

**UNIWERSYTET KARDYNAŁA STEFANA WYSZYŃSKIEGO
W WARSZAWIE**

**WYDZIAŁ SPOŁECZNO-EKONOMICZNY
INSTYTUT NAUK O POLITYCE I ADMINISTRACJI**

Mateusz M. Piotrowski

Nr albumu: 4039

Nauki o polityce

**URZĄD SPECJALNEGO PROKURATORA W
SYSTEMIE POLITYCZNO-PRAWNYM STANÓW
ZJEDNOCZONYCH AMERYKI**

**Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem
dr hab. Jarosława Drozda, prof. UKSW**

WARSZAWA 2024

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	9
------------	---

ROZDZIAŁ I: ŚLEDZTWA SPECJALNYCH PROKURATORÓW W LATACH 1875 – 1952..... 19

I.I. PIERWSZE ŚLEDZTWO FEDERALNEGO SPECJALNEGO PROKURATORA	20
I.II. DOCHODZENIE SPECJALNEGO PROKURATORA DOTYCZĄCE POPRZEDNICH WŁADZ	32
I.III. POWOŁANIE PARY SPECJALNYCH PROKURATORÓW I PODNIESIENIE RANGI URZĘDU	37
I.IV. WZMOCNIENIE MANDATU SPECJALNEGO PROKURATORA W CELU OCHRONY ŚLEDZTWA.....	40
I.V. PODDANIE KANDYDATUR SPECJALNYCH PROKURATORÓW POD GŁOSOWANIE SENATU.....	44
I.VI. PRÓBA ZWIĘKSZENIA UPRAWNIEŃ ŚLEDZCZYCH I OGRANICZENIE KOMPETENCJI OSKARŻYCIELSKICH	57
I.VII. DOŚWIADCZENIA SPECJALNYCH PROKURATORÓW PROWADZĄCYCH ŚLEDZTWA W LATACH 1875-1952	63

ROZDZIAŁ II: PRZEŁOM W ZNACZENIU SPECJALNEGO PROKURATORA ZWIĄZANY Z AFERĄ WATERGATE..... 67

II.I. WYDARZENIA POPRZEDZAJĄCE WSZCZĘCIE ŚLEDZTWA SPECJALNEGO PROKURATORA	67
II.II. WSZCZĘCIE ŚLEDZTWA SPECJALNEGO PROKURATORA I JEGO WSPÓŁPRACA ZE SPECJALNĄ KOMISJĄ SENATU	71
II.III. USUNIĘCIE COXA Z FUNKCJI SPECJALNEGO PROKURATORA I POWOŁANIE NASTĘPCY	88
II.IV. WSPÓŁPRACA SPECJALNEGO PROKURATORA Z IZBĄ REPREZENTANTÓW I PRZYGOTOWANIA DO PROCEDURY IMPEACHMENTU.....	96
II.V. WSZCZĘCIE ŚLEDZTWA W SPRAWIE IMPEACHMENTU RICHARDA NIXONA.....	100
II.VI. WPŁYW PRZESŁUCHAŃ W IZBIE REPREZENTANTÓW I ZAANGAŻOWANIA SĄDU NAJWYŻSZEGO NA ŚLEDZTWO JAWORSKIEGO	106
II.VII. REZYGNACJA NIXONA Z URZĘDU I KONSEKWENCJE DLA ŚLEDZTWA SPECJALNEGO PROKURATORA	116
II.VIII. PODSUMOWANIE I KONKLUZJE ZE ŚLEDZTWA WS. AFERY WATERGATE	125

ROZDZIAŁ III: ŚLEDZTWA NIEZALEŻNYCH SPECJALNYCH PROKURATORÓW WSZCZĘTE W LATACH 1978 – 1992..... 129

III.I. DEBATA DOTYCZĄCA UREGULOWANIA PRZEPISÓW O SPECJALNYM PROKURATORZE PO AFERZE WATERGATE	130
III.II. PIERWSZE PIĘĆ LAT OBOWIĄZYWANIA NOWYCH PRZEPISÓW	134
III.III. DWUKROTNE ODNOWIENIE PRZEPISÓW, KOLEJNE ŚLEDZTWA I ORZECZENIE SĄDU NAJWYŻSZEGO O KONSTYTUCYJNOŚCI URZĘDU SPECJALNEGO PROKURATORA	140
III.IV. DOCHODZENIE DOTYCZĄCE AFERY IRAN-CONTRAS.....	148
III.V. ŚLEDZTWA PROKURATORÓW SPECJALNYCH ZA PREZYDENTURY GEORGE’A H. W. BUSH A I WYGAŚNIĘCIE PRZEPISÓW	157
III.VI. WNIOSKI Z 15 LAT OBOWIĄZYWANIA PRZEPISÓW O NIEZALEŻNYM SPECJALNYM PROKURATORZE	163

**ROZDZIAŁ IV: ŚLEDZTWA SPECJALNYCH PROKURATORÓW W OKRESIE
PREZYDENTURY CLINTONA.....167**

IV.I. WYDARZENIA STANOWIĄCE PRZEDMIOT ZARZUTÓW WOBEC CLINTONÓW W AFERZE WHITEWATER	167
IV.II. POWOŁANIE SPECJALNEGO PROKURATORA PRZEZ PROKURATOR GENERALNĄ	173
IV.III. ODNOWIENIE PRZEPISÓW PRZEZ KONGRES I MIANOWANIE NIEZALEŻNEGO SPECJALNEGO PROKURATORA	180
IV.IV. WĄTEK LEWINSKY W ŚLEDZTWIE PROKURATORA STARRA	188
IV.V. KONKLUZJE STARRA, DZIAŁANIA W KONGRESIE I ZAKOŃCZENIE DOCHODZENIA SPECJALNEGO PROKURATORA	195
IV.VI. POZOSTAŁE ŚLEDZTWA NIEZALEŻNYCH SPECJALNYCH PROKURATORÓW WOBEC CZŁONKÓW ADMINISTRACJI CLINTONA	201
IV.VII. DEBATA NAD PRZYSZŁOŚCIĄ USTAWY O NIEZALEŻNYM PROKURATORZE SPECJALNYM I JEJ WYGAŚNIĘCIE	209
IV.VIII. KONKLUZJE DOTYCZĄCE 20 LAT OBOWIĄZYWANIA PRZEPISÓW O NIEZALEŻNYM SPECJALNYM PROKURATORZE, W TYM SZCZEGÓLNIENIE Z 5 LAT W OKRESIE PREZYDENTURY CLINTONA	215

**ROZDZIAŁ V: ŚLEDZTWA SPECJALNYCH PROKURATORÓW WSZCZĘTE
W LATACH 1999 – 2020.....219**

V.I. OBOWIĄZUJĄCE PRZEPISY DOTYCZĄCE POWOŁYWANIA I PROWADZENIA ŚLEDZTW PRZEZ SPECJALNYCH PROKURATORÓW	220
V.II. DOCHODZENIE DOTYCZĄCE DZIAŁAŃ SŁUŻB PODCZAS OBLEŻENIA W WACO W 1993 R.	228
V.III. POWOŁANIE SPECJALNEGO PROKURATORA W SPRAWIE UJAWNIEŃ AGENTKI CIA.....	233
V.IV. ŚLEDZTWO SPECJALNEGO PROKURATORA MUELLERA	239
<i>V.IV.A. Wyłączenie prokuratora generalnego ze sprawy</i>	<i>244</i>
<i>V.IV.B. Dymisja dyrektora FBI.....</i>	<i>248</i>
<i>V.IV.C. Mianowanie specjalnego prokuratora.....</i>	<i>252</i>
<i>V.IV.D. Próby odwołania prokuratora specjalnego i prokuratora generalnego</i>	<i>256</i>
<i>V.IV.E. Inicjatywy zmiany przepisów o specjalnym prokuratorze</i>	<i>258</i>
<i>V.IV.F. Konkluzje z dochodzenia Muellera i jego konsekwencje.....</i>	<i>261</i>
V.V. DOCHODZENIE W SPRAWIE WSZCZĘCIA PRZEZ FBI ŚLEDZTWA CROSSFIRE HURRICANE	265
V.VI. KONKLUZJE Z DOCHODZEŃ SPECJALNYCH PROKURATORÓW POWOŁANYCH NA MOCY OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW W LATACH 1999 – 2020	279

ZAKOŃCZENIE

287

BIBLIOGRAFIA

299

WYKAZ SKRÓTÓW

ATF – Biuro ds. Alkoholu, Tytoniu, Broni Palnej i Materiałów Wybuchowych (*Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives*)

C.F.R. – Kodeks Przepisów Federalnych (*Code of Federal Regulations*)

CIA – Centralna Agencja Wywiadowcza (*Central Intelligence Agency*)

CREEP – Komitet na Recz Reelekcji Prezydenta (*Committee for the Re-Election of the President*)

DEA – Agencja ds. Walki z Narkotykami (*Drug Enforcement Administration*)

DNC – Krajowy Komitet Demokratów (*Democratic National Committee*)

DNI – Dyrektor Wywiadu Narodowego (*Director of National Intelligence*)

EPA – Agencja Ochrony Środowiska (*Environmental Protection Agency*)

FAA – Federalna Administracja Lotnictwa (*Federal Aviation Administration*)

FBI – Federalne Biuro Śledcze (*Federal Bureau of Investigation*)

FEC – Federalna Komisja Wyborcza (*Federal Election Commission*)

FISA – Nakaz sądowy nadany na mocy ustawy *Foreign Intelligence Surveillance Act*

FISC – Sąd ds. Nadzoru Obcego Wywiadu (*Foreign Intelligence Surveillance Court*)

GAO – Urząd ds. Odpowiedzialności Rządu (*Government Accountability Office*)

HUD – Departament Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (*Department of Housing and Urban Development*)

IRS – Urząd Skarbowy (*Internal Revenue Service*)

MI6 – Służba wywiadowcza Wielkiej Brytanii (*Secret Intelligence Service, SIS*)

NATO – Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (*North Atlantic Treaty Organization*)

NSA – Agencja Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Agency*)

NSC – Rada Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Council*)

OBWE – Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

ODNI – Biuro Dyrektora Wywiadu Narodowego (*Office of Director of National Intelligence*)

ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych

RTC – Powiernicza Korporacja Upadłościowa (*Resolution Trust Corporation*)

SEC – Komisja Papierów Wartościowych i Giełd (*Securities and Exchange Commission*)

USA – Stany Zjednoczone Ameryki (*United States of America*)

U.S.C. – Kodeks Stanów Zjednoczonych (*United States Code*)

USTDA – Agencja Handlu i Rozwoju (*United States Trade and Development Agency*)

ZSRS – Związek Socjalistycznych Republik Sowietkich

„Jednak moje późniejsze doświadczenia nauczyły mnie dwóch rzeczy: po pierwsze, sprawy stają się bardziej wyraźne po tym, gdy już nastąpią; po drugie, że najbardziej pewni siebie krytycy to zazwyczaj Ci, którzy wiedzą najmniej o sprawie będącej przedmiotem krytyki.”

Ulysses S. Grant, 18. Prezydent Stanów Zjednoczonych

Wstęp

“Specjalny prokurator” to w amerykańskim systemie polityczno-prawnym mechanizm nadzwyczajnego nadzoru nad aparatem władzy wykonawczej, którego celem jest, ujmując ogólnie, przeprowadzenie dochodzenia w wypadku stwierdzenia niezwyklej okoliczności mogących stanowić naruszenie prawa w kręgach władzy¹, a sprawdzenie których powinno zostać przeprowadzone w sposób możliwie najbardziej niezależny od tejże władzy – która w rozumieniu Konstytucji USA sprawowana jest jednoosobowo przez prezydenta². Na przestrzeni 150 lat amerykańskiej historii – od powołania pierwszego prokuratora specjalnego na szczeblu federalnym w 1875 r. – mechanizm ten został wykorzystany ponad czterdziestokrotnie w przypadkach dotyczących wysokich rangą członków administracji, sekretarzy kierujących poszczególnymi resortami i szefów agencji rządowych, a także samych prezydentów Stanów Zjednoczonych, w tym np. Richarda Nixona, Billa Clintona oraz Donalda Trumpa.

Specjalny prokurator powoływany jest *ad hoc* w związku z konkretną sprawą, która zdaniem organu nadrzędnego³ wymaga nadzwyczajnych, niezależnych od politycznych nacisków działań dochodzeniowych, a w razie wykrycia przypadków naruszenia prawa, ich ścigania. Założenie, w ramach którego tradycyjne organy wymiaru sprawiedliwości nie zapewniają tej niezależności, wynika m.in. z faktu bezpośredniej odpowiedzialności przed prezydentem prokuratora generalnego, sprawującego nadzór nad federalnymi organami ścigania, w tym nad prokuratorami, którzy w normalnym trybie (tzn. bez powołania specjalnego prokuratora) prowadziliby takie dochodzenie. Prokurator generalny, jak każdy inny sekretarz stojący na czele resortu jest każdorazowo mianowany na urząd przez prezydenta, co sprawia, iż jest to stanowisko o charakterze politycznym. Prokuratorzy generalni nierzadko wywodzili się z kręgów politycznych, a nie środowiska wymiaru sprawiedliwości, a w niektórych przypadkach byli nawet związani z samym prezydentem. Dlatego też w sytuacjach wymagających zapewnienia nadzwyczajnej, apolitycznej kontroli działań władzy wykonawczej, wykorzystuje się mechanizm specjalnego prokuratora.

¹ *Special Counsel Investigations: History, Authority, Appointment and Removal*, Congressional Research Service, 13 marca 2019 r.

² Artykuł II, Sekcja 1, Punkt 1 Konstytucji USA.

³ Na przestrzeni całej historii przedstawionej w niniejszej rozprawie był to zazwyczaj prokurator generalny – szef Departamentu Sprawiedliwości.

Celem niniejszej rozprawy jest ocena skuteczności urzędu specjalnego prokuratora jako mechanizmu wewnętrznej kontroli władzy wykonawczej. Jednym z najbardziej wrażliwych obszarów mogących wpłynąć na przebieg dochodzenia są zagrożenia natury politycznej, do sprostania którym mechanizm ten nie jest w pełni dostosowany. Niezależność i integralność dochodzenia specjalnego prokuratora mogą więc zostać narażone przez ataki polityczne – publiczne naciski na zaniechanie pewnych działań, podważanie wiarygodności śledztwa czy wreszcie dążenie samej władzy do odwołania specjalnego prokuratora bądź przerwania śledztwa. Wynikać z nich mogą także formalne przeszkody, jak np. ograniczanie finansowania działań specjalnego prokuratora. Z tego powodu ocena skuteczności tego mechanizmu, który wpływać może na działania samej głowy państwa, nie jest jednoznaczna. Szczególnie w najistotniejszych politycznie przypadkach, które zakresem przedmiotowym obejmują prezydenta i tym samym wiążą się właśnie z największą presją polityczną, mechanizm ten wydaje się być nie w pełni skuteczny.

Praca przedstawia okoliczności wykorzystania mechanizmu specjalnego prokuratora w Stanach Zjednoczonych, jak również jego rozwoju na przestrzeni kolejnych dekad i dostosowania do aktualnych wyzwań politycznych. Jednym z powodów, dla których ta tematyka została podjęta, jest jej aktualność. Choć specjaliści prokuratorzy nie są na co dzień obecni w amerykańskim życiu politycznym, od 2017 r. wszczęto pięć dochodzeń specjalnych prokuratorów. Dotyczą one zarówno byłego republikańskiego prezydenta Donalda Trumpa, jak i urzędującego Joe Bidena z Partii Demokratycznej. Zrozumienie specyfiki tego mechanizmu jak i kontekstu okoliczności, z jakimi muszą się mierzyć osoby obejmujące ten urząd, przy obecnej dynamice życia politycznego w USA i narastającej polaryzacji społecznej, jest bez wątpienia istotną kwestią w procesie pogłębiania badań nad amerykańskim systemem politycznym w Polsce.

Podjęcie tej tematyki, w wymiarze wpływu na działania aparatu władzy, w tym szczególnie w osobie prezydenta, ma też znaczenie praktyczne. Stany Zjednoczone są liderem wolnego świata, wielonarodowej społeczności międzynarodowej kierującej się zasadami demokracji i prawa międzynarodowego. Są też najsilniejszą gospodarką świata i pierwszą siłą militarną. Dla Polski USA są sojusznikiem, najistotniejszym (poza własnymi zdolnościami obronnymi) gwarantem jej bezpieczeństwa. Z tych powodów pogłębienie wiedzy o systemie politycznym sojuszniczego państwa wydaje się niezwykle istotne. Jednak autor zdecydował o wyborze tej tematyki rozprawy także z uwagi na

zainteresowanie naukowe systemem polityczno-prawnym Stanów Zjednoczonych i przeprowadzeniem badań poświęconych mechanizmowi specjalnego prokuratora. Dodatkową motywację stanowił fakt zawodowego skupienia na amerykańskiej polityce wewnętrznej i zagranicznej, w roli analityka Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (PISM). W niniejszej rozprawie znajdują się przypadki autocytowania przez autora tekstów związanych ze śledztwami specjalnych prokuratorów i ich konsekwencji dla bieżącej polityki, wydanych w PISM.

W polskiej literaturze naukowej i popularno-naukowej tematyka specjalnych prokuratorów pojawia się w szerszym kontekście wydarzeń politycznych. W obszerniejszych pozycjach zwartych pojawia się przy tym najczęściej w odniesieniu do najnowszej historii politycznej USA, zaczynając od afery Watergate w latach 70. XX wieku i bardziej współcześnie – przy czym wymienianych jest zaledwie kilka ze wszystkich przypadków powołania specjalnych prokuratorów. W polskiej literaturze temat nie był zasadniczo traktowany całościowo w kontekście jego wpływu na działania władzy wykonawczej, uwzględniając z tym oceny jego skuteczności. W amerykańskiej literaturze istnieje bardzo wiele opracowań dotyczących urzędu specjalnego prokuratora, najczęściej odnoszą się one jednak do poszczególnych spraw politycznych bądź konkretnych kompetencji – np. wpływu na działania prezydenta. Zasadnicza część tej literatury została wykorzystana w przygotowaniu tej rozprawy doktorskiej i stanowi jej źródła wskazane w stosownych przypisach i bibliografii. Wśród nielicznych w tej pracy polskich źródeł pierwotnych, autor za najważniejsze uważa wybrane tomy pięciotomowej *Historia cywilizacji amerykańskiej* autorstwa prof. Zbigniewa Lewickiego – *Era Konsolidacji 1861-1945*⁴, *Era Konfrontacji 1941-1980*⁵ oraz *Era Konsekwencji 1980-2021*⁶. Źródła te umożliwiły lepsze zrozumienie procesów politycznych zachodzących w tle omawianych w niniejszej rozprawie dochodzeń specjalnych prokuratorów i powiązanie ich z niektórymi zjawiskami opisanymi przez Lewickiego.

Wśród źródeł angielskojęzycznych, stanowiących przytłaczającą większość bibliografii tejże pracy, za najcenniejsze autor uważa monografię Andrew Coana

⁴ Zbigniew Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era konsolidacji 1861-1945*, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2012.

⁵ Zbigniew Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era Konfrontacji 1941-1980*, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2017.

⁶ Zbigniew Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era Konsekwencji 1980-2021*, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2022.

*Prosecuting the president: how special prosecutors hold presidents accountable and protect the rule of law*⁷ i *After Trump: Reconstructing the Presidency* autorstwa Boba Bauera i Jacka Goldsmitha⁸ oraz artykułu Donalda Smaltza, byłego prokuratora specjalnego, *The Independent Counsel: A View from inside* opublikowanego w *Georgetown Law Journal*⁹. Źródła te w wykorzystanym zakresie wprost odnoszą się do przypadków użycia mechanizmu specjalnego prokuratora i związanej z nim problematyki w sferze politycznej. Kolejne istotne dzieła, służące przede wszystkim możliwości odtworzenia faktycznego przebiegu wydarzeń związanych ze śledztwami specjalnych prokuratorów, na bazie których autor wysuwał własne wnioski, to *Political Corruption in America, An Encyclopedia of Scandals, Power, and Greed* autorstwa Marka Grossmana¹⁰, *Historical Encyclopedia of U.S. Independent Counsel Investigations* autorstwa Geralda Greenberga¹¹ i monografia Nathana Millera *Stealing From America, A History of Corruption from Jamestown to Whitewater*¹². Kolejnym typem źródeł wykorzystywanych przez autora były prezydenckie biografie oraz monografie opisujące przebieg wybranych prezydentur. Wśród nich najbardziej warte wskazania są *The Papers of Ulysses S. Grant* pod redakcją Williama Ferraro i Aarona Lisec¹³, *Grant* autorstwa Jeana Edwarda Smitha¹⁴, biografia prezydenta Warrena Hardinga *The Shadow of Blooming Grove: Warren G. Harding in his Times* napisana przez Francisa Russella¹⁵, *Wszyscy ludzie prezydenta*¹⁶ i *The Final Days* Boba Woodwarda i Carla Bernsteina¹⁷ oraz *Blood Sport: The President and His Adversaries* autorstwa Johna Stewarta¹⁸, *An Affair of State, The Investigation*,

⁷ Andrew Coan, *Prosecuting the president: how special prosecutors hold presidents accountable and protect the rule of law*, Oxford University Press 2019.

⁸ Bob Bauer & Jack Goldsmith, *After Trump: Reconstructing the Presidency*, Lawfare Press 2020.

⁹ Donald C. Smaltz, *The Independent Counsel: A View from inside*, *Georgetown Law Journal* 86, lipiec 1998.

¹⁰ Mark Grossman, *Political Corruption in America, An Encyclopedia of Scandals, Power, and Greed*, Millerton 2008.

¹¹ Gerald S. Greenberg, *Historical Encyclopedia of U.S. Independent Counsel Investigations*, Greenwood Press 2000.

¹² Nathan Miller, *Stealing From America, A History of Corruption from Jamestown to Whitewater*, Da Capo Press 1996.

¹³ *The Papers of Ulysses S. Grant*, Volume 26: 1875, red. William M. Ferraro, Aaron M. Lisec, Southern Illinois University Press 2003.

¹⁴ Jean Edward Smith, *Grant*, Simon & Schuster 2001.

¹⁵ Francis Russell, *The Shadow of Blooming Grove: Warren G. Harding in his times*, McGraw-Hill Book Co. 1968.

¹⁶ Carl Bernstein i Bob Woodward, *Wszyscy ludzie prezydenta*, przekł. Piotr Tarczyński, Narodowe Centrum Kultury / Agora 2014.

¹⁷ Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final Days*, Simon & Schuster 2005.

¹⁸ James B. Stewart, *Blood Sport: The President and His Adversaries*, Simon & Schuster 1996.

Impeachment, and Trial of President Clinton Richarda Posnera¹⁹ i napisana przez Carla Bernsteina biografia *Hillary Clinton*²⁰.

Cennymi źródłami dla tejże pracy są także wszelkie inne dokumenty rządowe (szczególnie Departamentu Sprawiedliwości) oraz opublikowane przez obie izby Kongresu. Wreszcie jako jedne ze źródeł kluczowych, wymienić należy raporty okresowe i końcowe ze śledztw specjalnych prokuratorów (jeżeli takowe były publikowane), m.in. Leona Jaworskiego, Kennetha Starra, Roberta Muellera czy Johna Durhama. Wielką wartością źródłową dla tej pracy była także rzetelna praca amerykańskich dziennikarzy, szczególnie reprezentujących redakcje *New York Times* i *Washington Post*, których doniesienia przekazywane na przestrzeni dekad zostały licznie wykorzystane w niniejszej pracy jako źródła ułatwiające odtworzenie szczegółowych okoliczności związanych z poszczególnymi dochodzeniami specjalnych prokuratorów. Autor chce także podkreślić duże znaczenie, jakie dla odtworzenia pierwotnej korespondencji oraz źródeł decyzji politycznych stanowiły dokumenty przechowywane i scyfryzowane przez instytucje bibliotek prezydenckich, bez pracy których dysertacja ta byłaby dużo uboższa w źródła, a co z tym związane, jej wartość merytoryczna byłaby mniejsza.

Niezwykłe ciekawe spostrzeżenia w zakresie zagrożeń natury politycznej zawarł w swoim artykule Donald Smaltz, w odniesieniu do śledztwa dotyczącego sekretarza rolnictwa Mike'a Espy'ego, którym kierował jako niezależny prokurator specjalny²¹. Zwraca w nich uwagę na szkodliwe działania mediów i ujawnianie szczegółów z trwającego śledztwa, które z uwagi na charakter obejmowanego urzędu i niejawność prowadzonych działań, w większości przypadków nie mogą spotkać się z odpowiedzią ze strony specjalnego prokuratora i jego zespołu, a także nieprzychylnie nastawienie prezydenta, który publicznie dyskredytował śledztwo (w związku z zarzutami dotyczącymi Espy'ego, jego bliskiego współpracownika)²². Smaltz przytacza też słowa innego prokuratora specjalnego, Michaela Zeldina, który prowadził osobne śledztwo w okresie prezydentury Clintona, w odniesieniu do wypaczenia przepisów o niezależnym prokuratorze specjalnym: „Jeśli spojrzeć na tragizm całej tej sytuacji, przepisy o niezależnym prokuratorze specjalnym zostały uchwalone by odpolitycznić takie

¹⁹ Richard A. Posner, *An Affair of State, The Investigation, Impeachment, and Trial of President Clinton*, Harvard University Press 1999.

²⁰ Carl Bernstein, *Hillary Clinton*, Prószyński i S-ka 2008.

²¹ Dochodzenie to zostało szczegółowo opisane w podrozdziale IV.VI.

²² Donald C. Smaltz, dz. cyt., s. 2361-2363.

dochodzenia wysokiego szczebla... ale w obecnej sytuacji, cała ustawa o niezależnym prokuratorze specjalnym została upolityczniona”²³. Faktycznie, choć pierwotnie ustawa została przemyślana pod kątem zapewnienia jak największej niezależności specjalnego prokuratora i ochrony przed naciskami ze strony prokuratora generalnego i prezydenta, w krótkim czasie okazało się, iż mechanizm ten nie został prawidłowo opracowany od strony praktycznej, co doprowadziło do wypaczenia faktycznego przeznaczenia tej instytucji i utraty publicznej wiary w sens powoływania specjalnych prokuratorów.

Skuteczność działania mechanizmu specjalnego prokuratora jest współzależna od wykorzystania licznych narzędzi kontrolnych, które posiadają poszczególne organy władzy w stosunku do samych siebie i wzajemnie w ramach wszystkich trzech gałęzi – wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej – w amerykańskim systemie polityczno-prawnym określane jako tzw. *checks and balances*. W tym rozumieniu urząd specjalnego prokuratora przez znaczną większość czasu stanowiącego zakres badań w tej dysertacji stanowił mechanizm kontroli wewnętrznej bądź samokontroli władzy wykonawczej. Tylko w okresie funkcjonowania przepisów o niezależnym specjalnym prokuratorze (1978-1992 i 1994-1999) mechanizm ten włączał czynnie władze sądowniczą w proces nominacji i nadzoru nad śledztwem, a jednocześnie zakresem możliwych działań objął na krótki okres reprezentantów władzy ustawodawczej²⁴. Mając na uwadze zarysowaną wyżej problematykę zagrożeń natury politycznej, autor nakreślił hipotezę oraz pytania badawcze tej dysertacji.

Główna hipoteza, która wymagała potwierdzenia w ramach prowadzonych badań, zakładała weryfikację, czy obecne regulacje gwarantują niezależność i nienaruszalność dochodzenia prowadzonego wobec najwyższych rangą przedstawicieli aparatu władzy, mając na uwadze podatność prokuratora specjalnego na ataki polityczne, skutkujące niekiedy przerwaniem śledztwa lub zwolnieniem przez prokuratora generalnego, w wyniku jego samodzielnej decyzji bądź w efekcie nacisku ze strony prezydenta. Związane z tym główne pytanie badawcze ma następujące brzmienie: czy urząd specjalnego prokuratora jest wystarczająco zabezpieczony, by prowadzić niezależne od nacisków politycznych, skuteczne śledztwa wobec najwyższych kręgów władzy? W związku z poszerzeniem zakresu badań, a także dążeniem do uzyskania jak najbardziej precyzyjnej odpowiedzi na

²³ Cyt. za: Angie Cannon, *Use of Probes As 'Political Weapons' Raises Questions of Fairness*, Buffalo News, 1 października 1997 r., s. 6, tłum. własne.

²⁴ Jednak nigdy nie doszło do wszczęcia żadnego śledztwa wobec członka Izby Reprezentantów lub Senatu.

główne pytanie badawcze, autor postawił dodatkowe pytania szczegółowe: czy doświadczenia z pierwszych śledztw specjalnych prokuratorów wpłynęły pozytywnie na przyszłość funkcjonowania tego urzędu; jak przebieg afery Watergate, szczególnie w zakresie dochodzenia specjalnego prokuratora, wpłynął na przyszłość uregulowania tego urzędu; czy regulacje mające na celu zagwarantowanie większej niezależności specjalnych prokuratorów wpłynęły na usprawnienie i wzmocnienie amerykańskiego systemu politycznego; jakie problemy dotyczące zagrożeń politycznych ujawniły śledztwa z okresu obowiązywania regulacji o niezależnym specjalnym prokuratorze; czy śledztwa specjalnych prokuratorów przeprowadzone w oparciu o obowiązujące przepisy stanowią skuteczne narzędzie nadzwyczajnej, wewnętrznej kontroli władzy wykonawczej, i jak wpływają na władzę polityczną. Ustalenie odpowiedzi na te pytania powinno doprowadzić do uzyskania lepszego i bardziej wyczerpującego potwierdzenia hipotezy postawionej dla tej rozprawy.

Dysertację należy postrzegać jako poruszającą problematykę na styku nauk o systemach politycznych w ramach dyscypliny nauk o polityce i administracji oraz nauk o państwie i prawie. Podstawową metodą badawczą, jaka została wykorzystana w tej pracy była analiza źródeł, w tym monografii ściśle poświęconych tematyce pracy, jak i tych o charakterze historycznym, ustaw, projektów legislacyjnych i dokumentów rządowych oraz licznych artykułów prasowych / newsowych. W dalszej kolejności wykorzystana została metoda instytucjonalno-prawna, która umożliwiła wyjaśnienie specyfiki funkcjonowania urzędu specjalnego prokuratora i sprawdzenie skuteczności tego mechanizmu na przestrzeni dekad wraz z krytyczną oceną rozwiązań, które okazały się nie stanowić wzmocnienia dla systemu politycznego w USA. Autor zastosował też metodę porównawczą wobec poszczególnych przypadków dochodzeń specjalnych prokuratorów, by ustalić skuteczność wybranych rozwiązań, stanowiących ramy prawne dla mianowania specjalnych prokuratorów i prowadzenia przez nich śledztw. Zastosowana została także metoda historyczna, w celu ukazanie szerokiego spektrum funkcjonowania urzędu specjalnego prokuratora w Stanach Zjednoczonych i jego rozwoju na przestrzeni kolejnych dekad jako jednego z elementów amerykańskiego systemu polityczno-prawnego. Z kolei metoda systemowa znalazła zastosowanie dla ukazania powiązań i zależności urzędu specjalnego prokuratora wewnątrz władzy wykonawczej oraz z władzą ustawodawczą i sądowniczą. Dla spójności i większej czytelności konkluzji, w zakończeniu pracy, a także w podsumowaniach poszczególnych rozdziałów, zastosowana została synteza,

umożliwiająca sformułowanie wniosków dla samego urzędu specjalnego prokuratora i szerzej amerykańskiego systemu politycznego oraz uogólnienie, które pozwoliło odnieść wspomniane wyżej wnioski w konsekwencji dla międzynarodowej pozycji Stanów Zjednoczonych.

Praca podzielona została na pięć rozdziałów, wstęp zawierający wprowadzenie do tematyki wraz z częścią metodologiczną oraz zakończenie z podsumowaniem całej pracy i wnioskami. Pierwszy z rozdziałów stanowi historyczny zarys, poświęcony sześciu pierwszym przypadkom dochodzeń specjalnych prokuratorów, rozwojowi regulacji jakimi każdorazowo obwarowani byli specjaliści prokuratorzy oraz praktyk związanych z prowadzonymi dochodzeniami i płynących z nich wniosków. W drugim rozdziale znajduje się szerokie omówienie śledztwa specjalnego prokuratora związanego z aferą Watergate, która zdaniem autora stanowiła przełom dla znaczenia urzędu specjalnego prokuratora w amerykańskim systemie polityczno-prawnym. Przedstawione są w nim przyczyny, dla których zdecydowano o powołaniu prokuratora specjalnego, przebieg śledztwa i elementy politycznej ingerencji w nie – w tym dążenie do odwołania specjalnego prokuratora przez prezydenta – oraz przykłady współpracy prokuratora specjalnego z władzą ustawodawczą i sądowniczą wraz z wynikającymi z nich konsekwencjami dla funkcjonowania tego nadzwyczajnego mechanizmu w kolejnych latach.

Rozdział trzeci został poświęcony ewolucji przepisów dotyczących specjalnego prokuratora, ich skodyfikowania na mocy ustawy przyjętej przez Kongres i utworzeniu nowego urzędu – niezależnego prokuratora specjalnego. W rozdziale tym zostaną przedstawione dochodzenia z okresu 15 lat obowiązywania tych przepisów, tzn. 1978-1992, ukazując mocne strony funkcjonowania nowego systemu, a także niedoskonałości, które prowadziły do wypaczeń i przykładów nieskuteczności, tymczasowo wpływając na osłabienie systemu politycznego Stanów Zjednoczonych. W rozdziale czwartym omówione zostały dochodzenia niezależnych prokuratorów specjalnych z okresu prezydentury Billa Clintona. Choć były to dochodzenia podjęte w oparciu o tę samą podstawę prawną, co w rozdziale trzecim, to zdaniem autora konieczne było rozdzielić tych kwestii. Podejście autora do wyodrębnienia tego rozdziału wynikało z przerwy obowiązywania ustawy (koniec prezydentury George'a H. W. Busha i początek Clintona). Takie ustrukturyzowanie problemu umożliwia nie tylko całościową ocenę skuteczności tych przepisów, ale także bardziej szczegółową, w dwóch osobnych okresach ich obowiązywania przez 15, a następnie kolejne 5 lat. Ponadto, śledztwa z okresu

prezydentury Clintona miały duże znaczenie dla postępującej erozji mechanizmu niezależnego prokuratora specjalnego w jego ówczesnym kształcie i porzucenia tej koncepcji jako prawnie obowiązującego rozwiązania.

Piąty rozdział dysertacji omawia przykłady najbardziej współczesnych śledztw specjalnych prokuratorów, wszczętych na podstawie regulacji prawnych obowiązujących od 1999 r. Z uwagi na kontynuację niektórych śledztw specjalnych prokuratorów, szczegółowo wskazanych we wstępie rozdziału V, autor zdecydował o omówieniu wyłącznie zakończonych dochodzeń, wszczętych w latach 1999-2020. Z tego powodu autor przedstawia w niniejszym rozdziale łącznie cztery dochodzenia, w tym jak się wydaje, najbardziej istotne śledztwo specjalnego prokuratora Muellera i pośrednio wynikające z niego dochodzenie Durhama. W zakończeniu rozprawy autor zawarł podsumowanie całej pracy i jej konkluzje, wraz z odpowiedzią na postawione pytania badawcze i sprawdzeniem tezy głównej oraz hipotez szczegółowych. W części tej znajduje się też krótkie nawiązanie do toczących się śledztw specjalnych prokuratorów Jacka Smitha, Roberta Hura i Davida Weissa, ogólne wnioski z pracy i perspektywy dotyczące przyszłości wykorzystania mechanizmu specjalnego prokuratora w amerykańskim systemie politycznym.

Autor pragnie podziękować promotorowi, Panu prof. Jarosławowi Drozdowi za jego cenne wskazówki i sugestie dotyczące rozwoju poszczególnych wątków dysertacji, a przede wszystkim za jego cierpliwość na przestrzeni całej współpracy związanej z niniejszą pracą. Ponadto pragnie złożyć podziękowania prof. Zbigniewowi Lewickiemu i dr Wojciechowi Kwiatkowskiemu, których pasja dotycząca Stanów Zjednoczonych Ameryki okazała się być przed laty zaraźliwa. Autor dziękuje również mamie Katarzynie, której własny rozwój naukowy przed laty stał się dla autora motywacją do podążenia tą samą ścieżką. Wreszcie, autor z całego serca dziękuje małżonce Kamili za jej cierpliwość i wyrozumiałość oraz stałą motywację do dalszego rozwoju i kontynuacji pracy, której rezultatem jest niniejsza rozprawa.

Rozdział I: Śledztwa specjalnych prokuratorów w latach 1875 – 1952

Po raz pierwszy urzędnika określanego mianem „specjalnego prokuratora” na szczeblu federalnym powołano po niemal stu latach istnienia państwa amerykańskiego, jednak zaledwie pięć lat po utworzeniu Departamentu Sprawiedliwości, resortu, który miał nadzorować system wymiaru sprawiedliwości. Formalnie instytucja prokuratora generalnego (*Attorney General*), który stoi na czele tego resortu, powołana została w 1789 r. razem z federalnym szczeblem sądownictwa na mocy ustawy *Judiciary Act*²⁵. Na początku prezydentury Ulyssesa S. Granta, w czerwcu 1870 r. Kongres przyjął ustawę formującą Departament Sprawiedliwości jako jeden z resortów administracji, stawiając na jego czele prokuratora generalnego²⁶. To wówczas prokuratorowi generalnemu nadana została ustawowa władza rozumiana jako uprawnienie do mianowania specjalnego prokuratora:

Rozdz. 17. (...) I każdy prokurator i radca, specjalnie zaangażowany pod auspicjami Departamentu Sprawiedliwości do pomocy w procesie w jakiegokolwiek sprawie, którą zainteresowane są władze, otrzyma pełnomocnictwo od kierownika wspomnianego Departamentu, jako specjalny asystent prokuratora generalnego (*special assistant to the Attorney General*) lub któregoś z prokuratorów okręgowych, jak może tego wymagać charakter powołania i złoży przysięgę, jakiej złożenia wymaga prawo od prokuratorów okręgowych, podlegając wszelkiej odpowiedzialności nałożonej przez prawo na takich funkcjonariuszy.

Przepisy te stanowiły podstawę prawną dla sześciu przypadków powołania specjalnych prokuratorów zawartych w tym rozdziale, którzy rozpoczęli swoje działania kolejno w okresie prezydentur Ulyssesa S. Granta, Jamesa Garfielda i Chestera A. Arthura, Theodore’a Roosevelta, Calvina Coolidge’a oraz Harry’ego S. Trumana. Pomimo zwartych w powyższym opisie funkcji specjalnego asystenta prokuratora generalnego i specjalnego asystenta prokuratora okręgowego, w dalszej części rozdziału stosowane będą ówczesne formy, znajdujące potwierdzenie w źródłach, stosowane odpowiednio do kolejnych specjalnych prokuratorów, w celu zaznaczenia formalnie zajmowanej przez nich pozycji. Jednak dla ułatwienia zrozumienia całości pracy, w dalszych częściach tekstu będą oni nazywani po prostu specjalnymi prokuratorami.

²⁵ 1 Stat. 73, Public Law 1-20.

²⁶ *An Act to Establish the Department of Justice*, 16 Stat. 162, Public Law 41-97.

Pierwsi specjaliści prokuratorzy w amerykańskiej historii byli w każdym przypadku powoływani przez prokuratora generalnego, często na wniosek bądź z inicjatywy samego prezydenta. W przedstawionym w tym rozdziale okresie zdarzyło się jednak dwukrotnie, że zostali odwołani ze stanowiska zanim ukończyli zlecone im działania. Choć każdy z nich nazywany był specjalnym prokuratorem, formalnie sprawowali różne od siebie stanowiska – specjalnych asystentów prokuratora okręgowego, specjalnych asystentów prokuratora generalnego, specjalnych prokuratorów okręgowych i specjalnych prokuratorów. W większości przypadków pełnili oni nie tylko rolę śledczych, stojących na czele dochodzeń w najbardziej zawiłych i niepokojących dla władzy wykonawczej sprawach, ale byli także powoływani w celu aktywnego udziału – w roli oskarżycieli – w cywilnych i karnych procesach sądowych będących pokłosiem ich śledztw. Jedynym wyjątkiem od tej reguły w poniższym rozdziale jest przypadek specjalnego prokuratora powołanego za prezydentury Trumana, który pełnił wyłącznie rolę śledczego. Kolejne przypadki, w których powoływano specjalnych prokuratorów, nosiły znamiona czerpania doświadczeń z wcześniejszych śledztw – decydowano się na poszerzenie zakresu działań specjalnych prokuratorów i wzmocnienia ich kompetencji, zabezpieczenia ich urzędu w celu ochrony niezależności śledztwa, bądź wykorzystano mechanizmy, które sprawdziły się we wcześniejszych przypadkach. Jednak żaden z przypadków powołania specjalnych prokuratorów i przeprowadzonych przez nich śledztw nie przyczynił się do skodyfikowania przepisów i utworzenie stałych regulacji tego stanowiska.

I.I. Pierwsze śledztwo federalnego specjalnego prokuratora

Do pierwszego przypadku powołania specjalnego prokuratora, którego zadaniem było zbadanie doniesień o naruszeniu kompetencji przez organy władzy wykonawczej, doszło w 1875 r. za prezydentury Ulyssesa S. Granta (1869-1877) z Partii Republikańskiej. Było to związane ze „spiskiem whiskey” (*Whiskey Ring*), jedną z wielu afer korupcyjnych administracji Granta²⁷, która urosła jednak do miana najpoważniejszej ze wszystkich. Stany Zjednoczone, nadal odbudowujące się po Wojnie Secesyjnej, dążyły do zasilenia skarbu państwa skrajnymi metodami. Jedną z nich była akcyza na alkohol sięgająca 800% jego wartości. Skorumpowani urzędnicy urzędów skarbowych sprzedawali więc

²⁷ Wśród najbliższego otoczenia prezydenta Granta wykryto aż 10 afer korupcyjnych, m.in. spekulowanie wartością złota i doprowadzenie do załamania nowojorskiej giełdy w 1869 r. (nazywanego „czarnym piątkiem”), czy właśnie „spisek whiskey”. Administracja Granta po dziś dzień uchodzi ona za najbardziej skorumpowaną administrację w historii USA, choć w żadnej z afer nie padły oskarżenia w stosunku do samego prezydenta i wątpliwe jest, by Grant był aktywnym uczestnikiem którejkolwiek z nich.

wtajemniczonym producentom alkoholu znaczki akcyzy w ilości większej niż oficjalnie zgłaszano do Departamentu Skarbu, a następnie defraudowali uzyskane pieniądze²⁸. Spisek zawiązany został w 1871 r. w St. Louis w stanie Missouri, gdzie polityczne wpływy budowała, krytyczna wobec prezydenta Granta, nowoutworzona frakcja Liberalnych Republikanów, pod przewodnictwem senatora z tegoż stanu, Carla Schurza²⁹. Dalszy wzrost poparcia dla liberałów w Missouri mógł osłabić szanse Granta na uzyskanie reelekcji, prezydent zdecydował więc o wysłaniu do tego stanu swojego zaufanego sojusznika gen. Johna McDonalda, który sprawował urząd nadzorcy urzędu skarbowego dla dystryktu obejmującego m.in. stan Missouri³⁰. Celem działań McDonalda miała być koordynacja działań politycznych, które wzmocnią Granta i ograniczą wpływy Liberalnych Republikanów w tym i okolicznych stanach przed wyborami w 1872 r. Środki, które finansowały działania McDonalda (m.in. sponsorowanie artykułów przychylnych Grantowi, drukowanie materiałów wyborczych) pochodzić miały właśnie ze sprzedaży „ponadplanowych” znaczków akcyzy. W pierwszym roku funkcjonowania spisku pięcioro urzędników³¹ i cztery destylarnie uzyskały od 45 tys. do 60 tys. dolarów dla każdej ze stron³², a część spośród nich faktycznie mogła służyć finansowaniu działań kampanijnych Granta w Missouri i okolicznych stanach.

Po uzyskaniu reelekcji przez prezydenta „spisek whiskey” trwał nadal, w pełni zaspokajając prywatne potrzeby jego uczestników. Zaczął on być też rozciągany na kolejne stany, m.in. Illinois, Luizjanę, Ohio i Wisconsin³³. Choć prasa regularnie informowała o licznych metodach obchodzenia wysokiej akcyzy na alkohol, sprawa nie zdobyła rozgłosu

²⁸ Zbigniew Lewicki, *Korupcja i nadużycia finansowe w Stanach Zjednoczonych* [w:] *Iura et negotia. Księga Jubileuszowa z okazji 15-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie*, Wolters Kluwer Polska 2015, s. 131.

²⁹ Schurz utworzył frakcję Liberalnych Republikanów w 1870 r., wskutek niezadowolenia z polityki proponowanej przez Granta. Wśród Republikanów, którzy przyłączyli się do frakcji liberałów, znaleźli się również m.in. senatorowie Charles Sumner i Lyman Trumbull oraz byli kongresmeni Horace Greeley (w 1872 r. był kandydatem Liberalnych Republikanów na prezydenta), Cassius Marcellus Clay i Charles Francis Adams. Ich głównym celem było zapobiegnięcie reelekcji Granta w wyborach w 1872 r. Po nieudanej kampanii przeciwko prezydentowi i ponownym wybraniu Granta na urząd prezydenta, frakcja Liberalnych Republikanów została rozwiązana.

³⁰ Pod jurysdykcją McDonalda znajdowały się jeszcze Arkansas, Teksas, Kansas, Nowy Meksyk i tzw. Terytorium Indiańskie (niezorganizowany obszar na zachód od rzeki Missisipi, pierwotnie utworzony w 1834 r. i stopniowo zmniejszany aż do 1907 r., kiedy to jego pozostałości zostały przyłączone do Oklahomy).

³¹ Poza McDonaldem byli to John A. Joyce, Charles W. Ford, William McKee i Joseph Fitzroy.

³² Około 1,1-1,6 mln dolarów według dzisiejszej wartości.

³³ Mark Grossman, *Political Corruption in America, An Encyclopedia of Scandals, Power, and Greed*, Millerton 2008, s. 484.

aż do czerwca 1874 r., kiedy nowym sekretarzem skarbu został Benjamin Bristow. Od momentu objęcia urzędu dążył do przerwania układów szkodliwych dla państwa, jednak z powodu uczestnictwa w spiskach oficjeli z urzędów skarbowych i tuszowania przez nich dowodów, nie był on w stanie samodzielnie zakończyć żadnej z badanych spraw. Chcąc rozbić siatki współpracujących urzędników i destylarni, 26 stycznia 1875 r. Bristow podjął decyzję o przeniesieniu poszczególnych nadzorców urzędów skarbowych³⁴. Temu sprzeciwił się jednak Grant, choć mało prawdopodobne jest, by jego decyzja podyktowana była jakąkolwiek wiedzą bądź nawet podejrzeniami dotyczącymi funkcjonowania spisku i udziału McDonalda w nim. Tym bardziej, sprzeciwiając się przeniesieniu McDonalda (ale również innych nadzorców), Grant nie mógł kierować się chęcią zapobiegnięcia rozpadowi „spisku whiskey”. Jego decyzja wiązała się przede wszystkim z propagandową skutecznością McDonalda. Prezydent obawiał się, że bez niego w Missouri Liberalni Republikanie mogą znów urosnąć w siłę i utrudnią jego starania o uzyskanie kolejnej reelekcji.

Sprawa zaczęła rozwijać się wraz ze wzrostem zainteresowania prasy, a konkretnie dziennikarzy z St. Louis. 8 lutego, poprzez korespondenta w Waszyngtonie, list do sekretarza Bristowa zaadresował właściciel gazety *St. Louis Democrat* George Fishback, w którym pisał:

Ostatnio wiele mówiono na temat nieuczciwego handlu whisky na Zachodzie. Jeżeli sekretarz chce powstrzymać potężny układ, który tu funkcjonuje, mogę przekazać nazwisko człowieka, który pod warunkiem otrzymania niezbędnych kompetencji i utrzymania tajemnicy w tej kwestii, podejmie się wykonania tego zadania, a ja zagwarantuję sukces.³⁵

Człowiekiem, o którym wspomniał Fishback, był dziennikarz śledczy Myron Colony. Sekretarz Bristow zgodził się na warunki stawiane przez Fishbacka i Colony’ego – śledztwo dziennikarza miało zostać utrzymane w tajemnicy i nie mógł o nim dowiedzieć się ktokolwiek powiązany z urzędem skarbowym lub biurem sekretarza. Ponadto do celu koordynacji śledztwa wyznaczył radcę Departamentu Skarbu Bluforda Wilsona. Po kilku turach uzgodnień z Fishbackiem i Colonym, śledztwo formalnie ruszyło 5 marca. W ciągu miesiąca Colony ustalił, że St. Louis opuszcza dużo więcej dostaw whiskey, niż jest to

³⁴ Timothy Rives, *Grant, Babcock, and the Whiskey Ring* [w:] *Prologue, Quarterly of the National Archives and Records Administration*, Fall 2000, Vol. 32, No. 3, s. 145.

³⁵ Cyt. za: H. V. Boynton, *The Whiskey Ring* [w:] *North American Review* 123, 1876, s. 282, tłum. własne.

odnotowywane przez Departament Skarbu. Zachęcał też Wilsona, by zainicjował podobne śledztwa w dwóch innych miastach będących zagłębiami produkcji whiskey, a w których działalność destylarni budziła wątpliwości – Chicago i Milwaukee³⁶. Podobnie jak w przypadku innych afer i skandali, które stały się przedmiotem śledztw specjalnych prokuratorów, na czele z aferą Watergate, tak i w przypadku „spisku whiskey” kluczową rolę w początkowej fazie działań dochodzeniowych odegrała tzw. czwarta władza, czyli prasa. W maju trzy grupy funkcjonariuszy przeprowadziły operacje we wszystkich trzech miastach. Zarzuty postawiono dwustu trzydziestu ośmiu osobom, a straty dla skarbu państwa oszacowano na 3,35 mln dolarów³⁷. Jean Edward Smith w biografii prezydenta Granta wskazywał na polityczne konsekwencje śledztw i działań funkcjonariuszy:

W Milwaukee trop korupcji doprowadził bezpośrednio do głównego patrona Partii Republikańskiej w Wisconsin. W Chicago dowody sugerowały, że praktycznie każdy republikański urzędnik czerpał korzyści z nielegalnej destylacji. Zgodnie z podejrzeniami, siedlisko korupcji znajdowało się w St. Louis.³⁸

Wśród zatrzymanych znaleźli się między innymi McDonald, funkcjonariusze urzędu skarbowego John A. Joyce i Constantine Maguire, a także William McKee, właściciel gazety *St. Louis Globe* konkurencyjnej wobec *St. Louis Democrat* Fishbacka. Rozumiejąc skalę układu, 20 maja Grant zdymisjonował dotychczasowego prokuratora dystryktu St. Louis Williama Patricka, który miał liczne powiązania z uczestnikami spisku, zaś na jego miejsce powołał płk Davida Dyera, byłego kongresmena. Andrew Coan, w swojej książce dotyczącej pociągania prezydentów do odpowiedzialności przez specjalnych prokuratorów, stwierdza, że kontekst samej nominacji pierwszego specjalnego prokuratora, a także motywacji stojących za nią, nie jest szeroko udokumentowany³⁹. Taką tezę potwierdza brak jakiegokolwiek dokumentu wskazującego na wyznaczenie czy nominowanie kogokolwiek na stanowisko specjalnego prokuratora, samo jego powołanie nie jest też odnotowane w żadnym znanym liście prezydenta czy pomiędzy członkami administracji.

Wzmianki o Hendersonie i jego śledztwie faktycznie pojawiają się w listach prezydenta i członków jego administracji, do których odwołuje się Coan. Sam wybór Dyera na nowego

³⁶ Tamże, s. 292.

³⁷ Około 87,5 mln dolarów według dzisiejszej wartości.

³⁸ Jean Edward Smith, *Grant*, Simon & Schuster 2001, s. 584, tłum. własne.

³⁹ Andrew Coan, *Prosecuting the president: how special prosecutors hold presidents accountable and protect the rule of law*, Oxford University Press 2019, s. 25.

prokuratora St. Louis jest znany z listu prokuratora generalnego Edwardsa Pierreponta do sekretarza stanu Hamiltona Fisha⁴⁰, jednak ani w nim, ani w powiązanej z nim korespondencji nie znajduje się choćby wzmianka o wyznaczeniu specjalnego prokuratora. Dyer w swojej autobiografii wspomina, że został wyznaczony na prokuratora przez prezydenta, ale o tym fakcie poinformował go były senator z Missouri John B. Henderson – człowiek, który w niedalekim odstępie czasu został pierwszym specjalnym prokuratorem na szczeblu federalnym⁴¹. O Hendersonie Dyer pisze, iż „został zatrudniony przez prokuratora generalnego do pomocy w śledztwie prokuratora dystryktu [St. Louis – przyp. M.M. Piotrowski]”⁴². Coan, powołując się na publikację zawierającą zebrane dokumenty Granta, sugeruje, że to najprawdopodobniej Dyer zarekomendował mianowanie Hendersona na specjalnego prokuratora⁴³.

Wśród listów uwzględnionych przez redaktorów dokumentów Granta, Henderson po raz pierwszy pojawia się w liście szwagra Granta (skądinąd przejawiającego duże obawy o nieprzekroczenie uprawnień przez prokuratorów i nienaruszenie ogólnie pojętych interesów przyjaciół w związku ze śledztwem w sprawie „spisku whiskey”) do prezydenta z 19 lipca 1875 r. – Henderson jest wówczas wspomniany jako „uczestniczący w śledztwie”⁴⁴. Pewnych szczegółów o śledztwie i współpracy Hendersona i Dyera z poszczególnymi członkami administracji – prokuratorem generalnym Pierrepontem i sekretarzem skarbu Bristowem – dostarcza przede wszystkim korespondencja pomiędzy Hendersonem a radcą Departamentu Skarbu Blufordem Wilsonem⁴⁵. W listach, do których odnoszą się redaktorzy dokumentów Granta, naprzemiennie stosowane są sformułowania „specjalny prokurator” (*Special Counsel*) i „pomocniczy prokurator” (*Assistant Counsel*)⁴⁶. Jednak wyłączna lektura dokumentów Granta nie dostarcza pełnej wiedzy na temat śledztwa specjalnego prokuratora, a szczególnie okoliczności jego powołania.

Cenniejszym materiałem źródłowym w tych kwestiach są zapisy przesłuchań przed specjalną komisją Izby Reprezentantów, powołaną do zbadania „spisku whiskey”. Z treści

⁴⁰ *The Papers of Ulysses S. Grant*, Volume 26: 1875, red. William M. Ferraro, Aaron M. Lisec, Southern Illinois University Press 2003, s. 116.

⁴¹ David P. Dyer, *Autobiography And Reminiscences*, The William Harvey Miner Company 1922, s. 151.

⁴² Tamże, s. 163.

⁴³ Tamże, s. 25.

⁴⁴ *The Papers of Ulysses S. Grant*, dz. cyt., s. 232.

⁴⁵ Zob. William S. McFeely, *Grant: a biography*, W.W. Norton & Company 1981, s. 410; oraz *The Papers of Ulysses S. Grant*, dz. cyt., s. 357.

⁴⁶ *The Papers of Ulysses S. Grant*, dz. cyt., s. 375 i 428-429.

przesłuchania sekretarza skarbu Bristowa z lipca 1876 r. dowiadujemy się, iż Henderson został zarekomendowany prokuratorowi generalnemu przez Bluforda Wilsona z Departamentu Skarbu⁴⁷, który kierował resortowym śledztwem. Wilsonowi zależało więc na tym, by poprzez wyznaczenie specjalnego prokuratora wzmocnić działania śledcze w samym St. Louis oraz zagwarantować większą skuteczność procesów sądowych w sprawach wynikających ze śledztwa, za sprawą wnoszenia oskarżeń przez samego śledczego. Samo to wystąpienie pozwala na obalenie przypuszczenia, które postawił Coan. Inne przesłuchania przed tą samą komisją pozwalają na ustalenie większej liczby faktów. W trakcie przesłuchań Henderson był przez kongresmenów wprost określany specjalnym prokuratorem (*Special Counsel* i *Special Attorney*). W listach, które były odczytywane w trakcie przesłuchań (wśród nich znalazły się również te zawarte w dokumentach Granta), sam Henderson jest niekiedy tytułowany również „specjalnym asystentem prokuratora generalnego” (*Special Assistant Attorney General*)⁴⁸.

Od strony formalnej należy zauważyć, że stanowiskiem Hendersona był specjalny asystent prokuratora okręgowego⁴⁹, wyznaczony w celu zbadania naruszeń organów władzy wykonawczej i wsparcia wymiaru sprawiedliwości w prowadzonych procesach związanych ze „spiskiem whiskey”. Istotne znaczenie dla jego wyboru miała postawa we wcześniejszej karierze politycznej, w której wielokrotnie dowodził swej niezależności⁵⁰. Z treści wystąpienia Williama Henry’ego Blissa, jednego z asystentów Dyera, ogłoszonego w kwietniu 1876 r. wynika, iż Henderson był zaangażowany w śledztwo od 1 czerwca 1875 r. Sam Henderson w analogicznym wystąpieniu, nie pamiętając dokładnej daty, deklarował początek zatrudnienia pomiędzy 1 a 8 czerwca⁵¹. Treść przesłuchań oraz załączone do nich dokumenty nie przynoszą jednak ostatecznej odpowiedzi dotyczącej okoliczności samego

⁴⁷ House of Representatives, *Whisky Frauds. Testimony Before the Select Committee Concerning the Whisky Frauds*, 44th Congress, 1st Session, Mis. Doc. No 186, July 25, 1876, s. 323.

⁴⁸ House of Representatives, *Whisky Frauds...* dz. cyt., s. 488.

⁴⁹ Gerald S. Greenberg, *Historical Encyclopedia of U.S. Independent Counsel Investigations*, Greenwood Press 2000, s. 163.

⁵⁰ Henderson będąc członkiem legislatury stanowej Missouri oraz elektorem z tego stanu wielokrotnie sprzeciwiał się władzom Partii Demokratycznej, do której sam wówczas należał. Po wybuchu Wojny Secesyjnej opowiedział się po stronie Unii i w 1862 r. został wyznaczony jako senator afiliujący się jako Unionista, a następnie Republikanin i poparł pomysły prezydenta Abrahama Lincolna dotyczące oswobodzenia niewolników i odbudowy Stanów Zjednoczonych. Z kolei w 1868 r., pomimo bycia krytykiem prezydenta Andrew Johnsona, zagłosował przeciwko jego usunięciu z urzędu. Decyzja ta przyczyniła się do końca jego kariery politycznej w Partii Republikańskiej. Była też powodem wrogiego nastawienia prezydenta Granta do Hendersona.

⁵¹ House of Representatives, *Whisky Frauds...* dz. cyt., s. 51 i 54.

pomysłu powołania specjalnego prokuratora w celu wzmocnienia śledztwa Departamentu Skarbu i ułatwienia współpracy z organami wymiaru sprawiedliwości – w tym zakresie twierdzenie Coana było słuszne, choć wymagało potwierdzenia w większej liczbie źródeł.

Jednoznaczne potwierdzenie faktu, że John Henderson sprawował funkcję specjalnego prokuratora, stanowi list Pierreponta do Dyera dopiero z 9 grudnia 1875 r., cytowany w dalszej części tego rozdziału, w którym wprost pojawia się odniesienie jego nazwiska do stanowiska „specjalnego prokuratora rządu”. Potwierdza on także, że działania Hendersona były finansowane z budżetu Departamentu Sprawiedliwości. Bardziej szczegółowych i precyzyjnych informacji o formalnej stronie śledztwa prokuratora Hendersona dostarczają jednak poszczególne przesłuchania przed komisją kongresową.

Po rozpoczęciu współpracy Henderson i Dyer ujawnili telegramy McDonalda i Joyce’a adresowane do osobistego sekretarza prezydenta gen. Orville’a E. Babcocka, których treść dotyczyła utrudniania śledztw Departamentu Skarbu. Bristow był przekonany, że choć Babcock niekoniecznie musiał aktywnie uczestniczyć w spisku, to był go świadom i mógł pośrednio czerpać z niego korzyści. O swoich przypuszczeniach poinformował innych członków administracji – Fisha i Pierreponta. Ci z kolei poinformowali Granta o podejrzeniach i dowodach łączących Babcocka ze sprawą. Prezydent miał wówczas wyrazić aprobatę dla działań wymiaru sprawiedliwości, stwierdzając, że „żaden winny nie uniknie kary”⁵². Słowa te faktycznie padły w liście Granta do sekretarza Bristowa⁵³. W świetle przedstawionych dowodów sąd skazał McDonalda⁵⁴ i Joyce’a na trzy lata więzienia i kilkutyśne grzywny, po czym Henderson skoncentrował się na Babcocku. Odkryto inne telegramy, których treść sugerowała, że w spisek zamieszani mogli być przyrodni brat prezydenta oraz jego najstarszy syn. Wówczas nastawienie Granta do dalszych śledztw uległo drastycznej zmianie, a zapewnienia Babcocka o braku złych intencji były dla niego w pełni wystarczające. Jednocześnie w sprawę zaangażował Pierrepont, argumentując, że jako prokurator generalny może zdecydować, czy wielka ława przysięgłych w St. Louis powinna brać pod uwagę poszczególne dowody. Podjęto też próby usunięcia ze stanowiska Bluforda Wilsona, by osłabić śledztwo prowadzone niezależnie przez Departament Skarbu – między innymi spreparowano list, który sugerował, że Wilson, za zgodą sekretarza

⁵² Cyt. za: Zbigniew Lewicki, *Korupcja i nadużycia...* dz. cyt., s. 132.

⁵³ *The Papers of Ulysses S. Grant*, dz. cyt., s. 232.

⁵⁴ Po wyjściu z więzienia McDonald opublikował w 1880 r. książkę *Secrets of the Great Whiskey Ring*, w której ujawnił część praktyk podejmowanych przez uczestników „spisku whiskey”, próbując jednocześnie usprawiedliwić swój udział w tym układzie. Stanowi ona jedno ze źródeł w tym rozdziale.

Bristowa, skierował agentów do obserwacji prezydenta Granta i Babcocka podczas ich pobytu w St. Louis⁵⁵.

Wraz z ujawnianiem kolejnych materiałów obciążających go, Babcock przyjął linię obrony, że jako były generał powinien być sądzony przez sąd wojskowy, a opinię tę podzielał prezydent. Na to zgody nie wyrażali Henderson i Dyer, którzy poza wyłączeniem spod ich jurysdykcji, obawiali się przede wszystkim, że w skład sądu wojskowego wejdą osoby bezpośrednio związane z Grantem bądź Babcockiem. Ostatecznie prezydent wycofał postulat, a sprawę kontynuował sąd cywilny⁵⁶.

Pierwszy specjalny prokurator w historii USA powołany na szczeblu federalnym został jednak szybko zmuszony do zakończenia działań. 3 grudnia, podczas wystąpień końcowych w sprawie jednego z oskarżonych w „spisku whiskey”, Henderson potępił osobiste zaangażowanie Babcocka oraz Granta, skutkujące utrudnieniem śledztw Departamentu Skarbu. O wypowiedzi specjalnego prokuratora doniesiono prezydentowi, ten zaś wymusił reakcję na prokuratorze generalnym Pierrepont’cie. Skutkowało ona wpięciem zakończeniem finansowania śledztwa specjalnego prokuratora przez Departament Sprawiedliwości, a w kolejnym dniu jego zwolnieniem. O takim biegu wydarzeń świadczy poniższa wymiana korespondencji między Pierrepontem, a prokuratorem St. Louis Dyerem i samym Hendersonem:

Waszyngton, 9 grudnia 1875

David P. Dyer, prokurator, St. Louis:

Dotarły do nas dowody, że w sprawie Avery’ego Pan Henderson wykorzystał swoją pozycję specjalnego prokuratora rządu, by zaatakować prezydenta, który nie był obecny na procesie. Jego wysiłki w tym zakresie nie będą dłużej opłacane przez ten departament. Przekażesz kopię tej wiadomości gen. Hendersonowi.

Edwards Pierrepont, prokurator generalny

St. Louis, 9 grudnia 1875

Edwards Pierrepont, prokurator generalny, Waszyngton:

⁵⁵ H. V. Boynton, dz. cyt., s. 308.

⁵⁶ Mark Grossman, dz. cyt., s. 484.

Informacja, którą twierdzisz, że posiadasz, jakoby Pan Henderson atakował prezydenta podczas procesu Avery'ego, jest całkowicie bezzasadna. Czy mam go poinformować, że jest zwolniony jako specjalny prokurator rządu w sprawach skarbowych w tym dystrykcie?

D. P. Dyer, prokurator okręgowy

St. Louis, 9 grudnia 1875

Edwards Pierrepont, prokurator generalny Stanów Zjednoczonych, Waszyngton:

Widziałem twoją ostatnią wiadomość do płk Dyera. Moje wystąpienie w sprawie Avery'ego było improwizowane. Mjr Eaton [pomocnik Hendersona – przyp. M.M. Piotrowski] przesłał Ci we wtorek zaprzysiężoną kopię od stenografa tego, co [Eaton – przyp. M.M. Piotrowski] myślał, że jest związane z prezydentem. Nie widziałem jej, *ale stoję przy wygłoszonej przemowie. Nie powiedziałem nic ponad to, czego wymagał mój wynikający z przysięgi obowiązek i za to nie będę przepraszał.*

J. B. Henderson

Waszyngton, 10 grudnia 1875

D. P. Dyer, prokurator, St. Louis:

Przekazany przez Pana Eatona zaprzysiężony raport o wystąpieniu Pana Hendersona, do którego, jako poprawnego raportu, w swoich wczorajszych wiadomościach odnieśliście się obaj ty i Pan Henderson, został odczytany dziś na posiedzeniu gabinetu. Każdy członek uznał to za zniewagę dla zawodowej przyzwoitości i bez cienia wątpliwości, dla prezydenta, który usankcjonował jego zatrudnienie w tym Departamencie, aby nie było żadnych przeszkód w szybkim ukaraniu każdego defraudanta przychodów w St. Louis. Powiadom gen. Hendersona o jego zwolnieniu z dalszej służby i zapewnij na jego miejsce pomoc najzdolniejszego i najskuteczniejszego doradcy, jakiego możesz znaleźć, bez względu na jego poglądy polityczne.

Edwards Pierrepont, prokurator generalny⁵⁷

⁵⁷ Powyższe telegramy pochodzą z: Gen. John McDonald, *Secrets of the Great Whiskey Ring*, Belford, Clarke & Co. 1880, s. 219-220, tłum. własne.

W taki sposób Pierrepont odwołał Hendersona ze stanowiska specjalnego prokuratora. Z uwagi na opinię człowieka niezależnego politycznie, jaką cieszył się Henderson, Grant i Pierrepont powinni zdawać sobie sprawę, iż Henderson przeprowadzi dogłębne śledztwo, nie zważając na ewentualne koszty polityczne dla prezydenta i Republikanów, wynikające z ujawnienia zamieszania prezydenckich doradców w aferę. Podchodząc do sprawy w sposób profesjonalny, Henderson z całą pewnością traktował interwencję prezydenta jako faktyczne zaburzenie niezależności jego śledztwa, a nie sprawę personalną, w związku z czym nie wahał się publicznie jej potępić. Intencją Hendersona było najprawdopodobniej publiczne podkreślenie niezależności prowadzonego śledztwa i brak jego gotowości do jakichkolwiek ustępstw w dążeniu do sprawiedliwości z uwagi na naciski polityczne. Nie należy się dziwić takiej postawie, szczególnie jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, że Henderson najprawdopodobniej był zaznajomiony ze stanowiskiem prezydenta o uniknięciu kary przez żadnego winnego. Tym bardziej nie mógł się on spodziewać, że z powodu publicznej krytyki interwencji prezydenta, która została uznana przez wszystkich członków gabinetu za skandaliczną, zostanie on zwolniony.

W praktyce jego dymisja stworzyła jeszcze większe wrażenie utrudniania śledztwa przez władzę wykonawczą z powodów politycznych. Cała sytuacja z powołaniem specjalnego prokuratora do prowadzenia śledztwa, a następnie jego odwołaniem zaistniała jeszcze dwukrotnie w amerykańskiej historii: w 1952 r., gdy prezydent Harry S Truman powołał Newbolda Morrisa w celu zbadania korupcji w urzędzie skarbowym⁵⁸; i w 1973 r., gdy Richard Nixon powołał Archibalda Coxa do zbadania afery Watergate⁵⁹. Na nowego specjalnego prokuratora, który miał kontynuować działania Hendersona u boku Dyera, 13 grudnia wyznaczony został płk. James E. Broadhead. Kontynuował on śledztwo rozpoczęte przez Hendersona, jednak bez większych rezultatów. W międzyczasie zmiany na stanowisku specjalnego prokuratora, Pierrepont wydał zarządzenie dla wszystkich prokuratorów federalnych zabraniające im zawierania ugód sądowych w sprawach dotyczących „spisku whiskey”. W znacznym stopniu utrudniło to możliwości Broadheada w zakresie pozyskania nowych dowodów przeciwko Babcockowi czy innym zamieszany w aferę⁶⁰. Decyzja Pierreponta uzasadniania była dążeniem do pełni sprawiedliwości i w związku z tym, brakiem możliwości skrócenia wyroków osobom uznanym za winne

⁵⁸ Przypadek ten zostanie omówiony w dalszej części tego rozdziału, w podrozdziale VI.

⁵⁹ Przypadkowi temu poświęcony jest rozdział II tej pracy.

⁶⁰ Donald C. Smaltz, *The Independent Counsel: A View from inside*, Georgetown Law Journal 86, lipiec 1998, s. 2312.

zarzucanym im czynów w związku ze „spiskiem whiskey”. W praktyce jednak zawieranie ugód było dla prokuratorów najbardziej perspektywicznym środkiem do pozyskiwania nowych informacji o spisku i jego uczestnikach. Decyzja Pierreponta była więc kolejną, choć być może nie w pełni umyślną, z serii działań władzy wykonawczej, które skutkowało utrudnieniem śledztwa specjalnego prokuratora. Taki stan rzeczy sprawił, że z powodu braku jakichkolwiek osiągnięć, Broadhead jest pomijany na kartach historii śledztw specjalnych prokuratorów.

Równolegle do odwołania Hendersona, 9 grudnia wielka ława przysięgłych wysunęła formalne oskarżenia w stosunku do Babcocka w oparciu o analizowane wcześniej telegramy. Zarzucano mu utrudnianie śledztwa poprzez ostrzeżenie Joyce’a o śledztwie Departamentu Sprawiedliwości, które umożliwiło mu tuszowanie dowodów. Termin rozprawy wyznaczony został na 7 lutego 1876 r. Prezydent Grant podjął wówczas działanie bez precedensu, składając dwustronicowe oświadczenie⁶¹, spisane w obecności przewodniczącego Sądu Najwyższego Morrisona Waite’a, w którym zapewniał o niewinności swojego sekretarza. Jego ostatnie zdania brzmiały następująco:

Zawsze bardzo ufałem w jego uczciwość i skuteczność i jak dotąd moje zaufanie do niego jest niezachwiane. Nigdy nie dowiedziałem się o czymkolwiek, co mogłoby zachwiać tą pewnością.⁶²

Wielka ława przysięgłych w St. Louis nie miała zamiaru podważać zdania prezydenta, orzekła więc o oddaleniu oskarżenia. Wówczas pozostałe procesy utraciły na znaczeniu, a powiązanie „spisku whiskey” z administracją Granta oraz członkami rodziny prezydenta nie powiodło się. Jednak cały zbiór doniesień o możliwych oszustwach i korupcyjnych powiązaniach doradców prezydenta zniweczyły plany Granta dotyczące bezprecedensowego ubiegania się o trzecią kadencję⁶³. Samo oświadczenie Granta w

⁶¹ Pierwotnie Grant chciał osobiście pojawić się na rozprawie Babcocka i złożyć ustne oświadczenie, jednak odwołał go od tego Hamilton Fish.

⁶² Cyt. za: Andrew Coan, dz. cyt., s. 28, tłum. własne.

⁶³ W ciągu 8 lat prezydentury Granta z powodu zarzutów bądź plotek wiążących ich z aferami korupcyjnymi ustąpili czterej sekretarze – sekretarz skarbu William A. Richardson, sekretarz wojny William W. Belknap, prokurator generalny George Henry Williams i sekretarz zasobów wewnętrznych Columbus Delano. Z kolei poczmistrz generalny John A. J. Creswell „odszedł na polityczną emeryturę” gdy wzmożyły się śledztwa w jego departamencie, zaś sekretarz marynarki George M. Robeson pozostał na stanowisku (a po rezygnacji Belknapa objął funkcję sekretarza wojny) pomimo przedstawienia obciążających dowodów w Kongresie. Jedynym sekretarzem, który pozostał na stanowisku przez obie kadencje bez jakichkolwiek zarzutów, był sekretarz stanu Hamilton Fish. Do rezygnacji w związku z aferami zmuszeni byli także dwaj osobiści sekretarze prezydenta, Babcock i Porter. Z kolei spośród członków rodziny prezydenta w poszczególne afery

sprawie Babcocka pokazuje, iż prezydent i jego najbliższe otoczenie nawet po czasie nie postrzegało negatywnie wcześniejszej interwencji dotyczącej sądu wojskowego, za skrytykowanie której zwolniony został prokurator Henderson. Decyzja o złożeniu oświadczenia pod przysięgą w procesie sądowym była dużo dalej idącą ingerencją w sam proces Babcocka i szerzej, w całe śledztwo dotyczące „spisku whiskey”. W związku z oddaleniem oskarżeń wobec Babcocka ze stanowiska prokuratora dystryktu St. Louis ustąpił Dyer. Z kolei z administracji w czerwcu zdecydował się odejść sekretarz skarbu Benjamin Bristow. W tym samym roku ubiegał się o nominację Partii Republikańskiej w wyborach prezydenckich, jednak bez powodzenia⁶⁴. Do odejścia z administracji zmuszony został także Babcock. Zarzucono mu udział w aferze dotyczącej kradzieży dokumentów z biura prokuratora Dystryktu Kolumbii. Kolejne oskarżenia wobec sekretarza zmusiły Granta do usunięcia go z Białego Domu.

Ostatecznie w związku ze „spiskiem whiskey” skazanych zostało kilkunastu urzędników państwowych, na czele z Johnem McDonalDEM⁶⁵. Był to efekt śledztwa, które prowadził specjalny prokurator John Henderson. Choć nie powiodło mu się ustalenie pełnego spektrum skandalu, w tym odkrycia silniejszych powiązań z osobami na najwyższych szczeblach władzy, jego działania doprowadziły do przerwania funkcjonowania układu i ukarania części jego uczestników. Pierwszy przypadek powołania specjalnego prokuratora uwidoczniał problem realnego funkcjonowania na tym stanowisku, choć wówczas zapewne mało kto był tym faktem zainteresowany. Skuteczność Hendersona w prowadzeniu śledztwa i determinacja do wniesienia oskarżeń przeciwko osobom zamieszanym w spisek (konkretnie Babcockowi) bez względu na ich pozycję polityczną były bezpośrednim powodem usunięcia go z urzędu przez Pierreponta. Był to pierwszy, choć nie ostatni przykład w historii USA, że urząd prokuratora specjalnego funkcjonujący jako mechanizm samokontroli władzy wykonawczej, pod bezpośrednim nadzorem prokuratora generalnego, nie gwarantuje skuteczności w dojściu do prawdy i ujawnieniu ewentualnych uchybień czy naruszeń wewnątrz administracji. Niezależny z samego założenia prokurator Henderson, pomimo deklarowanej aprobaty dla działań dochodzeniowych, która dotyczyć powinna także jego śledztwa, został usunięty z urzędu

zamieszani byli pierwsza dama Julia Grant, siostra prezydenta, Virginia Grant i jej mąż, Abel Corbin, brat prezydenta Orville Grant oraz najstarszy syn prezydenta Frederick Grant.

⁶⁴ Kandydatem Republikanów, a po wygranych wyborach kolejnym prezydentem, został Rutherford B. Hayes (1877-1881).

⁶⁵ Mark Grossman, dz. cyt., s. 485.

w wyniku presji politycznej. Sam prezydent Grant, a także członkowie jego administracji, kilkakrotnie podejmowali decyzje, które godziły w niezależność dochodzenia prowadzonego przez specjalnego prokuratora. Szczególnie decyzja Pierreponta o uniemożliwieniu prokuratorom zawierania ugód ukazała możliwości działania władzy wykonawczej w granicach jej kompetencji, pod pretekstem nieuchronności surowej kary, która w praktyce skutkowała utrudnieniem pozyskania nowych materiałów dowodowych i poprzez to uniemożliwiła dalszy rozwój śledztwa.

Pierwszy w historii przypadek pokazał, że skuteczność śledztwa specjalnego prokuratora prowadzonego w związku z naruszeniami władzy wykonawczej może zostać drastycznie obniżona w sytuacji, w której podejrzenia kierują dochodzenie do najwyższych kręgów władzy. Stanowisko Hendersona nie było oczywiście obwarowane jakimikolwiek regulacjami chroniącymi go przed zwolnieniem w wyniku presji politycznej, a w dziewiętnastowiecznych amerykańskich standardach politycznych nie była nawet rozpatrywana w kategorii utrudniania śledztwa. Tym niemniej, przykład Hendersona stanowić mógł ostrzeżenie dla kolejnych specjalnych prokuratorów, jak również pozwolił na dostrzeżenie istotnych problemów związanych z niezależnością tego stanowiska, gdy amerykańska władza ustawodawcza wiek później pracowała nad nowymi, poprawionymi regulacjami dotyczącymi urzędu specjalnego prokuratora.

I.II. Dochodzenie specjalnego prokuratora dotyczące poprzednich władz

Ponad cztery lata po zakończeniu prezydentury Granta powołano kolejnego specjalnego prokuratora w celu zbadania nieprawidłowości wewnątrz jego administracji. Zdecydował się na to prezydent James Garfield (1881) z Partii Republikańskiej wkrótce po rozpoczęciu kadencji. Odkrył on sieć korupcyjną w Departamencie Poczty związaną z programem „gwiazdkowych szlaków” (*Star Routes*)⁶⁶. Jego celem było dostarczanie przesyłek pocztowych na odległe tereny zachodnie, do czego zatrudniani byli podwykonawcy oferujący najniższą cenę. Wiele z tych tras funkcjonowało w oparciu o układy polityków, urzędników i podwykonawców. Polegał on na składaniu szeregu ofert przez podwykonawców uczestniczących w spisku – od bardzo tanich do skrajnie wysokich

⁶⁶ Nazwa wzięła się od trzech warunków, które stawiano podwykonawcom zgłaszającym swoje oferty na dostarczanie przesyłek na określonych szlakach pocztowych. Poza najniższą ceną, podwykonawca gwarantować miał „należytą szybkość, pewność i bezpieczeństwo transportu”. Z czasem urzędnicy skrócili całą frazę do trzech gwiazdek (***), a same oferty podwykonawców i szlaki zaczęto określać mianem „gwiazdkowych”.

– i następnie dopuszczaniu się zaniedbań przez kolejnych podwykonawców do momentu, aż kontrakt przypadał któremuś z podwykonawców proponujących zawyżoną cenę. Wówczas zyski z kontraktu były dzielone pomiędzy powiązanych podwykonawców i urzędników. Jako przykład rozbieżności stawek służyć może trasa z Fortu Gibson w stanie Oklahoma do Sherman w Teksasie (ok. 330-340km), oferty na obsługę której wahały się od 900 dolarów do ponad 80 tys. dolarów⁶⁷. Funkcjonowanie tej maszyny korupcyjnej ułatwiał fakt, że w związku z szybkim rozrostem miast na Zachodzie, Departament Poczty nie był w stanie realnie zweryfikować, czy istnieje potrzeba szybszego i częstszego dostarczania przesyłek do poszczególnych miejsc. Weryfikacja ewentualnego wzrostu kosztów w ramach nawiązanych kontraktów została pozostawiona jednemu z zastępców poczmistrza generalnego (*Second Assistant Postmaster General*). Opłacalność tego układu pokazują zyski poszczególnych podwykonawców. F.P. Sawyer zarabiał na kontraktach 500 tys. dolarów rocznie, podczas gdy łapówki dla urzędników w ciągu trzech lat kosztowały go łącznie 200 tys. dolarów. J. D. Chidester był beneficjentem kontraktów w łącznej wysokości 299 tys. dolarów rocznie, Bradley Barlow zarabiał 213 tys. dolarów rocznie, jego córka 112 tys. dolarów rocznie, a pasierb 94 tys. dolarów rocznie⁶⁸.

Prezydent Garfield szybko odkrył, że sprawą „gwiazdkowych szlaków” interesował się już w 1869 r. poczmistrz generalny w administracji Granta, John A. J. Creswell, jednak niczego nie odkrył. Własne śledztwa w tej sprawie, m.in. na prośbę Creswella, prowadziła także Izba Reprezentantów w 1872 r., 1876 r., 1878 r. i 1880 r.⁶⁹ W marcu Garfield polecił więc, by jego poczmistrz Thomas Leumel James wznowił śledztwo w departamencie, obnażył siatkę korupcyjną i powstrzymał funkcjonowanie tych mechanizmów. Garfield był zdeterminowany do przerwania wszystkich układów, które rozprzestrzeniły się wśród polityków i urzędników Partii Republikańskiej za prezydentury Granta i przetrwały jeszcze w trakcie prezydentury Hayesa, chcąc zerwać z wizerunkiem skorumpowanych Republikanów. Determinację Garfielda odzwierciedlają słowa skierowane do poczmistrza Jamesa: „Bez względu na to, gdzie i kogo trafisz, zlecam Ci, abyś zbadał ten wrzód do

⁶⁷ Od około 25 tys. dolarów do 2,24 mln dolarów według dzisiejszej wartości. Źródło: J. Martin Klotsche, *The Star Route Cases* [w:] *The Mississippi Valley Historical Review*, Oxford University Press, Vol. 22, No. 3, grudzień 1935, s. 408.

⁶⁸ Według dzisiejszej wartości są to kolejno: 14 mln dolarów przy koszcie łapówek 5,6 mln dolarów; ok. 8,4 mln dolarów; ok. 6 mln dolarów; ok. 3,1 mln dolarów; ok. 2,6 mln dolarów. Źródło: *Star Routes in the Past*, New York Times, 17 października 1881, s. 1.

⁶⁹ Były to jedne z wielu śledztw, które Demokraci w Kongresie podjęli w celu obnażenia skali korupcji i oszustw w administracji Granta.

samego dna, a następnie go wyciął”⁷⁰. James szybko odkrył, że w całą aferę zamieszany jest kluczowy dla rozszerzania kontraktów w ramach programu „gwiazdkowych szlaków” zastępca poczmistrza generalnego Thomas J. Brady. W kwietniu został on zmuszony do rezygnacji, a śledztwo następnie skupiło się na podwykonawcach, spośród których wielu było znajomymi Brady’ego. Garfield, w związku z wnioskiem prokuratora Dystryktu Kolumbii George’a B. Corkhilla o wyznaczenie pomocnika do prowadzenia postępowań karnych w sprawach oszustw przy programach gwiazdkowych szlaków, za rekomendacją poczmistrza generalnego⁷¹, powołał adwokata Williama Cooka na specjalnego prokuratora, który miał wspierać poczmistrza i prokuratora okręgowego w postępowaniach karnych⁷². Prezydent był przekonany, że mianując na ten urząd doświadczoną osobę spoza administracji będzie miał szansę na zwiększenie wiarygodności swojej administracji w oczach społeczeństwa⁷³. Formalnie Cook został poinformowany o powołaniu 1 czerwca 1881 r. przez prokuratora generalnego Wayne’a MacVeagha:

William A. Cook,

Waszyngton, Dystrykt Kolumbii

Szanowny Panie: został Pan niniejszym mianowany specjalnym asystentem prokuratora Stanów Zjednoczonych dla Dystryktu Kolumbii, by pomóc w skazaniu pewnych osób oskarżonych o udział w oszustwach Stanów Zjednoczonych związanych ze śledztwem w sprawie gwiazdkowych szlaków, za wynagrodzeniem ustalonym przez prokuratora generalnego po zakończeniu procesów. Złożysz przysięgę wymaganą od prokuratorów okręgowych i przekażesz ją do tego departamentu.

Z wyrazami szacunku,

Wayne MacVeagh

*Prokurator generalny*⁷⁴

Formalnie Cook był więc specjalnym asystentem prokuratora Corkhilla – podobnie jak specjalny prokurator Henderson w sprawie „spisku whiskey” był asystentem prokuratora Dyera dla dystryktu obejmującego St. Louis. W treści przesłuchań przed Izbą

⁷⁰ Cyt. za: Mark Grossman, dz. cyt., s. 411, tłum. własne.

⁷¹ House of Representatives, *Testimony Relating to Expenditures in the Department of Justice. The Star Route Cases*, 48th Congress, 1st Session, Mis. Doc. 38, Part 2, Government Printing Office 1884, s. 33.

⁷² House of Representatives, *Testimony Relating to Expenditures...* dz. cyt., s. 33 I 37.

⁷³ Donald C. Smaltz, dz. cyt., s. 2313.

⁷⁴ House of Representatives, *Testimony Relating to Expenditures...* dz. cyt., s. 94.

Reprezentantów, dotyczących śledztwa w sprawie gwiazdkowych szlaków, Cook nazywany jest naprzemiennie „asystentem prokuratora Dystryktu Kolumbii” (*Assistant Attorney*) lub „specjalnym prokuratorem Dystryktu Kolumbii” (*Special Attorney*). Wyznaczenie Cooka zostało publicznie odebrane jako wyraźny sygnał ze strony prezydenta i jego administracji o chęci wyplenienia korupcji, co potwierdza m.in. fragment z artykułu opublikowanego w waszyngtońskim dzienniku *Evening Star*:

Wybór Williama A. Cooka, bezsprzecznie czołowego karnisty w Dystrykcie Kolumbii, na specjalnego asystenta prokuratora generalnego, mającego poprowadzić śledztwo w sprawie gwiazdkowych szlaków, pokazuje, że administracja podchodzi poważnie do przeprowadzenia tych spraw.⁷⁵

Największą uwagę Jamesa i Cooka w ich wspólnym śledztwie przykuł Stephen W. Dorsey, senator ze stanu Arkansas w latach 1873-1879 i przewodniczący Krajowego Komitetu Republikanów w 1880 r., a więc podczas wyborów prezydenckich, które wygrał Garfield⁷⁶. Śledztwo osłabło w lipcu, gdy doszło do zamachu na Garfielda⁷⁷, wskutek którego zmarł. Nowym prezydentem został Chester A. Arthur (1881-1885), który natychmiast obiecał kontynuować śledztwo dotyczące „gwiazdkowych szlaków”. W zaledwie kilka dni przeprowadził serię dymisji w administracji, otwarcie zapowiadał też dążenie do reform mających wyplenić korupcję. Po zgromadzeniu wystarczającej liczby dowodów przez Cooka, w marcu 1882 r. wielka ława przysięgłych postawiła w stan oskarżenia Brady’ego i Dorseya, w związku ze spiskiem mającym na celu defraudację pieniędzy publicznych z kontraktów na dziewiętnaście pocztowych szlaków⁷⁸. Wówczas Cook zrezygnował ze stanowiska, uznając, że wykonał powierzone mu zadanie⁷⁹. Sprawy przeciwko zamieszanym w aferę kontynuowali inni specjalnie do tego wyznaczeni przedstawiciele prokuratury – procesy rozpoczęły się w czerwcu i trwały przeszło rok. Łącznie przesłuchano stu piętnastu świadków i przedstawiono ponad trzy tysiące sześćset

⁷⁵ Tamże, s. 94.

⁷⁶ Po wygranej Garfielda, w trakcie formowania przez niego gabinetu, Dorsey w listach do niego krytykował wybór niektórych kandydatów do administracji, którzy wzywali do reform w departamentach. Wśród krytykowanych był m.in. przyszły poczmistrz generalny Thomas James, a także prokurator generalny Wayne MacVeagh.

⁷⁷ Garfield został postrzelony w lipcu, zmarł dwa miesiące później. Choć było to wynikiem odniesionych ran (prezydent został postrzelony dwukrotnie), do śmierci prezydenta przyczyniły się przede wszystkim zagłodzenie i liczne infekcje wynikające z niesterylnych (nawet jak na ówczesne standardy) warunków pracy lekarzy.

⁷⁸ J. Martin Klotsche, dz. cyt., s. 414.

⁷⁹ House of Representatives, *Testimony Relating to Expenditures...* dz. cyt., s. 541.

dowodów. Zakończyły się jednak odrzuceniem dowodów w przypadku większości oskarżonych – sędzia uznał je za bezpodstawne – pomimo iż np. w sprawach Brady’ego i Dorseya ławy przysięgłych w osobnych postępowaniach orzekły o ich winie, a sam Brady przyznał się do winy⁸⁰. W sprawie ostatecznie skazano tylko dwoje figurantów – Thomasa McDevitta i Christiana Price’a. Łączne straty dla budżetu Stanów Zjednoczonych związane z programem „gwiazdkowych szlaków” mogły wynieść około 4 mln dolarów⁸¹.

Działania specjalnego prokuratora Cooka nie skutkowały więc pociągnięciem do odpowiedzialności osób zamieszanych w aferę, jednak jej ujawnienie doprowadziło do reform aparatu państwowego. Poza samymi zmianami w Departamencie Poczty, które zredukowały koszt programu „gwiazdkowych szlaków” i ukróciły nieuczciwe układy, zainteresowanie opinii publicznej nieuczciwością urzędników i polityków ułatwiło przyjęcie przez Kongres w 1883 r. ustawy *Pendleton Civil Service Reform Act*⁸², nakazującej przyznawanie stanowisk w administracji federalnej w oparciu o kompetencje i na podstawie konkursów (ustanawiając de facto służbę cywilną), a nie polityczne koneksje. Jak pisze o ustawie Zbigniew Lewicki „W pewnej mierze położyła ona kres zjawisku szczególnej podatności na korupcję tych urzędników, którzy przewidywali, że w bliskiej przyszłości stracą pracę”⁸³. Same działania Cooka nie wniosły przełomowych ustaleń dla przyszłości funkcjonowania urzędu specjalnego prokuratora. Cook prowadził śledztwo w sprzyjających okolicznościach politycznych i nie był narażony na naciski ze strony członków administracji bądź samego prezydenta. Wynikało to w dużym stopniu z faktu, iż dochodzenie zainicjowane przez prezydenta Garfielda i kontynuowane za prezydentury Arthura dotyczyło skandalu zapoczątkowanego jeszcze przez członków administracji Granta. Obaj prezydenci nie musieli więc obawiać się, że w wyniku śledztwa ujawnione zostanie ewentualne zaangażowanie ich najbliższych doradców. Przeszkody nie stanowiła też ta sama afiliacja partyjna. Wręcz przeciwnie, Garfieldowi zależało, by ostatecznie zerwać z wizerunkiem skorumpowanych Republikanów, który był im nieprzerwanie przepisywany od momentu ujawnienia poszczególnych skandali z okresu prezydentury Granta. Przykład Cooka pokazał, że ze śledztwem specjalnego prokuratora w

⁸⁰ Tamże, s. 416.

