

Jak administracja Trumpa oswoja państwo administracyjne



Odzyskiwanie rządu republikańskiego w XXI wieku.

Poniższy artykuł, który otwiera nasze najnowsze symposium, oparty jest na nowej prowokacji Ronalda J. Pestritto dla Centrum Amerykańskiego Stylu Życia, zatytułowanej „Rządy niewybieranych: Jak do tego doszło i jak można je oswoić”, która jest również dostępna w formie papierowej i e-booka na Amazonie. Prelegenci na tym symposium będą w głównej mierze odpowiadać na sekcję III, „Obecna próba restauracji”, dłuższego eseju.

W ramach obchodów 250. rocznicy niepodległości Ameryki, Centrum Amerykańskiego Stylu Życia Instytutu Claremont opublikowało moją prowokację „Rządy niewybieranych: Jak do tego doszło i jak można je oswoić”. Ten pełnometrażowy esej ma na celu ocenę, jak zasady założycieli sprawdziły się po 250 latach. Twierdzę, że rządy za zgodą rządzonych stopniowo zanikały – zwłaszcza w XX i XXI wieku – i zostały w znacznym stopniu zastąpione przez rządy stałej, niewybieranej i rzekomo

eksperckiej klasy.

Pełniejsze opracowanie śledzi historię tego rozwoju, wskazując zarówno na pojawienie się postępaków w drugiej połowie XIX wieku, jak i na rolę sądów federalnych w umożliwieniu postępowej przebudowy rządu amerykańskiego w XX wieku. Zjawiska te nie będą obce czytelnikom moich prac naukowych ani prac innych osób z kręgu Instytutu Claremont.

Mój wstępny artykuł w tym symposium skupia się na ostatniej części „Rządów niewybieranych”, która dotyczy niezwykle wysiłków podejmowanych przez prezydenta Trumpa i jego administrację w celu przywrócenia choćby pozorów rządów za zgodą. Podczas gdy lewica i jej poplecznicy w mediach potępiają to podejście jako atak na „demokrację”, administracja w rzeczywistości rozpoczęła najobszerniejszy projekt od co najmniej lat 30. XX wieku, mający na celu odzyskanie władzy wykonawczej od niewybieranych biurokratów i sędziów.

Byłoby znacznie lepiej, gdybyśmy nie musieli polegać wyłącznie na prezydencie w obecnych wysiłkach na rzecz przywrócenia rządów za zgodą. Oprócz wybranego prezydenta, suwerenny lud ma rządzić za pośrednictwem wybranego Kongresu – a Kongres z pewnością mógłby zrobić wiele, aby bronić swoich wyborców i ograniczyć biurokratów i sędziów. Ale to właśnie przez Kongres znaleźliśmy się w tej sytuacji, a żaden uczciwy obserwator nie może wiarygodnie wierzyć, że dzisiejsi kongresmeni prawdopodobnie odbiorą ogromne uprawnienia, które przekazali agencjom i sądom. Na dobre i na złe, przywrócenie im możliwości wyboru sposobu rządzenia pozostawiono drugiemu przedstawicielowi narodu – wybranemu prezydentowi.

Ustalmy tło dla sytuacji, która nastąpi w drugiej kadencji prezydenta Trumpa. Za rządów Obamy i Bidena rządy dekretemi biurokratycznymi były standardową praktyką. Niewybierani biurokraci przeforsowali ważne polityki, które nie były na tyle popularne, by zostać zatwierdzone przez wyborców, w tym

amnestię dla imigrantów, zmiany klimatyczne i obowiązkowe szczepienia, umorzenie długów studenckich, moratorium na eksmisje oraz mężczyzn biologicznych w łazienkach dla uczennic.

Jednak po dziesięcioleciach umożliwiania rządów biurokratycznych Sąd Najwyższy zaczął w istotny sposób ograniczać władzę państwa administracyjnego, a urzędnicy w nadchodzącej administracji Trumpa wyraźnie zwrócili na to uwagę. Wiele z tego, co obecnie próbują zrobić podmioty w Biurze Wykonawczym Trumpa, takie jak Biuro Zarządzania i Budżetu (OMB) oraz Biuro ds. Informacji i Regulacji (OIRA), zostało zainspirowane niedawnymi sygnałami z sądu najwyższego.

