

Wojciech Kwiatkowski

Federalne prawo łaski w Stanach Zjednoczonych Ameryki

Zeszyty Prawnicze 15/3, 71-94

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WOJCIECH KWIATKOWSKI

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

FEDERALNE PRAWO ŁASKI W STANACH ZJEDNOCZONYCH AMERYKI

1. WSTĘP

Już od początku znanej nam cywilizacji władcy mieli możliwość darowania wybranym osobom wymierzonej im kary, jej zmniejszenia albo zamiany na inną¹. Przywilej ten nie był jedynie aktem miłosierdzia, ale dość często służył jako element rozgrywki politycznej bądź narzędzie do podreperowania budżetu. Obecnie, w demokratycznych państwach o stabilnej sytuacji politycznej i należycie określonej autonomii sądownictwa w strukturze władzy państwowej, akt łaski traktowany jest bardziej w kategoriach „wentyla bezpieczeństwa”, stosowanego względem skazanego w pewnych nadzwyczajnych i nieokreślonych z góry sytuacjach, zaistniałych zazwyczaj po uprawomocnieniu się wyroku.

Niniejszy artykuł ma na celu zaprezentowanie podstawowych zasad stosowania prawa łaski (*clemency*) przez prezydenta Stanów Zjednoczonych. Podkreślenia wymaga tu fakt, że chodzi właśnie o prezydencki akt łaski, bowiem Stany Zjednoczone nie są państwem unitarnym, lecz

¹ Przywilej taki zagwarantowany był np. w Kodeksie Hammurabiego. Por. H. WEIHOFFEN, *Legislative Pardons: Another View*, «California Law Review» 27/1939, s. 388-389. Materiał dostępny na stronie: <http://scholarship.law.berkeley.edu/california-law-review/vol27/iss4/1> (dostęp 8 maja 2014 r.); J. HARRIS, L. REDMOND, *Executive Clemency: The Lethal Absence Of Hope*, «American University Criminal Law Brief» 3/2007, s. 3.

federacją 50 niezależnych od siebie państw-stanów, w ramach której to organy federalne oraz stanowe – zasadniczo niezależnie od siebie – realizują przynależną im władzę na tym samym terytorium. To z kolei ma swoje wyraźne przełożenie na stosowanie prawa łaski w USA, które w zależności od okoliczności przynależy albo władzy federalnej, albo stosownym władzom stanowym. Artykuł ma też na celu ukazanie, że zapewnienie w XVIII w. pełni władzy w tej materii jednej osobie – na której obecnie spoczywa obowiązek codziennego podejmowania decyzji istotnych nie tylko z punktu widzenia Stanów Zjednoczonych, ale nierzadko mających wymiar globalny – w połączeniu z dużą ogólnikowością Konstytucji co do zakresu tego uprawnienia nie przekłada się na efektywność jego wykorzystania, a w wielu sytuacjach mija się ze społecznym poczuciem sprawiedliwości. Z uwagi na to, że polska Konstytucja, przyznająca prawo łaski prezydentowi RP, również bardzo ogólnie odnosi się do tego zagadnienia – tak co do zakresu możliwego zastosowania, jak i procedury udzielania – opracowanie może być także cennym źródłem przy dyskusjach na temat istoty tego środka w polskim porządku prawnym.

2. RYS HISTORYCZNY

Na ziemiach Ameryki Północnej przed powstaniem Stanów Zjednoczonych zasady wydawania aktów łaski były całkowicie uzależnione od władcy tego państwa, które kolonizowało określony obszar kontynentu. Mając na uwadze to, że o utworzeniu państwa amerykańskiego zadecydowało 13 kolonii brytyjskich, można pokusić się o twierdzenie, że reguły wydawania aktów łaski „przywędrowały” do Ameryki wraz z kulturą prawną Wielkiej Brytanii², a prawo do ich udzielania spoczywało w rękach zarządzającego w imieniu króla gubernatora określonej

² Na temat korzeni prawa łaski w kulturze anglosaskiej por. W. DUKER, *The President's Power to Pardon: A Constitutional History*, «William & Mary Law Review» 18/1977, s. 476-497. Materiał dostępny na stronie: <http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol18/iss3/3> (dostęp 8 maja 2014 r.).

kolonii³. Sytuacja ta zmieniła się z chwilą wybuchu na kontynencie północnoamerykańskim wojny o niepodległość (1775-1783), która przyniosła koloniom wolność (utworzyły one Stany Zjednoczone Ameryki oraz wspólny dla nich Kongres Kontynentalny), a prawo łaski w ośmiu z nich stało się uprawnieniem dzielonym pomiędzy legislatywę oraz gubernatora albo wyłącznym uprawnieniem legislatywy. Natomiast w tych sprawach, które mógł regulować Kongres Kontynentalny, uprawnienie to (w drodze rezolucji tego organu) powierzono głównodowodzącemu Armii Kontynentalnej⁴.

Dalsza ewolucja prawa łaski na terytorium dzisiejszych Stanów Zjednoczonych wiąże się z uchwaleniem obowiązującej do dziś Konstytucji federalnej. Wydarzenie to było o tyle istotne, że Ojcowie Założyciele przyznali to uprawnienie (w zakresie przestępstw przeciwko Stanom Zjednoczonym) jednoosobowej egzekutywie (prezydentowi), czyniąc z niego jeden z ważnych komponentów mechanizmu wzajemnego powstrzymywania się ośrodków władzy. Warto zauważyć, że poza jednym ograniczeniem (dotyczącym osób uznanych za winnych przez Kongres w procedurze impeachmentu) nie określili oni w ogóle jego zakresu, pozostawiając tę kwestię praktyce.

Przyznanie w projekcie Konstytucji prawa łaski jednej osobie już w pierwszych latach istnienia Stanów Zjednoczonych wzbudzało wiele kontrowersji, zwłaszcza wśród antyfederalistów. Postrzegano je bowiem jako powrót do poprzedniego ustroju, gdzie tego typu uprawnienia były stosowane w celu osiągnięcia partykularnych interesów rządzących, a nie rzadko też stawały się przedmiotem sprzedaży w dość niejasnych okolicznościach. Stąd też w trakcie Konwencji Konstytucyjnej reprezentujący kolonię Connecticut Roger Sherman zaproponował, aby każdy akt łaski prezydenta podlegał zatwierdzeniu przez Senat, Luther Martin z Maryland proponował, aby prawo łaski można było zastosować jedynie po skazaniu przez sąd, a Edmund Randolph z Wirginii proponował, aby

³ W tym temacie por. np. W. DUKER, *op. cit.*, s. 497-501.

⁴ *Resolution on Pardoning Power, 28 May 1777*, Materiał dostępny na stronie: <http://founders.archives.gov/documents/Adams/06-05-02-0124> (dostęp 8 maja 2014 r.).

rozszerzyć ograniczenie prezydenckiego prawa łaski także na zdrajców⁵. George Mason podkreślał natomiast, że akt łaski prezydenta nie może obejmować osób usuniętych w procedurze impeachmentu. Poza tą właśnie propozycją przedstawiane przez delegatów pomysły ograniczające uprawnienia prezydenta do stosowania prawa łaski nie uzyskały uznania wśród większości pozostałych uczestników Konwencji i nie zostały ostatecznie przyjęte. Do ich porażki przyczyniła się też aktywność federalistów, tj. zwolenników jak najszerzego katalogu uprawnień federacji w nowo powstającym państwie. Jeden z nich – Aleksander Hamilton, w eseju „Federalisty”⁶ broniąc zasadności przekazania tego uprawnienia głowie państwa, odniósł się do kwestii osób „niefortunnie winnych” (*unfortunate guilt*) tj. takich, wobec których orzeczona przez sąd kara, choć zgodna z prawem, w tej jednostkowej sprawie nie ma charakteru sprawiedliwego, humanitarnego bądź racjonalnego. Hamilton argumentował, że „bez łatwego dostępu do wyjątków na korzyść niektórych uznanych za winnych, sprawiedliwość będzie nosić oblicze zbyt krwawe i okrutne ... jeden człowiek będzie najbardziej właściwy do uwzględnienia argumentów przemawiających za złagodzeniem rygorów prawa”.