⁸¹ Około 112 mln dolarów według dzisiejszej wartości. Źródło: Mark Grossman, dz. cyt., s. 412.

⁸² 22 Stat. 403, Public Law 47-27. W tytuł ustawy wpisane zostało nazwisko jej autora, senatora Partii Demokratycznej George’a H. Pendletona.

⁸³ Zbigniew Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era konsolidacji 1861-1945*, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2012, s. 160.

charakterze weryfikacji niezgodnych z prawem działań wcześniejszych władz nie wiąże się presja polityczna mogąca skutkować utrudnianiem śledztwa czy naciskiem na ograniczenie zakresu bądź nawet jego zakończenie.

I.III. Powołanie pary specjalnych prokuratorów i podniesienie rangi urzędu

Do kolejnego przypadku powołania specjalnego prokuratora doszło ponad dwadzieścia lat później, za prezydentury Theodore’a Roosevelta (1901-1909) z Partii Republikańskiej. Po raz pierwszy zdecydowano się wówczas na powołanie dwóch współpracujących ze sobą i prowadzących to samo śledztwo specjalnych prokuratorów. Okoliczności ponownie dotyczyły Departamentu Poczty, a konkretnie łapówkarstwa wśród jej urzędników – przełożeni awansowali swoich pracowników po zapewnieniu otrzymania od nich korzyści majątkowych. Po pierwszych doniesieniach prasy o nieprawidłowościach Roosevelt polecił przeprowadzenie śledztwa w Departamencie Poczty zastępcy poczmistrza generalnego (*Fourth Assistant Postmaster General*) Josephowi L. Bristowowi. Do dymisji zmuszony został m.in. zastępca prokuratora generalnego (*Assistant Attorney General*) John N. Tyner, który był podejrzewany o niszczenie dokumentów potwierdzających nieprawidłowości w Departamencie Poczty. Po dwóch miesiącach wewnętrznego dochodzenia Bristow przedstawił prezydentowi raport ze swoich ustaleń, z których wynikało, że podjęcie drogi prawnej w związku z zarzutami wobec niektórych osób będzie zasadne⁸⁴.

22 czerwca 1903 r. prezydent Roosevelt w liście do prokuratora generalnego Philandera Knoxa zwrócił się z prośbą o wyznaczenie „specjalnych asystentów do spraw Departamentu Poczty”, w celu odciążenia biura prokuratora Dystryktu Kolumbii⁸⁵. Dwa dni później Knox wyznaczył dwóch prawników na specjalnych prokuratorów, którzy mieli wesprzeć Bristowa – związanego z Partią Demokratyczną Holmesa Conrada i Charlesa J. Bonaparte⁸⁶, związanego z Republikanami. Można przypuszczać, że kandydatura Bonapartego była autorskim pomysłem samego prezydenta – Roosevelt zaprosił go na lunch tego samego dnia, w którym polecił Knoxowi powołanie prokuratorów, w

⁸⁴ Lewis L. Gould, *The presidency of Theodore Roosevelt*, University Press of Kansas 1991, s. 113-114.

⁸⁵ *Letter from Theodore Roosevelt to Philander Knox*, Theodore Roosevelt Papers., Library of Congress Manuscript Division, 22 czerwca 1903 r., <https://www.theodorerooseveltcenter.org/Research/Digital-Library/Record?libID=o185161> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁶ Charles J. Bonaparte był wnukiem stryjecznym francuskiego cesarza Napoleona I. Amerykańska linia rodu Bonapartów, wywodząca się od najmłodszego brata cesarza Hieronima Bonaparte, nie była uważana za część dynastii i nie korzystała z tytułatury.

zaproszeniu sygnalizując, że chciałby z nim omówić „sprawę o wielkim znaczeniu”⁸⁷. Conrad jako nie tylko prawnik, ale i doświadczony urzędnik Departamentu Sprawiedliwości⁸⁸, mógł być zaangażowany z woli Knoxa, ewentualnie jego kandydaturę mógł zaproponować kierujący śledztwem Bristow. Sam mechanizm powołania dwóch specjalnych prokuratorów pozostaje niejasny. Prezydent w liście do prokuratora generalnego wyraźnie wskazał na „asystentów”, więc mianowanie jednego człowieka nie wypełniłoby jego polecenia. Wybór Conrada nie był z pewnością obcy prezydentowi, gdyż w liście do Bristowa z 25 czerwca Roosevelt oczekuje pierwszych wyników śledztwa „Bonapartego i Conrada” przedstawionych w raporcie w sierpniu⁸⁹. W swoim esejku Donald Smaltz wskazuje, że mianowanie prokuratorów o przeciwnych poglądach politycznych do tego samego śledztwa było działaniem celowym⁹⁰. Skoro Bonaparte był najprawdopodobniej rekomendowany przez samego prezydenta, drugim prokuratorem musiał zostać ktoś związany z Partią Demokratyczną. Smaltz jako uzasadnienie wyboru Conrada przywołuje opisy z artykułu *New York Times* z 24 czerwca 1903 r.: „wysoki standard i umiejętności oraz specjalistyczna wiedza o kwestiach publicznych i departamentach” oraz „[jako Demokrata – przyp. M.M. Piotrowski] nie może być oskarżony o próbę ukrycia bądź stłumienia faktów z powodów partyjnych”⁹¹. Formalnie obaj Bonaparte i Conrad zajmowali stanowiska „specjalnych asystentów prokuratora generalnego” – co formalnie wzmocniło ich mandat i pozwoliło na większą niezależność niż wcześniejszych specjalnych prokuratorów – Hendersona i Cooka – którzy odpowiadali przed prokuratorami okręgowych, ale przede wszystkim pozwoliło na podejmowanie spraw wykraczających poza jurysdykcję ograniczoną do konkretnych dystryktów – we wcześniejszych przypadkach odpowiednio St. Louis i Dystryktu Kolumbii.

Poza prowadzeniem działań dochodzeniowych i procesowych, specjaliści prokuratorzy przedstawiali też rekomendacje w zakresie zmian osobowych i proceduralnych w

⁸⁷ *Letter from Theodore Roosevelt to Charles J. Bonaparte*, Theodore Roosevelt Papers, Library of Congress Manuscript Division, 21 czerwca 1903 r., <https://theodorerooseveltcenter.org/Research/Digital-Library/Record?libID=o266255> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁸ W administracji Grovera Clevelanda (1893-1897) Conrad pełnił funkcję jednego z zastępców prokuratora generalnego.

⁸⁹ *Letter from Theodore Roosevelt to Joseph L. Bristow*, Theodore Roosevelt Papers, Library of Congress Manuscript Division, 25 czerwca 1903 r., <https://www.theodorerooseveltcenter.org/Research/Digital-Library/Record?libID=o185198> [dostęp: 16.09.2024]

⁹⁰ Donald C. Smaltz, dz. cyt., s. 2314.

⁹¹ Tamże, s. 2314.

administracji – przedstawili je między innymi w liście do poczmistrza generalnego Henry’ego Payne’a z 14 września 1903 r.⁹² i raporcie przesłanym 11 listopada do prokuratora generalnego Knoxa⁹³. Roosevelt był przychylny wdrażaniu proponowanych zmian, o czym świadczy fragment jednego z rozporządzeń Roosevelta, w którym stwierdza:

Szczerze aprobuję rekomendację Panów Conrada i Bonaparte o wydłużeniu okresu przedawnienia w przypadku urzędników państwowych do okresu minimum pięciu lat; osoby, które na stanowiskach tak wysokiego zaufania angażują się w działania korupcyjne, mogą zwyczajnie ukrywać swoją winę przez okres dłuższy niż obecnie obejmuje to krótkie przedawnienie.⁹⁴

Specjalni prokuratorzy zgromadzili dowody obciążające kilkunastu urzędników Departamentu Poczty⁹⁵. Bonaparte i Conrad sądzili, że wiedzę o układzie korupcyjnym posiadali (a być może nawet w nim uczestniczyli) Charles Smith, poczmistrz generalny za prezydentury Williama McKinleya i na początku kadencji Roosevelta, a także jego ówczesny zastępca Perry S. Heath. Ostatecznie specjalnym prokuratorom nie udało się zgromadzić wystarczających dowodów przeciwko nim. Z kolei Tyner zmarł w 1904 r., zanim udało się zakończyć sprawę. Bonaparte i Conrad doprowadzili jednak do skazania kilku z oskarżonych urzędników Departamentu Poczty⁹⁶. Choć działania specjalnych prokuratorów nie osiągnęły oficjeli najwyższych rangą, prezydent docenił skuteczność Bonapartego, który był autorem większości proponowanych Rooseveltowi reform – w 1905 r. został członkiem jego administracji⁹⁷. Sam mechanizm dotyczący specjalnych

⁹² *Letter from Charles J. Bonaparte to Henry C. Payne*, Theodore Roosevelt Papers, Library of Congress Manuscript Division, 14 września 1903 r., <https://theodorerooseveltcenter.org/Research/Digital-Library/Record?libID=o42185> [dostęp: 16.09.2024]

⁹³ *Letter from Charles J. Bonaparte and Holmes Conrad to Philander C. Knox*, Theodore Roosevelt Papers, Library of Congress Manuscript Division, 14 września 1903 r., <https://theodorerooseveltcenter.org/Research/Digital-Library/Record?libID=o42719> [dostęp: 16.09.2024]

⁹⁴ Theodore Roosevelt, *Memorandum on corruption by the Post Office Department*, Theodore Roosevelt Papers, Library of Congress Manuscript Division, 24 listopada 1903 r., <https://www.theodorerooseveltcenter.org/Research/Digital-Library/Record?libID=o266356> [dostęp: 16.09.2024].

⁹⁵ Tamże.

⁹⁶ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 29.

⁹⁷ W 1905 r. Bonaparte objął stanowisko sekretarza marynarki, zaś w 1906 r. został prokuratorem generalnym i sprawował ten urząd aż do końca prezydentury Roosevelta w 1909 r. W 1908 r. na polecenie prezydenta utworzył Biuro Śledcze (*Bureau of Investigations*), niezależną agencję dochodzeniową podlegającą prokuratorowi generalnemu, która od 1935 r. po dziś dzień znana jest jako Federalnego Biuro Śledcze (*Federal Bureau of Investigations*, FBI).

prokuratorów był wówczas unikalny na tle historii USA – zdecydowano o równoległym, celowym powołaniu dwójki współpracujących ze sobą specjalnych prokuratorów o przeciwnych powiązaniach politycznych, w celu uniknięcia publicznych zarzutów o upolitycznienie śledztwa i stworzenia obrazu jego pełnej transparentności. Schemat ten został ponownie wykorzystany w 1924 r., gdy prezydent Calvin Coolidge powołał na specjalnych prokuratorów Atlee Pomerene’a i Owena Robertsa w celu zbadania skandalu Teapot Dome⁹⁸. Uniezależnienie Bonapartego i Conrada od prokuratora Dystryktu Kolumbii i przekazanie ich pod bezpośrednią jurysdykcję prokuratora generalnego wynikające z nadania im stanowiska „specjalnych asystentów prokuratora generalnego” pozwoliło na podjęcie przez nich szerszego zakresu spraw, jak również większą niezależność w działaniach dochodzeniowych i procesowych.

I.IV. Wzmocnienie mandatu specjalnego prokuratora w celu ochrony śledztwa

Równolegle do śledztwa Bonapartego i Conrada dotyczącego Departamentu Poczty, powołany został inny specjalny prokurator, który zbadać miał oszustwa dotyczące gruntów w stanie Oregon. Tamtejszy układ związany był z kompanią kolejową *Oregon & California Railroad*, która w 1870 r. otrzymała od władz stanowych i federalnych 3,7 miliona akrów (ok. 15 tys. kilometrów kwadratowych) w celu budowy linii kolejowej łączącej Oregon i Kalifornię. Jednocześnie władze rozpoczęły sprzedaż osadnikom gruntów znajdujących się wzdłuż przyszłej linii kolejowej po niskiej cenie (2,5 dolara za akr⁹⁹, w działkach o łącznej powierzchni nieprzekraczającej 160 akrów), w celu zasiedlania i urbanizacji nowych rozległych obszarów. Tereny w Oregonie były jednak niezwykle atrakcyjne dla firm zajmujących się wycinką drzew – były one gotowe zapłacić dużo wyższą cenę niż oferowana osadnikom. Sprzyjający układowi był również styl życia ówczesnych farmerów – nie byli już zainteresowani zakładaniem farm na podobieństwo pierwszych kolonizatorów, a uprawą rynkową. Ponadto do 1888 r. nie obowiązywały ograniczenia w liczbie roszczeń, jakie jeden farmer mógł złożyć w celu zakupu ziem do zasiedlenia, w związku z czym wielu z nich decydowało się na odsprzedaż ziem po wyższej cenie innym osadnikom bądź korporacjom i złożenie kolejnych roszczeń. John Messing w swoim artykule poświęconym oszustwom gruntowym w Oregonie podaje, że na każde autentyczne (w sensie faktycznej chęci zasiedlenia danego terenu) roszczenie złożone w latach 1860-1900 przez osadników przypadało dziewięć roszczeń fałszywych (tzn.

⁹⁸ Szerzej o tym w dalszej części tego rozdziału, w podrozdziale V.

⁹⁹ Około 44 dolarów według dzisiejszej wartości. Jeden akr odpowiada około 40 arom.

mających służyć dalszej odsprzedaży)¹⁰⁰. Prezes kompanii kolejowej *Southern Pacific Railroad*, do której należała *Oregon & California Railroad*, Edward Harriman wiedział o atrakcyjności gruntów w Oregonie dla firm zajmujących się wycinką, opracował więc plan pozyskania za pośrednictwem osadników-figurantów działek biegnących wzdłuż linii kolejowej, a następnie ich odsprzedaży firmom gotowym zaoferować najwyższą cenę. Informacje o funkcjonowaniu nieuczciwego układu kilkakrotnie docierały do lokalnych władz, w związku z czym w 1903 r. postanowiono zbadać sprawę. Po potwierdzeniu doniesień i postawieniu oskarżeń części z zaangażowanych w układ, postanowiono zwrócić się do wyższych szczebli władzy. Sprawę prowadzić zaczął prokurator okręgowy dla stanu Oregon John Hall, ten zaś, po przygotowaniu pierwszych aktów oskarżenia, 31 października 1903 r. zwrócił się do prokuratora generalnego Knoxa z prośbą o wyznaczenie specjalnego asystenta, który jako prokurator do spraw oszustw gruntowych poprowadzi sprawę w sądzie. Celem, podobnie jak w przypadku wcześniejszych śledztw, było odciążenie prokuratora i jego biura od zadań związanych z tymi dodatkowymi, ściśle związanymi ze sobą dochodzeniami i postępowaniami. Hall zaproponował przy tym kandydaturę jednego z Republikanów z Oregonu, jednak Knox zignorował ją i w listopadzie wyznaczał Francisca J. Heneya¹⁰¹. Zarówno list zawierający prośbę Halla, odpowiedź Knoxa jak i sama decyzja o wyznaczeniu specjalnego prokuratora w jakiegokolwiek formie, będące w depozycji Departamentu Sprawiedliwości, nie znajdują się wśród ogólnodostępnych źródeł. Mianowanie Heneya (a także jego asystenta C.A.S. Frosta) nie zostało jednak dobrze odebrane w Oregonie – świadczy o tym artykuł z lokalnej prasy *Morning Oregonian* z 30 listopada 1903 r.:

Wybór Heneya na asystenta prokuratora dystryktu Halla, zamiast człowieka z Oregonu, jest związany z przekonaniem panującym na Wschodzie, że cały Oregon to sieć oszustw i lokalny prokurator może mieć interesy, które w pewnym stopniu mogłyby wpłynąć na jego osąd.¹⁰²

Faktycznie to właśnie obawy tej kategorii powstrzymały Knoxa od mianowania na prokuratora kogokolwiek związanego z Republikanami w Oregonie. W tym samym

¹⁰⁰ John Messing, *Public Lands, Politics, and Progressives: The Oregon Land Fraud Trials, 1903-1910*, *Pacific Historical Review* Vol. 35, No. 1, luty 1966 r., s. 36.

¹⁰¹ Tamże, s. 43.

¹⁰² *Why This Man? Government Chooses a Queer Attorney for Land Fraud Cases*, *Morning Oregonian*, 30 listopada 1903 r., s. 12, <https://oregonnews.uoregon.edu/lccn/sn83025138/1903-11-30/ed-1/seq-12/> [dostęp: 16.09.2024]

artykule pojawia się również wzmianka, że „Heney od dziecka pozostaje serdecznym przyjacielem Pana Knoxa i ma spore doświadczenie w sprawach oszustw gruntowych”¹⁰³. Taki stan rzeczy w pełni uzasadniałby, dlaczego Knox zdecydował się wybrać Heneya do tej sprawy. Roosevelt został zapoznany z treścią tego artykułu i poprosił Knoxa o wyjaśnienia. Ten zaś w odpowiedzi do prezydenta stanął w obronie Heneya i Frosta – z tego listu dowiadujemy się, iż Knox wyznaczył Heneya 7 listopada w roli „specjalnego asystenta prokuratora generalnego”¹⁰⁴.

Taka decyzja – oznaczająca bezpośrednią podległość prokuratorowi generalnemu – miała zapewnić specjalnemu prokuratorowi niezależność, której nie gwarantowałoby stanowisko „specjalnego asystenta prokuratora okręgowego”. Knox, powołując specjalnego prokuratora, zdecydował się na wzmocnienie jego mandatu, zapewniając mu pozycję formalnie uniezależniającą go od przedstawicieli federalnego wymiaru sprawiedliwości w Oregonie. Formalnie mandat Heneya był więc równie mocny jak powołanych pół roku wcześniej Bonapartego i Cooka. Podstawową motywacją tej decyzji była jednak obawa Knoxa o zachowanie niezależności śledztwa i działań procesowych specjalnego prokuratora. Szerszy mandat okazał się jednak przydatny także w kwestii zasięgu jurysdykcji – Heney wraz z rozwojem śledztwa podejmował też sprawy pośrednio związane z oszustwami gruntowymi w Oregonie, ale dotyczące innych stanów. Ponadto sekretarz zasobów wewnętrznych (*Secretary of the Interior*) Ethan Hitchcock wydał list nakazujący podmiotom podległym Departamentowi Zasobów Wewnętrznych w Oregonie współpracę ze specjalnym prokuratorem¹⁰⁵.

Jak się okazało, prokurator Hall nie był zadowolony z wyboru Heneya, a także nadanego mu stanowiska. Wypowiedź Halla dla *Morning Oregonian* stanowiła sygnał, że współpraca specjalnego prokuratora i prokuratora okręgowego może być utrudniona:

Ja pokieruję sprawą, a asystenci [Heney i Frost – przyp. M.M. Piotrowski] zajmą się przydzielonymi im częściami. Jeżeli pojawi się jakakolwiek próba umieszczenia kogokolwiek ponad mną w tej sprawie, postawię się.¹⁰⁶

¹⁰³ Tamże.

¹⁰⁴ *Letter from Philander C. Knox to Theodore Roosevelt*, Theodore Roosevelt Papers, Library of Congress Manuscript Division, 2 grudnia 1903 r., <https://www.theodorerooseveltcenter.org/Research/Digital-Library/Record?libID=o42929> [dostęp: 16.09.2024]

¹⁰⁵ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 165.

¹⁰⁶ *Why This Man?...* dz. cyt.

Faktycznie w pierwszym roku śledztwa specjalny prokurator napotkał problemy. Prokurator Hall traktował Heneya bardziej jak pomocnika czy urzędowego asystenta, aniżeli niezależnego prokuratora wyznaczonego do wsparcia w konkretnych sprawach, ale odpowiadającego przed prokuratorem generalnym, a nie prokuratorem okręgowym. Był przeciwny rekomendacjom Heneya dotyczącym podejmowania spraw z najbardziej poważnymi zarzutami, zamiast tego decydując się na wysuwanie oskarżeń przeciwko pomniejszym uczestnikom układu. Było to najprawdopodobniej wynikiem presji ze strony senatorów z Oregonu, o poparcie których musiał zadbać Hall chcąc ubiegać się o kolejną kadencję na stanowisku. Po trwającym ponad rok śledztwie Heneyowi udało się ustalić, że w spisek zamieszani muszą być kongresmeni z Oregonu. Tezę o zapewnieniu reelekcji Halla przez senatorów Johna H. Mitchella i Charlesa Williama Fultona w zamian za jego odstąpienie od stawiania zarzutów wobec dwóch osób zamieszanych w skandal Heney przedstawił Rooseveltowi w liście z 17 listopada 1905 r.¹⁰⁷ By umożliwić wszczęcie spraw przeciw nim, Heney przekonał prezydenta Roosevelta do odnowienia pełnomocnictwa Halla bez konsultacji z senatorami. To jednak nie rozwiązało problemu utrudniania śledztwa przez prokuratora Oregonu, Heney zaczął więc gromadzić dowody także przeciw niemu w celu powiązania go z innymi uczestnikami układu¹⁰⁸. Ostatecznie specjalny prokurator prowadził kilka osobnych procesów związanych z oszustwami w Oregonie (toczyły się one od 1904 r. aż do 1910 r.), a największe znaczenie miały te, w których oskarżeni byli senator John H. Mitchell, kongresmeni Binger Hermann i John N. Williamson oraz prokurator Hall. Zarzuty dotyczyły krzywoprzysięstwa, przyjęcia łapówek i udziału w spisku mającym na celu defraudację środków z budżetu państwa. Republikanie w Oregonie podjęli próby oczernienia Heneya, starali się także przekonać samego prezydenta, że specjalny prokurator jest Demokratą chcącym zniszczyć republikanizm w Oregonie¹⁰⁹. Doszło nawet do próby zamachu na Heneya – świadczy o tym telegram prezydenta do żony specjalnego prokuratora, w którym zapewnia ją o dobrym zdrowiu Heneya i wyraża podziw dla jego determinacji w walce z korupcją¹¹⁰. Roosevelt pozwolił jednak na kontynuowanie procesów.

¹⁰⁷ *Letter From Francis J. Heney to Theodore Roosevelt*, Theodore Roosevelt Papers, Library of Congress Manuscript Division, 17 listopada 1905 r., <https://www.theodorerooseveltcenter.org/Research/Digital-Library/Record?libID=o51836> [dostęp: 16.09.2024]

¹⁰⁸ John Messing, dz. cyt., s. 48-49.

¹⁰⁹ Tamże, s. 52-55.

¹¹⁰ *Telegram from Theodore Roosevelt to Rebecca W. Heney*, Theodore Roosevelt Papers, Library of Congress Manuscript Division, 14 listopada 1908 r.,

Heney doprowadził do skazania Mitchella¹¹¹ i Williamsona¹¹², a także kilku lokalnych polityków z Oregonu i pomniejszych uczestników układu. W grudniu 1907 r. zwrócił się z prośbą do nowego prokuratora generalnego Charlesa Bonaparte (były specjalny prokurator objął stanowisko w 1906 r.) o zakończenie mandatu i wyłączenie z dalszych zobowiązań wobec rządu. Bonaparte zgodził się pod warunkiem podjęcia przez Heneya próby skazania byłego już (Roosevelt odwołał go 31 grudnia 1904 r.) prokuratora Halla. W 1908 r. został uznany winnym udziału w spisku¹¹³. Heney prowadził jeszcze sprawę Hermanna, jednak w 1910 r., z powodu niewystarczających dowodów, a także zmiany prawa, na podstawie którego przedstawiono oskarżenia kongresmenowi, specjalny prokurator wycofał zarzuty. Był to koniec śledztwa specjalnego prokuratora Heneya i procesów w sprawie oszustw gruntowych w Oregonie. Ich upublicznienie było jednym z czynników, które przyczyniły się do wzmożenia federalnej polityki ochrony zasobów naturalnych. Skuteczność działań specjalnego prokuratora Heneya była w dużym stopniu wynikiem poparcia Roosevelta, a także samej swobody politycznej prezydenta – jej kluczowy przykład stanowi nadanie Heneyowi mandatu „specjalnego asystenta prokuratora generalnego”, który zapewnił mu swobodę prowadzenia śledztw ponad jurysdykcją prokuratora stanowego. Choć był to taki sam mandat, jaki Knox nadał prokuratorom Bonapartemu i Conradowi, w sprawie oszustw gruntowych, z powodu utrudniania śledztwa przez prokuratora okręgowego, okazał się on dużo bardziej istotny i niezbędny dla przeprowadzenia śledztwa i poszczególnych procesów. Podobną swobodę działań i pewność sprawowania urzędu w większości wolnego od ryzyka nacisków politycznych zapewniło dopiero przyjęcie nowych przepisów o „niezależnych specjalnych prokuratorach” w 1978 r.

I.V. Poddanie kandydatur specjalnych prokuratorów pod głosowanie Senatu

Wszczęcie kolejnego śledztwa specjalnego prokuratora przypadło na okres prezydentury Calvina Coolidge’a (1923-1929) z Partii Republikańskiej, dotyczyło jednak afery z kadencji jego poprzednika Warrena Hardinga (1921-1923), którego administracja uważana jest za skorumpowaną w stopniu podobnym do administracji Granta. Wśród wielu

<https://www.theodorerooseveltcenter.org/Research/Digital-Library/Record?libID=o205194> [dostęp: 16.09.2024]

¹¹¹ John H. Mitchell jest jednym z dwunastu senatorów w historii USA, którym postawiono zarzuty podczas sprawowania urzędu i jednym z pięciu, których skazano.

¹¹² Sąd Najwyższy w 1908 r. uchylił wyrok skazujący Johna N. Williamsona. Źródło: Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 166.

¹¹³ W 1909 r. John Hall został ułaskawiony przez nowego prezydenta Williama Howarda Tafta.

afer, w które zamieszani byli najwyżsi przedstawiciele administracji Hardinga¹¹⁴, specjalny prokurator powołany został na potrzeby zbadania skandalu „Teapot Dome”. Nazwa podchodzi od kształtu skały przypominającej pokrywkę dzbanka na herbatę, znajdującej się na terenie jednej z federalnych rezerw ropy (konkretnie w Salt Creek w stanie Wyoming), których dzierżawa stała się przedmiotem skandalu¹¹⁵.

Przyczynę do wybuchu skandalu wytworzył się na skutek wspomnianej wcześniej wzmoczonej federalnej polityki ochrony zasobów naturalnych. Jeszcze w 1912 r. ówczesny prezydent republikanin William Howard Taft¹¹⁶ (1909-1913) podjął decyzję o nadaniu statusu strategicznych rezerw ropy dwóm jej złożom w stanie Kalifornia – w Elk Hills oraz w Buena Vista. Wiązało się to z przejęciem kontroli nad nimi przez władze federalne i oddaniem pod nadzór Marynarki Wojennej. Analogiczną decyzję w stosunku do wyżej wspomnianych złóż w Salt Creek podjął w 1915 r. prezydent Woodrow Wilson (1913-1921)¹¹⁷. W 1920 r. Kongres przegłosował ustawę umożliwiającą dzierżawę terenów znajdujących się pod specjalnym wyłączeniem. Za prowadzenie dzierżawy odpowiedzialny miał być sekretarz marynarki¹¹⁸.

Po rozpoczęciu prezydentury Hardinga sekretarz zasobów wewnętrznych Albert B. Fall¹¹⁹ przedstawił pomysł przekazania nadzoru nad strategicznymi rezerwami ropy Departamentowi Zasobów Wewnętrznych¹²⁰. Przekonał sekretarza marynarki Edwina Denby’ego, dotychczas sprawującego nadzór nad rezerwami i przygotował projekt rozporządzenia dla prezydenta Hardinga, a ten podpisał je w maju 1921 r. Nie zostało ono

¹¹⁴ Poza „Teapot Dome” inne afery dotyczyły korupcji w Urzędzie ds. Kombatantów, w którą bezpośrednio zamieszany był jego dyrektor Charles R. Forbes oraz w Departamencie Sprawiedliwości, w którą zamieszany był prokurator generalny Harry M. Daugherty.

¹¹⁵ Zbigniew Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era konsolidacji...* dz. cyt., s. 536.

¹¹⁶ Taft kontynuował politykę ochrony zasobów naturalnych Roosevelta, zmieniając przepisy i tworząc nowe urzędy. Jednak z uwagi na konflikt dotyczący tejże ochrony, który wybuchł wewnątrz administracji pomiędzy dyrektorem Zarządu Lasów Giffordem Pinchotem (mianowanym jeszcze w 1905 r. przez Roosevelta) oraz sekretarzem zasobów wewnętrznych Richardem Ballingerem i przerodził się w retoryczny spór ówczesnego prezydenta i jego poprzednika, Taft bywa uważany za nieprzywiązującego wagi do kwestii ochrony środowiska.

¹¹⁷ Francis Russell, *The Shadow of Blooming Grove: Warren G. Harding in his times*, McGraw-Hill Book Co. 1968, s. 489.

¹¹⁸ John W. Dean, *Warren G. Harding*, Times Books 2004, s. 155.

¹¹⁹ Fall był jedną z najbardziej kontrowersyjnych postaci w administracji Hardinga – przede wszystkim z uwagi na fakt, iż był otwartym zwolennikiem likwidacji departamentu na czele którego stanął i przekazania prywatnym inwestorom parków narodowych, strategicznych rezerw ropy i innych stref wyłączonych w związku z ochroną zasobów naturalnych.

¹²⁰ Francis Russell, dz. cyt., s. 491.

jednak upublicznione ani przekazane Departamentowi Stanu do archiwizacji, wbrew ówczesnej standardowej praktyki wobec prezydenckich rozporządzeń¹²¹. Mając zasoby pod własną kontrolą, w listopadzie Fall (w imieniu Departamentu Zasobów Wewnętrznych) wydzierżawił rezerwę Elk Hills firmie *Pan-American Petroleum and Transport Company*, której właścicielem był przyjaciel sekretarza Edward Doheny, za co dwa dni po zawarciu umowy otrzymał od Dohenyego „pożyczkę” (przekazaną w gotówce przez syna Dohenyego) w wysokości 100 tys. dolarów¹²². W kolejnych miesiącach *Pan-American Petroleum and Transport Company* zawarła z rządem kolejne kontrakty na budowę infrastruktury roponośnej w Pearl Harbor i w Kalifornii w zamian za pozwolenie na nielimitowane wydobycie ropy w Elk Hills przez okres 15 lat¹²³.

Z kolei w kwietniu 1922 r. rezerwy w Salt Creek zostały wydzierżawione *Mammoth Oil Company* należącej do Harry’ego Sinclaira¹²⁴. Fall utrzymał wydzierżawienie rezerw w Salt Creek w tajemnicy przed prezydentem i innymi członkami administracji. Za tę „przysługę” Fall otrzymał od Sinclaira 200 tys. dolarów¹²⁵ w gotówce, a po kilku miesiącach zwrócił się o kolejne 100 tys. dolarów¹²⁶. W tym samym czasie Fall zawarł jeszcze dwa duże kontrakty na dzierżawę strategicznych rezerw ropy – *Honolulu Oil Company* wydzierżawiło rezerwy w Buena Vista, a *Standard Oil Company* otrzymała prawo do dzierżawy części rezerwy w Elk Hills. Jednak w przeciwieństwie do umów zawartych z firmami Dohenyego i Sinclaira, Fall nie czerpał z nich żadnych korzyści finansowych – udostępnienie rezerw do dzierżawy wynikało z jego osobistych przekonań¹²⁷.

Do odkrycia skandalu pośrednio przyczynił się brak popularności Falla i uważne przyglądanie się jego działaniom przez zwolenników ochrony zasobów naturalnych, na czele z byłym dyrektorem Zarządu Lasów Giffordem Pinchotem, jego dawnym sekretarzem Harry Slatterym i senatorem Robertem La Follette, który przewodził grupie progresywnych Republikanów i zwolennikom polityki ochrony zasobów naturalnych.

¹²¹ Jim Hargrove, *The Story of the Teapot Dome Scandal*, Children’s Press 1989, s. 10.

¹²² Ponad 1,5 mln dolarów według dzisiejszej wartości. Źródło: Andrew Coan, dz. cyt., s. 29.

¹²³ Francis Russell, dz. cyt., s. 496-497.

¹²⁴ Firma ta została przez Sinclaira utworzona specjalnie w celu wydzierżawienia rezerwy, ponieważ nie chciał on bezpośrednio wiązać z tą umową *Sinclair Oil Corporation*, należącej do niego potęgi rynku paliwowego.

¹²⁵ Około 3,1 mln dolarów według dzisiejszej wartości.

¹²⁶ Andrew Coan, dz. cyt., s. 30.

¹²⁷ Francis Russell, dz. cyt., s. 497.

Slattery gromadził informacje od źródeł w administracji dotyczące różnych działań stojących w sprzeczności z ochroną zasobów naturalnych – w tym także dzierżaw rezerw ropy – i przekazywał je Pinchotowi i La Follettowi. Slattery zdobył między innymi kopię nieopublikowanego rozporządzenia prezydenta o przekazaniu nadzoru nad rezerwami¹²⁸. W tym czasie plotki dotyczące zawierania umów na dzierżawę rezerw ropy docierały już do samego prezydenta, Harding skomentował je jednak następująco: „Jeżeli Albert Fall nie jest uczciwym człowiekiem, ja nie nadaję się do bycia prezydentem Stanów Zjednoczonych”¹²⁹.

14 kwietnia 1922 r., tydzień po wydzierżawieniu przez *Mammoth Oil Company* rezerw w Salt Creek, sprawa Teapot Dome została opisana (dzięki przeciekom od Slattery’ego) na łamach *Wall Street Journal*. Był to kolejny przykład znaczącej roli prasy dla rozpoczęcia śledztwa poprzez upublicznienie i nagłośnienie tematu, skutkujące wymuszeniem reakcji na politykach. Ponieważ umowa utrzymana była w tajemnicy, nie wiedzieli o niej także politycy reprezentujący stan Wyoming – w związku z tym senator John Kendrick z tegoż stanu złożył w Senacie wniosek o wyjaśnienie przez sekretarzy zasobów wewnętrznych i marynarki sprawy wydzierżawienia rezerwy Teapot Dome – Senat przyjął go jednogłośnie. Kolejnych, dokładniejszych wyjaśnień od sekretarza zasobów wewnętrznych, dotyczących wszelkich dzierżaw rezerw ropy domagał się La Follete – ten wniosek również został przyjęty bez sprzeciwu¹³⁰. Departament Zasobów Wewnętrznych przekazał zbiór dokumentów związanych ze sprawą, co zapoczątkowało śledztwo Senatu związane ze skandalem Teapot Dome. Na prośbę La Follete’a, pieczę nad nim objął senator z Partii Demokratycznej Thomas J. Walsh.

Widoczne działania Senatu w tej sprawie ustały na ponad rok – w tym czasie Walsh gromadził informacje i ustalał fakty w sprawie dzierżaw rezerw ropy¹³¹. Jednocześnie opinia publiczna została przekonana, za sprawą listu prezydenta do przewodniczącego pro tempore Senatu Alberta Cumminsa, w którym Harding zapewniał o przejrzystości zawartych umów, iż wydzierżawienie rezerw w Salt Creek i Elk Hills miało charakter czysto administracyjny¹³². Jednocześnie jest bardzo prawdopodobne, że faktycznym autorem listu był Fall, a prezydent tylko go podpisał, najprawdopodobniej nie zapoznając

¹²⁸ Jim Hargrove, dz, cyt., s. 15.

¹²⁹ Cyt. za: Francis Russell, dz, cyt., s. 502, tłum. własne.

¹³⁰ Andrew Coan, dz, cyt., s. 31-32.

¹³¹ Mark Grossman, dz, cyt., s. 433.

¹³² Francis Russell, dz, cyt., s. 506.

się szczegółowo z jego treścią. Przemawia za tym fakt, że Harding nie wiedział o zawieranych przez Falla umowach dzierżawy i ignorował wszelkie doniesienia o nieprawidłowościach w Departamencie Zasobów Wewnętrznych¹³³. W styczniu 1923 r. Fall podjął decyzję o rezygnacji, dochodząc do wniosku, że osiągnął już wszystko co mógł na stanowisku sekretarza zasobów wewnętrznych¹³⁴. Fall skończył sprawować urząd 4 marca. Z kolei w sierpniu, podczas podróży koleją z Alaski do Kalifornii, zmarł prezydent Harding¹³⁵, a urząd objął Calvin Coolidge. Pozostawił on większość ludzi Hardinga na dotychczas zajmowanych stanowiskach w administracji.

Walsh rozpoczął przesłuchania w komisji ds. terenów publicznych Senatu 23 października 1923 r., a pierwszym świadkiem był Fall. Pytany o brak konkursu na kontroferty przy obu umowach dzierżawy uzasadniał to przekonaniem uzyskania lepszych cen w takim trybie postępowania. Z kolei utrzymanie dzierżawy w tajemnicy argumentował kwestiami bezpieczeństwa narodowego. Walsh poruszył też liczne kwestie powiązań między Fallem, Dohenym i Sinclairem¹³⁶. Obaj przedsiębiorcy, a także sekretarz Denby również zostali wezwani na przesłuchania. Przełom nastąpił 24 stycznia 1924 r., gdy przed komisją stawiał się Doheny. W międzyczasie Walsh ustalił, że w 1922 r. Fall spłacił zadłużenie z okresu dziesięciu lat niepłacenia podatków. Senator dążył więc do odkrycia elementu łączącego dzierżawę rezerw ropy z poprawą stanu materialnego sekretarza¹³⁷. Doheny podczas przesłuchania poza powoływaniem się na wieloletnią przyjaźń z Fallem, która z jego perspektywy była istotna w sprawie dzierżawy, przyznał, że pożyczył sekretarzowi 100 tys. dolarów w niedalekim czasie od zawarcia umowy na dzierżawę. Obaliło to wcześniejsze zeznania Falla, który nie chciał ujawnić źródła

¹³³ Jim Hargrove, dz, cyt., s. 17.

¹³⁴ W praktyce Fall oczekiwał, że na stanowisku sekretarza zasobów wewnętrznych będzie miał większy wpływ na działania prezydenta, podczas gdy najsilniejszą pozycję w administracji jako prezydenckiego doradcy miał sekretarz skarbu (oraz przyszły prezydent) Herbert Hoover.

¹³⁵ Jak pisze Zbigniew Lewicki, w związku ze złym samopoczuciem Hardinga w trakcie podróży, lekarz prezydenta zdiagnozował u niego zatrucie krabami, wkrótce doznał zawału serca, a kilka dni później zmarł na wylew krwi do mózgu. Taki ciąg wydarzeń rodził podejrzenia o morderstwo lub samobójstwo prezydenta. Ostateczna przyczyna śmierci Hardinga nie jest jednak znana – wdowa po prezydencie nie wyraziła zgody na autopsję (co także podsycало plotki, w związku z ujawnionym romansem prezydenta). Źródło: Zbigniew Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era konsolidacji...* dz, cyt., s. 536.

¹³⁶ Laton McCartney, *The Teapot Dome Scandal: How Big Oil Bought the Harding White House and Tried to Steal the Country*, Random House 2008, s. 173.

¹³⁷ John W. Dean, dz, cyt., s. 158.

pochodzenia tych pieniędzy i kategorycznie zaprzeczał, by pochodziły one od Dohenyego¹³⁸.

Zeznania te sprawiły, że skandal Teapot Dome zyskał rozgłos na skalę całego kraju. Walsh chciał, by Departament Sprawiedliwości wszczął własne śledztwo w kierunku postawienia zarzutów łapownictwa, jednak miał wątpliwości odnośnie do wiarygodności prokuratora generalnego Harry'ego Daughertyego (co związane było z innym skandalem z okresu prezydentury Hardinga oraz faktem, że znajdujące się pod jurysdykcją prokuratora generalnego Biuro Śledcze utrudniało działania Senatu – przeszukiwano biura senatorów, zakładano podsłuchy na ich telefonach, a sam Walsh był szantażowany¹³⁹). Prezydent pytany przez dziennikarzy o możliwe działania administracji tłumaczył, że „nie ma działań, które prezydent mógłby podjąć w związku ze sprawą”¹⁴⁰. Walsh był jednak odmiennego zdania i domagał się podjęcia inicjatywy przez prezydenta – na zamkniętym spotkaniu senackiej komisji ds. terenów publicznych ogłosił, że przedstawi w Senacie projekt rezolucji wzywającej prezydenta do powołania specjalnego prokuratora w celu zbadania skandalu Teapot Dome, wyłączenia ze śledztwa Departamentu Sprawiedliwości, anulowania umów dzierżawy strategicznych rezerw ropy i zdymisjonowania sekretarza marynarki (Walsh uważał, że do rozpoczęcia skandalu pośrednio przyczyniła się naiwność Denbyego). Coolidge został natychmiast uprzedzony o planach Walsha przez swoich doradców. Obawiali się oni, że wymuszenie działań uniemożliwi prezydentowi ewentualne przejęcie inicjatywy w sprawie i zmusi go do reagowania na kolejne postulaty senatora. W ich ocenie mogło to osłabić szanse wyborcze Coolidge'a, a także jego partii, w rozpoczynającym się roku wyborczym¹⁴¹. Dochodząc do wniosku, że śledztwo musi mieć dwupartyjny charakter, Coolidge wydał oświadczenie dla prasy, które ukazało się w niedzielnym wydaniu, 27 stycznia. Ogłosił w nim m.in. zamiar mianowania „dwóch specjalnych prokuratorów o wysokiej pozycji społecznej z obu partii politycznych”¹⁴².

¹³⁸ Andrew Coan, dz. cyt., s. 32-33.

¹³⁹ Jim Hargrove, dz. cyt., s. 23.

¹⁴⁰ Cyt. za: Laton McCartney, dz. cyt., s. 209, tłum. własne.

¹⁴¹ Tamże, s. 209.

¹⁴² Cyt. za: Donald C. Smaltz, dz. cyt., s. 2315, tłum. własne.

Oświadczenie prezydenta

[Z niedzielnego *New York Herald*, 27 stycznia 1924]

Nie do prezydenta należy ustalenie winy w sprawach kryminalnych bądź osąd w sprawach cywilnych. Jest to funkcja sądów. Nie do niego należy przesądzanie. I nie zrobię żadnej z tych rzeczy; lecz gdy są mi ujawniane fakty, które wymagają działania w celu zapewnienia wyegzekwowania odpowiedzialności cywilnej bądź karnej, takie działania będą podjęte. Jest to kompetencja władzy wykonawczej.

Działając pod moim zwierzchnictwem Departament Sprawiedliwości obserwował przebieg dowodów przedstawianych w trakcie przesłuchań prowadzonych przez senacką komisję badającą dzierżawy ropy z rezerw marynarki, które uzasadniają działania mające na celu egzekwowanie prawa i ochronę praw publicznych. Potwierdzają to raporty przekazywane mi przez komisję. Jeżeli doszło do jakiegokolwiek przestępstwa, musi być ścigane. Jeżeli jakakolwiek własność Stanów Zjednoczonych została nielegalnie przekazana bądź wydierżawiona, musi zostać odzyskana.

Czuję, że opinia publiczna ma prawo wiedzieć, że w prowadzeniu takich działań nikt nie jest chroniony z jakiegokolwiek partyjnej, politycznej lub innej przyczyny. Jak rozumiem, zamieszane są osoby należące do obu partii politycznych, a w związku z rekomendacją Departamentu Sprawiedliwości zgodną z wcześniejszymi precedensami, proponuję mianowanie wysokich rangą specjalnych prokuratorów, z obu partii politycznych, którzy przeprowadzą te działania w celu wyegzekwowania prawa. Prokuratorzy zostaną poinstruowani do prowadzenia powództw w sądach, by jakakolwiek wina została ukarana; by odpowiedzialność cywilna została wyegzekwowana; by oszustwa zostały ujawnione; i jeżeli istnieją umowy niezgodne z prawem, by zostały unieważnione. Każde prawo zostanie wyegzekwowane i każde prawo ludu i rządu będzie chronione.¹⁴³

Pomysł mianowania dwóch prokuratorów wynikał więc z przekonania prezydenta, że skandal nie dotyczy wyłącznie jednej partii politycznej, w związku z czym Departament Sprawiedliwości, prawdopodobnie wzorując się na decyzji Roosevelta z 1903 r., zarekomendował mianowanie dwóch prokuratorów powiązanych z przeciwnymi

¹⁴³ Cyt. za: *Congressional Record: Proceedings and Debates of the First Session of the Sixty-Eighth Congress of the United States of America*, Volume LXV – Part 2, January 16 to February 7, Government Printing Office 1924, s. 1725, tłum. własne.

partiami¹⁴⁴. Z kolei w poniedziałek, 28 stycznia, w Senacie rozpoczęła się debata nad projektem Walsha, rezolucją Senatu nr 54.

Wspólna rezolucja o doprowadzeniu do unieważnienia dzierżawy wobec Mammoth
Oil Company

Ponieważ z dowodów zgromadzonych przez komisję ds. terenów publicznych Senatu Stanów Zjednoczonych wynika, że pewna dzierżawa rezerwy marynarki nr 8, w stanie Wyoming, z datą rozpoczęcia 7 kwietnia 1922, zawarta w imieniu władz Stanów Zjednoczonych przez Alberta B. Falla, sekretarza zasobów wewnętrznych, i Edwina Denby'ego, sekretarza marynarki, jako wydzierżawiających, wobec Mammoth Oil Company, jako dzierżawcy, została zrealizowana w okolicznościach sugerujących oszustwo i korupcję; oraz

Ponieważ wspomniana dzierżawa została zawarta poza kompetencją urzędników, którzy realizując ją, rzekomo działając w interesie Stanów Zjednoczonych, naruszyli prawa Kongresu [tzn. ustawy – przyp. M.M. Piotrowski]; oraz

Mając na uwadze, że dzierżawa ta została dokonana wbrew ustalonej polityce władz, przestrzeganej przez trzy kolejne administracje, w celu utrzymywania w ziemi dużych rezerw ropy, odpowiednich dla potrzeb marynarki wojennej w każdej nagłej sytuacji stanowiącej zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego:

Postanowiono, że wspomniana dzierżawa jest sprzeczna z interesem publicznym, a tereny nią objęte powinny zostać odzyskane i utrzymane do przeznaczonego im celu; oraz

Postanowiono ponadto, że prezydent Stanów Zjednoczonych jest upoważniony i zostaje niniejszym wezwany do niezwłocznego wytoczenia powództwa o stwierdzenie nieważności i unieważnienie wspomnianej umowy dzierżawy, zakazania dalszego wydobycia ropy ze wspomnianej rezerwy na mocy wspomnianej umowy lub z terytorium nią objętego, w celu zabezpieczenia wszelkich dalszych stosownych środków zaradczych oraz ścigania wszelkich innych działań i postępowań, na gruncie prawa cywilnego i karnego, uzasadnionych faktami związanymi ze wspomnianą dzierżawą. Ponadto prezydent jest upoważniony i wezwany do wyznaczenia, za radą i zgodą Senatu, specjalnego prokuratora, który będzie stał na czele i prowadził wspomniane sprawy, w odniesieniu do wszystkiego, co zgodnie z przepisami znajduje

¹⁴⁴ Laton McCartney, dz. cyt., s. 210.

się w uprawnieniach prokuratora generalnego Departamentu Sprawiedliwości, niezależnie od jakichkolwiek innych postanowień.¹⁴⁵

Nie ma wątpliwości, że rezolucja Walsha wymagała, by kandydatura specjalnego prokuratora została poddana w Senacie pod głosowanie – wskazuje na to fragment „za radą i zgodą Senatu”, który pierwotnie pojawia się w §2 Artykułu II Konstytucji USA¹⁴⁶, traktującym o uprawnieniach prezydenta do zawierania traktatów i mianowania wysokich rangą urzędników i sędziów. W toku prac nad rezolucją prezydent był pytany przez dziennikarzy, czy prokuratorzy „będą uzależnieni od mechanizmów Departamentu Sprawiedliwości w prowadzeniu tych spraw”, jednak Coolidge zaprzeczył, stwierdzając, że w związku z zabezpieczeniem przez Kongres dodatkowych środków na poczet ich działań, nie „będą zależni od czegokolwiek poza sobą”¹⁴⁷. Ponadto samo nazewnictwo wykorzystane w rezolucji – „specjalny prokurator” (*Special Counsel*), a nie jak we wcześniejszych przypadkach „specjalny asystent prokuratora” okręgowego lub generalnego, już na samym wstępie wskazywały na znaczną niezależność od organów władzy wykonawczej sprawujących nadzór nad wymiarem sprawiedliwości.

Deбата nad rezolucją trwała łącznie cztery dni i wraz z jej postępowaniem coraz większa liczba senatorów z obu partii wyrażała poparcie dla działań Walsha i jego postulatów. W toku debaty jej treść została rozszerzona także o umowy dzierżawy zawarte z *Pan-American Petroleum and Transport Company*. 31 stycznia Senat przyjął rezolucję jednogłośnie, następnego dnia została również poddana pod głosowanie i przyjęta przez Izbę Reprezentantów. 8 lutego prezydent Coolidge ogłosił, że akceptuje wspólną rezolucję obu izb Kongresu:

Zaakceptowałem wspólną rezolucję nr 54, w celu przeprowadzenia szybkiego i dokładnego dochodzenia oraz podjęcia odpowiednich działań. (...) Mając na uwadze znaczenie tej sprawy oraz ograniczoną moc prawną, jaką obecnie dysponujemy, by

¹⁴⁵ Cyt. za: *Congressional Record...* dz, cyt., Volume LXV – Part 2, January 16 to February 7, s. 1521, tłum. własne.

¹⁴⁶ „(...) za radą i zgodą Senatu [Prezydent – przyp. M.M. Piotrowski] mianuje Ambasadatorów, innych Pełnomocnych Przedstawicieli i Konsulów, Sędziów Sądu Najwyższego oraz wszystkich innych urzędników Stanów Zjednoczonych na te urzędy, których sposób obsadzania nie został w niniejszej Konstytucji inaczej ustalony, a które są utworzone ustawą”. Obecnie akceptacji Senatu poprzez głosowanie potrzebuje około tysiąca dwustu stanowisk w administracji.

¹⁴⁷ *Calvin Coolidge: Remarks by the President to Newspaper Correspondents*, 29 stycznia 1924 r., Washington, D.C., <https://coolidgefoundation.org/resources/press-conference-january-29-1924/> [dostęp: 16.09.2024]

zając się ogromną liczbą sporów, w które administracja jest stale zaangażowana, uważam uprawnienie do wyznaczenia specjalnego prokuratora za właściwą ścieżkę prawną¹⁴⁸.

Pierwsi kandydaci prezydenta na specjalnych prokuratorów – chicagowski prawnik Silas Strawn (jako przedstawiciel Republikanów) i były prokurator generalny w administracji Wilsona Thomas Gregory (jako przedstawiciel Demokratów) – okazali się nieodpowiednimi jeszcze przed formalnym przedstawieniem ich nominacji. Strawn miał liczne powiązania z branżą paliwową, zaś Gregory reprezentował kiedyś Doheny'ego¹⁴⁹. Kolejnymi kandydatami zostali Atlee Pomerene, były senator Partii Demokratycznej z Ohio i Owen Roberts, prawnik z Filadelfii współpracujący z Republikanami i polecony przez jednego z senatorów tej partii. Ich nominacje zostały przegłosowane kolejnego 16 i 18 lutego.

Nominacja władzy wykonawczej zatwierdzona przez Senat 16 lutego 1924

Atlee Pomerene na specjalnego prokuratora przewodzącego sprawom związanym z konkretnymi dzierżawami terenów roponośnych i okazjonalnymi umowami, zgodnie ze Wspólną rezolucją Senatu nr 54, zaakceptowaną 8 lutego 1924.¹⁵⁰

Nominacje władzy wykonawczej zatwierdzone przez Senat 18 lutego 1924

Owen J. Roberts na specjalnego prokuratora przewodzącego sprawom związanym z konkretnymi dzierżawami terenów roponośnych i okazjonalnymi umowami, zgodnie ze Wspólną rezolucją Senatu nr 54, zaakceptowaną 8 lutego 1924.¹⁵¹

Poddanie pod głosowanie w Senacie nominacji na specjalnych prokuratorów było zjawiskiem unikatowym, nie tylko wówczas, ale na tle całej historii śledztw specjalnych prokuratorów w USA¹⁵². Wszyscy wcześniejsi specjaliści prokuratorzy byli mianowani bezpośrednio przez prezydenta lub z jego polecenia przez prokuratora generalnego, bez jakiegokolwiek udziału Kongresu w tym procesie. W tym przypadku, choć prezydent

¹⁴⁸ Calvin Coolidge: *Remarks by the President to Newspaper Correspondents*, 8 lutego 1924 r., Washington, D.C., <https://coolidgefoundation.org/resources/press-conference-february-8-1924/> [dostęp: 16.09.2024]

¹⁴⁹ Morris Robert Werner, John Starr, *Teapot Dome*, Viking Adult 1959, s. 152.

¹⁵⁰ *Congressional Record: Proceedings and Debates of the First Session of the Sixty-Eighth Congress of the United States of America*, Volume LXV – Part 3, February 8 to February 25, Government Printing Office 1924, s. 2566, tłum. własne.

¹⁵¹ *Congressional Record... op. cit.*, Volume LXV – Part 3, February 8 to February 25, s. 2662, tłum. własne.

¹⁵² Andrew Coan, dz. cyt., s. 33.

pozostał nominującym, to Senat za pośrednictwem rezolucji okazał się być podmiotem inicjującym cały proces.

Wkrótce po zatwierdzeniu specjalnych prokuratorów Walsh spotkał się z Robertsem, by doradzić mu niewspółpracowanie z Daughertym i utrzymanie śledztwa możliwie daleko od Departamentu Sprawiedliwości:

Mam tylko jedną radę. Na Twoim miejscu nie polegałbym na Departamencie Sprawiedliwości dla celów śledztwa ani nie zwracałbym się do biura prokuratora generalnego w celu uzyskania informacji. Wierzę, że Daugherty zrobiłby wszystko, aby chronić siebie i swoich przyjaciół – i nie miej złudzeń, ludzie, których szukamy, są przyjaciółmi prokuratora generalnego... Departament Sprawiedliwości i Biuro Śledcze są starannie dobrane przez Daughertyego i zgniłe do szpiku kości.¹⁵³

Roberts przekazał zasłyszane obawy prezydentowi, a ten zdecydował o przydzieleniu do śledztwa specjalnych prokuratorów agentów Secret Service z Departamentu Skarbu, którzy mieli powszechną opinię nieprzekupnych. W międzyczasie, 11 lutego Senat przyjął rezolucję wzywającą prezydenta do zdymisjonowania sekretarza Denby'ego. Coolidge nie podjął jednak działań, podkreślając, że „zwolnienie urzędnika administracji (...) w drodze innej niż poprzez procedurę impeachmentu, jest wyłączną prerogatywą władzy wykonawczej¹⁵⁴. Tydzień później Denby sam złożył dymisję, ze skutkiem 10 marca¹⁵⁵. Jednocześnie rosły wątpliwości dotyczące osoby prokuratora generalnego i po wszczęciu oficjalnego senackiego śledztwa, gdy Daugherty odmówił przekazania swojej dokumentacji, 28 marca Coolidge zażądał jego rezygnacji¹⁵⁶. Wkrótce kontynuowanie samodzielnych działań przez Walsha utraciło sens. W oparciu o zgromadzone materiały i zeznania było jasne, że sprawa wymaga rozpoczęcia działań na gruncie prawa. W związku z tym własne dochodzenie rozpoczynali prokuratorzy specjali, a komisja senacka ds. ziem publicznych oficjalnie zakończyła przesłuchania związane z Teapot Dome w maju. Ponieważ doszło do zmiany na stanowisku prokuratora generalnego, nie było dalszej konieczności utrzymywania śledztwa specjalnych prokuratorów poza kontrolą Departamentu Sprawiedliwości.

¹⁵³ Cyt. za: Laton McCartney, dz, cyt., s. 239, tłum. własne.

¹⁵⁴ Cyt. za: Tamże, s. 212, tłum. własne.

¹⁵⁵ Morris Robert Werner, John Starr, dz, cyt., s. 151.

¹⁵⁶ John W. Dean, dz, cyt., s. 159.

Choć to Pomerene był bardziej rozpoznawalny i po nim spodziewano się zajęcia pozycji lidera w śledztwie, w krótkim czasie to Roberts okazał się być skuteczniejszym prawnikiem i przeprowadził prowadzonemu wspólnie dochodzeniu. Prokuratorzy specjaliści, co na tle innych śledztw jest równie unikatowe jak mechanizm zatwierdzenia ich kandydatur przez Senat, mieli podwójny mandat do wnoszenia oskarżeń na gruncie prawa cywilnego i karnego¹⁵⁷, co pozwoliło nie tylko na pociągnięcie winnych złamania prawa do odpowiedzialności, ale także działanie w interesie Stanów Zjednoczonych i dążenie do unieważnienia umów na wydobycie ropy. Pierwszymi działaniami specjalnych prokuratorów było udanie się do Wyoming i Kalifornii, gdzie złożyli wnioski do sądów w Cheyenne i Los Angeles o zerwanie dzierżaw Teapot Dome oraz Elk Hills i Buena Vista, jako zawartych niezgodnie z prawem w wyniku układu korupcyjnego. Plan Roberta i Pomerene'a zakładał, że jeżeli uda im się wygrać te sprawy na gruncie prawa cywilnego, dopiero potem zaczną wszczynać postępowania karne przeciw Dohenyemu, Sinclairowi i Fallowi. Sąd w Los Angeles orzekł o bezprawnym zawarciu umowy dzierżawy, na niekorzyść *Pan-American Petroleum and Transport Company* oraz Dohenyego. Werdykt sądu w Cheyenne nie był pomyślny dla specjalnych prokuratorów, ale okręgowy sąd apelacyjny odrzucił wyrok sądu niższej instancji we wrześniu 1926 r. i unieważnił umowę dzierżawy Teapot Dome przez *Mammoth Oil Company*. Pełnomocnicy Dohenyego i Sinclaira odwołali się jeszcze do Sądu Najwyższego, ale ten w lutym i październiku 1927 r. podtrzymał wyroki i ostatecznie przywrócił pełną kontrolę nad strategicznymi rezerwami ropy władzy federalnej. Wkrótce Coolidge przekazał je ponownie pod nadzór Departamentu Marynarki¹⁵⁸.

Specjalny prokurator Roberts uczestniczył w śledztwie do 1930 r., kiedy prezydent Herbert Hoover (1929-1933) mianował go na sędziego Sądu Najwyższego. Reszta procesów, pod nadzorem Pomerene'a, dobiegła końca w 1931 r. Ostatecznie specjalnym prokuratorom powiodło się postawienie Fallowi zarzutów działania w zмовie z Dohenym i Sinclairem, lecz został uniewinniony. Podobnie rzecz miała się z zarzutami łapownictwa dla Dohenyego i Sinclaira – nie uznano ich winnymi, choć paradoksalnie, Fall w 1929 r. został skazany na rok więzienia i grzywnę w wysokości 100 tys. dolarów¹⁵⁹ właśnie za przyjęcie łapówki. Był to pierwszy w historii USA przypadek skazania członka gabinetu

¹⁵⁷ Andrew Coan, dz, cyt., s. 34.

¹⁵⁸ Jim Hargrove, dz, cyt., s. 27.

¹⁵⁹ Ponad 1,6 mln dolarów według dzisiejszej wartości.

za przestępstwo popełnione w trakcie sprawowania urzędu¹⁶⁰. Sinclair za utrudnianie śledztwa (nie odpowiadał na pytania pod przysięgą i wynajął detektywów do wyśledzenia ławników uczestniczących w jego procesie) został skazany na 6 miesięcy pozbawienia wolności¹⁶¹, sąd nakazał mu także zwrócenie 12 mln dolarów¹⁶² w zamian za wyeksploatowaną ropę. Doheny musiał zwrócić do budżetu państwa 35 mln dolarów¹⁶³, ale uniknął więzienia¹⁶⁴.

Śledztwo specjalnych prokuratorów Robertsa i Pomerene'a było unikatowe z uwagi na fakt otrzymania silnego mandatu w wyniku zatwierdzenia ich kandydatur przez Senat i możliwości wnoszenia oskarżeń na gruncie prawa cywilnego i karnego. Umożliwiło odzyskanie pełnych praw władzy federalnej do strategicznych rezerw ropy. Ich skuteczność była jednak mniejsza w przypadku skazania poszczególnych uczestników spisku. Wynikało to z systemowych trudności (m.in. przerw w finansowaniu śledztwa przez Kongres), przeszkód związanych z prywatnymi koneksjami poszczególnych urzędników i sędziów (jeden z nich, mający bezpośrednie powiązania z Sinclairem odmawiał włączenia do sprawy części dowodów i ignorował prośby specjalnych prokuratorów), jak również braku determinacji Coolidge'a i innych Republikanów do wyjaśnienia skandalu. Trudności, z jakimi borykać musieli się specjaliści prokuratorzy, choć w dłuższej perspektywie, opisał w 1924 r. prawnik Felix Frankfurter (przyszły sędzia Sądu Najwyższego) w stosunku do śledztw i przesłuchań prowadzonych przez senatora Walsha i senatora Burtona Wheelera¹⁶⁵:

Przez prawie dwa lata wysiłki zmierzające do wykrycia nieprawidłowości w dysponowaniu dobrami publicznymi były paraliżowane przez wszelkie możliwe przeszkody ze strony osób sprawujących urzędy oraz tych wpływowych, którzy nie pełnili urzędu. Rządowa machina, prestiż i bogactwo – wszystko to służyło ukrywaniu spraw. Nikt, kto nie miał do czynienia z władzą, jaką może wywierać rząd, nie jest w stanie wyobrazić sobie ogromnej presji, z jaką walczyli zarówno Walsh, jak i Wheeler. Zarówno wrogie zasoby, jak i bezwładność, którą musieli pokonać, były niesamowite.¹⁶⁶

¹⁶⁰ Zbigniew Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era konsolidacji...* dz, cyt., s. 536.

¹⁶¹ John W. Dean, dz, cyt., s. 160.

¹⁶² Około 200 mln dolarów według dzisiejszej wartości.

¹⁶³ Około 582,5 mln dolarów według dzisiejszej wartości.

¹⁶⁴ Jim Hargrove, dz, cyt., s. 30-31.

¹⁶⁵ Wheeler kierował równoległym senackim śledztwem wszczętym wobec prokuratora Daughertyego.

¹⁶⁶ Cyt. za: Laton McCartney, dz, cyt., s. 235-236, tłum. własne.

Śledztwo Roberta i Pomerene'a, było unikatowe w ujęciu mechaniki i samego funkcjonowania, co spowodowane było między innymi silną presją polityczną (przede wszystkim Walsha i innych kongresmenów, aniżeli prezydenta Coolidge'a i członków jego gabinetu) do jego wszczęcia. Sytuacja, w której Senat nie tylko zatwierdza kandydaturę specjalnego prokuratora, ale za pośrednictwem rezolucji zwraca się do prezydenta o jego wyznaczenie, nie powtórzyła się w amerykańskiej historii. Samo śledztwo specjalnych prokuratorów jednak trudno nazwać wysoce skutecznym, jeżeli chodzi o efekty i pociągnięcie zaangażowanych w skandal do odpowiedzialności, czego winą był z kolei brak woli politycznej Coolidge'a do jednoznacznego rozstrzygnięcia sprawy. Funkcjonując w takich uwarunkowaniach, Roberts i Pomerene nie mieli możliwości osiągnięcia lepszych rezultatów w sprawie skandalu Teapot Dome.

I.VI. Próba zwiększenia uprawnień śledczych i ograniczenie kompetencji oskarżycielskich

Szóste i ostatnie śledztwo specjalnego prokuratora poprzedzające aferę Watergate przypadło na okres prezydentury Harry'ego S Trumana (1945-1953). W trakcie jego drugiej kadencji powszechne były doniesienia o korupcji w urzędzie skarbowym (*Bureau of Internal Revenue*). Był on wówczas podzielony na sześćdziesiąt cztery biura regionalne, na czele których stali wyznaczeni z mianowania politycznego poborcy urzędu skarbowego (*Collector of Internal Revenue*). Biura regionalne przekazywały informacje o zaległościach do centrali w Waszyngtonie i jeżeli konieczne było wniesienie oskarżeń, sprawę przekazywano do wydziału podatkowego (*Tax Division*) w Departamencie Sprawiedliwości¹⁶⁷. Mechanizm najczęściej polegał na dotarciu do osób zalegających z podatkami i wymuszeniu na nich łapówek bądź innych korzyści, w zamian za umorzenie długu bądź odebranie należności wynikającej z zadłużenia i jego defraudacji¹⁶⁸.

Sprawę starał się zbadać sekretarz skarbu John Snyder, pod nadzorem którego znajdował się urząd, jednak bez większych rezultatów¹⁶⁹. Wraz z nasilaniem się doniesień o nieprawidłowościach w poszczególnych biurach, wśród urzędników zaczęło dochodzić do pierwszych rezygnacji. Gdy komisja środków i zasobów Izby Reprezentantów ogłosiła, że rozpocznie własne dochodzenie w sprawie, zjawisko nasiliło się. W latach 1950-1952

¹⁶⁷ Cabell Phillips, *The Truman Presidency: the history of a triumphant succession*, Macmillan Company 1966, s. 409.

¹⁶⁸ Andrew Coan, dz. cyt., s. 37-38.

¹⁶⁹ David G. McCullough, *Truman*, Simon & Schuster 1992, s. 870.

sześćdziesięciu sześciu urzędników i poborców – wśród nich z największych biur regionalnych jak Boston, Brooklyn, Manhattan, a nawet szef centrali urzędu w Waszyngtonie – zostało zwolnionych bądź zrezygnowało w związku z zarzutami korupcji, wymuszeń i defraudacji¹⁷⁰. Truman podjął wówczas decyzję o likwidacji wszystkich sześćdziesięciu czterech stanowisk nadzorczych z mianowania politycznego i włączenia ich do służby cywilnej¹⁷¹.

Wkrótce komisja środków i zasobów odkryła, że Departament Sprawiedliwości prawdopodobnie celowo opóźnia śledztwa i nie podejmuje spraw dotyczących korupcji. Wówczas ze stanowiska zrezygnował zastępca prokuratora generalnego (*Assistant Attorney General*) T. Lamara Caudle'a, który kierował wydziałem podatkowym w Departamencie Sprawiedliwości¹⁷². Zła opinia o departamencie i kierującym nim prokuratorze generalnym Howardzie McGrathie musiała być podzielana wewnątrz administracji, co sugeruje treść zastrzeżonej wówczas notatki dla prezydenta Trumana przygotowanej przez jednego z urzędników Białego domu: „To, co kiedyś było zdecydowanie najlepszą instytucją prawną w Stanach Zjednoczonych, teraz zbliża się do najniższych standardów.”¹⁷³

Pierwszym pomysłodawcą powołania do sprawy specjalnych prokuratorów był senator z Kalifornii Richard Nixon (przyszły prezydent i główna postać afery Watergate) – proponował on nadanie sądom federalnym możliwości powoływania własnych specjalnych prokuratorów i badania sprawy w poszczególnych biurach¹⁷⁴. Na konferencji prasowej 13 grudnia 1951 r. prezydent był pytany, czy zamierza powołać „specjalną komisję, taką jak Robertsa i Pomerene'a?”¹⁷⁵, co stanowiło bezpośrednie odwołanie do śledztwa dwóch specjalnych prokuratorów w sprawie dzierżawy strategicznych rezerw ropy, choć nie jest jasne, czemu użyte zostało określenie „komisja” – wynikało to najprawdopodobniej z faktu, że Truman na wcześniejszej konferencji wspominał (bez wdawania się w szczegóły) o możliwości powołania niezależnej komisji złożonej z ludzi spoza administracji, która miałaby zbadać skalę korupcji w administracji. Powyższe

¹⁷⁰ Donald C. Smaltz, dz. cyt., s. 2316.

¹⁷¹ David G. McCullough, dz. cyt., s. 871.

¹⁷² Alonzo Hamby, *Man of the people: a life of Harry S. Truman*, Oxford University Press 1995, s. 588.

¹⁷³ Cyt. za: Alonzo Hamby, dz. cyt., s. 589, tłum. własne.

¹⁷⁴ Andrew Coan, dz. cyt., s. 38.

¹⁷⁵ Harry S Truman, *The President's News Conference*, 13 grudnia 1951 r., The American Presidency Project <https://www.presidency.ucsb.edu/node/231326> [dostęp: 16.09.2024]

pomysły nie zostały wcielone w życie, jednak wzmożona presja wywołała reakcję ze strony Trumana.

Ponieważ wówczas McGrath był już powszechnie postrzegany jako część problemu wewnątrz administracji, 29 stycznia 1952 r. Izba Reprezentantów przyjęła rezolucję powołującą specjalną podkomisję wymiaru sprawiedliwości, która miała rozpocząć śledztwo dotyczące zarządzania Departamentem Sprawiedliwości¹⁷⁶. Prezydent dążył do znalezienia zastępcstwa na stanowisko prokuratora generalnego, by jak najszybciej uporać się ze skandalem – kierownictwo partii obawiało się, że niewyjaśnienie afery zaszkodzi szansom Demokratów w roku wyborczym, w związku z czym narastała też wewnętrzna presja na Trumana. Prezydent ostatecznie pozwolił jednak McGrathowi na pozostanie na stanowisku i podjęcie próby przeprowadzenia własnego śledztwa. Truman przystał przy tym na powołanie niezależnego, pochodzącego spoza administracji, prokuratora specjalnego. 1 lutego 1952 r. McGrath, za rekomendacją zaprzyjaźnionego sędziego federalnego, wyznaczył na stanowisko „specjalnego asystenta prokuratora generalnego” nowojorskiego prawnika, Newbolda Morrisa (prywatnie zięcia wspomnianego wyżej sędziego), niezwiązanego z Departamentem Sprawiedliwości ani prezydentem¹⁷⁷. Z kalendarza prezydenta wynika, iż w dniu wyznaczenia Morrisa, o godz. 11.45 Truman spotkał się ze specjalnym prokuratorem, prokuratorem generalnym i jednym z jego zastępców¹⁷⁸.

Truman wyrażał gotowość do przeprowadzenia dogłębnego śledztwa, w związku z czym po kolejnym spotkaniu z Morrisem 11 lutego, za jego rekomendacją zwrócił się do Kongresu z prośbą o nadanie specjalnemu prokuratorowi uprawnień do wzywania do przekazania dokumentacji i złożenia zeznań (*the power of subpoena*) w oparciu o wprowadzone tymczasowo przepisy¹⁷⁹. W specjalnym przesłaniu do Kongresu z 14 lutego 1952 r., do którego załączony był projekt legislacyjny wspólnej rezolucji Kongresu o uprawnieniach specjalnego prokuratora, Truman w następujący sposób uzasadniał ich nadanie:

¹⁷⁶ Donald C. Smaltz, dz. cyt., s. 2317.

¹⁷⁷ Alonzo Hamby, dz. cyt., s. 590.

¹⁷⁸ *Daily Appointments of Harry S. Truman*, 1 lutego 1952 r., https://www.trumanlibrary.gov/calendar/search?body_value_op=word&comment_keywords=&page=214 [dostęp: 16.09.2024]

¹⁷⁹ Cabell Phillips, dz. cyt., s. 412.

Zalecam, by Kongres uchwalił tymczasowe przepisy dające Panu Newboldowi Morrisowi, specjalnemu asystentowi prokuratora generalnego, uprawnienia do wymuszania stawienia i zeznań świadków, i przedstawienia dowodów w postaci dokumentów, a także prawa do składania przysięgi. Takie ustawodawstwo jest konieczne, aby umożliwić panu Morrisowi przeprowadzenie dokładnego i skutecznego dochodzenia w sprawie nielegalnego lub niewłaściwego postępowania w sprawach rządowych. (...)

Organy władzy wykonawczej są udostępniane, by pomóc Panu Morrisowi w wykonywaniu jego funkcji i obowiązków. Jest upoważniony do uzyskiwania od władzy wykonawczej takich informacji i pomocy, w tym pism, akt i dokumentów, jakich potrzebuje do wykonywania swojego zadania. Funkcjonariusze i pracownicy władzy wykonawczej przydzieleni do zespołu Pana Morrisa będą pracować pod jego kierownictwem i kontrolą przez okres ich przydziału.

Jednak te kompetencje ze strony władzy wykonawczej nie są wystarczające. Wiele niezbędnych dowodów będzie musiało pochodzić z akt i zeznań osób niezwiązanych z rządem federalnym. Aby dokładnie wykonywać swoją pracę, pan Morris musi być w stanie uzyskać zeznania i dowody od osób i organizacji spoza rządu. Bez takich zeznań i dowodów pan Morris nie będzie w stanie przeprowadzić w pełni skutecznego i rozstrzygającego śledztwa. Dlatego konieczne jest, aby otrzymał on prawo do wezwań, prawo do wymuszania zeznań poprzez udzielenie immunitetu w odpowiednich przypadkach oraz prawo do składania przysięgi.

W załączeniu projekt wspólnej rezolucji dla tego celu. Gorliwie nakłaniam do jej szybkiego uchwalenia przez Kongres.

Uprawnienia nadane przez proponowaną wspólną rezolucję mają być wykonywane przez pana Morrisa, jako specjalnego asystenta prokuratora generalnego wyznaczonego do tego ważnego zadania, oraz ograniczoną liczbę jego osobistych asystentów. W żadnym wypadku uprawnienia nie wykraczałyby poza 31 grudnia 1952 r.

Krótko mówiąc, żądane prawodawstwo ma ograniczony, konkretny cel, ale jest bardzo potrzebne. (...)

Harry S Truman¹⁸⁰

¹⁸⁰ Harry S Truman, *Special Message to the Congress Requesting That the Special Assistant to the Attorney General Be Given the Power of Subpoena*, 14 lutego 1952 r., The American Presidency Project, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/231287> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

Kongres odmówił jednak nadania Morrisowi powyższych uprawnień, w związku z czym Truman wydał rozporządzenie nakazujące wypełnianie poleceń specjalnego prokuratora, w którym znalazł się szczegółowy zakres jego kompetencji, zapewnił także Morrisa, że administracja będzie z nim w pełni współpracować¹⁸¹. Wśród uprawnień specjalnego prokuratora nie znalazła się jednak możliwość stawiania zarzutów – Morris miał wyłącznie przeprowadzić śledztwo i przedstawić ewentualne rekomendacje prokuratorowi generalnemu. Było to podejście znacząco odmienne od przyjętego przez wcześniejsze administracje, które powołując specjalnych prokuratorów, nadawały im kompetencje śledcze i prokuratorskie.

Rozporządzenie wykonawcze 10327 – śledztwa związane z działaniami rządu

20 lutego 1952

Mając na uwadze, że 1 lutego 1952 szanowny Newbold Morris z Nowego Jorku został, za moją zgodą, mianowany specjalnym asystentem prokuratora generalnego do pełnienia następujących funkcji:

- a) Przeprowadzenia dochodzenia dążącego do wykrycia i podjęcia odpowiednich działań w stosunku do wszelkich funkcjonariuszy lub pracowników władz federalnych oraz innych osób, które mogą być winne niewłaściwego lub niezgodnego z prawem postępowania związanego z wykonywaniem oficjalnej działalności rządu federalnego.
- b) Prowadzenia dochodzeń, badań i przedstawianie okresowych zaleceń prezydentowi i prokuratorowi generalnemu w celu korygowania i zapobiegania niewłaściwym lub nielegalnym działaniom związanym z oficjalnymi sprawami rządu federalnego.
- c) Rekomendowania prokuratorowi generalnemu wszczęcia postępowań i innych czynności prawnych, które mogą być uzasadnione na podstawie faktów ustalonych w trakcie tychże dochodzeń lub badań.
- d) Zgłaszać odpowiednim władzom wszelkie fakty stwierdzone w trakcie tychże dochodzeń lub badań, które wskazują, że usunięcie lub inne postępowanie dyscyplinarne byłoby uzasadnione, w odniesieniu do każdego funkcjonariusza lub pracownika rządu federalnego:

¹⁸¹ Andrew Coan, dz. cyt., s. 38.

Dlatego teraz, na mocy uprawnień nadanych mi przez Konstytucję i prawodawstwo, jako prezydent Stanów Zjednoczonych, zarządzam, co następuje: (...) ¹⁸²

Morris napotkał jednak pierwszą i zarazem ostatnią przeszkodę, gdy zażądał od prawie sześciuset urzędników Departamentu Sprawiedliwości – w tym także od McGratha – przedstawienia sprawozdań majątkowych, które miały na celu ustalenie czy styl życia urzędników i posiadany majątek odzwierciedlają ich zarobki. Prokurator generalny nie chciał się zgodzić na ich przekazanie urzędnikom, w związku z czym Morris zażądał pełnego dostępu do jego dokumentacji ¹⁸³. McGrath również na to nie wyraził zgody (Truman popierał odmowę prokuratora generalnego, także uważając, że to zbyt ingerencja w prywatność i naruszenie praw jednostki ¹⁸⁴). Gdy prokurator generalny 31 marca pojawił się przed specjalną podkomisją Izby Reprezentantów, by złożyć zeznania, stwierdził, że obecnie znając zamiary Morrisa, nie podjąłby ponownej decyzji o jego powołaniu ¹⁸⁵. 3 kwietnia, po zaledwie dwóch miesiącach trwania śledztwa specjalnego prokuratora, zwolnił Morrisa. Tego samego dnia Truman zażądał rezygnacji prokuratora generalnego, zapewne dochodząc do wniosku, że McGrath pozwolił sobie na zbyt dużą swobodę działania bez konsultacji z prezydentem. Nie zdecydował jednak o przywróceniu Morrisa na stanowisko czy powołaniu innego prokuratora specjalnego. Na miejsce McGratha wyznaczony został James P. McGranery, wcześniej zastępca prokuratora generalnego, który po objęciu stanowiska ogłosił, że przeprowadzone zostanie standardowe śledztwo wewnątrz departamentu, bez udziału specjalnego prokuratora. W ramach niego wyrzucono z pracy tylko jednego urzędnika, za naruszenie etyki pracy, w praktyce nie stanowiło więc w żadnym stopniu kontynuacji działań specjalnego prokuratora Morrisa ¹⁸⁶. Morris był przesłuchany przez specjalną podkomisję 10 kwietnia, tydzień po odwołaniu go z urzędu. Stwierdził wówczas, że nie ma żadnych istotnych informacji ani dokumentów, które mógłby przekazać komisji w związku ze sprawą, ponieważ jego śledztwo właściwie nie zdążyło się rozpocząć. Reformę urzędu skarbowego rozpoczętą przez Trumana dokończył jego następca, Dwight D. Eisenhower (1953-1961),

¹⁸² Harry S Truman, *Executive Order 10327—Investigations Relating to the Conduct of Government Business*, 20 lutego 1952 r., The American Presidency Project, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/278820> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

¹⁸³ Donald C. Smaltz, dz. cyt., s. 2317.

¹⁸⁴ David G. McCullough, dz. cyt., s. 894.

¹⁸⁵ Committee on the Judiciary, House of Representatives, *Investigation of the Department of Justice – Hearings Before the Special Subcommittee to Investigate the Department of Justice*, 82nd Session of Congress, Serial No. 20, Part 1, U.S. Government Printing Office 1952, s. 80.

¹⁸⁶ Donald C. Smaltz, dz. cyt., s. 2317.

formując scentralizowany urząd skarbowy (*Internal Revenue Service, IRS*), który w takiej formie funkcjonuje po dziś dzień.

Podobnie jak w przypadku innych śledztw o niskiej skuteczności, tak również w tym powodem tego stanu rzeczy był brak woli politycznej, związany przede wszystkim z faktem dobiegającej końca kadencji. Jeden z biografów Trumana, Cabell Phillips, „starania” administracji w rozwiązaniu sprawy korupcji w urzędzie skarbowym opisywał tak: „To było żalosne przedstawienie od samego początku do końca, niemal groteska sprawowania władzy wykonawczej”¹⁸⁷. Sam Morris miał skomentować brak efektów swojego śledztwa w następujący sposób: „Jeżeli nie pozbyłem się niczego innego, pozbyłem się Howarda McGratha”¹⁸⁸.

I.VII. Doświadczenia specjalnych prokuratorów prowadzących śledztwa w latach 1875-1952

Sześć śledztw specjalnych prokuratorów przeprowadzonych na przestrzeni blisko 80 lat, które poprzedziły aferę Watergate, niosło ze sobą szereg doświadczeń, z których część została wykorzystana w kolejnych śledztwach oraz przy tworzeniu nowych regulacji związanych z urzędem specjalnego prokuratora. Jest to szczególnie widoczne w chronologicznym porządku śledztw, w którym w dwóch pierwszych przypadkach specjaliści prokuratorzy byli specjalnymi asystentami prokuratorów okręgowych, zaś w kolejnych zostali wyniesieni na specjalnych asystentów prokuratora generalnego bądź specjalnych prokuratorów. Podobną naukę kolejnych administracji z wcześniejszych śledztw widać w przypadku powoływania par specjalnych prokuratorów czy prób rozszerzenia kompetencji i umocnienia mandatu specjalnego prokuratora.

Pierwszy przypadek, w którym prokurator John Henderson został odwołany przez prokuratora generalnego Edwarda Pierrepointa (zgodnie z wolą prezydenta Ulyssesa Granta) oraz szósty przypadek, w którym prokurator Newbold Morris został zdymisjonowany przez prokuratora generalnego Howarda McGratha (bez zgody prezydenta Harry’ego Trumana), ukazały podatność tego urzędu na możliwość przerywania dochodzenia prowadzonego w sprawie nieprawidłowości w kręgach władzy wykonawczej przez jej najwyższych przedstawicieli, tzn. prezydenta bądź prokuratora generalnego. Sama możliwość zaistnienia sytuacji, w której prokurator specjalny jest usuwany z urzędu

¹⁸⁷ Cyt. za: Cabell Phillips, dz. cyt., s. 413, tłum. własne.

¹⁸⁸ Cyt. za: Andrew Coan, dz. cyt., s. 39, tłum. własne.

w wyniku presji politycznej sprawia, że mechanizm ten, bez zapewnienia pewnego stopnia niezależności i ochrony przed ingerencją prokuratora generalnego w śledztwo, nie może stanowić skutecznego mechanizmu nadzwyczajnej kontroli wewnętrznej władzy wykonawczej. Mimo to kolejne przykłady powoływania specjalnych prokuratorów i prowadzenia przez nich śledztw w sprawach nadzwyczajnej wagi stanowiły wzmocnienie amerykańskiego systemu politycznego (oddziałując też na przyszłe działania prokuratorów specjalnych i służąc za odniesienie w debacie o prawnym uregulowaniu urzędu), wspomagając walkę z korupcją i innymi przypadkami nieprzestrzegania prawa przez członków i urzędników administracji.

Choć nie należy winić Hendersona i Morrisa za niepowodzenie ich śledztw, spowodowane usunięciem z urzędu, to należy podkreślić fakt, że obaj znając uwarunkowania obejmowanego urzędu – silnej zależności od prezydenta i podległego mu prokuratora generalnego – nie wykazali się politycznym wyczuciem, co w obu przypadkach naraziło ich śledztwa. Choć specjalnie mianowany, niezależny (w sensie pochodzenia spoza administracji) śledczy nie powinien zwracać uwagi na atmosferę polityczną, a tym bardziej jakiegokolwiek naciski, a jedynie dążyć do ustalenia prawdy i pociągnięcia do odpowiedzialności winnych łamania obowiązującego prawa, aspekt ten miał bez wątpienia kluczowe znaczenie dla ostatecznego przebiegu obu spraw („spisku whiskey” i korupcji w urzędzie skarbowym) i być może powinien być uwzględniany jako element, na który uwrażliwieni powinni być specjaliści prokuratorzy podejmujący śledztwa dotyczące najwyższych kręgów władzy wykonawczej. Obydwa te przypadki, wzmocnione zdymisjonowaniem w 1973 r. badającego aferę Watergate prokuratora generalnego Archibalda Coxa¹⁸⁹, przyczyniły się do odpowiedniego zabezpieczenia niezależności specjalnych prokuratorów i ich śledztw od ingerencji władzy wykonawczej w ustawie z 1978 r.¹⁹⁰ Już na tym etapie ukazały one jednak zwiększoną trudność prowadzenia śledztwa w wypadku, w których choćby pośrednio dotyczyło ono również prezydenta. Przypadki dotyczące prezydentów omówione w kolejnych rozdziałach ukażą, iż zawsze wiązały się one z większym zaangażowaniem partii politycznych w sprawę, deprecjonując znaczenie śledztwa bądź wykorzystując sam fakt jego prowadzenia do wzmocnienia własnych argumentów politycznych.

¹⁸⁹ Szerzej o tym w rozdziale II tej pracy.

¹⁹⁰ Ustawa ta i jej znaczenie dla urzędu specjalnego prokuratora zostały omówione w rozdziale III.

Ciekawy i być może wart uwagi w przyszłości model, biorąc pod uwagę utrzymujący się w USA system dwupartyjny i nasilającą się polaryzację polityczną, stanowią przypadki trzeci i piąty, w których prezydenci Theodore Roosevelt i Calvin Coolidge zdecydowali o powołaniu pary specjalnych prokuratorów wspólnie prowadzących dochodzenie. Zarówno Charles Bonaparte i Holmes Conrad prowadzący dochodzenie w sprawie korupcji w Departamencie Poczty oraz Atlee Pomerene i Owen Roberts badający skandal Teapot Dome nie spotkali się z zarzutami prowadzenia upartyjnionego śledztwa – co zapewnił właśnie udział dwójki prokuratorów z przeciwnych środowisk politycznych. Inną kwestią jest, że oba te śledztwa nie pozwoliły na zgromadzenie dowodów wystarczająco mocnych i jednoznacznych, by doprowadzić do skazania głównych osób zaangażowanych w obie afery (przy czym w wypadku śledztwa z przypadku piątego istotną przeszkodę stanowiły trudności organizacyjne i wątpliwości co do niezawisłości sędziów zaangażowanych w procesy). Na tym tle tożsame są również wymienione we wcześniejszych akapicie, odgórnie przerwane śledztwa prokuratorów Hendersona i Morrisa.

Rozdział II: Przełom w znaczeniu specjalnego prokuratora związany z aferą Watergate

Po śledztwie wszczętym za prezydentury Trumana, w kolejnych administracjach przez 20 lat nie zaistniała potrzeba powołania specjalnego prokuratora. Doszło do tego dopiero gdy urząd prezydenta sprawował republikanin Richard Nixon (1969-1974), w związku z aferą Watergate, która nosi miano największej w historii Stanów Zjednoczonych afery bezpośrednio dotyczącej prezydenta. Podobnie jak w części przypadków opisanych w poprzednim rozdziale, powołanie specjalnego prokuratora miało miejsce dopiero po publicznym nagłośnieniu skandalu. Ze względu na polityczne konsekwencje afery, długość jej trwania i związaną z tym zawilość działań politycznych i prawnych, konsekwencje śledztwa specjalnego prokuratora oraz poszczególnych elementów współpracy z organami władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej w tej sprawie są dużo dalej idące, niż śledztw opisanych w poprzednim rozdziale. Konsekwencją tego śledztwa, a przede wszystkim prób ingerowania w nie przez władzę wykonawczą, była próba poprawionego skodyfikowania przepisów o specjalnym prokuratorze, mająca na celu zabezpieczenie niezależności śledztw prowadzonych przez osoby na tym stanowisku i ich wolności od nacisków politycznych. Z tego powodu też nie tylko działania samego prokuratora specjalnego, ale także inne istotne działania organów władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej, związane z aferą Watergate, zostały zawarte w tym rozdziale, w celu wskazania szerszego kontekstu dla procesu tworzenia tych przepisów oraz interpretacji obowiązującego prawa.

II.I. Wydarzenia poprzedzające wszczęcie śledztwa specjalnego prokuratora

Wybuch afery Watergate zainicjowało włamanie do siedziby Krajowego Komitetu Demokratów (DNC) w kompleksie biurowo-hotelowym Watergate w Waszyngtonie. Za włamanie odpowiedzialna była grupa tzw. „hydraulików”¹⁹¹, pierwotnie powołanych z inicjatywy Nixona do wyszukiwania i eliminowania źródeł wycieków poufnych informacji

¹⁹¹ Przyczyną powołania „hydraulików” była seria prasowych przecieków w 1971 r. z przedrukami fragmentów raportu dotyczącego historii zaangażowania Stanów Zjednoczonych w Wietnamie, określanych mianem *Pentagon Papers*. Opracowanie dokumentacji zlecił w 1967 r. ówczesny sekretarz obrony Robert McNamara, a jej treść odnosiła się do działań administracji Eisenhowera, Kennedyego oraz Johnsona i nie dotyczyła Nixona (sprawującego urząd prezydenta od 1969 r.). Prezydent chcąc jednak zapobiec podobnym wyciekom w przyszłości, które mogłyby dotyczyć jego administracji, zlecił swojemu asystentowi ds. polityki wewnętrznej Johnowi Ehrlichmanowi utworzenie grupy „hydraulików”. Po nieudolnych próbach zdyskredytowania Daniela Ellsberga (odpowiedzialnego za przekazanie *Pentagon Papers* prasie), „hydraulików” formalnie rozwiązano.

z administracji. W 1972 r. z inicjatywy G. Gordona Liddyego, byłego funkcjonariusza Federalnego Biura Śledczego (FBI), stojącego na czele „hydraulików”, zostali oni zaangażowani w działania Komitetu na Rzecz Reelekcji Prezydenta (CREEP)¹⁹². Włamanie było elementem koordynowanej przez Liddyego serii działań określanej mianem Operacji Gemstone¹⁹³. Za organizację włamania do Watergate, celem którego miało być założenie podsłuchów w siedzibie Demokratów, odpowiadał drugi lider „hydraulików”, były oficer Centralnej Agencji Wywiadowczej (CIA) E. Howard Hunt.

Wśród piątki uczestników włamania w nocy 17 czerwca 1972 r. znajdował się jeden z „hydraulików” – także były oficer CIA James McCord, oficjalnie zatrudniony jako koordynator ds. bezpieczeństwa CREEP. Pozostałymi byli Frank Sturgis oraz trzech emigranci z Kuby – Bernard Barker, Virgilio Gonzalez i Eugenio Martinez¹⁹⁴. Po pierwszych doniesieniach medialnych o konotacjach włamywaczy z CREEP, jego przewodniczący John Mitchell wydał oświadczenie zaprzeczające jakimkolwiek powiązaniom¹⁹⁵. Podejrzenia wzbudzał fakt, iż w dwóch notatnikach posiadanych przez włamywaczy znaleziono numer telefoniczny do Howarda Hunta, podpisany jako służbowy numer Białego Domu. Jednak nikt realnie nie wierzył, że Republikanie mogliby odpowiadać za włamanie do siedziby opozycyjnej partii – Nixon prowadził w sondażach z Demokratami ubiegającymi się o partyjną nominację w wyborach prezydenckich przewagą co najmniej 19 punktów procentowych¹⁹⁶. Po raz pierwszy Nixon publicznie odniósł się do włamania 22 czerwca, podczas jednej z konferencji prasowych, zaprzeczając jakimkolwiek związkom „z tym konkretnym incydem”¹⁹⁷. Z początkiem lipca z funkcji przewodniczącego CREEP zrezygnował John Mitchell¹⁹⁸.

