Zjednoczonych przygotowuje się do przejęcia kontroli nad administracją federalną USA od urzędującego prezydenta. Procedura ta formalnie rozpoczyna się w chwili, gdy znany jest zwycięzca listopadowych wyborów i trwa do dnia inauguracji, kiedy to prezydent-elekt składa przysięgę. W artykule omówiono zarówno kluczowe rozwiązania ustawy o przekazywaniu władzy prezydenckiej z 1963 roku (tj. weryfikacja kandydatów na stanowiska w nowej administracji, czy zasady organizowania codziennych briefingów z zakresu informacji mających znaczenie dla bezpieczeństwa narodowego USA), jak i niepisane zwyczaje panujące w tym czasie.

THE TRANSFER OF EXECUTIVE POWER IN THE USA

Summary

The aim of this article is to present the mechanisms and procedures used in the transfer of executive power in the USA. From the legal point of view, this process is particularly interesting when it occurs as a result of a presidential election, which is held every four years. The issues involved have been fairly precisely defined in US federal regulations adopted decades ago and amended many times, but there are also various kinds of imponderables which play a substantial role in the efficient transfer of power. This article also aims to show that the effectiveness of the mechanisms prescribed in federal law and the customs that have been observed for decades largely depends on the attitude and conduct of the outgoing president.

Słowa kluczowe: przekazywanie władzy; prezydent USA; prezydent-elekt; wybory prezydenckie.

Keywords: transition; transfer of power; US president; president-elect; US presidential elections.

Literatura

- BEERMANN J.M., MARSHALL W.P., *The Constitutional Law of Presidential Transitions*, «North Carolina Law Review» 84.4/2006, s. 1253-1290.
- BURKE J.P., *The Contemporary Presidency: The Obama Presidential Transition: An Early Assessment*, «Presidential Studies Quarterly» 39.3/2009, s. 574-604.
- DAVIS CH.M., MANSFIELD J.W., *Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations*, «Congressional Research Service», R30959, 2013 r., <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30959.pdf> (dostęp 10 stycznia 2021). s. 1-52.
- HASTEDT G.P., EKSTEROWICZ A.J., *Perils of Presidential Transition*, «Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations», 2.1/2001, <http://blogs.shu.edu/journalofdiplomacy/files/archives/eksterowick.pdf> (dostęp 10 stycznia 2021 r.), s. 67-85
- HOGUE H.B., *Presidential Transition Act: Provisions and Funding*, «Congressional Research Service», RS22979 <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS22979.pdf> (dostęp 10 stycznia 2021 r.), s. 1-11
- HOGUE H.B., BEARDEN M., PALMER B., *Filling Advice and Consent Positions at the Outset of a New Administration*, «Congressional Research Service», R40119, grudzień 2008, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40119.pdf> (dostęp 10 stycznia 2021), s. 1-61.
- KWIATKOWSKI W., *Federalne prawo łaski w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, «Zeszyty Prawnicze»15.3/2015, s. 71-94.
- SMITH S., *Presidential Transitions*, «Congressional Research Service», RL30736, 2008, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30736.pdf> (dostęp 10 stycznia 2021 r.), s. 1-35
- ZOFFER J.P., *The Law of Presidential Transitions*, «The Yale Law Journal» 129.8/2020, s. 2500-2572.