Dużo ważniejszym argumentem było jednak potraktowanie przez niego aktu łaski prezydenta w kategoriach instrumentu mającego na celu utrzymanie w określonych sytuacjach jedności państwa amerykańskiego. Stwierdził on bowiem, że „w przypadkach insurekcji bądź rebelii są czasem takie momenty, gdzie w porę zastosowane prawo łaski wystosowane do uczestników insurekcji bądź rebelii może przywrócić spokój we wspólnocie ... opieszale proces zwołania ustawodawcy lub jednej z jego izb, w celu uzyskania takiego środka kończyłby się często zaprzepaszczeniem takiej okazji. Utrata tygodnia, dnia czy nawet godziny może niekiedy być śmiertelna”.

Argumentację Aleksandra Hamiltona wsparł zapewne autorytet osoby, co do której nikt chyba nie wątpił, że zostanie pierwszym prezydentem Stanów Zjednoczonych, tj. George’a Waszyngtona. Było

⁵ Por. J.P. CROUCH, *The Presidential Pardon Powers*, University Press of Kansas, Lawrence 2009, s. 44-48.

⁶ *Federalist* №. 74. Tekst dostępny na stronie: http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_74.html (dostęp 8 maja 2014 r.).

oczywistym, że człowiek, który za życia został okrzyknięty „ojcem narodu” i jako taki stał się żywą legendą, nie będzie stosował prawa łaski według reguł, jakie panowały w czasach kolonialnych. Warto zresztą zauważyć, że to do Waszyngtona należy też pierwsze pozytywnie odebrane w społeczeństwie ułaskawienie w sytuacji, którą w cytowanym powyżej „Federaliście” przewidział Hamilton, a które dotyczyło przywódców tzw. Rebelii Whisky⁷.

Zgodnie z ostatecznie wypracowaną na Konwencji i ratyfikowaną następnie przez stany treścią Konstytucji, prezydent „będzie miał prawo do stosowania prawa łaski w sprawach o przestępstwa przeciwko Stanom Zjednoczonym, z wyłączeniem spraw wszczętych wskutek postawienia w stan oskarżenia w procedurze impeachmentu”.

Od czasu przyjęcia Konstytucji powyższe zdanie nie zostało w żaden sposób znowelizowane. Jest to o tyle zrozumiałe, że zmiana treści federalnej Konstytucji jest niezwykle trudna⁸, ale też dziwi – bowiem na przestrzeni wieków znacząco wzmocniła się pozycja Stanów Zjednoczonych w sferze globalnej, co przełożyło się na istotne rozszerzenie uprawnień i obowiązków piastuna federalnej władzy wykonawczej. Warto jednak podkreślić, że przykłady stosowania prawa łaski przez kolejnych prezydentów doprowadziły do wielu precedensowych rozstrzygnięć, które dziś *de facto* zakreślają granice prawa łaski głowy państwa. Do tego można dołączyć dość ubogie, ale jednak pojawiające się w obrocie prawnym orzecznictwo Sądu Najwyższego w tej kwestii.

⁷ Podobnie zresztą prawo łaski wykorzystali jego bezpośredni następcy na urzędzie – John Adams ułaskawił uczestników tzw. Rebelii Friesa, natomiast Thomas Jefferson osoby, które naruszyły postanowienia ustaw o cudzoziemcach (*Alien and Sedition Acts*). Również zgodnie z rozumowaniem Hamiltona postąpił Abraham Lincoln, wydając w krytycznym dla państwa amerykańskiego czasie generalny akt łaski obejmujący określone grupy ludzi (wśród których znalazły się zarówno liczne grupy żołnierzy walczących po stronie Konfederatów, jak i dezercerzy podległej mu armii) uczestniczących w wojnie domowej w USA.

⁸ Kongres przyjmuje nowele większością 2/3 głosów obu izb albo na wniosek ciała ustawodawczych 2/3 stanów zwołuje konwencję konstytucyjną, która uprawniona jest do pracy nad propozycjami zmian. Dodatkowo propozycje te muszą zostać ratyfikowane przez ciała ustawodawcze ¾ stanów bądź przez konwencję ¾ stanów, zależnie od tego, który z tych trybów ratyfikacji zaproponuje Kongres.

Konkluzje wybranych orzeczeń zostały przytoczone w dalszej części opracowania, ale w tym momencie należy wspomnieć, że sędziowie nigdy nie kryli, że ze swej natury akt łaski głowy państwa nie jest i nie powinien w ogóle być przedmiotem zainteresowania sądów⁹, jednocześnie jednak podkreślali, że uprawnienie to nie powinno być też przedmiotem zainteresowania ze strony Kongresu, który zarówno nie ma prawa do ustawowego ograniczania prezydenckiej prerogatywy, jak i wyłączenia spod niej innych kategorii osób niż te, o których mówi Konstytucja¹⁰.

3. PREZYDENCKIE PRAWO ŁASKI A KONSTYTUCJA USA

Z cytowanego tekstu Konstytucji wynika kilka istotnych ograniczeń, od których omówienia warto zacząć analizę federalnego prawa łaski. Przede wszystkim prezydent może je zastosować jedynie w odniesieniu do przestępstw „przeciwko Stanom Zjednoczonym”. W Konstytucji nie wymieniono katalogu tych przestępstw, jednak już w chwili jej przyjmowania bezsprzecznym było, że to Kongres będzie upoważniony do ich określenia. Obecnie katalog tych przestępstw jest zawarty przede wszystkim w dziale 18 części I Kodeksu Stanów Zjednoczonych (*US Code*)¹¹. Warto też dodać, że do rozpoznawania spraw o wspomniane wcześniej czyny „przeciwko Stanom Zjednoczonym” właściwe są sądy federalne, stąd też prezydenckie prawo łaski może odnosić się jedynie do wyroków sądów dystryktowych i apelacyjnych oraz Sądu Najwyższego, jak również wyroków sądów wojskowych (*military court-martial*) oraz innych sądów tworzonych przez Kongres w drodze ustawy (jeżeli przewidziane zostały dla nich uprawnienia do wymierzania kar¹²). Prezydent nie ma natomiast możliwości zastosowania prawa łaski, gdy

⁹ Por. np. uzasadnienie wyroku w sprawie *Ohio Adult Parole Authority v. Woodard*, 523 U.S. 272 (1998).

¹⁰ Por. orzeczenia Sądu Najwyższego w sprawach *Ex Parte Garland* /71 U.S. (4 Wall.) 333, 380 (1866)/, *U.S. v. Klein* /80 U.S. 13 (Wall.) 128 (1872)/ czy *Ex Parte Grossman* /267 U.S. 87, 120 (1925)/.

¹¹ US Code Title 18, *Crimes and Criminal Procedure* (§§ 1-2725).

¹² Np. Superior Court of the District of Columbia.

wyrok oparty został na stanowym prawie karnym bądź wynika z prawa niemającego charakteru *stricte* karnego (np. regulacji administracyjnej).