¹⁹² Oficjalnym skrótem nazwy komitetu było CRP (*Committee to Reelect the President*), jednak przedstawiciele obydwu partii ironicznie korzystali ze skrótu CREEP (ang. dziwak).

¹⁹³ Operacja zakładała prowadzenie działań dywersyjnych wobec polityków Partii Demokratycznej. Liddy w 1972 r. przedstawił plan ówczesnemu prokuratorowi generalnemu Johnowi Mitchellowi, który miesiąc później zrezygnował z pełnionej funkcji i stanął na czele Komitetu na Rzecz Reelekcji Prezydenta. Wkrótce Liddy został zatrudniony w CREEP i otrzymał 250 tys. dolarów na działania „hydraulików” i realizację Operacji Gemstone.

¹⁹⁴ Carl Bernstein i Bob Woodward, *Wszyscy ludzie prezydenta*, przekł. Piotr Tarczyński, Narodowe Centrum Kultury / Agora 2014, s. 26.

¹⁹⁵ Mark Grossman, *Political Corruption in America, An Encyclopedia of Scandals, Power, and Greed*, Millerton 2008, s. 478.

¹⁹⁶ Zbigniew Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era Konfrontacji 1941-1980*, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2017, s. 446.

¹⁹⁷ Carl Bernstein i Bob Woodward, *Wszyscy ludzie...* dz. cyt., s. 40.

¹⁹⁸ W praktyce Mitchell nie oddał władzy i zakulisowo kierował działaniami komitetu.

Dziennik Dystryktu Kolumbii *Washington Post* oddelegował dwójkę dziennikarzy – Carla Bernsteina i Boba Woodwarda – do nadzorowania toczącej się wobec włamywaczy sprawy. Podobnie jak w przypadku części skandali opisanych w poprzednim rozdziale, rola prasy była kluczowa dla napędzenia działań politycznych i śledczych. Dziennikarze *Post* Wkrótce opublikowali informację, iż z budżetu CREEP na konto Barkera, jednego z włamywaczy, przekazano 25 tys. dolarów¹⁹⁹, zaś prawnik, który miał reprezentować Howarda Hunta, otrzymał 25 tys. w zamian za podjęcie się tego zadania²⁰⁰. Odkrycia związane z nieprawidłowościami finansowymi i niejasnymi wypłatami z budżetu komitetu skłoniły parę dziennikarzy do głębszego zbadania wątków finansowych. W kolejnych miesiącach, Bernstein i Woodward, z pomocą tajemniczego informatora nazywanego „głębokim gardłem”²⁰¹, dowiedzieli się, że budżet CREEP za pośrednictwem Barkera został zasilony 89 tys. dolarów „wypranych” w jednym z meksykańskich banków²⁰². Później dziennikarze ustalili, że CREEP wykorzystując konto w Meksyku mogło „wyprać” nawet 750 tys. dolarów²⁰³.

Nixon obawiał się, że FBI przyjrzy się pieniądзом z Meksyku. Po konsultacji z asystentem ds. polityki wewnętrznej Johnem Ehrlichmanem i szefem personelu Białego Domu H. R. Haldemanem, prezydent zgodził się na realizację planu tuszowania śledztwa FBI z wykorzystaniem CIA, który opracował John Mitchell. Jeszcze tego samego dnia do Białego Domu ściągnięto dyrektora CIA, Richarda Helmsa i jego zastępcę, gen. Vernona Waltersa. Polecono im, by udali się do L. Patricka Graya pełniącego obowiązki dyrektora FBI i nakłonili go do porzucenia śledztwa w Meksyku, motywując to zagrożeniem dla operacji prowadzonych przez CIA²⁰⁴. Walters kilkakrotnie naciskał na Graya, jednak śledztwa FBI nie udało się zatrzymać. W kolejnych miesiącach, wraz z postępem śledztwa i zeznaniami Ehrlichmana i Haldemana, Nixon zaprzeczał jakoby wydawał instrukcję dotyczące wpływania przez CIA na jakiegokolwiek śledztwa – miały one wyłącznie dotyczyć

¹⁹⁹ Carl Bernstein i Bob Woodward, *Wszyscy ludzie...* dz. cyt., s. 58.

²⁰⁰ Tamże, s. 46.

²⁰¹ Po ponad 40 latach spekulacji na temat tożsamości „głębokiego gardła”, w 2005 r. do bycia tajemniczym informatorem przyznał się Mark Felt, zastępca dyrektora FBI w latach 1972-1973, który faktycznie posiadał wiedzę o nielegalnych działaniach administracji. Działania Felta były motywowane chęcią zemsty za brak awansu na stanowisko szefa FBI po śmierci J. Edgara Hoovera. W październiku 1972 r. szef personelu Białego Domu H. R. Haldeman poinformował Nixona, że według jego źródeł Felt mógł być źródłem dziennikarzy *Washington Post*.

²⁰² Nathan Miller, *Stealing From America, A History of Corruption from Jamestown to Whitewater*, Da Capo Press 1996, s. 347.

²⁰³ Carl Bernstein i Bob Woodward, *Wszyscy ludzie...* dz. cyt., s. 74.

²⁰⁴ Nathan Miller, dz. cyt., s. 347.

upewnienia się, że w toku ujawniania odkrytych materiałów nie ucierpią sprawy istotne z perspektywy amerykańskiego bezpieczeństwa narodowego. Taką linie obrony przyjmie także radca prezydenta, reprezentujący Nixona przed kongresową komisją.

22 sierpnia *Washington Post* opublikowało wyniki wstępnych ustaleń Bura Kontroli Rządu²⁰⁵ z audytu wykorzystania funduszy przez CREEP. Główne zarzuty dotyczyły nieprawidłowego wykorzystania ponad 500 tys. dolarów, w tym przekazania co najmniej 100 tys. dolarów na „fundusz bezpieczeństwa”²⁰⁶. W odpowiedzi na kolejne publikacje 29 sierpnia Nixon oświadczył, że w wyniku przeprowadzonego śledztwa przez radcę prawnego Białego Domu Johna W. Deana, nikt z administracji nie miał związku z włamaniem do kompleksu Watergate²⁰⁷. Takie śledztwo jednak się nie odbyło, co Dean w książce *Ślepa ambicja*, zawierającej wspomnienia z okresu pracy w Białym Domu, opisał następująco:

Fakt, że nigdy nie słyszałem o „dochodzeniu Deana”, nie mówiąc już o jego prowadzeniu, nie wydawał się wówczas istotny. Wygrzewałem się w chwale publicznego uznania dla mnie jako osoby, do której sam prezydent zwrócił się ze sprawą tak trudną, jak Watergate²⁰⁸.

Nixon jednak oddelegował Deana, by ten kontrolował opinię publiczną i przedstawiane w *Washington Post* doniesienia do czasu wyborów prezydenckich. Dean często uczestniczył też w przesłuchaniach świadków prowadzonych przez FBI, a zebrane informacje przekazywał Haldemanowi²⁰⁹. Ustalenia dwójki publicystów dziennika Dystryktu nie docierały jednak do większości Amerykanów, gdyż *Post* było wówczas medium wyłącznie lokalnym i tylko pojedyncze historie były przedrukowywane przez prasę o ogólnokrajowym zasięgu²¹⁰. W tygodniach poprzedzających wybory Republikanie wielokrotnie atakowali *Post* za publikacje dotyczące Watergate, twierdząc, że są one

²⁰⁵ GAO (*Government Accountability Office*) jest agencją rządową władzy ustawodawczej, która prowadzi działania – audyty, ewaluacje, śledztwa – wobec władzy wykonawczej i przedstawia ich wyniki Kongresowi.

²⁰⁶ Carl Bernstein i Bob Woodward, *Wszyscy ludzie...* dz. cyt., s. 64.

²⁰⁷ Zbigniew Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era Konfrontacji...* dz. cyt., s. 446.

²⁰⁸ John W. Dean, *Blind Ambition*, Simon & Schuster 1976, s. 129; cyt. za: Zbigniew Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era Konfrontacji...* dz. cyt., s. 446.

²⁰⁹ Carl Bernstein i Bob Woodward, *Wszyscy ludzie...* dz. cyt., s. 265.

²¹⁰ Nie bez znaczenia były też decyzje podejmowane przez administrację państwową. Publikacja raportu GAO została umyślnie opóźniona, by nie pokryła się z konwencją Partii Republikańskiej, na której Nixon otrzymał oficjalną nominację w walce o reelekcję. Z kolei sędzia federalny zajmujący się sprawą uzyskania przez Demokratów finansowego odszkodowania za włamanie, zdecydował o niepublikowaniu zeznań świadków do czasu rozstrzygnięcia wyborów.

koordynowane z Partią Demokratyczną i sztabem rywala Nixona w wyborach prezydenckich, George'a McGoverna. Afera Watergate ostatecznie nie wpłynęła na nastroje społeczne wśród wyborców, dzięki czemu Nixon uzyskał reelekcję w listopadowych wyborach²¹¹.

Jeszcze we wrześniu wielka ława przysięgłych postawiła w stań oskarżenia siedmioro podejrzanych – uczestniczących we włamaniu McCorda, Sturgisa, Barkera, Gonzaleza i Martineza – oraz Liddyego i Hunta²¹². Oskarżenia dotyczyły bezpośrednio włamania, całkowicie pomijając kwestie finansowania, powiązań z Białym Domem oraz domniemanego sedna sprawy – sabotażu i szpiegostwa politycznego. W styczniu 1973 r. pięcioro oskarżonych na samym wstępie przyznało się do winy²¹³, zaś Liddy i McCord zostali uznani przez ławę przysięgłych winnymi wszystkich stawianych im zarzutów. Sprawa niewiele jednak wniosła do rozwoju afery, przede wszystkim z powodu lakonicznych i mało szczegółowych pytań zadawanych przez oskarżycieli jak i obronę. Po ogłoszeniu werdyktów, do przebiegu sprawy w następujący sposób odniósł się prowadzący ją sędzia, John Sirica²¹⁴:

Nie byłem i nadal nie jestem zadowolony z tego, że wszystkie istotne fakty, które mogły wyjść na jaw – powtarzam, mogły wyjść na jaw – nie zostały przedstawione amerykańskiej ławie przysięgłych. (...) Wszyscy wiedzą, że w tej sprawie Kongres przeprowadzi śledztwo. Mam nadzieję – nie tylko jako sędzia, ale też jako obywatel tego wielkiego kraju, jeden z milionów Amerykanów domagających się pewnych odpowiedzi – mam nadzieję, że senacka komisja dostanie od Kongresu wyraźny mandat, by dotrzeć do sedna tej sprawy²¹⁵.

II.II. Wszczęcie śledztwa specjalnego prokuratora i jego współpraca ze specjalną komisją Senatu

Śledztwo Kongresu, o którym wspomniał Sirica, nie było wówczas jeszcze sformalizowane. 7 lutego Senat jednogłośnie (77 głosów obecnych senatorów „za”) przyjął

²¹¹ Nixon uzyskał wynik 60,7% w głosowaniu powszechnym i zwyciężył w 49 stanach, zdobywając 520 głosów elektorskich. George McGovern z wynikiem 37,5% wygrał tylko w Massachusetts i Dystrykcie Kolumbii, zdobywając łącznie 17 głosów elektorów.

²¹² Carl Bernstein i Bob Woodward, *Wszyscy ludzie...* dz. cyt., s. 90.

²¹³ Jak później ustalono, wszystkim oskarżonym obiecano późniejsze ułaskawienie przez prezydenta. Przyznanie się do winy miało służyć jak najszybszemu zakończeniu sprawy i wyciszeniu afery Watergate. Na ten temat patrz dalej.

²¹⁴ John J. Sirica był prezesem Sądu Okręgowego Dystryktu Kolumbii. Z powodu nakładania na oskarżonych maksymalnie wysokich kar, nazywany był „Johnem Maksimum”.

²¹⁵ Cyt. za: Carl Bernstein i Bob Woodward, *Wszyscy ludzie...* dz. cyt., s. 307.

rezolucję powołującą specjalną komisję ds. działań sztabu prezydenta, potocznie nazywaną komisją Watergate lub komisją Erwina, od nazwiska Demokrata Sama J. Erwina, który stanął na jej czele. Skład komisji uzupełniło jeszcze sześcioro senatorów, po trzech z obu partii²¹⁶. Mandat komisji nadawał jej prawo do zbadania kwestii włamania do siedziby Demokratów, ukrywania przez sztab prezydenta działalności przestępczej, a także „wszelkich innych nielegalnych, niewłaściwych lub nieetycznych działań podjętych (...) w związku z kampanią prezydencką”²¹⁷. Publiczne przesłuchania przed komisją miały się zacząć dopiero 17 maja. Wydarzenia, które poprzedziły rozpoczęcia przesłuchań przed komisją, a także jej pierwsze ustalenia, były kluczowe dla początkowego etapu śledztwa specjalnego prokuratora.

Przebywający w areszcie McCord w marcu wysłał list do sędziego Sirici, w którym ujawnił, że proces nie został przeprowadzony należycie i ma on do ujawnienia nieodkryte dotychczas informacje związane z Watergate²¹⁸. W złożonych wkrótce zeznaniach przed komisją Watergate McCord wyznał, że zgodnie z informacjami jakie przekazał mu Gordon Liddy, w sprawę zakładania podsłuchów w siedzibie Demokratów zaangażowani byli John Dean i zastępca przewodniczącego CREEP Jeb Magruder, a całą operację zatwierdził i sfinansował John Mitchell, zajmując jeszcze stanowisko prokuratora generalnego. W kwietniu zeznania złożył Magruder, który potwierdził doniesienia McCorda o zaangażowaniu Deana i Mitchella²¹⁹. 17 kwietnia Nixon wygłosił następujące oświadczenie:

21 marca na skutek poważnych zarzutów, które zwróciły moją uwagę rozpocząłem nowe, intensywne dochodzenie w tej [Watergate – przyp. M.M. Piotrowski] sprawie. (...) Mogę dziś poinformować, że w niniejszej sprawie pojawiły się nowe, istotne fakty. Byłoby dziś nie na miejscu mówienie o nich bardziej szczegółowo, za wyjątkiem stwierdzenia, że dokonał się prawdziwy postęp w dojściu do prawdy²²⁰.

²¹⁶ Partię Republikańską reprezentowali Howard Baker, Edward Gurney i Lowell Weicker. Pozostałymi Demokratami byli Daniel Inouye, Joseph Montoya i Herman Talmadge.

²¹⁷ S. Res. 60, 93rd Congress, *A resolution to establish a select committee of the Senate to conduct an investigation and study of the extent, if any, to which illegal, improper, or unethical activities were engaged in by any persons, acting individually or in combination with others, in the presidential election of 1972, or any campaign, canvass, or other activity related to it*, Congressional Record 3849-51 (1973).

²¹⁸ *James McCord's Letter To Judge John Sirica*, 17 marca 1973 r., <https://watergate.info/1973/03/19/mccord-letter-to-judge-sirica.html> [dostęp: 16.09.2024]

²¹⁹ Carl Bernstein i Bob Woodward, *Wszyscy ludzie...* dz. cyt., s. 353, 358, 374.

²²⁰ Cyt. za: Tamże, s. 371.

Bernstein i Woodward ustalili, że autorem „poważnych zarzutów” był John Dean. Tego dnia Dean przez prawie 2 godziny relacjonował Nixonowi wiedzę i zaangażowanie swoje oraz Haldemana i Eirlichmana w tuszowanie afery Watergate. Mówił o szantażowaniu Eirlichmana przez Hunta i próbie wyłudzenia miliona dolarów i wypłaceniu włamywaczom 350 tysięcy dolarów przez Haldemana w zamian za ich milczenie²²¹. Dean upierał się wówczas, że prezydenturę Nixona ocali rezygnacja, a następnie złożenie przez nich trojga zeznań²²². Jak się później okazało, Haldeman i Eirlichman nakłonili Nixona do ograniczenia strat i uczynienia z Deana kozła ofiarnego afery. 15 kwietnia prezydent nakazał Deanowi złożenie zeznań i wzięcie winy na siebie, bez przyznania immunitetu. Dzień później Nixon domagał się od Deana podpisania rezygnacji. Perspektywa przedstawienia zarzutów skłoniła Deana do wysunięcia oskarżeń wobec innych zamieszanych w tuszowanie afery²²³. W odpowiedzi na oświadczenie prezydenta z 17 kwietnia, Dean wydał własne, nieautoryzowane przez Białą Dom oświadczenie:

Do dziś powstrzymywałem się od wygłaszania jakichkolwiek publicznych wypowiedzi na temat sprawy Watergate. Mam zamiar postępować tak nadal. (...) Żywię jednak nadzieję, że Ci, którym naprawdę zależy na zadośćuczynieniu sprawiedliwości, będą ostrożni w wyciąganiu wniosków na temat czyjejs winy lub czyjegoś udziału [w tej sprawie – przyp. M.M. Piotrowski]. (...) Niektórzy mogą sądzić albo wręcz mieć nadzieję, że stanę się kozłem ofiarnym w sprawie Watergate. Każdy, kto tak myśli, nie zna ani mnie, ani faktów, ani nie wie, jak działa nasz system sprawiedliwości²²⁴.

W międzyczasie, niezależnie od prac komisji Watergate, przed komisją wymiaru sprawiedliwości Senatu odbyło się przesłuchanie Patricka Graya w związku z nominowaniem go na dyrektora FBI (wcześniej był wyłącznie pełniącym obowiązki, wyznaczenie go na to stanowisko w stałej formie wymagało zgody Senatu). W trakcie przesłuchania, pytany o działania Biura w sprawie Watergate w czasie, gdy pełnił obowiązki dyrektora, Gray wyjawiał, że materiały ze śledztwa biura przekazywał Johnowi

²²¹ Zob. Transkrypcja nagrania ze spotkania prezydenta z Johnem Deanem i H.R. Haldemanem w Gabinetie Ovalnym w dniu 21 marca 1973 r. od godziny 10:12 do 11:55, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/forresearchers/find/tapes/watergate/trial/exhibit_12.pdf [dostęp: 16.09.2024]

²²² Carl Bernstein i Bob Woodward, *Wszyscy ludzie...* dz. cyt., s. 389.

²²³ Tamże, s. 376.

²²⁴ Cyt. za: Tamże, s. 377.

Deanowi i nie ma pewności, czy za jego pośrednictwem nie trafiały do CREEP²²⁵. Przyznał się również do przetrzymywania i ostatecznie zniszczenia części dowodów związanych z włamaniem do Watergate. To zaprzepaściło szanse na akceptację jego kandydatury i zmusiło go do odejścia z FBI 27 kwietnia. Nowym pełniącym obowiązki dyrektora Biura został William Ruckelshaus²²⁶.

30 kwietnia doszło do serii zmian personalnych w administracji – rezygnacje złożyli Ehrlichman, Haldeman i prokurator generalny Richard Kleindienst (dwa tygodnie wcześniej wykluczył się z nadzorowania śledztwa w sprawie Watergate), a Dean został zwolniony. Prezydent w odpowiedzi na te wydarzenia oświadczył, iż są one konsekwencją ukrywania prawdy na temat afery Watergate przed opinią publiczną, a także nim samym²²⁷. Nowym szefem personelu Białego Domu został emerytowany generał Alexander Haig²²⁸. Potrzebując pomocy w zarządzaniu, Haig zwrócił się do J. Freda Buzhardta, głównego radcy w Departamencie Obrony. Po spotkaniu z prezydentem, Buzhardt został specjalnym radcą Białego Domu ds. Watergate.

Wkrótce na nowego prokuratora generalnego nominowany został Elliot Richardson, sekretarz obrony w administracji Nixona²²⁹. Prezydent ogłaszając tę nominację stwierdził, że będzie miał on „pełne upoważnienie do podejmowaniach wszelkich decyzji dotyczących postępowań w sprawie Watergate i kwestii z nią związanych”²³⁰. Nixon dodał przy tym, że dotyczy to także powołania specjalnego prokuratora, jeżeli Richardson uzna to za stosowne. Pomysł ten, w odniesieniu do afery Watergate, pojawiał się już wówczas w debacie publicznej, podnosili go także niektórzy kongresmeni, w tym także senatorowie z komisji sprawiedliwości, którzy mieli uczestniczyć w przesłuchaniu i głosować nad

²²⁵ Tamże, s. 347.

²²⁶ W latach 1970-1973 w administracji Nixona pełnił funkcję szefa (formalnie nazywanego „administratorem”) nowoutworzonej Agencji Ochrony Środowiska (ang. *Environmental Protection Agency*, EPA). W lipcu 1973 r., po uzyskaniu zgody Senatu, został awansowany na zastępcę prokuratora generalnego w Departamencie Sprawiedliwości. Jego późniejsza decyzja o ochronie śledztwa specjalnego prokuratora w październiku 1973 r. doprowadzi jednocześnie do jego rezygnacji z tego stanowiska.

²²⁷ Carl Bernstein i Bob Woodward, *Wszyscy ludzie...* dz. cyt., s. 396.

²²⁸ Wcześniej w administracji Nixona pełnił kolejno stanowiska zastępcy doradcy prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego (1970-1973) i zastępcy dowódcy wojsk lądowych (1973). W późniejszych latach został nominowany przez prezydenta Geralda Forda na dowódcę wojsk amerykańskich w Europie, będącego zarazem dowódcą połączonych sił zbrojnych NATO (1974-1979), zaś w administracji Ronalda Reagana sprawował funkcję sekretarza stanu (1981-1982).

²²⁹ Wcześniej w administracji Nixona pełnił kolejno stanowiska sekretarza stanu (1969-1970) oraz zdrowia, edukacji i opieki społecznej (1970-1973) Stanowisko sekretarza obrony objął w styczniu 1973 r.

²³⁰ Cyt. za: Andrew Coan, dz. cyt., s. 47, tłum. własne.

kandydaturą Richardsona. Jak pisze Coan, wskazanie na swobodę odnośnie do możliwości powołania specjalnego prokuratora przez nowego prokuratora generalnego ze strony Nixona było wynikiem rosnącej presji politycznej i spadającego poparcia, w wyniku których prezydent zdecydował się na tak śmiałą deklarację w celu poprawy wizerunku²³¹. Gdy senatorowie poznali nazwisko nominata, w niektórych przypadkach ewentualność jego akceptacji zaczęła być uzależniana od zapewnienia o wyznaczeniu specjalnego prokuratora. Richardson pytany publicznie, jeszcze przed rozpoczęciem przesłuchań przed komisją Senatu, o ewentualność powołania specjalnego prokuratora w celu zbadania afery Watergate po zatwierdzeniu jego nominacji, zadeklarował jego wyznaczenie. W tym czasie obowiązywały już nowe przepisy, które stanowiłyby podstawę do wyznaczenia prokuratora specjalnego przez prokuratora generalnego. Wynikały one z przyjętej w 1966 r. ustawy reorganizującej porządek prawny dotyczący organów federalnej władzy wykonawczej²³². Były to przede wszystkim uprawnienie prokuratora generalnego do przekazywania kompetencji (28 U.S.C. § 510) i uprawnienie do postępowań sądowych: mianowanie, przysięga i wynagrodzenie dla specjalnych prokuratorów (28 U.S.C. § 515). Oba mają następujące brzmienie:

§510. Przekazanie uprawnień

Prokurator generalny może od czasu do czasu wydawać takie upoważnienia, jakie uzna za stosowne, upoważniającego jakiegokolwiek innego urzędnika, pracownika lub agencję Departamentu Sprawiedliwości do pełnienia jakichkolwiek funkcji prokuratora generalnego.²³³

§515. Uprawnienie do postępowań sądowych; mianowanie, przysięga i wynagrodzenie dla specjalnych prokuratorów

a) Prokurator generalny lub jakikolwiek inny funkcjonariusz Departamentu Sprawiedliwości, lub każdy prokurator specjalnie wyznaczony przez prokuratora generalnego na mocy prawa, może, na wyraźne polecenie prokuratora generalnego, prowadzić wszelkiego rodzaju postępowania prawne, cywilne lub karne, w tym postępowanie przed wielką ławą przysięgłych i postępowanie przed sędziami pokoju, do prowadzenia których prokuratorzy Stanów Zjednoczonych są

²³¹ Andrew Coan, dz. cyt., s. 47.

²³² *An Act to enact Title 5, United States Code, "Government Organization and Employees" codifying the general and permanent laws relating to the organization of the Government of the United States and to its civilian officers and employees*, Public Law 89-554.

²³³ 28 U.S.C. § 510, tłum. własne.

upoważnieni przez prawo, niezależnie od tego, czy jest on mieszkańcem okręgu, w którym toczy się postępowanie.

b) Każdy prokurator specjalnie zatrudniony pod zwierzchnictwem Departamentu Sprawiedliwości zostanie wyznaczony jako specjalny asystent prokuratora generalnego lub specjalny prokurator i będzie składał przysięgę wymaganą przez prawo. Zagraniczni prokuratorzy zatrudnieni w sprawach szczególnych nie mają obowiązku składania przysięgi. Prokurator generalny ustala roczne wynagrodzenie specjalnego asystenta lub specjalnego prokuratora.²³⁴

Gdy dwa dni później, 9 maja rozpoczęło się przesłuchanie Richardсона przed senacką komisją wymiaru sprawiedliwości, natychmiast został o to zapytany przez jej przewodniczącego²³⁵. W trakcie przesłuchań trwających łącznie 6 dni (9-10, 14-15 i 20-21 maja) Richardson zadeklarował, że oddeleguje specjalnemu prokuratorowi kwestie wszelkich spraw dotyczących kampanii prezydenckiej z 1972 r. (włącznie z włamaniem do kompleksu Watergate), tuszowania faktów przez organy władzy, działalności „hydraulików” oraz utrudniania lub unikania działań przez Departament Sprawiedliwości, FBI i inne agencje²³⁶. Jednocześnie wskazał swojego preferowanego kandydata – Archibalda Coxa, radcę generalnego²³⁷ w latach 1961-1965 za prezydentur Kennedyego i Johnsona²³⁸. Choć specjalnego prokuratora powołuje prokurator generalny i nie jest to stanowisko, które wymaga wyrażenia zgody przez Senat, Cox uczestniczył w przesłuchaniu Richardсона (czego życzył sobie on sam) przed senacką komisją wymiaru sprawiedliwości i złożył oświadczenie, które stało się integralną częścią materiałów z przesłuchania Richardсона, podobnie jak zakres kompetencji specjalnego prokuratora²³⁹. Ten umożliwiał zbadanie szerokiego zakresu spraw, zgodnie z deklaracją Richardсона. Jak wynika z zeznania Coxa, był on wcześniej zapoznany z zakresem kompetencji specjalnego

²³⁴ 28 U.S.C. § 515, tłum. własne.

²³⁵ *Nomination of Elliot L. Richardson to be Attorney General*, U.S. Government Printing Office 1973, s. 4.

²³⁶ *Appendix B: Organizational History* [w:] *Watergate: Special Prosecution Force*, U.S. Government Printing Office 1975, s. 172.

²³⁷ „Radca generalny” (ang. *Solicitor General*) był trzecią po prokuratorze generalnym i jego zastępcy osobą w hierarchii Departamentu Sprawiedliwości (obecnie czwarta) i bezpośrednim przedstawicielem administracji przy Sądzie Najwyższym.

²³⁸ George Lardner, *Cox Is Chosen as Special Prosecutor*, *Washington Post*, 19 maja 1973 r., s. A01, <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/national/longterm/watergate/articles/051973-1.htm?> [dostęp: 16.09.2024]

²³⁹ Zob. *Duties and Responsibilities of the Special Prosecutor i Testimony of Archibald Cox, Special Prosecutor-Designate and Elliot L. Richardson, nominee to be Attorney General* [w:] *Nomination of Elliot L. Richardson to be Attorney General*, U.S. Government Printing Office 1973, s. 144-159.

prokuratora i współpracował z Richardsonem nad jego ustaleniem w taki sposób, by zagwarantować możliwie jak największą niezależność śledztwa. Zdaniem Richardсона i Coxa, kluczowy dla niej był zapis – „Specjalny prokurator zdecyduje czy i w jakim zakresie będzie informował bądź konsultował z prokuratorem generalnym przebieg swoich zadań i powinności”²⁴⁰. W ostatecznej wersji zakres kompetencji miał następującą formę:

Zadania i powinności specjalnego prokuratora

Prokurator specjalny

Prokurator generalny mianuje w Departamencie Sprawiedliwości specjalnego prokuratora, któremu prokurator generalny przekaze uprawnienia oraz zapewni personel i inne zasoby wymienione poniżej.

Prokurator specjalny będzie miał pełne uprawnienia do prowadzenia śledztwa i ścigania przestępstw przeciwko Stanom Zjednoczonym wynikających z nieuprawnionego wejścia do biur Krajowego Komitetu Demokratów w Watergate, wszelkich przestępstw wynikających z wyborów prezydenckich w 1972 r., w których prokurator specjalny uzna przejęcie odpowiedzialności za konieczne i właściwe, zarzuty dotyczące Prezydenta, członków personelu Białego Domu lub prezydenckich nominatów i wszelkich innych spraw, w których wyraża zgodę na przypisanie mu ich przez prokuratora generalnego.

W szczególności, prokurator specjalny będzie miał pełne uprawnienia w powyższych sprawach do:

prowadzenia postępowań przed wielkimi ławami przysięgłych i innych dochodzeń, które uzna za konieczne;

przeglądu wszystkich dokumentów dowodowych dostępnych z jakiegokolwiek źródła, do których będzie miał pełny dostęp;

decyzji, czy kwestionować przywilej egzekutywy lub jakikolwiek inny przywilej dotyczący zeznań;

decyzji, czy wnioskować do dowolnego sądu federalnego o przyznanie immunitetu jakimkolwiek świadkowi, zgodnie z obowiązującymi wymogami prawnymi lub o nakazy, wezwania bądź inne nakazy sądowe;

²⁴⁰ *Testimony of Archibald Cox, Special Prosecutor-Designate and Elliot L. Richardson, Nominee to be Attorney General* [w:] *Nomination of Elliot L. Richardson to be Attorney General*, U.S. Government Printing Office 1973, s. 147, tłum. własne.

oskarżenia jakichkolwiek osób fizycznych, firm, korporacji lub grup osób;

wszczynania i prowadzenia postępowań karnych, tworzenia aktów oskarżenia, uzupełniania informacji i rozwiązywania wszelkich aspektów wszystkich spraw w jego jurysdykcji (niezależnie od tego, czy zostały zainicjowane przed czy po objęciu przez niego obowiązków), włączając w to jakiegokolwiek apelacje;

koordynowania i kierowania działaniami całego personelu Departamentu Sprawiedliwości, włączając prokuratorów federalnych;

współpracy i wystąpień przed komisjami kongresowymi mającymi nadzór nad jakimkolwiek aspektem z powyższych spraw i określenia jakie dokumenty, informacje i pomoc zostaną dostarczone do tych komisji.

Wykonując te uprawnienia, prokurator specjalny będzie miał najwyższy stopień niezależności, zgodny z ustawową odpowiedzialnością prokuratora generalnego za wszystkie sprawy podległe właściwości Departamentu Sprawiedliwości. Prokurator generalny nie będzie odwoływał bądź ingerował w decyzje i działania prokuratora specjalnego. Specjalny prokurator zdecyduje czy i w jakim zakresie będzie informował bądź konsultował z prokuratorem generalnym przebieg swoich zadań i powinności. Prokurator specjalny nie zostanie odwołany, z wyjątkiem wyjątkowych nieprawidłowości z jego strony.

Wsparcie personelu i zasobów

1. Wybór personelu

Prokurator specjalny będzie miał pełne uprawnienia do organizacji, wyboru i zatrudnienia własnej kadry prokuratorów, śledczych i personelu pomocniczego w pełnym lub niepełnym wymiarze godzin, w takiej ilości i z takimi kwalifikacjami, jak może racjonalnie wymagać. Może zażądać od zastępców prokuratora generalnego i innych funkcjonariuszy Departamentu Sprawiedliwości przypisania tego personelu i zapewnienia innej pomocy, jakiej może racjonalnie wymagać. Cały personel Departamentu Sprawiedliwości, włączając prokuratorów federalnych, będzie współpracował z prokuratorem specjalnym w najwyższym możliwym stopniu.

2. Budżet

Prokuratorowi specjalnemu zapewnione zostaną takie środki i udogodnienia do wykonywania powierzonych zadań, jakich może racjonalnie wymagać. Przysługiwać mu będzie prawo do przedstawienia wniosków budżetowych na fundusze, stanowiska i inną pomoc, a wnioski te będą miały najwyższy priorytet.

3. Desygnacja i odpowiedzialność

Personel pełniący funkcję kadry i zastępców prokuratora specjalnego będą określani mianem specjalnego zespołu prokuratorskiego ds. Watergate²⁴¹ i będą odpowiadać wyłącznie przed prokuratorem specjalnym.

Dalsze obowiązki zastępcy prokuratora generalnego ds. karnych²⁴²

Z wyłączeniem konkretnych zadań śledczych i prokuratorskich przypisanych prokuratorowi specjalnemu, zastępca prokuratora generalnego na czele wydziału ds. karnych będzie dalej wykonywał obecnie powierzone mu obowiązki.

Obowiązujące zasady Departamentu

O ile nie określono inaczej w tym dokumencie lub prokurator specjalny i prokurator generalny wspólnie nie ustalili inaczej, specjalny zespół prokuratorski ds. Watergate podlega przepisom administracyjnym i politykom Departamentu Sprawiedliwości.

Publiczne raporty

Prokurator specjalny może od czasu do czasu upubliczniać takie oświadczenia bądź raporty jakie uzna za stosowne, a po ukończeniu powierzonego zadania przedstawi raport końcowy właściwym osobom bądź organom Kongresu.

Czas trwania przydziału

Prokurator specjalny będzie wykonywał swoje zadania z pełnym wsparciem Departamentu Sprawiedliwości do momentu, w którym samodzielnie uzna je za ukończone bądź do daty wspólnie ustalonej przez niego i prokuratora generalnego.²⁴³

Tak szeroki zakres kompetencji, ale również silne umocowanie instytucjonalne wewnątrz Departamentu Sprawiedliwości, miały być gwarancją niezależności śledztwa specjalnego prokuratora. Co więcej, jedyną możliwością wpłynięcia prokuratora generalnego na śledztwo specjalnego prokuratora bez porozumienia z nim było usunięcie go z urzędu i to wyłącznie w specjalnych okolicznościach spowodowanych jego zaniedbaniami. Richardson uzyskał zgodę Senatu na objęcie stanowiska prokuratora generalnego i 25 maja został na nie zaprzysiężony, jeszcze tego samego dnia powołując Coxa na specjalnego prokuratora.

²⁴¹ Oryg. *Watergate Special Prosecution Force*, tłum. własne.

²⁴² Oryg. *Assistant Attorney General for the Criminal Division*, tłum. własne.

²⁴³ *Duties and Responsibilities of the Special Prosecutor [w:] Nomination of Elliot L. Richardson to be Attorney General*, U.S. Government Printing Office 1973, s. 144-146, tłum. własne.

Tuż po nominacji Cox zaczął formować specjalny zespół prokuratorski ds. Watergate. Specjalny prokurator wraz z członkami zespołu szybko ustalili, że narzędziem, które będzie napędzać ich śledztwo, będą przesłuchania członków administracji, doradców Nixona i innych osób zamieszanych w aferę przed wielką ławą przysięgłych²⁴⁴. Tuż po zaprzysiężeniu Cox skonsultował się z zastępcą prokuratora generalnego ds. karnych Henry Petersenem, który dotychczas kierował śledztwem Departamentu Sprawiedliwości w sprawie Watergate. Dowiedział się wówczas o bezpośredniej komunikacji Nixona z Petersenem. Nixon, w odpowiedzi na doniesienia o współpracy Deana z wymiarem sprawiedliwości, miał twierdzić, że posiada nagranie ze spotkania z Deanem 15 kwietnia, które dowiodłoby jego niewinności. Korzystając ze zdobytej wiedzy, 11 czerwca Cox wystosował do Białego Domu prośbę o wydanie taśmy z 15 kwietnia²⁴⁵. Z listem do prezydenta udał się Buzhardt. Nixon upierał się, że Petersen źle go zrozumiał, i nie było to nagranie spotkania, ale jego własnych przemyśleń podsumowujących dzień, co miało być codzienną praktyką prezydenta. Cox naciskał dalej, powołując się na Petersona, iż otrzymał on od Nixona propozycję przekazania nagrania z rozmowy z Deanem, jednak bez rezultatu.

3 czerwca *Washington Post* opublikował artykuł „Dean twierdzi, że Nixon wiedział o planach tuszowania”²⁴⁶. Dean był gotów zeznawać pod przysięgą przed komisją Watergate o wiedzy prezydenta na temat planów tuszowania afery, niezależnie od tego czy zostanie mu przyznany immunitet. Wkrótce rozpoczęły się przygotowania do przesłuchania. W ramach nich przedstawiciele komisji zwrócili się z prośbą do Buzhardta o przekazanie im dat spotkań Deana z prezydentem. Z niejasnych przyczyn radca poszedł o krok dalej i w przekazanym memorandum poza datami spotkań znalazł się ich krótki opis. Buzhardt streścił dwadzieścia spotkań, które Nixon odbył z Deanem od 15 września 1972 r. do 16 kwietnia 1973 r. Personel komisji był szczególnie zainteresowany, co służyło Buzhardtowi za źródło do przygotowania tej szczegółowej relacji. Poniżej znajdują się opisy wybranych spotkań, o najbardziej istotnym znaczeniu dla przebiegu afery i działań podejmowanych przez prezydenta oraz znaczenia późniejszych zeznań Deana.

²⁴⁴ Andrew Coan, dz. cyt., s. 77.

²⁴⁵ Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final Days*, Simon & Schuster 2005, s. 25.

²⁴⁶ Carl Bernstein i Bob Woodward, *Dean Alleges Nixon Knew of Cover-up Plan*, *Washington Post*, 3 czerwca 1973 r., s. A1, <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/national/longterm/watergate/articles/060373-1.htm> [dostęp: 16.09.2024]

1 marca 1973

Przygotowanie do konferencji prasowej – przegląd pytań i odpowiedzi. Zdecydowano, że w przypadku pytania, czemu Dean uczestniczył w przesłuchaniach FBI, uzasadnieniem będzie prowadzenie niezależnego śledztwa dla prezydenta. Prezydent poprosił Deana o przygotowanie raportu.

13 marca 1973

Przygotowanie do konferencji prasowej – przegląd pytań i odpowiedzi. Prezydent zapytał o Kena Rietza. Dean odpowiedział, że nie było działań nielegalnych. Prezydent zapytał, czy [Charles – przyp. M.M. Piotrowski] Colson lub Haldeman znali [Donalda – przyp. M.M. Piotrowski] Segrettiego²⁴⁷. Prezydent zapytał, czy Mitchell lub Colson wiedzieli o Watergate. Dean powiedział, że nie wie nic konkretnego na temat Colsona; że nie wie nic na temat Mitchella, ale [Gordon – przyp. M.M. Piotrowski] Strachan mógł być zaangażowany²⁴⁸. Prezydent ponownie stwierdził, że Dean powinien sporządzić raport w tej kwestii. Dean powiedział, że Sirica to surowy sędzia, na co prezydent odparł, że takich lubi. Omówili zbiórki pieniędzy na kampanię przed 7 kwietnia [1972 – przyp. M.M. Piotrowski]. Dean powiedział, że wszystko co robili było legalne.

17 marca 1973

Prezydent sporządził notatkę odnośnie artykułu prasowego dotyczącego zaangażowania Białego Domu w następującą kwestię. Dean ponownie sugerował, by ujawnić informację o zakładaniu podsłuchów w 1968, jednak prezydent i Kleindienst byli przeciwni. Kilka nazwisk zostało omówionych jako możliwe cele ataków: Colson, Haldeman, Ehrlichman, Mitchell i sam Dean. Prezydent zapytał Deana czy miał wiedzę o planowanym włamaniu. Dean odparł, że nie i pomimo pozorów nie było bezpośredniego zaangażowania Białego Domu w te plany, może za wyjątkiem Strachana. Dean powiedział Prezydentowi, że Magruder przycisnął Liddyego, ale Haldeman nie był w to zaangażowany. Prezydent chciał, by Haldeman, Ehrlichman i Dean porozmawiali z komisją [Erwina – przyp. M.M. Piotrowski], jednak Dean stawiał opór. Dean powiedział prezydentowi o włamaniu dotyczącym Ellsberga²⁴⁹, co jednak nie miało związku z Watergate.

²⁴⁷ Charles Colson był dyrektorem biura komunikacji w Białym Domu w latach 1970-1973, Donald Segretti był prawnikiem CREEP.

²⁴⁸ Gordon Strachan był wysłannikiem Haldemana w CREEP.

²⁴⁹ We wrześniu 1971 r. "hydrauliczy" włamali się do gabinetu psychiatry Lewisa Fieldinga, u którego leczył się Daniel Ellsberg odpowiedzialny za wyciek *Pentagon Papers*. Włamywaczom nie udało się jednak znaleźć

21 marca 1973

Dean przekazał prezydentowi swoją teorię na temat tego co się wydarzyło. Nadal twierdził, że Biały Dom przed 17 czerwca nie posiadał wiedzy na temat prawdopodobnej świadomości Magruder, Mitchella i Strachana [o zaistniałych wydarzeniach – przyp. M.M. Piotrowski], dostrzeżenia poprzez Strachana konsekwencji założenia podsłuchów przez Haldemana i narażenia Ehrlichmana z powodu wydania [Herbertowi – przyp. M.M. Piotrowski] Kalmbachowi²⁵⁰ zgody na prowadzenie fundraisingu. Colson zadzwonił do Magruder. Powiedział, że Hunt próbował szantażować Ehrlichmana w związku z wcześniejszymi dzianiami Hunta w „hydraulikach”, o ile nie otrzyma zapłaty sięgającej miliona dolarów. Prezydent zapytał w jaki sposób można by dokonać płatności, „co sprawia, że myślisz, że będzie to dla niego wystarczające?”, stwierdził, że był to szantaż i było to błędem, ale to nie zadziało i prawda i tak wyjdzie na jaw. Dean powiedział, że do przekazania płatności mogą zostać wykorzystana grupa Kubańczyków. Dean powiedział, że Colson rozmawiał z Huntem o prawie łaski. Mówił o zwrocie 350 tysięcy dolarów przez Haldemana. Powiedział, że Haldeman i Ehrlichman najprawdopodobniej w świetle prawa nie byli winni żadnym przewinieniom w związku z pieniędzmi. Dean nie powiedział o swojej roli związanej z pieniędzmi na tuszowanie. Nie wspomniał o rozmowach z Magruderem przygotowujących go do [przesłuchań przed – przyp. M.M. Piotrowski] wielką ławą przysięgłych. Nie wspomniał o instrukcjach przekazanych [Jackowi – przyp. M.M. Piotrowski] Caulfieldowi²⁵¹, o ofercie ulaskawienia [włamywaczy – przyp. M.M. Piotrowski].

Później tego dnia wstępnie postanowiono, że wszyscy złożą zeznania przed wielką ławą przysięgłych, choć Dean domagał się immunitetu. Haldeman sugerował, by opisali cały przebieg wydarzeń i opublikowali go przez Biały Dom. Ehrlichman stwierdził, że nie powinno być mowy o prawie łaski i nikt nie powinien ubiegać się o immunitet. Prezydent nakazał im omówić te kwestie z Mitchellem.

15 kwietnia 1973

Dean razem z prawie wszystkimi został wezwany tego dnia. Prezydent powiedział Deanowi, że musi zeznawać przed wielką ławą przysięgłych bez immunitetu.

materiałów, które kompromitowałyby Ellsberga, a nieudolność operacji (zostawiono liczne ślady włamania) była jednym z powodów rozwiązania grupy.

²⁵⁰ Herbert Kalmbach był zastępcą dyrektora finansowego CREEP.

²⁵¹ Jack Caulfield, były policjant z Nowego Jorku, był zaangażowany w działania dywersyjne kontrolowane przez Haldemana i Ehrlichmana. W 1973 r. został wysłany do Jamesa McCorda z propozycją ulaskawienia w zamian za złożenie zeznań nieobciążających innych uczestników.

16 kwietnia 1973

Prezydent poprosił Deana, by zrezygnował. Miał dwa projekty [dymisji – przyp. M.M. Piotrowski] przygotowane do podpisu Deana. Dean domagał się także rezygnacji Haldemana i Ehrlichmana.²⁵²

25 czerwca, przeszło rok od momentu włamania do siedziby DNC w kompleksie Watergate, rozpoczęło się publiczne przesłuchanie Johna Deana przed komisją Watergate, które stanowiło swoisty przełom w sprawie. W ciągu trwającej pięć dni sesji Dean zeznał, że działania dotyczące afery Watergate rozciągały się od pracowników Białego Domu – wskazując bezpośrednio na kluczową rolę Haldemana i Ehrlichmana – przez CREEP aż do Departamentu Sprawiedliwości. Twierdził także, że Nixon w kwietniu domagał się od niego podpisania rezygnacji i wzięcia na siebie odpowiedzialności za aferę Watergate, jako koordynatora nielegalnych działań pomiędzy CREEP i Białym Domem²⁵³. Najbardziej szokujące były jednak doniesienia Deana dotyczące zaangażowania Nixona w aferę. Według niego prezydent miał być bezpośrednio zamieszany w próby ukrycia powiązań włamywaczy z CREEP i Białym Domem, był świadom działań osób zamieszanych w aferę, które wykraczały poza granice prawa i wiedział o umyślnym krzywoprzysięstwie siedmiorga oskarżonych w związku z włamaniem do siedziby Demokratów²⁵⁴. Doniesienia te, gdyby udało się je potwierdzić, mogły formalnie stanowić zarzuty na tle prawa karnego – wówczas nie było jednak jasne czy urzędujący prezydent może być oskarżony o popełnienie przestępstwa. Dean podczas przesłuchania opisał też inne operacje związane z zakładaniem podsłuchów i sabotowaniem działań polityków Partii Demokratycznej, przedstawił szczegóły zaangażowania w nie „hydraulików” i prania pieniędzy przez CREEP. Twierdził także, że w gabinecie prezydenta zainstalowany był podsłuch²⁵⁵.

²⁵² *Memorandum of substance of Dean's calls and meetings with the President* [w:] *Presidential campaign activities of 1972, Senate Resolution 60; Watergate and related activities*, Book 4, U. S. Government Printing Office 1973, s. 1796-1800, tłum. własne.

²⁵³ James Naughton, *Dean Tells Inquiry That Nixon Took Part in Watergate Cover-Up for Eight Months; He Also Names Haldeman and Ehrlichman*, New York Times, 26 czerwca 1973 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1973/06/26/archives/dean-tells-inquiry-that-nixon-took-part-in-watergate-coverup-for.html> [dostęp: 16.09.2024]

²⁵⁴ David Rosenbaum, *Dean Charges, if Proved, Would Be Felony Offenses*, New York Times, 27 czerwca 1973 r., s. 48, <https://www.nytimes.com/1973/06/27/archives/dean-charges-if-proved-would-be-felony-offenses-high-crimes-another.html?searchResultPosition=12> [dostęp: 16.09.2024]

²⁵⁵ Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 54.

W piątek 13 lipca personel komisji Watergate prowadził wstępne przesłuchanie zastępcy szefa personelu Białego Domu Alexandra Butterfielda²⁵⁶, standardowo poprzedzające publiczne zeznania przed senatorami. Wszystkim świadkom przesłuchiwanym po Deanie zadawano pytania odnoszące się do zeznań byłego radcy prezydenta, co tyczyło się także Butterfielda. W trakcie przesłuchania Butterfield został też zapoznany z memorandum Buzhardta. Podobnie jak personel komisji, jego również dziwiła szczegółowość dokumentu. Nie był jednak w stanie wskazać materiału źródłowego, który mógłby posłużyć do przygotowania aż tak szczegółowej relacji. Pracownicy przeszli więc do kolejnych pytań. Butterfield zapytany, czy Dean mógł mieć wiedzę na temat podsłuchu w gabinecie prezydenta, odpowiedział:

Nie, Dean o nim nie wiedział. Ale to stąd musiało to [szczegóły w memorandum – przyp. M.M. Piotrowski] pochodzić. W każdym z gabinetów prezydenta jest podsłuch²⁵⁷. Zarządza nim Secret Service i tylko cztery inne osoby²⁵⁸ o tym wiedziały. Dean nie mógł o tym wiedzieć. Po prostu zgadywał²⁵⁹.

Tym samym Butterfield potwierdził istnienie systemów podsłuchowych. Pracownicy komisji natychmiast poinformowali senatorów o swoich odkryciach. Przesłuchanie Butterfielda przed komisją zaplanowano na poniedziałek 16 lipca, podczas którego publicznie i pod przysięgą potwierdził swoje wcześniejsze doniesienia. Ponadto stwierdził, że w budynku biura wykonawczego znajdowało się także archiwum nagrań prowadzone przez Secret Service²⁶⁰. Swoje publiczne przesłuchanie przed komisją zakończył bezpośrednim odniesieniem do taśm:

Wydaje mi się, że kwestia, którą tu dziś omawialiśmy, jest właśnie substancją, w oparciu o którą prezydent zamierza przedstawić swoją obronę. Uważam oczywiście, że prezydent jest niewinny jakiegokolwiek przestępstwa bądź wykroczenia i że jest

²⁵⁶ W momencie składania zeznań Butterfield pełnił już funkcję administratora Federalnej Administracji Lotnictwa (ang. *Federal Aviation Administration*, FAA). W związku z jej objęciem 14 marca 1973 r., ponad miesiąc przed rezygnacją Haldemana, opuścił Biały Dom.

²⁵⁷ Nixon poza Gabinetem Ovalnym korzystał też z pomieszczenia w budynku biura wykonawczego (od 1999 r. noszącego imię Dwighta D. Eisenhowera). Pokój nr 180 z którego korzystał Nixon nazywany był „kryjówką”. Podsłuch był zainstalowany także w pokoju gabinetowym w Białym Domu i gabinecie prezydenta w ośrodku Camp David.

²⁵⁸ Poza Butterfieldem, byli to Nixon, Haig, Haldeman i jego doradca Lawrence Higby.

²⁵⁹ Cyt. za: Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 57, tłum. własne.

²⁶⁰ James Naughton, *Surprise Witness Butterfield, Ex-Aide at White House, Tells of Listening Devices*, New York Times, 17 lipca 1973 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1973/07/17/archives/surprise-witness-butterfield-exaide-at-white-house-tells-of.html?searchResultPosition=27> [dostęp: 16.09.2024]

również niewinny w związku z jakimkolwiek współudziałem [w aferze – przyp. M.M. Piotrowski]²⁶¹.

Senatorowie doszli do wniosku, że nagrania potwierdzą bądź obalą tezę Deana o bezpośrednim zaangażowaniu Nixona w aferę Watergate, poinformowali więc Biały Dom o chęci uzyskania do nich dostępu. Z kolei dwa dni po przesłuchaniu Butterfielda specjalny prokurator Cox przesłał Buzhardtowi list, tym razem zwracając się o dostęp do kolejnych ośmiu nagrań²⁶² do których dostęp miał być niezbędny dla kontynuacji śledztwa i ustalenia roli prezydenta²⁶³. Cox zwrócił się z następującą argumentacją, podkreślając w niej fundamentalne różnice jego żądania w stosunku do żądań komisji Kongresu:

Po pierwsze żądanie to jest elementem dochodzenia w sprawie poważnego wykroczenia karnego – utrudniania wymiaru sprawiedliwości. Taśmy są materialnym i ważnym dowodem – pomijając wszystko co pokazują na temat zaangażowania lub niezaangażowania Prezydenta – ponieważ nagrane rozmowy z dużym prawdopodobieństwem dotyczą działań innych osób objętych śledztwem. Rzeczywiście, przypuszczenie, że raporty składane prezydentowi w tych przypadkach mogły same zostać spreparowane w wyniku spisku i jako część tuszowania, nie jest nieprawdopodobne. Po drugie dostarczenie taśm w ramach śledztwa w sprawie oskarżenia o przestępczą zмовę wyraźnie nie narusza żadnej z kwestii podziału władzy, które twoim zdaniem dotyczyły przekazania tak zwanych „prezydenckich dokumentów” specjalnej komisji. Komisja specjalna poszukuje informacji – by zrozumieć to stanowisko – wyłącznie w celu rekomendacji aktów prawnych. Jakiegokolwiek obawy, jakie możecie mieć, że dostarczenie taśm w celu wsparcia funkcji legislacyjnej komisji specjalnej stanowiłoby precedens dla dostarczania prezydenckich pism innym komisjom legislacyjnym, są w oczywisty sposób nieistotne dla mojej prośby. Ponieważ moja prośba dotyczy tylko śledztwa przed wielką ławą przysięgłych, wynikającego z bardzo niezwykłych okoliczności. Nie pojawia się kwestia precedensu, ponieważ okoliczności prawie na pewno nigdy się nie powtórzą.

Po trzecie nalegałbym, aby taśmy zostały dostarczone na użytek mojego śledztwa bez ograniczeń. Ten sposób wydaje mi się metodą dochodzenia do prawdy, która jest

²⁶¹ Cyt. za: Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 57-58, tłum. własne.

²⁶² Poza wcześniej zażądanym nagraniem z 15 kwietnia, Cox chciał dostępu do dwóch kolejnych rozmów z Deanem, rozmowy telefonicznej i spotkania z Mitchellem i czterech rozmów, w których uczestniczyli Ehrlichman i Haldeman.

²⁶³ Fred Emery, *Watergate: The Corruption of American Politics and the Fall of Richard Nixon*, Touchstone 1994, s. 370.

najbardziej sprawiedliwa dla wszystkich zainteresowanych, łącznie z Prezydentem. Należy jednak zaznaczyć, że jeśli uważasz, że konieczne jest przekazanie dokumentów wyłącznie wielkiej ławie przysięgłych zgodnie z zasadami dotyczącymi dokumentów wielkiej ławy przysięgłych, można wypracować odpowiednią procedurę. Jest to dodatkowa okoliczność odróżniająca obecne śledztwo od sytuacji przed specjalną komisją.²⁶⁴

Prezydent w dalszym ciągu twierdził, że na taśmach nie ma czegokolwiek, co mogłoby mu zaszkodzić w związku z Watergate, rozważał jednak możliwość ich zniszczenia. Jak pisze Zbigniew Lewicki, „Nixon nie posunął się do zniszczenia istniejących nagrań, choć, formalnie rzecz biorąc, nie stanowiły one jeszcze dowodu w sprawie i można je było uważać za jego własność. (...) Nixon mógł być autentycznie przekonany, że taśmy udowodnią jego niewinność”²⁶⁵. Z reportażu Woodwarda i Bernsteina dowiadujemy się, że za postawą prezydenta stali jego doradcy. Po wystosowaniu przez Coxa żądania wydania taśm, Buzhardt i Haig przestrzegali prezydenta przed zniszczeniem nagrań – ich zdaniem było już na to za późno, ponieważ taśmy mogły stać się potencjalnym dowodem w sprawie, w związku z czym ich zniszczenie mogłoby stanowić podstawę zarzutu o utrudnianie śledztwa i sugerowałoby przyznanie się do winy przez Nixona²⁶⁶.

Prezydent faktycznie mógł nadal wierzyć, że taśmy dowiodą jego niewinności, choć niektóre nagrania budziły wówczas jego obawy. 4 czerwca, dzień po publikacji *Post* o gotowości Deana do złożenia zeznań pod przysięgą, Nixon zażądał przyniesienia z archiwum wybranych nagrań w celu odtworzenia dokładnego przebiegu rozmów z Deanem²⁶⁷. Po ich przesłuchaniu, prezydent powiedział Haigowi: „Wiemy, że mamy jeden problem. To ta cholerna rozmowa z 21 marca”²⁶⁸. Po szczegółowej analizie sporządzonych w trakcie odsłuchu notatek²⁶⁹ Nixon dostrzegł jednak niepokojący kontekst, który wyłaniał się z serii rozmów z Deanem – od 13 marca, gdy Dean przekazał mu, że Strachan wiedział

²⁶⁴ Cyt. za: *The Texts of Letters and Statements Pertaining to the President's Refusal to Release Electronic Tapes*, New York Times, 24 lipca 1973 r., s. 19, <https://www.nytimes.com/1973/07/24/archives/the-texts-of-letters-and-statements-pertaining-to-the-presidents.html> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

²⁶⁵ Zbigniew Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era Konfrontacji...* dz. cyt., s. 448-449.

²⁶⁶ Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 59.

²⁶⁷ Podobne żądanie prezydent wystosował wcześniej tylko raz – 25 kwietnia – jednak wówczas taśmy przesłuchiwał Haldeman, który miał się upewnić, że treść nagrań podważy ewentualne zeznania Deana.

²⁶⁸ Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 44.

²⁶⁹ Najprawdopodobniej to notatki Nixona z 4 czerwca posłużyły Buzhardtowi do przygotowania szczegółowego memorandum dotyczącego spotkania Deana z prezydentem, które przekazał senackiej komisji Erwina. Buzhardt nie wiedział wówczas, że prezydent korzysta z podsłuchu.

o zakładaniu podsłuchów w Watergate, przez 17 marca, gdy radca sugerował, że wobec Ehrlichmana może być wysunięty akt oskarżenia, do rozmowy z 21 marca. Prezydent doszedł do następującego wniosku, którym podzielił się ze swoim rzecznikiem prasowym Ronaldem Zieglerem:

Właściwie powinienem zareagować przed 21 marca. Dean nie powinien przychodzić do mnie z „nowotworem w sercu prezydentury”²⁷⁰, co, na własne szczęście, zrobił. (...) To znaczy, Boże, może mówiliśmy o tuszowaniu Watergate. Ja naprawdę nie. Nie wiedziałem, do diabła – naprawdę, nie wiedziałem²⁷¹.

W konsekwencji Prezydent nie dążył do zniszczenia nagrań, choć jednocześnie nie zgadzał się na wydanie ich specjalnemu prokuratorowi i komisji Watergate, w związku z czym 23 lipca powołał się na przywilej egzekutywy. Tego samego dnia, korzystając z uprawnień śledczych Kongresu, komisja formalnie wezwała Nixona do przekazania im nagrań, zaś specjalny prokurator Cox zdobył analogiczne wezwanie od sędziego Sirici, a następnie przekazał je Buzhardtowi²⁷². Pod kątem funkcjonowania systemu polityczno-prawnego Stanów Zjednoczonych, była to fundamentalna zmiana w sposobie działania. Jak pisze Coan, jedyny wcześniejszy przypadek, w którym prezydent został wezwany w procesie sądowym do przekazania dokumentacji, miał miejsce w 1807 r. podczas procesu byłego wiceprezydenta Aarona Burra oskarżonego o zdradę²⁷³ i wezwania prezydenta Thomasa Jeffersona (1801-1809) do przekazania dwóch listów²⁷⁴.

Nixon dwa dni później poinformował, że nie zamierza podporządkować się wezwaniom, gdyż naruszałoby to konstytucyjną pozycję prezydenta. Wkrótce rozpoczęła się sądowa batalia o wydanie taśm. Jednocześnie nasiliła się determinacja Nixona do usunięcia Coxa ze stanowiska specjalnego prokuratora. W sierpniu uwaga administracji

²⁷⁰ Dokładny zapis słów Deana mówił o nowotworze rozrastającym się w bliskim otoczeniu urzędu prezydenta.

²⁷¹ Cyt. za: Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 47, tłum. własne.

²⁷² Fred Emery, dz. cyt., s. 372-373.

²⁷³ Wiceprezydent Aaron Burr (1801-1805) w 1804 r. zabił w pojedynku Alexandra Hamiltona, jednego z Ojców Założycieli i byłego sekretarza skarbu. Pojedynku domagał się Burr, który za obrazę uznał (udane) starania Hamiltona mające zapobiec wyborowi Burra na urząd prezydenta w 1800 r. i gubernatora stanu Nowy Jork w 1804 r. Burr ukrył się, a następnie ukuł plan, by z pomocą Wielkiej Brytanii i Hiszpanii utworzyć osobne państwo w południowo-zachodniej części Ameryki Północnej, którym rządziłby on sam. Jeden ze współkonspiratorów, gen. James Wilkinson, doniósł prezydentowi Jeffersonowi o spisku. Burr został złapany i oskarżony o zdradę w 1806 r. Jefferson nie chciał dobrowolnie uczestniczyć w obronie Burra, w związku z czym wydano wezwanie do przekazania listów. Ostatecznie, z powodu braku wystarczających dowodów, Burr został uniewinniony.

²⁷⁴ Andrew Coan, dz. cyt., s. 56.

była jednak skupiona przede wszystkim na innym wewnętrznym problemie – doniesieniach o korupcyjnych praktykach wiceprezidenta Spiro Agnew (1969-1973)²⁷⁵. W tym czasie sędzia Sirica wydał orzeczenie, które miało służyć jako kompromis – administracja miała przekazać nagrania bezpośrednio sądowi, a nie specjalnemu prokuratorowi czy wielkiej ławie. Następnie Sirica, po zapoznaniu się z ich treścią, miał samodzielnie zdecydować, które z nich są istotne dla sprawy i nie naruszają przywileju egzekutywy, a następnie przekazać je wielkiej ławie. Administracja Nixona odwołała się jednak od tego wyroku do Sądu Apelacyjnego Dystryktu Kolumbii. Ten 13 września zaproponował kolejny kompromis – by przedstawiciele administracji Nixona i Cox wspólnie przesłuchali nagrania, jednak strony nie mogły dojść w tej kwestii do porozumienia²⁷⁶. Uwaga prezydenta skupiła się ponownie na Watergate, a w szczególności na kwestii usunięcia Coxa, dopiero po 10 października, gdy wiceprezydent Spiro Agnew postanowił ustąpić z urzędu. W międzyczasie Nixon odkrył, że spośród dziewięciu nagrań, których żądał Cox, dwa nie istnieją – rozmowa telefoniczna z Mitchellem i spotkanie z Deanem 15 kwietnia. Później okazało się również, że w jednym z nagrań rozmowy z Haldemanem powstała kilkuminutowa luka. Zarówno prezydent jak i jego doradcy nie spodziewali się, by na tym etapie ktokolwiek uwierzył, że taśmy nie zostały celowo zniszczone lub spreparowane, informacje te postanowiono więc utrzymać w tajemnicy²⁷⁷.

II.III. Usunięcie Coxa z funkcji specjalnego prokuratora i powołanie następcy

12 października Sąd Apelacyjny wydał wyrok – prezydent musi przekazać nagrania sędziemu Sirice. W ciągu tygodnia upływał termin odwołania się od wyroku do Sądu Najwyższego. W związku z tym Buzhardt i Haig przedstawili prokuratorowi generalnemu Richardsonowi propozycję, by prezydent samodzielnie przesłuchał nagrania, a następnie sporządził ich transkrypcje, które zostaną przekazane sądowi jako substytut nagrań²⁷⁸. Częścią tej propozycji było jednak zwolnienie specjalnego prokuratora, co spotkało się ze

²⁷⁵ Departament Sprawiedliwości prowadził śledztwo w sprawie łapówek, jakie Agnew miał przyjąć od podwykonawców stanowych kontraktów w latach 1962 – 1969, kiedy sprawował funkcje zarządcy okręgu Baltimore oraz gubernatora Maryland. Oskarżano go także o przyjęcie łapówki w zamian za nominację na wysokie stanowisko w administracji federalnej. Śledczy odkryli też, że Agnew jako wiceprezydent w dalszym ciągu pobierał pieniądze od firm z Maryland. Dla Republikanów szczególnym zagrożeniem stawała się groźba podwójnego impeachmentu prezydenta i wiceprezydenta. W takich okolicznościach obsadzenie obydwu urzędów pozostałoby w gestii Kongresu kontrolowanego przez Demokratów.

²⁷⁶ Fred Emery, dz. cyt., s. 380.

²⁷⁷ Tamże, s. 386-387.

²⁷⁸ W praktyce plan przygotowania transkrypcji był realizowany od końca września, gdy wyrok wydał Sąd Apelacyjny.

sprzeciwem Richardsona i skłaniało go do podania się do dymisji. Prezydencycy doradcy zaproponowali więc alternatywne rozwiązanie – zgodność transkrypcji z nagraniami po ich wcześniejszym przesłuchaniu potwierdzi Demokrata John Stennis, przewodniczący senackiej komisji sił zbrojnych²⁷⁹, a następnie jego wersja zostanie przekazana specjalnemu prokuratorowi²⁸⁰. Jednocześnie Cox miał pozostać na stanowisku. Stennis nie został jednak wtajemniczony w faktyczny cel tego planu – Buzhardt i Haig zataili przed nim, że jego wersja transkrypcji ma być przekazana nie tylko senackiej komisji Watergate, ale przede wszystkim sędziemu Sirice. Cox także był gotów zgodzić się na tę propozycję, jednak z uwzględnieniem wszelkich przyszłych materiałów, których mógł zażądać w toku śledztwa. Innymi słowy, specjalny prokurator chciał, by kompromis ten stał się mapą drogową dla dalszego postępowania. Nixon nie wyrażał na to zgody, o czym 19 października Haig poinformował prokuratora generalnego Richardsona. Jego zadaniem miało być nakazanie Coxowi „nieżądanie od Białego Domu jakichkolwiek kolejnych nagrań bądź dokumentów”²⁸¹. Nie chodziło tylko o kolejne taśmy czy dokumenty związane z Watergate. W tym czasie zespół specjalnego prokuratora zaczął się interesować także zeznaniami podatkowymi Nixona i jego przyjaciela Bebe Rebozo, bankiera z Florydy, który miał rzekomo pośredniczyć w nielegalnym finansowaniu prezydenckiej kampanii Nixona²⁸². Zdaniem doradców prezydenta kwestia ta wykraczała znacznie poza zakres jurysdykcji Coxa. Jeszcze tego samego dnia przed sądem do winy przyznał się John Dean, wobec którego w zamian za współpracę z sądem, ograniczono oskarżenie do jednego wyroku o współpracę przy tuszowaniu śledztwa. Zgodnie z porozumieniem zawartym przez Siricę i Coxa, po zakończeniu procesu Dean miał być świadkiem do wyłącznej dyspozycji specjalnego prokuratora²⁸³.

20 października Cox zorganizował konferencję prasową, podczas której, jak spodziewali się prezydencycy doradcy, specjalny prokurator ogłosi rezygnację. Ten jednak

²⁷⁹ Stennis został wybrany, gdyż co do zasady popierał Nixona pomimo związania z Partią Demokratyczną i jako przewodniczący komisji sił zbrojnej miał dobry kontakt z Buzhardtem, wcześniej piastującym funkcję głównego radcy Departamentu Obrony. Stwierdzono więc, że Stennis będzie postrzegany jako idealna osoba z zewnątrz administracji i Partii Republikańskiej do weryfikacji treści nagrań, a jednocześnie wszelkie niejasności uda się wyjaśnić zakulisowo.

²⁸⁰ Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 62.

²⁸¹ Cyt. za: Tamże, s. 65, tłum. własne.

²⁸² 19 października na łamach *Miami Herald* opublikowany został artykuł, w którym rzecznik specjalnego prokuratora oficjalnie potwierdził, że zespół Coxa bada kwestie powiązań finansowych Rebozo z kampanią Nixona. Nadal pozostaje niejasne, jak duży wpływ miała ta publikacja na decyzję o usunięciu Coxa.

²⁸³ Fred Emery, dz. cyt., s. 393.

odniósł się do polecenia prezydenta, stwierdzając, iż nie zgadza się z takim postępowaniem, nie zamierza rezygnować i będzie dalej, poprzez wyroki sądowe, naciskać na wydanie taśm²⁸⁴. Zapytany przez jednego z dziennikarzy, czy wierzy, że prokurator generalny Richardson go nie zwolni, odpowiedział:

Mógłby. Nie mówię, że nikt nie może mnie zwolnić. Oczywiście istnieją sposoby na zwolnienie mnie. Nie wiem co robi prokurator Richardson. Ostatecznie prezydent może zawsze doprowadzić do realizacji swojej woli. Pamiętacie, gdy Andrew Jackson chciał wziąć depozyty z Banku Stanów Zjednoczonych, a jego sekretarz skarbu nie chciał tego zrobić. Zwolnił go, a następnie mianował nowego sekretarza skarbu, który także tego nie zrobił i został zwolniony. I wreszcie dostał trzeciego [sekretarza], który to zrobił. To jeden ze sposobów działania.²⁸⁵

W trakcie konferencji Cox zapoznał też opinię publiczną ze szczegółami „kompromisu Stennisa”, jak nazywany był plan autoryzacji transkrypcji przez senatora Partii Demokratycznej. Szybko okazało się, że główni zainteresowani – przewodniczący komisji Watergate Sam Ervin oraz Stennis – nie znali planu w takiej wersji, jaką realizować planowała administracja Nixona i której sprzeciwiał się Cox. Obaj wyrazili zgodę na przekazanie dokładnego zapisu rozmów, jednak odnosiła się ona tylko do senackiej komisji Erwina, nie zaś do postępowania w ramach sądowej batalii ze specjalnym prokuratorem²⁸⁶.

Tego samego dnia model postępowania, którym w odpowiedzi posłużył się Cox, znalazł zastosowanie w działaniach prezydenta, a ciąg następujących po sobie wydarzeń zyskał miano „masakry sobotniej nocy”. Po konferencji prasowej specjalnego prokuratora Nixon za pośrednictwem Haiga po raz kolejny zażądał od Richardсона zwolnienia Coxa, w związku z czym Richardson złożył natychmiastową dymisję. Prezydentowi nie uległ również zastępca prokuratora generalnego William Ruckelshaus, który także podał się do dymisji²⁸⁷. Dopiero trzeci w hierarchii Departamentu Sprawiedliwości radca generalny Robert Bork uległ naciskom Nixona i zwolnił Coxa ze stanowiska specjalnego

²⁸⁴ Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 69.

²⁸⁵ *Excerpts From Transcript of Cox's News Conference on Nixon's Decision on Tapes*, New York Times, 21 października 1973, s. 60, <https://www.nytimes.com/1973/10/21/archives/excerpts-from-transcript-of-coxs-news-conference-on-nixons-decision.html> [dostęp: 16.09.2024]

²⁸⁶ Cyt. za: Fred Emery, dz. cyt., s. 396, tłum. własne.

²⁸⁷ Dokumentacja Białego Domu zawiera informację o zwolnieniu Ruckelshausa, a nie jego rezygnacji.

prokuratora²⁸⁸. Doniesienia te zrelacjonował amerykańskiej opinii publicznej Ronald Ziegler, informując o „zniesieniu biura specjalnego prokuratora ds. Watergate” i przejęciu jego kompetencji bezpośrednio przez Departament Sprawiedliwości²⁸⁹:

Prezydent Nixon dziś wieczorem odwołał Archibalda Coxa, prokuratora specjalnego w sprawie Watergate. Prezydent podjął to działanie w związku z odmową Pana Coxa na działanie zgodnie z poleceniami przekazanymi w piątek w nocy przez prokuratora generalnego Richardsona, by ten nie dążył do dalszego wykorzystania ścieżki sądowej w celu uzyskania dostępu do nagrań, notatek bądź dokumentów dotyczących prywatnych rozmów Prezydenta.

Ponadto biuro specjalnego zespołu prokuratorskiego ds. Watergate zostało rozwiązane około 20 dziś wieczorem. Jego funkcje do dochodzenia i prowadzenia czynności prokuratorskich wobec zamieszanych w sprawę Watergate zostaną przywrócone ramom instytucjonalnym Departamentu Sprawiedliwości, gdzie będą przeprowadzone z dokładnością i wigorem.

(...)

Przed podjęciem tego działania Prezydent spotkał się tego wieczora z prokuratorem generalnym Richardsonem. Spotkał się z prokuratorem generalnym Richardsonem około 16:45 na około 30 minut.

Prokurator generalny słysząc o decyzji Prezydenta czuł się zobowiązany do rezygnacji, wierząc, że odwołanie profesora Coxa byłoby niespójne z warunkami jego zatwierdzenia przez Senat.

Ponieważ zastępca prokuratora generalnego, Pan William Ruckelshaus odmówił wykonania wyraźnego polecenia prezydenta o odwołaniu Pana Coxa, został on, tak jak Pan Cox, odwołany z pełnionej funkcji ze skutkiem natychmiastowym.

Profesor Cox został powiadomiony o zwolnieniu przez pełniącego obowiązki prokuratora generalnego, radcę generalnego Roberta H. Borka, profesora prawa z Uniwersytetu Yale.²⁹⁰

²⁸⁸ W 1987 r. prezydent Ronald Reagan nominował Borka na sędziego Sądu Najwyższego. Senat nie przyjął jego kandydatury m.in. ze względu na pamięć o bezpośredniej odpowiedzialności Borka za zwolnienie Coxa w 1973 r.

²⁸⁹ Fred Emery, dz. cyt., s. 400.

²⁹⁰ Cyt. za: *Ziegler Statement and Texts of Letters*, New York Times, 21 października 1973 r., s. 61, <https://www.nytimes.com/1973/10/21/archives/ziegler-statement-and-texts-of-letters-ziegler-statement-richardson.html> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

Wspomniane przez Zieglera poczucie potrzeby złożenia rezygnacji Richardson wyjaśnił w liście do Nixona w następujący sposób:

Kilkukrotnie podczas przesłuchań nominacyjnych podtrzymywałem mój zamiar zapewnienia niezależności specjalnemu prokuratorowi a w moim oświadczeniu o jego zadaniach i powinnościach sprecyzowałem, że będzie miał „pełne uprawnienia” do „decyzji, czy kwestionować przywilej egzekutywy lub jakikolwiek inny przywilej dotyczący zeznań”. I choć prokurator specjalny może zostać usunięty z urzędu z powodu „wyjątkowych nieprawidłowości”, obiecałem, że „prokurator generalny nie będzie odwoływał bądź ingerował w decyzje i działania prokuratora specjalnego”.

Choć w pełni szanuję powody, które doprowadziły Cię do konkluzji, że prokurator specjalny musi zostać odwołany, wierzę, że rozumiesz, że w świetle tych stanowczych i powtarzalnych zobowiązań nie mógłbym wykonać twojego polecenia zrobienia tego. W tych okolicznościach, czuję, że nie mam innego wyjścia niż rezygnacja.²⁹¹

Dla Nixona osiągnięciem celu było przede wszystkim usunięcie Coxa z funkcji specjalnego prokuratora. Jednak decyzja o rozwiązaniu biura i samego stanowiska spotkała się z powszechną krytyką – w ciągu 10 dni od tych wydarzeń do Białego Domu wpłynąć miało 450 tysięcy telegramów z protestami obywateli²⁹². Działanie Nixona krytykowali nawet republikańscy kongresmeni. Pod presją z ich strony prezydent zgodził się na mianowanie kolejnego urzędnika odpowiedzialnego za śledztwo ws. Watergate²⁹³. Poszukiwaniem odpowiedniego kandydata zajął się Haig, świadom, iż sylwetkę i gotowość tej osoby do pełnienia stanowiska przeświecili nie tylko Kongres, ale również media. Szef personelu liczył jednak, iż przyszły prokurator zrozumie wrażliwość sprawy z jaką się styka i wyższość bezpieczeństwa narodowego USA nad potrzebą doprowadzenia do oskarżeń²⁹⁴. Po skonsultowaniu kilku kandydatur, Haig zdecydował się postawić na Leona Jaworskiego²⁹⁵ – szeroko poważanego prawnika z prokuratorskim doświadczeniem z procesów norymberskich i sprawy „Stany Zjednoczone przeciwko Rossowi Barnettowi i Paulowi Johnsonowi” związanej z segregacją rasową²⁹⁶, a przede wszystkim Demokratę.

²⁹¹ Tamże.

²⁹² Zbigniew Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era Konfrontacji...* dz. cyt., s. 449.

²⁹³ Fred Emery, dz. cyt., s. 407.

²⁹⁴ Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 74.

²⁹⁵ Oboje rodziców Jaworskiego było imigrantami – ojciec pochodził z Polski, zaś matka z Austrii.

²⁹⁶ Proces ten był pochodną protestów w 1962 r. na uniwersytecie stanowym Missisipi związanych z odrzuceniem aplikacji na studia czarnoskórego weterana, Jamesa Mereditha. Jaworski był jednym z prokuratorów reprezentujących administrację federalną Stanów Zjednoczonych, mianowanym w 1962 r.

Po uzyskaniu od Haiga zapewnień o zachowaniu niezależności, zgodnie z zakresem zadań i powinności specjalnego prokuratora opracowanych przez Richardsona i Coxa oraz gwarancji, że Nixon odwoła go wyłącznie po uzyskaniu zgody komisji wymiaru sprawiedliwości Senatu, Jaworski zgodził się objąć funkcję²⁹⁷. 1 listopada Bork w dalszym ciągu pełniący obowiązki prokuratora generalnego oficjalnie powołał Jaworskiego na nowego specjalnego prokuratora, a 5 listopada został zaprzysiężony. W tym czasie odbyło się też „zabezpieczenie” dodatkowymi regulacjami prawnymi specjalnego zespołu prokuratorskiego ds. Watergate:

Podczęść G-1 – Biuro Specjalnego Zespołu Prokuratorskiego ds. Watergate

§ 0.37 Funkcje ogólne

Biuro Specjalnego Zespołu Prokuratorskiego ds. Watergate podlega kierownictwu dyrektora, którym będzie specjalny prokurator mianowany przez prokuratora generalnego. Zadania i obowiązki specjalnego prokuratora są określone w załączniku poniżej, włączonym i stanowiącym część niniejszego dokumentu²⁹⁸.

§ 0.38 Szczególne funkcje

Specjalnemu prokuratorowi powierza się i deleguje następujące szczególne funkcje w sprawach określonych w niniejszym podpunkcie:

- a) Zgodnie z 28 U.S.C. 515, do prowadzenia wszelkiego rodzaju postępowań prawnych, cywilnych lub karnych, w tym postępowań przed wielką ławą przysięgłych, do prowadzenia których prokuratorzy Stanów Zjednoczonych są upoważnieni przez prawo, oraz do wyznaczania pełnomocników do prowadzenia takich postępowań prawnych.
- (b) Zatwierdzanie lub odrzucanie udostępnienia lub ujawniania informacji lub dokumentów dotyczących spraw leżących w jego kompetencji w odpowiedzi na wezwanie, nakaz oraz inne żądanie sądu lub innego organu.
- (c) Ubieganie się i wykonywanie uprawnień nadanych Prokuratorowi Generalnemu zgodnie z 18 U.S.C. 6005, odnoszącym się do immunitetu świadków w postępowaniu przed Kongresem.

przez prokuratora generalnego Roberta Kennedyego, brata ówczesnego prezydenta Johna Fitzgeralda Kennedyego i późniejszego kandydata na prezydenta.

²⁹⁷ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 190.

²⁹⁸ Jest to ten sam zakres zadań i obowiązków, przedstawiony podczas przesłuchania Richardsona na prokuratora generalnego, i znajdujący się we wcześniej części tego rozdziału.

Wymienienie tych konkretnych funkcji ma na celu zilustrowanie uprawnień powierzonych Prokuratorowi Specjalnemu i nie ma na celu w żaden sposób ograniczania jego uprawnień do wykonywania jego funkcji i obowiązków.²⁹⁹

Jaworski nie zmienił składu personalnego specjalnego zespołu prokuratorskiego ds. Watergate, który ustanowił Cox, jednak przeorganizował go, tworząc pięć zespołów roboczych, zajmujących się kolejną aferą Watergate, „hydraulikami”, finansowaniem kampanii wyborczej, szpiegostwem politycznym i zaangażowaniu prezydenta w postępowania przeciwko ITT Corporation³⁰⁰. Jaworski w dalszym ciągu naciskał na wydanie nagrań z poszczególnych spotkań Nixona i wzywał świadków z otoczenia prezydenta do złożenia zeznań przed wielką ławą przysięgłych. Utrzymał też format współpracy z senacką komisją Erwina, a później zdecydował się na jej podjęcie z komisją wymiaru sprawiedliwości Izby Reprezentantów³⁰¹.

W międzyczasie, 23 października odbyło się posiedzenie sądu, podczas którego Biały Dom miał ewentualną możliwość odwołania się od wyroku ws. wydania taśm. Nixona reprezentował Charles Wright, specjalny radca prezydenta ds. Watergate, który oświadczył sędziemu Sirice, iż prezydent postąpi zgodnie z wyrokiem, co oznaczało wydanie taśm przez Biały Dom³⁰². Wówczas Sirica nie był jeszcze świadom, że dwa z dziewięciu nagrań nie istnieją, a kolejne jest uszkodzone. Pod koniec miesiąca, już po wewnętrznych ustaleniach i publicznym oświadczeniu o podporządkowaniu się prezydenta wyrokowi sądu apelacyjnego, Buzhardt dowiedział się o brakujących nagraniach³⁰³. Jako przewodniczący obronie prezydenta był zmuszony do poinformowania o zaistniałych okolicznościach sędziego Siricę. To doprowadziło do wezwań kolejnych świadków, tym razem bezpośrednio związanych z taśmami, spośród których najistotniejsze okazały się te złożone przez Steve’a Bulla, prezydenckiego doradcę. Zeznał, że wspólnie z sekretarką prezydenta Rose Mary Woods dokonywali transkrypcji nagrań, które w tych celach były przenoszone z Białego Domu do prezydenckiego ośrodka w Camp David i prywatnej posiadłości Nixona na Florydzie. Bull ujawnił również, że w czerwcu, jeszcze zanim Butterfield publicznie zeznał o istnieniu systemu nagrań, wspólnie z Nixonem

²⁹⁹ 28 C.F.R. §037-§038 (1973).

³⁰⁰ Były to sprawy poprzedzające włamanie do kompleksu Watergate i niezwiązane z aferą.

³⁰¹ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 190-191.

³⁰² Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 74.

³⁰³ Wcześniej, tzn. od 29 września, wiedzieli o tym wyłącznie Nixon, Haig oraz doradca prezydenta Steve Bull i sekretarka Rose Mary Woods, którzy byli odpowiedzialni za przygotowanie transkrypcji dla senatora Stennisa.

przesłuchiwał niektóre nagrania przez około dwanaście godzin. Świadczyło to o dwóch rzeczach: po pierwsze, formułując „kompromis Stennisa” Nixon był świadom brakujących dwóch nagrań, których żądał Cox, a mimo to dążył do realizacji planu, zaś po drugie, podejrzewano, że system nagrań zarejestrował dwunastogodzinne spotkanie Bulla i Nixona, w tym wszystkie odtwarzane przez nich taśmy³⁰⁴.

Ujawnienie informacji o brakujących nagraniach wiązało się z falą nacisków na Nixona, by zrezygnował z urzędu – sięgała ona od mediów aż po polityków Partii Republikańskiej. Radcy Buzhardt i Garment zarekomendowali, by w obliczu zaistniałych faktów prezydent ustąpił. Było to wówczas opcją nie do zaakceptowania przez samego Nixona i Republikanów w Kongresie³⁰⁵. Wkrótce okazało się również, że luka w nagraniu rozmowy z Haldemanem, której długość oceniano na około pięć minut wynosi w praktyce osiemnaście i pół minuty, a samo nagranie jest, wbrew wcześniejszemu przekonaniu Buzhardta, jedną z taśm żądanych przez specjalnego prokuratora i sąd³⁰⁶. Buzhardt i Garment postanowili więc poinformować o tym odkryciu nowego specjalnego prokuratora Leona Jaworskiego³⁰⁷. Ten z kolei zdecydował, że należy powiedzieć o tym Sirice, który rozpoczął serię kolejnych przesłuchań związanych z powstaniem luki.

Pod koniec listopada siedem z dziewięciu nagrań, którymi dysponowała administracja Nixona, zostało przekazanych Sirice. Dla doradców prezydenta było oczywiste, że ich pełna treść bądź wybrane fragmenty wkrótce wyciekną do mediów. W połowie grudnia Pat Buchanan, odpowiedzialny za przygotowanie prezydenckich przemówień, wymyślił plan, zgodnie z którym to Biały Dom miał publikować nagrania, nadając im odpowiedni

³⁰⁴ Fred Emery, dz. cyt., s. 410.

³⁰⁵ Nie chodziło tylko o utrzymanie tezy o niewinności Nixona – sytuacja polityczna była wówczas nadal niekorzystna dla Republikanów. Na nowego wiceprezydenta tuż po rezygnacji Agnew nominowany został lider republikańskiej mniejszości w Izbie Reprezentantów Gerald Ford, jednak jego kandydatura nie uzyskała wówczas jeszcze akceptacji Kongresu. Zgodnie z sukcesją na mocy XXV Noweli do Konstytucji, w przypadku rezygnacji prezydenta z urzędu, ale jeszcze przed zatwierdzeniem nowego wiceprezydenta, kolejnym prezydentem zostały spiker Izby Reprezentantów, co w przypadku sytuacji politycznej z 1973 r. oznaczałoby objęcie prezydentury przed Demokratę Carla Alberta.

³⁰⁶ W kolejnych dekadach kopia nagrania rozmowy Nixona z Haldemanem (oryginał jest przechowywany przez Archiwum Narodowe w sterylnych warunkach i nie poddawany był badaniom) była przedmiotem badań prowadzonych przez grupy ekspertów, którzy starali się odtworzyć prawdopodobną treść usuniętych fragmentów. Choć to zadanie nie powiodło się, a prace zostały wstrzymane w 2003 r., eksperci ustalili, że brakujące osiemnaście i pół minuty nie zostało usunięte jednorazowo, ale poprzez serię pięciu do nawet dziewięciu osobnych ingerencji w nagranie, co obala argument o przypadkowości powstania tej luki i z racji ograniczonej wiedzy o nagraniach, a tym bardziej dostępu do nich, wskazuje na Nixona jako najbardziej prawdopodobnego sprawcę powstania luki.

³⁰⁷ Fred Emery, dz. cyt., s. 415.

kontekst. Plan zakładał „opakowanie” poszczególnych nagrań w odpowiednie uzasadnienia prawne oraz wystąpienia i oświadczenia prezydenta i innych członków administracji, by zbudować narrację na korzyść prezydenta i podkopać wiarygodność Johna Deana. Taki zbiór informacji, po konsultacji z kierownictwem Partii Republikańskiej, miał być sukcesywnie przekazywany opinii publicznej. Plan Buchanana był podzielony na trzy etapy – najpierw wypuszczone miały zostać nagrania rozmów sprzed 21 marca, kolejnego dnia ta rozmowa Deana z Nixonem z 21 marca oraz inne postrzegane jako najbardziej niebezpieczne dla prezydenta, zaś ostatniego dnia opublikowane miały zostać nagrania kwietniowe. Plan został zaakceptowany przez Haiga i wkrótce rozpoczęto przygotowanie odpowiednich materiałów. Jednak do tego czasu Haig nigdy nie zapoznał się z pełną treścią nagranych rozmów. Doradcy ds. politycznych, na czele z Brycem Harlowem, byli zdania, że publikacja nagrań, niezależnie od zbudowanej wokół nich otoczki, zniszczy prezydenta. Po zapoznaniu z transkrypcjami Haig poddał plan pod konsultację w gronie Buchanana, Buzhardta, Garmenta, Harlowe’a, Zieglera i kolejnego doradcy prezydenta Richarda Pryce’a. Arbitralnie postanowili odstąpić od jego realizacji³⁰⁸. Haig w związku z tym twierdził, że zniszczył transkrypcje nagrań spisane na potrzeby „kompromisu Stennisa”³⁰⁹. W międzyczasie z taśmami od Sirici zapoznał się prokurator Jaworski – jego zdaniem w pełni potwierdzały wersję Deana i wskazywały na działanie Nixona z premedytacją.

II.IV. Współpraca specjalnego prokuratora z Izbą Reprezentantów i przygotowania do procedury impeachmentu

Pierwsze działania związane z impeachmentem w Izbie Reprezentantów były prowadzone jeszcze przed „masakrą sobotniej nocy”. Uważa się, że pierwszym z nich było przyjęcie w lutym 1973 r. rezolucji rozszerzającej kompetencje komisji wymiaru sprawiedliwości Izby Reprezentantów w zakresie prowadzenia dochodzeń, choć impeachment nie jest formalnie wspomniany w jej treści³¹⁰. W lipcu 1973 r. kongresmen Partii Demokratycznej Robert Drinan przedstawił rezolucję wzywającą do impeachmentu

³⁰⁸ Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 107-109.

³⁰⁹ Fred Emery, dz. cyt., s. 429.

³¹⁰ H. Res. 74, 93rd Congress (1973-1974), *Authorizing Committee on the Judiciary to Conduct Studies and Investigations*.

Nixona, w odpowiedzi na bombardowanie w Kambodży³¹¹ oraz włamanie do Watergate³¹². Nie została ona jednak poddana procedowaniu. Komisja wymiaru sprawiedliwości przygotowała za to 718 stronicowe opracowanie dotyczące procedury impeachmentu, które wydane zostało na początku października³¹³. W odpowiedzi na zwolnienie Coxa 20 października, w najbliższym dniu pracy Kongresu w Izbie Reprezentantów przedstawiono 44 projekty legislacyjne odnoszące się do afery Watergate – 22 z nich dotyczyło wszczęcia śledztwa w sprawie impeachmentu prezydenta, zaś pozostałe wzywały do potępienia bądź ustąpienia Nixona z urzędu³¹⁴. Spiker Izby Reprezentantów Carl Albert stwierdził, że powinny one zostać skierowane do procedowania przed komisją wymiaru sprawiedliwości, której przewodniczył Peter Rodino Jr.

30 października komisja wymiaru sprawiedliwości Izby Reprezentantów przegłosowała, stosunkiem głosów po linii partyjnej – 21 głosów Demokratów „za” do 17 głosów Republikanów „przeciw” – przyznanie przewodniczącemu Rodino szerszych uprawnień do wezwań na przesłuchania i przekazania materiałów³¹⁵. Dwa tygodnie później Izba Reprezentantów stosunkiem głosów 367 do 51 przyznała komisji milion dolarów finansowania na zatrudnienie dodatkowego personelu i rozpoczęcia roboczego dochodzenia w celu ustalenia, czy istnieją podstawy dla impeachmentu prezydenta³¹⁶.

W komisji rozpoczęto kierowanie personelu do prowadzenia śledztw i ustalenia możliwych obszarów, w których Nixonowi mogłyby zostać postawione zarzuty. Pod koniec grudnia Rodino zdecydował, że śledztwo w sprawie impeachmentu poprowadzi

³¹¹ Celem Operacji Menu przeprowadzonej w okresie od 18 marca 1969 r. do 26 maja 1970 r. było bombardowanie baz Armii Ludowej Wietnamu i Wietkongu. W ramach operacji wykonano 3800 lotów z wykorzystaniem bombowców B-52 podczas których zrzucono prawie 109 tys. ton bomb. Nieznana jest liczba ofiar cywilnych, jednak Departament Obrony szacował, iż precyzyjnie określone lokalizacje zamieszkiwane były przez ok. 4200 cywilów. Poza Drinanem, rezolucję ws. impeachmentu w związku z tą operacją podjął rok później również Demokrat John Conyers, jednak Kongres był wówczas skupiony na konkludowaniu śledztwa dotyczącego Watergate.