W ciągu ostatniego roku lub dwóch byliśmy świadkami upadku doktryny Chevron deference – 40-letniej doktryny, która pozwalała agencjom oceniać zakres swoich własnych uprawnień. W innej ważnej decyzji Sąd Najwyższy zakazał agencjom nakładania kar cywilnych bez wcześniejszego zwrócenia się do niezależnego sądu na podstawie artykułu III. (Przez lata pozwalano im nakładać i egzekwować kary, po prostu korzystając z własnych wewnętrznych mechanizmów egzekwowania.) I wreszcie, byliśmy świadkami również rozwoju tak zwanej doktryny „głównych pytań”, w której sądy zaczęły wymagać tego, czego powinny wymagać od samego początku: że agencje wykonujące władzę w kwestii kluczowej dla polityki publicznej muszą najpierw wskazać ustawę, w której Kongres wyraźnie przyznał im uprawnienia do tego.

Do tych ważnych zwycięstw prawnych dodajmy fakt, że znowu mamy prezydenta, który skupia się na ograniczeniu biurokracji, czyniąc ją odpowiedzialną przed wyborcami. Istnieją dwie ważne części tego wysiłku, z których pierwsza przeszła niemal niezauważona.

Kto rządzi?

Prezydent wydał w lutym dekret wykonawczy, który w ogromnym stopniu ograniczył niezależność tak zwanych niezależnych komisji regulacyjnych. Są to bardzo potężne agencje (na przykład FTC, FCC, NLRB itp.), które od momentu powstania mogły regulować niezależnie od nadzoru prezydenckiego. Rozporządzenie wykonawcze Trumpa obaliło wcześniejsze rozporządzenie wykonawcze Clintona, wymagając, aby wszystkie regulacje agencji przechodziły przez proces przeglądu OIRA – w zasadzie uzyskiwały aprobatę wybranego prezydenta. Najważniejsze jest to, że zakazuje tym agencjom interpretowania prawa federalnego w jakikolwiek sposób sprzeczny z poglądami administracji prezydenckiej.

Bardziej znane były wysiłki prezydenta, aby pociągnąć do odpowiedzialności najwyższych urzędników agencji jako wybranego prezydenta. Bez odpowiedzialności biurokratów przed wybranymi urzędnikami, tak naprawdę nie mamy republiki. Obecnie jesteśmy skutecznie rządzeni przez te agencje – wprowadzają obowiązkowe szczepienia, umarzają długie studenckie, mówią ci, jaki samochód kupić i tak dalej. Ludzie głosują na prezydenta, ale jeśli agencje w jego władzy wykonawczej nie muszą go słuchać, to głosy Amerykanów nie wpływają na to, jak są rządzeni. Jedynym sposobem, aby agencje przestrzegały polityki wybranego prezydenta, jest posiadanie przez niego możliwości zatrudniania i zwalniania najwyższych urzędników agencji. Ta sama zasada dotyczy każdej firmy lub organizacji – zarządy zatrudniają dyrektora generalnego do realizacji swoich polityk, ale tak naprawdę nie mogą zarządzać swoimi organizacjami, jeśli pracownicy są poza kontrolą wybranego przez nich dyrektora.

A jednak wiemy, że w ciągu dziesięcioleci od czasu, gdy postępowcy dali nam państwo administracyjne, Kongres stworzył liczne agencje, które przeczą właśnie tej zasadzie demokratycznej odpowiedzialności. Kongres odgrodził duże

części biurokracji od kontroli prezydenckiej. Zazwyczaj robi się to, wpisując do prawa, że jego najwyżsi urzędnicy nie mogą być odwołani przez prezydenta lub mogą być odwołani tylko „z powodu” (for cause), a nie „według uznania” (at will). Jak to możliwe, skoro zgodnie z konstytucją jedyną osobą, która powinna mieć prawo do wykonywania władzy wykonawczej, jest wybrany prezydent?