Ograniczeniem prawa łaski prezydenta jest konstytucyjny zakaz stosowania tego uprawnienia w sprawach, w których Kongres w procedurze impeachmentu¹³ stwierdził winę oskarżonego. Zasadność tego zakazu wydaje się oczywista – prawo do usuwania urzędników federalnych ze stanowiska za popełnione przez nich zbrodnie lub występki jest bowiem jednym z istotnych narzędzi Kongresu, jakie ten posiada w ramach mechanizmów wzajemnego hamowania się ośrodków władzy w USA. Niezamieszczenie w Konstytucji tego ograniczenia mogłoby również w ostateczności stwarzać sytuację, w której naruszone zostałyby podstawowe wartości demokracji, a prezydent wraz z podległymi mu urzędnikami faktycznie stanąłby ponad prawem.

Jakkolwiek do określenia procedury ułaskawieniowej uprawniony jest prezydent i ma w tym zakresie pełną dowolność, to musi ona czynić zadość zasadzie rzetelnego postępowania organów państwowych (*due process of law*) przewidzianej w V noweli do Konstytucji¹⁴. W ramach tej gwarancji przyjmuje się na przykład, że stosowanie oficjalnej procedury ułaskawieniowej (patrz dalsza część opracowania) nie powinno dyskryminować żadnej grupy społecznej oraz że prezydent nie powinien wycofywać wydanego, acz jeszcze niedoręczonego beneficjentowi aktu łaski.

Przyjmuje się, że prezydent może zastosować prawo łaski jedynie w odniesieniu do przestępstw dokonanych, tzn. nie może *a priori* przed popełnieniem czynu karalnego ułaskawić przyszłego sprawcy czy też wydać mu swego rodzaju promesę otrzymania aktu łaski w przyszłości¹⁵. Powodowałoby to bowiem sytuację, w której zwalniałby on określone

¹³ Zgodnie z Konstytucją procedurze tej podlegają prezydent, wiceprezydent i „każdy inny urzędnik federalny”, a postępowanie przebiega tu dwuetapowo – najpierw Izba Reprezentantów formułuje zarzuty przeciwko oskarżonemu urzędnikowi, następnie Senat rozstrzyga o winie. Karą w sytuacji stwierdzenia winy jest usunięcie z urzędu, co nie wyłącza możliwości prowadzenia przed sądem osobnego postępowania karnego.

¹⁴ Por. *Ohio Adult Parole Authority v. Woodard*, 523 U.S. 272 (1998).

¹⁵ Por. W. DUKER, *op. cit.*, s. 526.

osoby od obowiązku przestrzegania prawa stanowionego przez Kongres, co oprócz naruszenia zasady równości wszystkich wobec prawa zaburzałoby w pewnym sensie także konstytucyjny mechanizm wzajemnego równoważenia się ośrodków władzy.

Warto w tym momencie także dodać, że jeżeli ułaskawiany został już skazany w postępowaniu sądowym, to z istoty prawa łaski wynika, że akt ten powinien obiektywnie działać na korzyść ułaskawianego, tzn. nie może w jakimkolwiek wymiarze powodować zwiększenia uciążliwości kary wymierzonej skazanemu przez sąd. Powodowałoby to bowiem sytuację nie tylko sprzeczną z istotą tej instytucji, ale naruszałoby także szereg gwarancji jednostki przewidzianych w – będącej immanentną częścią Konstytucji – Karcie Praw. Z kolei w sytuacji, gdy prezydent chciałby ułaskawić osobę przed formalnym stwierdzeniem jej winy w postępowaniu sądowym i orzeczeniem kary, nie może wykorzystać swoich uprawnień inaczej niż poprzez całkowite darowanie kary. Ułaskawiając bowiem częściowo, rozstrzygałby co do części kary jaka nie została jeszcze przez sąd zasądzona, tym samym w pewnym sensie postawiłby się na jego miejscu.

Poza sytuacjami omówionymi powyżej, prezydenckie prawo łaski nie jest w jakikolwiek sposób prawnie ograniczone, a brak precyzyjnego określenia tej kwestii w Konstytucji daje głowie państwa bardzo duże pole do manewru. Akt łaski prezydenta może bowiem dotyczyć zarówno zbrodni (*crimes*), jak i występków (*misdemeanor*)¹⁶ popełnionych przez obywateli amerykańskich, stałych rezydentów oraz obcokrajowców – zarówno na terytorium Stanów Zjednoczonych, jak i poza granicami tego państwa. Przyjmuje się, że prezydent może zastosować prawo łaski w dowolnym czasie po popełnieniu przestępstwa przez oskarżonego – tj. zarówno przed jego formalnym oskarżeniem przez organy ścigania, na etapie postępowania sądowego, po wydaniu przez sąd wyroku

¹⁶ Do pierwszej kategorii przestępstw zalicza się szpiegostwo, dezercję z armii, terroryzm, zdradę kraju, fałszowanie pieniędzy, przestępstwa „białych kołnierzyków” czy handel narkotykami, natomiast do drugiej – nielegalne przekroczenie granicy czy niszczenie skrzynek pocztowych.

skazującego – w tym nieprawomocnego – a także po odbyciu kary, a nawet w stosunku do osoby zmarłej¹⁷.

Akt łaski może dotyczyć zarówno ściśle określonego czynu, jak i odnosić się do wszystkich czynów karalnych (nawet nieujawnionych w trakcie ułaskawiania) popełnionych w określonym czasie przez ułaskawianego (tzw. *open pardon*)¹⁸. Ma co do zasady charakter indywidualny, ale historia Stanów Zjednoczonych pokazała, że w jednym akcie łaski prezydent może ułaskawić więcej niż jedną osobę, jego działanie może przyjąć też formę amnestii¹⁹ (tzw. *blanket pardon*) i w tym zakresie pokrywa się z uprawnieniami Kongresu²⁰ (który może przyjąć stosowną ustawę w tej materii). Powszechnie uważa się też, że prezydent w każdym czasie może pominąć obowiązującą w podległym mu Departamencie Sprawiedliwości oficjalną ścieżkę ubiegania się o prezydencki akt łaski oraz, że (z pewnymi wyjątkami) może zastosować prawo łaski w stosunku do osoby, która w ogóle nie występowała do niego z takim wnioskiem.

W odróżnieniu od wielu regulacji stanowych, prezydent nie jest związany żadnym harmonogramem rozpoznawania wniosków, nie istnieje też żaden odgórnie narzucony mu limit w stosowaniu prawa łaski, w efekcie czego zakres jego wykorzystania uzależniony jest *de facto* od wewnętrznych poglądów głowy państwa na tę kwestię²¹. Warto tu jednak

¹⁷ Jako przykład warto przytoczyć tu choćby ułaskawienie skazanego w 1881 r. Henry'ego O. Flippera (zm. 1940 r.) przez prezydenta B. Clintona w 1999 r.

¹⁸ Realizując w taki sposób prawo łaski, prezydent Gerald Ford ułaskawił swojego poprzednika na urządzie, tj. Richarda Nixona.

¹⁹ Prawo prezydenta do ułaskawiania w formie amnestii zostało potwierdzone przez Sąd Najwyższy w orzeczeniu *Armstrong v. United States* (80 U.S. 154 (1871)). Warto też dodać, że w taki właśnie sposób po wojnie domowej lat 1861-65 następcą Abrahama Lincolna – prezydent Andrew Johnson – starał się zamknąć kwestię żołnierzy walczących po stronie południa, a prezydent Jimmy Carter ułaskawił liczną rzeszę obdźkatorów z czasu wojny w Wietnamie.

²⁰ Prawo do wydawania aktu amnestii przez Kongres (w zakresie spraw należących do federacji) zostało potwierdzone przez Sąd Najwyższy w orzeczeniu *Brown v. Walker*, 161 U.S. 591 (1896). W tym temacie por. także J.P. CROUCH, *op. cit.*, s. 81-83.