³¹² Marjorie Hunter, *House Gets Impeach-Nixon Resolution*, New York Times, 1 sierpnia 1973 r., s. 23, <https://www.nytimes.com/1973/08/01/archives/house-gets-impeachnixon-resolution-littleused-provision-following.html> [dostęp: 16.09.2024]

³¹³ *Book Explaining Impeachment Published by House Committee*, New York Times, 21 października 1973 r., s. 52, <https://www.nytimes.com/1973/10/21/archives/book-explaining-impeachment-published-by-house-committee.html> [dostęp: 16.09.2024]

³¹⁴ Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 71.

³¹⁵ James Naughton, *House Panel Starts Inquiry on Impeachment Question*, New York Times, 31 października 1973 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1973/10/31/archives/house-panel-starts-inquiry-on-impeachment-question-approves-wide.html> [dostęp: 16.09.2024]

³¹⁶ H. Res. 702, 93rd Congress (1973-1974), *Resolution to provide funds for the Committee on the Judiciary*.

John Doar, sympatyzujący z Republikanami zastępca prokuratora generalnego (*Deputy Assistant i Assistant Attorney General*) ds. praw obywatelskich w latach 1960-1967. Z kolei na początku 1974 r. administracja Nixona ogłosiła zatrudnienie kolejnego specjalnego radcy ds. Watergate Jamesa St. Claira, szeroko pożądanego bostońskiego prawnika karnego z doświadczeniem w obronie amerykańskiej armii w 1954 r. podczas przesłuchań przed senacką podkomisją śledczą dotyczących nacisków senatora Josepha McCarthyego³¹⁷. St. Clair miał stanąć na czele obrony Nixona. Do tego czasu za kontakty ze specjalnym prokuratorem odpowiadał głównie Haig, który zdążył sobie wypracować dobrą relację z Jaworskim. To zresztą on, w dobrej wierze, polecił Haigowi zatrudnienie doświadczonego karnisty, który pokieruje obroną Nixona, co skutkowało zatrudnieniem St. Claira³¹⁸.

Także na początku stycznia Jaworski zwrócił się z prośbą do Haiga o dostęp do jednej taśmy, dotychczas oficjalnie nie zażądanej przez niego ani Siricę. Miała ona pozwolić Jaworskiemu ustalić, czy istnieją jeszcze jakiekolwiek inne nagrania, które byłyby istotnym materiałem dowodowym dla jego śledztwa. Jaworskiemu chodziło o tzw. „taśmę taśm” z 4 czerwca 1973 r., nagranie dwunastogodzinnego spotkania Bulla i Nixona, podczas którego odtwarzali pozostałe nagrania. Haigowi dało to do zrozumienia, iż może być to ostatni materiał, jakiego w toku śledztwa zażąda specjalny prokurator, przekazał więc tę prośbę Nixonowi, a ten nakazał Buzhardtowi zapoznać się z jej treścią. Po zapoznaniu, radca rekomendował, by Jaworski nie uzyskał do niej dostępu – jego zdaniem wyraźnie wskazywała na próbę oszczenia Deana przez Nixona, Haiga i Zieglera oraz świadomość prezydenta o byciu zamieszanym w ukrywanie afery. Ponadto nagranie

³¹⁷ Sprawa związana była z szerszym zaangażowaniem senatora Josepha McCarthyego, skupiającego się na prowadzeniu dochodzeń w sprawie sympatyków Partii Komunistycznej będących pracownikami administracji federalnej. W 1953 r. Republikanie przejęli kontrolę nad Senatem, zaś McCarthy został postawiony na czele senackiej komisji spraw rządowych (obecnie senacka komisja bezpieczeństwa krajowego i spraw rządowych). Jedną z podkomisji jej podległych była podkomisja śledcza, której mandat pozwalał na prowadzenie śledztw w sprawie sympatyków komunizmu. Jedno z nich dotyczyło Korpusu Łączności Armii USA. Głównym świadkiem w tej sprawie był sierżant G. David Schine, przyjaciel (a zdaniem niektórych historyków partner) głównego radcy komisji Roya Cohna. Schine rozpoczął służbę w listopadzie 1953 r. i wkrótce Cohn oraz McCarthy mieli rozpocząć naciski na Armię, by uzyskać dla Schine’a lepsze warunki służby. Zarzut ten przyczynił się do wszczęcia osobnego śledztwa w podkomisji, na czas którego (od kwietnia do czerwca 1954 r.) McCarthy został odsunięty od roli przewodniczącego. W toku śledztwa ustalono, że McCarthy i Cohn faktycznie stosowali naciski, wykryto także nieprawidłowości po stronie Armii, jednak niezwiązane z Partią Komunistyczną. Sprawa przyczyniła się do osłabienia pozycji McCarthyego, znacząco spadło poparcie społeczeństwa dla jego działalności, w grudniu 1954 r. został również potępiony w głosowaniu Senatu stosunkiem głosów 67-22.

³¹⁸ Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 110.

ujawniało, które z nagrań niezamierzanych wówczas przez Coxa, były w opinii Nixona istotne dla odtworzenia przebiegu wydarzeń – argument ten pozwalałby na swobodne uznanie tych nagrań przez Jaworskiego za materiał dowodowy, a w konsekwencji umożliwił naciski na wydanie kolejnych taśm. Ostatecznie jednak Haig przekonał Nixona i 8 stycznia Jaworski pojawił się w Białym Domu, by przesłuchać „taśmę taśm”. Z powodu słabej jakości nagrania zwrócił się z prośbą o wykonanie kopii, czemu ponownie sprzeciwił się Buzhardt, ale zatwierdził Haig – kopia została wykonana. Dzień później Jaworski listownie zwrócił się do Buzhardta o wydanie kolejnych dwudziestu pięciu nagrań. Nixon wyśmiał łatwowierność Haiga i stwierdził, że żadne nagrania nie zostaną już udostępnione bez względu na okoliczności³¹⁹. Prośba Jaworskiego pozostała bez oficjalnej odpowiedzi administracji, jednak Nixon pośrednio odniósł się do niej w swoim orędziu do Kongresu o stanie Unii: „jeden rok Watergate wystarczy”³²⁰.

Mniej więcej w tym samym czasie w lutym 1974 r. po stronie prowadzących śledztwa w sprawie Watergate pojawiły się dwa dylematy. Pierwszy z nich dotyczył działań specjalnego prokuratora. Jaworski uważał, że zgromadzone nagrania i zeznanie Johna Deana są wystarczające, by oskarżyć Nixona o utrudnianie śledztwa w sprawie Watergate. Jednocześnie mogłoby to dowiedzieć, że żadna osoba, nawet prezydent Stanów Zjednoczonych, nie stoi ponad prawem. Co więcej, pierwsze systemowe trudności wiązałyby się już z samym postawieniem prezydenta w stan oskarżenia – amerykańska konstytucja nie precyzuje, czy można wysunąć oskarżenia wobec urzędującego prezydenta – stwierdza jedynie, iż po usunięciu z urzędu poddany procedurze impeachmentu podlega dalej odpowiedzialności prawnej i może być sądzony:

*Wyrokiem zapadającym w takich sprawach nie można orzec kary surowszej niż usunięcie z zajmowanego urzędu oraz pozbawienia prawa do przyjęcia i pełnienia w służbie Stanów Zjednoczonych jakiejkolwiek funkcji honorowej lub odpłatnej; skazanie nie wyłącza odpowiedzialności i postawienia w stan oskarżenia, a także sądzienia, skazania i ukarania zgodne z prawem*³²¹.

Jaworski spodziewał się przy tym, że po postawieniu prezydenta w stan oskarżenia, poza całą otózką doniesień medialnych i debat na gruncie prawnym, sprawa prędzej czy

³¹⁹ Tamże, s. 115.

³²⁰ Cyt. za: Fred Emery, dz. cyt., s. 425, tłum. własne.

³²¹ Artykuł I, Sekcja 3, Punkt 7 Konstytucji USA. Cyt. za: Małgorzata Król-Bogomilska, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Beartig 1992, s. 9.

później trafiłaby przed oblicze Sądu Najwyższego, który jak zakładał, orzekłby o niekonstytucyjności oskarżeń. Ponadto Jaworski postrzegał sprawę szerzej niż wyłącznie przez pryzmat swojego prokuratorskiego stanowiska – rozważał, jak byłyby postrzegane kolejne decyzje prezydenta, formalnie oskarżonego o popełnienie przestępstw podczas pełnienia urzędu. Własne obawy postrzegał jako powód, dla którego prezydentura nie mogła podlegać decyzji wyłącznie jednego sędziego i wielkiej ławy przysięgłych. Pokładał przy tym nadzieje w działaniach komisji wymiaru sprawiedliwości Izby Reprezentantów, a w szczególności w osobie Johna Doara³²². Kolejne działania Jaworskiego skupiły się więc w głównej mierze na pomocy komisji w poczynieniu postępów w śledztwie.

Drugi z dylematów dotyczył działań komisji wymiaru sprawiedliwości Izby Reprezentantów. Peter Rodino i John Doar byli zdania, że bez względu na okoliczności nie mogą się wesprzeć decyzją sądu w działaniach komisji – Izba Reprezentantów ma wyłączną moc poddania impeachmentowi, na którą władza sądownicza nie powinna mieć wpływu. W kwestii przekazywania komisji przez Nixona żądanych materiałów musieli polegać wyłącznie na dobrej woli prezydenta i ewentualnej presji ze strony opinii publicznej. Zakładali przy tym, że w ten sposób komisji nie uda się zdobyć choćby jednego nowego dowodu wskazującego na popełnienie przestępstwa przez prezydenta. Jedyną metodą pozyskania nowych dowodów było przekazanie ich komisji przez specjalnego prokuratora. Taki scenariusz pokrywał się z wizją Jaworskiego, który uważał, że jego mandat nie pozwala mu na odpowiednie działania z posiadanymi dowodami w postaci nagrań. Ustalono, że Jaworski, za pośrednictwem i zgodą wielkiej ławy przysięgłych, przekaże komisji wymiaru sprawiedliwości wszystkie posiadane nagrania oraz „mapę drogową” z listą wskazówek dalszego postępowania, a kolejne działania będą znajdowały się już w gestii Doara i Rodino. Kluczowe dla powodzenia dojścia do prawdy w sprawie Watergate miały być więc ścisła współpraca i dobre relacje pomiędzy specjalnym prokuratorem, a Rodino i Doarem z komisji wymiaru sprawiedliwości.

II.V. Wszczęcie śledztwa w sprawie impeachmentu Richarda Nixona

6 lutego w Izbie Reprezentantów pod głosowanie poddany został projekt rezolucji autorstwa Rodino, nadającej komisji wymiaru sprawiedliwości szersze uprawnienia w

³²² Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 117.

zakresie w zbadania istnienia powodów wystarczających do impeachmentu Nixona³²³. Przyjęcie rezolucji stosunkiem głosów 410 do 8 było formalnym początkiem śledztwa w sprawie impeachmentu prezydenta, które jednak toczyło się od końca października, gdy komisja wymiaru sprawiedliwości przyznała przewodniczącemu Rodino szersze kompetencje. Po głosowaniu w lutym Rodino zwracał uwagę, że ewentualne wezwania Kongresu będą opierać się wyłącznie o konstytucyjne uprawnienia Kongresu i zostaną wykorzystane tylko w celu ustalenia, czy istnieją podstawy do poddania prezydenta impeachmentowi³²⁴. To głosowanie Izby Reprezentantów obudziło ogólnokrajową debatę, dotyczącą podstaw do impeachmentu prezydenta, określonych przez ojców założycieli jako „zdradę, przekupstwo lub inne ciężkie przestępstwa albo wykroczenia”³²⁵. Istotą problemu stanowił dylemat czy podstawę stanowić mogą działania przeciwko interesowi publicznemu, niekoniecznie będące przestępstwem na gruncie prawnym. Równolegle odpowiedzi na to pytanie poszukiwał zarówno personel komisji wymiaru sprawiedliwości jak i doradcy prezydenta.

1 marca 1974 r. wielka ława przysięgłych, po konsultacjach ze specjalnym prokuratorem Jaworskim, jednogłośnie zagłosowała za przekazaniem raportu sędziemu Sirice, a następnie komisji w Izbie Reprezentantów³²⁶. Potocznie nazywany „Mapą drogową ws. Watergate” dla Izby Reprezentantów, wraz z załącznikami pozostawał nieujawniony przez kolejne dekady i upubliczniono go dopiero w październiku 2018 r. Również pierwszego dnia marca 1974 r. wielka ława przysięgłych wystosowała oskarżenia o tuszowanie afery Watergate wobec tzw. „siedmiorga od Watergate”³²⁷ – Charlesa Colsona, Johna Ehrlichmana, H.R. Haldemana, Roberta Mardiana³²⁸, Johna Mitchella,

³²³ H. Res. 803, 93rd Congress (1973-1974), *Resolution providing appropriate power to the Committee on the Judiciary to conduct an investigation of whether sufficient grounds exist to impeach Richard M. Nixon, President of the United States*.

³²⁴ James Naughton, *House, 410-4, Gives Subpoena Power In Nixon Inquiry*, New York Times, 7 lutego 1974 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1974/02/07/archives/house-4104gives-subpoena-power-in-nixon-inquiry-judiciary-panel-is.html> [dostęp: 16.09.2024]

³²⁵ Artykuł II, Sekcja 4 Konstytucji USA. Cyt. za: Małgorzata Król-Bogomilska, dz. cyt., s. 25

³²⁶ „Mapa drogową” i towarzyszące jej załączniki przez kolejne dekady pozostawały nieujawnione. Upubliczniono je dopiero w październiku 2018 r.

³²⁷ Termin ten był także niekiedy stosowany na początkowym etapie afery wobec piątki włamywaczy do kompleksu Watergate i ich przełożonych „hydraulików”, Hunta i Liddyego.

³²⁸ Robert Mardian był doradcą Johna Mitchella i radcą zatrudnionym przez CREEP. Reprezentował CREEP w cywilnym procesie wytoczonym komitetowi przez DNC. Zarzut postawiono mu w oparciu o zeznanie Jeba Magruder, zgodnie z którym Mardian tuż po zatrzymaniu włamywaczy w siedzibie DNC miał nakłaniać Gordona Liddyego, by ten zmusił prokuratora generalnego Kleindiensta do uwolnienia Jamesa McCorda

Kennetha Parkinsona³²⁹ i Gordona Strachana³³⁰. Samego Nixona uznano za „współodpowiedzialnego bez zarzutów”, jednak fakt ten nie został ujawniony i był znany wyłącznie wąskiemu gronu. Radca ds. Watergate James St. Clair przeanalizował materiał zebrany w oskarżeniach o tuszowanie afery, by ustalić, jakich obszarów dotyczyć mogą materiały przekazane komisji Izby Reprezentantów. Uzgodnił z Haigiem i Nixonem, że nie ma sensu podejmować próby zablokowania przekazania raportu i najbezpieczniej będzie okazać gotowość do współpracy z Kongresem. Obaj przystali na plan St. Claira, w związku z czym 6 marca Biały Dom ogłosił, że dobrowolnie przekazuje komisji wszystkie materiały, które w minionych miesiącach przekazał specjalnemu prokuratorowi.

20 marca komisja wymiaru sprawiedliwości opublikowała raport poświęcony konstytucyjnym podstawom impeachmentu prezydenta. Odnosił się zarówno do historii impeachmentu w Stanach Zjednoczonych, jak również samego procesu powstawania amerykańskiej konstytucji. W tym kontekście, zawierał nawiązania do angielskiego porządku prawnego, który w XVIII wieku był jedynym znanym twórcą konstytucji przykładem funkcjonowania mechanizmu impeachmentu. Personel komisji przyjął w raporcie poniższą argumentację:

Chociaż można argumentować, że niektóre artykuły impeachmentu³³¹ oskarżały o zachowanie stanowiące przestępstwo, a zatem przestępczość była istotnym elementem, lub że niektóre oskarżały o zachowanie niebędące przestępstwem, a zatem przestępczość nie jest niezbędna, faktem jest, że w praktyce angielskiej i kilku amerykańskich impeachmentów kwestia przestępczości nie została w ogóle podniesiona. Nacisk został położony na znaczące skutki tego postępowania – podważenie integralności urzędu, lekceważenie obowiązków konstytucyjnych i przysięgi, arogancja władzy, nadużycie mechanizmów rządowych, niekorzystny wpływ na system rządowy. Oczywiście jest, że takie skutki mogą zostać wywołane w sposób nie będący w zakresie prawa karnego. Prawo karne i sądy zostały ustanowione, by

przed ujawnieniem jego tożsamości. Mardian odpiął ten zarzut, a sam Liddy twierdził, że taki telefon wykonał do niego Magruder, a nie Mardian. Został później uniewinniony.

³²⁹ Kenneth Parkinson był radcą zatrudnionym przez CREEP. Reprezentował CREEP w cywilnym procesie wytoczonym komitetowi przez DNC, przejmując obowiązki od Roberta Mardiana. Zarzut dotyczył utrudniania śledztwa – wielka ława przysięgłych uznała, że działania Parkinsona były motywowane politycznie. Został później uniewinniony.

³³⁰ Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 117-120.

³³¹ W procesie impeachmentu „artykuły” stanowią formalne zarzuty, które są przedstawiane funkcjonariuszowi publicznemu, wobec którego toczy się proces. Po uzgodnieniu artykułów impeachmentu i ich przegłosowaniu w niższej Izbie Kongresu, Senat decyduje o winie bądź jej braku w osobnych głosowaniach wobec każdego z artykułów.

kontrolować postępowanie jednostek. Impeachment został opracowany przez [brytyjski] Parlament, aby poradzić sobie zarówno z niedostosowaniem standardów karnych, jak i niemocą sądów do postępowań wobec istotnych osób publicznych. Byłoby anomalią, gdyby twórcy, zakazując sankcji karnych w procesie impeachmentu i ograniczając go do usunięcia z urzędu i ewentualnego wyłączenia z pełnienia innych urzędów w przyszłości, mieli na celu ograniczenie podstaw do postawienia zarzutów wyłącznie do postępowania będącego przestępstwem³³².

Wydany tydzień później raport Białego Domu w tej materii stwierdzał z kolei, że podstawę impeachmentu stanowić mogą tylko przestępstwa wymienione w konstytucji lub poważne przestępstwa o charakterze publicznym lub rządowym, będące w zakresie prawa obowiązującego w Stanach Zjednoczonych³³³. Równolegle opublikowany został trzeci raport, przygotowany przez Departament Sprawiedliwości, w którym przedstawione zostały argumenty potwierdzające obydwie interpretacje „ciężkiego przestępstwa lub wykroczenia”:

Podstawową kwestią jest to, czy „ciężkie przestępstwo lub wykroczenie” musi być przestępstwem na gruncie prawa karnego. Pogląd, że wymagane jest zachowanie o charakterze przestępczym, został potwierdzony między innymi przez reprezentantów sędziego Chase’a w 1804 r.³³⁴, Andrew Johnsona w 1868 r.³³⁵ i Williama O. Douglasa w 1970 r.³³⁶ Podstawę dla tego poglądu stanowi język konstytucji. „Przestępstwo”, „wykroczenie” i „skazanie” są terminami stosowanymi w prawie karnym. Większość innych odniesień do impeachmentu w konstytucji jest w kontekście sugerujących

³³² Staff of the Impeachment Inquiry, House Committee on the Judiciary, 93rd Congress, *Report on Constitutional Grounds for President Impeachment*, U.S. Government Printing Office 1974, s. 26-27, tłum. własne.

³³³ United States House of Representatives, *A History of the Committee on the Judiciary 1813–2006*, U.S. Government Printing Office 2007, s. 121.

³³⁴ Samuel Chase był sędzią Sądu Najwyższego oskarżonym w 1804 r. o upolitycznienie sprawowanego urzędu i stronnicze orzekanie. W 1805 r. został uniewinniony w głosowaniu Senatu. Jest jedynym sędzią Sądu Najwyższego w historii USA poddanym impeachmentowi.

³³⁵ Andrew Johnson był 17. Prezydentem USA. W procesie impeachmentu został oskarżony o naruszenie ustawy Tenure of Office Act, zakazującej prezydentowi usuwanie sekretarzy ze sprawowanych funkcji bez uzyskania zgody Senatu. Jako pierwszy prezydent w historii USA został poddany impeachmentowi, jednak w senackim głosowaniu zabrakło jednego głosowania do usunięcia go z urzędu. W 1887 r. Kongres uchylił ustawę Tenure of Office Act, zaś w 1926 r. Sąd Najwyższy rozstrzygając sprawę *Myers v. United States* stwierdził, że ustawa ta była niekonstytucyjna.

³³⁶ William O. Douglas był sędzią Sądu Najwyższego oskarżonym w 1970 r. o konflikt interesów związany z pobraniem wynagrodzenia za publikację artykułów w prywatnych czasopismach. Śledztwo zakończono przed głosowaniem w sprawie poddania impeachmentowi.

postępowanie karne. Można więc twierdzić, że język konstytucji jest wystarczająco jasny, iż nie ma konieczności uciekania się do innych źródeł.

Stanowisko, że naruszenie prawa nie jest warunkiem wstępnym impeachmentu, opiera się na przekonaniu, że zasadniczym celem procesu impeachmentu nie jest ukaranie jednostki, ale ochrona społeczeństwa przed rażącym nadużyciem władzy. Tak więc, choć nie wszystkie przestępstwa osiągnęłyby poziom zarzutu w procesie impeachmentu, niektóre rodzaje działań o charakterze nie przestępczym, według tej opinii, mogłyby uzasadniać usunięcie ze stanowiska³³⁷.

Rozbieżne interpretacje konstytucyjnych podstaw nie były jedynym problemem we współpracy Białego Domu z Kongresem i specjalnym prokuratorem – Doar i Rodino oraz Jaworski domagali się dostępu do kolejnych nagrań. Ponieważ negocjacje nie postępowały, 11 kwietnia komisja wymiaru sprawiedliwości formalnie zażądała przekazania w ciągu dwóch tygodni dodatkowych czterdziestu dwóch nagrań. Tydzień później analogiczne żądanie wysunął Jaworski, jednak dotyczyło ono wydania łącznie sześćdziesięciu czterech taśm³³⁸. Nixon pozostawał nieugięty i upierał się, by nie wydawać nagrań, jednak St. Clair wspólnie z Buzhardtem argumentowali, że bierność będzie odebrana jako zatajenie, co będzie prowadzić do zarzutu o lekceważenie Kongresu i impeachmentu – administracja musiała pójść na ugodę. Jednocześnie Buzhardt zgadzał się z Nixonem, że nie można od tak wydać taśm. Rzecznik Ronald Ziegler zwracał uwagę na wulgarny język oraz kwestie nie dotyczące Watergate, które pojawiały się w nagraniach, a negatywnie wpłynęłyby na wizerunek prezydenta. Pod pozorem ich ocenzurowania zdecydowano o dokonaniu transkrypcji w celu przekazania ich komisji. Ostatecznego przeglądu dokonywał Nixon, usuwając obszerne fragmenty, w tym te dotyczące Watergate. Buzhardt i St. Clair starali się przekonać Haiga i samego prezydenta, że takie działanie jest niedozwolone, jednak Nixon upierał się, że nagrania są jego własnością i w związku z tym ma prawo decydować, jaka ich część zostanie przekazana komisji. Nixon kontynuował więc edycję transkrypcji, jednak w asyście obydwu radców, którym udało się przekonać prezydenta do pozostawienia niektórych fragmentów. Przyjęto argumentację, że brakujące fragmenty odnosiły się do działań doradców prezydenta i były wyłącznie jego rozważaniami, a nie dotyczyły działań Nixona, w związku z czym nie były istotne.

³³⁷ *Legal Aspects of Impeachment: An Overview*, aut. Biuro Radcy Prawnego – Departament Sprawiedliwości, Departament Sprawiedliwości 1974, s. 7-9, tłum własne.

³³⁸ Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 124.

Tej opinii w dalszym ciągu nie podzielali Buzhardt i St. Clair, jednak byli zgodni co do potrzeby przekazania jakichkolwiek materiałów komisji, nawet jeżeli zostały uprzednio zredagowane. Opracowali też argumentację, która miała nakłonić Nixona do ostrożnych zmian – gdy członkowie komisji wymiaru sprawiedliwości zapoznają się z mocno zredagowanymi materiałami, będą mogli chcieć zweryfikować ich treść z oryginalnymi nagraniami. Gdyby wówczas okazało się, że Nixon usunął fragmenty istotne dla śledztwa, skutki byłyby znacznie gorsze, niż związane z ujawnieniem pierwotnej treści poszczególnych fragmentów³³⁹. Jednocześnie obaj zaproponowali Nixonowi powrót do planu opracowanego w grudniu przez Pata Buchanana, który zakładał publikację siedmiu nagrań wcześniej przekazanych specjalnemu prokuratorowi. Byli zdania, że jednoczesne udostępnienie transkrypcji wszystkich taśm, objętość których zająć miała kilkaset stron, wyrządzi mniej szkód, niż gdyby selektywnie dokonywała tego komisja wymiaru sprawiedliwości. Nixon przystał na propozycję, ponieważ był zdania, iż w ten sposób okaże, że niczego nie ukrywa, a opublikowane transkrypcje ostatecznie dowiodą jego niewinności³⁴⁰. Wieczorem 29 kwietnia Nixon w orędziu telewizyjnym ogłosił, że zamiast taśm wyda komisji Izby Reprezentantów transkrypcje, a ponieważ Watergate stało się sprawą publicznego zainteresowania, materiały te zostaną również upublicznione³⁴¹. Transkrypcje z łącznie sześćdziesięciu czterech nagrań zostały przekazane komisji i mediom w kolejnym dniu. Demokraci w komisji wymiaru sprawiedliwości natychmiast poinformowali Białą Dom, że nie są one wystarczające w świetle żądania wysuniętego przez komisję.

Także pod koniec kwietnia John Doar ogłosił siedem obszarów, wokół których skupiły się dochodzenia personelu komisji wymiaru sprawiedliwości. Podczas gdy jeden z nich dotyczył bezpośrednio sprawy włamania do Watergate i tuszowania afery, pozostałe związane były z funkcjonowaniem jednostki „hydraulików”, zeznaniami podatkowymi Nixona, naruszenia przepisów antymonopolowych, finansowania kampanii przez korporacje, wpłat od zamożnych darczyńców oraz śledztwa Komisji Papierów Wartościowych i Giełd (*Securities and Exchange Commission, SEC*)³⁴².

³³⁹ Tamże, s. 129.

³⁴⁰ Tamże, s. 130.

³⁴¹ Tamże, s. 142.

³⁴² David Rosenbaum, *Doar Says Inquiry Is Concentrating on 7 Areas of Allegations Against Nixon*, The New York Times, 26 kwietnia 1974 r., s. 20, <https://www.nytimes.com/1974/04/26/archives/doar-says-inquiry-is-concentrating-on-7-areas-of-allegations.html> [dostęp: 16.09.2024]

W kwestii samego żądania Jaworskiego i wydania oryginalnych taśm, Nixon powoływał się na przywilej egzekutywy³⁴³. Prokuratorzy prowadzący sprawę uważali, że należy ujawnić fakt o uznaniu Nixona przez wielką ławę przysięgłych „współkonspiratorem bez zarzutów”, co mógł uczynić Jaworski, który miał się pojawić na przesłuchaniu przed komisją wymiaru sprawiedliwości Izby Reprezentantów. Specjalny prokurator opracował kompromis, z którym zwrócił się do Haiga i St. Claira – jeżeli Nixon wyda dwadzieścia najbardziej istotnych z sześćdziesięciu czterech nagrań, prokuratorzy wstrzymają się z ujawnieniem informacji o współudziale prezydenta. Haig był zwolennikiem pójścia na kompromis, czemu jednak sprzeciwiał się St. Clair oraz Buzhardt. Szef personelu starał się nakłonić prezydenta, by ten przystał na kompromis, jednak Nixon, po kolejnym odsłuchaniu wybranych nagrań, pozostawał nieugięty w kwestii ich przekazania³⁴⁴. Dla Jaworskiego był to wyraźny sygnał, że taśmy stanowią dla Nixona większe zagrożenie niż fakt ujawnienia decyzji wielkiej ławy przysięgłych³⁴⁵. W kolejnych tygodniach prokurator specjalny dążył do wyegzekwowania żądania na drodze sądowej, podobnie jak prawie rok wcześniej jego poprzednik, Archibald Cox. 20 maja sędzia Sirica wydał wyrok nakazujący przekazanie nagrań, a termin jego wykonania bądź odwołania się do Sądu Apelacyjnego upływał 31 maja. Wśród Republikanów w Kongresie zaczęło się budzić wówczas przekonanie, że Nixon może stanowić dla partii ciężar, który negatywnie wpłynie na wynik w listopadowych wyborach połówkowych do Kongresu i jego ewentualna rezygnacja byłaby pożądana³⁴⁶.

II.VI. Wpływ przesłuchań w Izbie Reprezentantów i zaangażowania Sądu Najwyższego na śledztwo Jaworskiego

9 maja rozpoczęły się oficjalne przesłuchania w sprawie impeachmentu przed komisją wymiaru sprawiedliwości Izby Reprezentantów, których zaledwie pierwsze kilkanaście minut było jawne – członkowie komisji szybko zdecydowali o prowadzeniu zamkniętych przesłuchań. W pierwszych dniach personel komisji przedstawił kongresmenom zebrane dowody dotyczące przede wszystkim nadużycia władzy przez Nixona w sprawie Watergate

³⁴³ Fred Emery, dz. cyt., s. 431.

³⁴⁴ Tamże, s. 432.

³⁴⁵ Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 157.

³⁴⁶ Kalkulacja ta nie była oparta wyłącznie o sondaże. W 1974 r., w okresie od 18 lutego do 4 czerwca, odbyło się sześć specjalnych wyborów do Kongresu, w celu uzupełnienia do czasu listopadowych wyborów wakatów powstałych wskutek śmierci bądź rezygnacji przez uprzednio sprawujących ten mandat – każdy z nich został wcześniej zdobyty przez Republikanów. W wyborach specjalnych Demokratom powiodło się odbicie pięciu mandatów, jeden pozostał pod kontrolą Partii Republikańskiej.

i trwającego śledztwa, a także nielegalnego finansowania kampanii przez korporacje i pozostałych spraw, zarysowanych w kwietniu przez Rodino. Zebrane dokumenty były w dużym stopniu owocem prac senackiej komisji ds. Watergate, z materiałów której mogła korzystać komisja wymiaru sprawiedliwości. Rodino i Doar mieli więc dostęp m.in. do treści przesłuchań prowadzonych przez komisję Erwina, ale również do tajnej decyzji wielkiej ławy o uznaniu Nixona „współkonspiratorem bez oskarżenia”³⁴⁷. Wraz z przedstawieniem kolejnych faktów w toku przesłuchań bezpośrednio przed komisją wymiaru sprawiedliwości, 15 maja wysunęła ona wobec Nixona dwa żądania wydania kolejnych nagrań oraz wyciągu z prezydenckiego dziennika. W odmownym liście, przesłanym 22 maja do Rodino, prezydent argumentował, że przekazując transkrypcje w kwietniu ujawnił już wszystko, co konieczne dla przeprowadzenia i zakończenia śledztwa i nie podporządkuje się temu, ani żadnemu kolejnemu żądaniu komisji³⁴⁸. Tydzień później, w odpowiedzi na list Nixona, komisja wymiaru sprawiedliwości wydała oświadczenie, iż w kompetencjach prezydenta nie znajduje się decydowanie o znaczeniu poszczególnych materiałów dla śledztwa. Równolegle wydała trzecie żądanie nagrań z kolejnych 45 rozmów prezydenta dotyczących Watergate³⁴⁹. Tego samego dnia sędzia Sirica odmówił przekazania komisji wymiaru sprawiedliwości nagrań, które posiadał, argumentując, iż nie pozwoli na wciągnięcie siebie i władzy sądowniczej w polityczny spór pomiędzy prowadzącymi śledztwo w sprawie impeachmentu i Białym Domem³⁵⁰. W międzyczasie przed komisją wymiaru sprawiedliwości swoją argumentację zaczęła przedstawiać obrona Nixona, na czele z Jamesem St. Clairem.

W połowie maja specjalny prokurator Jaworski zaczął borykać się z kolejnym dylematem dotyczącym postępowania na drodze sądowej w sprawie nagrań. Był przekonany, że Nixon za wszelką cenę będzie próbował uniknąć rozpatrzenia sprawy przez Sąd Najwyższy. Jednocześnie spodziewał się, że Biały Dom odwoła się od wyroku Sirici do Sądu Apelacyjnego, ten po tygodniach obrad orzeknie na jego korzyść, a sprawa

³⁴⁷ Fred Emery, dz. cyt., s. 438.

³⁴⁸ John Herbers, *Nixon Rejects Subpoenas, Tells Rodino He Will Gate No More Watergate Data*, New York Times, 23 maja 1974 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1974/05/23/archives/nixon-rejects-subpoenas-tells-rodino-he-will-get-no-more-wa-terga.html> [dostęp: 16.09.2024]

³⁴⁹ James Naughton, *Move Voted, 28-10*, New York Times, 31 maja 1974 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1974/05/31/archives/move-voted-2810-inquiry-also-will-issue-a-subpoena-for-45-more.html?searchResultPosition=178> [dostęp: 16.09.2024]

³⁵⁰ Anthony Ripley, *Sirica Bars Committee Plea for Tapes*, New York Times, 31 maja 1974 r., s. 9, <https://www.nytimes.com/1974/05/31/archives/sirica-bars-committee-plea-for-tapes-limited-court-function.html?searchResultPosition=10> [dostęp: 16.09.2024]

ostatecznie trafi przed oblicze Sądu Najwyższego. Problem w opinii specjalnego prokuratora stanowił jednak czas, gdyż taki bieg wydarzeń mógł oznaczać wydłużenie procesu nawet o kolejny rok. Jaworski postanowił więc pominąć Sąd Apelacyjny i skierować sprawę bezpośrednio do Sądu Najwyższego. Ujawnienie informacji o uznaniu Nixona „współodpowiedzialnym bez zarzutów” miało stanowić argument, który przekona sędziów Sądu Najwyższego do podjęcia sprawy z pominięciem niższej instancji. Jaworski zlecił swojemu personelowi przygotowanie stosownego wniosku o podjęcie sprawy. Gdy 24 maja St. Clair złożył odwołanie od wyroku Sirici, wniosek Jaworskiego trafił do Sądu Najwyższego³⁵¹. 31 maja sędziowie Sądu Najwyższego podjęli debatę nad wnioskiem Jaworskiego. Po przedstawieniu argumentów przez poszczególnych sędziów i kilku godzinach dyskusji, prezes Sądu Najwyższego Warren Burger ogłosił, że Sąd Najwyższy rozpatrzy spór dotyczący wydania taśm z pominięciem niższej instancji³⁵². Od 1945 r. do tamtego momentu taki tryb został zastosowany przez Sąd Najwyższy tylko dwukrotnie³⁵³.

5 czerwca przed wielką ławą przysięgłych odbyło się przesłuchanie Steve’a Bulla. Podczas niego przekazał listę nagrań, które ponownie w maju odsłuchiwał Nixon, zanim odrzucił propozycję ugody Jaworskiego, co dało wielkiej ławie i specjalnemu prokuratorowi wiedzę na temat tego, które z nagrań zdaniem Nixona są dla niego największym zagrożeniem. Dzień później informacja o określeniu Nixona „współodpowiedzialnym bez zarzutów” przez wielką ławę przysięgłych przestała być tajemnicą – artykuł na ten temat opublikowało na swoich łamach *Los Angeles Times*. Szkody, jakie niosła ze sobą ta informacja, były tym większe, iż w transkrypcji jednego z nagrań dobrowolnie upublicznionej przez Nixona znajdował się fragment rozmowy dotyczący właśnie tej kwestii. Rozmówca Nixona, Henry Petersen z Departamentu Sprawiedliwości, argumentował: „Dla przykładu, ja jestem oskarżony. Ty jesteś współodpowiedzialnym bez zarzutów. Jesteś tak samo winny jak ja”³⁵⁴. 24 czerwca, po sześciu tygodniach przesłuchań w ramach pierwszego etapu postępowania w sprawie impeachmentu Nixona, komisja wymiaru sprawiedliwości wystosowała cztery kolejne wezwania do przekazania jej nagrań i dokumentów związanych z Watergate. Dwa dni później komisja przegłosowała wezwanie pięciu świadków – Alexandra Butterfielda,

³⁵¹ Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 182-183.

³⁵² Tamże, s. 204.

³⁵³ Zbigniew Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era Konfrontacji...* dz. cyt., s. 450.

³⁵⁴ Cyt. za: Fred Emery, dz. cyt., s. 433, tłum. własne.

Johna Deana, Herberta Kalmbacha, Fredericka LaRue³⁵⁵ i Henry'ego Petersena. Jednocześnie na 12 lipca ustalono termin końcowy przesłuchań, po którym komisja miała przejść do debaty nad propozycjami sformułowania artykułów impeachmentu³⁵⁶.

27 czerwca senacka komisja ds. Watergate opublikowała obszerny raport dotyczący działań prezydenta i jego sztabu, tym samym kończąc swoją działalność. Poszczególne rozdziały poświęcone były zarówno zaangażowaniu w sprawę Watergate, jak i innych kwestii, które w dużym stopniu pokrywały się z obszarami śledztw komisji wymiaru sprawiedliwości. W raporcie znalazły się także rekomendacje komisji Ervina odnośnie do poszczególnych obszarów – w przypadku Watergate wydała siedem zaleceń. Pierwsze z nich dotyczyło przyjęcia przez Kongres ustawy powołującej stałe biuro prokuratorskie, które miałyby uprawnienia do stawiania zarzutów karnych członkom władzy wykonawczej. Druga dotyczyła zmiany podejścia Kongresu do przestępstw federalnych, które skutkowały wpływem na wynik wyborczy bądź proces nominacji na stanowisko. Trzecia nakłaniała Kongres do wprowadzenia przepisów zakazujących przedstawicielom władzy wykonawczej i personelowi Białego Domu prowadzenie dochodzeń bądź gromadzenie danych wywiadowczych dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego bez uprzedniej zgody Kongresu. Czwarta dotyczyła zwiększenia nadzoru kongresowych komisji nad bieżącą działalnością agencji wspólnoty wywiadowczej i służb federalnych. Piąta nakłaniała do rozszerzenia przepisów o złożeniu fałszywych zeznań przed wielką ławą przysięgłych bądź przed sądem w ramach skodyfikowanego prawa federalnego³⁵⁷. Szósta postulowała odrzucenie zmian prawa karnego, które były wówczas poddane debacie w Kongresie, zaś siódma nakazywała przegląd przepisów obowiązujących w ramach ustawy *Omnibus Crime Control and Safe Streets Act*³⁵⁸ i ich ewentualnej rewizji bądź rozszerzenia³⁵⁹. W praktyce więc rekomendacje wydane przez komisję Ervina w sprawie Watergate nie dotyczyły ani postępowania wobec prezydenta i jego doradców na drodze

³⁵⁵ Frederick LaRue był zastępcą Johna Mitchella w CREEP, uczestniczył w niektórych spotkaniach dotyczących Operacji Gemstone poprzedzających włamanie do kompleksu Watergate.

³⁵⁶ David Rosenbaum, *Rodino's Inquiry Votes to Summon 5 Key Witnesses*, New York Times, 27 czerwca 1974 r., s. 93, <https://www.nytimes.com/1974/06/27/archives/rodinos-inquiry-votes-to-summon-5-key-witnesses-dean-kalmbach.html> [dostęp: 16.09.2024]

³⁵⁷ 18 U.S. Code §1623.

³⁵⁸ 82 Stat. 197, Public Law 90-351.

³⁵⁹ *The Final Report of the Select Committee on Presidential Campaign Activities, United States Senate*, U.S. Government Printing Office 1974, s. 96-106.

prawnej czy procesu impeachmentu, a doprowadzenia do stanu, który w przyszłości miałby zapobiec podobnym sytuacjom.

8 lipca rozpoczęło się przesłuchanie przed Sądem Najwyższym w sprawie *United States v. Nixon*, dotyczącej wydania nagrań przez prezydenta. Strony reprezentowali Jaworski i St. Clair. Argumentacja specjalnego prokuratora opierała się o stwierdzenie, że prezydent powołując się na przywilej egzekutywy i odmawiając wydania nagrań i jednocześnie publikując zredagowane transkrypcje, dokonywał samodzielnej interpretacji przepisów konstytucyjnych, nad którą w praktyce nie było kontroli. Z kolei radca ds. Watergate skupił się na charakterze sporu pomiędzy specjalnym prokuratorem i prezydentem, który w jego opinii był wewnętrzną sprawą władzy wykonawczej. Istotną dla sprawy argumentację po stronie oskarżycieli przedstawił Philip Lacovara, radca w specjalnym zespole prokuratorskim ds. Watergate, którego Jaworski wybrał do udziału w przesłuchaniach przed Sądem Najwyższym. Lacovara odniósł się do przeszłych wyroków Sądu Najwyższego, które miały wpływ na spory polityczne, jak również przedstawił argumentację w kwestii wykorzystania przez prezydenta przywileju egzekutywy w odniesieniu do rozmów, które wyraźnie były dążeniem do oszustwa i naruszenia prawa³⁶⁰. W kolejnych dniach sędziowie Sądu Najwyższego mieli debatować, a następnie przedstawić wyrok w sprawie. Sam wyrok gotowy był już następnego dnia, długich uzgodnień pomiędzy sędziami wymagała jednak treść argumentacji przygotowana przez prezesa Burgera, która miała ustanowić standard w doktrynie dotyczący przywileju egzekutywy³⁶¹.

Dzień później komisja wymiaru sprawiedliwości rozpoczęła publikację własnych transkrypcji ośmiu nagrań przekazanych przez Nixona po pierwszym żądaniu specjalnego prokuratora, wówczas jeszcze Archibalda Coxa. Znacząco różniły się one od transkrypcji przygotowanych przez Białą Dom, co zdaniem Petera Rodino świadczyło o tym, że tuszowanie afery Watergate przez Nixona w dalszym ciągu trwa i odbywa się za wiedzą Buzhardta, Haiga i St. Claira. Łącznie w ciągu trzech dni komisja opublikowała ponad 4 tysiące stron materiałów dowodowych, część których była jednak ujawniona już wcześniej³⁶². W kolejnych dniach odbyły się ostatnie przesłuchania i obie strony wygłosiły

³⁶⁰ Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 232-235.

³⁶¹ Tamże, s. 262.

³⁶² *House Committee Issues the Voluminous Evidence from Watergate Inquiry*, New York Times, 12 lipca 1974 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1974/07/12/archives/house-committee-issues-the-voluminous-evidence-from-watergate.html> [dostęp: 16.09.2024]

wystąpienia kończące ten etap procedury. Stawało się jasne, że w Izbie Reprezentantów wkrótce przedstawione zostaną artykuły impeachmentu wobec Nixona.

Równolegle do działań Kongresu specjalny prokurator Jaworski prowadził własne przygotowania do zamknięcia sprawy. W toku prowadzonego przez siebie śledztwa postawił zarzuty wielu urzędnikom administracji Nixona i doradcom formalnie związanym z CREEP. W większości przypadków decydowali się oni na ugody proponowane przez Jaworskiego – w zamian za przyznanie się do winy złagodzeniu ulegał wyrok. Jaworski był z tego powodu krytykowany przez opinię publiczną, rozważał jednak warunki ugody wobec Nixona³⁶³. W jego ocenie, dla ochrony urzędu prezydenta i dobra narodowego kluczowe było jak najszybsze zakończenie afery. Chciał więc dążyć do układu, w ramach którego Nixon ustąpiłby z urzędu. Nie miał jednak pewności, jak taki krok z jego strony byłby interpretowany w stosunku do konstytucyjnego uprawnienia Kongresu jakim jest procedura impeachmentu i usunięcia z urzędu. Jaworski zdecydował się więc czekać na dalszy rozwój wydarzeń.

19 lipca komisja wymiaru sprawiedliwości przedstawiła projekt artykułów impeachmentu przygotowany przez Doara. Te odnosiły się do szerszego spektrum spraw niż wyłącznie kwestii powiązanych z aferą Watergate, jak np. zeznania podatkowe Nixona czy podobnie jak rezolucja Drinana z 1973 r., do bombardowania Kambodży³⁶⁴. Zostało to negatywnie odebrane przez część kongresmenów, którzy oczekiwali, że postępowanie skupi się na „ciężkich przestępstwach” związanych bezpośrednio z aferą Watergate. Propozycje poszczególnych artykułów miały zostać poddane publicznej debacie wśród członków komisji.

24 lipca, w dniu, w którym w Izbie Reprezentantów rozpoczynała się debata nad artykułami impeachmentu, Sąd Najwyższy przedstawił rozstrzygnięcie sprawy *United States v. Nixon*³⁶⁵. W jednogłośnym wyroku³⁶⁶ sędziowie podtrzymali apelację

³⁶³ Lesley Oelsner, *Watergate Plea Bargains Are Defended by Jaworski*, New York Times, 19 czerwca 1974 r., s. 93, <https://www.nytimes.com/1974/06/19/archives/watergate-plea-bargains-are-defended-by-jaworski-replying-to.html> [dostęp: 16.09.2024]

³⁶⁴ Fred Emery, dz. cyt., s. 443.

³⁶⁵ *United States v. Richard Milhous Nixon, President of the United States, et al.*, 418 U.S. 683 (1974), <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep418/usrep418683/usrep418683.pdf> [dostęp: 16.09.2024]

³⁶⁶ W sprawie *United States v. Nixon* głosowało ośmioro sędziów Sądu Najwyższego, William Rehnquist wyłączył się ze sprawy, ponieważ przed nominacją w skład sądu, był członkiem administracji Nixona za jego pierwszej kadencji (w latach 1969-1971), w roli zastępcy prokuratora generalnego (*Assistant Attorney General*) w Departamencie Sprawiedliwości.

Jaworskiego. W opinii prezesa Burgera, która stanowiła uzupełnienie i uzasadnienie wyroku, sędziowie przyznali obowiązywanie przywileju egzekutywy, na który wielokrotnie powoływał się Nixon, stwierdzili jednak, że nie może mu on zapewniać bezwarunkowego immunitetu w postępowaniach sądowych niezależnie od okoliczności³⁶⁷. Nixon został zmuszony do przekazania żądanych sześćdziesięciu czterech nagrań sędziemu Sirice, który następnie miał zdecydować, czy ich szczegółowa treść jest istotna dla postępowania specjalnego prokuratora oraz procesu impeachmentu, i jednocześnie nie zagraża bezpieczeństwu narodowemu. Jednogłośny wyrok w sprawie³⁶⁸ utrudniał też ewentualne próby jego częściowego wykonania – w przypadku podzielonego głosowania Sądu Najwyższego swoją opinię przedstawiają także sędziowie, którzy głosowali przeciw i których argumentacja oraz wykładnia stanowić mogłaby podstawę do uchylania się od pełnego wykonania wyroku.

Gdy tylko Nixon został poinformowany o wyroku Sądu Najwyższego przez Buzhardta i Haiga, zlecił natychmiast temu pierwszemu zapoznanie się z nagraniem rozmowy z Haldemanem z 23 czerwca 1972 r. – „Może być problem z taśmą z 23 czerwca, Fred. Przyjrzyj się jej i daj znać Alowi”³⁶⁹. Jeszcze przed przystąpieniem do jego odsłuchania, Buzhardt mógł domyślać się, dlaczego w opinii prezydenta może być ona problematyczna – w oświadczeniu z 22 maja 1973 r., przekazanemu komisji wymiaru sprawiedliwości Izby Reprezentantów, St. Clair wyraźnie zaprzeczał, jakoby jakiekolwiek instrukcje, które Nixon miał wydać Haldemanowi 23 czerwca 1972 r. miały charakter polityczny. Buzhardt szybko zrozumiał, że jednym z tematów rozmowy w tym nagraniu jest afera Watergate, a Haldeman odnosi się do śledztwa w tej sprawie w sposób świadczący o tym, że obaj wcześniej rozmawiali już o tej sprawie:

Przechodząc do śledztwa, wiesz, sprawy włamania do Demokratów, ponownie jesteśmy w problematycznej sferze, ponieważ FBI nie jest pod kontrolą, bo Gray nie wie dokładnie, jak ich kontrolować, i mają swoje śledztwo, które prowadzi do

³⁶⁷ *United States v. Richard Milhous Nixon...* dz. cyt.

³⁶⁸ Dla Nixona i jego doradców jednomyślność sędziów była zaskoczeniem. Choć od momentu, w którym prezes Burger zdecydował się pominąć niższą instancję i przenieść decyzję dotyczącą wydania nagrań bezpośrednio przed Sąd Najwyższy, zdawali sobie sprawę, że wyrok może nie być dla nich korzystny, oczekiwali jednak, że wszyscy bądź część z nominowanych przez Nixona sędziów uczestniczących w sprawie, tzn. Warren Burger, Harry Blackmun i Lewis Powell, zdecyduje się zagłosować przeciw wydaniu taśm przez prezydenta.

³⁶⁹ Cyt. za: Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 263, tłum. własne.

produktywnych obszarów (...) i zmierza to w niektórych kierunkach, których byśmy sobie nie życzyli³⁷⁰.

Dla Buzhardta stało się wówczas jasne, że wcześniejsza rozmowa prezydenta i Haldemana o Watergate musiała się znajdować na brakującym osiemnastoipółminutowym fragmencie z taśmy z 20 czerwca 1972 r. Do identycznej konkluzji doszedł Haig, gdy tylko Buzhardt poinformował go o swoim odkryciu. Ujawnienie tej relacji między obydwojma nagraniami rozwiąłoby jednocześnie wszelkie wątpliwości dotyczące celowości usunięcia fragmentu. Obaj rozumieli, że choć instrukcja wydana przez Nixona formalnie nie była raczej utrudnianiem śledztwa, a nadużyciem władzy, a więc i tak stanowiła podstawę do wszczęcia procedury impeachmentu. Dalsza część rozmowy z 23 czerwca odnosiła się do planu porzucenia przez FBI śledztwa pod naciskiem dyrektorów CIA. Prezydent, po przedstawieniu szczegółów planu, który opracował Mitchell, wydał zgodę by Eirlichman i Haldeman spotkali się z Helmsem i Waltersem w celu nakłonienia ich do wywarcia nacisku na FBI i Graya. Był to twardy dowód świadczący o zainicjowaniu przez Nixona działań utrudniających śledztwo. Cała rozmowa z Haldemanem przeczyła też tezie prezydenta, iż o zaangażowaniu swoich doradców w tuszowanie afery Watergate dowiedział się dopiero od Deana w marcu 1973 r. Buzhardt i Haig podjęli natychmiastowe rozważania o możliwych działaniach. Zdaniem pierwszego najrozsądniejszym rozwiązaniem było odstąpienie od przekazania nagrań, a to byłoby możliwe zgodnie z prawem w przypadku rezygnacji Nixona z urzędu. Rezygnacja przerwałaby postępowania w sprawie impeachmentu Nixona, w związku z czym komisja wymiaru sprawiedliwości nie potrzebowałaby już nagrań. Interpretacja Buzhardta w tej sprawie, choć okazała się zgodna z późniejszym przebiegiem wydarzeń, była jednak ułomna. Kongres w przeszłości kontynuował procedury impeachmentu wobec urzędników, którzy ustąpili ze stanowiska, nie było więc przeciwwskazań, by kontynuowali ją więc także wobec Nixona, nawet po jego rezygnacji³⁷¹. Z kolei w przypadku śledztw specjalnego prokuratora i jego żądania nagrań,

³⁷⁰ Cyt. za: Tamże, s. 267, tłum. własne.

³⁷¹ Precedens na gruncie amerykańskiego prawa w tej sprawie ustanowił impeachment i proces w Senacie wobec Sekretarza Wojny w administracji Ulyssesa S. Granta, Williama Belknapa. Był on jednym z grupy urzędników zamieszanych w liczne afery korupcyjne tejże administracji. Śledztwa antykorupcyjne, które prowadzili Demokraci w Kongresie, ujawniły, że Belknap czerpał korzyści finansowe z kontraktu na prowadzenie faktorii handlowej w Forcie Sill – miał się na tym układowie wzbogacić o 25 tys. dol. W dniu, w którym Izba Reprezentantów miała głosować nad impeachmentem Belknapa, złożył rezygnację, którą Grant natychmiast przyjął. Izba Reprezentantów zdecydowała jednak, że podejmie głosowanie i jednogłośnie postawiła Belknapa w stan oskarżenia, w oparciu o pięć sformułowanych artykułów impeachmentu. Senat kontynuował procedurę, wysłuchując argumentacji stron w procesie i wzywając kilkudziesięciu świadków

jedynym rozwiązaniem było ulaskawienie wszystkich zamieszanych w aferę. Odstąpienie od wykonania wyroku Sądu Najwyższego zdaniem Buzhardta wymagała zarówno ulaskawień, jak i rezygnacji Nixona. Za rezygnacją przemawiał też fakt wprowadzenia w błąd komisji wymiaru sprawiedliwości Izby Reprezentantów na temat rozmowy z 23 czerwca, w związku z którym St. Clair lub sam Nixon musieliby dokonać korekty. Jedynym innym rozwiązaniem, jakie dostrzegał Buzhardt, było przekazanie nagrań.³⁷²

26 lipca St. Clair zwrócił się do sędziego Sirici z formalnym wnioskiem o wydłużenie czasu na przekazanie wszystkich nagrań. Wówczas Sirica zażądał, by St. Clair wysłuchał wszystkich nagrań, by posiadał szczegółową wiedzę o ich treści i mógł odpowiadać na pytania sądu. Miało to istotną konsekwencję – w przypadku wstrzymywania się od ujawnienia posiadanej wiedzy St. Clair mógł być pociągnięty do odpowiedzialności prawnej. Z tego powodu wcześniej odmawiał Buzhardtowi i Haigowi, gdy Ci starali się nakłonić go do wysłuchania nagrań. Z kolei szczegółowe, choć restrykcyjne nowe ramy czasowe przekazania nagrań St. Clair miał ustalić ze specjalnym prokuratorem Jaworskim. Po analizie nagrania z 23 czerwca St. Clair nie tylko zgadzał się z konkluzją Buzhardta, ale ponadto był zdania, że w związku z przekazaniem nieprawdziwego oświadczenia komisji Izby Reprezentantów, sam mógłby zostać oskarżony o utrudnianie śledztwa³⁷³. W kolejnych dniach nagrania z 23 czerwca wysłuchali także Haig oraz Ziegler, którzy także nie widzieli szans na obronę wcześniejszej argumentacji prezydenta.

27 lipca, po trzech dniach debaty, komisja wymiaru sprawiedliwości stosunkiem głosów 27 do 11 przegłosowała pierwszy z artykułów impeachmentu – utrudnianie pracy wymiaru sprawiedliwości. Treść artykułu wskazywała wachlarz środków, z których Nixon mógł bądź skorzystał, by tuszować aferę i blokować dochodzenia³⁷⁴. Precyzyjny cel tych

na przesłuchania, która zwieńczona była głosowaniami nad każdym z pięciu artykułów. W żadnym z nich nie udało się uzyskać wymaganej większości 2/3 głosów (wynik każdego z pięciu głosowań wynosił 35 do 25, potrzebne było co najmniej 40 głosów), w związku z czym Belknap został oczyszczony z zarzutów. Prawie pół wieku po aferze Watergate amerykański Senat rozważał, czy kontynuować procedurę wobec Donalda Trumpa, który wówczas nie pełnił już urzędu i rozpoczynać proces stanowiący kontynuację impeachmentu, który Izba Reprezentantów przeprowadziła jeszcze w trakcie kadencji Trumpa. Większość senatorów zagłosowała za jego rozpoczęciem.

³⁷² Informacje zawarte w tym akapicie pochodzą z: Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 268-273.

³⁷³ Fred Emery, dz. cyt., s. 456.

³⁷⁴ Należy podkreślić, że komisja wymiaru sprawiedliwości poddając artykuły impeachmentu pod głosowanie nadal nie miała pełnej wiedzy na temat zaangażowania Nixona, w związku z czym w artykule posłużono się sformułowaniem „co najmniej jednego” z wymienionych środków, jakich Nixon mógł użyć do utrudniania śledztwa.

działań określony został jako „opóźnianie, wstrzymywanie i utrudnianie dochodzenia w sprawie tak bezprawnego wejścia [do siedziby DNC – przyp. M.M. Piotrowski]; tuszowanie, ukrywanie i ochrona odpowiedzialnych osób; ukrywanie istnienia oraz zakresu innych nielegalnych tajnych działań”³⁷⁵. Poparcie dla tego zarzutu okazało się być większe niż powszechnie przewidywano – do wszystkich 21 Demokratów w komisji głosujących „za” dołączyło 6 Republikanów. Obaliło to argumentację obrońców prezydenta, że śledztwo w sprawie impeachmentu było upartyjnione, prowadzone przez „kangurzy sąd” i stanowiło „polowanie na czarownice”³⁷⁶. Jednocześnie zaczęto spodziewać się podobnego, ponadpartyjnego poparcia w sprawie pozostałych artykułów, a po ich przyjęciu, także w głosowaniu o postawienie prezydenta w stan oskarżenia przed pełnym składem Izby Reprezentantów³⁷⁷. W kolejnych dniach komisja przyjęła następne artykuły impeachmentu. Drugi z nich, przegłosowany 29 lipca stosunkiem głosów 28 do 10, dotyczył nadużycia władzy. Autorzy stwierdzali, że prezydent wielokrotnie angażował się w działania naruszające konstytucyjne podstawy, zaburzał działanie systemu sprawiedliwości oraz naruszał uprawnienia podmiotów władzy wykonawczej na własne potrzeby³⁷⁸. Ponownie w treści została wymieniona lista środków, którymi Nixon mógł się posłużyć. Trzeci z przyjętych artykułów – niestosowanie się do wezwań Izby Reprezentantów – został przegłosowany 30 lipca stosunkiem 21 do 17, przy czym kongresmeni nie głosowali po partyjnej linii – z obu partii wyłamało się po dwoje kongresmenów, równoważąc bilans głosowania. W artykule wymienione zostały konkretne wezwania komisji wymiaru sprawiedliwości – z 11 kwietnia, 15 i 30 maja oraz 24 czerwca 1974 r. – do przedłożenia nagrań, które Nixon zignorował³⁷⁹. W przypadku wszystkich trzech artykułów zdecydowano się na raczej ogólnikową formułę skonstruowania oskarżeń i niewchodzenia na zbyt duży poziom szczegółowości, co mogłoby ograniczyć zakres dopuszczonego materiału dowodowego w ewentualnym postępowaniu³⁸⁰. Tego samego dnia komisja poddała pod głosowanie jeszcze kolejne dwa

³⁷⁵ Cyt. za: United States House of Representatives, *A History...* dz. cyt., s. 124, tłum. własne.

³⁷⁶ Nixon i jego doradcy wielokrotnie określali śledztwo ws. impeachmentu jako „polowanie na czarownice”. Ten sam termin w odniesieniu do śledztw specjalnego prokuratora (omówione w rozdziale V tej pracy) i Kongresu stosował w latach 2017-2020 prezydent Donald Trump.

³⁷⁷ *The Congress: The Fateful Vote to Impeach*, Time, 5 sierpnia 1974 r., <http://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,879405-1,00.html> [dostęp: 16.09.2024]

³⁷⁸ United States House of Representatives, *A History...* dz. cyt., s. 125.

³⁷⁹ Tamże, s. 127.

³⁸⁰ *The Congress: The Fateful Vote...* dz. cyt.

artykuły, dotyczące bombardowania Kambodży i zeznań podatkowych Nixona, oba odrzucone stosunkiem głosów 12 do 26³⁸¹.

Poparcie dla postawienia Nixona w stan oskarżenia stopniowo rosło. Po głosowaniach komisji wymiaru sprawiedliwości lider republikańskiej mniejszości w Izbie Reprezentantów John Rhodes spodziewał się, że za impeachmentem prezydenta opowiedzieć może się ponad 300 kongresmenów, co oznaczałoby jego poparcie przez ponad 60 Republikanów. Z kolei lider republikańskiej mniejszości w Senacie Hugh Scott szacował, że do Demokratów dołączyć może co najmniej kilku Republikanów, co zbliżało bilans ewentualnego głosowania w sprawie stwierdzenia winy ku wymaganym do skazania 67 głosów³⁸². Po głosowaniach nad poszczególnymi artykułami, komisja wymiaru sprawiedliwości musiała przygotować raport, szczegółowo omawiający każdy z wysuwanych wobec prezydenta zarzutów, który miał zostać przedstawiony pełnemu składowi Izby Reprezentantów, a następnie poddany debacie, przed głosowaniem izby nad poszczególnymi artykułami impeachmentu. Spodziewano się, że debata przed pełnym składem Izby Reprezentantów będzie mogła rozpocząć się w ciągu dwóch tygodni³⁸³. Zakładając szybkie działania w niższej izbie Kongresu i przyjmując, że impeachment zostanie przegłosowany, uwzględniając formalne procedury i czas na przygotowanie dla obu stron, proces w Senacie mógł ruszyć w połowie września³⁸⁴.

II.VII. Rezygnacja Nixona z urzędu i konsekwencje dla śledztwa specjalnego prokuratora

30 lipca St. Clair przekazał sędziemu Sirice pierwszą partię 20 z 64 nagrań, reszta miała zostać przekazana w kolejnych dniach³⁸⁵. 31 lipca na naradę do Haiga udali się Buzhardt i St. Clair, którzy jako prawnicy byli przekonani o nieuchronności konsekwencji dla prezydenta wynikających z rozmowy z 23 czerwca. Nagranie między innymi tej rozmowy miało zostać przekazane sędziemu Sirice 2 sierpnia, obaj prawnicy chcieli więc przekonać Nixona, by ten zrezygnował zanim rozmowa zostanie ujawniona. Jednocześnie cała trójka doradców zastanawiała się, na ile zgodne z konstytucją jest namawianie do rezygnacji

³⁸¹ Fred Emery, dz. cyt., s. 454.

³⁸² Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 302.

³⁸³ Tamże, s. 309.

³⁸⁴ *The Congress: The Fateful Vote...* dz. cyt.

³⁸⁵ Nagrania były też stopniowo udostępniane opinii publicznej, jednak dopiero po ich obróbce i usunięciu kwestii dotyczących bezpieczeństwa narodowego. Jak pisze Zbigniew Lewicki w „Historia cywilizacji amerykańskiej. Era konfrontacji 1941-1980”, proces ten zakończył się dopiero w 2013 r.

prezydenta, wybranego przez obywateli na najwyższy w państwie urząd, przez urzędników będących jego doradcami i czy takie działanie nie nosi znamion zamachu stanu³⁸⁶. Haig zgodził się z prawnikami i chciał, by przedstawili swoją ocenę Nixonowi, ten jednak nie chciał się z nimi spotkać, wiedząc, iż chcą mu rekomendować rezygnację, co sam uważał za przejaw ich przyznania się do porażki. W tym czasie zespół pracowników Białego Domu pod kierownictwem Haiga równolegle szykował się do przygotowania odpowiedzi i obrony na każdy z artykułów impeachmentu przed Izbą Reprezentantów i w procesie senackim. Haig zdecydował jednak, że nie ujawni zespołowi informacji o treści rozmowy z 23 czerwca, nie było to więc przedmiotem ich działań³⁸⁷.

1 sierpnia, w związku z przygotowaniem transkrypcji rozmowy prezydenta z Haldemanem z 23 czerwca 1972 r., jej szczegóły poznał także Haig. Szybko doszedł do konkluzji, że w najlepszym interesie narodu i samego prezydenta jest rezygnacja z urzędu. W tym duchu wspólnie z Buzhardtem przygotowali listę możliwych wariantów działań dla Nixona: tymczasowe ustąpienie z urzędu na mocy XXV noweli do Konstytucji, przeczekanie decyzji o rezygnacji co najmniej do momentu głosowania Izby Reprezentantów nad impeachmentem, przeprowadzenie w Kongresie głosowania potępiającego prezydenta zamiast procedury impeachmentu, ułaskawienie samego siebie i rezygnacja³⁸⁸, ułaskawienie wszystkich zamieszanych w aferę Watergate i rezygnacja oraz rezygnacja i liczenie na ułaskawienie przez następcę³⁸⁹. Haig postanowił także poinformować wiceprezydenta Geralda Forda (1973-1974) o zagrożeniu, jakie stanowi nagranie rozmowy z 23 czerwca i o związanej z tym rychłej możliwości objęcia przez niego urzędu prezydenta w drodze sukcesji oraz o opcjach rezygnacji przygotowanych dla Nixona.

5 sierpnia nagranie rozmowy Nixona z Haldemanem zostało przekazane prokuratorowi Jaworskiemu i opublikowane. Ujawnienie opinii publicznej faktu o wykorzystaniu przez prezydenta CIA do tuszowania afery Watergate wpłynęło nawet na Republikanów, którzy dotychczas bronili Nixona. Dotyczyło to także członków komisji wymiaru sprawiedliwości Izby Reprezentantów, którzy głosowali przeciwko przyjęciu artykułów impeachmentu –

³⁸⁶ Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 312.

³⁸⁷ Tamże, s. 317.

³⁸⁸ Buzhardt uprzednio analizował, czy prezydent ma uprawnienia, by skutecznie ułaskawić sam siebie, a także czy Ford mógłby po objęciu urzędu mógłby ułaskawić Nixona jeszcze przed postawieniem jakichkolwiek zarzutów – w obu przypadkach odpowiedź była twierdząca.

³⁸⁹ Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 325.

po opublikowaniu przez Biały Dom transkrypcji nagrania wraz z oświadczeniem część z nich zapowiedziała, że w trakcie głosowania pełnego składu Izby Reprezentantów odda głos za postawieniem prezydenta w stan oskarżenia. Ówczesny lider większości w Izbie Reprezentantów z Partii Demokratycznej Tip O'Neill szacował, że poparcie dla prezydenta w głosowaniu o postawienie w stan oskarżenia mogło spaść nawet do 75 głosów³⁹⁰. Podobnego stanu rzeczy spodziewał się lider mniejszości Partii Republikańskiej w Senacie Hugh Scott, który szacował, że głosowanie za uniewinnieniem Nixona w procesie senackim rozważa co najwyżej 15 republikańskich senatorów³⁹¹.

Nixon nie chciał zgodzić się na rezygnację, będąc przekonanym, że w dalszym ciągu ma szanse na uniewinniający wynik głosowania w Senacie. Publiczne nakłanianie go do rezygnacji przez kongresmenów określał jako próba puczu legislatury, bez wykorzystania nadanych jej uprawnień do impeachmentu i usunięcia z urzędu. Haig i Buzhardt, którzy nadal widzieli największe szanse uchronienia Nixona przed konsekwencjami w jego rezygnacji, zgodzili się, że dalsze publiczne naciski – szczególnie ze strony kongresmenów i liderów Partii Republikańskiej – nie przyniosą oczekiwanego rezultatu. Postanowili więc opracować plan kompromisu, w ramach którego republikańscy liderzy przestaną publicznie nakłaniać Nixona do ustąpienia z urzędu, a jednocześnie spotkają się z prezydentem i wyraźnie wskażą, że wynik głosowania w obu izbach Kongresu jest przesądzony na jego niekorzyść³⁹².

7 sierpnia doszło do bezpośredniego spotkania Nixona z dwójką republikańskich liderów – Rhodesem i Scottem – oraz senatorem Barrym Goldwaterem. Wówczas poinformowali go o nieprzychylnych Nixonowi kalkulacjach w obu izbach Kongresu, a także o osobistych decyzjach o głosowaniu za postawieniem w stan oskarżenia przez Izbę Reprezentantów i stwierdzeniem winy w Senacie. Ponadto Goldwater analizował, że o ile oskarżenie o utrudnianie działań wymiaru sprawiedliwości i niestosowanie się do wezwań Izby Reprezentantów nie jest jeszcze przesądzone, o tyle zarzut o nadużycie władzy wynikający z drugiego artykułu impeachmentu jest w związku z opublikowaną transkrypcją rozmowy z 23 czerwca, z której bezpośrednio wynika wina prezydenta, nie

³⁹⁰ Fred Emery, dz. cyt., s. 467.

³⁹¹ Garrett M. Graff, *Why No GOP Senator Will Stand Up to Trump*, Politico, 22 stycznia 2020 r., <https://www.politico.com/news/magazine/2020/01/22/trump-impeachment-watergate-barry-goldwater-101836> [dostęp 16.09.2024]

³⁹² Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 384.

do obronienia³⁹³. Celem samego spotkania nie było przekonanie Nixona do rezygnacji – na jakiegokolwiek sugestie w tym zakresie, nawet od osób z najbliższego otoczenia, reagował natychmiastowym odrzuceniem tego rozwiązania. Haig wierzył jednak, że przedstawienie prezydentowi aktualnej sytuacji i realnego, mało optymistycznego poparcia dla niego, pozwoli Nixonowi dojść do konkluzji, że rezygnacja faktycznie może być najmniej szkodliwym dla niego rozwiązaniem³⁹⁴.

Wówczas Nixon, w prywatnych rozmowach z Haigiem, rozważał już, czy lepszym rozwiązaniem dla niego samego i kraju jest pozostanie na stanowisku i poniesienie porażki w Senacie, czy rezygnacja³⁹⁵. Spotkanie z liderami Partii Republikańskiej uświadomiło Nixonowi, że rezygnacja stanowi bardziej bezpieczne i jednocześnie oczekiwane rozwiązanie. Do ustąpienia prezydenta zaczęli szykować się jego najbliżsi doradcy i pracownicy Białego Domu, o zamiarze ustąpienia Nixona poinformowany został także wiceprezydent Ford, który musiał sformować tzw. zespół przejściowy, mający za zadanie ułatwienie procesu płynnego przekazania władzy pomiędzy administracjami. Wieczorem tego samego dnia Nixon przekazał członkom rodziny informację, że ustąpi z urzędu i wezwał na rozmowę Henry'ego Kissingera, swojego sekretarza stanu doradcę ds. bezpieczeństwa, na ręce którego miał złożyć oficjalną rezygnację w kolejnych dniach. W tym czasie Ziegler szykował już ostateczną wersję mowy rezygnacyjnej dla Nixona.

8 sierpnia, Haig poinformował prokuratora Jaworskiego, że prezydent zamierza jeszcze tego samego dnia ogłosić swoją rezygnację. Przekazał mu także, że Eirlichman i Haldeman zwracali się z prośbą do Nixona o ułaskawienie, ale zostały one odrzucone³⁹⁶. W związku z brakiem wyraźnych sygnałów i determinacji ze strony Jaworskiego do pociągnięcia Nixona do odpowiedzialności na ścieżce prawnej, co było związane z obawą o wejście w konflikt z Kongresem i jego uprawnieniami do impeachmentu i usunięcia z urzędu, Haig założył, że po rezygnacji prezydenta Jaworski i tak nie będzie dążył do postawienia mu zarzutów w sprawie³⁹⁷. Biorąc pod uwagę dążenie Jaworskiego do zawierania ugód z poszczególnymi uczestnikami afery Watergate i snucie podobnych planów wobec prezydenta, przemyślenia Haiga były słuszne. Późnym popołudniem Nixon osobiście przekazał wieść o swojej rezygnacji liderom obu partii w Kongresie, a następnie o godzinie

³⁹³ Fred Emery, dz. cyt., s. 473.

³⁹⁴ Bob Woodward i Carl Bernstein, *The Final...* dz. cyt., s. 406-407.

³⁹⁵ Tamże, s. 409.

³⁹⁶ Tamże, s. 431.

³⁹⁷ Tamże, s. 435.

21 w Gabinetcie Ovalnym, podczas transmitowanej w telewizji przemowy, ogłosił, że złoży rezygnację ze skutkiem 9 sierpnia w południe. W swojej przemowie nie wyraził jednak skruchy i nie przyznał się do aktywnego udziału w aferze Watergate³⁹⁸. Kolejnego dnia Nixon opuścił Białą Dom, zostawiając Kissingerowi swój list rezygnacyjny o 11:35. Chwilę później Gerald Ford został zaprzysiężony na 38. Prezydenta Stanów Zjednoczonych (1974-1977). W swoich pierwszych słowach tuż po zaprzysiężeniu zapewnił, że „nasz długi narodowy koszmar dobiegł końca. Nasza Konstytucja działa. Nasza wielka Republika to rząd praw, a nie ludzi”³⁹⁹. Richard Nixon był pierwszym w historii i jedynym dotychczas prezydentem USA, który ustąpił ze stanowiska.

Ustąpienie Nixona z urzędu nie stanowiło zamknięcia afery Watergate, pozwoliło jednak na jej stopniowe wygaśnięcie i pociągnięcie do odpowiedzialności innych zaangażowanych w nią osób. 20 sierpnia przewodniczący komisji wymiaru sprawiedliwości Izby Reprezentantów Rodino ogłosił, że komisja zakończyła śledztwo w sprawie impeachmentu prezydenta Nixona. Komisja przedstawiła szczegółowy raport, w którym zawarte zostały ustalenia i konkluzje ze śledztwa. Stanowił on rozwinięcie i uzasadnienie poszczególnych artykułów impeachmentu, jakie przegłosowano wobec Nixona i w przypadku kontynuowania procedury byłby podstawowym materiałem do debaty przed głosowaniem nad impeachmentem, zaś po postawieniu w stan oskarżenia, stanowiłby źródło dla oskarżycieli z Izby Reprezentantów w procesie przed Senatem. Izba Reprezentantów przyjęła raport komisji wymiaru sprawiedliwości stosunkiem głosów 412 do 3⁴⁰⁰. Pierwsza część raportu stanowiła zbiór wszelkich materiałów stanowiących dowody istotne dla udziału Nixona w aferze Watergate w związku z artykułami impeachmentu. Z kolei druga część zawierała opinie członków komisji wymiaru sprawiedliwości w zakresie szczegółów postępowania i samych ustaleń⁴⁰¹.

8 września Gerald Ford przyznał Richardowi Nixonowi pełne ulaskawienie „wobec czynów przeciw Stanom Zjednoczonym, jakie popełnił bądź mógł popełnić albo w których

³⁹⁸ Zob. *Richard Nixon's resignation speech*,

https://en.wikisource.org/wiki/Richard_Nixon%27s_resignation_speech [dostęp: 16.09.2024]

³⁹⁹ Cyt. za: United States House of Representatives, *A History...* dz. cyt., s. 128, tłum. własne.

⁴⁰⁰ David E. Rosenbaum, *House Formally Concludes Inquiry Into Impeachment*, New York Times, 21 sierpnia 1974 r., s. 20, <https://www.nytimes.com/1974/08/21/archives/house-formally-concludes-inquiry-into-impeachment-sets-out-evidence.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁴⁰¹ David E. Rosenbaum, *Rodino Unit Issues Report Describing Case Against Nixon*, New York Times, 23 sierpnia 1974 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1974/08/23/archives/rodino-unit-issues-report-describing-case-against-nixon-rodino.html> [dostęp: 16.09.2024]

brał udział”⁴⁰² w trakcie sprawowania urzędu prezydenta. Jak pisze Zbigniew Lewicki, Ford liczył, że przyznanie aktu łaski Nixonowi zaleczy rany społeczeństwa, stało się jednak odwrotnie. Poparcie dla prezydenta spadło z poziomu 71% do 49%. Z kolei samą decyzję o ułaskawieniu Nixona popierało wówczas zaledwie 38% ankietowanych, 53% było zdania, iż Ford podjął złą decyzję⁴⁰³. Część spośród Demokratów była oburzona do tego stopnia, że nawoływała do wznowienia procedury impeachmentu, przewodniczący Rodino publicznie stwierdził jednak, że nie ma zamiaru ponownie wszczynać śledztwa w sprawie Nixona⁴⁰⁴. Ford złożył też zeznania przed Kongresem, by wytłumaczyć się ze swojej decyzji i ewentualnych ustaleń z Nixonem w tym zakresie⁴⁰⁵. W swojej argumentacji odwołał się do wyroku Sądu Najwyższego w sprawie *Burdick v. United States*⁴⁰⁶, który potwierdzał brak ograniczeń prawa łaski prezydenta na mocy Konstytucja USA. Sąd Najwyższy w argumentacji stwierdzał jednak, że skorzystanie przez prezydenta z prawa łaski stanowi „dorożumienie winy, a zaakceptowanie go [przez ułaskawionego – przyp. M.M. Piotrowski] stanowi wyznanie winy”⁴⁰⁷.

W tym kontekście Fred Emery w swojej książce, przywołując z pamiętników Haiga cytaty o „uniknięciu procesu w Senacie dla dobra narodu”⁴⁰⁸ jako jedynym uzasadnieniu rezygnacji Richarda Nixona, celnie wskazuje, że choć decyzja prezydenta poparta negatywną oceną sytuacji praktycznie wszystkich jego najbliższych doradców faktycznie oszczędziła amerykańskiemu narodowi procesu w Senacie, to niezbędne jest uwzględnienie w kontekście tego zdarzenia późniejsze ułaskawienie Nixona przez Forda, które oszczędziło byłemu prezydentowi ewentualnego procesu sądowego⁴⁰⁹. Afera

⁴⁰² Tłum. za: Zbigniew Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era Konfrontacji...* dz. cyt., s. 451.

⁴⁰³ Frank Newport, Joseph Carroll, *Americans Generally Negative on Recent Presidential Pardons*, Gallup, 9 marca 2007 r., <https://news.gallup.com/poll/26830/americans-generally-negative-recent-presidential-pardons.aspx> [dostęp: 16.09.2024]

⁴⁰⁴ United States House of Representatives, *A History...* dz. cyt., s. 128.

⁴⁰⁵ Zbigniew Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era Konfrontacji...* dz. cyt., s. 452.

⁴⁰⁶ Sprawa dotyczyła przyznania prawa łaski przez prezydenta Woodrowa Wilsona dziennikarzowi George’owi Burdickowi, który odmawiał złożenia zeznań w sprawie wycieków z Departamentu Skarbu do prasy, powołując się na Piątą Poprawkę do Konstytucji. Wilson ułaskawiając Burdicka chciał zmusić go do złożenia zeznań, ten jednak odmawiał zaakceptowania ułaskawienia. Sąd Najwyższy potwierdził, że ułaskawiony ma takie prawo. Źródło: *George Burdick v. United States*, 236 U.S. 79 (1915), <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=CASE&court=US&vol=236&page=79> [dostęp: 16.09.2024]

⁴⁰⁷ Cyt. za: Zbigniew Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era Konfrontacji...* dz. cyt., s. 452.

⁴⁰⁸ Alexander Haig, *Inner Circles: How America Changed the World: A Memoir*, Grand Central Publishing 1992, s. 483, tłum. własne.

⁴⁰⁹ Fred Emery, dz. cyt., s. 462.

Watergate skutkowała jednak postawieniem oskarżeń łącznie 69 osobom, z czego 48 zostało skazanych. Wśród nich znaleźli się m.in. John Mitchell (odbył karę 19 miesięcy pozbawienia wolności), H. R. Haldeman (spędził 18 miesięcy w więzieniu), John Ehrlichman (spędził 18 miesięcy w więzieniu), Gordon Liddy (odbył karę 4,5 roku pozbawienia wolności) i Howard Hunt (spędził 33 miesiące w więzieniu).

12 października Jaworski ogłosił, że odejdzie ze stanowiska specjalnego prokuratora ze skutkiem 25 października. Miało to być związane z ukończeniem większości prac specjalnego zespołu prokuratorskiego ds. Watergate i konkludowaniem końcowego raportu. Jaworski na swojego następcę zarekomendował dotychczasowego zastępcę w zespole, Henry'ego S. Rutha Jr. (który był także zastępcą Coxa i koordynował pracami zespołu w okresie między usunięciem Coxa a zaprzysiężeniem Jaworskiego). Wraz z rezygnacją Jaworski przedstawił prokuratorowi generalnemu Williamowi B. Saxbe wstępne ustalenia ze śledztwa. Wśród nich była opinia Jaworskiego, że ułaskawienie Nixona przez Forda było w pełni zgodne z uprawnieniami prezydenta i nie zakłóciło możliwości specjalnego prokuratora do zbadania powierzonych mu spraw⁴¹⁰. Ostatecznego kandydata miał wskazać prokurator generalny, a po konsultacji z prezydentem Fordem, nowym prokuratorem specjalnym został rekomendowany przez Jaworskiego Ruth. Stanowisko to pełnił przez kolejny rok, w trakcie którego przesłuchiwał m.in. Nixona w sprawie osiemnastoipółminutowej luki w nagraniu oraz jego ogólnej niechęci do współpracy i działań mogących uchodzić za utrudnianie śledztwa⁴¹¹. Ruthowi udało się też na ścieżce sądowej uzyskać pełen dostęp do nagrań Nixona. Ruth zrezygnował w październiku 1975 r., po opublikowaniu końcowego raportu specjalnego zespołu prokuratorskiego ds. Watergate⁴¹². W 1992 r. Ruth stwierdził, że najgorszą lekcją płynącą z Watergate był upadek wiary społeczeństwa w polityków:

Smutną pozostałością [afery – przyp. M.M. Piotrowski] Watergate było to, że tak wielu ludzi widziało, że ich prezydent kłamał przez 15 miesięcy i widziało tak

⁴¹⁰ John M. Crewdson, *Jaworski Quits, Asserts His Task Is Largely Done*, New York Times, 13 października 1974 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1974/10/13/archives/jaworski-quits-asserts-his-task-is-largely-done-favors-ruth-his.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁴¹¹ Matt Schudel, *Henry S. Ruth, special prosecutor during Watergate probe, dies at 80*, Washington Post, 24 marca 2012 r., https://www.washingtonpost.com/politics/whitehouse/henry-s-ruth-special-prosecutor-during-watergate-probe-dies-at-80/2012/03/23/gIQADKQuYS_story.html [dostęp: 16.09.2024]

⁴¹² Douglas Martin, *Henry S. Ruth, Who Helped Lead Watergate Prosecution, Dies at 80*, New York Times, 27 marca 2012 r., <https://www.nytimes.com/2012/03/27/us/henry-s-ruth-who-helped-lead-watergate-prosecution-dies-at-80.html> [dostęp: 16.09.2024]

wyraźnie i bezpośrednio, że w tym kraju zwyczajny cynizm pogłębił się do tego stopnia, że... nie wierzę w nic co wychodzi z Waszyngtonu.⁴¹³

Po rezygnacji Rutha prokurator generalny Edward Levi nie podjął jednak decyzji o rozwiązaniu specjalnego zespołu prokuratorskiego ds. Watergate, choć miał ku temu wszelkie podstawy, biorąc pod uwagę opublikowanie końcowego raportu. Zamiast tego na nowego, czwartego i ostatniego prokuratora specjalnego ws. afery Watergate wypromowany został kolejny jego członek Charles F. Ruff. Zespół prokuratorski badał wówczas już wyłącznie kwestie nieprawidłowości finansowych kampanii wyborczej Nixona w 1972 r., jednak kolejnych 20 miesięcy prac nie przyniosły żadnych nowych rezultatów. Ruff zrezygnował w styczniu 1977 r., a biuro specjalnego prokuratora zostało ostatecznie rozwiązane⁴¹⁴.

Przedstawiony w październiku 1975 r. raport specjalnego zespołu prokuratorskiego ds. Watergate zawierał szereg obserwacji i rekomendacji. Zostały one ukształtowane przez zjawiska, z którymi prokuratorzy zetknęli się w trakcie badania afery Watergate:

Przestępcze nadużycie władzy przez urzędników na wysokich stanowiskach; historyczny wzrost tajności federalnej władzy wykonawczej, niekontrolowany przez Amerykanów i wybrany przez nich Kongres; niekwestionowane, subiektywne osądy władzy wykonawczej w identyfikacji osób i organizacji stanowiących niedopuszczalne zagrożenie dla interesu narodowego i polityki władzy wykonawczej; niedemokratyczny stan, w którym pieniądze są władzą, a umiejętny, cyniczny przekaz publiczny umacnia tę władzę; i wreszcie, cichy, czasem niechętny, a czasem umyślny wniosek któregoś z przedstawicieli rządu, że standardy etyczne są nieistotne, ponieważ szybkie wdrożenie celów politycznych jest konieczne, ale osiągalne tylko poprzez społeczne i osobiste krzywdy wobec innych.⁴¹⁵

W związku z powyższym rekomendacje zespołu dotyczyły czterech obszarów: ochrony rzetelności i skuteczności działań prokuratorskich; ochrony rzetelności władzy wykonawczej w wykonywaniu zadań z zakresu egzekwowania prawa; kontroli nad działaniami wywiadu i związanymi z bezpieczeństwem narodowym; oraz finansowania kampanii politycznych i taktyk wyborczych.

⁴¹³ Cyt. za: Matt Schudel, *Henry S. Ruth...* dz. cyt., tłum. własne.

⁴¹⁴ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 294.

⁴¹⁵ *Watergate Special Prosecution Force Report*, U.S. Government Printing Office 1975, s. 134.

W pierwszym z nich prokuratorzy zalecali między innymi, by w celu zachowania dystansu od politycznych rozgrywek, prezydent nie nominował na stanowisko prokuratora generalnego i inne wysokie stanowiska w Departamencie Sprawiedliwości osób kierujących bądź blisko związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej prezydenta, zaś Senatowi, by takie ewentualne nominacje odrzucali⁴¹⁶. Jest to bezpośrednie nawiązanie do przypadku Johna Mitchella, który choć w 1972 r. ustąpił ze stanowiska prokuratora generalnego, by stanąć na czele komitetu reelekcyjnego Nixona, kierował jego kampanią wyborczą także w 1968 r., a po wygranych wyborach został nominowany na prokuratora generalnego. Odnieśli się też do propozycji utworzenia stałego stanowiska specjalnego prokuratora zajmującego się korupcją w administracji federalnej, która powstała w związku z aferą Watergate w senackiej komisji ds. wywiadowczych. Uzasadniali to brakiem odpowiedzialności, związanym z zapewnieniem niezależności działań i ryzykiem nadużycia władzy, co w dłuższej perspektywie mogłoby stanowić zagrożenie nierównoważne do korzyści z zapewnienia potencjalnie większej kontroli działań administracji federalnej⁴¹⁷. Rekomendowali, by w zakresie tych kompetencji wzmocnić wydział Departamentu Sprawiedliwości ds. karnych bądź utworzyć nowy wydział ds. przestępstw rządowych (pierwotnie była to propozycja dwójki republikańskich senatorów, Howarda Bakera i Charlesa Percy'ego). Jednocześnie podkreślali, że nie przeciwstawiają się idei powoływania specjalnych prokuratorów i zespołów pomocniczych, na wzór ich własnego, do konkretnych spraw i, że oceniają ją jako wysoce skuteczną, zaznaczając przy tym, że Kongres dysponuje narzędziami, które mogą wymusić takie działania na prezydencie bądź prokuratorze generalnym⁴¹⁸.

Drugi z nich dotyczyć miał agencji takich jak FBI, Secret Service czy IRS, które choć jak każdy inny organ władzy federalnej znajdują się pod kontrolą prezydenta, nie mają służyć realizacji jego politycznych celów. Rekomendowali więc zastosowanie podobnych klauzul apolityczności i niezależności wobec kandydatów na szefów tych agencji co wobec kandydatów na prokuratora generalnego, a także intensyfikację nadzoru Kongresu nad działaniami tych agencji. Nakładali także doprecyzowania prawa (poprzez poprawkę do Konstytucji) w zakresie stawiania zarzutów urzędującemu prezydentowi na tle prawa karnego, co było niewiązaniem do opinii specjalnego prokuratora Jaworskiego, iż

⁴¹⁶ Tamże, s. 136.

⁴¹⁷ Tamże, s. 138.

⁴¹⁸ Tamże, s. 139-140.

postawienie takich zarzutów zostałoby podważone przez Sąd Najwyższy⁴¹⁹. Ponieważ poprawki w tym zakresie nie wprowadzono po dziś dzień, obowiązująca jest więc interpretacja, zgodnie z którą urzędującemu prezydentowi nie można postawić zarzutów, a jedyną ścieżką dochodzenia sprawiedliwości jest przeprowadzenie przez Kongres procedury impeachmentu i usunięcia z urzędu.

Trzeci dotyczył organizacji mających w swoim zakresie zadań znaczne gromadzenie danych wywiadowczych, na czele z CIA, FBI i IRS. Prokuratorzy rekomendowali przegląd obowiązujących przepisów w tym zakresie, jak również w zakresie współpracy z wymiarem sprawiedliwości w celu uzyskiwania nakazu sądowego bądź możliwości działania bez niego⁴²⁰. Czwarty i ostatni był najbardziej obszerną częścią rekomendacji, w większości stanowiącą odwołania do obowiązujących przepisów i zachętę do korzystania z nich w przypadkach zobrazowanych przykładami, a także do wzmocnienia kompetencji Federalnej Komisji Wyborczej (*Federal Election Commission*, FEC) w zakresie zapobiegania działaniom umożliwiającym omijanie obowiązujących przepisów regulujących procesy wyborcze⁴²¹. Na zakończenie raportu prokuratorzy odwołali się do zmagania z aferami korupcyjnymi w administracji Granta sto lat wcześniej, dzieląc się prywatnymi przemyśleniami, że tak jak wówczas, tak również teraz dzięki uporowi społeczeństwa Stany Zjednoczone instytucjonalnie poradziły sobie z nadużyciami najwyższych przedstawicieli władzy, i to właśnie wola społeczeństwa do kontroli władzy ma szansę utrzymać ją w ryzach⁴²².

II.VIII. Podsumowanie i konkluzje ze śledztwa ws. afery Watergate

Wymiar afery Watergate, w którą zaangażowany był sam prezydent Stanów Zjednoczonych i szerokie grono jego doradców oraz próba ingerencji władzy wykonawczej w śledztwo specjalnego prokuratora poprzez odwołanie go ze stanowiska sprawiły, że okazała się być ona przełomem w funkcjonowaniu tego urzędu w amerykańskim systemie polityczno-prawnym. Po dziś dzień śledztwo prokuratorów Coxa i Jaworskiego jest wymieniane jako jedno z trzech najważniejszych śledztw prokuratorów specjalnych w amerykańskiej historii, obok późniejszych śledztw Kennetha Starra w związku z aferą

⁴¹⁹ Tamże, s. 143.

⁴²⁰ Tamże, s. 144-145.

⁴²¹ Tamże, s. 146-153.

⁴²² Tamże, s. 154.