Administracja Trumpa wyraźnie zdecydowała się zmusić sądy do odpowiedzi na to właśnie pytanie. Od lat 30. XX wieku źle odpowiadają. Ale w ostatnich latach Sąd Najwyższy dał do zrozumienia, że chce spróbować jeszcze raz podejść do testu i że tym razem może udzielić prawidłowej odpowiedzi. To właśnie pomaga wyjaśnić zwolnienie przez prezydenta wysokich rangą urzędników z Krajowej Rady ds. Stosunków Pracy i Rezerwy Federalnej, między innymi, mimo że prawo i istniejące orzecznictwo sądowe sugerują, że nie może tego zrobić.

Nie powinno być zaskoczeniem, że prezydent przegrywa w tej sprawie głównie w sądach niższej instancji. Nawet jeśli sędziowie okręgowi byliby bardziej przychylni celom prezydenta, sądy niższej instancji nie są w stanie obalić istniejącego orzecznictwa Sądu Najwyższego. Zamiast tego pytania muszą przedostać się na szczyt drabiny apelacyjnej, gdzie mogą zostać ponownie rozpatrzone i gdzie mogą zostać wydane nowe, bardziej zgodne z konstytucją precedensy.

Koniec koszmaru Nowego Ładu

Najgorszym precedensem w tej kwestii jest sprawa *Humphrey's Executor v. United States* z 1935 roku. W jednomyślnej decyzji Sąd Najwyższy odwrócił się od konstytucyjnego rozumienia, które obowiązywało od czasów założycieli, orzekając, że Kongresowi wolno usuwać części władzy wykonawczej spod kontroli wybranego przez lud szefa władzy wykonawczej. Bez tej decyzji państwo administracyjne, jakie znamy, by nie istniało. Ale Sąd Najwyższy w ostatnich latach sygnalizował potencjalne

ponowne rozważenie sprawy Humphrey's, a głośne zwolnienia przez prezydenta wysokich rangą urzędników agencji wskazują, że chce on skorzystać z tej okazji.

Wstępne sygnały wskazują, że Sąd Najwyższy ostatecznie uchyli sprawę Humphrey's. W maju Sąd Najwyższy w sprawie Trump przeciwko Wilcox poparł prezydenta w jego decyzji o usunięciu komisarza Krajowej Rady ds. Stosunków Pracy. Chociaż sędziowie nie rozważyli pełnych zalet tego pytania, wskazali, że prezydent prawdopodobnie odniósłby sukces, gdyby taka sprawa trafiła przed nich. W lipcu Sąd – z identycznym uzasadnieniem – zezwolił prezydentowi na usunięcie członków Komisji Bezpieczeństwa Produktów Konsumenckich. Obalenie precedensów takich jak Humphrey's Executor jest konieczne, aby zacząć kontrolować państwo administracyjne.

W decyzji w sprawie Wilcox Sąd Najwyższy wydawał się stwierdzać, że agencje nie mogą być chronione przed władzą prezydenta do odwołania – z wyjątkiem być może Rezerwy Federalnej. Ale jego powody dla tego wyjątku były niejasne, co nie jest zaskakujące, ponieważ nie jest jasne, dlaczego z zasady konstytucyjnej Fed ma specjalny status. Nawet jeśli z politycznego punktu widzenia można popierać niezależność Fed od polityków, to nie odpowiada na pytanie konstytucyjne. Aby jakakolwiek władza rządząca mogła być sprawowana w naszym kraju, musi ostatecznie zostać ustanowiona przez naród. W systemie rządów określonym w Konstytucji lud to ustanawia, tworząc trzy gałęzie władzy – i tylko trzy gałęzie.

Czy Fed należy do władzy ustawodawczej czy sądowniczej? Nie ma go ani w jednym, ani w drugim, więc musi być w władzy wykonawczej. Ale jeśli tak jest, jak to możliwe, że Fed jest poza kontrolą wybranego prezydenta? Jest jedynym, któremu naród przyznaje władzę wykonawczą w konstytucji. Sąd Najwyższy będzie miał trudności z obejściem tego małego dylematu, mimo że może próbować twierdzić, że Fed jest rodzajem prywatnej instytucji, która mimo to sprawuje ogromną władzę publiczną.