²¹ Stąd też nie powinno dziwić, że Franklin Delano Roosevelt przez ponad 12 lat urzędowania ułaskawił około 2800 osób, natomiast George Herbert Bush w ciągu 4

dodać, że do utworzenia systemu więziennictwa federalnego w USA (początek XX w.) istniał zwyczaj corocznego zwalniania określonej liczby więźniów federalnych – właśnie w drodze aktu łaski prezydenta. Było to jednak podyktowane względami praktycznymi – osoby skazane przez sądy federalne musiały odbywać karę w więzieniach stanowych bądź nawet aresztach miejskich²².

Dość kontrowersyjnym zagadnieniem jest natomiast to, czy akt łaski jest jednostronną czynnością prawną prezydenta, czy też do swej skuteczności wymagana jest akceptacja beneficjenta, tj. ułaskawianego. Sąd Najwyższy USA zajął w tej kwestii dość niejednoznaczne stanowisko. Jak podkreślono we wcześniejszej części opracowania, akt łaski ze swej natury nie może w jakimkolwiek wymiarze powodować zwiększenia dolegliwości orzeczonego przez sąd wyroku. Idąc tym tokiem myślenia, w orzeczeniach *United States v. Wilson*²³ oraz *Burdick v. United States*²⁴ sąd uznał, że – z uwagi na to, że wydanie przez prezydenta aktu łaski jest w pewnym sensie potwierdzeniem winy ułaskawianego przez najwyższego urzędnika w państwie, a jego akceptacja może być w niektórych sytuacjach uznane za przyznanie się do winy – ułaskawiany ma możliwość odmowy jego przyjęcia (np. z powodów politycznych, jak też religijnych czy wewnętrznych przekonań) i to zarówno wtedy, gdy akt łaski został w stosunku do niego wydany warunkowo, jak i bezwarunkowo. Natomiast w orzeczeniach *Biddle v. Perovich*²⁵ oraz *Schick v. Reed*²⁶ Sąd stanął na stanowisku, że wobec konstytucyjnego aktu łaski wydanego przez organ federalny działający w interesie ogółu zgoda beneficjenta nie jest wymagana oraz że wiąże wszystkie organy

lat – jedynie 74. Por. L. SILVA, *Clean slate: expanding expungements and pardons for non-violent federal offenders*, «Cincinnati Law Review», 79/2011, s. 178. Materiał dostępny na stronie: <http://scholarship.law.uc.edu/uclr/vol79/iss1/4> (dostęp 8 maja 2014 r.).

²² Por. M.C. LOVE, *Reinvigorating the Federal Pardon Process: What the President Can Learn from the States*, «University of St. Thomas Law Journal» 9.3/2012, s. 735. Materiał dostępny na stronie: <http://ir.stthomas.edu/ustlj/vol9/iss3/5> (dostęp 8 maja 2014 r.).

²³ *United States v. Wilson*, 32 U.S. 7 Pet. 150 150 (1833).

²⁴ *Burdick v. United States*, 236 U.S. 79 (1915).

²⁵ *Biddle v. Perovich*, 274 U.S. 480, 486 (1927).

²⁶ *Schick v. Reed*, 419 U.S. 256 (1976).

państwowe. Stąd nawet przy braku akceptacji przez ułaskawianego zakład karny, w którym przebywa ułaskawiony, musiałby dostosować się do treści aktu prezydenta, podobnie jak np. organy egzekucyjne upoważnione w myśl prawa federalnego do ściągnięcia od skazanego zasądzonej grzywny²⁷.

4. ZAKRES „PREZYDENCKIEGO AKTU ŁASKI”

Konstytucja określa jedynie kompetencję do stosowania prawa łaski, a nie określa, na czym dokładnie to uprawnienie polega. Mając na uwadze ukształtowaną przez kolejnych prezydentów praktykę stosowania prawa łaski oraz wykładnię doktrynalną dotyczącą ułaskawiania, należy je uznać za bardzo szerokie. Wymienić tu można darowanie kary, różne formy jej łagodzenia (np. zmniejszenie, odroczenie), a także zadecydowanie środkach karnych i innych następstwach skazania przez sąd.

4.1. Darowanie kary

W drodze aktu łaski prezydent może darować karę (*pardon*). O darowaniu kary można mówić od momentu popełnienia czynu przez ułaskawionego. Jeżeli prezydent ułaskawia w ten sposób osobę, co do której nie stwierdzono jeszcze jej winy przed sądem – akt ten wyłącza możliwość późniejszego postawienia jej zarzutów (*de facto* zatem sądowego stwierdzenia winy). Ponieważ darowanie kary utożsamiane jest też ze swoistym „przebaczeniem” jednostce przez państwo popełnionego przestępstwa, to – jeżeli nie zostanie inaczej postanowione w akcie łaski – efektem darowania kary jest „automatyczne” przywrócenie praw obywatelskich zagwarantowanych w prawie federalnym oraz (w wypadku cudzoziemców) wyeliminowanie przesłanki pozytywnej do deportacji z USA. Warto też zauważyć, że jeżeli akt łaski prezydenta miał charakter całkowitego darowania kary (patrz poniżej), to jest to podstawą do odzyskania obywatelstwa amerykańskiego przez osobę,

²⁷ Warto tu jednak dodać, że akty łaski wydane w przywołanych sprawach dotyczyły zamiany skazanemu kary śmierci na dożywotnie pozbawienie wolności.

która w myśl prawa federalnego je utraciła w skutek popełnienia przestępstwa (np. dopuściła się zdrady kraju)²⁸.

Darowanie kary może mieć charakter całkowity (*full pardon*) lub częściowy (*partial pardon*). Ze swej nazwy całkowite darowanie kary polega na zniesieniu wszystkich przewidzianych przez prawno-karne regulacje następstw popełnienia przestępstwa i może być wydane jako:

a) bezwarunkowe (*unconditional*); jego istotą jest to, że jest ono niezależne od spełnienia jakichkolwiek przesłanek przez ułaskawianego²⁹,

b) warunkowe (*conditional*); jego istotą jest to, że do jego skuteczności niezbędna jest akceptacja przez ułaskawionego postawionych mu przez prezydenta warunków oraz dostosowanie się do nich. Warunki te muszą jednak mieścić się w aktualnie obowiązujących przepisach prawa³⁰.

Natomiast o częściowym darowaniu kary możemy mówić wówczas, gdy np. doszło do zbiegu kilku przestępstw i wymierzono na tej podstawie znaną w polskim kodeksie karnym karę łączną. Mechanizm ten przypomina omawiane poniżej zmniejszenie kary, ale w ten sposób prezydent może „wyłączyć” z orzeczonej przez sąd kary łącznej karę za wybrane przez siebie przestępstwo i w tym zakresie zastosować prawo łaski, nie odnosząc się w ogóle do pozostałych czynów. Warto nadmienić, że ułaskawienie częściowe również może mieć charakter warunkowy bądź bezwarunkowy.

4.2. Inne możliwości wykorzystania prezydenckiego prawa łaski

Rozpatrując aktualną sytuację skazanego i okoliczności popełnionego przez niego czynu, bardzo często prezydent decyduje się na inne od

²⁸ Dobrym przykładem jest tu ułaskawienie „Tokijskiej Róży” Ivy Ikuko Toguri D’Aquino przez Geralda Forda w 1977 r. Por. *Japanese American History: An A-to-Z Reference from 1868 to the Present*, red. B. NIITYA, VNR AG, Bonn 1993, s. 127.

²⁹ Takie wyjaśnienie tej kwestii zostało przyjęte w cytowanym w niniejszym artykule orzeczeniu *Armstrong v. United States* (1871).