Whitewater (1993-1999)⁴²³ i Roberta Muellera dotyczącego rosyjskiej ingerencji w wybory prezydenckie i współpracy sztabu Donalda Trumpa z Rosją (2017-2019)⁴²⁴. Szeroki zakres współpracy prokuratora specjalnego z władzą sądowniczą, przede wszystkim z sędzią Siricą i wielką ławą przysięgłych oraz poszczególnymi komisami Kongresu, w kolejnych dekadach stanowił wzór odniesienia dla poszczególnych elementów współpracy. Jednocześnie opór stawiany przez władzę wykonawczą i stanowiące odpowiedź na niego naciski specjalnego prokuratora umożliwiły doprecyzowanie (poprzez wyrok Sądu Najwyższego) zakresu swobody działania jaką w systemie polityczno-prawnym cieszy się prezydent. Śledztwo specjalnego prokuratora ws. afery Watergate jest bez wątpienia śledztwem, które wywarło największy wpływ na ten system i jednocześnie przyczyniło się do skodyfikowania szczegółowych przepisów o specjalnym prokuratorze z zamiarem dodatkowego zabezpieczenia funkcjonowania tego mechanizmu.

Afera Watergate była pierwszym w historii USA momentem, w którym tak wiele działań władzy ustawodawczej – poprzez komisje obu izb Kongresu, władzy wykonawczej – poprzez departamenty, agencje i urząd specjalnego prokuratora oraz władzy sądowniczej – poprzez sądy poszczególnych instancji, na czele z Sądem Najwyższym – skupiło się w jednym czasie na bliskim otoczeniu prezydenta i nim samym. Działania Kongresu związane z procedurą impeachmentu i usunięcia z urzędu wobec Nixona nie stanowiły precedensu w zakresie działań wobec prezydenta Stanów Zjednoczonych, który ustanowił impeachment prezydenta Andrew Johnsona w 1868 r. Biorąc pod uwagę, iż była to wówczas jedyna w historii wszczęta procedura impeachmentu wobec prezydenta, działania Kongresu ze śledztwa wobec Nixona stanowiły w kolejnych latach wzór dla podobnych postępowań wobec prezydentów Billa Clintona i Donalda Trumpa. Nixon ustąpił z urzędu przed głosowaniem Izby Reprezentantów w sprawie postawienia go w stan oskarżenia, w związku z czym przypadek afery Watergate nie dał możliwości pełnej weryfikacji skuteczności procedury impeachmentu i usunięcia z urzędu jako procesu quasi-sądowego podejmowanego wobec prezydenta. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że ocena Nixona dotycząca możliwości rezygnacji zmieniła się diametralnie w momencie, gdy uzyskał przekonanie od zaufanych kongresmenów, iż jego szanse na niepostawienie w stan oskarżenia bądź impeachment i ułaskawienie w procesie senackim są praktycznie zerowe. Zważając na nieprzychylne dla siebie wyniki głosowań w obu izbach Kongresu, Nixon

⁴²³ Omówione w rozdziale IV tej pracy.

⁴²⁴ Stanowiące przedmiot rozdziału V.

podjął decyzję niosącą ze sobą co do zasady identyczne skutki⁴²⁵ – odsunięcie od sprawowanego urzędu.

Afera Watergate dała przyczynek szerokiej debacie w kręgach władzy na temat odpowiedzialności politycznej, a także wzmocnienia mechanizmów wzajemnej kontroli jej poszczególnych organów. Wśród nich znalazł się także urząd specjalnego prokuratora i próba stałego umocowania tego urzędu w systemie polityczno-prawnym Stanów Zjednoczonych. Przyczyniło się do tego śledztwo specjalnych prokuratorów Coxa i Jaworskiego oraz ich cenna współpraca z władzą sądowniczą i komisjami Kongresu. Lekcje płynące ze śledztwa specjalnego prokuratora ws. Watergate pozwoliły na przygotowanie licznych projektów ustaw, które miały na celu wzmocnienie i ochronę urzędu specjalnego prokuratora w ramach mechanizmów wzajemnej kontroli i równowagi (tzw. *checks and balances*) w amerykańskim trójpodziale władzy. Zostaną one omówione w następnym rozdziale tej pracy, poświęconym okresowi obowiązywania nowych regulacji dotyczących urzędu tzw. niezależnego specjalnego prokuratora. Jednocześnie śledztwo Coxa i Jaworskiego wyznaczyło ramy i zasady postępowania dla przyszłych specjalnych prokuratorów, wybranych do poprowadzenia śledztw związanych z działalnością prezydentów i ich najbliższego otoczenia. Sama afera Watergate po dziś dzień pozostaje największym i najbardziej znanym skandalem politycznym w Stanach Zjednoczonych z udziałem samego prezydenta.

Przebieg dochodzenia specjalnego prokuratora w tej sprawie z jednej strony ukazał, jak bardzo urzędnik ten narażony jest na ingerencję prezydenta i prokuratora generalnego (bądź w tym wypadku p.o.) w śledztwo i jak poważne jest zagrożenie jego odwołaniem z powodów czysto politycznych. Z drugiej, ostatecznie afera ta nie ukazała szerszego spektrum wyzwań związanych z zaangażowaniem obu partii w tę sprawę. Wynikało to z powagi oskarżeń, jakie wysuwane były wobec prezydenta, które ostatecznie najprawdopodobniej doprowadziły do zbudowania wystarczającego dwupartyjnego poparcia, umożliwiającego usunięcie Nixona z urzędu. Dopiero kolejne przypadki śledztw bezpośrednio dotyczących prezydentów ukazały jak duże mogą być wyzwania polityczne

⁴²⁵ W wyniku usunięcia z urzędu w procesie senackim Nixon utraciłby także prezydencką emeryturę, ochronę Secret Service, środki na organizację biura i personelu byłego prezydenta oraz możliwość pokrycia kosztów podróży zagranicznych. W kontekście funkcjonowania państwa należy powyższe kwestie traktować jako drugorzędne w stosunku do pozbawienia danej osoby możliwości dalszego sprawowania urzędu.

związane z próbami wykorzystania śledztwa przez partie polityczne do realizacji własnych celów bądź wzmocnienia argumentacji politycznej.

Rozdział III: Śledztwa niezależnych specjalnych prokuratorów wszczęte w latach 1978 – 1992

Afera Watergate podważyła zaufanie społeczeństwa do władzy. Nie była ona oczywiście jedynym czynnikiem wpływającym na to zjawisko – wcześniej podobny wpływ miało zaangażowanie USA w Wojnę w Wietnamie i publikacja tzw. Pentagon Papers dotyczących tej wojny – ale według danych Pew Research Center ogólnie rozumiane zaufanie do rządu wyrażane przez społeczeństwo spadło z 53% w październiku 1972 r., a więc już po włamaniu do Watergate, ale przed ujawnieniem zamieszania prezydenta i jego otoczenia w skandal, do 36% w listopadzie 1974 r., już po rezygnacji Nixona⁴²⁶. Jest to szczególnie widoczne po spadku zaufania wśród wyborców republikańskich, a więc partii, z której wywodzili się Nixon i obejmujący po nim urząd Ford. W ich przypadku poparcie spadło z poziomu 62% w 1972 r. do 38% w 1974 r. (zaufanie wyborców Demokratycznych słabło regularnie od początku prezydentury Nixona)⁴²⁷.

Nixon ustąpił z urzędu, a osoby z jego otoczenia zamieszane w aferę zostały skazane, ale wymiar tej afery otworzył debatę jak uchronić Stany Zjednoczone i ich system polityczno-prawny przed „kolejnym Nixonem”. W przypadku afery Watergate Nixon nie działał w pełni despotycznie, ostatecznie dopuszczając możliwość powołania następnego specjalnego prokuratora na miejsce zwolnionego Coxa, obawiano się potencjalnej jednak sytuacji, w której powołanie specjalnego prokuratora wydawałoby się uzasadnione, zaś prezydent nie zgadzałby się na taką decyzję, bądź odwołał go w trakcie prowadzonego śledztwa i zdecydował o jego przerwaniu bez jakichkolwiek konkluzji. Obawy te, wywodzące się bezpośrednio z afery Watergate, dały początek debacie na temat poprawy umocowania w systemie polityczno-prawnym USA stanowiska specjalnego prokuratora, tym samym zabezpieczając jego niezależność i wolność od ingerencji władzy wykonawczej.

⁴²⁶ Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że był to i tak poziom wyższy, niż zaufanie Amerykanów do władz w ostatnich latach. W okresie prezydentur Baracka Obamy (2009-2017), Donalda Trumpa (2017-2021) i Joe Bidena (od 2021) wskaźnik ten waha się w przedziale od 17% do 24%.

⁴²⁷ *Public Trust in Government: 1958-2024*, Pew Research Center, 24 czerwca 2024 r., <https://www.pewresearch.org/politics/2024/06/24/public-trust-in-government-1958-2024/> [dostęp: 16.09.2024]

III.I. Debata dotycząca uregulowania przepisów o specjalnym prokuratorze po aferze Watergate

Debata i przedstawienie konkretnych propozycji reform przez polityków rozpoczęło się jeszcze w 1974 r., w trakcie trwania afery Watergate. Czynnikiem, który wywołał te działania, było zwolnienie Coxa ze stanowiska specjalnego prokuratora na polecenie Nixona. Zastanawiano się nie tylko nad niezależnością specjalnego prokuratora, ale całego Departamentu Sprawiedliwości. Senator Erwin, który przewodniczył specjalnej komisji ds. Watergate, proponował radykalną reformę, by Departament uczynić niezależnym od prezydenta organem władzy, zaś prokurator generalny, jego zastępca (*Deputy Attorney General*) i radca generalny (*Solicitor General*) byli mianowani przez prezydenta, za zgodą Senatu, na sześcioletnią kadencję, bez możliwości odwołania poza szczególnymi okolicznościami. Propozycję tę skrytykowali między innymi były prokurator generalny Kleindienst oraz Cox, przez wielu była też uważana za potencjalnie niekonstytucyjną i nie zyskała poparcia⁴²⁸.

Częściej rozważania dotyczyły jednak samego urzędu specjalnego prokuratora. Pojawiło się kilka koncepcji utworzenia biura w stałej formie będącego częścią Departamentu Sprawiedliwości bądź poza jego strukturami, do czego krytycznie odnosili się członkowie specjalnego zespołu prokuratorskiego ds. Watergate w swoim końcowym raporcie, przedstawionym w poprzednim rozdziale tej pracy. Jedną z tych koncepcji zakładała powołanie na mocy ustawy stałego niezależnego biura „radcy generalnego” (*Counsel General*), który miałby badać nadużycia we wszystkich trzech gałęziach władzy. Sam radca miał być mianowany przez prezydenta i zatwierdzany przez Senat na piętnastoletnią kadencję. Inna propozycja zakładała powołanie „prokuratora urzędowego” (*Public Prosecutor*), który choć byłby zatrudniony w Departamencie Sprawiedliwości, miałby być niezależny od prokuratora generalnego i prezydenta⁴²⁹. Zalecenie dotyczące utworzenia stałego biura „prokuratora urzędowego” (*Public Attorney*) wydała też w swoim raporcie końcowym senacka komisja Erwina, którego rekomendacje zostały omówione w poprzednim rozdziale tej pracy. Krytycy ogólnej koncepcji ustanowienia stałego biura specjalnego prokuratora zwracali jednak uwagę, iż jego permanentne funkcjonowanie mogłoby stanowić konflikt z uprawnieniami prezydenta do wykonywania zadań z zakresu

⁴²⁸ Elaine W. Stone, *The Genesis of the Independent Counsel Statue*, The Brookings Institution, 1999, <https://www.cov.com/~media/files/corporate/publications/1999/06/oid6591.pdf> [dostęp: 19.07.2022]

⁴²⁹ Tamże.

przestrzegania prawa⁴³⁰, a funkcjonariusz publiczny ze stałym mandatem do prowadzenia śledztw i wnoszenia oskarżeń przeciwko wysokim rangom urzędnikom administracji pełniłby de facto rolę „inkwizytora”⁴³¹.

W przypadku rozwiązania tymczasowego powoływania specjalnego prokuratora na okres konkretnego śledztwa, zastanawiano się, czy w wyniku uwidocznionego przez Watergate problemu ingerencji władzy wykonawczej, uprawnienia do powołania specjalnego prokuratora nie powinny zostać nadane sądom. Jeżeli zaś nie, to którym wzorem uprawnień władzy wykonawczej z przeszłości kierować się w przypadku ustanawiania nowych regulacji. Czy kompetencje do powoływania prokuratora specjalnego powinny należeć do prokuratora generalnego, jak w przypadku śledztw związanych ze „spiskiem whiskey”, aferą „gwiazdkowych szlaków”, oszustwami gruntowymi w Oregonie, korupcją w urzędzie skarbowym za prezydentury Trumana i aferą Watergate? A może mianowanie powinno odbywać się za rekomendacją prezydenta bądź w wyniku jego bezpośredniej decyzji, jak w przypadku śledztwa dotyczącego Departamentu Poczty za prezydentury Theodore’a Roosevelta oraz skandalu Teapot Dome, w przypadku którego prezydent przedstawił nominacje kandydatów na specjalnych prokuratorów do zatwierdzenia przez Senat⁴³²? Kwestie te ukształtowały trwającą 5 lat debatę dotyczącą stanowiska specjalnego prokuratora, podczas której podjęto próby zapewnienia niezależności, ale jednocześnie możliwości wyciągnięcia odpowiedzialności, w sposób który nie naruszałby obowiązującego trójpodziału władzy i mechanizmów wzajemnej kontroli i równowagi. Należy też zaznaczyć, że w debacie obecne były głosy, iż system nie wymaga zmiany, ponieważ przebieg afery Watergate dowiódł jego sprawności – stanowiły one jednak mniejszość⁴³³.

W wyniku powyższych rozważań w 1976 r. powstał projekt ustawy *The Watergate Reorganization and Reform Act*. Wśród jej założeń znajdowało się utworzenie stałego biura „prokuratora urzędowego” (*Public Attorney*), formalnie umocowanego poza władzą wykonawczą, ale z kompetencjami do badania nadużyć wewnątrz niej. Prokurator miał być mianowany za zgodą Senatu na pięcioletnią kadencję (z możliwością jednokrotnego przedłużenia) przez troje emerytowanych sędziów federalnego Sądu Apelacyjnego,

⁴³⁰ Andrew Coan, dz. cyt., s. 65.

⁴³¹ Elaine W. Stone, dz. cyt.

⁴³² Tamże.

⁴³³ Andrew Coan, dz. cyt., s. 65.

wskazanych przez prezesa Sądu Najwyższego⁴³⁴. Ta propozycja również spotkała się z krytyką, m.in. ze strony administracji Forda. Najczęstszą argumentacją był fakt zaburzenia trójpodziału władzy i przekazania władzy sądowniczej dotychczasowych kompetencji władzy wykonawczej. Tej propozycji z kolei sprzeciwiał się były prokurator generalny Richardson. W związku z powyższym wprowadzono znaczące poprawki do projektu – prokurator specjalny miał być „tymczasowy”, a nie „stały”, a powoływać go miał prokurator generalny w sytuacjach, w których po przeprowadzeniu wstępnego śledztwa uzna to za konieczne. Zdecydowano jednak o pozostawieniu części kontroli w kompetencjach władzy sądowniczej – Sąd Apelacyjny dla Dystryktu Kolumbii miał w pewnych okolicznościach uprawnienia do unieważnienia decyzji prokuratora generalnego o wyborze prokuratora specjalnego, zakresie jego śledztwa bądź decyzji o jego niepowołaniu⁴³⁵. Jednak także i ta propozycja została skrytykowana przez administrację Forda, która w zamian zaproponowała utworzenie biura specjalnego prokuratora (*Special Prosecutor*) wewnątrz Departamentu Sprawiedliwości, mianowanego przez prezydenta i zatwierdzanego przez Senat na trzyletnią nieodnawialną kadencję⁴³⁶.

Pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą trwały prace dotyczące pogodzenia poszczególnych postulatów, jednak bez konkretnych rezultatów. W listopadzie odbyły się wybory, w których Ford, po raz pierwszy ubiegając się o urząd prezydenta w wyborach, z niepowodzeniem rywalizował z kandydatem Partii Demokratycznej, Jimmym Carterem (1977-1981)⁴³⁷. Była to zmiana korzystna dla współpracy obu gałęzi władzy, gdyż obie izby Kongresu kontrolowane przez Demokratów (wówczas nieprzerwanie od 1954 r.) miały większą swobodę współdziałania z prezydentem wywodzącym się z tej samej partii. Kilka miesięcy po zaprzysiężeniu Cartera w Kongresie przedstawiony został nowy projekt ustawy reformującej, *The Public Officials Integrity Act*. W kluczowych założeniach przypominał on poprawiony projekt *The Watergate Reorganization and Reform Act* – „tymczasowy” specjalny prokurator miał być powoływany w związku z odkryciami

⁴³⁴ *Testimony of Michael M. Uhlman, Assistant Attorney General, Office of Legislative Affairs on S. 495, The Watergate Reorganization and Reform Act of 1975 Before the Senate Government Operations Committee*, 3 grudnia 1975 r., s. 2-4, <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0204/1512004.pdf> [dostęp: 16.09.2024]

⁴³⁵ Elaine W. Stone, dz. cyt.

⁴³⁶ *Amendments to Title 28, United States Code, Reorganization of the Department of Justice*, <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0019/4520948.pdf> [dostęp: 16.09.2024]

⁴³⁷ Ponieważ Ford przegrał, jest jedynym w historii prezydentem USA, który nie został wybrany w wyborach powszechnych jako kandydat na ten urząd ani na urząd wiceprezydenta.

prokuratora generalnego. Za mianowanie specjalnego prokuratora miał być odpowiedzialny jednak Sąd Apelacyjny, a prokurator generalny miał mieć kompetencje do jego odwołania⁴³⁸.

Debata dotycząca nie tylko stanowiska specjalnego prokuratora, ale szerzej, reform etycznych w systemie polityczno-prawnym, zaczęła dochodzić w Kongresie do konkluzji w 1977 i 1978 r. W październiku 1978 r. Senat a następnie Izba Reprezentantów przyjęła pakiet reform zebrany w ustawie o ostatecznej nazwie *Ethics in Government Act*⁴³⁹. Na mocy Rozdziału VI ustawy, stanowiącego nowelizację 28. Tytułu Kodeksu Przepisów Federalnych (28 C.F.R.), utworzono urząd specjalnego prokuratora (*Special Prosecutor*). Zgodnie z nowymi regulacjami, prokuratorzy specjaliści mieli być powoływani w konkretnych przypadkach do zbadania jednej bądź szeregu spraw, jednak zgodnie ze wskazaniem w nazwie urzędu, mieli mieć zapewnioną znaczącą niezależność od prezydenta, bez możliwości jego wpłynięcia na śledztwo bądź niedoprowadzenia do wszczęcia śledztwa⁴⁴⁰. Ponadto, w ustawie zapisana była klauzula o terminie obowiązywania przepisów o specjalnym prokuratorze przez 5 lat – po upływie tego czasu przepisy wymagały ponownego głosowania obu izb Kongresu w celu ich dalszego obowiązywania.

W ustawie zapisano konkretną ścieżkę powołania specjalnego prokuratora. W przypadku otrzymania przez Departament Sprawiedliwości wiarygodnych doniesień o możliwości popełnienia przestępstwa przez wysokiego rangą urzędnika administracji, prokurator generalny miał wszcząć formalne postępowanie w tej sprawie. Zgodnie z treścią ustawy, w przypadku „uzasadnionych podstaw by sądzić, że dalsze dochodzenie bądź wniesienie oskarżeń są uzasadnione”⁴⁴¹, sprawa miała być przekazana specjalnemu zespołowi sędziów (*Special Division*) Sądu Apelacyjnego Dystryktu Kolumbii, który następnie miał wybrać specjalnego prokuratora i określić zakres jego kompetencji. Tym samym porzucono koncepcje zgodnie z którymi to prokurator generalny bądź prezydent mianował i określał zakres kompetencji specjalnego prokuratora. Jednak prezydent w dalszym ciągu miał możliwość odwołania specjalnego prokuratora poprzez decyzję prokuratora generalnego, decyzja ta miała być jednak poddana przeglądowi wyżej

⁴³⁸ Elaine W. Stone, dz. cyt.

⁴³⁹ 92 Stat. 1824, Public Law 95-521.

⁴⁴⁰ Andrew Coan, dz. cyt., s. 65.

⁴⁴¹ Cyt. za: Bob Bauer & Jack Goldsmith, *After Trump: Reconstructing the Presidency*, Lawfare Press 2020, s. 166, tłum. własne.

wspomnianego zespołu sędziowskiego⁴⁴². W praktyce więc ustawa *Ethics in Government Act* zabezpieczała specjalnego prokuratora przed wydarzeniami z tzw. „masakry sobotniej nocy” podczas afery Watergate i zapewniała mu niezależność w stopniu wcześniej nieodnotowanym w amerykańskiej historii, ani podczas afery Watergate, ani w trakcie śledztw, które ją poprzedziły. W oparciu o własne uprawnienia dochodzeniowe, komisje wymiaru sprawiedliwości obu izb Kongresu oraz wybrane podkomisje mogły także zwrócić się do prokuratora generalnego z wnioskiem o wszczęcie procedury powołania prokuratora specjalnego. Ponadto, prokurator specjalny miał przekazywać zespołowi sędziowskiemu okresowe raporty ze swojej działalności oraz raport końcowy po zakończeniu śledztwa. Miał też obowiązek poinformowania Izby Reprezentantów o istotnych informacjach, które potencjalnie mogłyby stanowić podstawę do wszczęcia procedury impeachmentu i postawienia w stan oskarżenia⁴⁴³.

III.II. Pierwsze pięć lat obowiązywania nowych przepisów

Od przyjęcia ustawy *Ethics in Government Act* w 1978 r. do 1982 r., gdy potrzebne było ponowne głosowanie Kongresu w celu utrzymania obowiązywania przepisów, ścieżka postępowania w celu powołania specjalnego prokuratora została uruchomiona jedenaście razy, ale tylko w trzech przypadkach skutkowało powołaniem prokuratora specjalnego⁴⁴⁴. Oznacza to, że do Departamentu Sprawiedliwości jedenaście razy dotarły doniesienia o możliwym przestępstwie popełnionym przez wysokiego urzędnika administracji, ale tylko w trzech przypadkach biuro prokuratora generalnego odkryło poszlaki wystarczające, by przekazać sprawę specjalnemu zespołowi sędziów, którzy mieli zająć się mianowaniem prokuratora specjalnego i określeniem zakresu jego kompetencji. Dwa z tych przypadków przypadły na okres prezydentury Cartera, zaś trzeci z nich wydarzył się już za prezydentury wywodzącego się z Partii Republikańskiej Ronalda Reagana (1981-1989).

Pierwszy prokurator specjalny na mocy nowych przepisów został powołany w listopadzie 1979 r., w celu ustalenia czy szef personelu Białego Domu w administracji Cartera, Hamilton Jordan, zażywał kokainę w jednym z nowojorskich klubów w czerwcu 1978 r. Choć prokurator generalny Benjamin Civiletti nie był pewien wiarygodności

⁴⁴² Andrew Coan, dz. cyt., s. 66.

⁴⁴³ Bob Bauer & Jack Goldsmith, dz. cyt., s. 167.

⁴⁴⁴ Jim Mokhiber, *A Brief History of the Independent Counsel Law*, PBS, May 1998, <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/counsel/office/history.html> [dostęp: 16.09.2024]

zarzutu⁴⁴⁵, zdecydował się zwrócić o powołanie specjalnego prokuratora. Był on zdania, iż będzie on dysponował lepszymi narzędziami do zbadania sprawy i pozwoli to na uniknięcie zarzutów ze strony Republikanów, że sprawa jest upartyjniona bądź ukrywana przez administrację. Zespół sędziów wyznaczył Arthura Christyego, byłego prokuratora południowego dystryktu Nowego Jorku, na specjalnego prokuratora, jednocześnie nadając mu szerszy zakres kompetencji – Christy miał uprawnienia do zbadania powyższego incydentu oraz „wszelkich innych bądź powiązanych zarzutów”⁴⁴⁶.

Christy przeprowadził ponad sto rozmów z sześćdziesięcioma pięcioma osobami, zaś przed zebraną w marcu 1980 r. wielką ławą przysięgłych przesłuchano trzydzieści trzy osoby, bez żadnych rezultatów⁴⁴⁷. W maju wielka ława przysięgłych orzekła, że nie ma podstaw do wniesienia oskarżeń wobec Jordana. Raport specjalnego prokuratora wskazywał na brak wiarygodności właścicieli klubu, szczególnie, iż przyznali się, że obaj byli pod wpływem alkoholu i narkotyków wieczora, którego dotyczył rzekomy incydent z Jordanem⁴⁴⁸. Śledztwo Christyego zostało przeprowadzone poprawnie i nie spotkało się z zarzutami dotyczącymi upartyjnienia, utrudniania działań specjalnego prokuratora czy pomijania istotnych faktów. Krytycy pytali jednak, czy śledztwo, którego przedmiotem było ewentualne wykroczenie i które w wyniku braku twardych dowodów nigdy nie zostałyby wszczęte przez organy ścigania przeciwko zwyczajnemu obywatelowi, było konieczne.

Drugie śledztwo wszczęte za prezydentury Cartera było poniekąd pokłosiem dochodzenia Christyego – zarzut, ponownie dotyczący zażycia kokainy, pochodził z jednej z rozmów, które przeprowadził specjalny prokurator. W związku z nim we wrześniu 1980 r., cztery miesiące po zamknięciu śledztwa Christyego, powołany został nowy specjalny prokurator, Gerald Gallinghouse, były prokurator Nowego Orleanu. Zarzut dotyczył szefa kampanii reelekcyjnej Cartera, Timothy’ego Krafra, a sytuacja miała mieć miejsce dwukrotnie w 1978 r. Zarzut miał pochodzić od Evana Dobelle, wiceprzewodniczącego

⁴⁴⁵ Zarzut wobec Jordana pochodził od dwóch właścicieli klubu, którym groziły zarzuty dotyczące uchylania od podatku dochodowego i ukrywania zysków. Oskarżenie Jordana miało być zapewne sposobem na zawarcie ugody i osłabieniem ewentualnego wyroku w ich sprawie. Właściciele klubu nie dostarczyli jednak żadnych przekonujących dowodów.

⁴⁴⁶ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 51.

⁴⁴⁷ Douglas Martin, *Arthur H. Christy, Special Prosecutor, Is Dead at 86*, New York Times, 17 marca 2010 r., <https://www.nytimes.com/2010/03/18/nyregion/18christy.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁴⁴⁸ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 51.

Krajowego Komitetu Demokratów⁴⁴⁹. Mandat Gallinghouse'a obejmował dwa wspomniane incydenty oraz inne powiązane zarzuty⁴⁵⁰. Kraft natychmiast zrezygnował ze stanowiska, obawiając się ewentualnego negatywnego wpływu doniesień na kampanię Cartera⁴⁵¹, zaś Gallinghouse zdecydował o wstrzymaniu jakichkolwiek działań do czasu listopadowych wyborów. Po wyborach adwokaci Krafra wytoczyli sprawę specjalnemu prokuratorowi dotyczącą podstawy prawnej śledztwa, czyli ustawy *Ethics in Government Act*. Stwierdzali oni, iż uprawnienia prokuratora specjalnego są niekonstytucyjne, czyniąc z niego „prokuratora generalnego z Krafem jako jedynym i wyłącznym celem”, ponadto pozbawiając prezydenta i prokuratora generalnego możliwości sprawowania nadzoru na śledztwem⁴⁵². Jednak jeszcze przed pierwszym wysłuchaniem w sprawie, w marcu 1981 r. Gallinghouse ogłosił, że nie ma wystarczających dowodów, by wnieść oskarżenia przeciwko Kraftowi, w związku z czym jego śledztwo zostało zakończone. W związku z tym adwokaci Krafra odstąpili od wytoczonego procesu przed Sądem Federalnym dla Dystryktu Kolumbii⁴⁵³. Śledztwo, tak jak w poprzednim przypadku, spotkało się z krytyką dotyczącą zasadności jego wszczynania i podsycało debatę o zmianie przepisów przy okazji potrzeby ich odnowienia przez Kongres w 1983 r.

Na przykładzie tych dwóch śledztw Coan podkreśla, jak daleko sięgały przepisy o specjalnym prokuratorze, co zostało odnotowane już w przypadku Jordana i śledztwa Christy'ego, a potwierdziło się również w przypadku Krafra. Rzekome zażywanie narkotyków w miejscu publicznym zgodnie z obowiązującym prawem nie stanowiłoby podstawy do wszczęcia postępowania przeciwko zwykłemu obywatelowi i postawienia mu oskarżenia, podczas gdy prokurator generalny za sprawą prokuratora specjalnego, dzięki ustawie *Ethics in Government Act*, miał taką możliwość wobec wysokich rangą urzędników⁴⁵⁴.

⁴⁴⁹ Istniały obawy dotyczące wiarygodności Dobelle. Wraz z mianowaniem Krafra na szefa kampanii Dobelle jako wiceprzewodniczący DNC został odsunięty od większości działań wyborczych przy kampanii reelekcyjnej Cartera, jego motywacją mogła być więc chęć pogrążenia Krafra.

⁴⁵⁰ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 136.

⁴⁵¹ Śledztwo nie miało wpływu na kampanie wyborczą i wynik wyborów, jednak ostatecznie Carter przegrał z Reaganem stosunkiem 489 do 49 głosów elektorskich (50,8% do 41% w głosowaniu powszechnym), zwyciężając tylko w sześciu stanach i Dystrykcie Kolumbii.

⁴⁵² Laura A. Kiernan, *Former Carter Aide Challenges Constitutionality of Ethics Law*, Washington Post, 20 listopada 1980 r., <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1980/11/20/former-carter-aide-challenges-constitutionality-of-ethics-law/99400476-fdee-49fb-bdd7-bd18c7ad7619/> [dostęp: 16.09.2024]

⁴⁵³ Edward T. Pound, *U.S. Closes Inquiry on Ex-Carter Aide*, New York Times, 25 marca 1981 r., <https://www.nytimes.com/1981/03/25/us/us-closes-inquiry-on-ex-carter-aide.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁴⁵⁴ Andrew Coan, dz. cyt., s. 67.

Kolejne dochodzenie zostało wszczęte w pierwszym roku prezydentury Reagana⁴⁵⁵. Było to pierwsze z siedmiu śledztw przeprowadzonych za jego kadencji, ale jedyne wszczęte jeszcze przed nowelizacją przepisów w 1983 r. Śledztwo dotyczyło sekretarza pracy Raymonda Donovanana i rzekomych powiązań jego firmy budowlanej z mafią – Rodziną Genovese (jedną z tzw. nowojorskich Pięciu Rodzin). Prokurator generalny William French Smith w grudniu 1981 r., na prośbę Donovanana, który wierzył, że śledztwo oczyści go z zarzucanych mu czynów, zwrócił się z wnioskiem o wyznaczenie specjalnego prokuratora, który miał zbadać zarzut w ograniczonym zakresie. Chodziło o wiedzę Donovanana o przekazaniu łapówki w wysokości 2 tysięcy dolarów przez podwykonawcę Donovanana, Pellegrino Williama Masseliniego (członka Rodziny Genovese), jednemu z przedstawicieli związków zawodowych, w celu powstrzymania jego firmy od zwycięstwa w przetargu (co wiązałoby się z wyższymi kosztami dla firmy Donovanana). Zarzut ten był badany przez FBI przed jego zatwierdzeniem, ale agenci nie znaleźli potwierdzenia⁴⁵⁶.

Sprawą zajmowała się w dalszym ciągu senacka komisja ds. pracy i zasobów ludzkich, w trakcie przesłuchań której pojawiały się zarzuty o powiązania Donovanana z mafią i łapówkarstwo, w tym przekupienie śledczych z FBI⁴⁵⁷. Zespół sędziów wyznaczył na prokuratora Leona Silvermana, m.in. byłego zastępcę prokuratora południowego dystryktu Nowego Jorku i byłego zastępcę prokuratora generalnego (*Assistant Deputy Attorney General*). Nadał mu też szerszy mandat do zbadania wszelkich innych dowodów, jakie może ujawnić w związku ze sprawą⁴⁵⁸. Konieczny był pośpiech w sprawie, jeżeli Donovanowi miałyby zostać postawione jakiekolwiek zarzuty – najstarszy z zarzucanych mu czynów sięgał 1977 r., zaś przestępstwa w prawie federalnym co do zasady (o ile przepisy dotyczące poszczególnych przestępstw nie stanowią inaczej) ulegają przedawnieniu po 5 latach.

W maju 1982 r. rozpoczęły się przesłuchania przed wielką ławą przysięgłych, w trakcie których pojawiały się kolejne zarzuty wobec Donovanana – następne przykłady korupcji, w tym łapownictwa, naruszenie przepisów wyborczych w trakcie kampanii Reagana, a także

⁴⁵⁵ Przez obie kadencje Reagana Izba Reprezentantów pozostawała pod kontrolą Demokratów, podczas gdy przez sześć lat, od 1981 do 1987 r., Republikanie kontrolowali Senat.

⁴⁵⁶ Sam Roberts, *Leon Silverman, 93, Dies; Lawyer Led Inquiry of Labor Secretary*, New York Times, 3 lutego 2015 r., <https://www.nytimes.com/2015/02/04/nyregion/leon-silverman-lawyer-and-federal-investigator-dies-at-93.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁴⁵⁷ *Reagan Administration Independent Counsels*, <https://www.reaganlibrary.gov/reagans/reagan-administration/reagan-administration-independent-counsels> [dostęp: 16.09.2024]

⁴⁵⁸ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 314.

nielegalnego otrzymywania informacji o projektach infrastrukturalnych. Pod koniec czerwca Silverman poinformował, że wielka ława przysięgłych orzekła, iż nie ma wystarczających dowodów na potwierdzenie zarzutu o wiedzy na temat przekupstwa przedstawiciela związków zawodowych. Stwierdził jednak, że nie jest to jednoznaczne z uznaniem niewinności sekretarza pracy i oczyszczeniem ze stawianych mu zarzutów⁴⁵⁹. Powodem takiej oceny mógł być między innymi fakt, że jeden ze świadków w postępowaniu Silvermana, powiązany z Rodziną Genovese i Donovanem, został w trakcie procesu znaleziony martwy w bagażniku samochodu⁴⁶⁰.

Silverman kontynuował jednak śledztwo, które skupiło się na „nieoficjalnym” zatrudnieniu członków Rodziny Genovese w firmie Donovan. Kwestia ta miała być przedmiotem spotkania Donovan i Masseliniego w 1979 r. Tym razem w trakcie śledztwa, dzień przed złożeniem zeznań przez Masseliniego, jego syn został zabity. Ostatecznie we wrześniu Silverman ponownie orzekł, że nie ma wystarczających dowodów na stwierdzenie winy Donovan i zamknął śledztwo. Specjalny prokurator jednak ograniczał swoją jurysdykcję, skupiając się wyłącznie na osobie sekretarza pracy i pomijając powiązane zarzuty wobec działalności samej firmy Donovan, część z których uważał za wystarczające do wniesienia oskarżenia⁴⁶¹.

Pod koniec 1984 r. prokuratora Bronxu w Nowym Jorku wniosła zarzuty przeciwko Donovanowi i sześciu innym osobom, dotyczące zamieszania w układ związany z rozbudową nowojorskiego metra, i w którym ponownie pojawiały się powiązania z Rodziną Genovese. W marcu 1985 r., w związku z zarzutami, Donovan zrezygnował ze stanowiska sekretarza pracy, jednak dwa lata później, w maju 1987 r. on i inni oskarżeni zostali uniewinnieni⁴⁶². Z kolei w październiku 1987 r. zespół sędziów opublikował informację, że specjalny prokurator Silverman przeprowadził dodatkowe, trwające dwa lata śledztwo⁴⁶³, mające na celu sprawdzenie czy Donovan skłamał podczas przesłuchania przed Senatem w 1981 r. o łapówkach w wysokości 15 tysięcy dolarów od jednego z

⁴⁵⁹ Sam Roberts, dz. cyt.

⁴⁶⁰ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 315.

⁴⁶¹ Tamże, s. 315.

⁴⁶² Selwyn Raab, *Donovan Cleared of Fraud Charges by Jury in Bronx*, New York Times, 26 maja 1987 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1987/05/26/nyregion/donovan-cleared-of-fraud-charges-by-jury-in-bronx.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁴⁶³ Śledztwo zostało formalnie wszczęte i przeprowadzone po wprowadzeniu poprawek do regulacji o specjalnym prokuratorze, które zostaną omówione w dalszej części tego rozdziału, jednak zespół sędziów podjął decyzję w oparciu o wniosek prokuratora generalnego z 1981 r. Z tego powodu, a także w celu zachowania płynności tekstu, kwestia ta została umieszczona w tym miejscu rozdziału.

podwykonawców jego firmy. Silverman planował wezwać Donovana na przesłuchanie przed wielką ławą przysięgłych, jego prawnicy poinformowali jednak, że skorzysta on z Piątej Poprawki do Konstytucji⁴⁶⁴, w związku z czym Silverman odstąpił od wezwania i zakończył śledztwo⁴⁶⁵.

Poza wymienionymi wyżej, w marcu 1979 r. wszczęte zostało jeszcze jedno śledztwo specjalnego prokuratora, jednak nie w oparciu o przepisy z ustawy *Ethics in Government Act*. W ocenie prokuratora generalnego Griffina Bella sprawa nie nosiła znamion niewłaściwego postępowania przed wejściem w życie nowych przepisów, które uzasadniałyby wszczęcie procedury w oparciu o przepisy wynikające z ustawy. Zdecydował się jednak mianować specjalnego prokuratora (*Special Counsel*) w oparciu o posiadane uprawnienia do postępowań sądowych: mianowanie, przysięga i wynagrodzenie dla specjalnych prokuratorów (28 U.S.C. § 515), które wcześniej dwukrotnie służyło do mianowania specjalnych prokuratorów w związku z aferą Watergate. Działanie Bella stanowiło odpowiedź na krytykę administracji dotyczącą jej bezczynności w sprawie podnoszonych publicznie zarzutów⁴⁶⁶. Dotyczyły one podejrzenia nielegalnego przekazywania pożyczek bankowych udzielanych na potrzeby prywatnej działalności rodziny Cartera – farmy orzeszków – na poczet jego prezydenckiej kampanii wyborczej w 1976 r. Mianowany do zbadania tej kwestii Paul Curran, były prokurator federalny południowego dystryktu Nowego Jorku związany z Republikanami, prowadził śledztwo przez siedem miesięcy, jednak nie znalazł podstaw do postawienia jakichkolwiek oskarżeń, w związku z czym sprawa została zamknięta w październiku tego samego roku⁴⁶⁷. Śledztwo Currana było formalnie ósmym śledztwem specjalnego prokuratora wszczętym w oparciu o uprawnienia prokuratora generalnego do ich mianowania, wliczając w to sześć dochodzeń przedstawionych w pierwszym rozdziale tej pracy i śledztwo dotyczące afery Watergate, któremu poświęcony został drugi rozdział.

⁴⁶⁴ V Poprawka do Konstytucji gwarantuje m.in. ochronę przed samooskarżeniem: „Nikt też nie może być zmuszony do zeznawania w sprawie karnej na swoją niekorzyść ani też być pozbawionym życia, wolności lub mienia bez prawidłowego wymiaru sprawiedliwości”.

⁴⁶⁵ Pete Yost, *Former Labor Secretary Cleared in Secret Probe of Lying Charges*, Associated Press, 30 października 1987 r., <https://apnews.com/article/5924e943ac24179f6c57c33fbc8e6a3> [dostęp: 21.07.2022]

⁴⁶⁶ Donald C. Smaltz, dz. cyt., s. 2320.

⁴⁶⁷ Edward T. Pound, *Curran Ending His Investigation Into Loans to Carter Warehouse*, New York Times, 13 października 1979 r., s. 44, <https://www.nytimes.com/1979/10/13/archives/curran-ending-his-investigation-into-loans-to-carter-warehouse-says.html> [dostęp: 16.09.2024]

III.III. Dwukrotne odnowienie przepisów, kolejne śledztwa i orzeczenie Sądu Najwyższego o konstytucyjności urzędu specjalnego prokuratora

Przepisy o specjalnym prokuratorze wygasły w 1982 r., ale debata o ich zmianach przy okazji potrzeby odnowienia rozpoczęła się w Kongresie już w 1981 r., po śledztwach Christyego i Gallinghouse'a. Gdy wreszcie doszło do ponownego głosowania nad przepisami, zawierały one kilka poprawek. Pomimo ogólnego sprzeciwu administracji Reagana wobec tych przepisów, prezydent podpisał ustawę zawierającą poprawki (*Ethics in Government Act Amendments*)⁴⁶⁸ na początku stycznia 1983 r. Zmiany w przepisach zakładały ograniczenie zakresu stanowisk, który mieścił się w definicji wysokich rangą urzędników, wobec których możliwe było wszczęcie postępowania, zaostrezenie wymogów dla wszczęcia postępowania, wydłużenie czasu wstępnego śledztwa prokuratora generalnego i osłabienie przyczyny dla zwolnienia specjalnego prokuratora przez prokuratora generalnego. Zdecydowano także o złagodzeniu nazewnictwa i zmianie terminu ze „specjalnego prokuratora” na „niezależnego prokuratora” (*Independent Counsel*). Przepisy ponownie miały obowiązywać przez pięć lat⁴⁶⁹.

Kolejne śledztwo specjalnego prokuratora wszczęto w 1984 r. W styczniu tego roku Reagan nominował Edwina Meese'a, swojego dotychczasowego radcę, na prokuratora generalnego. Podczas przygotowań senackiej komisji do przesłuchania kandydata, wokół Meese'a zaczęły pojawiać się zarzuty dotyczące jego niejasnych powiązań finansowych z bankiem z San Diego oraz organizowania miejsc pracy w administracji federalnej osobom, które pomagały Meese'owi zarządzać jego prywatnym majątkiem⁴⁷⁰. W kwietniu na prośbę Meese'a, który chciał dowieść, że zarzuty wobec niego są bezpodstawne, prokurator generalny Smith zainicjował procedurę powołania specjalnego prokuratora. Sędziowie wyznaczyli Jacoba Steina, doświadczonego adwokata, który wsławił się m.in. udaną obroną prawnika CREEP podczas afery Watergate i oczyszczeniem go z zarzutów (jednym z niewielu w całej aferze). Zakres kompetencji Steina miał dotyczyć sprawozdań finansowych Meese'a, nielegalnych układów z innymi członkami administracji, nielegalnego handlu akcjami, preferencyjnego traktowania w transakcjach biznesowych, nielegalnego uzyskania awansu w strukturach rezerw wojskowych i nielegalnego pozyskania materiałów przygotowawczych prezydenta Cartera przed jego debatą z

⁴⁶⁸ 96 Stat. 2039, Public Law 97-409.

⁴⁶⁹ Jim Mokhiber, *A Brief History...* dz. cyt.

⁴⁷⁰ *Reagan Administration Independent Counsels*, dz. cyt.

Reaganem w 1980 r.⁴⁷¹ Stein nie miał doświadczenia w roli oskarżyciela i prokuratora, konsultował więc swoje plany z dwójgiem poprzedników – Christym i Silvermanem⁴⁷². Śledztwo Steina trwało pięć miesięcy, podczas których przesłuchał około dwustu świadków. We wrześniu Stein złożył raport, w którym krytykował działania Meese’a i jego podejście do licznych spraw od strony etycznej, nie zdecydował jednak na wniesienie oskarżenia i zakończył śledztwo⁴⁷³. Brak zarzutów ze strony specjalnego prokuratora pomógł Meese’owi w odepchnięciu oskarżeń i uzyskaniu zgody Senatu na objęcie stanowiska prokuratora generalnego w lutym 1985 r., po reelekcji Reagana.

Trzecie ze śledztw wszczętych za prezydentury Reagana było związane z przeprowadzonym w latach 1982-1983 kongresowym dochodzeniem dotyczącym manipulacji politycznych w związku z jednym z programów Agencji Ochrony Środowiska. W 1984 r. komisja wymiaru sprawiedliwości Izby Reprezentantów wszczęła osobne śledztwo dotyczące zaangażowania Departamentu Sprawiedliwości we wspomniane wyżej dochodzenie. W grudniu 1985 r. komisja oskarżyła dwóch zastępców prokuratora generalnego o utrudnianie śledztwa w sprawie Agencji Ochrony Środowiska, w związku z czym w Departamencie Sprawiedliwości wszczęte zostało wewnętrzne postępowanie. W jego wyniku ustalono, że czterech członków administracji Reagana – zastępca prokuratora generalnego (*Deputy Attorney General*) Edward Schmults, radca generalny Theodore Olson, zastępczyni prokuratora generalnego (*Assistant Attorney General*) Carol Dinkins i zastępca radcy Białego Domu Richard Hauser utrudniało działania Kongresu poprzez fałszywe zeznania bądź odmowę przekazania dokumentów istotnych dla śledztwa⁴⁷⁴. Wydział Departamentu Sprawiedliwości rekomendował w związku z tym, by prokurator generalny wszczął procedurę powołania specjalnego prokuratora w celu dogłębnego zbadania sprawy. Meese uchylił się jednak od tej rekomendacji i zlecił prokuratorowi stanu Massachusetts Williamowi Weldowi przeprowadzenie niezależnego śledztwa w tej sprawie. Weld także zarekomendował powołanie specjalnego prokuratora⁴⁷⁵.

⁴⁷¹ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 328.

⁴⁷² Al. Kamen, Mary Thornton, *Special Prosecutor Stein Spurns Politics, Juggles Varied Interests*, Washington Post, 4 kwietnia 1984 r., <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1984/04/04/special-prosecutor-stein-spurns-politics-juggles-varied-interests/17383c0f-145d-4970-a39e-88fa9d7ebddf/> [dostęp: 16.09.2024]

⁴⁷³ Sam Roberts, *Jacob A. Stein, an Eminence Among Washington Lawyers, Dies at 94*, New York Times, 11 kwietnia 2019 r., <https://www.nytimes.com/2019/04/11/obituaries/jacob-a-stein-dead.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁴⁷⁴ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 234.

⁴⁷⁵ *Reagan Administration Independent Counsels*, dz. cyt.

Meese ostatecznie zdecydował się na wszczęcie procedury, dążył jednak do znaczącego ograniczenia zakresu działań specjalnego prokuratora – jego śledztwo miało się skupić na kwestii ewentualnego fałszywego zeznania złożonego przez Olsona przed Kongresem w 1983 r.⁴⁷⁶ Co prawda w 1986 r. Schmults, Olson i Dinkins nie byli już urzędnikami Departamentu Sprawiedliwości (Dinkins w międzyczasie awansowała na zastępczynię prokuratora generalnego <*Deputy Attorney General*>), działanie Meese’a było jednak odbierane jako próba manipulowania oskarżeniem komisji wymiaru sprawiedliwości i rekomendacjami wydziału Departamentu Sprawiedliwości oraz prokuratora Welda. W kwietniu 1986 r. zespół sędziów wybrał doświadczonego prawnika i byłego zastępcę prokuratora federalnego, Jamesa McKaya, nadając mu zakres kompetencji zgodnie z wnioskiem prokuratora generalnego. Jednak McKay, za rekomendacją jednego z partnerów z kancelarii, zrezygnował po miesiącu w celu uniknięcia potencjalnego konfliktu interesów⁴⁷⁷.

Na jego miejsce zespół sędziów wybrał Alexię Morrison, była urzędniczkę Departamentu Sprawiedliwości i zastępczynię prokuratora federalnego oraz główną radczynię SEC. Morrison została zatrudniona przez McKaya w roli jego zastępczyni i był to główny powód powierzenia jej kontynuacji śledztwa przez sędziów. Zakres śledztwa nie zmienił się, choć Morrison uważała, że powinna mieć możliwość prowadzenia dochodzenia nie tylko wobec Olsona, ale również Schmultsa i Dinkins. W listopadzie wystąpiła z formalnym wnioskiem o rozszerzenie kompetencji do prokuratora generalnego, Meese jednak odrzucił prośbę. Prokurator specjalna odwołała się więc do zespołu sędziów, Ci jednak orzekli, iż nie mają uprawnień do obejścia decyzji prokuratora generalnego. Zgodzili się natomiast na rozszerzenie zakresu śledztwa wobec samego Olsona i zbadanie, czy był członkiem szerszych działań w zмовie. W czerwcu 1987 r. Morrison wezwała na przesłuchanie przed wielką ławą przysięgłych Olsona, Schmultsa i Dinkins. Ci w odpowiedzi zakwestionowali konstytucyjność przepisów o specjalnym prokuratorze zebranych w ustawach *Ethics in Government Act* oraz *Ethics in Government Act Amendments*. Argumentowali, że specjalny prokurator nie odpowiada przed nikim, stanowiąc wirtualną czwartą gałąź władzy⁴⁷⁸.

⁴⁷⁶ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 234.

⁴⁷⁷ Mary Thornton, *Independent Counsel Quits to Avoid Conflict*, Washington Post, 30 maja 1986 r., <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1986/05/30/independent-counsel-quits-to-avoid-conflict/80df1a70-2729-48fe-bb7b-0ccb3e9e6c80/> [dostęp: 16.09.2024]

⁴⁷⁸ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 234.

W sierpniu Sąd Federalny dla Dystryktu Kolumbii wydał opinię, w której podtrzymał zgodność przepisów, a sprawa trafiła do Sądu Apelacyjnego. Ten w styczniu 1988 r. wydał decyzję, w której odrzucił opinię sądu niższej instancji, co stanowiło zagrożenie dla śledztw innych prokuratorów specjalnych, które zostały wszczęte w 1986 r. lub później i nadal toczyły się w 1988 r., równoległe do śledztwa Morrison⁴⁷⁹. Sprawa *Morrison v. Olson* trafiła do Sądu Najwyższego, który w czerwcu stosunkiem głosów 7 do 1⁴⁸⁰ orzekł o konstytucyjności przepisów o specjalnym prokuratorze⁴⁸¹. Sąd Najwyższy uznał, że Kongres poprzez przyjęcie tych przepisów nie dążył do zwiększenia swoich uprawnień i nie ingerował nadmiernie w uprawnienia władzy wykonawczej. Ponadto stwierdził, że prokurator specjalny jest urzędnikiem podległym prokuratorowi generalnemu z powodu jego uprawnień do rekomendowania powołania lub odwołania tegoż. Jako jedyny opinię przeciwną miał sędzia Antonin Scalia, który uważał za nieistotne stopień ograniczenia kontroli prezydenta przez przepisy o specjalnym prokuratorze, ponieważ Konstytucja nadaje wszystkie uprawnienia w zakresie prowadzenia dochodzeń oraz ścigania przestępstw prezydentowi i te nie powinny być odbierane przez władzę ustawodawczą na mocy ustaw⁴⁸².

Wyrok w sprawie umożliwił Morrison (oraz innym powołanym w tym czasie prokuratorom specjalnym) kontynuowanie dochodzenia, jednak w pierwotnym zakresie, dotyczącym wyłącznie złożenia przez Olsona fałszywych zeznań przed Kongresem. W marcu 1989 r. Morrison zakończyła dochodzenie i przedstawiła raport, w którym zdecydowała o niewnoszeniu oskarżeń przeciwko Olsonowi związanych z poświadczeniem nieprawdy oraz udziałem w zмовie z powodu braku dowodów⁴⁸³. Śledztwo Morrison było przedmiotem krytyki głównie z powodu prawie trzech lat jego trwania. Na okres ten złożyły się jednak próby rozszerzenia zakresu śledztwa specjalnej prokurator, ale przede wszystkim, procesy sądowe dotyczące konstytucyjności przepisów o specjalnym prokuratorze, które powstrzymywały Morrison od kontynuacji podjętych działań.

⁴⁷⁹ Śledztwa te, dotyczące afery Iran-Contras oraz zarzutów wobec byłego dyrektora ds. politycznych w Białym Domu Lyna Nofziguera i prokuratora generalnego Meese'a, zostaną omówione w dalszej części tego rozdziału.

⁴⁸⁰ W wysłuchaniu i orzeczeniu nie uczestniczył sędzia Anthony Kennedy.

⁴⁸¹ *Alexia Morrison, Independent Counsel v. Theodore Olsen, et al.*, 487 U.S. 654 (1988).

⁴⁸² Jim Mokhiber, *A Brief History...* dz. cyt.

⁴⁸³ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 235.

Gdy zespół sędziów wyznaczył Morrison do zbadania sprawy Olsona, mianowany został także kolejny specjalny prokurator w celu przeprowadzenia osobnego dochodzenia. Tym razem zarzuty dotyczyły Michaela Deavera, który w latach 1981-1985 piastował stanowisko zastępcy szefa personelu Białego Domu. Po odejściu z administracji w maju 1985 r. Deaver założył firmę lobbingową, z usług której korzystały rządy innych państw, a także największe amerykańskie przedsiębiorstwa. W związku z tym natychmiast stał się podejrzanym o naruszenie jednego z przepisów wprowadzonych przez ustawę *Ethics in Government Act*, zakazującego byłym członkom administracji zaangażowania w działania lobbingowe przez okres dwóch lat od momentu opuszczenia stanowiska⁴⁸⁴.

Kongresmeni wezwali Deavera na przesłuchanie, po którym pojawiły się głosy nawołujące do wszczęcia procedury powołania specjalnego prokuratora – na co Deaver otwarcie wyrażał zgodę. Z powodu prywatnej znajomości z Deaverem, z procedury całkowicie wyłączył się prokurator generalny Meese, a o wszczęciu postępowania formalnie zdecydował jego zastępca Lowell Jensen. Departament Sprawiedliwości po wstępnym śledztwie wydał opinię, w której wskazał na możliwe naruszenia związane z reprezentowaniem władz Kanady i Portoryko⁴⁸⁵. W maju 1986 r. zespół sędziów wyznaczył Whitneya Northa Seymoura, byłego prokuratora południowego dystryktu stanu Nowy Jork i byłego nowojorskiego senatora stanowego. Sędziowie nadali mu także szerszy zakres działań niż przypadki wskazane przez Departament Sprawiedliwości. Seymour nie był przekonany, czy miałby podstawy do oskarżenia Deavera o złamanie przepisów antylobbingowych, z jego przesłuchania przed Kongresem wnioskuje natomiast, iż dopuścił się krzywoprzysięstwa⁴⁸⁶. Seymour przez kilka miesięcy prowadził przesłuchania przed wielką ławą przysięgłych, przygotowując materiał dowody do postawienia oskarżeń. W lutym 1987 r., gdy był gotów to zrobić, Deaver wytoczył mu proces sądowy, zarzucając naruszanie zasad trójpodziału władzy przez przepisy o specjalnym prokuratorze⁴⁸⁷. Sędzia Sądu federalnego dla Dystryktu Kolumbii zdecydował w związku z tym o formalnym

⁴⁸⁴ *Reagan Administration Independent Counsels*, dz. cyt.

⁴⁸⁵ Philip Shenon, *Seymour, Once Prosecutor Here, Is Named to Head Deaver Inquiry*, New York Times, 30 maja 1986 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1986/05/30/us/seymour-once-prosecutor-here-is-named-to-head-deaver-inquiry.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁴⁸⁶ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 308.

⁴⁸⁷ Działanie Deavera było pochodną analogicznych działań podjętych przez oskarżonego w osobnym śledztwie specjalnego prokuratora w sprawie afery Iran-Contras, które jest opisane w dalszej części tego rozdziału. Jednocześnie odbyło się to przed pojawieniem się sprawy *Morrison v. Olson*, w której wyrok Sądu Najwyższego ostatecznie stwierdził o konstytucyjności przepisów.

wstrzymaniu wniosków o postawienie oskarżeń⁴⁸⁸. Jednak w krótkim czasie, w związku z brakiem argumentacji potwierdzającej zarzut stawiany przez Deavera, sędzia zdecydował o wznowieniu dochodzenia. Ostatecznie Seymour postawił Deaverowi pięć osobnych oskarżeń dotyczących fałszywych zeznań związanych z lobbingiem na rzecz władz Kanady, Korei Południowej i Portoryko firmy finansowej Smith Barney oraz linii lotniczych Trans World Airlines⁴⁸⁹.

Obronca Deavera był tak przekonany o niewinności swojego klienta, iż postanowił nie przedstawiać żadnej argumentacji w obronie. Ostatecznie w grudniu 1987 r. ława przysięgłych orzekła o winie Deavera w trzech z pięciu przypadków. Otrzymał karę 3 lat pozbawienia wolności (później złagodzonych do wyroku w zawieszeniu), grzywny w wysokości 100 tysięcy dol. oraz 1500 godzin prac społecznych⁴⁹⁰. Śledztwo Seymoura było pierwszym przykładem działań specjalnego prokuratora w erze regulacji obowiązujących od 1978 r., które doprowadziły do skazania osoby, wobec której wszczęto dochodzenie. Greenberg w swojej książce zauważa, że powodzenie śledztwa i oskarżenia wysuniętego przez Seymoura prawdopodobnie znalazło pozytywne odzwierciedlenie (przynajmniej w perspektywie kilku lat) we wzroście przestrzegania przepisów lobbingowych⁴⁹¹.

W grudniu 1986 r. sędziowie powołali specjalnego prokuratora, otwierając piąte śledztwo za prezydentury Reagana (tego samego dnia sędziowie powołali także drugiego specjalnego prokuratora, Lawrence’a Walsha, do poprowadzenia równoległego dochodzenia w sprawie afery Iran-Contras). Dotyczyło ono zeznań podatkowych byłego zastępcy prokuratora generalnego (*Assistant Attorney General*) Lawrence’a Wallace’a. Początkowo na specjalnego prokuratora powołany został specjalista w zakresie prawa podatkowego Carl Rauh, został jednak zmuszony do rezygnacji w marcu 1987 r., gdyż obawiano się naruszenia przepisów o konflikcie interesów. Śledztwo było w tym czasie utajnione, a poszukiwanie nowego kandydata, którego powołanie nie naruszałoby wspomnianych wyżej przepisów trwało pięć miesięcy. W sierpniu stanowisko objął James Harper⁴⁹². Po dochodzeniu trwającym cztery miesiące, w grudniu 1987 r. Harper orzekł, że

⁴⁸⁸ Howard Kurtz, *Suit By Deaver Thwarts Attempt To Indict Him*, Washington Post, 26 lutego 1987 r., <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1987/02/26/suit-by-deaver-thwarts-attempt-to-indict-him/b586c6f5-9613-4e5a-b725-7111f0317e28/> [dostęp: 16.09.2024]

⁴⁸⁹ *Reagan Administration Independent Counsels*, op. cit.

⁴⁹⁰ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 308.

⁴⁹¹ Tamże, s. 308.

⁴⁹² Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 160.

nie ma podstaw do oskarżenia Wallace’a. Faktycznie nie złożył on dwukrotnie zeznań podatkowych, jednak gdy został poinformowany o brakach natychmiast je uzupełnił – a jak się okazało, po ich złożeniu należny był mu zwrot podatku. Harper uznał więc, że nie dokonała się żadna krzywda na szkodę państwa, a nie składając deklaracji podatkowej Wallace zadziałał na własną niekorzyść⁴⁹³.

Ostatnie śledztwo⁴⁹⁴, które wszczęto jeszcze za prezydentury Reagana (choć nie ostatnie wobec członka jego administracji) rozpoczęło się w lutym 1987 r., gdy zespół sędziów ponownie powołał Jamesa McKaya na specjalnego prokuratora. Sprawa dotyczyła możliwego naruszenia przepisów dotyczących lobbingu po odejściu z administracji przez Lyna Nofzigersa, który przez rok (1981-1982) był dyrektorem ds. politycznych w Białym Domu. Procedura została wszczęta na wniosek zastępcy prokuratora generalnego (*Deputy Attorney General*) Arnolda Burnsa, w związku z wycofaniem się Meese’a z tej sprawy (w tym czasie był on radcą prezydenta). Wkrótce rozpoczęła się batalia sądowa rozpoczęta przez Northa i Olsona w dwóch niezależnych śledztwach. By zapobiec unieważnieniu bądź przerwaniu tego dochodzenia, gdyby doszło do ewentualnego stwierdzenia przez sądy o niekonstytucyjności ustawowych przepisów o specjalnym prokuratorze, Burns „wzmocnił mandat” McKaya, osobno wyznaczając go na specjalnego prokuratora (formalnie już po procedurze wyboru przez zespół sędziów Sądu Apelacyjnego) w oparciu o przysługujące prokuratorowi generalnemu uprawnienia do postępowań sądowych: mianowanie, przysięga i wynagrodzenie dla specjalnych prokuratorów (28 U.S.C. § 515)⁴⁹⁵.

Potwierdzenie takiego stanu rzeczy znajduje się w amerykańskim prawie – zakres jurysdykcji w dochodzeniu dotyczącym Nofzigersa został włączony do przepisów o specjalnym prokuratorze (wówczas *Independent Counsel*, obecnie *Special Counsel*) i nadal znajduje się jako przepis § 602.1 28. Tytułu Kodeksu Przepisów Federalnych. Podstawą działania specjalnego prokuratora była jednak ustawa i przepisy o niezależnym specjalnym prokuratorze – mechanizm ten został zastosowany na wypadek stwierdzenia przez Sąd Najwyższy o niezgodności z konstytucją przepisów zawartych w ustawie i zachowania ciągłości dochodzenia. Takie samo działanie prewencyjne podjęto w przypadku śledztwa

⁴⁹³ Ruth Marcus, *Justice Official Won't be Charged in Tax Case*, Washington Post, 19 grudnia 1987 r., <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1987/12/19/justice-official-wont-be-charged-in-tax-case/0af913be-a46b-4ca7-b436-033c7e666092/> [dostęp: 16.09.2024]

⁴⁹⁴ Należy to śledztwo liczyć jako siódme, z poprzedzającym je śledztwem w sprawie Iran-Contras, omówionym w dalszej części tego rozdziału.

⁴⁹⁵ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 223.

dotyczącego afery Iran-Contras i śledztwa specjalnego prokuratora Lawrence'a Walsh, które jest omówione w dalszej części tego rozdziału.

Oskarżenia wobec Nofzigera dotyczyły działania na korzyść spółki elektronicznej WedTech. McKay szybko doszedł do wniosku, że sprawa dotyczyć może także Meese'a z powodu bliskiej znajomości w zamieszkanym w nią lobbyistą WedTech, Robertem Wallachem⁴⁹⁶. Specjalny prokurator napotykał pewne trudności techniczne w swoim śledztwie, w związku z trwaniem większego dochodzenia dotyczącego WedTech, prowadzonego przez prokuratora południowego dystryktu Nowego Jorku. Działania McKaya były jednak zazwyczaj traktowane z większym priorytetem. Ostatecznie postawił on oskarżenie Nofzigerowi, a ten został skazany na karę 90 dni pozbawienia wolności i grzywnę w wysokości 30 tys. dol., jednak udało mu się odwołać od tego wyroku – sąd apelacyjny argumentował, że przepisy ustawy *Ethics in Government Act* nie są wystarczająco precyzyjne w kwestii lobbingu, by w tej sprawie móc jednoznacznie zdecydować o winie. W przypadku Meese'a specjalny prokurator nie zdecydował się na postawienie zarzutów, ale ujawnił wiele niewygodnych faktów, jak np. podejrzenie o naruszenie przepisów podatkowych w związku ze sprzedażą papierów wartościowych, przepisów dotyczących konfliktu interesu w związku ze sprzedażą akcji oraz przepisów antykorupcyjnych, dotyczących korupcji finansowej w relacjach zagranicznych. W lipcu 1988 r. Meese'a zrezygnował ze stanowiska prokuratora generalnego i w tym samym miesiącu McKay oficjalnie zakończył śledztwo⁴⁹⁷.

W grudniu 1987 r., gdy swoje śledztwa kontynuowali Morrison, Walsh i McKay, Kongres po raz drugi (ponownie na okres pięciu lat) odnowił przepisy o specjalnym prokuratorze. Wcześniejszy opór Meese'a jako prokuratora generalnego i manipulowanie informacjami w związku z potrzebą powołania prokuratora specjalnego były jednym z głównych czynników, które kształtowały debatę przy okazji odnowienia przepisów⁴⁹⁸. Ostatecznie zostały one odnowione w ustawie *Independent Counsel Reauthorization Act*, ograniczając zakres swobody prokuratora generalnego, a raczej narzucając mu bardziej ścisły reżim w zakresie inicjacji powołania specjalnego prokuratora, ale nałożono też większe restrykcje na samego specjalnego prokuratora⁴⁹⁹.

⁴⁹⁶ *Reagan Administration Independent Counsels*, dz. cyt.

⁴⁹⁷ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 224.

⁴⁹⁸ Jim Mokhiber, *A Brief History...* dz. cyt.

⁴⁹⁹ 101 Stat. 1293, Public Law 100-191.

III.IV. Dochodzenie dotyczące afery Iran-Contras

Szóste dochodzenie, które formalnie wszczęto za prezydentury Reagana, choć w tej pracy omawiane jako ostatnie z nich z uwagi na najbardziej istotny charakter dla przedmiotu pracy i w związku z tym wyodrębnione z treści, wiąże się jednocześnie z najbardziej znanym skandalem politycznym tego okresu – aferą Iran-Contras. W kontekście działań specjalnego prokuratora stanowiło ono pierwsze poważne wyzwanie w wymiarze politycznym od czasu śledztwa przeprowadzonego w związku z aferą Watergate. Od strony formalno-organizacyjnej, śledztwo znacząco wykroczyło poza ramy czasowe prezydentury Reagana (o ponad cztery lata) i wygenerowało znaczące koszty dla budżetu. Czynniki te znacząco wpłynęły na podsycenie debaty o realnej konieczności utrzymania obowiązywania przepisów o specjalnym prokuratorze przy okazji potrzeby ich ponownego odnowienia w 1992 r.

Afera związana była ze sprzedażą przez administrację Reagana broni władzom Iranu. Ta była zabroniona w związku z uznaniem Iranu za państwo sponsorujące terroryzm. Środki z nielegalnej sprzedaży broni, prowadzonej w latach 1985-1986, miały służyć administracji do sponsorowania działań Contras, opozycyjnej do komunistycznych władz bojówki w Nikaragui, której działania otwarcie popierał Reagan. Tzw. poprawki Bolanda⁵⁰⁰ do budżetów obronnych na lata fiskalne 1983-1986, wprowadzone po serii działań CIA koordynowanych z Contras, o których nie informowano kongresowych komisji ds. wywiadu, zabraniała finansowania działań Contras mające na celu dokonanie przewrotu w Nikaragui. Ponadto z perspektywy administracji Reagana sprzedaż broni władzom Iranu miała stanowić środek do celu jakim było uwolnienie amerykańskich jeńców przetrzymywanych w Libanie przez Hezbollah – ugrupowanie terrorystyczne z powiązaniami z irańskim Korpusem Gwardii Rewolucji Islamskiej.

Afera została ujawniona w libańskiej prasie przez jednego z liderów Gwardii Rewolucyjnej w listopadzie 1986 r. Miało to miejsce miesiąc po zestrzeleniu nad Nikaraguą amerykańskiego samolotu transportującego uzbrojenie, po którym amerykański rząd (w związku z poprawkami Bolanda) wypierał się zbrojnego wspierania Contrasu. Gdy władze Iranu oficjalnie potwierdziły doniesienia z libańskiej prasy, wzrosła polityczna presja na wyjaśnienie skandalu przez administrację. Reagan pod koniec listopada

⁵⁰⁰ Nazwa pochodzi od nazwiska twórcy tej poprawki, kongresmena Edwarda Bolanda z Partii Demokratycznej.

zdymisjonował swojego doradcę ds. bezpieczeństwa, wiceadmirała Johna M. Poindextera oraz jego adiutanta Olivera L. Northa, zastępcę dyrektora ds. wojskowo-politycznych w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Council*, NSC), poprzez którą obaj kierowali procesem. Prezydent powołał także tzw. komisję Towera, w skład której weszli byli senator John Tower, były sekretarz stanu Edmund Muskie i były doradca prezydenta ds. bezpieczeństwa Brent Scowcroft. Początkowo powołana w celu sprawdzenia nieprawidłowych działań NSC, sama rozszerzyła zakres swojego dochodzenia o cały układ dotyczący sprzedaży broni Iranowi i finansowania Contrasu⁵⁰¹.

W grudniu 1986 r., kilka dni po rozpoczęciu prac komisji Towera, prokurator generalny Meese wnioskował o powołanie specjalnego prokuratora, jednak o ograniczonym zakresie śledztwa, które miało dotyczyć wyłącznie sprzedaży broni Iranowi i wydatkowania zysków. Zespół sędziów wybrał Lawrence’a Walsha, byłego zastępcę prokuratora generalnego (w administracji Dwighta Eisenhowera) i przewodniczącego Amerykańskiej Izby Adwokackiej (*American Bar Association*). Sędziowie zdecydowali się jednak na rozszerzenie zakresu działań specjalnego prokuratora i umożliwienie mu zbadania wszelkich nadużyć, wykraczających poza nielegalną sprzedaż broni Iranowi i przekazywanie zysków Contrasowi. Walsh miał więc uprawnienia do zbadania, czy administracja Reagana nie finansowała Contrasu także z innych źródeł. Zwiększony został także przedział czasowy, który miało objąć śledztwo. Podczas gdy Meese wnioskował o zbadanie działań związanych ze sprawą od początku 1985 r., sędziowie rozszerzyli zakres o rok wstecz⁵⁰². Tak jak wspomniano wcześniej, Departament Sprawiedliwości postanowił prewencyjnie zadbać o ciągłość śledztwa na wypadek stwierdzenia przez Sąd Najwyższy niezgodności z konstytucją przepisów o niezależnym specjalnym prokuratorze wynikających z ustawy, dokonując równoległego powołania w oparciu o uprawnienia wynikające z 28 U.S.C. § 515. Świadczy o tym uwzględnienie zakresu jurysdykcji specjalnego prokuratora (*Independent Counsel*) w sprawie Iran-Contras jako osobnego przepisu 28. Tytułu Kodeksu Przepisów Federalnych (§ 601.1).

Walsh powołał zespół prawie trzydziestu prawników oraz pomocniczych śledczych z FBI i IRS. Zaczął gromadzić dowody i zdecydował o zebraniu wielkiej ławy przysięgłych

⁵⁰¹ George J. Church, *Tower of Judgement*, Time, 2 marca 1987 r., <https://time.com/archive/6708504/tower-of-judgment/> [dostęp: 16.09.2024]

⁵⁰² Philip Shenon, *The White House Crisis; Counsel Selected In Iran Arms Case; Given Wide Power*, New York Times, 20 grudnia 1986 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1986/12/20/world/the-white-house-crisis-counsel-selected-in-iran-arms-case-given-wide-power.html> [dostęp: 16.09.2024]

przy Sądzie Federalnym dla Dystryktu Kolumbii, w celu uzyskiwania sądowych wezwań do złożenia zeznań bądź przekazania dokumentacji. Jedno z pierwszych wezwań Walsha zostało skierowane do Northa i dotyczyło jego notatek. Osobne śledztwo wszczęły w styczniu 1987 r. obie izby Kongresu, powołując komisje specjalne ds. afery Iran-Contras, które obradowały w połączonym trybie. W ich skład weszło sześciu senatorów i dziewięciu kongresmenów z Partii Demokratycznej oraz pięciu senatorów i sześciu kongresmenów z Partii Republikańskiej. Prace komisji miały zostać zakończone do sierpnia, a raport końcowy miał być przygotowany w kolejnych miesiącach.

Prace komisji Towera trwały tylko trzy miesiące – pod koniec lutego 1987 r. przedstawiony został raport końcowy z licznymi konkluzjami, które ukierunkowały późniejsze działania Kongresu oraz specjalnego prokuratora. Choć Reagan nie pamiętał dokładnych dat, najprawdopodobniej wyraził zgodę na sprzedaż broni Iranowi przed wysyłką pierwszej transzy w sierpniu 1985 r. Część doradców prezydenta, która była architektami tego mechanizmu bądź brała w nim aktywny udział, celowo starała się ukryć istotne informacje o nim, które potencjalnie mogły rozszerzyć spektrum spojrzenia Reagana na sprawę. Jednocześnie dążyli oni do ograniczenia roli prezydenta w tym układzie. Komisja nie rozstrzygnęła czy doszło do złamania prawa, ale wskazała, że niektórzy doradcy wyraźnie zignorowali ograniczenia prawne i w związku z tym mogli naruszyć obowiązujące przepisy. Nie była też w stanie jednoznacznie rozstrzygnąć, czy środki ze sprzedaży broni były przekazywane Contrasowi, choć miała na to kilka dowodów. Odkryła natomiast, że doradcy prezydenta starali się pozyskiwać środki dla Contrasu także z innych źródeł. Komisja zwróciła też uwagę, że sprzedaż broni Iranowi toczyła się w czasie, gdy amerykański wywiad otrzymywał liczne informacje o planowanych przez Iran atakach terrorystycznych wymierzonych w Stany Zjednoczone. W związku z tym silną krytykę skierowano w stronę dyrektora CIA, Williama J. Caseya, który był świadom funkcjonowania układu, ale nie zdecydował się poinformować o tym prezydenta. Skrytykowano także sekretarza stanu George'a P. Shultza i sekretarza obrony Caspara P. Weinbergera, którzy choć sprzeciwiali się układowi, nie zrobili nic, by go zatrzymać i wyłącznie zdystansowali się od udziału w nim⁵⁰³.

⁵⁰³ Steven V. Roberts, *The White House Crisis: The Tower Report Inquiry Finds Reagan and Chief Advisers Responsible for 'Chaos' in Iran Arms Deal; Reagan Also Blamed*, New York Times, 27 lutego 1987 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1987/02/27/world/white-house-crisis-tower-report-inquiry-finds-reagan-chief-advisers-responsible.html> [dostęp: 16.09.2024]

W lutym, w celu uniknięcia oskarżenia i nie stosując się do wezwania wystawionego przez wielką ławę przysięgłych, obrońcy Northa wytoczyli proces Walshowi, zarzucając, iż przepisy o specjalnym prokuratorze stanowią naruszenie trójpodziału władzy, ponieważ złamanie przepisów federalnych powinno być ścigane przez Departament Sprawiedliwości, a nie mianowanego przez sędziów specjalnego prokuratora⁵⁰⁴. W celu zignorowania argumentacji obrońców Northa, prokurator generalny Meese mianował Walsha na stanowisko specjalnego prokuratora w strukturach Departamentu Sprawiedliwości, gwarantując mu pełną niezależność zgodnie z obowiązującymi przepisami wynikającymi z ustaw. Obrona Northa zdecydowała się w marcu zaskarżyć i tę decyzję, poddając w wątpliwość zgodność z konstytucyjną przepisów o specjalnym prokuratorze. W lipcu Sąd Federalny dla Dystryktu Kolumbii orzekł na korzyść Departamentu Sprawiedliwości i Walsha, umożliwiając kontynuację śledztwa, nie odniósł się jednak do kwestii konstytucyjności przepisów⁵⁰⁵. Ponadto sąd nakazał Northowi postępowanie zgodnie z wezwaniem specjalnego prokuratora i przekazanie żądanej na potrzeby dochodzenia dokumentacji⁵⁰⁶. North odwołał się jeszcze do Sądu Apelacyjnego, ale ten w sierpniu podtrzymał decyzję sądu niższej instancji.

Przesłuchania przed komisjami kongresowymi trwały od maja do sierpnia. Uczestniczyli w nich (w kolejności chronologicznej): emerytowany generał sił powietrznych Richard Secord (jako partner biznesowy pośredniczył w sprzedaży broni Iranowi); doradca prezydenta ds. bezpieczeństwa w latach 1983-1985 Robert McFarlane, który początkowo nakłaniał Reagana do rozmów z Iranem na temat dostaw broni, choć ostatecznie zmienił zdanie i pod koniec 1985 r., przed swoim odejściem starał się przekonać prezydenta do zakończenia dostaw⁵⁰⁷; przywódca największego z ugrupowań będących częścią Contreras Adolfo Calero; wyszkolony przez CIA kubański imigrant Félix Rodríguez; zastępca sekretarza stanu (*Assistant Secretary of State*) ds. międzyamerykańskich; biznesmen irańskiego pochodzenia Albert Hakim, który opracował plan

⁵⁰⁴ Analogiczny proces, będący pochodną działań adwokatów Northa, wytoczyła w tym czasie obrona Michaela Deavera wobec prokuratora Whitneya Northa Seymoura.

⁵⁰⁵ W tym czasie ten sam sąd oczekiwał już na rozpatrzenie sprawy *Morrison v. Olson*, także dotyczącej konstytucyjności przepisów o specjalnym prokuratorze, w której ostateczny wyrok Sądu Najwyższego z czerwca 1988 r. rozstrzygnął o ich zgodności.

⁵⁰⁶ Philip Shenon, *Iran-Contra Hearings; Judge Upholds Special Prosecutor's Role on North*, New York Times, 11 lipca 1987 r., <https://www.nytimes.com/1987/07/11/world/iran-contra-hearings-judge-upholds-special-prosecutor-s-role-on-north.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁵⁰⁷ McFarlane w lutym 1987 r., na kilka godzin przed zaplanowanym przesłuchaniem przed komisją Towera, podjął nieudaną próbę samobójczą poprzez przedawkowanie Diazepamu.

negocjacyjny wymiany zakładników przetrzymywanych przez Hezbollah i Iran w zamian za sprzedaż broni; sekretarka Olivera Northa Fawn Hall; North; Poindexter; sekretarz Schultz; prokurator Meese; szef personelu Białego Domu Donald Regan; sekretarz Weinberger; szef wydziału ds. Ameryki Łacińskiej w CIA Duane Clarridge; szef specjalnego zespołu ds. Ameryki Środkowej w CIA Alan Fiers; zastępca dyrektora CIA ds. operacyjnych George Clair⁵⁰⁸. Działania Kongresu stanowiły znaczące utrudnienie dla specjalnego prokuratora Walsha. Kongresmeni, dążąc do zbadania sprawy w ramach własnego dochodzenia i próbując dotrzeć do znalezienia dowodów winy wśród najwyższych kręgów władzy, włączając w to prezydenta Reagana, w zamian za złożenie zeznań przed komisją przyznawała częściowy immunitet uczestnikom układu, co znacząco utrudniało Walshowi późniejsze wniesienie oskarżeń i prowadzenie postępowań oskarżycielskich⁵⁰⁹.

Wspólny raport końcowy komisji został przedstawiony w listopadzie, w podziale na dwie części – raport „większości” oraz raport „mniejszości”, pod którym podpisało się dwoje z pięciu republikańskich senatorów i wszystkich sześciu kongresmenów tej partii. W raporcie wskazano, iż grupa wysokich rangą urzędników przekonanych o słuszności swojej działań, prowadziła sekretną politykę, przeciwną do oficjalnie ustalonej polityki zagranicznej władz. Zdecydowali się nie informować o pełnym spektrum swoich działań innych członków administracji, w tym prezydenta ani również Kongresu. North zeznał, że po ujawnieniu afery niszczył rządowe dokumenty i kilkakrotnie dopuścił się kłamstw wobec prokuratora generalnego, urzędników Departamentu Stanu i NSC oraz krzywoprzysięstwa wobec Kongresu. Odpowiedzialność ciężąca na podmiotach rządowych, w tym na wywiadzie, podlegająca kontroli Kongresu, została skierowana do prywatnych firm i osób trzecich, co skutkowało też defraudacją i przywłaszczeniem funduszy publicznych. Kongresmeni wskazali na Northa jako głównego zamieszanego w aferę oraz na duże zaangażowanie Poindextera. Podkreślili również, że North musiał wcześniej działać za przyzwoleniem McFarlane’a. Kongresmeni skrytykowali również zmarłego w maju 1987 r. dyrektora CIA Caseya oraz prokuratora generalnego Meese’a za brak przejrzystości w śledztwie poprzedzającym powołanie specjalnego prokuratora.

⁵⁰⁸ *Understanding the Iran-Contras Affairs: Hearings Timeline*, https://www.brown.edu/Research/Understanding_the_Iran_Contra_Affair/timeline-hearings.php [dostęp: 16.09.2024]

⁵⁰⁹ Philip Shenon, *Why They Mattered: Lawrence E. Walsh*, Politico, 29 grudnia 2014 r., <https://www.politico.com/magazine/story/2014/12/lawrence-walsh-obit-113858/> [dostęp: 16.09.2024]

Wskazali na brak dowodów poświadczających o wiedzy wiceprezydenta Busha o funkcjonowaniu układu, choć wiedział o nim jego doradca ds. bezpieczeństwa Donald Gregg. Komisje nie były w stanie natomiast rozstrzygnąć o roli prezydenta Reagana w układzie, wskazali jednak, że jeżeli nie wiedział o działaniach swojego doradcy ds. bezpieczeństwa, tzn. Poindextera, to powinien wziąć odpowiedzialność za tę niewiedzę⁵¹⁰. Główną różnicą w raporcie mniejszości było wskazanie na popełnienie błędów przez członków administracji Reagana, a nie naruszenie demokratycznych podstaw funkcjonowania państwa i odejście od rządów prawa, co było wyraźnie podkreślone w raporcie większości. Ponadto Republikanie wyraźnie wskazywali, że prezydent nie miał wiedzy o przekazywaniu Contrasowi środków ze sprzedaży broni Iranowi, ani tym bardziej o ich przywłaszczeniu⁵¹¹.

Po trwającym czternaście miesięcy procesie gromadzenia dowodów i ich analizy przed wielką ławą przysięgłych, w marcu 1988 r. Walsh postawił łącznie dwadzieścia trzy oskarżenia wobec czterech osób – Poindextera, Northa, Secorda i Hakima. Zarzuty wobec całej czwórki dotyczyły krzywoprzysięstwa, kradzieży funduszy publicznych, spiskowania w celu utrudniania działań wymiaru sprawiedliwości i wreszcie wykorzystania środków publicznych pochodzących z nielegalnej sprzedaży broni Iranowi w celu nielegalnego dozbrajania Contrasu. Ostatecznie przed rozpoczęciem procesów Walsh był zmuszony do wycofania zarzutów dotyczących utrudniania śledztwa i wykorzystania środków publicznych do nielegalnych działań, co spowodowane było brakiem wystarczających dowodów. Walsh nie był w stanie uzyskać pełnego dostępu do zastrzeżonych dokumentów z powodu powoływania się Białego Domu i Departamentu Sprawiedliwości na ochronę spraw ważnych dla bezpieczeństwa narodowego⁵¹².

Pierwszy z wyroków, dotyczący Northa, zapadł w maju 1989 r., gdy prezydentem był kolejny republikanin, George H. W. Bush (1989-1993)⁵¹³, wcześniej wiceprezydent w administracji Reagana. Sąd federalny uznał Northa winnym, zasadzając mu karę

⁵¹⁰ *Understanding the Iran-Contras Affairs: The Majority Report*, https://www.brown.edu/Research/Understanding_the_Iran_Contra_Affair/h-themajorityreport.php [dostęp: 16.09.2024]

⁵¹¹ *Understanding the Iran-Contras Affairs: The Minority Report*, https://www.brown.edu/Research/Understanding_the_Iran_Contra_Affair/h-thereport.php [dostęp: 16.09.2024]

⁵¹² Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 354.

⁵¹³ Bush wygrał w listopadzie 1988 r. z kandydatem Demokratów Michaeliem Dukakisem, zwyciężając łącznie w 40 stanach i zdobywając 426 głosów elektorskich (53,4% głosów w głosowaniu powszechnym).

pozbawienia wolności w zawieszeniu, grzywnę w wysokości 150 tysięcy dolarów i prace społeczne. Rok później, po rozpatrzeniu apelacji złożonej przez Northa, każdy z tych wyroków został odrzucony przez Sąd Apelacyjny. Powodem było zagwarantowanie immunitetu poprzez złożenie zeznań przed Kongresem. Te stanowiły później podstawę dla dochodzenia Walsha, co w opinii Sądu Apelacyjnego, stanowiło naruszenie Piątej Poprawki do Konstytucji, gwarantującej ochronę przed samooskarżeniem. Podobnie rzecz miała się w przypadku oskarżenia Poindextera, w którym Walsh wygrał, uzyskując wyrok sześciomiesięcznego pozbawienia wolności dla byłego doradcy ds. bezpieczeństwa, ale który został później odrzucony przez Sąd Apelacyjny, na tej samej podstawie co w przypadku Walsha. W przypadkach Secorda i Hakima doszło do zawarcia ugody, które znacząco obniżyły ich wyroki⁵¹⁴. W trakcie prezydentury Busha Walsh przedstawił jeszcze oskarżenia wobec byłego sekretarza Weinbergera (odszedł z administracji w 1987 r.), McFarlane'a, Abramsa, Fiersa, George'a i Clarridge'a, Ci zostali jednak ułaskawieni przez prezydenta Busha (w grudniu 1992 r., miesiąc przed końcem jego prezydentury) przed zapadnięciem wyroku lub już po jego ogłoszeniu. Walsh przedstawił też zarzuty Thomasa Clinesa, byłego oficera CIA, który miał współpracować z Secordem i Hakimem. W jego sprawie wypadł wyrok skazujący, z karą 16 miesięcy pozbawienia wolności. Walsh był zdania, że Bush poprzez uniewinnienia uczestniczył w ukrywaniu faktów, które mogły dotyczyć także jego wiedzy na temat układu. Z kolei podejrzewał, że Meese dopuścił się krzywoprzysięstwa, jednak nie miał wystarczających dowodów, by wnieść oskarżenie. Z tego powodu, w sierpniu 1993 r., już w trakcie prezydentury Billa Clintona (1993-2001) z Partii Demokratycznej, Walsh oficjalnie zakończył śledztwo i przedstawił raport końcowy⁵¹⁵. W swoich uwagach końcowych tak podsumowywał sprawę, jednocześnie przedstawiając argumenty na obronę długości trwania śledztwa:

Fakty leżące u podstaw Iran-Contras są takie, że niezależnie od przestępczości, prezydent Reagan, sekretarz stanu, sekretarz obrony oraz dyrektor CIA i ich niezbędni asystenci zaangażowali się, choć niechętnie, w dwa programy sprzeczne z polityką Kongresu i sprzeczne z polityką krajową. Obchodzili prawo, niektórzy z nich łamali prawo, a prawie wszyscy starali się zatuszować umyślne działania prezydenta.

Jak naród Stanów Zjednoczonych może chronić się przed skoordynowanym działaniem tak potężnych funkcjonariuszy [publicznych – przyp. M.M. Piotrowski]?

⁵¹⁴ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 354.

⁵¹⁵ Tamże, s. 355.

Konstytucja zapewnia Kongresowi nadzór i kontrolę, ale jeśli fałszywe informacje zostaną przekazane Kongresowi, te mechanizmy wzajemnej kontroli mają mniejszą wartość. Co więcej, w ramach kompromisu środowisk politycznych, nadzór Kongresu jest często przejmowany i podporządkowany potrzebie utrzymania funkcjonowania administracji, potrzebie przewidywania przyszłości oraz stale obecnym wymaganiom utrzymywania konsensusu wśród wybieranych urzędników stanowiących administrację.

Brak szacunku dla Kongresu ze strony popularnego i potężnego prezydenta i jego nominatów został przyćmiony, gdy Kongres zaakceptował złożoną koncepcję niekontrolowanego spisku podwładnych funkcjonariuszy i uniknął nieprzyjemnej konfrontacji z potężnym prezydentem i jego gabinetem. W pośpiechu by ujawnić i zakończyć śledztwo w tej niepożądaney sprawie, Kongres zniszczył najskuteczniejsze linie śledztwa, udzielając immunitetu Olivierowi L. Northowi i Johnowi M. Poindexterowi, by mogli oczyścić i wyeliminować potrzebę składania zeznań przez prezydenta Reagana i wiceprezydenta Busha.

Immunitet jest zwykle przyznawany przez prokuratora świadkowi, który oskarży kogoś ważniejszego niż on sam. Kongres udzielił immunitetu Northowi i Poindexterowi, którzy oskarżyli tylko siebie i w dużej mierze uniewinnili osoby odpowiedzialne za inicjowanie, nadzorowanie i wspieranie ich działalności. To opóźniło i nieskończenie skomplikowało wysiłki mające na celu ściganie Northa i Poindextera, i w dużej mierze zniszczyło prawdopodobieństwo, że ich szybkie skazanie i odpowiedni wyrok skłonią [ich – przyp. M.M. Piotrowski] do znaczącej współpracy.

Te ważne decyzje polityczne znajdowały się w odpowiedzialności Kongresu. Do komisji należało podjęcie decyzji, czy kontynuacja śledztwa służy dobru narodu, czy też jest ono zagrożone jego kontynuacją, w sposób bardziej przemyślany, mający na celu przetestowanie wyrachowanych zaprzeczeń przedstawianych przez członków gabinetu i poszukiwanie pełnych konsekwencji działań będących przedmiotem śledztwa. Jednak po podjęciu tej decyzji nikt nie mógł zaprzeczyć dodatkowym trudnościom nałożonym na specjalnego prokuratora. Z tymi trudnościami można było poradzić sobie jedynie poprzez zainwestowanie dużej ilości dodatkowego czasu i dużych nakładów finansowych.

Rola specjalnego prokuratora nie jest dobrze rozumiana. Porównania z prokuratorami federalnymi, prokuratorami okręgowymi lub prywatnymi kancelariami prawnymi nie oddają charakteru urzędu specjalnego prokuratora. Specjalny prokurator nie jest osobą

postawioną na czele działań biura, tak jak mógłby być prokurator federalny; to osoba wyciągnięta z prywatnej praktyki, której powierzono założenie nowego biura do realizacji misji zleconej przez sąd. To nie jest tak, że kazano mu wkroczyć i podjąć sprawę z kalendarza działań biura z pełnym poparciem administracji stojącej za nim, jak byłoby z prokuratorem federalnym. Powierzono mu stworzenie biura i skonfrontowanie się z administracją bez oczekiwania prawdziwej współpracy, a nawet z oczekiwaniem wrogości, jakkolwiek zawołowanej. Ta wrogość będzie przejawiać się w niepowodzeniu odtajniania informacji, wstrzymywaniu dokumentów oraz we wszystkich nieuchwytnych technikach wysoko wykwalifikowanych i dużych, złożonych organizacji.

Śledztwo w sprawie Iran-Contras pokazuje jednak, że zasady prawa, od których zależy nasz demokratyczny system władzy, mogą być stosowane wobec najwyższych urzędników, nawet jeśli działają w tajnych obszarach dyplomacji i bezpieczeństwa narodowego.⁵¹⁶

Walsh stwierdzał ponadto, że konstytucyjne mechanizmy kontroli i równowagi są niewystarczające dla zachowania rządów prawa wobec ówczesnego (a zatem i obecnego) ogromu władzy wykonawczej i ustawodawczej. Jego zdaniem były one szczególnie ograniczone w przypadku działań kryminalnych, co urzeczywistniła afery Watergate, a w przypadku afery Iran-Contras ich ułomność związana była z niemożliwym do pogodzenia konfliktem interesów osoby sprawującej stanowisko prokuratora generalnego (w tym przypadku Edwarda Meese'a) – z jednej strony członka gabinetu i doradcy prezydenta, a z drugiej naczelnego funkcjonariusza organów ścigania. Iran-Contras, zdaniem Walsh, ukazał niewystarczający zakres nadzoru Kongresu w przypadku niedociągnięć związanych z odstępianiem od działań prokuratora generalnego. To wówczas niezbędne jest, dla utrzymania rządów prawa, włączenie w sprawę prokuratora specjalnego⁵¹⁷. Spostrzeżenia Walsh dotyczące roli specjalnego prokuratora i jego pozycji względem władzy wykonawczej, a także uwagi dotyczące współdziałania z Kongresem to jedne z cenniejszych materiałów pochodzących od osoby na tym stanowisku.