Prezydent Trump również nie jest skłonny pomóc Sądowi uniknąć tego pytania. Zaledwie kilka miesięcy po tym, jak Sąd zasygnalizował, że może powstrzymać się od poparcia możliwości odwołania prezesa Rezerwy Federalnej przez prezydenta, prezydent zwolnił członkinię zarządu Rezerwy Federalnej, Lisę Cook. Ku niczyjemu zaskoczeniu, w tym administracji, usunięcie zostało zablokowane przez strategicznie wybranego sędziego okręgowego. Ale prezydent patrzy na wyższe szczeble drabiny sądowniczej, a Sąd Najwyższy będzie musiał ostatecznie wyjaśnić, dlaczego Fed może podejmować niezwykle istotne decyzje dotyczące polityki krajowej, zachowując jednocześnie niezależność od jedynych urzędników, których wyborcy konstytucyjnie upoważnili do podejmowania takich decyzji – niezależność, której Sąd wydaje się już nie skłonny rozciągnąć na żaden inny podmiot federalny.

A administracja Trumpa rzuciła w tej sprawie jeszcze jedną krzywą piłkę.

Prawo regulujące odwołanie urzędników w Fed jest podobne do wielu przepisów dotyczących niezależnych agencji, stanowiąc, że urzędnicy mogą być odwołani przez prezydenta jedynie „z powodu przyczyny”. Podobnie jak w zwykłym prawie pracy czy umów, przyjmuje się, że oznacza to, iż nie można zostać zwolnionym „do woli”. Albo, w tym przypadku, nie można zostać usuniętym tylko dlatego, że prezydent woli urzędnika bardziej przychylnego jego własnym poglądom politycznym. Zamiast tego, przynajmniej tak jak te prawa są ogólnie interpretowane, dopóki urzędnik nie popełni poważnego wykroczenia – kradzieży, łapownictwa lub innych oczywistych form nadużycia władzy – przyjmuje się, że jest bezpieczny przed usunięciem przez prezydenta, nawet jeśli realizuje politykę w sposób całkowicie sprzeczny z życzeniami wybranego szefa władzy wykonawczej.

Niespodzianką w zwolnieniu gubernator Cook jest to, że prezydent Trump twierdzi, że nie było to zwolnienie „na życzenie”, lecz usunął Cook „z powodu”. Jest przedmiotem skierowania do prokuratury w sprawie oszustwa hipotecznego

przez Federalną Agencję Finansowania Mieszkalnictwa. W chwili pisanie tego artykułu Cook jest również przedmiotem dochodzenia prowadzonego przez federalną wielką ławę przysięgłych. Tak więc, nawet jeśli ktoś miałby powiedzieć, że ograniczenie prezydenta do odwołań „z powodu przyczyny” jest zgodne z konstytucją, w tym przypadku mówi on, że przyczyna istnieje, i tym samym można twierdzić, że przestrzega litery prawa. Podobnie jak w przypadku kwestii odwołań prezydenckich „na życzenie”, decyzja Sądu Najwyższego w sprawie odwołań „z powodu przyczyny” będzie miała również głębokie znaczenie dla władzy państwa administracyjnego oraz dla zdolności prezydenta do uczynienia biurokracji bardziej odpowiedzialną politycznie.

Pomimo hysterii lewicy na temat „śmierci demokracji”, ten krótki przegląd działań administracji Trumpa sugeruje, że podejmowany jest poważny wysiłek w celu przywrócenia rządu demokratycznego i konstytucyjnego. Dużo zależy od tego, co Trybunał Najwyższy zdecyduje w kilku istotnych sprawach, które ma w swoim kalendarzu na tę kadencję. Jeszcze więcej zależy od tego, czy wyborcy w wyborach w 2026 i 2028 roku będą chcieli skorzystać z tej okazji, aby odzyskać status obywateli republikańskich, czy też zdecydują się pozostać poddanymi biurokratycznego despotyzmu.

Autor: [Ronald J. Pestritto](#) Przetłumaczono przy pomocy AI