³⁰ Por. *Ex parte Wells* (59 U.S. (18 How.) 307, 316, 15 L.Ed. 421 (1856)). Dobrym przykładem ułaskawienia warunkowego jest Proklamacja nr 124 Abrahama Lincolna z 11 marca 1865 r. uzależniająca skuteczność wydanego przez niego prawa łaski w stosunku do wszystkich dezertersów z armii od powrotu przez nich w określonym czasie na swoje stanowiska.

darowania kary rozwiązania. Przede wszystkim w drodze aktu łaski może on zmniejszyć (złagodzić) orzeczoną przez sąd karę (*commutation*) bądź zamienić ją na inną (łagodniejszą dla ułaskawianego). Akt łaski w tym zakresie również może być bezwarunkowy bądź warunkowy. Może on także zadecydować o odroczeniu wykonania orzeczonej przez sąd kary (*reprieve*) czy zarządzeniu przerwy w jej wykonywaniu (*respite*). Jeżeli sąd zasądził w wyroku grzywnę czy jakąkolwiek inną karę o charakterze pieniężnym, to prezydent może zadecydować o zwolnieniu z obowiązku jej uiszczenia (*remission*) w całości lub w części³¹.

Akt łaski może także samodzielnie dotyczyć środków karnych o charakterze *par excellence* penalnym, jak przepadek rzeczy, zakaz prowadzenia określonych środków transportu (np. samolot, prom), wykonywania określonego zawodu (np. dyplomata, makler giełdowy) czy przebywania w określonych miejscach. Powszechnie uważa się, że zasada ta nie obowiązuje wówczas, gdy środek taki został już konsumowany przed wydaniem przez prezydenta aktu łaski (np. zniszczono bądź zlicytowano zarekwirowaną ułaskawionemu rzecz³²). Na marginesie warto też dodać, że fakt ułaskawienia nie daje osobie ułaskawionej możliwości dochodzenia roszczenia od władz federalnych z tytułu pozbawienia bądź ograniczenia wolności, utraconych dochodów czy wykonywania w ramach orzeczonej kary przez określony czas pracy, np. na cele społeczne. Akt łaski nie ma też mocy wstecznej w stosunku do istniejących przed ułaskawieniem stosunków o charakterze cywilnoprawnym, na których zmianę lub rozwiązanie miał wpływ wyrok skazujący. Nie jest na przykład możliwe ponowne „automatyczne” nawiązanie stosunku pracy na mocy umowy, której rozwiązanie nastąpiło w związku ze skazaniem (choć oczywiście strony tej umowy mogłyby tak postanowić).

Prezydent, czy to decydując o darowaniu kary, czy też wydając osobny (samodzielny) akt łaski, może zadecydować też o pełnym przywróceniu praw obywatelskich (*restoration of rights*). Konstrukcji tej nie należy jednak mylić z występującą zarówno w Polsce, jak i w wielu stanach

³¹ Nie jest tu jednak jasne, czy kwota już uiszczona podlegałaby zwrotowi ułaskawionemu.

³² Por. np. 18 U.S.C. §924(d).

USA instytucją zatarcia skazania³³. W skutek przywrócenia praw obywatelskich osoba „odzyskuje” bowiem np. prawo do uczestniczenia w federalnej ławie przysięgłych, ubiegania się o różnego rodzaju świadczenia socjalne z programów federalnych³⁴, startowania jako oferent w zamówieniach publicznych, służenia w armii czy możliwość posiadania broni³⁵. Nie oznacza to jednak, że fakt skazania jest usuwany ze stosownych rejestrów, a sam ułaskawiony może przedstawiać siebie jako „osobę niekaraną”³⁶. Zasada ta odnosi się też do ułaskawionych przez prezydenta cudzoziemców, którym w skutek popełnienia szeregu czynów uznanych przez prawo federalne za przestępstwo i stwierdzeniu ich winy przez sąd groziłaby deportacja z USA³⁷. Akt łaski wyłącza jedynie przesłankę pozytywną do deportacji³⁸, co jednak nie oznacza, że osoba taka we wnioskach wizowych składanych w przyszłości może podawać się za „nigdy niekaraną”.

5. FORMA I TREŚĆ PREZYDENCKIEGO AKTU ŁASKI

Kwestiami nieuregulowanymi w Konstytucji są forma, w jakiej prezydent decyduje o ułaskawieniu oraz to, czy swoją decyzję musi uzasadniać.

³³ Przykładem „zatarcia skazania” w prawie federalnym jest ustawa *The Federal First Offender Act*, której istota sprowadza się m.in. do szansy powrotu do społeczeństwa osobom, które po raz pierwszy zostały skazane za posiadanie niewielkiej ilości narkotyków. Por. 18 U.S.Code § 3607(c).

³⁴ Na temat zakresu tych świadczeń por. np. W. KWIATKOWSKI, *Pomoc publiczna*, [w:] *Ameryka. Polityka, prawo, społeczeństwo*, red. Z. LEWICKI, Oficyna Wydawnicza Aspra- JR, Warszawa 2014, s. 186-194.

³⁵ W myśl prawa federalnego konstytucyjne prawo obywatela do posiadania broni ulega zniesieniu w sytuacji popełnienia przestępstwa zagrożonego karą pozbawienia wolności przekraczającą rok. Por. 18 U.S.C. § 922(g). Osoba taka nie może posiadać broni nawet wówczas, gdy w myśl przepisów stanowych nic nie stoi na przeszkodzie ku temu.

³⁶ Por. np. J.P. CROUCH, *op. cit.*, s. 97.

³⁷ 8 U.S.C. § 1 182(a)(2)(A) (B) i (C).

³⁸ Szerzej J.A. CADE, *Deporting the pardoned*, University of California, Davis, Vol. 46 (2012), 369-385. Materiał dostępny na stronie: http://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1895&context=fac_artchop (dostęp 8 maja 2014 r.).

Odpowiadając na pierwsze z pytań, należy zauważyć, że powszechnie przyjmuje się, że jest to akt swoisty prezydenta uzewnętrzniający jego wolę i nie musi on mieć charakteru pisemnego (może np. przyjąć formę publicznej deklaracji w radio bądź telewizji). Muszą się w nim znaleźć chociażby podstawowe dane na temat tego, kogo (ew. jakiej grupy osób) i w jakim zakresie dotyczy akt łaski, a także na czym dokładnie polega i ewentualnie jakie warunki muszą zostać spełnione dla prawnej skuteczności tego aktu. Akt łaski powinien też zostać ujawniony i – jak wspomniano powyżej – w określonych sytuacjach zaakceptowany przez ułaskawianego (choćby w taki sposób, że milcząco przystępuje on do wykonania jego postanowień). Warto w tym momencie dodać, że niekiedy akt łaski przybiera także uroczystą formę proklamacji prezydenckiej (w takiej formie np. prezydent Gerald Ford ułaskawił swojego poprzednika – Richarda Nixona – w związku z ciężącymi na nim zarzutami udziału w aferze Watergate³⁹). Przyjmuje się też, że chwilą, gdy ułaskawiany zapoznał się z treścią aktu łaski (tj. otrzymał stosowny dokument albo akt łaski został ogłoszony za pomocą środków masowego przekazu), nie może on zostać w żaden sposób wycofany przez prezydenta⁴⁰.

Wydaje się oczywistym, że prawo do niwelowania faktycznych skutków wyroków sądów powinno pociągnąć za sobą uzasadnienie takiej decyzji bądź przynajmniej podanie powodów ułaskawienia. Jest to tym bardziej zasadne, że w określonych sytuacjach ułaskawienie może być odebrane np. jako dodatkowa krzywda dla ofiar ułaskawianego bądź ich bliskich. Na chwilę obecną jednak żadne wiążące prezydenta przepisy prawa nie obligują go do uzasadniania swojej decyzji w przedmiocie ułaskawienia. Warto dodać, że praktyka każdorazowego podawania do publicznej wiadomości powodów jego wydania funkcjonowała na

³⁹ Por. *Proclamation 4311 – Granting Pardon to Richard Nixon*; 39 Fed. Red. 32,601 (1974). Materiał dostępny na stronie: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=4696> (dostęp 8 maja 2014 r.).