W swoim dochodzeniu Walsh napotkał dwie istotne przeszkody. Pierwszą z nich było samodzielne dochodzenie Kongresu, wskutek którego przyznano immunitet znacznej części oskarżonych później przez specjalnego prokuratora. Drugą była przesłanka

⁵¹⁶ *Concluding Observations* [w:] Lawrence Walsh, *Final Report of the Independent Counsel for Iran-Contra Matters*, Volume I, 4 sierpnia 1993 r., https://irp.fas.org/offdocs/walsh/part_xi.htm [dostęp: 16.09.2024]

⁵¹⁷ Tamże.

dotycząca bezpieczeństwa narodowego, na którą z powodzeniem powoływał się Biały Dom, wstrzymując dokumentację, której przedłożenia żądał Walsh. Obie istotnie wpłynęły na fakt, że w wyniku śledztwa specjalnego prokuratora nie udało się pociągnąć do odpowiedzialności głównych uczestników układu, a jednocześnie mogło nie zostać odkryte pełne spektrum wiedzy o układzie i udziału w nim poszczególnych członków administracji, w tym także wiceprezydenta i samego prezydenta.

Śledztwo Walsha, z uwagi na jego trwanie przez prawie 7 lat, które nałożyły się na kadencje aż trzech prezydentów i łączny koszt wynoszący aż 47 mln dol., w znaczny sposób przyczyniło się do podsycenia opinii krytycznych wobec przepisów o specjalnym prokuratorze. Z roku na rok przybywało krytyków przepisów, głównie wśród członków Partii Republikańskiej, niechętnych do ich kolejnego przedłużenia, które musiało odbyć się przed końcem 1992 r. Wśród nich był między innymi Bob Dole, lider republikańskiej mniejszości w Senacie, który w listopadzie 1992 r. po przedstawieniu przez Walsha oskarżenia wobec Weinbergera domagał się od prokuratora generalnego Williama Barra wszczęcia dochodzenia niezależnego specjalnego prokuratora wobec domniemych naruszeń ze strony Walsha, ten nie zdecydował się jednak na wszczęcie tej procedury⁵¹⁸.

III.V. Śledztwa prokuratorów specjalnych za prezydentury George'a H. W. Busha i wygaśnięcie przepisów

W okresie urzędowania Busha wszczęte zostały cztery nowe śledztwa niezależnych specjalnych prokuratorów, które wynikały z kolejnego odnowienia przepisów w 1987 r. i z potwierdzenia przez Sąd Najwyższy ich konstytucyjności w orzeczeniu w sprawie *Morrison v. Olson*. Dwa z nich pozostają jednak utajnione, przez co nieznane są ani nazwiska specjalnych prokuratorów, ani zakres spraw w jakich zostały wszczęte dochodzenia. Literatura przedmiotu wskazuje wyłącznie na fakt, iż prokurator generalny wszczął procedurę, a zespół sędziów Sądu Apelacyjnego mianował tychże prokuratorów specjalnych odpowiednio w 1989 r. i 1991 r.⁵¹⁹ W związku z tym w poniższej kontynuacji rozdziału omówione zostaną tylko dwa z czterech przypadków, informacje o których znajdują się w przestrzeni publicznej.

Pierwszy z nich dotyczył defraudacji funduszy w Departamencie Urbanizacji w czasie prezydentury Reagana, w tym przez sekretarza urbanizacji Samuela Pierce'a. Na

⁵¹⁸ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 18.

⁵¹⁹ Donald C. Smaltz, *The Independent Counsel...* dz. cyt., s. 2322.

specjalnego prokuratora wyznaczony został emerytowany sędzia federalnego sądu apelacyjnego i trzykrotny kandydat do Sądu Najwyższego⁵²⁰ Arlin Adams. Śledztwo wszczęto w 1990 r., po wykryciu nieprawidłowości przez podkomisję Izby Reprezentantów ds. operacji rządowych w zarządzaniu przez Departament Urbanizacji jednym z programów dotyczącym rozwoju miast. Nieprawidłowości te dotyczyły m.in. opłacania prywatnych firm ze środków przeznaczonych na rozwój miast, które następnie doradzały miastom jak aplikować o te fundusze⁵²¹.

Dochodzenie Adamsa trwało aż do 1995 r. i dotyczyło kilkunastu urzędników Departamentu Urbanizacji, a także lobbystów i deweloperów. Specjalny prokurator ocenił, że Pierce zaniedbywał kierowanie swoim resortem, co sprzyjało atmosferze niewłaściwego postępowania, a w jego efekcie korupcji. Były sekretarz przyznał się, że mógł w niewłaściwy sposób zarządzać powierzonym mu departamentem, jednak Adams nie zdecydował się na wniesienie żadnych oskarżeń wobec niego, argumentując to brakiem zamiarów kryminalnych Pierce'a, jego podeszłym wiekiem i złym stanem zdrowia. Doprowadził jednak do skazania dwójki głównych doradców sekretarza – Lance'a Wilsona i Deborah'y Gore Dean – oraz kilku przedstawicieli firm deweloperskich i władz stanowych odpowiadających za urbanizację⁵²². Łącznie w śledztwie Adamsa skazanych zostało 16 osób, w związku z czym udało się odzyskać zdefraudowane 12 mln dol. (choć sam koszt dochodzenia wyniósł 18 mln dol.). W wyniku śledztwa oskarżony został też były sekretarz zasobów wewnętrznych James G. Watt, który przyznał się do krzywoprzysięstwa przed Kongresem i utrudniania dochodzenia⁵²³.

Choć w 1992 r. śledztwo Walsha nie było jeszcze formalnie zakończone, przepisy o specjalnym prokuratorze zyskały w tym czasie wielu nowych krytyków w stosunku do ich prolongat z 1983 r. i 1987 r., szczególnie w środowisku Partii Republikańskiej (w tym samego prezydenta Busha), której to dwie kolejne administracje przez prawie 12 lat musiały borykać się ze skutkami organizacyjnymi i politycznymi prowadzonych śledztw.

⁵²⁰ Choć nigdy nie był oficjalnie nominowany, był rozważany przez prezydentów Nixona, Forda i Reagana. Zamiast Adamsa nominowany byli jednak kolejno William Rehnquist, John Paul Stevens i Anthony Kennedy.

⁵²¹ David Johnston, *Inquiry Into Abuses At H.U.D. Produces Its First Guilty Plea*, New York Times, 21 lutego 1992 r., <https://www.nytimes.com/1992/02/21/us/inquiry-into-abuses-at-hud-produces-its-first-guilty-plea.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁵²² Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 2.

⁵²³ Sam Roberts, *Arlin Adams, Federal Judge Three Times on Supreme Court Short List, Dies at 94*, New York Times, 24 grudnia 2015 r., <https://www.nytimes.com/2015/12/25/us/politics/arlin-adams-federal-judge-three-times-on-supreme-court-short-list-dies-at-94.html> [dostęp: 16.09.2024]

Toteż, tuż przed wyborami prezydenckimi i do Kongresu w listopadzie 1992 r. pomimo większości Partii Demokratycznej w obu izbach, Kongres nie zdołał raz jeszcze przedłużyć przepisów o specjalnym prokuratorze na kolejne 5 lat. Było to wynikiem republikańskiej obstrukcji parlamentarnej (tzw. filibuster⁵²⁴), choć wielu Demokratów nadal wierzyło w ich skuteczność i potrzebę obowiązywania. Miały więc być one ważne tylko do końca roku kalendarzowego. Jak zauważa Coan, Bush nie był zwolennikiem przepisów o specjalnym prokuratorze w związku z własnymi doświadczeniami bycia włączonym w zakres śledztwa prokuratora Walsha w związku z aferą Iran-Contras. Po zwycięstwie kandydata Demokratów Williama Clintona w wyborach prezydenckich, Bush miał doradzić mu odrzucenie pomysłu o odnowieniu przepisów⁵²⁵.

Pomimo nieprzedłużenia przepisów, przed początkiem prezydentury Clintona doszło jeszcze do jednego przypadku powołania specjalnego prokuratora, który miał bezpośredni związek z dopiero co minioną kampanią wyborczą. W tym czasie w dalszym ciągu trwały także śledztwa specjalnych prokuratorów Walsha i Adamsa. Prokurator generalny Barr w szykującej się do ustąpienia administracji Busha zdecydował o wszczęciu procedury w związku z nieprawidłowym wykorzystaniem dokumentacji Departamentu Stanu – dotyczącej podróży zagranicznych Clintona – która miała służyć napędzeniu negatywnej retoryki wobec niego podczas kampanii wyborczej. Zespół sędziów powołał na specjalnego prokuratora Josepha DiGenovę, byłego prokuratora Dystryktu Kolumbii. W szczegółach chodziło o podróż Clintona do Czechosłowacji w 1969 r., związanej z jego udziałem (wówczas jeszcze jako student) w antywojennych protestach po przeprowadzonej rok wcześniej operacji „Dunaj”, będącej wynikiem obowiązywania doktryny Breżniewa⁵²⁶. Początkowo śledztwo DiGenovy opierało się na treści rozmów telefonicznych w Departamencie Stanu, które były rutynowo wewnętrznie monitorowane. W ramach przeprowadzonego wewnętrznego śledztwa w resorcie udało się ustalić, że o przeglądzie danych paszportowych Clintona wiedział były sekretarz stanu w administracji Reagana

⁵²⁴ Jest to proces przedłużania debaty w Senacie nad projektem legislacyjnym przez jego przeciwników, gdzie do jej zakończenia niezbędne jest co najmniej 60 głosów. W związku z ich brakiem projekt nie ma szans na bycie poddanym pod głosowanie, gdzie często miałby potencjalną szansę uzyskania zwykłej większości głosów niezbędnej do przyjęcia i ostatecznie upada.

⁵²⁵ Andrew Coan, dz. cyt., s. 68.

⁵²⁶ Operacja „Dunaj” była inwazją wojsk państw Układu Warszawskiego, która miała powstrzymać liberalizację polityczną, nazywaną Praską Wiosną. Z kolei doktryna Breżniewa zakładała, że suwerenność państw członkowskich Układu Warszawskiego jest ograniczona na rzecz interesów całej wspólnoty, a w praktyce na rzecz ZSRS.

James Baker (1989-1992) oraz Janet Mullins, ówczesna zastępczyni sekretarza stanu ds. legislacji. Wkrótce Departament Sprawiedliwości z nowym kierownictwem orzekł, że wewnętrzne praktyki Departamentu Sprawiedliwości dotyczące monitorowania rozmów nie były legalne, w związku z czym także informacje pozyskane na tej drodze nie mogły być wykorzystane w dochodzeniu⁵²⁷.

Specjalny prokurator przez 3 lata przesłuchiwał prawie 150 świadków w sprawie, wśród których znaleźli się sam prezydent Bush i wiceprezydent Dan Quayle, Baker i doradca prezydenta ds. bezpieczeństwa Brent Snowcroft, sprawdzał też zawartość komputerów w Białym Domu i na pokładzie prezydenckiego samolotu. Zespół śledczych z ramienia specjalnego prokuratora został skierowany także do współpracy z władzami Czech. Były zastępca dyrektora Federalnej Informacyjnej Służby Bezpieczeństwa oświadczył, że zespół Busha żądał zbadania kontaktów Clintona z jego podróży w 1969 r., a ustalenia służby zostały im następnie przekazane. Relację tę potwierdził były ambasador Czech przy OBWE. Potwierdzenie tych faktów mogło stanowić naruszenie przepisów ustawy o federalnej kampanii wyborczej. DiGenova odszedł od śledztwa w listopadzie 1995 r. bez wniesienia jakichkolwiek oskarżeń, a jedynie z krytyką postępowania administracji Busha⁵²⁸. Koszt śledztwa wyniósł 2,3 mln dol., na co w związku z brakiem jakichkolwiek oskarżeń zwracał uwagę sam DiGenova, uważając, że śledztwo, do którego został powołany stanowiło przykład nadużycia przepisów o specjalnym prokuratorze⁵²⁹. Formalnie śledztwo skonkludował zastępca DiGenovy, Michael Zeldin⁵³⁰.

W trakcie prezydentury Busha prokurator generalny Barr jeszcze trzykrotnie powołał specjalnego prokuratora, jednak nie w oparciu o przepisy o „niezależnym prokuratorze” (*Independent Counsel*) z ustawy jeszcze obowiązującej w tym czasie, ale jako specjalnego prokuratora (*Special Counsel*) w Departamencie Sprawiedliwości, podległego prokuratorowi generalnemu. Dochodzenia te są w większości przypadków zapomniane w literaturze poświęconej śledztwom specjalnych prokuratorów, co jest najprawdopodobniej wynikiem skupienia na „nadrzędnych” przepisach wynikających z ustawy i efekcie śledztw prokuratorów powołanych poprzez tę procedurę. Są to jednak przypadki równie istotne, gdyż stanowią praktyczny wyraz sprzeciwu prokuratora generalnego wobec

⁵²⁷ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 98.

⁵²⁸ Tamże, s. 98.

⁵²⁹ *Three Years, \$2.3 Million--No Crime*, Newsweek, 3 grudnia 1995 r., <https://www.newsweek.com/three-years-23-million-no-crime-180120> [dostęp: 16.09.2024]

⁵³⁰ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 373.

obowiązywania przepisów o niezależnym specjalnym prokuratorze, ingerujących (jego zdaniem) w kompetencje Departamentu Sprawiedliwości do prowadzenia dochodzeń i wnoszenia oskarżeń. Formalnie Barr powoływał tych specjalnych prokuratorów do ustalenia, czy niezbędne będzie wszczęcie procedury przewidzianej w ustawie i w związku z tym nie mieli oni uprawnień do wnoszenia oskarżeń – o swoich ustaleniach mieli informować prokuratora generalnego, który następnie miał podejmować stosowne decyzje. W żadnym z tych przypadków nie doszło do wszczęcia procedury powołania niezależnego specjalnego prokuratora⁵³¹. Podstawę prawną, tak jak w wypadku dwóch specjalnych prokuratorów ds. afery Watergate (1973) i specjalnego prokuratora Currana (1979), stanowiły uprawnienia do postępowań sądowych: mianowanie, przysięga i wynagrodzenie dla specjalnych prokuratorów (28 U.S.C. § 515). Na tle historycznym w kwestii ograniczonego mandatu prokuratorskiego do wyłącznego kierowania dochodzeniem, pozycję tych trzech prokuratorów porównać można do prokuratora Morrisa powołanego za prezydentury Trumana, który także nie miał uprawnień do stawiania zarzutów.

Pierwszy przypadek dotyczył zarzutów wobec Departamentu Sprawiedliwości o nielegalne wykorzystanie oprogramowania (po rozwiązaniu umowy) firmy informatycznej Inslaw jeszcze za prezydentury Reagana. Gdy Barr został prokuratorem generalnym (pełnił obowiązki od sierpnia 1991 r., a oficjalnie objął to stanowisko w listopadzie) zwiększyły się naciski ze strony Demokratów na wszczęcie procedury powołania niezależnego specjalnego prokuratora w tej sprawie (wątpliwości były już w tym czasie znane po ustaleniach komisji obu izb Kongresu). Barr zignorował je jednak i w październiku powołał własnego specjalnego prokuratora do przeprowadzenia wstępnego śledztwa. Został nim sędzia północnego dystryktu Illinois Nicholas J. Bua. Śledztwo trwało dwa lata i zakończyło się już za prezydentury Clintona brakiem wiarygodnych dowodów na poparcie zarzutów o zaangażowaniu urzędników Departamentu Sprawiedliwości w oszustwo dotyczące kradzieży oprogramowania⁵³².

⁵³¹ *Independent Counsel Law Expiration and the Appointment of "Special Counsel"*, Congressional Research Service, 15 stycznia 2002 r., s. 3-4, https://www.everycrsreport.com/files/20020115_RL31246_0619fe92f6ee451f3509a5ce21e428f18f8ed683.pdf [dostęp: 16.09.2024]

⁵³² Robert L. Jackson, *Probe Clears Justice Dept. of Defrauding Computer Firm: Inquiry: Special counsel finds 'no credible evidence' that the agency conspired to steal Inslaw's software. The dispute dates to 1982*, Los Angeles Times, 18 czerwca 1993 r., <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1993-06-18-mn-4413-story.html> [dostęp: 16.09.2024]

W marcu 1992 r. Barr mianował innego specjalnego prokuratora w sprawie dotyczącej nadużyć w korzystaniu przez członków Izby Reprezentantów z pożyczek systemu finansowego Kongresu. Malcom Wilkey, były sędzia sądu apelacyjnego Dystryktu Kolumbii, uzyskał dostęp do dokumentacji ponad pięciuset byłych i czynnych członków Izby Reprezentantów w okresie obejmującym łącznie 39 miesięcy, co dla wielu z polityków stanowiło znaczące nadużycie. Naruszenie zasad wykryto w przypadku 51 byłych i 252 ówczesnych członków Izby Reprezentantów, a 22 członków zostało określonych mianem „najgorszych sprawców” przez komisję ds. etyki⁵³³. Ostatecznie po trwającym dziewięć miesięcy śledztwie Wilkey odkrył, że tylko w pięciu przypadkach faktycznie doszło do nadużyć, które pozwalały na wniesienie oskarżenia⁵³⁴.

Ostatni z tych trzech przypadków dotyczył zbadania sprawy pożyczki dla Iraku (w wysokości 5,5 mld dol.), która miała wspomóc go przed inwazją na Kuwejt, udzielonej przez oddział włoskiego banku w Atlancie. Sprawa samej pożyczki toczyła się osobną ścieżką, natomiast rola specjalnego prokuratora dotyczyć miała wiedzy CIA oraz Departamentu Sprawiedliwości oraz ich ewentualnego zaangażowania w tę operację. Barr ignorował jednak naciski Demokratów, a gdy w październiku 1992 r. przewodniczący komisji wymiaru sprawiedliwości wystąpili z formalnym wnioskiem o powołanie niezależnego specjalnego prokuratora, Barr wyznaczył własnego specjalnego prokuratora⁵³⁵. Został nim Frederick Lacey, były sędzia dystryktu New Jersey i Sądu ds. Nadzoru Obcego Wywiadu (*Foreign Intelligence Surveillance Court*, FISC)⁵³⁶. Barr argumentował przy tym, że emerytowany sędzia będzie tak samo niezależny, jak wyznaczony przez zespół sędziów specjalny prokurator. Lacey także nie posiadał mandatu do stawiania zarzutów i wnoszenia oskarżeń, ale do tego celu Barr utworzył wewnątrz Departamentu Sprawiedliwości specjalny zespół śledczych⁵³⁷. Śledztwo Laceyego trwało tylko dwa miesiące i już w grudniu zostało oficjalnie zakończone. Specjalny prokurator nie

⁵³³ David Johnston, *Counsel Finds Possible Evidence of Criminal Fraud in House Bank*, New York Times, 28 kwietnia 1992 r., s. 15, <https://www.nytimes.com/1992/04/28/us/counsel-finds-possible-evidence-of-criminal-fraud-in-house-bank.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁵³⁴ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 17.

⁵³⁵ Tamże, s. 17.

⁵³⁶ Jest to sąd federalny specjalnego przeznaczenia, który nadzoruje wnioski federalnych organów ścigania i agencji wywiadowczych o inwigilację osób podejrzanych o prowadzenie w USA działalności szpiegowskiej na rzecz innych państw.

⁵³⁷ Ronald J. Ostrow, Douglas Frantz, *Ex-Judge to Investigate Iraq Loans: Probe: Frederick Lacey of New Jersey will explore role of Justice Department and CIA in scandal. Democrats criticize attorney general's plan*, Los Angeles Times, 17 października 1992 r., <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1992-10-17-mn-216-story.html> [dostęp: 16.09.2024]

znalazł żadnych dowodów na to, że Departament Sprawiedliwości bądź CIA starały się tuszować sprawę i utrudniały śledztwo, w związku z czym rekomendował nieprowadzenie dalszych działań wymiaru sprawiedliwości w tej sprawie (nadal trwały jednak osobne postępowania w sprawie samej pożyczki, wewnętrzne postępowania CIA oraz senackich komisji ds. wywiadu i wymiaru sprawiedliwości)⁵³⁸.

III.VI. Wnioski z 15 lat obowiązywania przepisów o niezależnym specjalnym prokuratorze

Utworzenie przepisów o niezależnym specjalnym prokuratorze było próbą odpowiedzi na liczne wyzwania, jakie ukazała afera Watergate i wszelkie związane z nią działania administracji, w tym samego prezydenta Richarda Nixona. Wraz z innymi przepisami przyjętymi w 1978 r. w ramach ustawy *Ethics in Government Act* było próbą poprawy wiarygodności władzy i podniesienia zaufania społecznego do niej. Jednak zasadność zastosowania przepisów o specjalnym prokuratorze była już poddawana w wątpliwość przy dwóch pierwszych przypadkach ich wykorzystania, gdy powołani zostali prokuratorzy Christy i Gallinghouse. Z czasem obowiązywania przepisów i ich kolejnych przedłużeń wydawały się być one niekiedy nadużywane, szczególnie w przypadkach, gdy trwające przez dłuższy czas dochodzenie nie przynosiło rezultatów dla wymiaru sprawiedliwości. Za długość śledztwa krytykowana była m.in. prokurator Morrison, choć w tym przypadku niesłusznie, gdyż znaczna część tych trzech lat została poświęcona na batalię sądową o konstytucyjność przepisów, w czasie której śledztwo było zawieszone.

Optyka dotycząca nadużywania śledztw, która stopniowo nasilała się szczególnie po stronie Partii Republikańskiej, wynikała z faktu sprawowania władzy przez republikańskich prezydentów przez dwanaście z piętnastu omawianych w tym rozdziale lat. Z jedenastu śledztw niezależnych specjalnych prokuratorów wszczętych w tym okresie, tylko jedno dotyczyło urzędników Busha, dwa związane były z ludźmi prezydenta Cartera, natomiast aż osiem śledztw dotyczyło członków administracji Reagana (w tym siedem wszczęto jeszcze w trakcie jego prezydentury). „Wstępne śledztwa” wszczęte przez prokuratora Barra za prezydentury Busha były wyraźnym przykładem „zmęczenia” środowiska Partii Republikańskiej nadużywaniem przepisów o niezależnym specjalnym prokuratorze i próbą wykazania działania administracji przy jednoczesnej rezygnacji ze

⁵³⁸ David Johnston, *U.S. Will Not Seek New Investigations on Loans to Iraq*, New York Times, 10 grudnia 1992 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1992/12/10/us/us-will-not-seek-new-investigation-on-loans-to-iraq.html> [dostęp: 16.09.2024]

stosowania tych przepisów. Zmęczenie to doprowadziło do obstrukcji parlamentarnej przez Republikanów próby kolejnego odnowienia przepisów i w efekcie ich wygaśnięcia w 1992 r. Przebieg dochodzenia Walsha i krytyka wobec niego była zarazem wyrazem republikańskiego zmęczenia, jak i jednocześnie napędzała je, mając znaczący wpływ na ogólne podejście do przepisów o specjalnym prokuratorze.

Zbiegnięcie się w czasie 15 lat obowiązywania przepisów o niezależnym specjalnym prokuratorze wraz z 12 latami sprawowania rządów przez prezydentów wywodzących się z Partii Republikańskiej sprawiło, iż krytyka przepisów i funkcjonowania mechanizmu w tej formie płynęła głównie z jednej, konserwatywnej strony sceny politycznej. Jednak wraz z nadejściem prezydentury Clintona i jak się okazało, ponowną potrzebą powołania specjalnego prokuratora (wpierw w przypadku samego prezydenta i pierwszej damy, później także innych członków administracji) to właśnie Republikanie stali się zwolennikami ponownego przyjęcia ustawy o niezależnym prokuratorze specjalnym, zaś Demokraci z czasem zaczęli krytykować wykorzystanie tego narzędzia, postrzegając je jako upolitycznione. Objęcie przepisów o niezależnym specjalnym prokuratorze cezurą czasową, wymagającą ponownego przyjęcia ustawy co 5 lat, ukazało też pewną słabość cyklicznego zaangażowania władzy ustawodawczej w ten proces, który w wypadku nieprzychylnego nastawienia jednej z partii w danym momencie i jej kontroli nad choćby jedną z izb Kongresu, mógł prowadzić do obstrukcji, skutecznie uniemożliwiając dalsze funkcjonowanie mechanizmu niezależnego prokuratora specjalnego.

Dla zrozumienia roli specjalnego prokuratora i poprawnej oceny realizacji powierzonych mu zadań niezwykle istotna jest opinia przedstawiona przez Walsha w raporcie końcowym dotyczącym afery Iran-Contras. Określenie relacji specjalnego prokuratora z władzą wykonawczą jako potencjalnie wrogie, a także wskazanie na utrudniające śledztwo decyzje władzy ustawodawczej ukazały realne trudności prowadzenia śledztwa przez specjalnego prokuratora, z pozoru z zapewnioną znaczącą niezależnością od władzy. Uwagi Walsha to przykład, że nawet ścisły reżim ustanowiony w ramach systemu demokratycznego nie jest w stanie zagwarantować pełnej skuteczności mechanizmu kontrolnego, jakim jest specjalny prokurator.

Kwestią najbardziej problematyczną ukazaną w trakcie piętnastu lat obowiązywania ustawowych przepisów o niezależnym specjalnym prokuratorze była elastyczność działań prokuratora generalnego pomimo dość ścisłego reżimu prawnego nałożonego przepisami ustawy. Była ona szczególnie widoczna w działaniach prokuratorów generalnych Meese'a

i Barra. Ten pierwszy unikał powołania specjalnego prokuratora bądź decydował się na wstępne śledztwa z wyznaczeniem prokuratora wewnątrz departamentu, by odpowiedź na publiczną presję. W innych przypadkach, gdy decydował się zainicjować procedurę, wyraźnie ograniczał zakres śledztwa, w co nie zawsze ingerował (zgodnie z przepisami) zespół sędziów. Barr natomiast w trzech z czterech przypadków zdecydował się na wyznaczenie prokuratora wewnątrz Departamentu Sprawiedliwości do wstępnego śledztwa, tym samym uchylając się od zastosowania przepisów ustawy. Na szczególną uwagę w zupełnie odwrotnym kontekście zasługuje natomiast przypadek przyznania dodatkowej formalnej ochrony specjalnemu prokuratorowi McKayowi, by zapobiec ewentualnemu przerwaniu bądź unieważnieniu śledztwa, na wypadek rozstrzygnięcia przez któryś z sąd o niekonstytucyjności przepisów, na podstawie których został on powołany. Przypadek ten stanowi wyraźne odstępstwo od ogólnego charakteru podejścia prokuratora generalnego Meese'a do interpretacji i stosowania ustawowych przepisów o specjalnym prokuratorze.

Choć przez piętnaście lat obowiązywania przepisy o niezależnych specjalnym prokuratorze w większości przypadków sprawdziły się, w rozumieniu oczyszczenia z zarzutów bądź postawienia oskarżeń na drodze prawnej, to w toku kolejnych śledztw znacząco osłabła polityczna potrzeba utrzymania tego reżimu prawnego, zapewniającego specjalnemu prokuratorowi silną i maksymalnie niezależną pozycję (w ujęciu historycznym). Jednak wraz z objęciem władzy przez Billa Clintona i pojawiającymi się w przestrzeni publicznej zarzutami dotyczącymi jego osoby, na nowo rozgorzała debata o tym, czy przepisy wynikające z ustawy nie powinny raz jeszcze zostać przywrócone przez Kongres.

Rozdział IV: Śledztwa specjalnych prokuratorów w okresie prezydentury Clintona

Okres po wygaśnięciu przepisów, w którym ich ponowne przegłosowanie nie było dyskutowane publicznie, nie trwał długo. W ciągu pierwszego roku od zaprzysiężenia Clintona w 1993 r. znaczącej zmianie uległo nastawienie Republikanów do przepisów o specjalnym prokuratorze, a co za tym idzie, rozszerzyło się grono polityków skłonnych do ich ponownego przyjęcia. Było to związane z narastaniem zarzutów dotyczących prezydenta oraz jego żony Hillary Clinton i wydarzeń, które zaszły w ich otoczeniu w czasie, gdy Clinton był gubernatorem stanu Arkansas (1979-1981 i 1983-1992). Afera znana później jako Whitewater swoją nazwę wzięła od kompleksu nieruchomości w Arkansas, w który wspólnie z parą przyjaciół inwestowali Clintonowie. Ich plan zakładał kupno 230 akrów ziemi i podzielenie ich na mniejsze działki w celu odsprzedaży pod budowę domków letniskowych. Inwestycja została podjęta w 1978 r., gdy Bill Clinton był prokuratorem generalnym Arkansas i prowadził kampanię na urząd gubernatora tego stanu. Opinia publiczna została zapoznana z inwestycją Clintonów w 1992 r., gdy Bill prowadził kampanię na urząd prezydenta, jednak sprawa nie zyskała wówczas rozgłosu. Dziennikarz *New York Times* Jeff Gerth, który jako pierwszy w szerszy sposób opisał udział Clintonów w inwestycji Whitewater, przedstawił ją jako układ, którego celem miało być nielegalne wzbogacenie się Clintonów oraz ich przyjaciela i partnera biznesowego (w tym i innych przedsięwzięciach) Jima McDougala.

Z uwagi na rozmiar sprawy i jej polityczne konsekwencje, a co związane, kluczowe przedmiotowe znaczenie dla tej pracy, śledztwo specjalnego prokuratora dotyczące afery Whitewater i związane z nim działania, zostały wyodrębnione w tym osobnym rozdziale. Dla konsekwencji przedstawiania dochodzeń zgodnie z chronologią, a także lepszego kontekstu politycznego, w rozdziale tym znajdują się także inne śledztwa niezależnych specjalnych prokuratorów z okresu prezydentury Clintona. Całościowo zabieg ten ułatwia też rozpoznanie specyfiki, jaką narzuciła przerwa w obowiązywaniu ustawowych przepisów o niezależnym specjalnym prokuratorze i ich ponowne wprowadzenie przez Kongres już za prezydentury Clintona.

IV.I. Wydarzenia stanowiące przedmiot zarzutów wobec Clintonów w aferze Whitewater

Wydarzenia z afery miały swój początek w połowie 1978 r., gdy McDougal zaprosił Clintonów do podjęcia wspólnej inwestycji i zakup 230 akrów ziemi zlokalizowanych w

poblizu rzeki White na północy stanu Arkansas, a następnie podzielenie ich na mniejsze działki. McDougal i Bill Clinton znali się od 1968 r., gdy razem pracowali przy kampanii wyborczej senatora J. Williama Fulbrighta, w kolejnych latach McDougal prowadził fundraising na rzecz kampanii wyborczych Clintona, podjęli także wspólną inwestycję. Sam McDougal przez lata wzbogacał się na inwestycjach i miał opinię człowieka sukcesu, dlatego też Clintonowie zdecydowali się na wspólną inwestycję. McDougal zakładał, że ceny ziem będą stale rosnać⁵³⁹ i pomimo kosztu wynoszącego około 883 dolarów za akr (łącznie koszt zakupu wynosił 203 tysiące dolarów), spodziewał się on zysku sięgającego 250 tysięcy dolarów. Inwestycja została sfinansowana z zaciągniętych na ten cel pożyczek i choć Clintonowie i McDougalowie formalnie byli równymi partnerami w inwestycji *Whitewater Development Corporation*, to Ci drudzy pokryli aż 183 tysiące dolarów z łącznej kwoty zakupu ziem⁵⁴⁰.

W tym czasie Clinton, od niespełna dwóch lat piastując urząd prokuratora generalnego w administracji gubernatora Davida Pryora z Partii Demokratycznej, prowadził własną kampanię na gubernatora, co było związane ze startem Pryora w wyborach federalnych do Senatu. Clintonowie nie dostrzegali jednak potencjalnego konfliktu interesu wynikającego ze sprawowania przez Billa wysokiego rangą urzędu publicznego. W listopadowych wyborach Clinton wygrał z republikańskim kandydatem Lynnem Lowe⁵⁴¹ i w styczniu 1979 r. objął urząd gubernatora Arkansas. Wówczas zatrudnił McDougala jako doradcę ds. ekonomicznych, co negatywnie wpłynęło na jego zaangażowanie w zarządzanie nieruchomościami. Whitewater zostało podzielone na czterdzieści cztery działki o łącznej cenie 459 tysięcy dolarów, jednak do końca 1979 r. udało się sprzedać tylko sześć z nich⁵⁴². Było to wynikiem wzrostu stóp procentowych i zmniejszeniem atrakcyjności pożyczek, a co z tym związane, ograniczeniem rynku potencjalnych nabywców gruntów pod cele rekreacyjne, co w efekcie, naprzeciw przewidywaniom McDougala, skutkowało spadkiem cen gruntów. Zaważyło to na tym, że szanse na zwrot inwestycji, a tym bardziej na czerpanie zysków z Whitewater, były nikłe. McDougal podejmował jednak kolejne inwestycje, z Stevem Smithem, który był doradcą Clintona ds. politycznych oraz Jimem Guyem Tuckerem, byłym prokuratorem generalnym Arkansas (sprawował to stanowisko przed Clintonem) i byłym kongresmenem (zrezygnował z walki o reelekcję na rzecz

⁵³⁹ W krótkim czasie średnia cena za akr wzrosła z 75 do 500 dolarów.

⁵⁴⁰ Nathan Miller, dz. cyt., s. 380–381.

⁵⁴¹ Clinton uzyskał 63,4% wszystkich głosów i zwyciężył w 69 z 75 okręgów wyborczych w Arkansas.

⁵⁴² James B. Stewart, *Blood Sport: The President and His Adversaries*, Simon & Schuster 1996, s. 87-88.

kampanii do Senatu, którą na etapie prawyborów przegrał z Pryorem). We troje zakupili jedną z kas oszczędnościowo-pożyczkowych i przemianowali ją na *Madison Guaranty*. McDougalowi służyła ona jako źródło pożyczek na poczet kolejnych inwestycji, a także do spłacania wierzytelności w innych bankach. Sztucznie napędzana wartość *Madison* w krótkim czasie osiągnęła blisko 100 milionów dolarów⁵⁴³.

W 1980 r. Clinton przegrał walkę o reelekcję z kandydatem Republikanów Frankiem Whitem⁵⁴⁴, co zagroziło sytuacji materialnej Clintonów i w efekcie rentowności Whitewater. McDougal zaciągał więc pożyczki (także w imieniu Hillary) z *Madison* na spłatę zobowiązań wynikających z podjętej wspólnie inwestycji. W tym czasie działalność *Madison Guaranty* prześwietlały Federalna Korporacja Ubezpieczeń Depozytowych (*Federal Deposit Insurance Corporation*) i Federalny Zarząd Banków Kredytów Mieszkaniowych (*Federal Home Loan Bank Board*). Przeprowadzone postępowanie drugiej instytucji wykryło, że udzielane przez *Madison* pożyczki nie mają pokrycia finansowego. Jednocześnie stanowy komisarz ds. bankowości, którego mianował Clinton, ostrzegał McDougala przed pobieraniem pożyczek na Whitewater ze środków *Madison*. W wyborach w 1982 r. Clinton wygrał z Whitem i w 1983 r. ponownie objął urząd gubernatora Arkansas⁵⁴⁵. W międzyczasie współpracę z *Madison Guaranty* nawiązała kancelaria prawnicza *Rose Law Firm*, w której pracowała Hillary, wówczas już w roli współnika. W bezpośrednią współpracę z *Madison* zaangażowany był także drugi ze współników, Vincent Foster, prywatnie przyjaciel Clintonów. Z tego względu obydwójce lepiej orientowali się w działaniach podejmowanych przez McDougala, w tym także dotyczących Whitewater, niż sam Bill.

Clinton wygrał także kolejne wybory w 1984 r. i 1986 r.⁵⁴⁶ Wówczas jego polityczne koneksje zaczęły sięgać szerzej poza stan i wybrany został wprawdzie zastępcą przewodniczącego, a następnie przewodniczącym Krajowego Stowarzyszenia Gubernatorów (*National Governors Association*)⁵⁴⁷. W tym czasie McDougal dostrzegł brak rentowności Whitewater – inwestycja w latach 1983-1985 przyniosła straty w

⁵⁴³ Tamże, s. 107.

⁵⁴⁴ Clinton uzyskał 48,1% wszystkich głosów, ale zwyciężył tylko w 24 okręgach.

⁵⁴⁵ Tym razem Clinton zdobył 54,7% wszystkich głosów, zwyciężając w 56 okręgach.

⁵⁴⁶ Wybory gubernatorskie w Arkansas (podobnie jak w 33 innych stanach) są organizowane co dwa lata z pominięciem lat podzielnych przez cztery. Oznacza to, iż w cyklu wyborczym poprzedzającym rok podzielny przez cztery kadencja zwycięskiego gubernatora wyjątkowo trwać będzie cztery lata.

⁵⁴⁷ James B. Stewart, dz. cyt., s. 168.

wysokości 146 tysięcy dolarów, sprzedane zostały tylko dwie działki. McDougal w związku z tym postanowił wystawić na sprzedaż wszystkie pozostałe działki za łączną kwotę 75 tysięcy dolarów, ostateczna kwota sprzedaży wyniosła 35 tysięcy dolarów. W 1985 r. *Whitewater Development Corporation* wraz z nazwiskami właścicieli pojawiło się na liście firm zalegających z zapłatą podatków, co stanowiło zagrożenie dla reelekcji Clintona. Choć McDougal porozumiał się z Billem, by przejął ich wszystkie udziały w Whitewater, umowa została zablokowana przez Hillary, która nadal oczekiwała zysków z inwestycji⁵⁴⁸. By wyrównać straty poniesione w Whitewater, McDougal wziął pożyczkę (na żonę) z federalnych funduszy dla małych przedsiębiorstw oraz ponownie ze środków Madison, w celu uruchomienia nowej inwestycji – *Castle Grande*, która miała mieścić browar rzemieślniczy, centrum handlowe i kemping⁵⁴⁹. Wkrótce w związku z kontynuowaniem niejasnych i nielegalnych praktyk finansowych przez Madison, McDougal został zmuszony do zrzeczenia się kontroli nad bankiem. W 1989 r. został oskarżony oszustwa bankowe, ale proces przeprowadzony rok później skończył się jego uniewinnieniem⁵⁵⁰. Wówczas Clinton raz jeszcze próbował się porozumieć z McDougalem w sprawie zbycia udziałów w Whitewater, ale podobnie jak wcześniej, Hillary zablokowała transakcję.

Clinton początkowo rozważał start w wyborach prezydenckich już w 1988 r., gdy przejście na emeryturę ogłosił senator Partii Demokratycznej Dale Bumpers z Arkansas, traktowany jako poważny kandydat do partyjnej nominacji w wyborach prezydenckich. Choć zaczął nawet planować kampanię i zbierać fundusze na ten cel, ostatecznie nie zdecydował się ogłosić startu i kontynuował sprawowanie czteroletniej kadencji gubernatora. Podobne rozważania prowadził przed kampanią w 1990 r., gdzie ponownie mógł ubiegać się o czteroletnią kadencję gubernatora Arkansas bądź zrezygnować ze startu i skupić się na przygotowaniach do kampanii prezydenckiej w 1992 r.⁵⁵¹ Ostatecznie zdecydował się ubiegać o następną reelekcję na gubernatora, co po raz kolejny mu się powiodło.

Po dziewięciu miesiącach od rozpoczęcia nowej kadencji, Clinton ogłosił swoją kandydaturę w nadchodzących wyborach prezydenckich. To wówczas dziennikarz *New*

⁵⁴⁸ Tamże, s. 130-133.

⁵⁴⁹ Nathan Miller, dz. cyt., s. 382.

⁵⁵⁰ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 363.

⁵⁵¹ James B. Stewart, dz. cyt., s. 173.

York Times Jeff Gerth zaczął przyglądać się finansom Clintonów, co było elementem jego szerszego śledztwa dotyczącego finansów wszystkich kandydatów w wyborach. Gerth szybko odkrył, że lokalna prasa kilkakrotnie pisała o inwestycjach Clintonów i ich wspólników oraz współpracowników, Gerth spotkał się więc z częścią z nich, w tym z McDougalem, który został głównym źródłem informacji do tego artykułu. Według treści artykułu opublikowanego w marcu 1992 r., McDougal pokrywał koszty, które powinny być opłacane przez Clintonów, *Madison Guaranty* podlegało kontroli stanowej, dzięki czemu cieszyło się większą swobodą z powodu stanowiska gubernatora pełnionego przez Billa Clintona, a Hillary Clinton reprezentowała *Madison* w postępowaniach przed władzami stanowymi i federalnymi, co z uwagi na małżeństwo z gubernatorem miało jej zapewniać przychyłność poszczególnych podmiotów⁵⁵². Choć artykuł Gertha był kilkakrotnie przedrukowywany, sprawa Whitewater nie uzyskała wówczas szerszego rozgłosu i nie wpłynęła na wyniki głosowań prawyborczych w poszczególnych stanach – o Clintonie zaczęło się wkrótce mówić jako o pewnym kandydacie Demokratów na prezydenta⁵⁵³. Po zwycięstwie w prawyborach, a także wygranej z Bushem w wyborach zasadniczych⁵⁵⁴, Clintonowie postanowili zerwać powiązania z Whitewater i McDougalem. Plan przygotowany przez Vince’a Fostera zakładał, iż Clintonowie sprzedadzą swoje udziały za tysiąc dolarów, zrzekając się wszelkich korzyści z inwestycji jakie mogliby uzyskać. McDougal przystał na niego i wkrótce został jedynym właścicielem *Whitewater*⁵⁵⁵. Artykuł Gertha stanowił jednak podstawę do głębszego zainteresowania sprawą *Madison Guaranty* i powiązanych z nią aktywów urzędników Powierniczej Korporacji Upadłościowej (*Resolution Trust Corporation, RTC*)⁵⁵⁶. Sprawdzali oni także, czy pieniądze z *Madison* służyły finansowaniu kampanii Clintona.

⁵⁵² Zob. Jeff Gerth, *The 1992 Campaign: Personal Finances; Clintons Joined S.& L. Operator In an Ozark Real-Estate Venture*, *New York Times*, 8 marca 1992 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1992/03/08/us/1992-campaign-personal-finances-clintons-joined-s-l-operator-ozark-real-estate.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁵⁵³ James B. Stewart, dz. cyt., s. 213.

⁵⁵⁴ Clinton zdobył 370 głosów elektorskich, zwyciężając w 32 stanach i Dystrykcie Kolumbii (zebrał 43% wszystkich głosów), z kolei Bush uzyskał 168 głosów elektorskich i wygrał w 18 stanach (37,5% w głosowaniu powszechnym). O prezydenturę jako kandydat niezależny ubiegał się wówczas Ross Perot z Teksasu i choć nie zdobył żadnego głosu elektorskiego, to zebrał łącznie 18,9% wszystkich głosów wyborców.

⁵⁵⁵ James B. Stewart, dz. cyt., s. 234.

⁵⁵⁶ Powiernicza Korporacja Upadłościowa została utworzona w 1989 r. w odpowiedzi na kryzys kas oszczędnościowo-pożyczkowych. Celem działania urzędu była likwidacja aktywów kas, które były uznawane za niewypłacalne, tak jak w wypadku *Madison*.

Wkrótce po rozpoczęciu prezydentury Clinton i jego doradcy zaczęli borykać się z pierwszym wewnętrznym problemem, który dotyczył personelu biura podróży w Białym Domu. Odpowiedzialna za podróże w trakcie kampanii wyborczej Clintona Catherine Cornelius, prywatnie kuzynka prezydenta, miała dowodzić braku efektywności funkcjonowania biura i wykrytych nieprawidłowości, w tym finansowych, które jej zdaniem stanowiło podstawę podejrzenia o korupcję⁵⁵⁷. Sprawa ta natrafiła też na szerszą obawę o „brak lojalności” etatowych pracowników Białego Domu (w tym agentów Secret Service), na który w komunikacji z mężem uwagę zwracała Hillary Clinton, a dowodem którego miały być przecieki do prasy, w tym dotyczące relacji prezydenta i pierwszej damy. Choć po części zdawano sobie sprawę, że jest to kwestia traktowana przez Cornelius ambicjonalnie – mająca wówczas 25 lat kuzynka prezydenta chciała objąć posadę dyrektora biura – ostatecznie David Watkins, jeden z asystentów prezydenta, nakłonił FBI do rozpoczęcia śledztwa w tej sprawie. Dla Clintonów miała być to szansa na zbudowanie wizerunku walczących z korupcją i nieprawidłowościami w administracji publicznej. O sprawie nie poinformowano jednak prokurator generalnej Janet Reno, której podlegało FBI, co stanowiło naruszenie procedur i stało w sprzeczności ze zobowiązaniem podjętym przez Reno do nieposługiwania się uprawnieniami śledczymi FBI w celach politycznych⁵⁵⁸. Osobno w sprawę zaangażowano niezależnych audytorów z KPMG, którzy dostrzegli liczne zaniedbania. Pomimo braku dowodów na winę wszystkich siedmiu pracowników, zdecydowano się na usunięcie ze stanowisk całego personelu biura, co uczyniono w maju, a obowiązki tymczasowo objęła Cornelius⁵⁵⁹. Wkrótce media zainteresowały się prywatną relacją łączącą ją z prezydentem, przez co Clintonom zaczęto zarzucać nepotyzm. Jeszcze przed końcem miesiąca, w związku z brakiem dowodów na jakąkolwiek winę, do pracy przywrócono sześcioro z pracowników biura – z wyłączeniem jego dyrektora. Para prezydencka spotkała się wówczas z falą krytyki za bezpodstawne i niepoprzedzone jakimkolwiek oficjalnym wszczęciem postępowania wyrzuceniem tychże pracowników. W tym czasie Biały Dom rozpoczął wewnętrzne dochodzenie, którym kierowali Thomas McMarty, szef personelu Białego Domu i John Podesta, asystent prezydenta⁵⁶⁰. Ostatecznie wykryto nieprawidłowości w funkcjonowaniu biura, w tym

⁵⁵⁷ James B. Stewart, dz. cyt., s. 260.

⁵⁵⁸ Tamże, s. 263.

⁵⁵⁹ Richard L. Berke, *White House Ousts Its Travel Staff*, New York Times, 20 maja 1993 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1993/05/20/us/white-house-ousts-its-travel-staff.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁵⁶⁰ James B. Stewart, dz. cyt., s. 268.

czerpanie prywatnych korzyści, niestosowanie zasad konkurencyjności i preferencyjne traktowanie jednego ze zleceniobiorców, z którymi łączono dyrektora biura Billa Dale’a⁵⁶¹ – został on jednak ostatecznie oczyszczony z zarzutów w postępowaniu sądowym. Kwestia ta powracała jednak przy okazji działań specjalnych prokuratorów prowadzonych w innych sprawach. Ponadto, choć zamieszanie wokół biura podróży nie miało bezpośredniego związku z Whitewater, ani samo w sobie nie było też przedmiotem rozważań na temat potrzeby powołania specjalnego prokuratora, zbudowało niesprzyjający administracji nowego prezydenta kontekst wewnętrznych działań wykraczających poza schemat zgodny z literą prawa.

IV.II. Powołanie specjalnego prokuratora przez prokurator generalną

Z perspektywy Clintonów jakiegokolwiek konsekwencje związane z Whitewater miały się skończyć przed objęciem przez Billa urzędu prezydenta. Foster, wówczas już na stanowisku zastępcy radcy Białego Domu, odpowiadał m.in. za kwestie finansów pary prezydenckiej, w tym ich przeszłego zaangażowania w *Whitewater* i *Madison Guaranty*. Sprawa ta jednak w coraz mniejszym stopniu interesowała opinię publiczną. Sytuacja uległa zmianie, gdy w lipcu 1993 r. Foster popełnił samobójstwo, co doprowadziło do narośnięcia wokół sprawy wielu teorii spiskowych, w tym sugerujących nawet morderstwo Foster’a na zlecenie Clintonów, w celu „pochowania” posiadanej przez niego wiedzy⁵⁶². Foster najprawdopodobniej borykał się z narastającą po rozpoczęciu pracy w Białym Domu depresją, dodatkowo podsycaną krzywdzącymi materiałami prasowymi, sugerującymi jego działania poza granicami prawa.⁵⁶³ Redakcja *Wall Street Journal* tendencyjnie obarczała go też odpowiedzialnością za zwolnienia w biurze podróży w edytoriale opublikowanym 24 czerwca 1993 r. pod tytułem „Zwycięstwo Vincenta Foster’a”⁵⁶⁴. Śmierć Foster’a

⁵⁶¹ Toni Locy, *For White House Travel Office, a Two-Year Trip of Trouble*, Washington Post, 27 lutego 1995 r., s. 4, <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/whitewater/stories/wwtr950227.htm> [dostęp: 16.09.2024]

⁵⁶² Andrew Coan, dz. cyt., s. 73.

⁵⁶³ Zob. *Who is Vincent Foster?*, Wall Street Journal, 17 czerwca 1993 r., s. 61, <https://www.wsj.com/articles/SB839344430467171500> [dostęp: 16.09.2024]

⁵⁶⁴ Tekst z 24 czerwca nie znalazł się wśród scyfryzowanych przez Wall Street Journal materiałów. Jednak kontekst jego negatywnego wpływu, a także innych z serii tekstów napisanych przez redakcję WSJ pod adresem Foster’a widać z artykułów innych redakcji, stanowiących jego epitafium. Zob. Jason Deparle, *A life undone – a special report; Portrait of a White House Aide Ensnared by His Perfectionism*, New York Times, 22 lipca 1993 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1993/08/22/us/life-undone-special-report-portrait-white-house-aide-ensnared-his-perfectionism.html> [dostęp: 16.09.2024] oraz Michael Kinsley, *The Journal and Vincent Foster*, Washington Post, 29 lipca 1993 r.,

przywróciła uwagę opinii publicznej na sprawę Whitewater, a m.in. wspomniana wyżej redakcja *WSJ* zaczęła domagać się wyjaśnienia przyczyn samobójstwa, powołując do tego celu specjalnego prokuratora – w tekście z 22 lipca, opublikowanego dwa dni po śmierci⁵⁶⁵.

Naciski na mianowanie specjalnego prokuratora narastały przez kolejne pół roku. Czynił to m.in. republikański kongresmen Jim Leach, cieszący się opinią wyważonego i dążącego do ponadpartyjnej współpracy, na łamach *Washington Post* oraz bezpośrednio w liście skierowanym do prokurator generalnej Janet Reno. Ona powoływała się jednak wówczas na wygasłe w 1992 r. przepisy o niezależnym specjalnym prokuratorze i brak zauważalnej przewagi wynikającej z powołania specjalnego prokuratora ponad działania zwyczajnych prokuratorów Departamentu Sprawiedliwości, którym zlecono badanie tych spraw⁵⁶⁶. Argumentacja ta, zarówno teraz jak i wówczas, wydawała się mało przekonująca, biorąc pod uwagę dokonania specjalnych prokuratorów powołanych w latach 1875-1952 oraz w związku z aferą Watergate. Carl Bernstein zauważa, że prokurator generalna nie sympatyzowała z tym pomysłem, chcąc uniknąć odpowiedzialności związanej z wyborem konkretnej osoby na prokuratora specjalnego. Była ponadto zdania, że jeżeli istnieje realna presja polityczna, by sprawa została zbadana przez specjalnego prokuratora, to Kongres raz jeszcze powinien przyjąć ustawę wygasłą w 1992 r.⁵⁶⁷

Presję na wyjaśnienie kwestii Whitewater i udziału w niej Clintonów nasiliły medialne przecieki z postępowania prowadzonego przez RTC. Kolejne doniesienia były przedrukowywane przez redakcje *Washington Post*, *New York Times* i *Wall Street Journal*, zajmowały się nim także główne stacje telewizyjne. W grudniu konserwatywna gazeta *Washington Times* przekazała informacje, że z biura Fostera została wyniesiona część dokumentów dotyczących *Whitewater* i *Madison* zanim zbadali je śledczy pracujący przy sprawie jego samobójstwa. Wewnątrz Białego Domu utworzono zespół doradców prezydenta, który miał zarządzać komunikacją i decyzjami podejmowanymi w związku z aferą Whitewater. Publiczna presja na wyjaśnienie faktów tej afery narastała na tyle, że była głównym stałym tematem pytań amerykańskich dziennikarzy, którzy udali się z

<https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1993/07/29/the-journal-and-vincent-foster/78a226d3-0152-4211-99e3-645921c27973/> [dostęp: 16.09.2024]

⁵⁶⁵ Podobnie jak powyższy tekst *WSJ*, nie został on scyfrizowany, jego fragmenty, w tym dotyczące potrzeby powołania specjalnego prokuratora, poznajemy z lektury przytoczonego wyżej epitafium opublikowanego w *Washington Post*: Michael Kinsley, dz. cyt.

⁵⁶⁶ James B. Stewart, dz. cyt., s. 370.

⁵⁶⁷ Carl Bernstein, *Hillary Clinton*, Prószyński i S-ka 2008, s. 406.

Clintonem w styczniu 1994 r. w podróż do Europy⁵⁶⁸. Część doradców postrzegała wyjaśnienie sprawy poprzez śledztwo specjalnego prokuratora jako szansę na skupienie się na realizacji polityki i budowanie skuteczniejszego przekazu publicznego, a po powrocie z zagranicznej podróży do tego pomysłu zaczął przekonywać się sam Clinton. Przeciwny tej idei był przede wszystkim Bernard Nussbaum, radca Białego Domu, który w dobie afery Watergate był członkiem zespołu prawników przygotowujących impeachment Richarda Nixona w Izbie Reprezentantów. Posiadał w związku z tym pogłębioną wiedzę o sposobie działania i możliwościach specjalnych prokuratorów. Przestrzegał prezydenta przed powołaniem specjalnego prokuratora w następujący sposób:

O ile mi wiadomo, nie zrobiłeś nic złego przy Whitewater. (...) Frustracja wynikająca z niezalezienia niczego przy Whitewater sprawi, że prześledzą każdego z twoich znajomych. Panie Prezydencie, nie wiem co wydarzyło się w Arkansas przez ostatnie dwadzieścia lat, ale nie wierzę, że jacyś z twoich znajomych nie zrobili nic złego. Ktoś zrobił coś nie tak. Oni rozszerzą [śledztwo – przyp. oryg.] na obszary, o których nawet nie myśleliśmy.⁵⁶⁹

Ponadto Nussbaum przewidywał, w związku z toczącą się równolegle debatą o odnowieniu przez Kongres przepisów o niezależnym specjalnym prokuratorze, że wraz z ich ponownym wejściem w życie, specjalny zespół sędziów Sądu Apelacyjnego nierenominuje prokuratora specjalnego wybranego wcześniej przez Reno, a będzie to inna osoba. Jak opisuje Bernstein, „administracja Clintona składała się w istocie z dwóch przedsiębiorstw działających w Białym Domu. Jedno walczyło o utrzymanie prezydentury, drugie było kancelarią prawną i biurem *public relations* walczącym o ochronę swoich klientów i minimalizowanie strat”⁵⁷⁰. 12 stycznia 1994 r. Biały Dom oficjalnie poinformował, że prezydent zwróci się z wnioskiem o powołanie specjalnego prokuratora⁵⁷¹.

20 stycznia, w rocznicę zaprzysiężenia Clintona na prezydenta, Reno ogłosiła mianowanie Roberta Fiske’a, byłego prokuratora federalnego południowego dystryktu Nowego Jorku (za kadencji republikańskiego prezydenta Geralda Forda), na stanowisko

⁵⁶⁸ Clinton odwiedził wówczas Brukselę (uczestnicząc w Szczycie NATO), Pragę (gdzie spotkał się z prezydentami i premierami Czech, Polski, Słowacji i Węgier), Kijów, Moskwę, Mińsk i Genewę (spotkał się tam z przywódcą Syrii).

⁵⁶⁹ Cyt. za: James B. Stewart, dz. cyt., s. 374, tłum. własne.

⁵⁷⁰ Carl Bernstein, dz. cyt., s. 407.

⁵⁷¹ James B. Stewart, dz. cyt., s. 376.

specjalnego prokuratora. Ponieważ podstawą prawną nie mogły być przepisy o specjalnym niezależnym prokuratorze w związku z wygaśnięciem ustawy, zastosowano mechanizm wynikający z uprawnienia do postępowań sądowych: mianowanie, przysięga i wynagrodzenie dla specjalnych prokuratorów (28 U.S.C. § 515). Zarówno Reno podczas konferencji prasowej ogłaszającej mianowanie specjalnego prokuratora⁵⁷², jak i w dokumentach Departamentu Sprawiedliwości dotyczących m.in. zakresu jurysdykcji specjalnego prokuratora (znajduje się on jako przepis § 603.1 28. Tytułu Kodeksu Przepisów Federalnych) pojawia się wyłącznie termin „*Independent Counsel*”. Jest to jednak tylko zastosowanie tej samej terminologii co w przypadku ustawy z okresu 1978-1992 (miało to miejsce także w przypadkach McKaya i Walsh), bez pozostania w mocy kompetencji przysługujących niezależnym specjalnym prokuratorom⁵⁷³. Fiske miał być więc zależny od prokurator generalnej, a w konsekwencji pośrednio od prezydenta, w sposób podobny jak w dobie afery Watergate zależni byli prokuratorzy Cox i Jaworski. Integralność i niezależność śledztwa nie była więc systemowo zagwarantowana i w dużym stopniu zależała od samego sposobu działania Fiske’a oraz prokurator generalnej Reno. Specjalny prokurator otrzymał szeroki zakres kompetencji do zbadania i ustalenia jakichkolwiek naruszeń federalnego prawa karnego i cywilnego przez osoby i podmioty związane z zaangażowaniem Clintonów w ich biznesowe przedsięwzięcia podejmowane wspólnie z McDougalami, co literalnie w zakresie dochodzenia zostało opisane następująco:

§ 603.1 Jurysdykcja specjalnego prokuratora

- a) Specjalny prokurator w sprawie Madison Guaranty Savings & Loan Association⁵⁷⁴ ma jurysdykcję i uprawnienia do zbadania w maksymalnym zakresie dozwolonym w Części 600 tego rozdziału, czy jakiekolwiek osoby lub podmioty dopuściły się naruszenia federalnego prawa karnego lub cywilnego związanego w jakikolwiek sposób z relacją prezydenta Williama Jeffersona Clintona lub pani Hillary Rodham Clinton z:

⁵⁷² Zob. *Weekly Press Briefing With Attorney General and Robert B. Fiske Jr., Former U.S. Attorney General in New York and Independent Prosecutor – Designate Department of Justice*, Departament Sprawiedliwości, 20 stycznia 1993 r., <https://www.justice.gov/archive/ag/speeches/1994/01-20-1994.pdf> [dostęp: 16.09.2024]

⁵⁷³ W praktyce te przepisy o specjalnym prokuratorze, zgromadzone w zbiorze przepisów poświęconych funkcjonowaniu aparatu wymiaru sprawiedliwości (28 C.F.R. 600), pozostają od 1999 r. w co do zasady niezmienionej formie pod hasłem „*Special Counsel*”.

⁵⁷⁴ Tak określana była całość sprawy związanej z Clintonami, do której powołany został Fiske, jednak pełen zakres kompetencji szczegółowo przedstawia cytowany dokument.

- 1) Madison Guaranty Savings & Loan Association;
 - 2) Whitewater Development Corporation; lub
 - 3) Capital Management Services⁵⁷⁵.
- b) Specjalny prokurator w sprawie Madison Guaranty Savings & Loan Association ma jurysdykcję i uprawnienia do zbadania innych zarzutów lub dowodów naruszenia jakiegokolwiek federalnego prawa karnego lub cywilnego przez dowolną osobę lub podmiot, odkrytych podczas dochodzenia specjalnego prokuratora, o którym mowa powyżej, i związanych bądź wynikających z tego dochodzenia.
- c) Specjalny prokurator w sprawie Madison Guaranty Savings & Loan Association ma jurysdykcję i uprawnienia do prowadzenia dochodzeń w sprawie wszelkich naruszeń Części 1826 Tytułu 28 Kodeksu Stanów Zjednoczonych lub jakiegokolwiek utrudniania prowadzenia postępowania organów wymiaru sprawiedliwości lub fałszywych zeznań oraz oświadczeń naruszających prawo federalne, w związku z jakimkolwiek dochodzeniem w sprawach opisanych w punkcie a) lub b) tej sekcji.
- d) Specjalny prokurator w sprawie Madison Guaranty Savings & Loan Association ma jurysdykcję i uprawnienia do wnoszenia aktów oskarżenia oraz ścigania lub wnoszenia powództw cywilnych przeciwko wszelkich osobom lub podmiotom zaangażowanym w którąkolwiek ze spraw, o których mowa w punkcie a), b), lub c) niniejszej sekcji, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie, że dopuścili się naruszenia jakiegokolwiek federalnego prawa karnego lub cywilnego wynikającego z tych spraw, w tym osób lub podmiotów zaangażowanych w spisku niezgodnego z prawem lub pomagających lub podlegających do jakiegokolwiek przestępstwa federalnego.⁵⁷⁶

W praktyce był to niezwykle szeroki zakres jurysdykcji specjalnego prokuratora, konsekwencje czego były odczuwalne w kolejnych latach dla całego systemu polityczno-prawnego USA. Fiske miał uprawnienia, by zbadać jakiekolwiek zdarzenie z przeszłości Clintonów jak i okresu ich prezydentury, co miałoby jakikolwiek związek z aferą Whitewater – dotyczyło się to także każdej osoby związanej z Clintonami, w tym

⁵⁷⁵ Była to firma należąca do Davida Hale'a, obciążona zarzutem defraudacji rządowych pożyczek udzielanych przez Small Business Administration, którego działalność została powiązana przez RTC z McDougalami i *Madison Guaranty*, a w następstwie z *Whitewater* i Clintonami.

⁵⁷⁶ 28 C.F.R. § 603.1

pracowników Białego Domu. Podczas konferencji prasowej Fiske w odpowiedzi na pytanie dziennikarza zadeklarował, że samobójstwo Foster'a będzie przedmiotem jego dochodzenia w celu ustalenia, czy miało jakikolwiek związek z aferą Whitewater, a sam zakres nadanych mu kompetencji – które były z nim konsultowane przed formalnym wyznaczeniem – określił jako bardzo szeroki⁵⁷⁷.

Osobno całej sprawie przyglądali się Republikanie w Kongresie, którzy wówczas znajdowali się w mniejszości w obu jego izbach. W tym czasie, w odpowiedzi na doniesienia prasowe i w związku z postępowaniem prowadzonym przez RTC, sprawę badała senacka komisja bankowości, co pewien czas wzywając na przesłuchania kolejnych świadków będących urzędnikami administracji oraz spoza niej. Głównym zainteresowanym w komisji był republikański senator Alfonse D'Amato, a jego kluczowym świadkiem, którego zeznania napędziły także śledztwo Fiske'a, był Roger Altman, zastępca sekretarza skarbu i pełniący obowiązki szefa RTC. Zeznał on, że między Białym Domem a Departamentem Skarbu (któremu podlega RTC) doszło do istotnych przypadków komunikacji w sprawie Madison – ich ostateczna liczba została zadeklarowana przez radcę Departamentu Skarbu na co najmniej czterdzieści⁵⁷⁸. Altman postanowił odsunąć się od sprawy, co było związane także z jego bezpośrednią znajomością z Clintonem z czasów studiów, specjalny prokurator wystawił jednak wezwania do złożenia zeznań m.in. wobec niego, a także Nussbauma. To wywołało wewnętrzne dyskusje w Białym Domu o wizerunkowym obciążeniu, jakie stanowić miał radca, co ostatecznie doprowadziło do złożenia przez niego rezygnacji w marcu 1994 r.⁵⁷⁹ W dalszej części roku, po kilkukrotnych kolejnych udziałach w przesłuchaniach komisji i dochodzeniu specjalnego prokuratora, także Altman został zmuszony do rezygnacji, co nastąpiło w sierpniu⁵⁸⁰. Z kolei inny republikański senator, Bob Dole (przyszły kontrkandydat Clintona w wyborach prezydenckich w 1996 r.) zapowiadał forsowanie w Senacie głosowania mającego na celu ustalenie, czy w sprawie Whitewater i powiązanych z nią kwestii nie powinno zostać przeprowadzonych więcej publicznych przesłuchań. Dole kierował się przy tym licznymi działaniami, jakie w dobie afery Watergate prowadziły obie izby Kongresu⁵⁸¹.

⁵⁷⁷ *Weekly Press Briefing With Attorney General and Robert B. Fiske Jr.*, dz. cyt.

⁵⁷⁸ Nathan Miller, dz. cyt., s. 388.

⁵⁷⁹ James B. Stewart, dz. cyt., s. 414.

⁵⁸⁰ Nathan Miller, dz. cyt., s. 389.

⁵⁸¹ Carl Bernstein, dz. cyt., s. 409.

W międzyczasie problemy dla administracji Clintona zaczęły się nawarstwiać. Z Departamentu Sprawiedliwości zrezygnował Webster Hubbell, zastępca prokuratora generalnego (*Associate Attorney General*⁵⁸²) i dawny partner Hillary Clinton oraz Fostera z *Rose Law Firm*, w związku z niejasnymi rachunkami firmy na łączną kwotę 500 tys. dolarów. Sprawa ta została natychmiast włączona przez Fiske'a do jego dochodzenia. Ponadto David Hale, właściciel *Capital Managment Services*, zeznający jakoby Clinton naciskał (korzystając z posiadanej jako gubernator władzy) na udzielenie pożyczki Susan McDougal, w celu zasilenia wspólnych inwestycji Clintonów i McDougali, zgodził się przyznać do popełnienia dwóch z zarzucanych mu przestępstw i podjęcia współpracy ze specjalnym prokuratorem⁵⁸³. W tym czasie medialna presja na wyjaśnienie afery Whitewater zaczęła wygasać. Z kolei prokurator Fiske starał się ograniczać polityczny wymiar afery, zwracając się do Republikanów z prośbami o wstrzymanie wszelkich działań Kongres do momentu, aż nie zakończy on swojego śledztwa⁵⁸⁴.

Osobno w prasie pojawiły się zarzuty wobec Clintona, dotyczące jego pozamałżeńskich kontaktów seksualnych w czasie, gdy był gubernatorem. Obszerny artykuł opisujący liczne kontakty opublikował w grudniu 1993 r. prawicowy miesięcznik *American Spectator*⁵⁸⁵. O ile sam zarzut pojawiał się wcześniej w przestrzeni publicznej, nowością były zawarte w artykule relacje policjantów stanowych, którzy zapewniali mu ochronę. Twierdzili oni (będąc zidentyfikowanymi z imienia i nazwiska), że wozili Clintona na spotkania z kobietami w hotelach i ukrywali te spotkania przed Hillary. Przez redakcyjną nieuwagę w artykule zostało imię jednej z dziewcząt – „Paula” – spotkanie z którą opisano dość szczegółowo⁵⁸⁶. Szybko zidentyfikowano ją jako Paulę Jones, pracownicę Komisji Rozwoju Przemysłowego Arkansas, stanowej instytucji publicznej. Do sytuacji tej doszło w maju 1991 r., a system prawny Arkansas przewiduje okres

⁵⁸² Jest to trzecie pod względem rangi stanowisko w Departamencie Sprawiedliwości po prokuratorze generalnym i jego bezpośrednim zastępcy (*Deputy Attorney General*). Stanowisko to zostało utworzone w 1977 r. za prezydentury Jimmyego Cartera, dlatego też w rozdziale II, gdy w przypisie mowa o radcy generalnym (*Solicitor General*) zawarta jest informacja, iż wówczas było to trzecie stanowisko w wewnętrznej hierarchii departamentu, natomiast współcześnie znajduje się ono na czwartym miejscu, bez wprowadzania szczegółów dotyczących późniejszych lat, zawartych w tym przypisie.

⁵⁸³ James B. Stewart, dz. cyt., s. 414.

⁵⁸⁴ Carl Bernstein, dz. cyt., s. 414.

⁵⁸⁵ Numer jest oznaczony jako styczeniowy dla 1994 r. Zob. David Brock, *His Cheatin' Heart*, *American Spectator*, styczeń 1994 r., <https://spectator.org/his-cheatin-heart/> [dostęp: 16.09.2024]

⁵⁸⁶ Carl Bernstein, dz. cyt., s. 389.

przedawnienia 3 lat dla znacznej większości powództw cywilnych. Jeżeli więc Jones chciałaby dochodzić jakichkolwiek roszczeń, miała czas do maja 1994 r.

W lutym odbyła się konferencja prasowa z udziałem Jones, w której publicznie oznajmiła, że spotkała się z Clintonem, wówczas gubernatorem i była przez niego molestowana. Biały Dom zaprzeczał temu, twierdząc, że Jones kłamie, a jej działania są motywowane chęcią zarobku poprzez uzyskanie odszkodowania. Reakcja Białego Domu skłoniła Jones do znalezienia pomocy prawnej i rozważenia, czy nie wytoczyć Clintonowi sprawy z powództwa cywilnego⁵⁸⁷. Prawnicy prezydenta rozpoczęli negocjacje z drugą stroną, która domagała się osobistego oświadczenia Clintona (a więc nie wydanego przez Biały Dom czy ogłoszonego przez rzecznika), że przebywał w pokoju hotelowym razem z Jones, a ona nie dopuściła się „niemoralnych zachowań”⁵⁸⁸. Prawnicy Jones chcieli zawarcia ugody, która jednak w pewnych przypadkach umożliwiałaby wniesienie oskarżenia o molestowanie. Doradcy Clintona obawiali się, że jest to pozostawienie furtki do ataku w okresie reelekcyjnej kampanii wyborczej. 6 maja, dwa dni przed upłynięciem okresu przedawnienia, Jones wytoczyła Clintonowi sprawę o molestowanie seksualne, domagając się 700 tys. dolarów odszkodowania⁵⁸⁹. W Białym Domu panowało przekonanie, że działania te mają też charakter polityczny, w związku z czym prawnicy prezydenta złożyli wniosek o odroczenie wszelkich postępowań w tej sprawie na okres po wyborach w listopadzie 1996 r. Ponadto, stwierdzono, że prezydent jest chroniony immunitetem, który wyklucza pozew o odszkodowanie, w związku z czym powództwo Jones stanie się przedmiotowe dopiero po inauguracji następcy Clintona na urząd prezydenta⁵⁹⁰.

IV.III. Odnowienie przepisów przez Kongres i mianowanie niezależnego specjalnego prokuratora

Wraz ze wzrostem publicznej presji na wyjaśnienie afery Whitewater, ale także ujawnieniem innych wątpliwości narastających wokół administracji Clintona, w Kongresie ponownie pojawiła się potrzeba przywrócenia instytucji niezależnych specjalnych prokuraturów. Był to proces, który zachodził równolegle do nacisków na mianowanie

⁵⁸⁷ Tamże, s. 416.

⁵⁸⁸ Clinton miał namawiać Jones do seksu oralnego.

⁵⁸⁹ Konsekwencje tej sprawy staną się przedmiotem śledztwa niezależnego specjalnego prokuratora Starra, co jest przedstawione w dalszej części tego rozdziału.

⁵⁹⁰ Carl Bernstein, dz. cyt., s. 418.

specjalnego prokuratora i swobodnie przenikał się z nim. Ponieważ kontekst dotyczył administracji Clintona, działania te publicznie popierało znacznie więcej Republikanów, niż w 1992 r. za prezydentury Busha, gdy ostatecznie zdecydowano o nieprzedłużaniu obowiązywania przepisów. Wśród zagorzałych zwolenników obowiązywania tych przepisów byli także członkowie Partii Demokratycznej, w tym m.in. senator William Cohen⁵⁹¹, który uzasadniał potrzebę ponownego przyjęcia ustawy o niezależnych specjalnych prokuratorach w następujących słowach:

Jeżeli kiedykolwiek prezydenci tego kraju wprowadzą praktykę mianowania osób cieszących się dużym autorytetem w środowisku prawniczym, niezaangażowanych w partyjną politykę i które faktycznie są symbolem prawdziwej bezstronności w wymiarze sprawiedliwości, wówczas myślę, że możemy uznać, że ustawa o niezależnym prokuratorze nie jest już potrzebna. Tymczasem, uważam, że taka pilna potrzeba istnieje⁵⁹².

Podobnie jak w przypadku wcześniejszych odnowień przepisów w 1983 r. i 1987 r., tak również przy tej okazji kongresmeni dokonali ich rewizji w celu udoskonalenia funkcjonowania mechanizmu niezależnego specjalnego prokuratora. Do ostatniej obowiązującej, formalnie do 1992 r., wersji przepisów dodano więc większą kontrolę przebiegu śledztwa przez Urząd ds. odpowiedzialności rządu (*Government Accountability Office*, GAO) poprzez zwiększony nadzór finansowy i sprawozdawczy. Zespół sędziów mianujący specjalnego prokuratora otrzymał uprawnienia do okresowego przeglądu postępów w śledztwie (po upływie dwóch lat od mianowania), co miało zapewnić możliwość ewentualnego rozszerzenia mandatu. Sam specjalny prokurator miał obowiązek raz w roku informować Kongres o swoich postępach, zaś w kwestiach administracyjnych (jak wynagrodzenie dla członków zespołu) i prokuratorskich miał postępować zgodnie z wytycznymi Departamentu Sprawiedliwości. Najbardziej istotną zmianą było rozszerzenie zakresu osób, których działania mogły zostać objęte śledztwem niezależnego specjalnego prokuratora – nowe przepisy miały obejmować także członków Kongresu⁵⁹³.

Za ponownym przyjęciem przepisów była prokurator generalna Janet Reno, co biorąc pod uwagę podejście prokuratorów generalnych w administracjach Reagana i Busha, nie było wcale oczywiste. W wystąpieniu przed Kongresem otwarcie poparła ich przyjęcie w

⁵⁹¹ Cohen po reelekcji Clintona został w 1997 r. sekretarzem obrony w jego administracji i pełnił to stanowisko aż do końca prezydentury.

⁵⁹² Cyt. za: Donald C. Smaltz, *The Independent Counsel...* dz. cyt., s. 2324, tłum. własne.

⁵⁹³ Jim Mokhiber, *A Brief History...* dz. cyt.

zaproponowanym brzmieniu, oceniając je jako „napęd dla pogłębienia społecznej percepcji uczciwości i rzetelności (...) i uniknięcia nawet najbardziej subtelnych wpływów, które mogą pojawić się w śledztwie dotyczącym urzędników wysokiego szczebla władzy wykonawczej”⁵⁹⁴. W czerwcu 1994 r. Kongres zagłosował za ponownym przyjęciem przepisów o specjalnym prokuratorze zebranych w ustawie *Independent Counsel Reauthorization Act*⁵⁹⁵, a ostatniego dnia miesiąca ustawę podpisał prezydent Clinton. Będąc entuzjastą ich obowiązywania – o czym świadczyła obietnica wyborcza ich przywrócenia – w swoim wystąpieniu określił przepisy jako „kamień węgielny zaufania pomiędzy władzą a naszymi obywatelami” oraz „siłę napędową uczciwości rządu i zaufania publicznego”⁵⁹⁶. Jednocześnie sprzeciwił się ocenie, jakoby urząd niezależnego specjalnego prokuratora w rozumieniu przepisów przyjętych w ustawie stanowił narzędzie dla partyjnych ataków i marnotrawstwo pieniędzy podatników⁵⁹⁷. Bernstein stwierdza jednak, że słowa te nie odzwierciedlały prawdziwych poglądów Clintona, który wcale nie był zwolennikiem przywrócenia przepisów⁵⁹⁸. Tak jak we wcześniejszych przypadkach, przepisy miały obowiązywać przez pięć lat i mogły zostać odnowione przez Kongres.

W międzyczasie, w połowie czerwca specjalny prokurator Fiske przesłuchał parę prezydencką – z szacunku do urzędu ich zeznania spisał w Białym Domu i nie nakazał stawienia się do złożenia zeznań przed wielką ławą przysięgłych. Fiske’owi zależało na domknięciu linii dotyczącej udziału Clintonów w całej sprawie, tak by umożliwić Kongresowi ewentualne działania własne. Na koniec miesiąca specjalny prokurator przedstawił ustalenia ze swojego dochodzenia, poświęcone przyczynie śmierci Fostera. Za tę jednoznacznie uznane zostało samobójstwo, wykluczając jednocześnie powiązania zgonu z aferą Whitewater. Specjalny prokurator Fiske stwierdził również, że brakuje dowodów, które świadczyłyby o próbie wpływania urzędników Białego Domu na postępowania prowadzone przez RTC, znajdującą się pod nadzorem Departamentu Skarbu⁵⁹⁹. Republikanie krytykowali ustalenia Fiske’a, zarzucając mu, że nie był bezstronny, zaś członkowie administracji chwalili raport. Trzecie dochodzenie, mające na celu ustalenie, czy nie doszło do matactwa procesowego w związku z usunięciem

⁵⁹⁴ Cyt. za: Tamże, tłum. własne.

⁵⁹⁵ 108 Stat. 732, Public Law 103-270.

⁵⁹⁶ Cyt. za: Andrew Coan, dz. cyt., s. 68, tłum. własne.

⁵⁹⁷ Jim Mokhiber, *A Brief History...* dz. cyt.

⁵⁹⁸ Carl Bernstein, dz. cyt., s. 422.

⁵⁹⁹ James B. Stewart, dz. cyt., s. 423.

dokumentów z biura Fostera po jego śmierci, miało zostać zakończone w ciągu dziesięciu dni⁶⁰⁰.

Dzień po podpisaniu ustawy o niezależnym specjalnym prokuratorze przez prezydenta Reno uznała, że konieczna jest zmiana mandatu przyznanego Fiske'owi, tak by działał on jako niezależny specjalny prokurator w oparciu o ponownie wprowadzone przepisy. Realizując ustawową procedurę, Reno przekazała stosowny wniosek, z propozycją wyznaczenia Fiske'a, zespołowi sędziów z Sądu Apelacyjnego Dystryktu Kolumbii. Ci uznali, że z powodu wcześniejszego wyznaczenia Fiske'a do zbadania sprawy przez prokurator generalną nie mogą wybrać go na niezależnego specjalnego prokuratora, gdyż od samego początku nie byłby niezależny zgodnie z rozumieniem ustawy. Tym samym nie zrealizował się scenariusz zakładany wewnątrz administracji, przed prawdopodobieństwem niewypełnienia którego ostrzegał wcześniej Nussbaum. Sędziowie w sierpniu zdecydowali o powołaniu na niezależnego specjalnego prokuratora (*Independent Counsel*) Kennetha Starra, byłego sędziego federalnego Sądu Apelacyjnego Dystryktu Kolumbii (nie był jednak nigdy członkiem sędziowskiego zespołu wyznaczającego specjalnych prokuratorów) i radcy generalnego w administracji Busha⁶⁰¹. Zakres powierzonego śledztwa pozostał taki sam, jak w przypadku powołania Fiske'a. Co więcej, Starr miał możliwość ponownego zbadania spraw, które we własnym zakresie zakończył Fiske.

Sama nominacja Starra była jednak przedmiotem kontrowersji. *Washington Post* opublikował informację o spotkaniu Davida Sentelle'a, jednego z sędziów wchodzących w skład specjalnego zespołu odpowiedzialnego za nominację niezależnego specjalnego prokuratora, z republikańskim senatorem Lauchem Fairclothem, który był jednym z najaktywniejszych republikańskich zwolenników zastąpienia Fiske'a. Spotkanie to odbyło się w połowie lipca i poprzedziło formalny wybór Starra na powierzone mu przez sędziów stanowisko⁶⁰². Krytycy argumentowali, że decyzja sędziów o zastąpieniu Fiske'a przez Starra mogła więc być inspirowana przez polityków. Drugi przedmiot kontrowersji

⁶⁰⁰ Carl Bernstein, dz. cyt., s. 421.

⁶⁰¹ Andrew Coan, dz. cyt., s. 69.

⁶⁰² Howard Schneider, *Judge Met Sen. Faircloth Before Fiske Was Ousted*, *Washington Post*, 12 sierpnia 1994 r., <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1994/08/12/judge-met-sen-faircloth-before-fiske-was-ousted/24e610f8-a080-409c-876d-2dcc582b329d/> [dostęp: 16.09.2024]

stanowiła publiczna opinia wydana przez kancelarię prawną z którą związany był Starr⁶⁰³, iż prezydent Clinton nie powinien być chroniony immunitetem przed powództwem w sprawie cywilnej wytoczonej przez Paulę Jones⁶⁰⁴. Obie powyższe kwestie budziły wątpliwości czy Starr spełnia etyczną definicję „niezależności”, a jego wybór nie wiąże się z zaistnieniem konfliktu interesu. Dodatkowo, wkrótce zmianie uległ kontekst polityczny, w którym funkcjonować miała dalej administracja Clintona. W listopadowych wyborach połówkowych do Kongresu⁶⁰⁵ Demokraci stracili aż 81 miejsc w Izbie Reprezentantów i 8 mandatów w Senacie. Republikanie zdobyli wystarczającą liczbę mandatów, by kontrolować obie izby parlamentu –zdobywając łącznie 230 z 435 mandatów w Izbie Reprezentantów i 52 ze 100 mandatów w Senacie. Ostatni raz pełną kontrolę nad Kongresem Republikanie sprawowali w 1952 r. Jak pisze Bernstein, „Dominacja republikanów w Kongresie nie tylko groziła udaremnieniem realizacji programu Clintonów, lecz także mogła zachęcić ich wrogów, między innymi nowych przewodniczących kilku ważnych komisji izby niższej i komisji senackich, do badania sprawy Whitewater, śmierci Vince’a Fostera lub każdego aspektu prezydentury albo przeszłości Billa i Hillary”⁶⁰⁶. Dalej stwierdza, starając się przedstawić perspektywę Clintonów, że „śledztwo bez końca, prowadzone przez komisje Kongresu, kierowane przez złąknioną krwi opozycję, podczas którego bezlitośnie będzie się analizować ich przeszłość z Arkansas i czasy prezydentury. Te dochodzenia z kolei będą karmą dla śledztwa prowadzonego przez nowego niezależnego prokuratora, Kennetha Starra, a jego długie ramię już sięgało do Białego Domu po dokumenty i informacje”⁶⁰⁷.

W maju 1995 r. Senat zatwierdził rezolucję o powołaniu specjalnej komisji do zbadani afery Whitewater i wszystkich powiązanych kwestii⁶⁰⁸. Miała ona działać pod auspicjami komisji bankowej kierowanej przez senatora D’Amato. Początkowe działania komisji skupiły się na śmierci Vince’a Fostera i dokumentach, które zostały wyniesione z jego biura. Wkrótce analogiczna komisja została utworzona także w Izbie Reprezentantów,

⁶⁰³ Była to opinia wydana w kontrze do stanowiska Białego Domu, które opisane jest we wcześniejszej części tego rozdziału.

⁶⁰⁴ James B. Stewart, dz. cyt., s. 424.

⁶⁰⁵ Są one tak nazywane z powodu ich organizacji w połowie kadencji prezydenta, jednak w polskiej przestrzeni publicznej są one czasem błędnie nazywane wyborami uzupełniającymi. W wyborach połówkowych do Kongresu, tak jak przy okazji wyborów prezydenckich, wybierany jest pełen skład Izby Reprezentantów (435 kongresmenów) i 1/3 Senatu (33 lub 34 z 100 senatorów).

⁶⁰⁶ Carl Bernstein, dz. cyt., s. 441.

⁶⁰⁷ Tamże, s. 456.

⁶⁰⁸ Odbyło się to przy znaczącym dwupartyjnym poparciu – „za” głosowało 96 senatorów.

Biały Dom musiał więc mierzyć się z zagrożeniem na trzech frontach – przesłuchań przed komisjami obu izb Kongresu, a także działań specjalnego prokuratora. Starr był zdeterminowany do znalezienia dowodów na jakąkolwiek winę prezydenta bądź pierwszej damy, jednak zebrane wówczas dowody i zeznania nie były obciążające dla pary prezydenckiej. Specjalny prokurator i jego zespół byli przekonani, że niektórzy z uczestników afery, jak Webster Hubbell czy Jim Guy Tucker, przyjaciel prezydenta i jego następca na urzędzie gubernatora Arkansas, ukrywają rolę Clintonów w procederze⁶⁰⁹. Poszukując dowodów ich winy, Starr zdecydował się ponownie wrócić do sprawy zamieszania kadrowego w biurze podróży Białego Domu, badając szczególnie rolę Hillary Clinton i czy nie wywierała ona presji, dążąc do nepotyzmu. Było to związane z odkryciem dawnej dziewięciostronicowej notatki Davida Watkina, w której opisywał sprawę, w tym naciski pierwszej damy na zwolnienie pracowników biura” Foster systematycznie informował mnie, że pierwsza dama niepokoi się i domaga się działania, a działaniem upragnionym było zwolnienie pracowników biura podróży”⁶¹⁰.

Kilka dni później w Białym Domu znaleziono także inne dokumenty dotyczące *Whitewater* i *Madison*, o których prasa informowała wcześniej, iż zostały wyniesione z gabinetu Fostera po jego śmierci i nie trafiły w ręce śledczych, w związku z czym zostały uznane za zaginione. Ich treść zaprzeczała, że Hillary Clinton nie wiedziała nic na temat *Madison Guaranty* – kilkakrotnie świadczyła różne usługi prawne na jej rzecz z ramienia *Rose Law Firm*⁶¹¹. W późniejszym okresie na dokumentach znaleziono odciski palców Clinton – choć nie ustalono, czy pochodziły one sprzed śmierci Fostera, czy później – co było ostatecznym potwierdzeniem, że Clinton wiedziała o tych dokumentach i najprawdopodobniej co najmniej ogłędnie znała ich treść⁶¹². Doprowadziło to prokuratora Starra do przekonania, że umyślnie utrudniała ona śledztwo w sprawie śmierci Fostera, wpływając też na prowadzonego przez niego dochodzenie dotyczące afery *Whitewater*. Dla Starra stało się to wystarczającą podstawą, by wezwać Clinton do złożenia zeznań przed wielką ławą przysięgłych⁶¹³, co miało miejsce w styczniu 1996 r. Wpłynęło to na

⁶⁰⁹ Andrew Coan, dz. cyt., s. 79.

⁶¹⁰ Cyt. za: Carl Bernstein, dz. cyt., s. 475.

⁶¹¹ James B. Stewart, dz. cyt., s. 427.

⁶¹² Neil A. Lewis, *Hillary Clinton's Fingerprints Among Those Found on Papers*, New York Times, 5 czerwca 1996 r., <https://www.nytimes.com/1996/06/05/us/hillary-clinton-s-fingerprints-among-those-found-on-papers.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁶¹³ Był to pierwszy przypadek w amerykańskiej historii, w którym pierwsza dama została wezwana do złożenia zeznań w sądzie federalnym.

polityczne znaczenie pierwszej damy. Część doradców Clintona zaczęła ją postrzegać jako przeszkodę, możliwe obciążenie w kampanii wyborczej, zdecydowano więc o jej minimalnej roli w kampanii reelekcyjnej prezydenta⁶¹⁴. Same zeznania pierwszej damy przed wielką ławą przysięgłych nie okazały się przełomowe dla śledztwa specjalnego prokuratora i potwierdzały wcześniejsze ustalenia⁶¹⁵.

W toku śledztwa dotyczącego *Whitewater* i *Madison* prowadzonego przez specjalnego prokuratora Starra postawiono zarzuty i skazano łącznie 15 osób. Było to wynikiem zawarcia ugody z Davidem Halem, którego późniejsze zeznania umożliwiły skazanie małżeństwa McDougalów za wyłudzenie z budżetu państwa 300 tys. dolarów, a sam Jim McDougal otrzymał wyroki związane także z innymi zarzutami⁶¹⁶. W tej samej sprawie skazani zostali też wspólnicy McDougala oraz Tucker, który zrezygnował ze stanowiska w związku ze stawianymi zarzutami⁶¹⁷. Starr doprowadził też do skazania Hubbella, za defraudację pieniędzy z budżetu *Rose Law Firm*, co czyniło z Hillary Clinton jedną z osób poszkodowanych w tej sprawie⁶¹⁸. Sprawa *Whitewater* i inne toczące się procesy sądowe nie miały ostatecznie znaczenia dla reelekcyjnych szans Clintona, i tym samym nie wpłynęły na wynik wyborów, w których został wybrany na drugą kadencję⁶¹⁹. Jednocześnie brakowało jakichkolwiek dowodów wskazujących na szerszy spisek z udziałem prezydenta i pierwszej damy. Starr w coraz większym stopniu skupiał się na osobie Hillary Clinton i zdecydował się rozszerzyć swoje dochodzenie o kolejny wątek, dotyczący zarzutu jej nieuprawnionego dostępu do dokumentów FBI⁶²⁰. Jego dochodzenie wydawało się jednak tracić dynamikę, w kontekście ewentualnych oskarżeń wobec prezydenta i pierwszej damy. W czerwcu 1996 r. prace zakończyła specjalna komisja senacka ds. *Whitewater*, publikując obszerny raport, przedstawiający przebieg wydarzeń

⁶¹⁴ James B. Stewart, dz. cyt., s. 435.

⁶¹⁵ Francis X. Clines, *Hillary Clinton Tells Grand Jury She Cannot Account for Records*, New York Times, 27 stycznia 1996 r., <http://www.nytimes.com/1996/01/27/us/hillary-clinton-tells-grand-jury-she-cannot-account-for-records.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁶¹⁶ Andrew Coan, dz. cyt., s. 78.

⁶¹⁷ Mark Grossman, dz. cyt., s. 445.

⁶¹⁸ Andrew Coan, dz. cyt., s. 78.

⁶¹⁹ Kontrkandydatem Clintona w wyborach był republikański senator Bob Dole, który wygrał w 19 stanach i zebrał łącznie 159 głosów elektorskich. Clinton zwyciężył w 31 stanach i Dystrykcie Kolumbii, co zapewniło mu łącznie 379 głosów elektorskich (przy 270 potrzebnych do zwycięstwa). W głosowaniu powszechnym Clinton zdobył 47,4 mln głosów (49,2%), a Dole 39,2 mln (40,7%). W wyborach ponownie startował Ross Perot, tym razem reprezentując Partię Reform – jedną z wielu tzw. partii trzecich – którą założył na potrzeby kampanii. Perot zdobył łącznie 8 mln głosów (8,4%). Wyniki Perota w wyborach w 1992 r. i 1996 r. są jednymi z najlepszych osiągniętych przez kandydatów partii trzecich w historii USA.

⁶²⁰ Andrew Coan, dz. cyt., s. 79.

ustalony przez komisję w toku przesłuchań i gromadzenia dokumentów. Wnioski z poszczególnych wątków raportu były jednak bardziej obciążające dla Hillary Clinton, jako zamieszanej w działania mające na celu ukrycie dokumentów Fostera po jego śmierci – przy czym w raporcie nie wskazuje się na konkretne działania samej Hillary, a doradców prezydenta i jej, którzy mieli tuszować jej udział w sprawie. Treść raportu była praktycznie nieszkodliwa dla samego prezydenta⁶²¹.

W międzyczasie postępowała sprawa wytoczona Clintonowi przez Paulę Jones. Jeszcze w grudniu 1994 r. federalny Sąd dla Dystryktu Wschodniego Arkansas orzekł, że urzędujący prezydent nie może zostać pozwany i odroczyl sprawę do zakończenia kadencji, jednocześnie odrzucając wniosek Clintona o całkowite oddalenie sprawy, opierający się o założenie pełnego immunitetu⁶²². Pozwolił jednak na prowadzenie fazy przedprocesowej, umożliwiającej m.in. organizowanie przesłuchań świadków czy gromadzenie dowodów poprzez uzyskiwanie dokumentów i zeznań. Miało to na celu usprawnienie procesu po zakończeniu prezydentury Clintona. Takie rozstrzygnięcie nie było postrzegane jako korzystne przez żadną ze stron, w związku z czym obie złożyły apelację do Sądu Apelacyjnego dla 8. Okręgu. Ten w styczniu 1996 r. zdecydował, że sprawa nie powinna być odroczone do końca kadencji, ponieważ prezydent nie jest chroniony immunitetem od czynów niezwiązanych z zajmowanym urzędem, podejmowanych jak każdy inny obywatel, a samo umożliwienie przeprowadzenia tego procesu nie wpłynie też na status prawny prezydenta, który w dalszym ciągu będzie chroniony immunitetem od działań podejmowanych w ramach powierzonych obowiązków⁶²³. Clinton odwołał się do Sądu Najwyższego, a wysłuchanie sprawy przez sędziów odbyło się w styczniu 1997 r., tydzień przed zaprzysiężeniem prezydenta na drugą kadencję. W maju sędziowie Sądu Najwyższego podjęli jednogłośnie decyzję, że sprawa Jones może trafić na wokandę i nie istnieją konstytucyjne ani praktyczne przeszkody, które zabraniałyby wniesienia cywilnego powództwa przeciwko urzędującemu prezydentowi za czyny niezwiązane z pełnionym urzędem, a także nie ma przesłanek, by opóźniać postępowanie do czasu zakończenia prezydentury⁶²⁴. Sprawa wróciła do Sądu dystryktowego, a termin rozprawy został wyznaczony na maj 1998 r.

⁶²¹ Zob. *Final Report of the Special Committee to Investigate Whitewater Development Corporation and Related Matters*, U.S. Government Printing Office, czerwiec 1996 r., Report 104-280.

⁶²² *Jones v. Clinton*, 869 F. Supp. 690 (E.D. Ark. 1994)

⁶²³ *Jones v. Clinton*, 72 F.3d 1354 (C.A.8 1996)

⁶²⁴ *Clinton v. Jones*, 520 U.S. 681 (1997)

W lutym Kenneth Starr ogłosił, że ustąpi ze stanowiska specjalnego prokuratora, by objąć urząd dziekana wydziału prawa na jednym z kalifornijskich uniwersytetów. Otoczenie prezydenta odebrało to jako wytracenie dynamiki śledztwa i brak realnych konsekwencji dla Clintonów. Decyzja ta była także oceniana jako potwierdzenie, że sprawa nie miała silnych podstaw prawnych i od początku była motywowana politycznie⁶²⁵. Starr zaprzeczał takiemu stanowi rzeczy, argumentując, że decyzja ma wyłącznie charakter zawodowy. Był on jednak krytykowany za swoją decyzję jako mogącą negatywnie wpłynąć na śledztwo. Czynił to m.in. republikański senator Arlen Specter, były prokurator Filadelfii, w następujących słowach:

„Twoje odejście będzie miało bardzo poważny, jeśli nie druzgocący wpływ na śledztwo, (...) Z własnego doświadczenia prokuratorskiego wiem, że kluczowe znaczenie mają przywództwo i dynamika [śledztwa – przyp. M.M. Piotrowski]. Jest wielu świadków lub potencjalnych świadków, których odwiedzie twoje odejście jako znak, że sprawy nie będą prowadzone z taką samą starannością.”⁶²⁶

Pod wpływem płynącej w jego stronę krytyki, także od członków zespołu prokuratorskiego którym kierował, a także po uzyskaniu zapewnienia od władz uczelni, że stanowisko dziekana będzie na niego oczekiwać do zakończenia śledztwa, Starr zdecydował się pozostać na stanowisku. Nie widząc dowodów winy nieprawidłowego postępowania ze strony prezydenta oraz realnych perspektyw na postawienie pierwszej damie zarzutów krzywoprzysięstwa, specjalny prokurator zdecydował się przeanalizować przeszłość Clintona, pod kątem jego pozamałżeńskich kontaktów seksualnych⁶²⁷. Centralnym elementem uwagi Starra w tym wątku miała być sprawa Pauli Jones, możliwość wniesienia której na wokandę w maju potwierdził Sąd Najwyższy.

IV.IV. Wątek Lewinsky w śledztwie prokuratora Starra

Sędzia w sprawie Jones pozwoliła jej prawnikom na zbadanie kontaktów seksualnych Clintona zarówno w trakcie kadencji gubernatora, jak i prezydentury. Na liście świadków przekazanej w grudniu, których chcieli przesłuchać prawnicy, znajdowało się nazwisko Monici Lewinsky, byłej stażystki Białego Domu. Jak później ustalono, Lewinsky utrzymywała kontakty seksualne z prezydentem od listopada 1995 r. do kwietnia 1996 r.

⁶²⁵ Carl Bernstein, dz. cyt., s. 516.

⁶²⁶ Cyt. za: Stephen Labaton, *Starr Offers Broad Defense Of His Decision to Resign*, New York Times, 20 lutego 1997 r., s. 9, <https://www.nytimes.com/1997/02/20/us/starr-offers-broad-defense-of-his-decision-to-resign.html> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

⁶²⁷ Carl Bernstein, dz. cyt., s. 521.

(została wówczas przeniesiona do Departamentu Obrony, w celu odsunięcia jej od prezydenta) oraz na początku 1997 r. W międzyczasie obydwójce utrzymywali relację, rozmawiając przez telefon, przekazując sobie prezenty, a Lewinsky niekiedy odwiedzała prezydenta w Białym Domu⁶²⁸. Clinton wkrótce poznał nazwiska osób, które mają być wzywane przez prawników Pauli Jones i poinformował Lewinsky, że znajduje się na tej liście. Jednocześnie nakłaniał ją, by nie przyznawała się do utrzymywania relacji seksualnej z prezydentem i skłamała na temat powodów jej częstej obecności w Gabinetcie Ovalnym z prezydentem oraz w samym Białym Domu (już po zakończonym stażu). Jak pisze Posner, prawnikom Jones zależało na ustaleniu, czy Lewinsky otrzymywała jakiekolwiek korzyści w zamian za kontakty seksualne z prezydentem. Ponieważ Jones zarzucała, że była krzywdzona z powodu nieustępliwości na awanse prezydenta, udowodnienie, że Lewinsky odnosiła korzyści w zamian za seks wzmacniałoby oskarżenia Jones przeciwko Clintonowi, stanowiąc zaistnienie schematu określanego w amerykańskim prawie jako „coś za coś” (oryg. *quid pro quo*)⁶²⁹.

Prawnicy Jones dowiedzieli się o sprawie od Lindy Tripp, byłej pracownicy Białego Domu, której zwierzała się Lewinsky, także na temat relacji z prezydentem. Tripp nagrywała rozmowy, w których Lewinsky podawała szczegóły kontaktów seksualnych, w związku z czym była kluczowym świadkiem w sprawie. Nazwisko Tripp zostało ujawnione przez dziennikarza *Newsweeka* Michaela Isikoffa, który pisał o incydentach podpadających pod molestowanie w Białym Domu⁶³⁰. Dzięki temu prawnicy Jones bez trudności dotarli do niej, a po zebraniu jej relacji i ustaleniu istotnej roli dla postępowania sądowego, zarekomendowali jej także skontaktowanie się z biurem specjalnego prokuratora. 7 stycznia 1998 r. Lewinsky złożyła pisemne oświadczenie pod przysięgą, że nigdy nie miała kontaktów seksualnych z Clintonem, celem czego było unieważnienie wezwania jej do przesłuchania sądowego. 16 stycznia przed sądem przesłuchana została Tripp, a dzień później zeznania złożył prezydent. Pomimo, że pytania dotyczące kontaktów seksualnych zostały doprecyzowane w sposób uwzględniający jakiekolwiek czynności o tym charakterze, Clinton zaprzeczał, by miał z Lewinsky taką relację⁶³¹.

⁶²⁸ Richard A. Posner, *An Affair of State, The Investigation, Impeachment, and Trial of President Clinton*, Harvard University Press 1999, s. 17-19.

⁶²⁹ Tamże, s. 20.

⁶³⁰ Zob. Michael Isikoff, *A Twist in Jones v. Clinton*, *Newsweek*, 10 sierpnia 1997 r., <https://www.newsweek.com/twist-jones-v-clinton-172394> [dostęp: 16.09.2024]

⁶³¹ Richard A. Posner, dz. cyt., s. 25.

Specjalny prokurator Starr zebrał relację od Tripp, a następnie przedstawił prokurator generalnej Reno potrzebę poszerzenia zakresu jego dochodzenia. Także 16 stycznia Reno wystosowała wniosek do zespołu sędziów, zwracając się o formalne poszerzenie kompetencji Starra:

Zgodnie z ustawą Independent Counsel Reauthorization Act z 1994 r., niniejszym zawiadamiam pisemnie specjalny zespół sędziowski, że przeprowadziłam wstępne dochodzenie w sprawie naruszenia federalnego prawa karnego przez Monicę Lewinsky lub jakąkolwiek inną osobę, jak opisano poniżej.

W wyniku mojego dochodzenia w tej sprawie proszę o rozszerzenie jurysdykcji niezależnego specjalnego prokuratora Kennetha Starra w celu dalszego zbadania i ustalenia, czy uzasadnione jest wniesienie oskarżeń. Sąd został już ustnie poinformowany o tej sprawie i mojej prośbie.

Departament Sprawiedliwości otrzymał informacje od niezależnego specjalnego prokuratora Kennetha Starra, że Monica Lewinsky, była pracownica Białego Domu i świadek w pozwie cywilnym Jones v. Clinton, mogła złożyć fałszywe oświadczenie pod przysięgą i zostać nakloniona do krzywoprzysięstwa przez innego świadka w tej sprawie.

W nagranej rozmowie ze współpracującym świadkiem pani Lewinsky oświadcza, że zamierza skłamać w trakcie przesłuchania. W tej samej rozmowie nakłania współpracującego świadka do kłamstwa w jej własnym zbliżającym się zeznaniu.

Uznałam, że w świetle zarzutów zawartych w pozwie, byłoby konfliktem interesów, gdyby Departament Sprawiedliwości prowadził dochodzenie w sprawie pani Lewinsky i jej krzywoprzysięstwa oraz podporządkowania się nakłanianiu do krzywoprzysięstwa jako świadka w procesie cywilnym dotyczącym prezydenta.

Uznałam również, że nagrana rozmowa dowodzi, że nagranie rozmowy dowodzi zasadności dalszego dochodzenia w tej sprawie.

Właściwym byłoby, by niezależny prokurator Kenneth Starr zajął się tą sprawą, ponieważ obecnie bada on podobne zarzuty związane z możliwymi próbami wywarcia wpływu na świadków w swoim dochodzeniu. Niektóre potencjalne osoby i świadkowie w tej sprawie pokrywają się z tymi w jego toczącym się śledztwie. Niezależny prokurator Starr poprosił o przekazanie mu tej sprawy.⁶³²

⁶³² *Text of Reno's Petition for Starr*, Washington Post, 29 stycznia 1998 r., <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/text012998.htm> [dostęp: 16.09.2024]

Nagrana rozmowa oraz nakłanianie innego świadka do krzywoprzysięstwa przez Lewinsky odnosiło się do Lindy Tripp. Lewinsky podczas spotkania przekazała jej listę punktów, które miały stanowić spreparowane fakty na potrzeby przesłuchania przed wielką ławą przysięgłych. Tripp przekazała tę listę specjalnemu prokuratorowi, który sądził, iż nie została ona przygotowana samodzielnie przez Lewinsky, a prawdopodobnie we współpracy z prawnikami, a być może urzędnikami Białego Domu. Z kolei podporządkowanie się nakłanianiu do krzywoprzysięstwa dotyczyło rozmowy z grudnia 1997 r., w której Clinton namawiał Lewinsky, by ta nie przyznała się do kontaktów seksualnych z nim.

Starrem motywował także dodatkowy kontekst, który z jego perspektywy łączył tę sprawę z już prowadzonym przez niego dochodzeniem. Chodziło o osobę Vernona Jordana, prawnika i aktywisty, a także przyjaciela Clintona, który uczestniczył w procesie znalezienia pracy Monice Lewinsky w sektorze prywatnym. Ostatecznie Lewinsky znalazła zatrudnienie w tej samej firmie co inny świadek Starra z jego dochodzenia, Webster Hubbell, co do którego specjalny prokurator nadal miał podejrzenia dotyczące zatajania faktów w sprawie afery Whitewater. Starr zakładał przy tym, że Jordan pełni aktywną rolę w procesie „kupowania milczenia” świadków niewygodnych dla prezydenta⁶³³. Zespół specjalnego prokuratora starał się nakłonić Lewinsky do współpracy w zamian za ugodę i immunitet w kwestiach krzywoprzysięstwa i nakłaniania do krzywoprzysięstwa, jeżeli ta zgodzi się na nagranie rozmów z Clintonem i Jordanem, nie była ona jednak skłonna do współpracy.

21 stycznia *Washington Post* ujawnił sprawę opinii publicznej w artykule o tytule „Clinton oskarżony o nakłanianie współpracownicy do kłamstwa”. Dziennikarze pisali, że zespół sędziów zgodził się na rozszerzenie śledztwa specjalnego prokuratora Starra, by ten zbadał, czy prezydent i Jordan nie nakłonili stażystki Monici Lewinsky do krzywoprzysięstwa w sprawie pozwu Pauli Jones, na temat jej własnej relacji z prezydentem⁶³⁴. Choć Clinton publicznie zaprzeczał (a także wobec samej Hillary) zarówno relacji z Lewinsky, jak i nakłanianiu jej do złożenia fałszywych zeznań, miał się podzielić z jednym ze swoich przyjaciół uwagą, że ma wątpliwości, czy jego prezydentura

⁶³³ Richard A. Posner, dz. cyt., s. 26.

⁶³⁴ Susan Schmidt, Peter Baker, Tony Locy, *Clinton Accused of Urging Aide to Lie*, *Washington Post*, 21 stycznia 1998 r., <https://www.washingtonpost.com/politics/clinton-impeachment/clinton-accused-urging-aide-lie/> [dostęp: 16.09.2024]

przetrwą kolejny tydzień. Po publikacji artykułu przez *Washington Post* komentatorzy polityczni tego samego dnia zaczęli snuć tezy, że prezydent mógłby zostać poddany procedurze impeachmentu⁶³⁵. 26 stycznia Clinton podczas konferencji prasowej wprost stwierdził, że „nie utrzymywał stosunków seksualnych z tą kobietą, panną Lewinsky”, a kolejnego dnia w publicznym wywiadzie na antenie NBC w obronę męża zaangażowała się Hillary Clinton. Przekonywała ona, że sprawa Lewinsky jest elementem dużo szerszej, prawicowej nagonki na Billa Clintona, rozpoczętej jeszcze w momencie ogłoszenia przez niego ubiegania się o urząd prezydenta⁶³⁶. W przeprowadzonym po tych wystąpieniach przez Instytut Gallupa sondażu oceny prezydentury Clintona, uzyskał on najwyższy wówczas procent poparcia społeczeństwa – 69%⁶³⁷, podczas gdy tydzień wcześniej poparcie to było o 10 punktów procentowych niższe⁶³⁸.

Pod koniec stycznia sędzia prowadząca sprawę *Clinton v. Jones* w Arkansas orzekła, że materiał dowodowy dot. Monici Lewinsky musi zostać wyłączony ze sprawy, dla dobra i rzetelności śledztwa prowadzonego przez specjalnego prokuratora Starra⁶³⁹. W lutym obrona prezydenta zwróciła się z wnioskiem o odrzucenie oskarżenia Jones w związku z brakiem dowodów na znaczący uszczerbek emocjonalny lub zawodowy. Prawnicy Jones w kolejnym miesiącu przedłożyli jeszcze liczne materiały mające świadczyć o licznych próbach Clintona nawiązania relacji seksualnych i zatajaniu dowodów, a także rzekomym gwałcie przed dwoma dekadami, jednak 1 kwietnia sędzia oddaliła sprawę⁶⁴⁰. Pod koniec lipca Jones złożyła apelację, a po wysłuchaniu argumentów obu stron przez sąd, w listopadzie Clinton zawarł pozasądową ugodę z Jones, zgadzając się na zapłacenie 850 tys. dolarów, ale bez przyznania się do zarzucanych mu czynów. W związku z ugodą sąd

⁶³⁵ Carl Bernstein, dz. cyt., s. 524.

⁶³⁶ Olivia B. Waxman, Merrill Fabry, *From an Anonymous Tip to an Impeachment: A Timeline of Key Moments in the Clinton-Lewinsky Scandal*, Time, 4 maja 2018 r., <https://time.com/5120561/bill-clinton-monica-lewinsky-timeline/> [dostęp: 16.09.2024]

⁶³⁷ W całym okresie prezydentury Clintona był to drugi najlepszy wynik w badaniach przeprowadzonych przez Gallupa. Lepszy został osiągnięty tylko w czwartym tygodniu grudnia 1998 r. – 73%.

⁶³⁸ *Presidential Approval Ratings -- Bill Clinton*, Gallup, Inc. <https://news.gallup.com/poll/116584/presidential-approval-ratings-bill-clinton.aspx> [dostęp: 16.09.2024]

⁶³⁹ Pete Yost, *Lewinsky Evidence Nixed From Jones Case*, Washington Post, 29 stycznia 1998 r., <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/talks012998.htm> [dostęp: 16.09.2024]

⁶⁴⁰ Peter Baker, *Judge Dismisses Jones v. Clinton Lawsuit*, Washington Post, 2 kwietnia 1998 r., s. 1, <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/jones040298.htm> [dostęp: 16.09.2024]

odrzuć apelację, a przekazanie pieniędzy w styczniu 1999 r. ostatecznie zakończyło sprawę *Clinton v. Jones*⁶⁴¹.

W marcu 1998 r. liderzy Republikanów w Izbie Reprezentantów, spiker izby Newt Gingrich i przewodniczący komisji wymiaru sprawiedliwości Henry Hyde skoordynowali się z zespołem prokuratora Starra w zakresie mocy procesowej zgromadzonych dowodów przeciwko prezydentowi. Gingrichowi i Hyde'owi chodziło oczywiście o ewentualne podstawy do wszczęcia impeachmentu. Starr był zdania, że zgromadził wystarczające dowody na dopuszczenie się przez Clintona mactwa procesowego i krzywoprzysięstwa, przy czym nadal gromadzi ich coraz więcej⁶⁴². Z kolei Clinton, podobnie jak Nixon w trakcie afery Watergate, powoływał się na przywilej egzekutywy, dążąc do zablokowania zeznań jego doradców w kwestii ich prywatnych rozmów z prezydentem, które mogły dotyczyć także Lewinsky⁶⁴³. Obrona prezydenta starała się także zablokować zeznania agentów Secret Service, uzasadniając to naruszeniem protokołów ochrony, jednak sędzia prowadząca sprawę w maju zdecydowała, że agenci muszą zeznawać przed ławą przysięgłych⁶⁴⁴.

W czerwcu Clinton przestał powoływać się na przywilej egzekutywy, by nie upodabniać się w przestrzeni publicznej do Nixona, zaś Lewinsky zmieniła reprezentujących ją prawników. Za ich naradą spotkała się ze specjalnym prokuratorem Starrem i jego zespołem, a efektem tego spotkania było porozumienie dotyczące immunitetu w zamian za współpracę i złożenie zeznań przed ławą przysięgłych, ogłoszone 28 lipca⁶⁴⁵. Kolejnego dnia Clinton zdecydował się dobrowolnie złożyć zeznania przed ławą przysięgłych, choć prawnicy Clintona byli temu przeciwni, obawiając się samooskarżenia w zeznaniach i ochrony przed nim w sprawach karnych gwarantowanym przez Piątą Poprawkę do Konstytucji⁶⁴⁶. Bernstein zwraca jednak uwagę na argument polityczny – gdyby prezydent odmówił zeznań, jednocześnie stale twierdząc, że jest niewinny, mogłoby to wpłynąć negatywnie na szanse Demokratów w listopadowych

⁶⁴¹ Neil A. Lewis, *Clinton Settles Jones Lawsuit With a Check for \$850,000*, New York Times, 13 stycznia 1999 r., s. 14, <https://www.nytimes.com/1999/01/13/us/clinton-settles-jones-lawsuit-with-a-check-for-850000.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁶⁴² Carl Bernstein, dz. cyt., s. 545.

⁶⁴³ John King, *Clinton Invokes Executive Privilege in Lewinsky Probe*, CNN, 21 marca 1998 r., <https://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/1998/03/21/clinton.lewinsky/> [dostęp: 16.09.2024]

⁶⁴⁴ Olivia B. Waxman, Merrill Fabry, dz. cyt.

⁶⁴⁵ Richard A. Posner, dz. cyt., s. 28.

⁶⁴⁶ Carl Bernstein, dz. cyt., s. 551.

wyborach do Kongresu. W międzyczasie zeznania w sprawie złożyli wybrani agenci Secret Service. Na początku sierpnia Clinton przekazał próbkę DNA, która miała służyć porównaniu z materiałem zebrany z jednej z sukienek Lewinsky, mającym stanowić potwierdzenie kontaktów seksualnych między nią i prezydentem. Zeznania przed ławą przysięgłych złożyła też Lewinsky, a data przesłuchania prezydenta została wyznaczona na 17 sierpnia⁶⁴⁷.

Przesłuchanie przeprowadzono zdalnie, z wykorzystaniem kamer, nie było jednak transmitowane na żywo. Starr i jego zespół skupiał się przede wszystkim na kwestii, czym w rozumieniu prezydenta jest i nie jest stosunek seksualny, odbycia którego z Lewinsky wypierał się w trakcie procesu *Clinton v. Jones*. Prezydent udzielał jednak zawołanych odpowiedzi, utrzymując, że nie kłamał, co uargumentowywał, iż powszechnie „seks oralny” nie jest uważany za „stosunek seksualny”. Przyznał się jednak do „niestosownej relacji” z Lewinsky. Nie wdawał się przy tym w opis zdarzenia, do uzyskania którego dążył zespół specjalnego prokuratora, stale wypytyując o szczegóły innych działań o charakterze seksualnym⁶⁴⁸. Clinton wypierał się również tego, że umyślnie zaprzeczał zaistnieniu sytuacji w której byli sam na sam z Lewinsky, ponieważ w jego rozumieniu zawsze w pobliżu byli inni ludzie, w tym ochrona prezydencka. Przyznał jednak, że były sytuacje podczas ich seksualnych zbliżeń, w których byli jedynymi osobami w pomieszczeniu. Wypierał się też starań na rzecz znalezienia Lewinsky pracy w celu odwiedzenia jej od składania zeznań w sprawie *Clinton v. Jones*, a także podjęcia jakichkolwiek innych działań, których celem miałyby być nakłonienie jej do kłamstwa. Zaprzeczał też, by celem ukrywania relacji z Lewinsky miało być wpłynięcie na śledztwo specjalnego prokuratora czy proces *Clinton v. Jones*. Prezydentem motywować miały przede wszystkim ochrona małżeństwa i rodziny oraz samego w sobie urzędu prezydenta⁶⁴⁹.

Tego samego dnia Clinton wygłosił orędzie do narodu transmitowane w telewizji, chcąc przekazać opinii publicznej treść zeznań złożonych przed ławą przysięgłych. Wyznał, że zeznając w styczniu w sprawie *Clinton v. Jones*, unikał udzielania precyzyjnych odpowiedzi. Przyznał się do utrzymywania niestosownej relacji z Monicą Lewinsky, ale zaprzeczył, by zachęcał kogokolwiek do składania fałszywych zeznań, niszczenia dowodów czy podejmowania jakichkolwiek działań niezgodnych z prawem. Prezydent

⁶⁴⁷ Olivia B. Waxman, Merrill Fabry, dz. cyt.

⁶⁴⁸ Carl Bernstein, dz. cyt., s. 556.

⁶⁴⁹ Richard A. Posner, dz. cyt., s. 29.

zaatakował też Starra i sposób jego postępowania w śledztwie specjalnego prokuratora. Przekonywał jednak, że jest to sprawa, którą Amerykanie powinni zostawić za sobą i skupić się na prawdziwych wyzwaniach politycznych⁶⁵⁰. Agresywna postawa Clintona nie była popierana przez jego prawników i większość doradców i zgodnie z ich obawami, skrytykowała ją znaczna część Demokratów, a dla szerokiej grupy Republikanów stanowiła dodatkowy argument, by wezwać do impeachmentu prezydenta lub jego dobrowolnej rezygnacji.

IV.V. Konkluzje Starra, działania w Kongresie i zakończenie dochodzenia specjalnego prokuratora

9 września specjalny prokurator Starr przedłożył raport ze śledztwa komisji wymiaru sprawiedliwości Izby Reprezentantów, uwzględniając w nim także podstawy do impeachmentu prezydenta. Dwa dni później Izba Reprezentantów udostępniła raport opinii publicznej. Na samym wstępie raportu specjalny prokurator stwierdził, że:

Z informacji wynika, że prezydent Clinton:

- Skłamał pod przysięgą w powództwie cywilnym, będąc pozwany w sprawie o molestowanie seksualne;
- Skłamał pod przysięgą przed ławą przysięgłych;
- Próbował wpłynąć na zeznanie potencjalnego świadka posiadającego wiedzę umożliwiającą obnażenie fałszu w złożonym przez niego zeznaniu;
- Próbował utrudniać działania wymiaru sprawiedliwości poprzez ułatwienie świadkowi odmowy zastosowania się do wezwania sądowego;
- Próbował utrudniać działania wymiaru sprawiedliwości nakłaniając świadka do złożenia oświadczenia, o którym wiedział, że będzie fałszywe, i wykorzystania go we własnych zeznaniach;
- Okłamał potencjalnych świadków ławy przysięgłych, wiedząc, że mogą powtórzyć te kłamstwa przed ławą;
- Zaangażował się w schemat postępowania będący niezgodnym z jego konstytucyjnym obowiązkiem do wiernej realizacji przepisów prawa.

⁶⁵⁰ Transcript: President Bill Clinton - Aug. 17, 1998, CNN, 17 sierpnia 1998 r., <https://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/1998/08/17/speech/transcript.html> [dostęp: 16.09.2024]

Dowody pokazują, że te i inne czyny były częścią schematu, który zaczął się jako próba zapobiegnięcia ujawnienia informacji o relacji prezydenta z byłą stażystką i pracowniczką Białego Domu, Monicą S. Lewinsky, i był kontynuowany jako próba zapobieżenia ujawnienia tych informacji w trwającym postępowaniu karnym.⁶⁵¹

Raport specjalnego prokuratora skupia się na relacji Clintona z Lewinsky i w tym kontekście wielokrotnie odwołuje się do pozwu wytoczonego prezydentowi przez Paulę Jones. Jako horyzont czasowy podejmowanych działań w związku ze śledztwem najczęściej podawany jest rok 1997 r., a za sam formalny początek tego dochodzenia uznany został styczeń 1998 r., gdy zespół sędziowski zaakceptował wniosek prokurator generalnej Reno o rozszerzenie jurysdykcji Starra. Sprawa Whitewater, która zajmowała Starra (a wcześniej Roberta Fiske'a) od stycznia 1994 r. została kilkakrotnie wspomniana wyłącznie hasłowo, jako kontekst postępowania niektórych osób z otoczenia prezydenta, co miało stanowić podstawę do zainteresowania specjalnego prokuratora relacją z Lewinsky. W praktyce więc Starr ignoruje prawie 4 lata pracy swojego zespołu i głębszy polityczny kontekst relacji z Clintonem i jego doradcami – nie wspominając o kilkudziesięciu milionach dolarów, które pochłonęło śledztwo w tym okresie⁶⁵². Jak zauważa Lewicki w *Erze konsekwencji* „słowo ‘seks’ pojawiało się w raporcie ponad 500 razy, natomiast ‘Whitewater’ tylko dwa, gdyż prokurator nie znalazł nadużyć w tej wydumanej aferze”⁶⁵³.

Starr w treści raportu przedstawia kontekst relacji Clintona z Lewinsky oraz poszczególne zdarzenia na linii czasu, dzieląc je na łącznie czternaście rozdziałów stanowiących narrację raportu. W kolejnej jego części przedstawia jedenaście przypadków, które zgodnie z konstytucją mogłyby stanowić podstawy impeachmentu prezydenta. W każdym z nich Starr krótko opisuje dany zarzut, przedstawia dowody mające świadczyć o winie prezydenta, a następnie krótko podsumowuje dane przypadek. W raporcie wskazane zostały kolejno: pięciokrotnie kłamstwo pod przysięgą, pięciokrotnie dążenie do utrudniania działań wymiaru sprawiedliwości, a na samym końcu, postępowanie niezgodne z konstytucyjnym obowiązkiem prezydenta do realizacji przepisów prawa⁶⁵⁴.

⁶⁵¹ *Referral from Independent Counsel Kenneth W. Starr in Conformity with the Requirements of Title 28, United States Code, Section 595(c)*, U.S. Government Printing Office 1998, s. 1.

⁶⁵² Łączny koszt śledztwa specjalnego prokuratora Starra wyniósł 52 miliony dolarów. Było to najbardziej kosztowne śledztwo specjalnego prokuratora w historii, po śledztwie Walsha w sprawie Iran-Contras.

⁶⁵³ Zbigniew Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era konsekwencji 1980-2021*, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2022, s. 192.

⁶⁵⁴ *Referral from Independent Counsel Kenneth W. Starr...* dz. cyt., s. 129-130.

Pomijając cały kontekst śledztwa i jego wcześniejsze etapy, Starrowi zależało na dużej szczegółowości raportu, w tym szczególnie przebiegu poszczególnych zdarzeń i relacji seksualnej Clintona i Lewinsky. Bernstein wskazuje, że Starrowi przyświecał w tym działaniu następujący cel. Gdyby Kongres nie zdecydował się na impeachment i odsunięcie prezydenta od władzy, przedstawione fakty miały być niesmaczne w odbiorze dla amerykańskiego społeczeństwa, które w efekcie mogłoby się domagać rezygnacji Clintona⁶⁵⁵. Treść raportu i jego szczegółowość była komentowana jako kiepska powieść erotyczna lub półpornografia. Opisy dotyczyły m.in. szczegółów bielizny noszonej przez Lewinsky, seksu przez telefon, obostronnie podejmowanych czynności seksualnych i okoliczności w jakich one zachodziły – w tym celowo planowanych spotkań. Dwa tygodnie po publikacji raportu w telewizji opublikowane zostało nagranie z przesłuchania Clintona przed ławą przysięgłych, które dopełniło obraz przedstawiony w raporcie – efekt, w ocenie większości społeczeństwa, był jednak odmienny od zakładanego przez Starra i jego zespołu.

W sondażu Gallupa przeprowadzonym tuż po opublikowaniu nagrania poparcie społeczne dla prezydenta wynosiło 66% - zaledwie 3 punkty procentowe mniej niż w styczniu, gdy Clinton miał najwyższe notowania. Taki sam odsetek ankietowanych był przeciwny usunięciu prezydenta z urzędu, działanie to popierało tylko 32%. Większa grupa ankietowanych – 39% – była zdania, że Clinton powinien zrezygnować. W zestawieniu z pytaniem dotyczącym tego, czy Clinton kłamał pod przysięgą, na które aż 81% ankietowanych odpowiedziało twierdząco, łatwo zauważyć, że w ocenie znacznej części społeczeństwa nie była to zasadna podstawa do rezygnacji czy impeachmentu prezydenta. Kontekst oceny społecznej pogłębiają także inne, bardziej szczegółowe pytania. Na pytanie, czy Clinton jest uczciwy i godny zaufania 49% ankietowanych odpowiedziało twierdząco, 47% nie zgadzało się z tym stwierdzeniem. Opublikowane materiały osłabiły wizerunek Clintona u 51% ankietowanych, w przypadku Starra było to 50%. Za ówczesny stan rzeczy 43% opinii publicznej obwiniło Clintona, za to aż 32% winiło Starra. 68% ankietowanych odpowiedziało, że cała ta sytuacja stanowi krzywdę dla wizerunku Stanów Zjednoczonych. Jednocześnie 70% ankietowanych było zdania, że prokuratorzy potraktowali Clintona sprawiedliwie w trakcie jego przesłuchania, a 62% odpowiedziało, że prezydent zachowywał się, jakby coś ukrywał. W końcowym pytaniu 73% Amerykanów uznało, że definicja „stosunków seksualnych” obejmuje także inne czyny, niż wyłącznie

⁶⁵⁵ Carl Bernstein, dz. cyt., s. 564.

obcowanie – co poniekąd obalało argumentację Clintona wykorzystaną podczas przesłuchania przed ławą przysięgłych⁶⁵⁶.

Na początku października komisja wymiaru sprawiedliwości Izby Reprezentantów (po liniach partyjnych) przegłosowała wniosek o wszczęcie dochodzenia przygotowawczego do impeachmentu. W głosowaniu pełnego składu izby wniosek ten poparło także 31 kongresmenów z Partii Demokratycznej. Z kolei w listopadowych wyborach połówkowych do Kongresu Republikanie uzyskali gorszy wynik niż zakładali, spodziewając się obciążenia Demokratów aferą wokół Clintona. Udało im się utrzymać przewagę miejsc w Senacie (55 do 45), ale utracili pięć mandatów w Izbie Reprezentantów (nowy bilans wynosił 223 do 211). Za taki obrót spraw obwiniany był głównie Newt Gingrich, który w efekcie postanowił zrezygnować nie tylko z funkcji spikera Izby Reprezentantów (i de facto partyjnego lidera), ale całkowicie odejść z polityki. Jego decyzja była motywowana także dodatkowych czynnikiem – sam miał wówczas romans, pozostając w drugim związku małżeńskim⁶⁵⁷, w związku z czym obawiał się zarzutów o hipokryzję i sabotowania wysiłków odsunięcia Clintona od władzy. Odejście Gingricha nie zmieniło jednak nastawienia Republikanów do samej idei przeprowadzenia impeachmentu, choć już wówczas panowało przekonanie, że bez zbudowania ponadpartyjnej większości dopełnienie impeachmentu – a więc usunięcie z urzędu przez Senat (większością 2/3 głosów) – nie będzie możliwe⁶⁵⁸.

Po trwającym niespełna dwa miesiące dochodzeniu, na początku grudnia komisja wymiaru sprawiedliwości przegłosowała cztery artykuły impeachmentu wobec Clintona. Dotyczyły one kolejno kłamstwa pod przysięgą przed ławą przysięgłych, kłamstwa pod przysięgą w powództwie cywilnym, utrudniania działań wymiaru sprawiedliwości oraz nadużycia władzy. 19 grudnia debata nad projektem została podjęta przed pełnym składem Izby Reprezentantów. Po kilkunastu godzinach jej trwania Izba przegłosowała tylko dwa z artykułów impeachmentu (formalnie pierwszy i trzeci), stawiając prezydenta w stan oskarżenia o kłamstwo pod przysięgą przed ławą przysięgłych (228 do 206) i utrudnianie

⁶⁵⁶ *Poll: Clinton approval rating up despite videotape release*, CNN, 21 września 1998 r., <https://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1998/09/22/clinton.poll/> [dostęp: 16.09.2024]

⁶⁵⁷ Po rozwodzie z ówczesną żoną Gingrich zawarł trzecie małżeństwo i poślubił kochankę, Callistę Bisek (po ślubie Callista Gingrich). W latach 2017-2021 była ambasadorką USA w Stolicy Apostolskiej.

⁶⁵⁸ Carl Bernstein, dz. cyt., s. 572-573.

działań wymiaru sprawiedliwości (221 do 212)⁶⁵⁹. Po tym fakcie w badaniu Gallupa Clinton zanotował najwyższy wynik poparcia społecznego w całym okresie swojej prezydentury – 73%⁶⁶⁰.

Proces w Senacie ruszył po przerwie świątecznej, 7 stycznia 1999 r. Przez pięć tygodni obie strony przedstawiały argumentację za uznaniem prezydenta winnym obu zarzutów i w jego obronie. Gdy wreszcie doszło do głosowań w drugim tygodniu lutego, zarzut kłamstwa pod przysięgłą został oddalony po liniach partyjnych (55 do 45, do uznania winy potrzebne jest co najmniej 67 głosów), zaś wobec zarzutu o utrudnianie działań wymiaru sprawiedliwości pięcioro republikańskich senatorów dołączyło do Demokratów (50 do 50)⁶⁶¹. Tym samym Clinton został uniewinniony, co choć kończyło polityczne zamieszanie związane z Monicą Lewinsky, nie stanowiło końca dochodzenia specjalnego prokuratora.

Starr kontynuował śledztwo, a w połowie 1999 r. ogłosił, że końcowy raport ze śledztwa – mający różnić się od tego przedłożonego Kongresowi we wrześniu 1998 r. – zostanie opublikowany w terminie nie kolidującym z wyborami prezydenckimi i kongresowymi w 2000 roku. Jednak w październiku 1999 r. Starr zrezygnował ze stanowiska, co tłumaczył potrzebą ponownego ukazania działań biura specjalnego prokuratora jako niemotywowanych politycznie⁶⁶². Śledztwo konkludował jeden z jego zastępców, Robert W. Ray. Prokurator specjalny Ray stopniowo finalizował każdy z wątków związanych z aferą Whitewater, przedkładając osobny raport dla każdego z nich. W marcu 2000 r. Ray zamknął dochodzenie poświęcone nieuprawnionemu dostępowi Hillary Clinton i innych urzędników Białego Domu do dokumentów FBI. Raport został utajniony, jawne było jednak oświadczenie specjalnego prokuratora, w którym znalazło się następujące stwierdzenie:

W sprawie dokumentów FBI, niezależny prokurator specjalny stwierdził, że nie ma istotnych i wiarygodnych dowodów na to, że jakkolwiek wyższy rangą urzędnik Białego Domu lub pierwsza dama Hillary Rodham Clinton byli zaangażowani w

⁶⁵⁹ *Articles of Impeachment and Judiciary Committee Roll Call Votes*, Washington Post, 19 grudnia 1998 r., <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/impeachvote121198.htm> [dostęp: 16.09.2024]

⁶⁶⁰ Frank Newport, *Clinton Receives Record High Job Approval Rating After Impeachment Vote And Iraq Air Strikes*, Gallup, 24 grudnia 1998 r., <https://news.gallup.com/poll/4111/clinton-receives-record-high-job-approval-rating-after-impeachment-vot.aspx> [dostęp: 16.09.2024]

⁶⁶¹ Carl Bernstein, dz. cyt., s. 578.

⁶⁶² Jim Mokhiber, *Profiles of Other Clinton Administration Independent Counsel Investigations*, PBS, October 1999, <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/counsel/office/other.html> [dostęp: 16.09.2024]

poszukiwanie poufnej dokumentacji dotyczącej byłych pracowników Białego Domu z administracją prezydenta Busha i prezydenta Reagana.⁶⁶³

Kolejnym wątkiem zakończonym przez Raya była sprawa zamieszania kadrowego w biurze podróży Białego Domu. W czerwcu specjalny prokurator ogłosił, że nie będzie wnosił żadnych oskarżeń wobec pierwszej damy w związku ze sprawą. Raport, podobnie jak we wcześniejszym przypadku, został utajniony. W jawnym oświadczeniu Ray zaznaczył jednak, że Clinton wpłynęła na zwolnienie pracowników, wielokrotnie wyrażając obawy o funkcjonowanie biura w rozmowach z wysokimi rangą urzędnikami Białego Domu, podczas gdy ona sama zeznała, że jej rola była marginalna. Zaznaczył przy tym, że brakuje dowodów, by móc dowieść, że zeznanie to było celowo mylne, z czym wiązała się jego decyzja o niewnoszeniu oskarżeń⁶⁶⁴.

Trzeci zamknięty przez specjalnego prokuratora wątek dotyczył fundamentu całego dochodzenia, a więc nieprawidłowości związanych z powiązaniami prezydenta i pierwszej damy z *Whitewater Development Corporation* oraz *Madison Guaranty Savings & Loan Association*. W oświadczeniu Ray stwierdzał, że nie może dowieść, iż Clintonowie byli zamieszani w jakąkolwiek działalność przestępczą związaną z serią skomplikowanych transakcji powiązanych z *Whitewater*. Ponadto nie mógł dowieść, że celowo utrudniali oni działania wymiaru sprawiedliwości, bądź ukrywali przed śledczymi posiadane informacje⁶⁶⁵. Raport z tego wątku dochodzenia ponownie został utajniony i przekazany zespołowi sędziowskiemu.

W ostatnim dniu prezydentury Clintona, poprzedzającym zaprzysiężenie nowego prezydenta – 19 stycznia 2001 r. – Ray opublikował oświadczenie poświęcone ostatniemu z wątków – skandalowi dotyczącemu Monici Lewinsky. Oznajmił w nim, że „interesy narodu zostały zaspokojone i z tego powodu odmawia wniesienia oskarżeń”⁶⁶⁶. Takie stwierdzenie znalazło się także w opublikowanym później (w maju 2001 r.) raporcie

⁶⁶³ Cyt. za: Neil A. Lewis, *Report Clears White House In Inquiry Over F.B.I. Files*, New York Times, 17 marca 2000 r., s. 1, <http://www.nytimes.com/2000/03/17/us/report-clears-white-house-in-inquiry-over-fbi-files.html> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

⁶⁶⁴ Neil A. Lewis, *The First Lady is Chided, but Not Charged*, New York Times, 23 czerwca 2000 r., s. 14, <http://www.nytimes.com/2000/06/23/us/the-first-lady-is-chided-but-not-charged.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁶⁶⁵ Neil A. Lewis, *Whitewater Inquiry Ends; A Lack of Evidence is Cited in Case Involving Clintons*, New York Times, 21 września 2000 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/2000/09/21/us/whitewater-inquiry-ends-a-lack-of-evidence-is-cited-in-case-involving-clintons.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁶⁶⁶ Cyt. za: *Remarks by Independent Counsel Robert Ray Closing the Whitewater Investigation*, American Presidency Project, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/284772> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

końcowym ze śledztwa. Było to nawiązanie zarówno do ugody zawartej przez Clintona z Paulą Jones, jak i uniewinnienia Clintona przed Senatem. Formalnie był to koniec całego śledztwa specjalnego prokuratora, pierwotnie wszczętego w związku z aferą Whitewater. W tym raporcie Ray zawarł krótkie konkluzje, które w praktyce odnosiły się do trudności, z jakimi mierzyć musi się prokurator specjalny wyznaczony do tak istotnej politycznie sprawy. Wyjaśniając i jednocześnie rekomendując zasady postępowania na przyszłość, pisał:

Jeśli z doświadczeń tego urzędu można wyciągnąć jakąś lekcję, to taką, że prokurator może pełnić tylko jedną funkcję – dochodzenia sprawiedliwości na gruncie prawa karnego. On lub ona nie może być i nie powinien być wyznaczany jako niezależny arbiter ostatecznej prawdy. Instytucja i charakter urzędu prokuratora sprawiają, że nie nadaje się do tego zadania. Powierzenie takiej odpowiedzialności jakimukolwiek urzędnikowi stwarza nieuzasadnione i nierealistyczne oczekiwania. A prosząc prokuratora o podjęcie działań wykraczających poza zwykły zakres jego uprawnień, kwestionujemy zaufanie społeczne do szybkiego, skutecznego i sprawiedliwego wymiaru sprawiedliwości.

Mówiąc prosto, ostateczną rolą prokuratora federalnego jest służenie interesowi narodowemu poprzez pozostawanie zawsze urzędnikiem państwowym. (...) Musi on zachować uczciwość swojego urzędu i swoich działań, wymierzając sprawiedliwość tak, jak uzna to za stosowne.⁶⁶⁷

IV.VI. Pozostałe śledztwa niezależnych specjalnych prokuratorów wobec członków administracji Clintona

Na okres prezydentury Clintona nałożyły się także inne śledztwa niezależnych specjalnych prokuratorów, których powołano w związku z podejrzeniami wobec członków administracji prezydenta, jednak bez związku ze śledztwem prowadzonym przez Starra. Łącznie powołano jeszcze sześciu specjalnych prokuratorów w ramach przepisów wynikających z ustawy *Independent Counsel Reauthorization Act*. Pierwszym kolejnym – po powołaniu Starra w sprawie Whitewater w sierpniu 1994 r. – śledztwie wszczętym po ponownym wprowadzeniu przepisów było dochodzenie dotyczące zarzutów korupcyjnych wysuwanych wobec sekretarza rolnictwa Mike’a Espyego. We wrześniu na prokuratora specjalnego zespół sędziowski wyznaczył Donalda Smaltza, dawnego zastępcę prokuratora

⁶⁶⁷ Robert Ray, *Final Report of the Independent Counsel in Re Madison Guaranty Savings and Loan Association Regarding Monica Lewinsky and Others*, United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, May 2001, s. 52, tłum. własne.

federalnego Los Angeles, który późniejszą karierę spędził na prywatnej praktyce⁶⁶⁸. Smaltz miał zbadać wąskie zarzuty dotyczące przyjmowania niewłaściwych podarków przez Espyego, o których donosiły media – wśród nich znalazły się bilety na mecz futbolowy czy stypendium dla partnerki sekretarza – jednak prokurator generalna Reno składając wniosek o wyznaczenie specjalnego prokuratora zabezpieczyła możliwość rozszerzenia mandatu i zbadanie wszelkich niewłaściwych podarków, jakie Espy mógł przyjąć jako sekretarz⁶⁶⁹. Wkrótce potem Espy ogłosił swoją rezygnację i z końcem 1994 r. odszedł ze stanowiska. Smaltz szybko poszerzył zakres dochodzenia ponad ten wynikający z medialnych doniesień i wstępnych ustaleń Departamentu Sprawiedliwości.

Przez ponad cztery lata trwania śledztwa specjalny prokurator ustalił, że łącznie siedem firm z sektora rolniczego przekazywały Espyemu różnego rodzaju łapówki (bilety na mecz NFL, bilety lotnicze, podróże i wystawne posiłki, drogocenne przedmioty) w zamian za przychyłność kierowanego przez niego resortu. W sierpniu 1997 r. Smaltz wystawił akt oskarżenia z 39 zarzutami wobec Espyego dotyczących zabiegania i przyjmowania podarków o łącznej wartości 35 tysięcy dolarów od firm, które podlegały kontroli jego resortu. Sędzia prowadząca sprawę oddaliła tylko część tych zarzutów – Espyemu nadal groziła kara w związku z 30 z nich. Smaltz nie przedstawił jednak wystarczających dowodów, że przyjęte od firm podarki miały bezpośredni związek z konkretnymi decyzjami Departamentu Rolnictwa, w związku z czym w grudniu 1998 r. ława przysięgłych uniewinniła Espyego od wszystkich stawianych mu zarzutów⁶⁷⁰. Smaltzowi powiodło się natomiast skazanie dwóch innych osób związanych z łapówkami Espyego – jego byłego kongresowego doradcę, który składał fałszywe zeznania w sprawie łapówek i przyjaciela Espyego, zatrudnionego jako lobbysta jednej z oskarżonych firm, który pośredniczył w przekazywaniu łapówek. Ponadto specjalny prokurator uzyskał 11 milionów dolarów grzywien i kar sądowych od firm zaangażowanych w praktyki korupcyjne⁶⁷¹.

⁶⁶⁸ Jim Mokhiber, Emily Kauff, *Who Is Donald Smaltz?*, PBS, <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/counsel/smaltz/whois.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁶⁶⁹ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 110.

⁶⁷⁰ Tamże, s. 321.

⁶⁷¹ John Mintz, *Espy Loss Puts Prosecutor's Tactics on Trial*, Washington Post, 3 grudnia 1998 r., s. 6, <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/counsels/stories/smaltz120398.htm> [dostęp: 16.09.2024]

Niepowodzenie Smaltza w przedstawieniu dowodów winy Espyego nałożyło się na prokuratorskie niepowodzenia prokuratora Starra i jego dążenie do obciążenia prezydenta Clintona winą. Choć oczywiście znaczenie polityczne dochodzenia Smaltza było dużo niższe niż w przypadku Starra, oba rezonowały jako przykłady nieskuteczności i zbędnego utrzymania instytucji niezależnego prokuratora specjalnego w amerykańskim systemie polityczno-prawnym. Smaltz w pewnym momencie badał jednak wątek możliwych praktyk łapówkarskich jednej z firm wobec Billa Clintona, gdy ten był jeszcze gubernatorem Arkansas⁶⁷². Opinia publiczna odbierała to jednak jako chęć zaistnienia Smaltza i próba konkurowania ze Starrem w zakresie obciążenia prezydenta, co tylko pogorszyło publiczny odbiór urzędu specjalnego prokuratora⁶⁷³. W konkluzjach końcowego raportu ze śledztwa, przedłożonego po zakończeniu wszystkich spraw sądowych w styczniu 2001 r., dwa lata po wygaśnięciu ustawy *Independent Counsel Reauthorization Act*, Smaltz stwierdził:

Szkoda, że takie dochodzenie w ogóle było konieczne. Ale biorąc pod uwagę fakt, że czyny Espyego i jego otoczenia podważyły zaufanie opinii publicznej do sposobu prowadzenia spraw rządowych oraz biorąc pod uwagę powtarzający się charakter popełnianych przestępstw, wydaje się nieuniknione, że w takiej czy innej formie to dochodzenie musiało zostać podjęte, jeżeli społeczeństwo miało mieć pewność, że jego interesy są chronione. Wraz z wygaśnięciem instytucji niezależnego specjalnego prokuratora mechanizm, za pomocą którego będzie można to osiągnąć w przyszłości ulegnie zmianie, ale potrzeba dla istnienia takiego mechanizmu pozostanie.⁶⁷⁴

Drugim z sekretarzy administracji Clintona wobec którego konieczne okazało się wszczęcie dochodzenia niezależnego specjalnego prokuratora był sekretarz urbanizacji Henry Cisneros. Istniały bowiem podejrzenia, że w 1993 r. złożył on fałszywe zeznanie podczas procedury sprawdzającej przez FBI, będącej jednym z formalnych elementów procedury akceptacji na stanowisko sekretarza. Dowodem miały być nagrania opublikowane przez telewizję w sierpniu 1994 r., na których Cisneros w rozmowie z kochanką stwierdza, że umyślnie wprowadził śledczych w błąd⁶⁷⁵. W wyniku wstępnego śledztwa Departamentu Sprawiedliwości odkryto, że Cisneros deklarował przekazywanie

⁶⁷² Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 111.

⁶⁷³ Tamże, s. 321.

⁶⁷⁴ Donald Smaltz, *Final Report of the Independent Counsel in Re: Alphonso Michael (Mike) Espy*, United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, styczeń 2001, <https://govinfo.library.unt.edu/oic/SMALTZ/FnlRpt.htm#VI> [dostęp: 16.09.2024]

⁶⁷⁵ Jim Mokhiber, *Profiles of Other...* dz. cyt.

byłej kochance alimentów w wysokości 10 tysięcy dolarów rocznie, podczas gdy kwoty te wahały się od 42 do 60 tysięcy rocznie. Zdaniem prokurator generalnej Reno konieczne było sprawdzenie natury tego fałszywego oświadczenia, a także jaki był jego wpływ na ostateczne zatwierdzenie Cisnerosa na sekretarza przez Senat. Zwracając się do zespołu sędziowskiego o wyznaczenie prokuratora specjalnego w marcu 1995 r., Reno zawnioskowała o mandat, który umożliwiłby także sprawdzenie, czy nie doszło do tuszowania jakichkolwiek wykroczeń⁶⁷⁶.

Zespół sędziów wyznaczył na specjalnego prokuratora Davida Barretta, wówczas radcę przy komisji ds. etyki Izby Reprezentantów. Wcześniej Barrett miał doświadczenie w sektorze deweloperskim, pozostając w kontakcie z urzędnikami Departamentu Urbanizacji zarządzanego przez Samuela Pierce'a, sekretarza w administracji Reagana. Działalność Barretta była w 1990 r. badana przez podkomisję Izby Reprezentantów ds. operacji rządowych, której ustalenie dały początek omawianemu we wcześniejszym rozdziale śledztwu specjalnego prokuratora Arlina Adamsa. Także Adams w ramach swojego dochodzenia badał powiązania i aktywność Barretta w kontaktach z przedstawicielami Departamentu Urbanizacji⁶⁷⁷. Pośrednie powiązania z departamentem, a także przeszłe polityczne zaangażowanie (w 1980 r. kierował organizacją polityczną *Lawyers for Reagan*, zabiegającą o wybór Ronalda Regana na prezydenta) budziły wątpliwości dotyczące faktycznej niezależności Barretta. W jego obronie stanął jednak kontynuujący wówczas śledztwo inny specjalny prokurator, Joseph DiGenova, który stwierdził, że Barrett ma odpowiednie doświadczenie, by dokonać prawidłowej oceny sprawy⁶⁷⁸.

Początkowo kochanka – Linda Medlar – otrzymała immunitet od specjalnego prokuratora w zamian za współpracę, jednak po pewnym czasie jej zeznania okazały się niewiarygodne. Wraz z postępami śledztwa Cisneros złożył rezygnację, dokończając pełnienie urzędu do końca pierwszej kadencji Clintona. W grudniu 1997 r. Barrett postawił łącznie kilkadziesiąt zarzutów Cisnerosowi (jemu samemu 18, dotyczących fałszywych zeznań, działania w zмовie w celu defraudacji pieniędzy publicznych i utrudniania działań wymiaru sprawiedliwości) i jego współpracownikom (którzy oskarżeni byli o udział w spisku) oraz Medlar. Ta przyznała się do winy zarzucanego oszustwa bankowego, prania

⁶⁷⁶ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 19.

⁶⁷⁷ Dan Morgan, *Counsel Has Previous HUD Connections*, Washington Post, 30 sierpnia 1999 r., s. 17, <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/cisneros/stories/fbarrett083099.htm> [dostęp: 16.09.2024]

⁶⁷⁸ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 19-20.

pieniędzy i składania fałszywych zeznań, za co otrzymała karę trzech i pół lat pozbawienia wolności. Cisneros wynegocjował układ, w ramach którego przyznał się wyłącznie do jednego z zarzutów kłamstwa wobec śledczych, za co nałożono na niego grzywnę w wysokości dziesięciu tysięcy dolarów bez kary więzienia⁶⁷⁹. Na koniec prezydentury Cisneros został uniewinniony przez Clintona. Choć pozornie śledztwo Barretta dobiegło końca, Kongres przedłużył czas jego trwania zapewniając finansowanie, w celu upewnienia się przez specjalnego prokuratora, czy żaden inny z urzędników administracji prezydenta nie próbował utrudniać działań wymiaru sprawiedliwości w trakcie trwania dochodzenia. Przedłużone śledztwo, które dobiegło końca dopiero w 2005 r., nie przyniosło dodatkowych rezultatów, pochłonęło jednak łącznie prawie dwadzieścia jeden milionów dolarów, co uczyniło śledztwo Barretta jednym z najdroższych w historii (pomimo niewielkiego znaczenia politycznego i dość wąskiego zakresu przedmiotowego)⁶⁸⁰. Choć w owym czasie przepisy o specjalnym niezależnym prokuratorze nie obowiązywały od pięciu lat, poniesione koszty stały się przedmiotem krytyki wobec samego w sobie urzędu specjalnego prokuratora jako narzędzia nieskutecznego.

Trzecie ze śledztw zostało wszczęte w lipcu 1995 r. wobec sekretarza handlu Rona Browna. Zarzuty dotyczyły nieprawidłowości w podejmowanych przez niego prywatnych inwestycjach. Na specjalnego prokuratora wyznaczony został Daniel S. Pearson, były zastępca prokuratora federalnego dystryktu Południowej Florydy, przez większość kariery wykonujący prywatną praktykę, a także akademik⁶⁸¹. Zarzuty, które miał zbadać Pearson, dotyczyły przyjęcia przez Browna od współniczki biznesowej, Nolandy Hill, dóbr materialnych o łącznej wartości do pięciuset tysięcy dolarów. Ponadto specjalny prokurator miał sprawdzić, czy sekretarz nie pomijał żadnych informacji w swoich oświadczeniach majątkowych, a także czy nie poświadczył nieprawdy w złożonym w 1993 r. wniosku o kredyt hipoteczny⁶⁸². Na początku 1996 r., z uwagi na brak widocznych postępów ze strony specjalnego prokuratora, Republikanie obawiali się, że śledztwo zmierza do zamknięcia bez jakichkolwiek ustaleń, przez co planowali wszczęcie własnego postępowania kongresowego. Wówczas Pearson skoordynował się z Republikanami, przedstawiając

⁶⁷⁹ Jim Mokhiber, *Profiles of Other...* dz. cyt.

⁶⁸⁰ Jonathan Weisman, *Cost of Cisneros Probe Nears \$21 Million Over 10 Years*, Washington Post, 1 kwietnia 2005 r., <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2005/04/01/cost-of-cisneros-probe-nears-21-million-over-10-years/e8c92d08-446f-4f42-8948-04fed3eba271/> [dostęp: 16.09.2024]

⁶⁸¹ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 264.

⁶⁸² Jim Mokhiber, *Profiles of Other...* dz. cyt.

poczynione postępy. Rozszerzył on zakres dochodzenia, obejmując zeznania podatkowe Browna, aktywnie współpracując przy tym z FBI i IRS, a także naruszenia przepisów o finansowaniu kampanii politycznych przez kilka firm. Pearson badał też powiązania Browna z jedną z firm sektora energetycznego, w której zatrudniony został syn Browna, podczas gdy dwie córki właściciela firmy zatrudniono w Departamencie Handlu⁶⁸³.

Śledztwo Pearsona zostało brutalnie przerwane przez śmierć sekretarza Browna w katastrofie lotniczej oficjalnej misji handlowej władz USA do Chorwacji 2 kwietnia 1996 r. (na pokładzie były jeszcze trzydzieści cztery inne osoby). W końcowym raporcie przedstawionym w listopadzie Pearson stwierdził, że „niedokończony stan śledztwa oraz względy uczciwości uniemożliwiają naszemu biurowi wyciągnięcie wniosków na temat zarzutów dotyczących możliwego przestępczego postępowania przez sekretarza”⁶⁸⁴. Część spraw, w tym dotyczące partnerki biznesowej sekretarza Nolandy Hill, zostały przekazane Departamentowi Sprawiedliwości, który kontynuował śledztwo we własnym zakresie.

Czwarte z podjętych śledztw różniło się tym, iż nie dotyczyło urzędnika państwowego w randze sekretarza, a byłego szefa kampanii prezydenckiej Clintona, Eliego Segala. Po rozpoczęciu prezydentury został szefem nowo powołanej agencji państwowej *AmeriCorps*, organizującej pracę o charakterze wolontariatu na rzecz narodu i lokalnych społeczności. Jednocześnie Segal angażował się w prace organizacji pozarządowej – *Partnership for National Service* – zajmującej się podobnym obszarem, m.in. zbierając fundusze na jej działalność. Stawiany Segalowi zarzut odnosił się do naruszenia przepisów dotyczących konfliktu interesów właśnie poprzez zbieranie funduszy, co stanowiło mniej poważne oskarżenie, niż w trzech wcześniejszych przypadkach sekretarzy. Śledztwo miało też istotną różnicę formalną. W odpowiedzi na złożony przez prokuratora Reno wniosek o powołanie specjalnego prokuratora zespół sędziowski zdecydował o utajnieniu dochodzenia – przez co informacja o jego prowadzeniu nie była powszechnie znana aż do momentu jego zakończenia. Sędziowie na specjalnego prokuratora wyznaczyli Curtisa Emery’ego von Kanna, byłego sędziego sądu Dystryktu Kolumbii⁶⁸⁵. Reno zwróciła się z wnioskiem o wyznaczenie specjalnego prokuratora w drugiej połowie 1996 r., a w sierpniu 1997 r. von Kann przekazał raport końcowy. Stwierdził w nim, że od strony technicznej Segal naruszył przepisy dotyczące konfliktu interesów, jednak w postępowaniu tym nie

⁶⁸³ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 265.

⁶⁸⁴ Cyt. za: Jim Mokhiber, *Profiles of Other...* dz. cyt., tłum. własne.

⁶⁸⁵ Tamże.

było złej woli, a tym bardziej zamiaru przestępczego, nie osiągnął z tego tytułu również żadnych osobistych korzyści. W związku z tym prokurator specjalny rekomendował, by nie wszczynać postępowania wobec Segala, gdyż nie byłoby ono opłacalne i pożądane⁶⁸⁶.

Piąte z omawianych w tej części rozdziału dochodzeń dotyczyło ponownie jednego z sekretarzy w administracji Clintona, tym razem sekretarza ds. zasobów naturalnych. Wśród jego kompetencji znajduje się zarządzanie terenami wyłączonymi pod strategiczne rezerwy zasobów (np. ropy), czy rezerwaty i w tym kontekście, w jego jurysdykcji są również przepisy dotyczące ludności rdzennej żyjącej na terenach specjalnie utworzonych rezerwatów. Zarzut wobec Bruce'a Babbitta sprawującego to stanowisko w administracji Clintona, o którym donosiła prasa, dotyczył nieprawidłowego ingerowania we wniosek jednego z rdzennych plemion o otwarcie kasyna w stanie Wisconsin. W połowie października 1997 r. Departament Sprawiedliwości wszczął wstępne dochodzenie w sprawie, a w tym samym miesiącu odbyły się niezależne przesłuchania przed senacką komisją ds. rządowych (*Senate Committee on Governmental Affairs*, obecnie *Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee*). Głównym świadkiem w sprawie był lobbysta z sektora gier hazardowych Paul Eckstein, który twierdził, że Babbitt miał odrzucić wniosek natychmiast po naciskach ze strony Białego Domu. Z kolei Babbitt twierdził, że wspominał o zastępcy szefa personelu Białego Domu w kontekście kasyna, by zbyć Ecksteina⁶⁸⁷.

W marcu prokurator Reno wystąpiła z wnioskiem o mianowanie specjalnego prokuratora, by ten sprawdził, czy Babbitt nie skłamał w trakcie przesłuchania przed komisją kongresową. Zespół sędziowski wyznaczył Carol Elder Bruce, była zastępczynią prokuratora Dystryktu Kolumbii. Bruce posiadała już doświadczenie dotyczące pracy niezależnego prokuratora specjalnego – w latach 1987-1988 była zastępczynią Jamesa McKaya, który badał naruszenia prawa dokonane przez Lyna Nofzigersa i Eda Meese'a. Choć politycznie McKay była zadeklarowaną demokratką, uchodziła za osobę działającą w sposób bezpartyjny, a słowa uznania dla jej dorobku wyrażał jeden z byłych specjalnych prokuratorów, Joseph DiGenova. Bruce miała uprawnienia do zbadania szerszego kontekstu sprawy i wszelkich naruszeń prawa federalnego przez sekretarza i jego otoczenie, jednak po dziewiętnastu miesiącach specjalna prokurator zakończyła

⁶⁸⁶ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 351.

⁶⁸⁷ Jim Mokhiber, *Profiles of Other...* dz. cyt.

dochodzenie bez rekomendacji podjęcia działań prawnych, a wszelkie zarzuty zostały odsunięte od Babbitta z powodu braku dowodów jego winy⁶⁸⁸.

Ostatnie ze śledztw niezależnych specjalnych prokuratorów wszczętych za prezydentury Clintona dotyczyło sekretarz pracy Alexis Herman. Zarzuty wobec niej formułował przedsiębiorca z Kamerunu, zarzucając Herman przyjmowanie korzyści majątkowych w czasie, gdy była szefową Biura Komunikacji Publicznej w Białym Domu, a także deklarowanie przychylności administracji dla firm w zamian za wpłaty na rzecz Krajowego Komitetu Demokratów. Wstępne dochodzenie Departamentu Sprawiedliwości zaczęło się w listopadzie 1997 r., a prokurator Reno zwróciła się z wnioskiem o wyznaczenie prokuratora specjalnego dopiero w maju 1998 r. Wstępne śledztwo nie rozstrzygnęło jednoznacznie, czy wszczęcie postępowania jest konieczne, Reno jednak uznała to działanie za słuszne, ponieważ nie udało się wykluczyć ewentualności niewłaściwego postępowania przez sekretarz Herman, jak również dowieść nieprawdziwości zarzutów formułowanych przez przedsiębiorcę⁶⁸⁹. Ostatnim specjalnym prokuratorem ery prokuratorów „niezależnych” został Ralph Lancaster, który większość kariery poświęcił prywatnej praktyce prawnej. Po trwającym dwadzieścia trzy miesiące śledztwie Herman została oczyszczona z zarzutów, a specjalny prokurator nie odkrył żadnych innych naruszeń prawa⁶⁹⁰.

Powołanie dwójki specjalnych prokuratorów w 1998 r. – Bruce i Lancastera – miało stanowić dowód, że prokurator Reno nie zrezygnowała z wykorzystania obowiązujących jeszcze wówczas przepisów o niezależnym specjalnym prokuratorze. Była to poniekąd odpowiedź na fakt, że w 1997 r. odmówiła ona złożenia wniosku o wyznaczenie specjalnego prokuratora w związku z pojawiającymi się w przestrzeni publicznej zarzutami dotyczącymi naruszeń finansowania kampanii przez Partię Demokratyczną w wyborach w 1996 r.⁶⁹¹

⁶⁸⁸ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 37-38.

⁶⁸⁹ Jim Mokhiber, *Profiles of Other...* dz. cyt.

⁶⁹⁰ Robert Jackson, *Labor Secretary Cleared After Bribery Probe*, Los Angeles Times, <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2000-apr-06-mn-16574-story.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁶⁹¹ Gerald S. Greenberg, dz. cyt., s. 283.

IV.VII. Debata nad przyszłością ustawy o niezależnym prokuratorze specjalnym i jej wygaśnięcie

Wraz z początkiem 1999 roku zbliżał się termin wygaśnięcia przepisów o niezależnym prokuratorze specjalnym zawartych w ustawie *Independent Counsel Reauthorization Act* – 30 czerwca. Poziom upolitycznienia dochodzenia Starra i jego niewielki efekt – skazanie piętnastu osób w sprawie *Whitewater* nie było traktowane jako działanie, które nie byłoby możliwe do osiągnięcia przez regularny aparat wymiaru sprawiedliwości, bez udziału specjalnego prokuratora – sprawiły, że w kręgach politycznych zbudowane zostało ponadpartyjne poparcie dla wygaszenia tego mechanizmu. Praktyczny wymiar funkcjonowania przepisów pierwotnie silnie postulowanych przez Demokratów (po aferze Watergate), których ponowne wprowadzenie silnie popierali Republikanie (w wyniku doniesień o możliwych naruszeniach prawa przez Clintona), w ostatnich latach dostarczyły argumentów przemawiających za nieprzedłużaniem funkcjonowania mechanizmu niezależnego specjalnego prokuratora członkom obu partii. Nie był to jednak wyłączny efekt działań Starra – także pozostałe śledztwa z okresu prezydentury Clintona nie były postrzegane jako efektywne. Łącznie wszystkie siedem dochodzeń prokuratorów specjalnych pochłonęły 95 milionów dolarów (ponad połowę tych kosztów stanowiło samo śledztwo Starra i Raya – 52 miliony dolarów), nie skutkując żadnymi konsekwencjami wobec wysokich rangą urzędników administracji. Za jedyne uznać można (o ile w ogóle) przyznanie się do winy sekretarza urbanizacji Cisnerosa wobec jednego ze stawianych mu zarzutów i nałożoną na niego karę grzywny. W sprawiedliwym ujęciu wyłączyć należy jednak dochodzenie specjalnego prokuratora Pearsona, które choć formalnie zakończone, od strony merytorycznej nie zostało doprowadzone do końca z powodu śmierci sekretarza Browna. Ponadto obowiązywanie przepisów w latach 1994-1999 nie stanowiło wyłącznego punktu odniesienia w kontekście przyszłości regulacji urzędu specjalnego prokuratora. Z uwagi na wynoszącą osiemnaście miesięcy przerwę w obowiązywaniu przepisów, poniekąd niedostrzegalną w praktyce pełnienia urzędów przez niezależnych prokuratorów specjalnych – w momencie powołania Starra w 1994 r. po ponownym przyjęciu ustawy przez Kongres swoje śledztwa w oparciu o stary mandat w dalszym ciągu kontynuowali Adams i DiGenova – przepisy te były postrzegane jako całość dwudziestoletniego okresu i ponownie zastosowanie miały konkluzje z wcześniejszego, piętnastoletniego okresu obowiązywania ustawy. Stąd też bardzo często jako najbardziej

wyraziste przypadki „patologii” w funkcjonowaniu urzędu niezależnego specjalnego prokuratora przywoływane były dochodzenia Starra i Walsha.

Wokół debaty dotyczącej przyszłości urzędu specjalnego prokuratora padały propozycje reform – najczęściej skupiały się one wokół kwestii dalszego ograniczenia zakresu osobowego, który obejmować miał mechanizm niezależnego prokuratora specjalnego, zniesienia obowiązku przedstawienia raportu końcowego ze śledztwa, którzy po pierwsze wydłużał okres trwania dochodzenia (raport w znaczącej większości przypadków był przygotowywany po zakończeniu wszelkich działań dochodzeniowych, a nie równoległe do nich) i w efekcie zwiększał koszty śledztwa, które były jednym z głównych elementów krytyki. Zważając także na problem, który sygnalizowała prokurator Reno, proponowano zapewnienie prokuratorowi generalnemu swobody decyzji w zakresie występowania z wnioskiem o wyznaczenie specjalnego prokuratora po wstępnym dochodzeniu Departamentu Sprawiedliwości (skądinąd ignorując opór wobec stosowania przepisów, jaki we wcześniejszych latach stawiali prokuratorzy generalni Meese i Barr).

Na początku 1999 roku senacka komisja ds. rządowych prowadziła oficjalne przesłuchania dotyczące przyszłości regulacji, a jednym z kluczowych uczestników posiedzeń komisji była sama prokurator generalna Reno. Wyraźnie opowiedziała się za wygaszeniem przepisów, zwracając uwagę na upolitycznienie mechanizmu – podczas gdy jeszcze w 1994 r. była zwolenniczką przywrócenia ustawy⁶⁹². Posiadając bogate doświadczenie z obserwacji funkcjonowania mechanizmu niezależnego specjalnego prokuratora przez osiem lat sprawowania urzędu prokurator generalnej w administracji Clintona, jej ocena była jedną z bardziej istotnych dla przyszłości regulacji. Jej zdaniem mechanizm był nieskuteczny z powodu kwestii proceduralnych, niemożliwych do obejścia zgodnie z prawem, ponieważ za każdym razem gdy uzasadnione było dalsze działanie, prokurator generalna musiała zwrócić się z wnioskiem o powołanie prokuratora specjalnego i niemożliwe było obranie innej ścieżki postępowania. Zdaniem Reno było to zbyt ogólne założenie, by uczynić mechanizm skutecznym – co w znacznej większości pokazały śledztwa specjalnych prokuratorów, o wyznaczenie których wnioskowała Reno. Prokurator generalna poddawała w wątpliwość, czy to ocenie prokuratora generalnego podlegać powinna kwestia oceny ewentualności ścigania przestępstw w ramach dochodzenia. Krytykowała też sposób postępowania niektórych prokuratorów specjalnych,

⁶⁹² Tamże, s. 281.

którzy traktowali przedstawienie oskarżeń jako obowiązkowego elementu ich działań, uwiarygadniający dochodzenie i mający stanowić dowód przydatności ich działań – niezależnie od efektu ewentualnego procesu sądowego⁶⁹³. W przesłuchaniach wzięli udział także byli prokuratorzy specjálni –DiGenova, Christy, von Kann, Ruth, Fiske i Walsh – a także wówczas jeszcze pełniący stanowisko Starr i troje sędziów specjalnego zespołu wyznaczającego niezależnych prokuratorów specjalnych. W przesłuchaniach udział brali także profesorowie prawa z różnych ośrodków akademickich⁶⁹⁴. Większość byłych prokuratorów specjalnych opowiadała się za zreformowaniem przepisów, część z nich była zdania, iż nie są one skuteczne bądź nie są niezbędne w stosunku do funkcjonującej w przeszłości alternatywy prawnej.

Arthur Christy, pierwszy powołany w 1978 r. niezależny prokurator specjalny, popierał odnowienie przepisów przy wprowadzeniu kilku reform, m.in. ograniczenia zakresu osobowego do prezydenta i wiceprezydenta, prokuratora generalnego i członków tzw. gabinetu (w tym wszystkich sekretarzy) oraz szefów FBI i CIA, nie obejmowania przepisami okresu sprzed objęcia urzędu i odnoszenia ich wyłącznie do czasu pełnienia funkcji państwowej, nieobejmowania przedmiotem śledztwa sfery życia prywatnego, nierozszerzania zakresu dochodzenia w jego trakcie i wyznaczania na specjalnych prokuratorów wyłącznie osób z doświadczeniem prokuratorskim, umożliwiającym prowadzenie oskarżenia w ramach procesów sądowych⁶⁹⁵.

W podobnym tonie co Christy, do reform zachęcał także Curtis Emery von Kann. Wskazywał na potrzebę ograniczenia zakresu osób, które mogą zostać objęte śledztwem specjalnego prokuratora, a także ograniczenia wyłącznie do czasu pełnienia urzędu, wzywał także do zwiększenia swobody prokuratora generalnego w zakresie wszczynania procedury po wstępnym śledztwie. Ponadto twierdził, że konieczne jest odpolitycznienie procesu wyboru specjalnych prokuratorów, uszczelnienie procesu rozszerzania zakresu ich dochodzenia, przemyślenie roli, jaką pełnić powinien zespół sędziowski w całej procedurze, uproszczenie raportów końcowych w przypadkach, w których prokuratorzy nie decydowali się na wniesienie oskarżeń, i wprowadzenia ograniczeń czasowych w działaniach specjalnych prokuratorów, w tym na administracyjne zakończenie śledztwa po

⁶⁹³ Tamże, s. 283.

⁶⁹⁴ *The Future of the Independent Counsel Act: Hearing Before the Committee on Governmental Affairs, United States Senate, 106th Congress, U.S. Government Printing Office 1999.*

⁶⁹⁵ Tamże, s. 64-65.

zakończeniu działań prokuratorskich w sądzie bądź odstąpieniu od tychże⁶⁹⁶. Von Kann co do zasady uzasadniał, że przepisy o niezależnym specjalnym prokuratorze na przestrzeni dwudziestu lat obowiązywania w większości spełniły zamierzone zadanie. Jego zdaniem wyłącznie „trzy czy cztery” z dwudziestu śledztw były przedmiotem szerokiej publicznej krytyki, przy czym wyłącznie śledztwo Starra było nacechowane krytyką wskazującą na upolitycznienie. Argumentował więc, że poparcie rządu 80% dla działań w często kontrowersyjnych sprawach (jest to dość swobodnie przyjęta przez Von Kanna teza, niepoparta badaniami opinii publicznej) świadczy o skuteczności przepisów⁶⁹⁷.

Henry Ruth, będący zastępcą Archibalda Coxa i Leona Jaworskiego, który konkludował dochodzenie specjalnego zespołu prokuratorskiego ds. Watergate, stanowczo opowiadał się przeciwko wygaśnięciu przepisów. Jednocześnie był przeciwny takim propozycjom reform, jak nakładanie limitu budżetowego i czasowego. Argumentował przy tym, że choć dwadzieścia śledztw niezależnych specjalnych prokuratorów kosztowało łącznie ok. 150 milionów dolarów, aż 87% tych kosztów pochłonęły cztery dochodzenia (Starra, Walsha, Smaltza i Barretta). Ponadto w jego ocenie co najmniej piętnaście ze śledztw uważać należało za skuteczne w kontekście pozytywnej oceny społecznej przeprowadzonych działań. Za problematyczne ponownie uważał śledztwa Starra, Walsha, Smaltza i Barretta oraz Adamsa. Ruth nakreślił cztery obszary, w których jego zdaniem konieczne było podjęcie reform. Dotyczyły one zakresu osobowego i przedmiotowego, działań po wstępnym dochodzeniu i rozszerzania zakresu śledztwa, wprowadzenia kadencyjności i odpowiedzialności prokuratorów specjalnych oraz ich bezstronności i obywatelskiej uczciwości⁶⁹⁸.

Robert Fiske, który zbudował podstawy dochodzenia dotyczącego afery Whitewater przed nominacją Starra, był zdania, że jeżeli przepisy nie zostaną odnowione, sytuacja nie ulegnie zmianie, gdyż istnieje mechanizm umożliwiający dalsze wyznaczanie specjalnych prokuratorów, przy zapewnieniu ich odpowiedzialności wobec zwierzchników i jednocześnie nadaniu im niezbędnej niezależności – w oparciu o ten mechanizm prokurator Reno wyznaczyła Fiske’a na specjalnego prokuratora w 1994 r., w ten sam sposób w 1979 r. prokurator generalny Griffin Bell wyznaczył Paula Currana na specjalnego prokuratora, który miał zbadać sprawę powiązań finansowych między

⁶⁹⁶ Tamże, s. 76-78.

⁶⁹⁷ Tamże, s. 75.

⁶⁹⁸ Tamże, s. 194-195.

rodzinną farmą orzeszków Cartera, a jego sztabem wyborczym⁶⁹⁹. Gdyby jednak miało dojść do odnowienia przepisów, Fiske także rekomendował szereg reform dotyczących ograniczenia osobowego, wprowadzenia większej odpowiedzialności, jednak bez nakładania wyraźnego limitu czasowego (który uważał za potencjalnie szkodliwy, podobnie jak Ruth), przekazania zwierzchnictwa nad prokuratorem specjalnym prokuratorowi generalnemu zamiast zespołowi sędziowskiemu, wstępnego uzgodnienia listy kandydatów na potencjalnych specjalnych prokuratorów między prokuratorem generalnym a zespołem sędziowskim, a także nadania prokuratorowi generalnemu większych uprawnień w ramach wstępnego dochodzenia i większej swobody decyzji w zakresie konieczności powoływania prokuratora specjalnego oraz wyeliminowania obowiązku przygotowania raportu końcowego⁷⁰⁰.

Lawrence Walsh, specjalny prokurator wyznaczony do zbadania afery Iran-Contras, sugerował, by ograniczyć ramy regulacji o niezależnym specjalnym prokuratorze do niezbędnego minimum i przyjąć je na roczny okres obowiązywania. Miało to pozwolić na głębszą refleksję nad kierunkiem reform, które powinny zostać podjęte i jednocześnie umożliwić wygaszenie części negatywnego nastawienia wobec przepisów, związanych z postępowaniem Starra wobec prezydenta Clintona. To niezbędne minimum, zdaniem Walsha, stanowiło utrzymanie wyznaczania niezależnego prokuratora specjalnego przez osobę inną niż prokurator generalny w przypadku podejrzeń wobec prezydenta i samego prokuratora generalnego. W innych przypadkach powinna być to decyzja prokuratora generalnego, czy dopuści do samodzielnego mianowania, czy np. w celu uniknięcia potencjalnego konfliktu interesów, zdecyduje o wydelegowaniu tego zadania. Drugim z obszarów zaliczających się do minimum w rozumieniu Walsha była nieusuwalność specjalnego prokuratora bez wyraźnej, poważnej przyczyny. W kontekście szerszych reform Walsh uważał za zasadne rozwiązanie specjalnego panelu sędziowskiego i przekazanie jego kompetencji – do wyznaczania specjalnego prokuratora i nadzoru nad jego śledztwem – nowo utworzonemu zespołowi wewnątrz organów władzy wykonawczej, np. byłych prokuratorów generalnych formalnie zatrudnionych przy Departamencie Sprawiedliwości, powołanych przez prezydenta i zatwierdzonych przez Senat⁷⁰¹.

⁶⁹⁹ Tamże, s. 203.

⁷⁰⁰ Tamże, s. 204-205.

⁷⁰¹ Tamże, s. 329-330.

Całkowicie innego zdania był Joseph DiGenova, który badał nadużycia administracji Busha w kampanii prezydenckiej (uważając własne dochodzenie za przypadek nadużycia przepisów o niezależnym prokuratorze specjalnym). Wprost argumentował, że mechanizm ten nie funkcjonuje prawidłowo, a reformy mogą tylko zmienić naturę problemu, ale nie zlikwidować go i z tego powodu ustawa musi ulec wygaśnięciu⁷⁰². W podobnym tonie wypowiadał się też Kenneth Starr, który w owym czasie kończył formalności związane z dochodzeniem prowadzonym w sprawie afery Whitewater. Jego zdaniem wygaszenie ustawy nie niosło ze sobą negatywnych konsekwencji dla przyszłości funkcjonowania urzędu specjalnego prokuratora:

Podsumowując, myślę, że można śmiało powiedzieć, że ustawa była wartościowym eksperymentem. Przyniosło to znaczące rezultaty. Efekty, jak sądzę, potwierdzają następujący wniosek: jurysdykcja i władza nad tymi drażliwymi sprawami powinny wrócić do Departamentu Sprawiedliwości. A kto będzie ich nadzorował? Kongres, prasa opinia publiczna⁷⁰³.

Starr argumentował przy tym, że wygaszenie przepisów o niezależnych prokuratorach specjalnych i powrót do systemu, w którym to prokurator generalny wyznaczał i sprawował kontrolę nad specjalnym prokuratorem, nie jest idealnym rozwiązaniem. Parafrazował przy tym słowa Winstona Churchilla dotyczące demokracji, iż jest to najgorsza forma systemu, jeśli nie liczyć wszystkich innych form, których próbowano⁷⁰⁴.

Nad reformami pracowali nie tylko politycy, ale także organizacje pozarządowe, m.in. stowarzyszenie prawników, czy ośrodki analityczne. Obszerne opracowanie wspólnie przygotowały cieszące się dużą renomą think-tanki *American Enterprise Institute* i *Brookings Institution*, przy czym było to opracowanie przygotowane z inicjatywy politycznej – zespołowi przewodniczyli senatorowie Robert Dole i George Mitchell. Główne rekomendacje z raportu przygotowanego przez zespół⁷⁰⁵ zakładały: przywrócenie prokuratorowi generalnemu wyłącznej władzy i odpowiedzialności nad mianowaniem i wyznaczeniem specjalnego prokuratora; przyjęcia przez Kongres regulacji, które zobowiązywałyby prokuratora generalnego do każdorazowego przyjęcia przepisów prawnych dotyczących prowadzenia dochodzenia przez wyznaczonego specjalnego

⁷⁰² Tamże, s. 56.

⁷⁰³ Cyt. za: Tamże, s. 425, tłum. własne.

⁷⁰⁴ Tamże, s. 425.

⁷⁰⁵ Wśród jego członków znajdował się m.in. John Roberts, urzędujący przewodniczący Sądu Najwyższego USA (mianowany przez prezydenta George'a Busha w 2005 r.).

prokuratora (stanowiąc część 28. Tytułu Kodeksu Przepisów Federalnych); precyzyjne określanie zakresu dochodzenia i unikanie stwierdzeń umożliwiających ich łatwe samodzielne rozszerzenie jak „sprawy pokrewne”; rozszerzani zakresu dochodzenia wyłącznie za wiedzą i zgodą prokuratora generalnego; precyzyjne określanie budżetu biura specjalnego prokuratora, które umożliwiałoby wykonywanie pracy, ale jednocześnie wymuszałoby priorytetyzację wybranych działań, unikając niezasadnych wydatków; zapewnienie prokuratorowi specjalnemu niezależności (braku potrzeby uzyskania zgody prokuratora generalnego) w zakresie postępowań przed ławą przysięgłych, stawiania oskarżeń, zawierania ugód, prowadzenia oskarżeń w sprawach sądowych i składania apelacji; usunięcie specjalnego prokuratora wyłącznie w silnie uzasadnionych, niepolitycznych przypadkach; składania prokuratorowi generalnemu rocznych raportów ze śledztwa, które stanowiłyby podstawę odnośnie do zasadności kontynuowania dochodzenia specjalnego prokuratora⁷⁰⁶.

W efekcie braku zgody większości odnośnie do kierunku reform i szerokiego sprzeciwu wobec utrzymania przepisów w obowiązującej formie ustawa wygasła 30 czerwca 1999 r., a specjálni prokuratorzy ponownie mieli być mianowani w wyniku wyłącznej decyzji prokuratora generalnego, bez udziału specjalnego zespołu sędziowskiego Sądu Apelacyjnego Dystryktu Kolumbii i co ważniejsze, zachowania zasad większej niezależności od władzy wykonawczej. Przed rozpoczęciem prezydentury George’a W. Busha z Partii Republikańskiej (2001-2009), w okresie prezydentury Clintona doszło do powołania jeszcze jednego prokuratora specjalnego przez prokuratora Reno, już na mocy przywróconych regulacji, obowiązujących także współcześnie. Z tego powodu, w celu zachowania regulacyjnej spójności, przypadek ten został omówiony w kolejnym rozdziale pracy.

IV.VIII. Konkluzje dotyczące 20 lat obowiązywania przepisów o niezależnym specjalnym prokuratorze, w tym szczególnie z 5 lat w okresie prezydentury Clintona

W ciągu dwudziestu lat obowiązywania przepisów o niezależnym prokuratorze specjalnym doszło do łącznie dwudziestu przypadków ich powołania – przy czym w osiemnastu z nich ujawniona została tożsamość wyznaczonego prokuratora i zakres

⁷⁰⁶ Robert Dole, George J. Mitchell, *Project on the Independent Counsel Statue: Report and Recommendations*, American Enterprise Institute, The Brookings Institution, May 1999, s. VII-VIII, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/icreport.pdf> [dostęp: 16.09.2024]

prorowadzonego dochodzenia. Spośród tych osiemnastu przypadków, tylko siedmiu prokuratorów zdecydowało się na przedstawienie jakichkolwiek oskarżeń w ramach swojego dochodzenia – niekoniecznie wobec kluczowych urzędników, których przedmiotowo dotyczyło dane śledztwo. Jednocześnie postawienie zarzutów nie oznaczało skazania, ten aspekt bez wątpienia nie powinien jednak stanowić argumentu poświadczającego o skuteczności działań specjalnego prokuratora, gdyż prowadziłby do wypaczeń w sposobie postrzegania samego mechanizmu i oceny jego skuteczności.

W swoim opracowaniu Bauer i Goldsmith zwracają uwagę na kilka lekcji płynących z okresu obowiązywania przepisów o niezależnym specjalnym prokuratorze, które ich zdaniem mają najwięcej sensu w kontekście reformy systemu dotyczącego urzędu specjalnego prokuratora. Podstawową, choć dość oczywistą, jest fakt, iż nie istnieje możliwość stworzenia mechanizmu idealnego, który zapewniałby zarówno niezależność dochodzeniową, odpowiedzialność w zakresie działań prokuratorskich, zaufanie publiczne, a także uczciwość wobec osób objętych dochodzeniem – i w związku z tym konieczne jest uwzględnienie pewnych ustępstw przy projektach reform. Ich zdaniem nieocenioną przewagą śledztwa przeprowadzonego przez niezależnego prokuratora specjalnego w stosunku do postępowania Departamentu Sprawiedliwości jest jego znacznie większa wiarygodność. Jednocześnie odnotowują oni ułomność mechanizmu wobec ryzyka upolitycznienia dochodzenia i nieradzenia sobie ze sprawami o najwyższym znaczeniu politycznym. Zwracają również uwagę na brak wyraźnych korzyści wynikających z zaangażowania władzy sądowniczej (w formie specjalnego zespołu sędziowskiego) w procedurę, przytaczając nominację Starra jako przykład możliwego upolitycznienia. Odwołując się do argumentów, których używała prokurator Reno przed senacką komisją ds. rządowych, zwracają uwagę, że ponowne przeniesienie odpowiedzialności za wyznaczenie prokuratorów specjalnych i nadzór nad ich dochodzeniami na prokuratora generalnego pozwoli na obciążenie ich osoby atakami politycznymi wymierzonymi w specjalnych prokuratorów, czy to ze strony Kongresu, czy prezydenta. Na końcu stwierdzają, że przepisy o niezależnym prokuratorze specjalnym były nieuczciwe wobec osób, które zostawały objęte śledztwem. Po pierwsze, dochodzenia często były prowadzone w sprawach, w których zwyczajny prokurator w aparacie wymiaru sprawiedliwości nie zdecydowałby się na działanie. Z powodu braku legislacyjnych obostrzeń dla wszczęcia procedury była ona stosowana prawie że automatycznie, by uniknąć ewentualnej presji ze strony polityków i opinii publicznej oraz mediów związanej

z zaniechaniem działania. Ponadto za nieuczciwy uważają oni wymów przygotowania końcowego raportu, w którym sformułowane musiały zostać zarzuty, nawet jeżeli ostatecznie prokurator nie decydował się na wniesienie oskarżenia – co ich zdaniem utrudniało objętym dochodzeniem oczyszczenie swojego imienia⁷⁰⁷.

Upolitycznienie śledztwa Starra nasiliło krytykę podnoszoną poprzednim razem przy wygaszaniu przepisów w 1992 r. Także niewielka skuteczność śledztw wszczętych w latach 1994-1998 – w kontekście braku realnej potrzeby przedstawienia zarzutów w ocenie powołanych niezależnych prokuratorów specjalnych – przy jednoczesnym dorozumianym przez prokurator generalną przymusie inicjowania procedury, poddawała w wątpliwość sens utrzymania mechanizmu obiektywnie ocenianego jako (co najmniej) nie w pełni skuteczny w stosunku do możliwej regulacyjnej alternatywy. Uzupełniając ocenę mechanizmu niezależnego prokuratora specjalnego z poprzedniego rozdziału, dodać należy faktyczny brak wyraźnych korzyści, skutkujących np. większą niezależnością poprzez brak możliwości odwołania przez prokuratora generalnego, wynikających z zaangażowania władzy sądowniczej w proces mianowania. Szczególnie przypadek śledztwa ws sprawie Whitewater pokazał, że zaangażowanie władzy sądowniczej również może wiązać się z upolitycznieniem. Wynika to z faktu, iż sędziowie, choć postrzegani jako niezależni w sensie podejmowania decyzji, są w amerykańskim systemie polityczno-prawnym kojarzeni z partiami politycznymi, będąc określanymi jako liberałowie bądź konserwatyści. Taka charakterystyka często służy prezydentom do nominacji na stanowiska sędziowskie na szczeblu federalnym (w tym szczególnie do Sądu Najwyższego).