⁴⁰ Por. K.D. MOORE, *Pardons: Justice, Mercy, and the Public Interest*, Oxford University Press, Nowy Jork 1997, s. 8. Dobrym przykładem skutecznego wycofania aktu łaski była sprawa Isaacka Toussie, którego prezydent G.W. Bush ułaskawił 23 grudnia 2008 r., a następnego dnia akt łaski wycofał.

różny sposób aż do prezydentury F.D. Roosevelta⁴¹, ale od tego czasu zwyczaj ten nie jest właściwie wcale stosowany. Upublicznienie powodów udzielenia łaski można uznać za ważny element przejrzystości funkcjonowania władzy i działania, które ma na celu budowanie zaufania społeczeństwa do organów państwa⁴². Postulat ten jest dodatkowo wzmacniany praktyką wątpliwych pod względem moralnym ułaskawień dokonanych przez prezydentów „w ostatniej chwili”, tj. tuż przed końcem urzędowania (tzw. *last minute pardons*) oraz odmiennymi regulacjami obowiązującymi w wielu stanach wchodzących w skład USA.

6. PROCEDURA UBIEGANIA SIĘ O PREZYDENCKI AKT ŁASKI

Przechodząc do omówienia tego, jak wygląda procedura udzielania aktu łaski przez prezydenta, trzeba przypomnieć, że Konstytucja nie określa jej, ani też nie daje Kongresowi upoważnienia do uregulowania tej kwestii. Wobec tego, powszechnie uważa się, że prezydent sam może określić procedurę stosowania prawa łaski oraz że może w każdym czasie podjąć stosowną decyzję w przedmiocie ułaskawienia, z pominięciem wcześniej przyjętych reguł. Obecnie stosowana procedura wydawania aktów łaski (funkcjonująca w praktycznie niezmienionej formie od końca XIX w.) zawarta jest w dziale 28 Kodeksu Regulacji Federalnych (*Code of Federal Regulations*). Jej istotą jest skierowanie przez podległy prezydentowi Departament Sprawiedliwości niewiążącej prezydenta opinii co do prośby osoby ubiegającej się o akt łaski. Wymogiem formalnym jest też to, że ubiegający się o akt łaski musi być osobą skazaną przed sądem federalnym, sądem wojskowym bądź innym sądem utworzonym w drodze ustawy Kongresu, a od skazania upłynęło co najmniej 5 lat

⁴¹ Pominąwszy sytuacje, w których prezydent w pełni uzasadniał swoją decyzję, od prezydentury G. Clevelanda aż do F.D. Roosevelta istniała praktyka podawania przez prokuratora generalnego informacji (zbiorczej) na temat jego opinii co do wpływających od skazanych wniosków o ułaskawienie.

⁴² Jest to tym bardziej istotne, że proces podejmowania decyzji co do ułaskawienia – na etapie analizy sprawy przez prezydenta – jest wyłączony z dostępu do informacji publicznej.

(a w wypadku prośby o przywrócenie praw obywatelskich – upłynęło 5 lat od momentu, gdy kara pozbawienia wolności została wykonana⁴³). Opinia z Departamentu Sprawiedliwości poprzedzona jest kilkuetapowym postępowaniem (co do zasady niejawnym dla osób postronnych) prowadzonym przez umiejscowionego w Departamencie Sprawiedliwości Rzecznika ds. ułaskawień (*Pardon Attorney*)⁴⁴. Postępowanie to w kilku punktach różni się w zależności od tego, jakiego aktu oczekuje od prezydenta wnioskodawca, ale przewiduje że:

- zainteresowany uzyskaniem aktu łaski musi złożyć wniosek (o ustandaryzowanej formule) zaadresowany do prezydenta Stanów Zjednoczonych. Wniosek ten składa się poprzez Rzecznika ds. ułaskawień⁴⁵, który po zbadaniu przesłanek formalnych dopuszczalności wniosku nadaje sprawie dalszy bieg. We wniosku musi być wyjaśnione, o co dokładnie prosi wnioskujący (ułaskawienie, zmniejszenie wyroku) oraz dlaczego osoba ubiega się o akt łaski prezydenta. Wniosek musi zawierać też szereg innych informacji jak np. to, czy przed ubieganiem się o uzyskanie aktu łaski wnioskodawca dopuścił się jakiegokolwiek innego przewinienia, został pozwany w procesie cywilnym oraz czy ma zobowiązania finansowe, np. względem banku,
- wnioskujący uzyskał od co najmniej trzech różnych, acz znających go osób, listy popierające (*letters of recommendation*) jego wniosek. Muszą one być złożone pod przysięgą przed osobą zdolną do jej odebrania (najczęściej notariuszem stanowym),
- w postępowaniu w Departamencie Sprawiedliwości sprawdzane są informacje podawane we wniosku osoby ubiegającej się o ułaskawienie, na tym etapie może zostać przeprowadzony wywiad środowiskowy wśród sąsiadów, członków rodziny i znajomych czy pracodawcy⁴⁶,

⁴³ Możliwe, acz rzadko spotykane, jest uzyskanie odstępstwa (*waiver*) od tej zasady.

⁴⁴ W odróżnieniu od wielu wysokich rangą urzędników Departamentu Sprawiedliwości Rzecznik ds. ułaskawień nie podlega zatwierdzeniu przez Senat.

⁴⁵ Wymóg ten nie dotyczy osób skazanych przez sądy wojskowe, osoby takie składają omawiany wniosek do właściwej dla sądów wojskowych komórki Departamentu Obrony.

⁴⁶ Por. *Section 1-2.112, 1-2.113 of the United States Attorneys' Manual*.

- o toczącym się postępowaniu w przedmiocie ułaskawienia informowane są ewentualne ofiary bądź ich rodziny, które mogą ustosunkować się do sprawy,
- Rzecznik ds. ułaskawień poprzez Prokuratora Generalnego kieruje niewiążąca opinię do prezydenta, który następnie podejmuje decyzję w sprawie.

Każde postępowanie traktowane jest indywidualnie, za rozpoznanie wniosku nie pobiera się żadnych opłat, nie musi być on także sporządzony czy zatwierdzony przez adwokata. Postępowanie trwa – od złożenia wniosku do rozstrzygnięcia sprawy przez prezydenta – zazwyczaj od 18 do 24 miesięcy, choć znane są liczne sytuacje, gdzie procedura ciągnie się latami. Jeżeli prezydent postanowi zastosować prawo łaski, o fakcie tym informuje się pisemnie wnioskodawcę oraz sąd, który wydał wyrok, ewentualne ofiary przestępstwa (bądź ich rodziny), a także Urząd ds. Probacji i Spraw Przedprocesowych (*Office of Probation and Pretrial Services*) oraz Federalne Biuro Śledcze (*Federal Bureau of Investigation*).

7. WYKORZYSTANIE PRAWA ŁASKI W PRAKTYCE

Obecnie w Stanach Zjednoczonych liczbę samych tylko osób osadzonych w aresztach bądź przebywających zakładach karnych szacuje się na około 2,3 miliona, tj. średnio około 750 na 100 tys. mieszkańców. Wraz z różnymi programami probacyjnymi (które stosowane są w stosunku do grupy ok. 5 milionów osób⁴⁷) kosztuje to łącznie budżet federalny oraz budżety stanowe i lokalne od 60 do 70 miliardów dolarów rocznie⁴⁸. Nie dziwią zatem coraz głośniejsze poglądy, w myśl których należy

⁴⁷ Por. L.E. GLAZE, *Correctional Populations in the United States, 2010*, BJS Statistician, Waszyngton D.C. grudzień 2011, s. 1. Materiał dostępny na stronie: <http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/cpus10.pdf>. (dostęp 8 maja 2014 r.).

⁴⁸ Por. J. AUSTIN, T. FABELO, *The diminishing returns of increased incarceration*, The JFA Institute, Waszyngton D. C., lipiec 2004. Materiał dostępny na stronie: <http://www.jfa-associates.com/BlueprintFinal.pdf>. (dostęp 8 maja 2014 r.) oraz D. KOSIAK, *Healthcare and medical assistance for prisoners*, [w:] *Corrections*, red. W.J. CHAMBLISS, SAGE Publications Inc, Thousand Oaks 2011, s. 119.

wykorzystywać wszystkie dostępne w prawie środki celem zmniejszenia tej liczby – w tym nawet prawo łaski⁴⁹.

Jak wspomniano, prezydenckie prawo łaski dotyczyć może jedynie wyroków wydanych na podstawie prawa federalnego przez sądy federalne, natomiast ok. 90 % wszystkich skazanych w USA to osoby, które otrzymały wyroki w procedurze stanowej. Na stosowanie prawa łaski przez prezydenta duże znaczenie ma to, że katalog przestępstw federalnych jest węższy niż określony w kodeksach stanowych, a dodatkowo obejmuje czyny, które w odczuciu społecznym odbierane są jako „ciężkie gatunkowo”. Zalicza się do nich zdradę kraju, szpiegostwo czy też (uderzające materialnie nie tylko w państwo, ale też w nieokreślony krąg osób) różne formy przestępczości gospodarczej, jak np. bankowa, giełdowa czy związana z prawem upadłościowym. Stąd też irracjonalne jest twierdzenie, jakoby prezydent w ten właśnie sposób mógł istotnie wpłynąć na liczbę osadzonych w więzieniach USA czy odbywających zasadzoną karę w formie nieizolacyjnej.

Niewątpliwą wadą federalnej procedury ułaskawieniowej jest wspomniany powyżej brak jawności postępowania prowadzonego przez Rzecznika ds. ułaskawień⁵⁰ oraz generalnie długi czas rozpoznawania spraw⁵¹. W opinii wielu środowisk federalna procedura ułaskawieniowa wymaga głęboko idących zmian, jej obecny sposób funkcjonowania budzi bowiem wiele kontrowersji, a w ocenie niektórych narusza wręcz wspomnianą wcześniej konstytucyjną gwarancję rzetelnego postępowania organów państwowych. Zarzuca się jej bowiem brak transparentności pracy Rzecznika (i związaną z tym możliwość kumoterstwa⁵²) i przewlekłość na etapie analizy wniosku w Departamencie

⁴⁹ Por. np. L. SILVA, *op. cit.*; C.S. STREIKER, *Passing the Buck on Mercy*, «The Washington Post» z 7 września 2008 r. Materiał dostępny na stronie: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/09/05/AR2008090502971.html> (dostęp 8 maja 2014 r.).

⁵⁰ Warto nadmienić, że ustawa o dostępie do informacji publicznej (*Freedom of Information Act*) daje osobom trzecim jedynie możliwość uzyskania informacji na temat nazwisk osób, którym prezydent odmówił łaski.

⁵¹ M.C. LOVE, *op. cit.*, s. 739-741.

⁵² Powszechnie znane są liczne przypadki popierania wniosków ułaskawieniowych przez kongresmenów i senatorów. Zdarzało się, że owe „popieranie” polegało na różnego

Sprawiedliwości. W wielu przypadkach udowodniono także nierzetelne przygotowywanie rekomendacji dla prezydenta (w tym np. wydanie opinii rażąco sprzecznej z poczuciem sprawiedliwości⁵³ albo uczestniczenie w merytorycznych pracach nad ich wydawaniem osób, które podjęły się odbycia wakacyjnych praktyk w Departamencie Sprawiedliwości), a także dyskryminowanie mniejszości rasowych przy opiniowaniu wniosków⁵⁴. Proponowane zmiany dotyczą przede wszystkim zmniejszenia roli Rzecznika w całej procedurze albo większe jego podporządkowanie Prokuratorowi Generalnemu⁵⁵ oraz (jako pewne minimum w zakresie transparentności) przywrócenie corocznych pisemnych raportów Prokuratora Generalnego w przedmiocie wykorzystania prawa łaski. Pojawiły się też propozycje, by na wzór wielu stanów wprowadzić też „prezydencką radę doradczą ds. ułaskawień”, która składałaby się z szanowanych osób życia publicznego albo liderów obu izb Kongresu i sugerowałaby prezydentowi decyzję w przedmiocie ułaskawienia⁵⁶.

W efekcie (na wzór wielu stanów) dzisiejszy model federalnego prawa łaski uniemożliwia zbudowanie na szczeblu federalnym polityki

rodzaju naciskach na Rzecznika, aby ten wydał pozytywną opinię w przedmiocie ułaskawienia. Por. P.S. RUCKMAN, *“Last-Minute” Pardon Scandals: Fact and Fiction*, Przemówienie wygłoszone podczas Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, 15-18 kwietnia 2004 r. w Chicago. Materiał dostępny na stronie: <http://www.rvc.cc.il.us/faclink/pruckman/pardoncharts/Paper2.pdf> (dostęp 8 maja 2014 r.).

⁵³ Dobrym przykładem jest tu sprawa Clarenca Aarona, który w wieku 24 lat został przez sąd federalny skazany na dożywotnie pozbawienie wolności za udział w handlu narkotykami w 1992 r. Było to jego pierwsze przestępstwo, w którym dodatkowo odgrywał mniej istotną rolę, natomiast otrzymał najsurowszy wymiar kary ze wszystkich współsprawców. Rzecznik ds. ułaskawień kilkakrotnie wydawał opinie negatywną mimo szeroko zakrojonej akcji społecznej, a nawet sygnałów płynących z Białego Domu. Clarence Aaron został ostatecznie ułaskawiony w 2014 r. (poprzez zmniejszenie orzeczonej przez sąd kary).

⁵⁴ M.C. LOVE, *op. cit.*, s. 738-741.

⁵⁵ Prokurator Generalny odpowiada za prace Departamentu Sprawiedliwości, ale jako jedyny kierownik resortu nie nazywany jest „sekretarzem”.

⁵⁶ Por. np.: J.T. MENITOVE, *Problematic Presidential Pardon: A Proposal for Reforming Federal Clemency*, «Harvard Law & Policy Review», 3/2009, s. 458-460. Materiał dostępny na stronie: www.hlpronline.com/Vol3-2_Menitove_HLPR.pdf (dostęp 8 maja 2014 r.).

penitencjarnej i postpenitencjarnej w oparciu m.in. o wykorzystanie tego mechanizmu. Bez zmiany Konstytucji i możliwości ustawowego regulowania takich kwestii jedyną szansą na wprowadzenie jakichkolwiek zmian jest jednak przekonanie do nich prezydenta.

Nie da się też ukryć, że na wykorzystywanie prawa łaski przez prezydenta przemożny wpływ mają też jego osobiste poglądy na tą instytucję. Zgodnie z danymi Departamentu Sprawiedliwości USA obecny prezydent Barack Obama, w trakcie niespełna 6 lat prezydentury na 1165 wniosków ułaskawił jedynie 52 osoby (dane na maj 2014 r.), a jego poprzednik na stanowisku – G.W. Bush przez 8 lat urzędowania pozytywnie rozpatrzył jedynie 189 z blisko 2,5 tys. wniosków⁵⁷. Nie bez znaczenia jest tu fakt, że codzienna praca i podejmowane decyzje piastuna tej funkcji skupiają uwagę całej Ameryki (a nie tylko jej części, jak w wypadku stosownych organów stanowych) i nie da się ukryć, że dość często skorelowane są z grafikami wyborczymi⁵⁸. Stąd wydanie aktu łaski w pozornie błahej, acz aktualnej w debacie społecznej sprawie (jak np. nielegalne przekroczenie granicy czy posiadanie narkotyków) może zostać uznane za oficjalne stanowisko prezydenta w tych kwestiach i odpowiednio użyte przez oponentów politycznych w kampanii wyborczej. Może także budzić niezrozumienie i dezaprobatę wśród mieszkańców tych stanów, które zmagają się z przestępczością na tym tle i konsekwentnie z nią walczą.

Czasami jednak prezydent stosuje prawo łaski, wiedząc, że jego działanie spowoduje duże kontrowersje i może być uznane przez społeczeństwo za formę nadużycia władzy czy wręcz sprzeniewierzenia się złożonej prezydenckiej przysiędze. Przytoczyć tu można akty łaski udzielane najczęściej najbliższym współpracownikom politycznym bądź ich bliskim albo też osobom powiązanym finansowo bądź biznesowo z prezydentem lub jego rodziną, przy czym informacja na ten temat jest zazwyczaj powszechnie znana jeszcze przed podjęciem przez prezydenta

⁵⁷ <http://www.justice.gov/pardon/statistics.htm> (dostęp 8 maja 2014 r.).

⁵⁸ Mam tutaj na myśli zarówno wybory na urząd prezydenta (wówczas, gdy aktualny piastun tego urzędu chce uzyskać reelekcję), jak i wybory do Kongresu (które dla prezydenta są o tyle istotne, że uzyskanie większości w obu izbach Kongresu przez osoby z jego partii politycznej daje mu gwarancję skuteczności rządzenia).

stosownej decyzji. Cechą wspólną tych zachowań jest też to, że mają one miejsce zazwyczaj pod koniec urzędowania, gdy albo prezydent kończy swoją drugą kadencję i nie może ubiegać się o trzecią, albo starał się o reelekcję i przegrał wybory, oraz że działa wówczas z pominięciem procedury funkcjonującej w Departamencie Sprawiedliwości. I tak np. prezydent G.H. Bush po przegranych w 1992 r. wyborach na miesiąc przed końcem kadencji ułaskawił 6 skazanych w aferze Iran-Contras (co w opinii wielu miało zatuszować jego ew. rolę w aferze), prezydent B. Clinton ułaskawił w 1999 r. 16 terrorystów – członków portorykańskiego ruchu FLAN (wg wielu środowisk uczynił to, aby pozyskać głosy hiszpańskojęzycznych obywateli USA w wyborach do Senatu, w których startowała jego żona), natomiast prezydent G.W. Bush w 2007 r. darował karę pozbawienia wolności byłemu szefowi gabinetu wiceprezydenta Dicka Cheney’a – Lewisowi Libby’emu⁵⁹.

Prezydent Bill Clinton zasłynął także tym, że w ostatniej godzinie urzędowania 20 stycznia 2001 r. ułaskawił 176 osób, z czego stu czterdziestu darował karę, natomiast trzydziestu sześciu ją złagodził. Sytuacja ta nie byłaby nadzwyczajna (z *last minute pardons* znany jest sam Georg Washington, a także prezydenci A. Johnson, U. Grant, R. Hayes, W. Wilson oraz C. Coolidge), gdyby nie to, kto został ułaskawiony. Jednym z beneficjentów był bowiem Marc Rich (skazany za niepłacenie podatków oraz kilkadziesiąt innych przestępstw finansowych), którego żona przekazała wcześniej darowizny na budowę postprezydenckiej biblioteki Bila Clintona oraz kampanię wyborczą ówczesnej pierwszej damy w wyborach do Senatu. Wśród ułaskawionych był także szef CIA w latach 1995-1996, John M. Deutch (oskarżony o przechowywanie ściśle tajnych dokumentów w niezabezpieczonym domowym komputerze), były gubernator Arizony Fife Symington III (oskarżony o przestępstwa bankowe), Sekretarz ds. Urbanizacji w latach 1994-1997 Henry G. Cisneros (oskarżony o podanie nieprawdziwych danych w oświadczeniu dla FBI), a także przyrodni brat prezydenta, Roger Clinton Jr. (skazany

⁵⁹ J.T. MENITOVE, *op. cit.*, s. 454-455.

w 1985 r. za przestępstwo narkotykowe)⁶⁰. Wydarzenie to było szeroko komentowane w prasie amerykańskiej i stawiane jako przykład korupcji politycznej (sprawa określana była jako „*Pardongate*”) oraz zachowanie i niezgodne z etosem urzędu prezydenta. Stało się także przedmiotem badań komisji Kongresu oraz formalnego dochodzenia organów ścigania, które nie stwierdziły jednak, by prezydent dopuścił się przestępstwa.

8. WNIOSKI

Prezydenckie prawo łaski jest głęboko zakorzenione w etosie polityczno-prawnym Stanów Zjednoczonych. Jako mechanizm, którego pozostawienia w rękach jednego człowieka obawiała się część Ojców Założycieli, wielokrotnie stawał się narzędziem umacniającym jedność państwa amerykańskiego i pogłębiającym zaufanie do jego instytucji. Wielokrotnie stawał się też przedmiotem moralnego nadużycia ze strony wielu włodarzy Białego Domu. Bez wątpienia i jednemu i drugiemu zachowaniu służyła duża ogólnikowość Konstytucji w tej materii.

Wydaje się, że mechanizm ten powinien przejść głęboką rekonstrukcję – choćby na wzór prawa łaski funkcjonującego w wielu stanach. Wykorzystywanie w obecnych czasach przez prezydenta tej instytucji na zasadach określonych blisko trzy wieki wcześniej i zakładającej brak jakiegokolwiek sprawozdawczości oraz całkowitą arbitralność rozstrzygnięcia nie służy pogłębianiu zaufania jednostki do organów władzy oraz budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Będąc mechanizmem stosowanym na jednolitych zasadach w stosunku do wszystkich przestępców (niezależnie od strony przedmiotowej i podmiotowej przestępstwa), nie wykorzystuje powszechnie dostępnych badań naukowych w zakresie polityki penitencjarnej, które w ramach resocjalizacji poprzez darowanie kary i danie „nowej szansy” na start w życiu zdecydowanie faworyzują np. osoby młode, które popełniły przestępstwo po raz pierwszy. Warto jednak zauważyć, że bez zmiany w Konstytucji jedyną realną

⁶⁰ Pełna lista dostępna jest na stronie: http://www.justice.gov/pardon/clintonpardon_grants.htm (dostęp 8 maja 2014 r.).

możliwością usprawnienia i większego poparcia społecznego dla tego mechanizmu jest wola prezydenta Stanów Zjednoczonych.

UNITED STATES FEDERAL EXECUTIVE CLEMENCY

Summary

The article relates to the core principles underlying federal executive clemency as an act that mitigates the punitive consequences resulting from a criminal conviction. Presidential clemency is also the least appreciated and most misunderstood of presidential powers – the Constitution places no limits on the way the President exercises his power to pardon, except in cases of impeachment.

The article gives a historical overview of the power of clemency in the U.S. Constitution. It also examines the evolution of the Supreme Court's views on clemency over the years, both substantively and procedurally, and how the Court has interpreted the power to grant pardons, conditional pardons, as well as amnesties, commutations of sentence, remissions of fines and forfeitures, and respites. It discusses the procedure for clemency, including the role of the Pardon Attorney, and concludes with a proposal of certain reforms to reinvigorate the federal pardon process and restore its moral force.

Słowa kluczowe: prawo łaski, prezydent USA, ułaskawienie.

Keywords: pardon, clemency, US president.