Dwa objęte największą krytyką śledztwa okresu dwudziestu lat obowiązywania regulacji o niezależnym prokuratorze specjalnym, a więc śledztwo Walsha w sprawie Iran-Contras i dochodzenie Starra dotyczące afery Whitewater, miały wspólne punkty dotyczące ataków politycznych. Ich niezależność była postrzegana przez przeciwników polityczność jako wrogość, co otwierało ich na zarzut upolitycznionego działania – niezależnie od tego, czy momentami był to zarzut słuszny, czy nie. W sprawach o wysokim znaczeniu politycznym, jak te dwa przypadki, niezależność zapewniona na mocy ustawy była atutem, ale także przekleństwem w sferze publicznej, z którym mierzyć musieli się specjaliści prokuratorzy. Nie jest to jednak sytuacja odnosząca się wyłącznie do dochodzeń prowadzonych przez niezależnych prokuratorów specjalnych, a do śledztw specjalnych

⁷⁰⁷ Bob Bauer & Jack Goldsmith, *op. cit.*, s. 168-170.

prokuratorów w politycznie ważnych sprawach w ogóle. Potwierdza to negatywne nastawienie do prokuratorów specjalnych zwolenników prezydenta Nixona w trakcie afery Watergate.

Doświadczenia z okresu prezydentury Clintona nie różniły się znacznie od wcześniejszych piętnastu lat obowiązywania tych regulacji, które omówione zostały w poprzednim rozdziale tej pracy. Kolejne pięć lat ich funkcjonowania uwypukliły problemy dotyczące ich nadużywania w sprawach, których realnie nie podjęłyby zwyczajne organy aparatu wymiaru sprawiedliwości i jeszcze wyraźniej ukazały problem dotyczący ataków politycznych na specjalnych prokuratorów. Łącznie dwadzieścia lat obowiązywania tych przepisów dostarczyło Demokratom i Republikanom argumentów, by nie utrzymywać dalszego funkcjonowania przepisów o niezależnym prokuratorze specjalnym. Dla oceny, która skłoniła polityków do porzucenia tych regulacji, był także brak przekonania praktyków o skuteczności funkcjonowania systemu. Praktycznie każdy z wezwanych na przesłuchanie senackiej komisji prokuratorów specjalnych, pomimo różnych doświadczeń z prowadzonych dochodzeń, rekomendował potrzebę przeprowadzenia reform wokół regulacji o niezależnym prokuratorze specjalnym. Kluczowa dla losów sprawy wydaje się jednak pesymistyczna ocena prokurator generalnej Janet Reno, która dzięki obserwacjom wynikającym z praktyki powoływania specjalnych prokuratorów, dostrzegła wszelkie ułomności funkcjonowania tego urzędu w formie przyjętej w ustawie.

Tak jak problemem dostrzeżonym po piętnastu latach funkcjonowania była elastyczność działań prokuratora generalnego w zakresie wykorzystania mechanizmu, tak jedną z głównych obserwacji w okresie prezydentury Clintona był z kolei brak jakiegokolwiek swobody decyzji prokuratora generalnego, który w praktyce wymuszał jego każdorazowe powołanie niezależnego prokuratora specjalnego. Powyższe spostrzeżenia prowadzą do konkluzji, iż rozszerzenie mechanizmu specjalnego prokuratora w sposób, który każdorazowo angażował władzę sądowniczą w proces nominacji i nadzoru nad śledztwem, jak również wymagał cyklicznej aprobaty władzy ustawodawczej dla utrzymania dalszego funkcjonowania tego mechanizmu, nie przyniosły wyraźnych korzyści dla amerykańskiego systemu politycznego i ostatecznie nie skutkowały wzmocnieniem mechanizmów wzajemnej kontroli pomiędzy poszczególnymi gałęziami władzy. Wraz z powrotem obowiązywania zasad, w których to prokurator generalny podejmował wyłączną decyzję w zakresie potrzeby powołania prokuratora specjalnego, ich działania stały się dużo rzadszym elementem amerykańskiego życia politycznego.

Rozdział V: Śledztwa specjalnych prokuratorów wszczęte w latach 1999 – 2020

Wraz z wygaśnięciem ustawy, na mocy której powoływani byli niezależni prokuratorzy specjaliści, nie doszło do przyjęcia przez Kongres innego projektu legislacyjnego, który regulowałby urząd specjalnego prokuratora. W efekcie Departament Sprawiedliwości w czerwcu 1999 r. przyjął własny system zasad – w formie rozporządzenia wykonawczego prokurator generalnej Janet Reno – który obowiązuje w niezmienionej formie do dziś. Jak hasłowo wspomniano w poprzednich rozdziałach, przepisy te są zgromadzone w 28. Tytule Kodeksu Przepisów Federalnych (28 C.F.R.), części 600 – ogólne uprawnienia specjalnego prokuratora (*Special Counsel*). W związku z tym, w obowiązującej obecnie formie, tak jak w przypadku pierwszych stu lat doświadczeń związanych z działaniami specjalnych prokuratorów, urząd specjalnego prokuratora postrzegać należy jako mechanizm nadzwyczajnej wewnętrznej kontroli władzy wykonawczej, wobec którego władza ustawodawcza i sądownicza nie pełnią aktywnej roli. Przywróciło to jednak formalny problem podatności specjalnego prokuratora na naciski ze strony prokuratora generalnego i samego prezydenta, co było podstawową przyczyną pierwotnego uchwalenia ustawy o niezależnym prokuratorze specjalnym.

Jednocześnie w dalszym ciągu specjalny prokurator mógł zostać powołany w oparciu o przepisy dotyczące uprawnień prokuratora generalnego, które były wykorzystywane w przeszłości – uprawnienie do przekazywania kompetencji (28 U.S.C. § 510) i upoważnienie do postępowań sądowych: mianowanie, składanie przysięgi i wynagrodzenie dla specjalnych prokuratorów (28 U.S.C. § 515). W rozdziale tym omówiony zostanie przypadek dochodzenia prowadzonego przez specjalnego prokuratora powołanego właśnie w oparciu wyłącznie o te uprawnienia. Urzędnik wyznaczony na podstawie tych regulacji nadal był nazywany „specjalnym prokuratorem”, choć formalnie obejmował pozycję prokuratora federalnego. Zakres swobody jego działań, a także szczegółowe zasady, którym miałby podlegać musiały być każdorazowo ustalane przy okazji nominacji⁷⁰⁸.

Ramy czasowe rozdziału obejmują jeszcze ostatnie lata prezydentury Clintona, gdy w 1999 r. prokurator generalna Janet Reno wszczęła kolejne śledztwo specjalnego prokuratora, jednak już po wygaśnięciu ustawy o niezależnym prokuratorze specjalnym. Zawiera on także dochodzenie z okresu prezydentury George’a W. Busha dotyczące ujawnienia danych agentki CIA, stanowiące wyjątek od zastosowania regulacji przyjętych

⁷⁰⁸ *Special Counsel Investigations...* dz. cyt., s. 9.

w 28 C.F.R. 600. Zasadniczym trzonem tego rozdziału jest jednak śledztwo specjalnego prokuratora Muellera, wszczęte na początku prezydentury Donalda Trumpa w związku z zarzutami dotyczącymi ingerencji Rosji w wybory prezydenckie w 2016 r., a także współpracy przedstawicieli sztabu Trumpa (w tym samego kandydata na prezydenta) z Rosją. Ostatnim z omówionych tu dochodzeń jest postępowanie poprowadzone przez Johna Durhama, formalnie mianowanego na prokuratora specjalnego w ostatnich miesiącach prezydentury Trumpa.

Z uwagi na toczący się charakter śledztw i narzucone ramy czasowe, w rozdziale tym omówione nie będą śledztwa: specjalnego prokuratora Jacka Smitha, wszczęte w listopadzie 2022 r. w związku z zarzutami wobec byłego prezydenta Trumpa o nieuprawnione posiadanie niejawnych dokumentów z okresu prezydentury, a także mające na celu ustalenie jego roli w zakresie wzniecenia protestów społecznych, które doprowadziły do wtargnięcia protestujących na Kapitol 6 stycznia 2021 r.; specjalnego prokuratora Roberta Hura, powołanego w styczniu 2023 r. w związku z odkryciem w prywatnym domu prezydenta Joe Bidena i jego dawnym gabinecie uniwersyteckim dokumentów z okresu wiceprezydentury w administracji Baracka Obamy; oraz powołanego w sierpniu 2023 r. specjalnego prokuratora Davida Weissa, prowadzącego śledztwo w zakresie omijania podatków i nielegalnego posiadania broni palnej przez Huntera Bidena, syna prezydenta. Autor częściowo odniesie się jednak do problematyki tych śledztw, zarówno w konkluzjach tego rozdziału, jak i w zakończeniu rozprawy.

V.I. Obowiązujące przepisy dotyczące powoływania i prowadzenia śledztw przez specjalnych prokuratorów

Wraz z niepowodzeniem procedury usunięcia Clintona z urzędu, do przeprowadzenia której przyczynił się specjalny prokurator Starr, Departament Sprawiedliwości zaczął rozważać opcje związane z prawdopodobnym wygaśnięciem ustawy o niezależnym prokuratorze specjalnym. Prokurator Reno powołała zespół roboczy, którego celem miało być uniknięcie powstania regulacyjnej próżni i powrotu do każdorazowego określania ram formalnych i prawnych, w jakich funkcjonować miałby specjalny prokurator. Zespołem, który miał opracować nowe regulacje kierował Neal Katyal⁷⁰⁹, wówczas doradca w biurze zastępcy prokuratora generalnego. Celem zespołu miało być znalezienie kompromisu

⁷⁰⁹ W okresie prezydentury Baracka Obamy Katyal był przez pewien czas pełniącym obowiązki radcy generalnego (*Solicitor General*) w Departamencie Sprawiedliwości, później także głównym zastępcą radcy generalnego.

pomiędzy stabilnym systemem, wyznaczającym jednolitą ścieżkę postępowania i zasady obejmujące specjalnych prokuratorów, jednocześnie zwiększając nadzór prokuratora generalnego, jednak w granicach, które nadal uznawane byłyby jako zachowujące niezależność specjalnego prokuratora⁷¹⁰. Bauer i Goldsmith określają ten balans jako nadanie specjalnemu prokuratorowi codziennej niezależności przy złożeniu ciężaru ostatecznej odpowiedzialności za sprawę i sposób jej prowadzenia na osobie prokuratora generalnego⁷¹¹.

Pracując nad regulacjami ujętymi w rozporządzeniu prokurator generalnej, zespół roboczy przyjął następującą podstawę prawną: uprawnienie do tworzenia regulacji przez kierowników departamentów (5 U.S.C. § 301); funkcje prokuratora generalnego (28 U.S.C. § 509); uprawnienie do przekazywania kompetencji (28 U.S.C. § 510); upoważnienie do postępowań sądowych: mianowanie, składanie przysięgi i wynagrodzenie dla specjalnych prokuratorów (28 U.S.C. § 515); postępowanie w sprawach zastrzeżonych dla Departamentu Sprawiedliwości (28 U.S.C. § 516); interesy Stanów Zjednoczonych w toczących się sprawach (28 U.S.C. § 517); prowadzenie i argumentacja w sprawach (28 U.S.C. § 518); oraz nadzór nad prowadzeniem postępowań sądowych (28 U.S.C. § 519). Przyjęte wówczas i obowiązujące współcześnie przepisy o specjalnym prokuratorze mają następujące brzmienie:

Część 600 – Ogólne uprawnienia specjalnego prokuratora

§ 600.1 Przesłanki do powołania specjalnego prokuratora.

Prokurator generalny, lub w przypadkach, w których prokurator generalny jest odsunięty pełniący obowiązki prokuratora generalnego, wyznaczy specjalnego prokuratora, gdy stwierdzi, że dochodzenie w sprawie karnej jest uzasadnione oraz:

- a) Że dochodzenie bądź ściganie przestępstw wobec danej osoby lub w danej sprawie przez prokuratorów federalnych lub stosowny wydział Departamentu Sprawiedliwości stanowiłoby dla Departamentu Sprawiedliwości konflikt interesów bądź inne nadzwyczajne okoliczności; i
- b) Że w tych okolicznościach w powszechnym interesie byłoby wyznaczenie zewnętrznego prokuratora specjalnego, który przejmie odpowiedzialność za daną sprawę.

⁷¹⁰ Andrew Coan, dz. cyt., s. 87.

⁷¹¹ Bob Bauer & Jack Goldsmith, dz. cyt., s. 171.

§ 600.2 Alternatywy dostępne dla prokuratora generalnego.

W przypadku zwrócenia uwagi prokuratora generalnego na kwestie, które mogą uzasadniać rozważenie powołania specjalnego prokuratora, prokurator generalny może:

- a) Wyznaczyć specjalnego prokuratora;
- b) Zlecić przeprowadzenie wstępnego śledztwa, składającego się z takiego dochodzenia rzeczowego lub prawnego, jakie prokurator generalny uzna za stosowne, w celu uzyskania lepszych informacji jako podstaw do decyzji; lub
- c) Stwierdzić, że w okolicznościach danej sprawy wyłączenie dochodzenia z normalnego trybu postępowania Departamentu [Sprawiedliwości – przyp. M.M. Piotrowski⁷¹²] nie służyłoby interesowi publicznemu i że sprawą powinna zająć się odpowiednia komórka Departamentu. Jeżeli prokurator generalny dojdzie do takiego wniosku, może nakazać podjęcie odpowiednich kroków w celu złagodzenia wszelkich konfliktów interesów, takich jak odwołanie poszczególnych urzędników.

§ 600.3 Kwalifikacje specjalnego prokuratora.

- a) Osoba wyznaczona na specjalnego prokuratora musi być prawnikiem cieszącym się reputacją osoby uczciwej i bezstronnej w podejmowaniu decyzji oraz posiadać odpowiednie doświadczenie, by zapewnić zarówno kompetentne, sprawne i gruntowne przeprowadzenie dochodzenia, jak i świadome decyzje śledcze i prokuratorskie poparte zrozumieniem prawa karnego i polityki Departamentu Sprawiedliwości. Specjalny prokurator zostanie wybrany spoza administracji Stanów Zjednoczonych. Specjalni prokuratorzy zgadzają się, że ich obowiązki jako specjalnych prokuratorów będą miały pierwszeństwo w ich życiu zawodowym i że może być konieczne poświęcenie całego ich czasu na dochodzenie, w zależności od jego złożoności i etapu śledztwa.
- b) Prokurator generalny skonsultuje się z zastępcą prokuratora generalnego ds. administracyjnych, by zagwarantować właściwą metodę mianowania i upewnić się, że specjalny prokurator zostanie poddany odpowiedniemu procesowi sprawdzającemu i szczegółowemu przeglądowi kwestii etycznych i konfliktów

⁷¹² W każdym z paragrafów części 600, gdy wspomina się o „Departamencie”, dotyczy to Departamentu Sprawiedliwości.

interesów. Specjalny prokurator zostanie wyznaczony jako „poufny pracownik” zgodnie z definicją zawartą w 5 U.S.C. § 7511 (b)(2)(C)⁷¹³.

§ 600.4 Jurysdykcja.

- a) *Pierwotna jurysdykcja.* Jurysdykcję specjalnego prokuratora określa prokurator generalny. Specjalny prokurator otrzyma konkretne sprawozdanie rzeczowe dotyczące sprawy, która ma być zbadana. Jurysdykcja specjalnego prokuratora obejmuje również uprawnienia do prowadzenia dochodzeń i ścigania przestępstw federalnych popełnionych w trakcie i z zamiarem ingerencji w dochodzenie specjalnego prokuratora, takich jak krzywoprzysięstwo, utrudnianie działań wymiaru sprawiedliwości, niszczenie dowodów i zastraszanie świadków; oraz do składania odwołań wynikających ze sprawy będącej przedmiotem dochodzenia i/lub ścigania.
- b) *Dalsza jurysdykcja.* Jeżeli w trakcie swojego dochodzenia specjalny prokurator stwierdzi, że rozszerzenie jurysdykcji wykraczające poza tę określoną w jego pierwotnej jurysdykcji jest konieczne do pełnego zbadania i rozstrzygnięcia powierzonych spraw lub do zbadania nowych spraw, które wyjdą na jaw w toku jego dochodzenia, skonsultuje się z prokuratorem generalnym, który określi, czy dodatkowe sprawy mają zostać objęte jurysdykcją specjalnego prokuratora, czy powinny zostać przydzielone gdzie indziej.
- c) *Jurysdykcja cywilna i administracyjna.* Jeżeli w trakcie dochodzenia specjalny prokurator stwierdzi, że właściwie może być zastosowanie środków administracyjnych, sankcji cywilnych lub innych działań państwowych poza systemem wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, skonsultuje się z prokuratorem generalnym w odniesieniu do komórki odpowiedzialnej za podjęcie koniecznego działania. Specjalny prokurator nie posiada uprawnień cywilnych ani administracyjnych, chyba że wyraźnie taka jurysdykcja została mu przyznana przez prokuratora generalnego.

§ 600.5 Personel.

Specjalny prokurator może zażądać przydzielenia odpowiednich pracowników Departamentu do pomocy specjalnemu prokuratorowi. Departament zbierze i przekaże specjalnemu prokuratorowi nazwiska i życiorysy odpowiedniego personelu,

⁷¹³ Wskazane w tym podpunkcie przepisy stanowią, że: „(b) Ten podrozdział [dotyczący praw i obowiązków pracowników federalnych – przyp. M.M. Piotrowski] nie dotyczy pracowników: (...) (2) których stanowisko zostało określone jako o charakterze poufnym, determinującym politykę, kształtującym politykę lub propagującym politykę przez: (...) (C) Prezydenta lub szefa agencji na stanowisko przepisami wyłączone ze służby konkursowej.

o którym mogą zostać przekazane szczegółowe informacje. Specjalny prokurator może również zażądać podania danych konkretnych pracowników, a biuro którego pracownikiem jest dany pracownik dołoży uzasadnionych starań, by spełnić żądanie. Specjalny prokurator przydziela obowiązki i nadzoruje pracę tych pracowników w okresie ich przydzielenia specjalnemu prokuratorowi. W razie potrzeby specjalny prokurator może zażądać zatrudnienia lub przydzielenia dodatkowego personelu spoza Departamentu. Cały personel Departamentu będzie współpracował w najszerszym możliwym zakresie ze specjalnym prokuratorem.

§ 600.6 Uprawnienia i kompetencje.

Z zastrzeżeniem ograniczeń zawartych w poniższych paragrafach, specjalny prokurator będzie realizował, w zakresie swojej jurysdykcji, pełnię uprawnień i niezależnych kompetencji do wykonywania wszystkich funkcji dochodzeniowych i prokuratorskich dowolnego prokuratora Stanów Zjednoczonych. Z wyjątkiem przypadków przewidzianych w niniejszej części, specjalny prokurator określi czy i w jakim zakresie informować lub konsultować się z prokuratorem generalnym lub innymi osobami w Departamencie w sprawie wykonywania swoich zadań i obowiązków.

§ 600.7 Postępowanie i odpowiedzialność.

- a) Specjalny prokurator będzie przestrzegał zasad, przepisów, procedur, praktyk i polityk Departamentu Sprawiedliwości. Będzie konsultował się z odpowiednimi biurami w Departamencie w celu uzyskania wskazówek dotyczących przyjętych praktyk, polityk i procedur Departamentu, w tym przepisów i procedur dotyczących etyki i bezpieczeństwa. Jeżeli specjalny prokurator dojdzie do wniosku, że nadzwyczajne okoliczności związane z jakąkolwiek konkretną decyzją sprawią, że przestrzeganie wymaganych procedur nadzoru i zatwierdzania przez wyznaczone komórki Departamentu będzie niewłaściwe, może się konsultować bezpośrednio z prokuratorem generalnym.
- b) Specjalny prokurator nie podlega codziennemu nadzorowi żadnego urzędnika Departamentu. Prokurator generalny może jednak zwrócić się do specjalnego prokuratora o wyjaśnienie każdego kroku dochodzeniowego lub prokuratorskiego i po dokonaniu przeglądu, może stwierdzić, że działanie jest na tyle nieodpowiednie lub nieuzasadnione w ramach przyjętych praktyk Departamentu, że nie powinno zostać podjęte. Prowadząc ten nadzór prokurator generalny będzie przykładął dużą wagę do opinii specjalnego prokuratora. Jeżeli prokurator generalny uzna, że działanie proponowane przez specjalnego

prokuratora nie powinno być podejmowane, prokurator generalny powiadamia Kongres zgodnie z § 600.9 (a)(3)⁷¹⁴.

- c) Specjalny prokurator i personel podlegają postępowaniu dyscyplinarnemu za wykroczenia i naruszenie powinności etycznych w ramach tych samych standardów i w takim samym zakresie jak inni pracownicy Departamentu Sprawiedliwości. Postępowania w takich sprawach będą rozpatrywane przez odpowiednie biura Departamentu po uzyskaniu zgody prokuratora generalnego.
- d) Specjalny prokurator może zostać ukarany dyscyplinarnie lub usunięty ze stanowiska wyłącznie w wyniku osobistego działania prokuratora generalnego. Prokurator generalny może odwołać specjalnego prokuratora za wykroczenie, zaniedbanie obowiązków, niezdolność do pracy, konflikt interesów lub z innego ważnego powodu, w tym naruszenia polityk Departamentu. Prokurator generalny informuje specjalnego prokuratora o konkretnej przyczynie jego usunięcia na piśmie.

§ 600.8 Zawiadomienie i raporty specjalnego prokuratora.

- a) *Budżet.*
 - 1) Departament Sprawiedliwości zapewnia specjalnemu prokuratorowi wszystkie należyte zasoby. W ciągu pierwszych 60 dni od nominacji specjalny prokurator z pomocą wydziału ds. zarządzania Departamentu Sprawiedliwości opracuje proponowany budżet na bieżący rok fiskalny, podlegający przeglądowi i zatwierdzeniu przez prokuratora generalnego. W oparciu o propozycję prokurator generalny ustala budżet na działalność specjalnego prokuratora. Budżet zawierać będzie żądanie przydziału personelu wraz z opisem wymaganych kwalifikacji.
 - 2) Następnie, 90 dni przed rozpoczęciem każdego roku fiskalnego, specjalny prokurator składa prokuratorowi generalnemu sprawozdanie ze stanu dochodzenia i przedstawia propozycję budżetową na następny rok. Prokurator generalny ustala, czy śledztwo powinno być kontynuowane i jeżeli tak, ustala budżet na kolejny rok.
- b) *Zawiadomienie o istotnych wydarzeniach.* Specjalny prokurator zawiadamia prokuratora generalnego o zdarzeniach w toku prowadzonego przez niego śledztwa zgodnie z wytycznymi Departamentu dotyczącymi „pilnych zgłoszeń”.
- c) *Dokumentacja końcowa.* Wraz ze skonkludowaniem pracy specjalnego prokuratora przekazuje on prokuratorowi generalnemu poufny raport

⁷¹⁴ Zob. §600.9 na kolejnej stronie.

wyjaśniający podjęte przez specjalnego prokuratora decyzje w sprawie ścigania przestępstw bądź odstąpienia od działania.

§ 600.9 Zawiadomienie i raporty prokuratora generalnego.

- a) Prokurator generalny powiadomi przewodniczącego i lidera mniejszości komisji wymiaru sprawiedliwości każdej z izb Kongresu, wraz z wyjaśnieniem dla każdego z działań:
 - 1) Po wyznaczeniu specjalnego prokuratora;
 - 2) Po usunięciu specjalnego prokuratora; oraz
 - 3) Po zakończeniu dochodzenia specjalnego prokuratora, włączając w to, w zakresie zgodnym z obowiązującym prawem, opis i wyjaśnienie przypadków (jeśli takowe istnieją), w których prokurator generalny stwierdził, że proponowane działanie specjalnego prokuratora było nieodpowiednie lub nieuzasadnione w ramach ustalonych praktyk Departamentu i nie powinno być realizowane.
- b) Wymóg zawiadomienia, o którym mowa w ustępie (a)(1) niniejszego paragrafu, może zostać pominięty przez prokuratora generalnego po stwierdzeniu, że istnieją uzasadnione obawy o zachowanie poufności związane z dochodzeniem lub kwestiami prywatności. W momencie, w której poufność nie będzie już potrzebna, zawiadomienie zostanie przekazane.
- c) Prokurator generalny może stwierdzić, że publiczne ujawnienie tych raportów będzie w interesie społecznym, w zakresie w jakim jego upublicznienie byłoby zgodne z obowiązującymi ograniczeniami prawnymi. Wszelkie inne ujawnienia informacji przez dowolnego pracownika Departamentu Sprawiedliwości, w tym specjalnego prokuratora i personel, dotyczące spraw prowadzonych przez specjalnych prokuratorów podlegają ogólnie obowiązującym wytycznym Departamentu dotyczącym publicznych komentarzy odnoszących się do każdego dochodzenia karnego i stosownych przepisów.

§ 600.10 Nietworzenie praw.

Przepisy w tej części nie mają na celu, nie tworzą i nie mogą stanowić podstawy do tworzenia jakichkolwiek praw, rzeczowych lub proceduralnych, egzekwowanych z mocy prawa lub słuszności, przez jakąkolwiek osobę lub podmiot, w jakiegokolwiek sprawie cywilnej, karnej lub administracyjnej.⁷¹⁵

Jak stwierdzono we wstępie rozporządzenia prokurator generalnej wprowadzającego te regulacje, nadrzędnym celem przyświecającym takiemu ułożeniu przepisów było

⁷¹⁵ 28 C.F.R. 600, tłum. własne.

odpowiednie wyważenie balansu pomiędzy niezależnością specjalnego prokuratora a jego odpowiedzialnością. W odniesieniu do przepisów o niezależnym specjalnym prokuratorze, w dalszej części rozporządzenia tłumaczono najpilniejsze kwestie, które w ocenie Departamentu Sprawiedliwości wymagały zmiany. Pierwszą z nich była potrzeba wskazania wprost alternatyw dla mianowania specjalnego prokuratora – w tym przeprowadzenia wewnętrznego dochodzenia nie jako uwarunkowania wstępnego (jak miało to miejsce w przypadku mianowania niezależnego prokuratora specjalnego), lecz rozszerzającego ewentualne podstawy do decyzji o mianowaniu, bądź pozostawianie sprawy do zbadania i rozstrzygnięcia regularnemu aparatowi wymiaru sprawiedliwości. Miało to na celu uniknięcia sytuacji w której, tak jak przez wcześniejsze dwadzieścia lat, prokurator generalny znajdował się w sytuacji, w której był prawnie zobligowany do powołania specjalnego prokuratora, bez realnej alternatywy – poza odstępniem od działania i narażeniem się na ewentualne ataki polityczne. Drugą było uzasadnienie potrzeby wyznaczenia wstępnego zakresu śledztwa i ewentualnych uzasadnień jego rozszerzenia, z pominięciem stwierdzenia „powiązanych kwestii” jako podstawy do samorozszerzania dochodzenia przez prokuratora specjalnego. Dalsze uzasadnienia miały na celu wyjaśnienie pozostałych zasad, w tym odpowiedzialności specjalnego prokuratora przed prokuratorem generalnym, przy jednoczesnym wyraźnym wskazaniu podstaw do usunięcia go z urzędu, potrzebę uzasadnienia kontynuacji dochodzenia w oparciu o roczne podsumowania z działań i ustaleń w śledztwie, a także informowania Kongresu przez prokuratora generalnego o znaczących zmianach dotyczących specjalnego prokuratora⁷¹⁶.

Najpoważniejsze zmiany, które wносиły nowe regulacje w stosunku do przepisów o niezależnym prokuratorze specjalnym dotyczyły wyznaczania i ustalania jurysdykcji specjalnego prokuratora przez prokuratora generalnego, a nie specjalny zespół sędziowski i z założenia ograniczały zakres działań specjalnego prokuratora, wymagając jego szczegółowego wskazania w momencie nominacji na urząd – uniemożliwiając samodzielne rozszerzenie zakresu śledztwa na „powiązane sprawy”. Ponadto zmniejszały niezależność specjalnego prokuratora poprzez podleganie wewnętrznym procedurom i praktykom Departamentu Sprawiedliwości, obowiązek informowania prokuratora generalnego o istotnych postępach i działaniach w śledztwie, potrzebę uzyskania zgody

⁷¹⁶ *Attorney General Order No.2232-99: Office of the Special Counsel*, Departament Sprawiedliwości, 30 czerwca 1999 r., <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-1999-07-09/pdf/99-17327.pdf> [dostęp: 16.09.2024]

radcy generalnego w przypadku składania apelacji od wyroku przez specjalnego prokuratora, a także większą podatność na usunięcie z urzędu przez prokuratora generalnego. Nowe regulacje ograniczyły swobodę specjalnych prokuratorów w większym stopniu niż jaka była im przyznana w trakcie afery Watergate. Wcześniej to specjaliści prokuratorzy decydowali w jakich przypadkach przekazywać informacje prokuratorowi generalnemu, teraz zostali do tego odgórnie zobligowani. Do prokuratora generalnego należy też ostateczne zdanie (poprzez możliwość podważenia decyzji specjalnego prokuratora) w zakresie wystawiania wezwań, przedstawiania zarzutów i ukierunkowywania działań śledczych oraz prokuratorskich⁷¹⁷.

V.II. Dochodzenie dotyczące działań służb podczas oblężenia w Waco w 1993 r.

Śledztwo wszczęte przez prokurator generalną Reno we wrześniu 1999 r. jest jedynym przypadkiem w historii, w którym podstawowym celem podjętych działań było przekonanie amerykańskiego społeczeństwa o prawidłowym postępowaniu poszczególnych komórek aparatu państwowego. Jest ono tym bardziej szczególne, iż nie nastąpiło bezpośrednio po przedmiotowych wydarzeniach (mimo powszechnej wiedzy o nich), ale dopiero 6 lat później z powodu narastającej niepewności i niepokoju społeczeństwa. Sprawa dotyczyła tzw. oblężenia w Waco, akcji amerykańskich służb federalnych i stanu Teksas podjętej na początku 1993 r. wobec członków apokaliptycznej sekty Gałąź Dawidowa (*Branch Davidians*) pod przewodnictwem Davida Koresha. Oblężenie, które trwało od 28 lutego do 19 kwietnia 1993 r., było prowadzone przez FBI i ATF (*Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives*) oraz Strażników Teksasu i teksańskie siły zbrojne (w tym Gwardię Narodową). Służby przypuszczały, prowadząc kilkumiesięczną obserwację, że sekta nielegalnie gromadzi duże ilości broni palnej i materiałów wybuchowych na terenie zajmowanej posiadłości, jak podejrzewano do przeprowadzenia konfrontacji ze służbami mundurowymi lub wysadzenia okolicznej tamy⁷¹⁸. Ponadto wobec Koresha wysuwane były oskarżenia dotyczące gwałtów i obcowania seksualnego z nieletnimi⁷¹⁹.

⁷¹⁷ *Independent Counsel Law Expiration and the Appointment of "Special Counsels"*, Congressional Research Service, 15 stycznia 2002 r., s. 5.

⁷¹⁸ Steve Higgins, *Why the ATF Had to Act*, Washington Post, 2 lipca 1995 r., <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1995/07/02/why-the-atf-had-to-act/d2884fb1-8c86-46eb-b785-f0425daac5d2/> [dostęp: 16.09.2024]

⁷¹⁹ Mark England, Darlene McCornick, *The Sinful Messiah*, Waco Tribune-Herald, 27 lutego 1993 r., https://wacotrib.com/news/branch_davidians/sinful-messiah/the-sinful-messiah-part-one/article_eb1b96e9-413c-5bab-ba9f-425b373c5667.html [dostęp: 16.09.2024]

Po uzyskaniu nakazu sądowego ATF, w asyście DEA (*Drug Enforcement Administration*), wojska i lokalnych służb mundurowych, zaczęło jego egzekwowanie 28 lutego. Doszło do wymiany ognia, w trakcie której zginęło czterech agentów ATF i sześciu członków sekty. W związku z zabiciem agentów federalnych dowództwo nad operacją przejęło FBI, rozpoczynając negocjacje z Koreshem i sektą. W trakcie 51 dni oblężenia negocjatorom udało się doprowadzić do uwolnienia części z pozostających w posiadłości dzieci, jednak wkrótce służby zaczęły stosować bardziej agresywną taktykę poprzez całonocne projekcje dźwiękowe, odcięcie dostępu do prądu i bieżącej wody oraz wykorzystanie wojskowych pojazdów pancernych do niszczenia ogrodzenia, pomniejszych budynków i samochodów⁷²⁰. W związku z obawami FBI dotyczącymi przeprowadzenia przez Koresha masowego morderstwa pozorowanego na zbiorowe samobójstwo, prokurator generalna Janet Reno po konsultacji z prezydentem Clintonem wydała zgodę na szturm, przeprowadzony 19 kwietnia. FBI chciało uniknąć wymiany ognia, w związku z czym wykorzystało wyłącznie granaty dymne, hukowe i łzawiące, chcąc doprowadzić do opuszczenia budynku przez członków sekty. Działania te nie przyniosły rezultatu, a w międzyczasie doszło do wybuchu pożarów w trzech różnych miejscach posiadłości, wznieconych najprawdopodobniej przez członków sekty. W trakcie pożarów budynek opuściło tylko dziewięć osób, jednak nie dążyły one do ułatwienia ratunku osobom pozostających w budynku. Pozostałe siedemdziesiąt sześć osób zginęło pod gruzami, poprzez uduszenie bądź w wyniku zastrzelenia, które najprawdopodobniej miało stanowić zabójstwo z litości w momencie, gdy ucieczka z budynku nie była już możliwa⁷²¹.

Tragiczne w skutkach oblężenie, które przyczyniło się do śmierci prawie setki osób, wywołało kontrowersje opinii publicznej i obudziło wątpliwości społeczeństwa odnośnie do postępowania władzy i służb mundurowych, jednak nie od razu po zakończeniu oblężenia⁷²². Początkowo społeczeństwo było w większości przychylne sprawozdaniu

⁷²⁰ *Report to the Deputy Attorney General on the Events at Waco, Texas: The FBI's Management of the Standoff at Mt. Carmel*, Departament Sprawiedliwości, 8 października 1993 r., <https://www.justice.gov/archives/publications/waco/report-deputy-attorney-general-events-waco-texas-fbis-management-standoff-mt-carmel> [dostęp: 16.09.2024]

⁷²¹ *Report to the Deputy Attorney General on the Events at Waco, Texas: The Aftermath of the April 19 Fire*, Departament Sprawiedliwości, 8 października 1993 r., <https://www.justice.gov/archives/publications/waco/report-deputy-attorney-general-events-waco-texas-aftermath-april-19-fire> [dostęp: 16.09.2024]

⁷²² Po dziś dzień oblężenie Waco stanowi najbardziej znany współczesny przykład nadużycia siły wobec własnych obywateli przez amerykański aparat państwowy. Stanowi także podstawę dla wielu teorii spiskowych funkcjonujących w amerykańskiej przestrzeni publicznej.

wstępnie przedstawionemu przez służby i popierało działania przeprowadzone przez FBI. W sondażu tuż po szturmie 76% ankietowanych winiło członków sekty za rozpoczęcie strzelaniny, a 86% uważało, że to oni wznieśli pożary. Ogólnie 70% społeczeństwa popierało sposób, w jaki FBI przeprowadziło oblężenie i szturm⁷²³. Po wewnętrznych śledztwach służb mundurowych ustalono, że winę za podpalenie i w związku z tym śmierć kilkudziesięciu osób ponoszą członkowie sekty, którzy w skoordynowany sposób mieli podłożyć ogień i doprowadzić do wybuchu pożaru. Z czasem stało się jednak jasne, że pewne szczegóły nie zostały przedstawione opinii publicznej, co zaczęło zmieniać nastawienia społeczeństwa. W drugą rocznicę szturmu, 19 kwietnia 1995 r., dwóch amerykańskich obywateli przeprowadziło zamach bombowy na rządowy biurowiec w Oklahomie, w którym znajdowały się m.in. biura ATF i DEA. W zamachu zginęło 168 osób, a 680 zostało rannych⁷²⁴. Główną motywacją zamachowców był sprzeciw wobec opresyjnych działań aparatu państwowego (wśród których flagowym przykładem miało być właśnie oblężenie Waco), w ich ocenie mających na celu ograniczenie swobód obywatelskich, w tym szczególnie dostępu do broni palnej zagwarantowanej przez Drugą Poprawkę do Konstytucji.

Tak drastyczne działania, a także przebieg procesów związanych z pozwami cywilnymi ze strony członków sekty, którzy przeżyli oblężenie w Waco, znacząco zmieniły postrzeganie działań aparatu wymiaru sprawiedliwości w tej sprawie. W sondażu przeprowadzonym po zamachach w kwietniu 1995 r. poparcie dla działań FBI podczas oblężenia wyraziło już tylko 42% ankietowanych, 40% nie zgadzało się z nimi. Odbiór społeczny, choć ulegał pewnym zmianom, w 1999 r. pozostawał podobny – tylko 38% w dalszym ciągu popierało ówczesne działania FBI, przeciwne było im 43% ankietowanych⁷²⁵. Sprawa Waco nieustannie przyciągała uwagę społeczeństwa i mediów, co doprowadziło do powstania kilku filmów dokumentalnych na temat sekty i oblężenia. W toku prac nad nimi w zasobach Strażników Teksasu, którzy uczestniczyli w operacji, odkryto dokumenty, których treść wskazywała, że w trakcie oblężenia faktycznie

⁷²³ *Waco, Branch Davidians, and Changing Perceptions*, Roper Center for Public Opinion research, 18 kwietnia 2018 r., <https://ropercenter.cornell.edu/blog/waco-branch-davidians-and-changing-perceptions> [dostęp: 16.09.2024]

⁷²⁴ Zamach bombowy w Oklahoma City to najtragiczniejszy w skutkach przykład terroryzmu wewnętrznego w Stanach Zjednoczonych i drugi zamach terrorystyczny w USA w ogóle – po ataku na kompleks World Trade Center 11 września 2001 r. Tak jak w przypadku oblężenia Waco, wiąże się z nim liczne teorie spiskowe.

⁷²⁵ *Waco, Branch Davidians, and Changing Perceptions*, dz. cyt.

wykorzystano materiały pirotechniczne mogące doprowadzić do wzniesienia pożaru. Zmieniało to pogląd na sprawę, w której zgodnie z przeprowadzonymi wcześniej wewnętrznymi dochodzeniami całkowicie wykluczono możliwość wzniesienia pożaru przez działanie służb mundurowych prowadzących oblężenie⁷²⁶. W sierpniu 1999 r. FBI przyznało, wycofując się z wcześniejszych zapewnień o braku winy, że faktycznie w ostatnim dniu oblężenia wykorzystane zostały pojemniki z gazem łzawiącym, wybuch których w zamkniętej przestrzeni faktycznie mógł doprowadzić do zaprószenia ognia⁷²⁷. Niepewność społeczeństwa, jaką po sześciu latach budziła sprawa oblężenia Waco, a także nowe dowody w sprawie, doprowadziły prokuratora generalnego Reno do przekonania o potrzebie wyjaśnienia postępowania aparatu państwowego, wykorzystując do tego instytucję specjalnego prokuratora w oparciu o przyjęte w połowie 1999 r. regulacje.

Wyznaczenie specjalnego prokuratora zostało zapowiedziane przez prokuratora Reno pod koniec sierpnia 1999 r., a formalne mianowanie go nastąpiło 9 września. Na stanowisko to wybrany został John Danforth, wieloletni republikański senator z Missouri (1976-1995), a także były prokurator generalny tego stanu (1969-1976)⁷²⁸. Celem Danforth'a było ustalenie, czy którykolwiek z pracowników rządowych bądź funkcjonariuszy służb „bezpośrednio doprowadził do utraty życia w posiadłości Mt. Carmel [nazwa nieużytku, w którym przebywała sekta – przyp. M.M. Piotrowski] w Waco w Teksasie, w dniu 19 kwietnia 1993 r. lub wstrzymał bądź zataił dowody lub informacje oraz złożył fałszywe zeznania dotyczące wydarzeń w posiadłości Mt. Carmel”⁷²⁹. Ponadto specjalny prokurator miał też ustalić, czy w Waco nie doszło do nieuprawnionego wykorzystania sił zbrojnych. Na konferencji prasowej Danforth zapowiedział, że jego celem będzie odpowiedź na dwa kluczowe pytania: czy doszło do tuszowania i czy agenci federalni doprowadzili do czyjejś śmierci. Jak sam określił, „będziemy analizować czy

⁷²⁶ *New Evidence on Waco Fire*, CBS News, 28 lipca 1999 r., <https://www.cbsnews.com/news/new-evidence-on-waco-fire/> [dostęp: 16.09.2024]

⁷²⁷ David Stout, *F.B.I. Backs Away from Flat Denial in Waco Cult Fire*, New York Times, 26 sierpnia 1999 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1999/08/26/us/fbi-backs-away-from-flat-denial-in-waco-cult-fire.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁷²⁸ W późniejszym czasie, w trakcie prezydentury George’a W. Busha, ambasador USA przy ONZ (2004-2005).

⁷²⁹ *Attorney General Reno Selects Former Senator John Danforth as Special Counsel to Head Waco Review*, Departament Sprawiedliwości, 9 września 1999 r., <https://www.justice.gov/archive/opa/pr/1999/September/400ag.htm> [dostęp: 16.09.2024]

doszło do nieprawidłowych działań, a nie czy dokonano nieprawidłowego osądu”⁷³⁰. Tym samym zasygnalizował, że jego śledztwo nie będzie dotyczyło całego postępowania ATF i FBI wobec Gałęzi Dawidowej, a jedynie kluczowych kwestii związanych z operacją przeprowadzoną w ostatnim dniu oblężenia kompleksu Mt. Carmel. Danforth zapowiedział również, że z uwagi na charakter sprawy i objęcie nią służb bezpośrednio podległych Departamentowi Sprawiedliwości, w tym samego FBI, nie zdecyduje się na włączenie federalnych śledczych w dochodzenie i zamiast tego w maksymalnym stopniu będzie korzystał z usług osób niezwiązanych z administracją państwową. Specjalny prokurator jednocześnie liczył na współpracę z Kongresem, w którym równolegle rozpoczęto bądź zapowiedziano wszczęcie w komisjach niezależnych śledztw dotyczących Waco.

Śledztwo Danforth’a trwało 14 miesięcy, a jego łączny koszt wyniósł 17 milionów dolarów, co związane było z zatrudnieniem prawie osiemdziesięciu osób. W toku dochodzenia ustalono, że służby mundurowe nie ponoszą odpowiedzialności za tragiczne wydarzenia z 19 kwietnia 1993 r., kiedy zdecydowano o zakończeniu oblężenia. W raporcie końcowym z listopada 2000 r. specjalny prokurator wprost wskazał, że funkcjonariusze państwowi nie byli odpowiedzialni za wzniecenie pożarów, nie oddawali strzałów w kierunku posiadłości zajmowanej przez sektę i nie wykorzystali sił zbrojnych w sposób niewłaściwy. W kontrze wskazano działania Koresha i innych członków sekty, które doprowadziły do całosciowej skali tragedii związanej z oblężeniem: zastrzelenie 4 i ranienie kolejnych 20 agentów ATF podczas próby ich wejścia do posiadłości; odmowa opuszczenia budynku podczas prowadzonych przez 51 dni negocjacji; strzelanie do agentów FBI rozpylających gaz łzawiący w ostatnim dniu oblężenia; rozproszanie benzyny po posiadłości i wzniecenie ognia w co najmniej trzech miejscach, co doprowadziło do śmierci większości członków sekty znajdujących się w posiadłości; oraz zabójstwo części członków sekty, w tym piątki dzieci, z broni palnej⁷³¹. W konkluzjach raportu Danforth obalił zarzut dotyczący możliwości wzniecenia pożaru przez naboje z gazem łzawiącym, wskazując, iż zostały one wystrzelone w pobliże budynku, a nie w jego środek, a między ich wystrzeleniem a rozpoczęciem pożaru minęły 4 godziny. Podkreślił

⁷³⁰ *Press Conference with Attorney General Janet Reno Re: Appointment of Former Senator John Danforth to Head Waco Probe*, Departament Sprawiedliwości, 9 września 1999 r., <https://www.justice.gov/archive/ag/speeches/1999/agwaco9999.htm> [dostęp: 16.09.2024]

⁷³¹ John C. Danforth, *Final Report to the Deputy Attorney General Concerning the 1993 Confrontation at the Mt. Carmel Complex*, Biuro Specjalnego Prokuratora – Departament Sprawiedliwości, 8 listopada 2000 r., s. 5, <https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/85/Danforthreport-final.pdf> [dostęp: 16.09.2024]

jednak, że doszło do nieprawidłowego postępowania, w którym wielokrotnie przedstawiciele FBI i Departamentu Sprawiedliwości zataili wykorzystanie rzeczonego gazu łzawiącego przed prokuratorem generalnym, Kongresem, sądami, prawnikiem reprezentującym rodziny członków Gałęzi Dawidowej oraz opinią publiczną⁷³². Ponadto część z nich utrudniała śledztwo specjalnego prokuratora, za co miały one zostać pociągnięte do odpowiedzialności. W kontekście wykorzystania sił zbrojnych, Danforth stwierdził, iż Gwardia Narodowa Teksasu działała w granicach obowiązującego prawa, pełniąc rolę doradczą, szkoleniową, a także zapewniając wsparcie medyczne, zaś użyte przez siły zbrojne wyposażenie, choć wykorzystywane przez długi czas oblężenia, nie zapewniało dodatkowych możliwości, których charakter mógłby zostać określony wprost jako ofensywny. Efektem śledztwa specjalnego prokuratora Danfortha było więc oczyszczenie administracji państwowej i służb mundurowych z zarzutu umyślnego działania skutkującego śmiercią kilkudziesięciu osób, co stanowiło podstawę dla wzmocnienia zaufania społecznego do służb mundurowych i ukrócenie zainteresowania opinii publicznej teoriami spiskowymi związanymi z oblężeniem Waco.

V.III. Powołanie specjalnego prokuratora w sprawie ujawnienia agentki CIA

Kolejny przypadek mianowania specjalnego prokuratora miał miejsce w trakcie pierwszej z dwóch kadencji prezydenta George'a W. Busha z Partii Republikańskiej (2001-2009). Posłużono się wówczas alternatywną ścieżką wyznaczenia specjalnego prokuratora, opartą na przepisach stanowiących podstawę prawną dla przyjętych w 1999 r. „Ogólnych uprawnień specjalnego prokuratora” (28 C.F.R. 600). Przedmiotem sprawy, w której zdecydowano o powołaniu niezależnego śledczego, było nieuprawnione ujawnienie w prasie tożsamości agentki CIA, Valerie Plame. Wiązało się ono z zarzutami dotyczącymi posiadania bądź rozwijania przez Irak technologii broni masowego rażenia, które stały się podstawą do przeprowadzenia w 2003 r. inwazji na Irak. Po jej rozpoczęciu w amerykańskiej prasie pojawiła się seria artykułów Josepha Wilsona, doświadczonego dyplomaty zajmującego się państwami Afryki i Bliskiego Wschodu, który w lutym 2002 r. został wysłany przez administrację Busha do Nigru w celu ustalenia czy państwo to handlowało rudą uranu z Irakiem⁷³³. Jego konkluzje z podróży, podobnie jak wcześniejsze

⁷³² Tamże, s. 6

⁷³³ Takie podejrzenia wysuwały wówczas służby wywiadowcze Włoch.

ustalenia Ambasady USA w Nigrze, przeczyły tej tezie⁷³⁴. Mimo to administracja Busha, we współpracy z rządem Wielkiej Brytanii, w dalszym ciągu opierała się o założenie, że Irak wszedł w posiadanie znacznych ilości uranu możliwego do wzbogacenia na potrzeby programu broni masowego rażenia, współpracując z Nigrem lub innym państwem afrykańskim⁷³⁵. Utrzymanie się tego założenia w kręgach władzy ostatecznie doprowadziło do rozpoczęcia inwazji na Irak, a publikacje Wilsona miały na celu merytoryczne obalenie założeń stojących u jej podstaw i wskazanie, że być może władze USA okłamują opinię publiczną w kwestii Iraku. Na przywołany jako źródło powyżej artykuł Wilsona odpowiedział konserwatywny dziennikarz i komentator życia politycznego, Robert Novak. W artykule opublikowanym na łamach *Washington Post* ocenił on misję Wilsona do Nigru jako mało istotną i zapomnianą przez administrację Busha, próbując w ten sposób odepchnąć zarzuty o zakłamywaniu przez nią rzeczywistości. W artykule tym wyjaśniał też, czemu to Wilson został wysłany do Nigru przez CIA we współpracy z Departamentem Stanu, wskazując z imienia i nazwiska jego żonę, Valerie Plame, pracującą w CIA specjalistkę od nieprolifracji broni masowego rażenia, która miała zarekomendować Wilsona jako kandydata do tej misji⁷³⁶. Novak twierdził, że nie wiedział wówczas, iż Plame jest agentką pracującą pod przykryciem i dowiedział się o niej od źródeł z administracji, nie mając świadomości, iż ujawnienie jej może stanowić zagrożenie dla jej kariery i działań amerykańskiego wywiadu.

W odpowiedzi na publikację jeszcze w lipcu CIA zwróciło się do wydziału kryminalnego Departamentu Sprawiedliwości z podejrzeniem popełnienia przestępstwa ujawnienia tajnych informacji. Jednocześnie CIA przeprowadziło wewnętrzne postępowanie, we wrześniu zwracając się z prośbą o wszczęcie dochodzenia kontrwywiadowczego przez FBI⁷³⁷. Celem dochodzenia było ustalenie, jakie źródła w administracji ujawniły informacje wprost wskazujące na tożsamość Plame i jej związku z

⁷³⁴ Joseph C. Wilson, *What I Didn't Find in Africa*, New York Times, 6 lipca 2003 r., s. 9, <https://www.nytimes.com/2003/07/06/opinion/what-i-didn-t-find-in-africa.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁷³⁵ Dobitnie świadczyło o tym stwierdzenie prezydenta Busha podczas Orędzia o stanie unii przed połączonymi izbami Kongresu w styczniu 2003 r.: „Rząd brytyjski dowiedział się, że Saddam Husajn niedawno poszukiwał znacznych ilości uranu z Afryki.” Źródło: *President Delivers "State of the Union"*, Białe Dom, 28 stycznia 2003 r., <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁷³⁶ Robert D. Novak, *Mission to Niger*, Washington Post, 14 lipca 2003 r., <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/10/20/AR2005102000874.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁷³⁷ Stanley M. Moskowitz, *Letter to the Honorable John Conyers Jr.*, CIA, 30 stycznia 2004 r., <http://www.talkingpointsmemo.com/docs/plame.cia.letter.pdf> [dostęp: 16.09.2024]

Wilsonem. Novak nie ujawniał tych informacji dobrowolnie, powołując się na dziennikarską zasadę ochrony źródeł. Działania śledczych szybko skoncentrowały się na wątku czy ujawnienie tożsamości Plame nie było zamierzone ze strony kogoś z administracji Busha, kto działałby z zamiarem zdyskredytowania Wilsona jako autora artykułów krytycznych wobec inwazji USA na Irak⁷³⁸. Od początku śledztwa Biały Dom odrzucał zarzuty, jakoby przeciek miał pochodzić z bliskiego otoczenia prezydenta Busha bądź wiceprezydenta Dicka Cheney'a, a tym bardziej, by był on celowy. Jednocześnie wątpliwości budziło zaangażowanie w śledztwo prokuratora generalnego Johna Ashcrofta⁷³⁹ mianowanego na to stanowisko przez Busha, mając na względzie jego bliskie związki z doradcą prezydenta, Karlem Rovem⁷⁴⁰. W związku z powyższymi wątpliwościami Ashcroft wyłączył się ze sprawy, a formalny nadzór nad nią przejął James Comey, który zaledwie 3 tygodnie wcześniej objął funkcję zastępcy prokuratora generalnego (*Deputy Attorney General*) w Departamencie Sprawiedliwości⁷⁴¹. Jego pierwszą decyzją w sprawie, formalnie wydaną 30 grudnia, było powołanie specjalnego prokuratora, który miał objąć nadzór nad dochodzeniem:

Szanowny Patrick J. Fitzgerald
Prokurator Stanów Zjednoczonych

Drogi Patricku,

Na mocy uprawnień nadanych prokuratorowi generalnemu przez prawo, w tym 28 U.S.C. §§ 509, 510 i 515 oraz w mym zakresie pełnienia obowiązków prokuratora generalnego zgodnie z 28 U.S.C. §508⁷⁴², niniejszym przekazuję Ci wszelkie uprawnienia prokuratora generalnego związane z dochodzeniem Departamentu Sprawiedliwości w sprawie rzekomego nieuprawnionego ujawnienia tożsamości pracownika CIA i polecam Ci realizację tych uprawnień jako specjalnemu

⁷³⁸ Walter Pincus, *Letter Shows Authority to Expand CIA Leak Probe Was Given in '04*, Washington Post, 22 października 2005 r., <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2005/10/23/letter-shows-authority-to-expand-cia-leak-probe-was-given-in-04/055567df-d75a-4589-9dac-a89a8dfb5581/> [dostęp: 16.09.2024]

⁷³⁹ Wcześniej Ashcroft pełnił funkcje prokuratora generalnego Missouri, a następnie gubernatora tego stanu. Przed mianowaniem na federalnego prokuratora generalnego przez 6 lat reprezentował Missouri w Senacie USA.

⁷⁴⁰ Rove był bliskim współpracownikiem w trakcie kampanii wyborczych zarówno George'a W. Busha, jak również Johna Ashcrofta.

⁷⁴¹ Eric Lichtblau, *Special Counsel is Named to Head Inquiry on Leak*, New York Times, 31 grudnia 2003 r., <https://www.nytimes.com/2003/12/31/us/special-counsel-is-named-to-head-inquiry-on-leak.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁴² Zob. podrozdział V.I „Obowiązujące przepisy dotyczące powoływania i prowadzenia śledztw przez specjalnych prokuratorów” we wcześniejszej części tego rozdziału.

prokuratorowi, niezależnemu od nadzoru bądź kontroli innych urzędników Departamentu [Sprawiedliwości – przyp. M.M. Piotrowski].

James B. Comey

p.o. prokuratora generalnego⁷⁴³

Jak w swojej publikacji wskazują Bauer i Goldsmith, przypadek ten pokazał, iż nowe reguły mianowania specjalnego prokuratora są opcjonalne i nie muszą być jedyną możliwą ścieżką postępowania przez prokuratora generalnego. Przywołują przy tym argument Comeya, iż zdecydował się on na tę ścieżkę, ponieważ Patrick Fitzgerald był urzędującym prokuratorem federalnym w Illinois. Umożliwiło to odwołanie się do przepisów 28 U.S.C. §515 stanowiących, że „jakikolwiek prokurator specjalnie wyznaczony przez prokuratora generalnego [w tym wypadku p.o. prokuratora generalnego – przyp. M.M. Piotrowski], może na wyraźne polecenie prokuratora generalnego prowadzić wszelkie postępowania prawne, cywilne lub karne, w tym postępowania przed wielką ławą przysięgłych (...), do prowadzenia których prawo upoważnia prokuratorów Stanów Zjednoczonych”⁷⁴⁴. Pozwoliło to na natychmiastowe obsadzenie Fitzgeralda w roli specjalnego prokuratora, bez zwłoki wynikającej z potrzeby przeprowadzenia procedury sprawdzającej i organizacji biura specjalnego prokuratora wraz z wyznaczeniem jego personelu⁷⁴⁵. Ponadto, jak informował Fitzgeralda sam Comey z uwagi na jego wątpliwości dotyczące nadanej mu jurysdykcji, zastosowanie tej podstawy prawnej miało mu zagwarantować większą niezależność i swobodę działania niż Ogólne uprawnienia specjalnego prokuratora (28. C.F.R. 600):

Drogi Patricku,

Na Twoją prośbę piszę, aby wyjaśnić, że moje przekazanie tobie „wszelkich uprawnień prokuratora generalnego związanych z dochodzeniem Departamentu Sprawiedliwości w sprawie rzekomego nieuprawnionego ujawnienia tożsamości pracownika CIA” ma nieograniczony charakter i obejmuje upoważnienie do prowadzenia dochodzeń i ścigania naruszeń federalnego prawa karnego związanych z rzekomym nieupoważnionym ujawnieniem, a także przestępstw federalnych

⁷⁴³ *Letter from Deputy Attorney General James B. Comey to Patrick J. Fitzgerald*, Departament Sprawiedliwości, 30 grudnia 2003 r., https://www.justice.gov/archive/osc/documents/2006_03_17_exhibits_a_d.pdf [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

⁷⁴⁴ 28 U.S.C. § 515 – Upoważnienie do postępowań sądowych: mianowanie, składanie przysięgi i wynagrodzenie dla specjalnych prokuratorów.

⁷⁴⁵ Bob Bauer & Jack Goldsmith, dz cyt., s. 172.

popelnionych w trakcie dochodzenia lub z zamiarem ingerencji w śledztwo, takich jak krzywoprzysięstwo, utrudnianie działań wymiaru sprawiedliwości, niszczenie dowodów i zastraszanie świadków; prowadzenie apelacji wynikających ze sprawy będącej przedmiotem dochodzenia i/lub postępowania sądowego; oraz stosowanie administracyjnych środków odwoławczych i sankcji cywilnych (takich jak nieposłuszeństwo wobec prawa), których nałożenie lub ściganie leży w kompetencji prokuratora generalnego. Co więcej, moje nadanie Ci stanowiska „specjalnego prokuratora” w tej sprawie nie powinno być błędnie rozumiane jako sugestia, że Twoje stanowisko i uprawnienia są ograniczone przez część 600 28. Tytułu Kodeksu Przepisów Federalnych.

James B. Comey
p.o. prokuratora generalnego⁷⁴⁶

Jednocześnie Bauer i Goldsmith słusznie zauważają, że niezastosowanie przepisów z 28. C.F.R. 600 odebrały Fitzgeraldowi formalną ochronę przed odwołaniem, która wynikałaby z tych przepisów, w tym zakresie stawiając go jako pracownika Departamentu Sprawiedliwości podległego nadzorowi i decyzjom prokuratora generalnego⁷⁴⁷.

Fitzgerald natychmiast po mianowaniu przejął kontrolę nad śledztwem prowadzonym przez FBI. Szybko ustalono, że Novak nie był jedynym przedstawicielem mediów, któremu przekazana została afiliacja Valerie Plame, choć to on bezpośrednio przyczynił się do jej ujawnienia. Specjalny prokurator zebrał zeznania także od innych dziennikarzy, w tym z redakcji *NBC*, *Time*, *Washington Post* oraz *New York Times*. Z tego powodu Fitzgerald był niepopularny wśród mediów, będąc postrzeganym jako dążący do naruszenia ich wolności poprzez wezwania do złożenia zeznań⁷⁴⁸. Jednocześnie w toku dochodzenia nie ujawniono prawie żadnych informacji dotyczących poczynionych postępów. Dopiero u jego schyłku, z informacji które przekazali dziennikarze zeznający przed Fitzgeraldem, ujawniono, że źródłem przecieku prowadzącym do ujawnienia tożsamości Valerie Plame najprawdopodobniej był Karl Rove (w tym czasie już zastępca

⁷⁴⁶ Letter from Deputy Attorney General James B. Comey to Patrick J. Fitzgerald, Departament Sprawiedliwości, 6 lutego 2004 r., https://www.justice.gov/archive/osc/documents/2006_03_17_exhibits_a_d.pdf [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

⁷⁴⁷ Bob Bauer & Jack Goldsmith, dz. cyt., s. 173.

⁷⁴⁸ Benjamin Wittes, *Leaks and the Law*, The Atlantic, grudzień 2004, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2004/12/leaks-and-the-law/303602/> [dostęp: 16.09.2024]

szefa personelu Białego Domu) lub Lewis „Scooter” Libby, szef personelu wiceprezydenta Cheney’a i jego doradca ds. bezpieczeństwa⁷⁴⁹.

Po 22 miesiącach, w październiku 2005 r. Fitzgerald poinformował o decyzji wielkiej ławy przysięgłych o postawieniu Scooterowi Libby’emu pięciu zarzutów – utrudniania działań wielkiej ławy przysięgłych, dwóch zarzutów krzywoprzysięstwa i dwóch złożenia fałszywych zeznań. Fitzgerald ujawnił wówczas, że według ustaleń Libby był pierwszym przedstawicielem administracji, który ujawnił tożsamość Plame, w rozmowie z dziennikarką *New York Times* Judith Miller jeszcze w czerwcu 2003 r. Libby miał zeznawać, że dowiedział się o Plame w formie pogłoski, a nie zweryfikowanej, prawdziwej informacji, od jednego z dziennikarzy, a następnie przekazał ją w takiej samej formie innym znajomym redaktorom. Zeznanie to okazało się nieprawdą, gdyż jak ustalił Fitzgerald, Libby świadomie rozmawiał o tożsamości Plame z różnymi źródłami w administracji, w czasie poprzedzającym jakiekolwiek rozmowy z przedstawicielami mediów.⁷⁵⁰

Po upublicznieniu informacji o oskarżeniu Libby’ego ustąpił on ze sprawowanych funkcji w Białym Domu, ale nie przyznał się do winy wobec stawianych mu zarzutów. Wielka ława przysięgłych przesłuchiwała Rove’a po raz kolejny w 2006 r., jednak w czerwcu przekazano informacje, iż ostatecznie nie zostaną mu przedstawione żadne zarzuty⁷⁵¹. We wrześniu 2006 r. Richard Armitage, zastępca sekretarza stanu (*Deputy Secretary of State*) w latach 2001-2005 przyznał się publicznie, iż sądzi, że to on był pierwotnym źródłem wycieku, o czym zeznał śledczym w październiku 2003 r. Przyznał wówczas, że o Plame dowiedział się z wewnętrznej notatki Departamentu Stanu, w której wspomniano o niej bez jakichkolwiek zastrzeżeń dotyczących tajności jej zatrudnienia⁷⁵². Współpraca ze śledczymi i potwierdzenie zeznań Armitage’a sprawiły, że specjalny prokurator ostatecznie nie postawił zarzutów związanych bezpośrednio z ujawnieniem

⁷⁴⁹ Walter Pincus, dz. cyt.

⁷⁵⁰ Wszystkie informacje w powyższym akapicie pochodzą z konferencji prasowej specjalnego prokuratora Fitzgeralda z 28 października 2005 r., źródło: *Press Conference: Special Counsel Patrick Fitzgerald on the Indictment of I. Lewis Libby*, Departament Sprawiedliwości, 28 października 2005 r., https://www.justice.gov/archive/osc/documents/2005_10_28_fitzgerald_press_conference.pdf [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁵¹ Don Gonyea, *Rove Won’t Be Charged in CIA Leak Case*, NPR, 13 czerwca 2006 r., <https://www.npr.org/2006/06/13/5481191/rove-wont-be-charged-in-cia-leak-case> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁵² R. Jeffrey Smith, *Armitage Says He Was Source of CIA Leak*, Washington Post, 8 września 2006 r., <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/09/07/AR2006090701781.html> [dostęp: 16.09.2024]

tożsamości Valerie Plame, a jedynymi zarzutami w sprawie były te, które otrzymał Libby. Wyrok w jego sprawie zapadł w marcu 2007 r., został uznany winnym czterech z pięciu stawianych zarzutów.⁷⁵³ Zasądzona kara wynosiła 30 miesięcy pozbawienia wolności i 250 tys. dolarów grzywny, ale prezydent Bush skorzystał z konstytucyjnego uprawnienia do złagodzenia kary i unieważnił karę więzienia⁷⁵⁴.

Śledztwo Fitzgeralda zakończyło się bez przedłożenia finalnego raportu, w związku z nieobowiązaniem wymogu wynikającego z 28 C.F.R. §600.9. Działania specjalnego prokuratora spotkały się z krytyką z dwóch powodów. Pierwszym były wyżej wspomniane wezwania dziennikarzy do ujawnienia źródeł, postrzegane jako naruszenie wolności mediów. Ich nierealizacja, stanowiąca złamanie prawa, doprowadziła nawet do odbycia kary 85 dni pozbawienia wolności przez kluczową dla sprawy dziennikarkę *New York Times* Judith Miller, z którą kontaktował się Libby. Drugi dotyczył kontynuacji śledztwa przez specjalnego prokuratora pomimo poznania źródła ujawnienia tożsamości Plame na jego wczesnym etapie i decyzji o nieoskarżeniu Armitage'a o złamanie prawa. Krytycy wskazywali, że specjalny prokurator skupiał się w dalszym ciągu na wycieku z Białego Domu, zajmując tym samym ośrodek władzy skupiony wokół prezydenta i wiceprezydenta, pomimo iż ujawnienie Armitage'a wprost wskazało na Departament Stanu jako jednostkę administracji, w której doszło do ewentualnego złamania prawa⁷⁵⁵. Pomimo krytyki, ostatecznie przypadek śledztwa Fitzgeralda nie doprowadził do debaty o zmianie przepisów czy ograniczeniu działań specjalnego prokuratora, przede wszystkim z uwagi na fakt, iż był on powołany w oparciu o nadrzędne przepisy o mianowaniu urzędników przez prokuratora generalnego (28 U.S.C. §§ 509, 510 i 515), a nie bardziej szczegółowe regulacje o specjalnym prokuratorze (28 C.F.R. 600).

V.IV. Śledztwo specjalnego prokuratora Muellera

Kolejny przypadek powołania specjalnego prokuratora w obowiązującym obecnie systemie regulacyjnym miał miejsce już za prezydentury Donalda Trumpa (2017-2021), jednak odnosił się do wydarzeń z okresu kampanii wyborczej w 2016 r., w której ubiegał się on o urząd z ramienia Partii Republikańskiej. Przedmiotowo dotyczyło ono ingerencji

⁷⁵³ Libby został uniewinniony wobec jednego z dwóch zarzutów złożenia fałszywych zeznań.

⁷⁵⁴ Z kolei w 2018 r. prezydent Donald Trump całkowicie ułaskawił Libby'ego, sprawiając, iż nie jest on już uznawany za karanego.

⁷⁵⁵ David Johnston, *New Questions About Inquiry in C.I.A. Leak*, *New York Times*, 2 września 2006 r. <https://www.nytimes.com/2006/09/02/washington/02leak.html> [dostęp: 16.09.2024]

Rosji w amerykańskie wybory prezydenckie w 2016 r. Pierwsze oficjalne informacje o tym, że Rosja podejmuje działania mające na celu ingerencję w proces wyborczy pojawiły się w przestrzeni publicznej we wrześniu 2016 r., wpraw z strony liderów Demokratów w komisjach ds. wywiadu obu izb Kongresu⁷⁵⁶, a następnie bezpośrednio od amerykańskiej wspólnoty wywiadowczej⁷⁵⁷. Stwierdzono wówczas wprost, iż władze Rosji zleciły działania w cyberprzestrzeni mające na celu włamanie i wykradzenie zawartości pewnych skrzynek mailowych związanych z Partią Demokratyczną i ówczesną władzą, a następnie publikację ich zawartości.

Jak okazało się później, od lipca 2016 r. FBI prowadziło kontrwywiadowcze śledztwo o kryptonimie *Crossfire Hurricane*, którego celem było ustalenie związków między sztabem wyborczym Donalda Trumpa, a przedstawicielami Rosji i ich świadomej bądź nieświadomej współpracy na rzecz ingerencji w amerykańskie wybory prezydenckie⁷⁵⁸. Jako możliwą przyczynę wszczęcia śledztwa przez FBI podawano dwa niezależne od siebie wydarzenia, przy czym nie uważa się, by to kumulacja obu była faktycznym powodem. Pierwszą było przekazanie amerykańskim służbom informacji o kontaktach sztabu Trumpa z Rosją przez brytyjskiego śledczego Christophera Steele’a, w przeszłości związanego z MI6. Tak zwane „Akta Steele’a”, które przekazał FBI na początku lipca 2016 r., były wynikiem dochodzenia⁷⁵⁹ zleconego prywatnej firmie przez sztab Hillary Clinton, byłej senatorki oraz sekretarz stanu i kontrkandydatki Trumpa na urząd prezydenta. Z uwagi na partyjny charakter sprawy powód ten był często przywoływany przez Trumpa i Republikanów, mając stanowić argument, iż całe śledztwo przeprowadzone przez FBI miało charakter polityczny. Drugim wydarzeniem była rozmowa George’a Papadopoulosa, jednego ze współpracowników Trumpa odpowiedzialnych za politykę zagraniczną w

⁷⁵⁶ Byli to wówczas Adam Schiff w komisji Izby Reprezentantów oraz Dianne Feinstein w komisji senackiej. Źródło: *Feinstein, Schiff Statement on Russian Hacking*, 22 września 2016 r., <http://www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm/2016/9/feinstein-schiff-statement-on-russian-hacking> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁵⁷ *Joint Statement from the Department of Homeland Security and Office of the Director of National Intelligence on Election Security*, Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego, 7 października 2016 r., <https://www.dhs.gov/news/2016/10/07/joint-statement-department-homeland-security-and-office-director-national> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁵⁸ Wątpliwości dotyczące motywacji stojących za tą operacją FBI doprowadziły do wszczęcia w 2019 r. osobnego śledztwa przez Departament Sprawiedliwości, które w 2020 r. zostało wyniesione do rangi śledztwa specjalnego prokuratora i będzie omówione w dalszej części tego rozdziału.

⁷⁵⁹ Należy podkreślić, że przekazany materiał nie był raportem końcowym, a jedynie wstępnym zbiorem wydarzeń, który miał stanowić punkt wyjścia do dalszych działań śledczych prywatnej firmy. Stąd też część informacji tam zawartych nie zyskała potwierdzenia bądź była wstępnie przyjętymi tezami, a nie potwierdzonymi faktami.

kampanii, z ambasadorem Australii w Wielkiej Brytanii. W jej trakcie Papadopoulos miał stwierdzić, iż sztab Trumpa jest świadomy posiadania przez Rosję tysięcy maili należących bądź związanych z Hillary Clinton, które mogłyby jej politycznie zaszkodzić i że możliwe jest zaaranżowanie współpracy między sztabem a Rosją w tym zakresie⁷⁶⁰. Po tym jak w lipcu doszło do jednego z wycieków maili pochodzących z DNC⁷⁶¹, za który, jak się później okazało, odpowiadała Rosja, władze Australii poinformowały amerykańskie służby o informacji pozyskanej przez ich ambasadora od Papadopoulosa⁷⁶². Jak wyjaśniono w późniejszym czasie, to właśnie relacja ze spotkania z Papadopoulosem była faktyczną przyczyną rozpoczęcia śledztwa *Crossfire Hurricane*, scharakteryzowanej w następujący sposób: „To dochodzenie jest wszczynane w celu ustalenia czy osoby powiązane z kampanią Trumpa są świadomie współpracą i/lub koordynują działania z rządem Rosji”⁷⁶³. Przyznano wówczas, że „Akta Steele’a” zostały przekazane śledczym dopiero kilka tygodni później, po tym jak śledztwo zostało formalnie wszczęte i wówczas zostały włączone w materiał dowodowy – tym samym nie stanowiąc przyczyny rozpoczęcia działań służb.

By w jak największym stopniu skupić się na zaangażowaniu specjalnego prokuratora w tę sprawę, etap dochodzenia FBI zostanie omówiony w tym podrozdziale (V.IV) wyłącznie w stopniu niezbędnym dla jego rozwinięcia. Kolejny podrozdział, dotyczący osobnego śledztwa specjalnego prokuratora (V.V), przedmiotowo obejmuje całościowo wspomniane tu działania FBI w ramach dochodzenia *Crossfire Hurricane* i z tego względu, by ułatwić zrozumienie znaczenia poszczególnych faktów dla obu śledztw, ich zakres w

⁷⁶⁰ Robert S. Mueller III, *Report on the Investigation into Russian Interference in the 2016 Presidential Election*, Biuro Specjalnego Prokuratora – Departament Sprawiedliwości, marzec 2019, Section 2, Volume I, s. 81.

⁷⁶¹ Maile opublikowane przez WikiLeaks pochodziły ze skrzynek kierownictwa DNC i wskazywały na faworyzowanie Hillary Clinton w prawyborach Partii Demokratycznej, starając się zmniejszyć szanse jej rywala, Berniego Sandersa, także w koordynacji działania ze sztabem Clinton. Opublikowane treści doprowadziły m.in. do rezygnacji ówczesnej przewodniczącej DNC. Zob. Aaron Blake, *Here are the latest, most damaging things in the DNC's leaked emails*, Washington Post, 25 lipca 2016 r., https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/07/24/here-are-the-latest-most-damaging-things-in-the-dncs-leaked-emails/?utm_term=.4f9605c3348a [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁶² Matt Apuzzo, Adam Goldman, Nicholas Fandos, *Code Name Crossfire Hurricane: The Secret Origins of the Trump Investigation*, New York Times, <https://www.nytimes.com/2018/05/16/us/politics/crossfire-hurricane-trump-russia-fbi-mueller-investigation.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁶³ Cyt. za: *Review of Four FISA Applications and Other Aspects of the FBI's Crossfire Hurricane Investigation*, Biuro Inspektora Generalnego – Departament Sprawiedliwości, grudzień 2019 r., s. II, <https://oig.justice.gov/sites/default/files/reports/120919-examination.pdf> [dostęp: 16.09.2024]

kolejnym z podrozdziałów będzie szerszy wobec opisu przedstawionego na potrzeby tej części pracy.

Śledztwo, które w toku kampanii rozpoczęło FBI, nie skupiało się na osobie samego Donalda Trumpa, a grupie jego współpracowników, w której znaleźli się Michael Flynn, Paul Manafort, Carter Page i wspomniany wyżej Papadopoulos. Międzyagencyjny zespół śledczych, zorganizowany przez FBI z uwagi na kontrwywiadowczy charakter, we współpracy z CIA i Agencji Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Agency*, NSA), starał się utrzymać dochodzenie w tajemnicy, obawiając się możliwych politycznych konsekwencji⁷⁶⁴. Z tego względu nie zdecydowano się na bezpośrednie przesłuchanie powyższych doradców, które mogłoby ułatwić i przyspieszyć ustalenie niektórych faktów, ale zagrażało kontynuacji dochodzenia z powodu obaw o jego ujawnienie. Zamiast tego śledczy posługiwali się specjalnymi nakazami (tzw. FISA⁷⁶⁵) wydanymi przez federalny sąd ds. nadzoru obcego wywiadu, które umożliwiały im dostęp do nagrań ich rozmów telefonicznych, czy poczty elektronicznej⁷⁶⁶. Jednocześnie podjęto współpracę ze Steelem, jednak później była ona oceniana przez Departament Sprawiedliwości jako niewystarczająca, chociażby w zakresie ustalenia źródeł pozyskanych przez niego informacji czy roli jaką odegrał w medialnych publikacjach⁷⁶⁷ wskazujących na działania amerykańskich służb dotyczących możliwych kontaktów sztabu Trumpa z przedstawicielami władz Rosji⁷⁶⁸.

⁷⁶⁴ Obawy były tym silniejsze, iż Trump wielokrotnie bezpodstawnie stwierdzał, że cały proces wyborczy jest ustawiony przeciwko niemu, a Hillary Clinton współpracuje z administracją Obamy, by zapewnić jej zwycięstwo. Zob. Jeremy Diamond, Eugene Scott, *Trump ratchets up 'rigged election' claims, which Pence downplays*, CNN, 17 października 2016 r., <https://edition.cnn.com/2016/10/15/politics/donald-trump-rigged-election-hillary-clinton/index.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁶⁵ Akronim pochodzi od pełnej nazwy ustawy *Foreign Intelligence Surveillance Act*, na mocy której utworzono Sąd Stanów Zjednoczonych ds. Nadzoru Obcego Wywiadu (*U.S. Foreign Intelligence Surveillance Court*, FISC), by ten każdorazowo rozpatrywał wnioski o prowadzenie nadzoru nad podejrzanymi o działalność szpiegowską na terenie Stanów Zjednoczonych. FISA w amerykańskim systemie uważany jest za nakaz sądowy umożliwiający najszerszy nadzór nad podejrzanym. Obecnie wydaje się ich ok. 200-300 rocznie, w 2016 r. wydano ich aż 1451 (co było wówczas standardem, związanym m.in. z szerokim zaangażowaniem USA w operacje antyterrorystyczne w wojnie z terroryzmem na Bliskim Wschodzie i Afryce oraz zagrożeniem atakami islamskiego terroryzmu na terenie USA).

⁷⁶⁶ Matt Apuzzo, Adam Goldman, Nicholas Fandos, dz. cyt.

⁷⁶⁷ Zob. Michael Isikoff, *U.S. intel officials probe ties between Trump adviser and Kremlin*, Yahoo! News, 23 września 2016 r., <https://www.yahoo.com/news/u-s-intel-officials-probe-ties-between-trump-adviser-and-kremlin-175046002.html> [dostęp: 16.09.2024].

⁷⁶⁸ *Review of Four FISA Applications...* dz. cyt., s. VI.

Rosyjska ingerencja pozostawała w tle kampanii wyborczej, jednak w głównej mierze jako skrót myślowy, bez powszechnej świadomości szczegółowych działań służb. Trump zwyciężył w listopadowych wyborach z Hillary Clinton wynikiem 306 do 232 głosów elektorskich, co pozwoliło mu na objęcie urzędu prezydenta w styczniu 2017 r. Jeszcze przed zaprzysiężeniem Trumpa amerykańskie media zaczęły publikować informacje, iż zdaniem CIA i FBI celem działań Rosji było nie tylko obniżenie zaufania do amerykańskiego systemu wyborczego i wywołanie podziałów społecznych, ale działanie wprost na korzyść republikańskiego kandydata, by ułatwić mu zwycięstwo w wyborach⁷⁶⁹. Warto zauważyć, że w polskim środowisku eksperckim już bezpośrednio po wyborach pojawiały się oceny, podparte charakterystyką konkretnych działań, iż Rosja starała się działać na korzyść Trumpa, postrzegając go jako kandydata, który po dojściu do władzy mógłby kierować się transakcyjnym (czyli korzystnym dla Moskwy) podejściem w relacjach z Rosją⁷⁷⁰.

Po konsultacjach z kończącym kadencję prezydentem Barackiem Obamą (2009-2017), prezydent-elekt Trump został poinformowany o ustaleniach służb w zakresie ingerencji Rosji, w tym bezpośrednich powiązań jego doradców, na początku stycznia przez dyrektora wywiadu narodowego (DNI) i szefów poszczególnych służb – CIA, NSA oraz FBI, Jamesa Comeya⁷⁷¹. Jawny wycinek informacji przekazanych wówczas Trumpowi stanowi opublikowany przez Biuro Dyrektora Wywiadu Narodowego (ODNI)⁷⁷² raport bazujący na ustaleniach CIA, FBI i NSA. Stwierdzono w nim, podkreślając pewność i stanowczość tych ustaleń, iż ingerencję w proces wyborczy w USA zlecił prezydent Władimir Putin, a celem Rosji było obniżenie zaufania społeczeństwa do procesów demokratycznych w USA oraz oczernienie Hillary Clinton, mające na celu osłabienie jej szans wyborczych i

⁷⁶⁹ Zob. John Walcott, *Russia intervened to help Trump win election - intelligence officials*, Reuters, 11 grudnia 2016 r., <https://www.reuters.com/article/world/russia-intervened-to-help-trump-win-election-intelligence-officials-idUSKBN13Z0KS/> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁷⁰ Zob. Marek Menkiszak, *Rosja wybiera Trumpa. Moskwa wobec wyborów prezydenckich w USA*, Komentarze OSW numer 227, Ośrodek Studiów Wschodnich, 9 listopada 2016 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-11-09/rosja-wybiera-trumpa-moskwa-wobec-wyborow-prezydenckich-w-usa> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁷¹ David E. Sagner, Matthew Rosenberg, *From the Start, Trump Has Muddied a Clear Message: Putin Interfered*, New York Times, 18 lipca 2018 r., <https://www.nytimes.com/2018/07/18/world/europe/trump-intelligence-russian-election-meddling.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁷² ODNI jest organem skupiającym i koordynującym działania wszystkich kilkunastu amerykańskich agencji wywiadowczych, należących do tzw. wspólnoty wywiadu. Na jego czele stoi Dyrektor Wywiadu Narodowego (DNI), który jest zwierzchnikiem szefów poszczególnych agencji wywiadowczych, zaś sam odpowiada bezpośrednio przed prezydentem. Wówczas, do końca prezydentury Baracka Obamy, stanowisko to zajmował James Clapper.

potencjalnej prezydentury. Kierując się tym założeniem, uznano, że Donald Trump był preferowanym kandydatem Putina i w związku z tym Rosja dążyła do wzmocnienia jego szans wyborczych⁷⁷³. Publikacja raportu przez ODNI stanowiła potwierdzenie wcześniejszych medialnych doniesień o wpływie Rosji na kampanię w USA. Działania służb nie miały jednak wpływu na kontynuację procesu przekazania władzy, w związku z czym Trump został zaprzysiężony na prezydenta 20 stycznia. Jedynym przedstawicielem grupy objętej działaniami FBI, który w dalszym ciągu blisko współpracował z Trumpem i otrzymał stanowisko w administracji był Flynn, 22 stycznia mianowany na doradcę prezydenta ds. bezpieczeństwa. Nie pozostał jednak długo na stanowisku – 13 lutego ustąpił, po tym jak okłamał wiceprezydenta Mike’a Pence’a i innych urzędników na temat rozmowy telefonicznej, którą w grudniu odbył z ambasadorem Rosji w USA⁷⁷⁴. Dzień później, choć bez bezpośredniego związku, na łamach *New York Times* ukazał się artykuł o prowadzeniu przez FBI działań dotyczących Manafort’a i Page’a, a także innego współpracownika Trumpa, Rogera Stone’a, w związku z ich powiązaniami z Rosją⁷⁷⁵.

V.IV.A. Wyłączenie prokuratora generalnego ze sprawy

Flynn nie okazał się być jedynym wysokim rangą przedstawicielem administracji Trumpa, który kłamał na temat kontaktów z przedstawicielami Rosji. Dopuścił się tego także Jeff Sessions, prokurator generalny mianowany przez Trumpa, a wcześniej senator z Alabamy (1997-2017). Sessions był mocno zaangażowany w kampanię wyborczą Trumpa, będąc jednym z jego głównych doradców ds. polityki zagranicznej. Podczas przesłuchania przed Senatem w sprawie jego nominacji na prokuratora generalnego Sessions nie przyznał się, iż w toku kampanii dwukrotnie rozmawiał z ambasadorem Rosji w USA, choć był pytany o wiedzę na temat wszelkich kontaktów sztabu z Rosjanami⁷⁷⁶. Odkrycie tego faktu wzbudziło tym większe oburzenie, iż Sessions stanął na czele Departamentu

⁷⁷³ *Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections, Intelligence Community Assessment*, Biuro Dyrektora Wywiadu Narodowego, 6 stycznia 2017 r., https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁷⁴ Maggie Haberman, Matthew Rosenberg, Matt Apuzzo, Glenn Thrush, *Michael Flynn Resigns as National Security Adviser*, New York Times, 13 lutego 2017 r., <https://www.nytimes.com/2017/02/13/us/politics/donald-trump-national-security-adviser-michael-flynn.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁷⁵ Michael S. Schmidt, Mark Mazzetti, Matt Apuzzo, *Trump Campaign Aides Had Repeated Contacts With Russian Intelligence*, New York Times, 14 lutego 2017 r., <https://www.nytimes.com/2017/02/14/us/politics/russia-intelligence-communications-trump.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁷⁶ Andrew Coan, dz. cyt., s. 96.

Sprawiedliwości, sprawującego formalny nadzór nad FBI. Krytyka i publiczne naciski doprowadziły w marcu do wyłączenia się Sessionsa z „wszelkich istniejących lub przyszłych dochodzeń w jakichkolwiek sprawach związanych w jakikolwiek sposób z kampaniami na prezydenta Stanów Zjednoczonych”⁷⁷⁷. Jednocześnie w oświadczeniu prokurator generalny wskazał, że „niniejszego oświadczenia nie należy interpretować jako potwierdzenia istnienia jakiegokolwiek śledztwa ani sugestii odnośnie do zakresu takiego śledztwa”⁷⁷⁸. Obowiązki w tym zakresie miał przejąć zastępca prokuratora generalnego (*Deputy Attorney General*), wówczas pełniący obowiązki Dana Boente, w czasie gdy nominowany na to stanowisko Rod Rosenstein oczekiwał na uzyskanie zgody Senatu.

Jeszcze przed wyłączeniem się Sessionsa ze sprawy pojawiały się naciski na powołanie specjalnego prokuratora mającego zbadać kwestię zaangażowania Rosji w wybory prezydenckie, w tym kontakty ze sztabem Donalda Trumpa. Komitet redakcyjny *New York Times* wezwał do wszczęcia śledztwa specjalnego prokuratora w połowie lutego⁷⁷⁹, przekonując, że stosownego śledztwa nie przeprowadzi Kongres, którego obie izby były wówczas kontrolowane przez Republikanów, Departament Sprawiedliwości na czele którego stał Sessions blisko związany z Trumpem, ani FBI kierowane przez Comeya, wówczas także postrzeganego krytycznie⁷⁸⁰. Poza wieloma Demokratami opowiadającymi się za tym rozwiązaniem, poparli je także niektórzy Republikanie, w tym np. kongresmen Darrell Issa z Kalifornii⁷⁸¹, przewodniczący komisji Izby Reprezentantów ds. nadzoru i odpowiedzialności (głównej komisji Izby Reprezentantów w zakresie kompetencji dochodzeniowych) w latach 2011-2015, a później jej członek zwyczajny. Issa po kilku dniach wycofał się ze swoich słów⁷⁸², jednak wpierw wywołały one reakcję Białego Domu. Rzeczniczka stwierdziła wówczas, że jest zbyt wcześnie, by mówić o potrzebie wyłączenia

⁷⁷⁷ *Attorney General Sessions Statement on Recusal*, Departament Sprawiedliwości, 2 marca 2017 r., <https://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-sessions-statement-recusal> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁷⁸ Tamże.

⁷⁷⁹ *Bring on the Special Prosecutor*, aut. komitet redakcyjny, *New York Times*, 17 lutego 2017 r., <https://www.nytimes.com/2017/02/17/opinion/bring-on-the-special-prosecutor.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁸⁰ Przyczyny tejże percepcji zostaną wyjaśnione w dalszej części tego podrozdziału.

⁷⁸¹ Amy B. Wang, *Top Republican says special prosecutor should investigate Russian meddling in Trump's election*, *Washington Post*, 25 lutego 2017 r., <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2017/02/25/top-republican-says-special-prosecutor-should-investigate-russian-meddling-in-trumps-election/> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁸² W 2018 r., po tym jak Issa ogłosił, że nie będzie ubiegał się o reelekcję, Trump mianował go na szefa Agencji Handlu i Rozwoju (*United States Trade and Development Agency*, USTDA). W 2020 r. ponownie startował w wyborach i znów reprezentuje Kalifornię w Izbie Reprezentantów.

się ze sprawy prokuratora generalnego i przekazania nadzoru nad nią specjalnemu prokuratorowi⁷⁸³.

Po ogłoszeniu Sessionsa, naciski na powołanie niezależnego śledczego były kontynuowane, np. na łamach *Politico*:

Obecny Departament Sprawiedliwości powinien wziąć przykład z wcześniejszych, w tym z administracji Billa Clintona i George'a W. Busha i wyznaczyć specjalnego prokuratora do prowadzenia śledztw. Tylko wobec niezależnego prokuratora korzystającego z pełni uprawnień prokuratora generalnego możemy być pewni, że poznamy prawdę, a interesy narodu amerykańskiego będą chronione⁷⁸⁴.

Autorzy artykułu, z którego pochodzi powyższy fragment, sugerowali również, że konieczne okazać się może wzmocnienie niezależności specjalnego prokuratora, powołując go na takiej samej zasadzie, jak Fitzgeralda w 2003 r. W debacie pojawił się także argument przeciwko powołaniu specjalnego prokuratora. W artykule *The huge problem with appointing special prosecutors* opublikowanym w *Washington Post* Peter Zeidenberg, który był jednym z prokuratorów wspierających śledztwo Fitzgeralda, wskazywał na problem powołania specjalnego prokuratora, w tym przypadku wynikający z tajemnicy dochodzenia i prawdopodobieństwa utajnienia nie tylko działań, ale wniosków z całego postępowania:

Powołanie specjalnego prokuratora byłoby prawdopodobnie błędem. W rzeczy samej, powołanie takiego prokuratora mogłoby sprawić, że szczegóły wszelkich powiązań między kampanią Trumpa a Rosją pozostaną na zawsze tajemnicą. (...)

To jest model, którego domaga się obecnie wielu Demokratów: powołanie agresywnego, niezależnego i apolitycznego prokuratora, który ma zbadać możliwe powiązania między kampanią Trumpa a Rosją, podążać tropem, dokądkolwiek go zaprowadzi i ścigać każdego, kto zostanie uznany za łamiącego prawo.

Wielu jednak nie dostrzega ogromnej potencjalnej wady tego podejścia. Prokuratorzy nie są dziennikarzami i ich zadaniem nie jest informowanie opinii publicznej o wynikach prowadzonych przez nich śledztw. Ich misją jest zebranie wszystkich

⁷⁸³ John Wagner, *White House: Too early to say whether a special prosecutor should look into apparent election meddling by Russia*, *Washington Post*, 26 lutego 2017 r., <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/02/26/white-house-too-early-to-say-whether-a-special-prosecutor-should-look-into-apparent-russian-election-meddling/> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁸⁴ Norman Eisen, Noah Bookbinder, *Time for a Special Counsel in the Russiagate Scandal*, *Politico*, 3 marca 2017 r., <https://www.politico.com/magazine/story/2017/03/donald-trump-russia-contacts-special-counsel-214859/> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

istotnych faktów i ustalenie, czy popełniono przestępstwo, a jeśli tak, to czy można je udowodnić w sądzie ponad wszelką wątpliwość. Ich praca, jeśli jest wykonywana prawidłowo, odbywa się w tajemnicy. (...)

Co więcej, jest zupełnie możliwe, że mogło dojść do niewłaściwych kontaktów między kampanią Trumpa a rosyjskim wywiadem bez złamania amerykańskiego prawa. (...) Gdyby specjalny prokurator doszedł do takiego wniosku, opinia publiczna pozostałaby w całkowitej niewiedzy. Wiedzieliby tylko tyle, że po wielu miesiącach – lub co bardziej prawdopodobne, latach – śledztwa, specjalny prokurator spakował walizki i wrócił do domu. Żadnych raportów specjalnych. Żadnych konferencji prasowych w stylu Comeya. Tylko cisza radiowa.

Nie trzeba dodawać, że byłoby to wysoce niezadowolające. Społeczeństwo ma prawo ostatecznie wiedzieć, czy kampania ich prezydenta w jakikolwiek sposób koordynowała się z obcym mocarstwem – nawet jeśli koordynacja ta nie stanowiła naruszenia amerykańskiego prawa. Zachowanie może być bezprawne – nawet naganne – ale wciąż niekoniecznie musi być przestępstwo. Remedium na takie postępowanie powinno mieć charakter polityczny⁷⁸⁵.

Zeidenberg, zwracając uwagę na potrzebę poznania faktów przez opinię publiczną, opowiadał się za powołaniem specjalnej komisji śledczej przez Kongres, której nadrzędnym celem nie jest postawienie zarzutów w wypadku odkrycia przypadków złamania prawa. Podobne obawy, dotyczące niezadowolenia opinii publicznej z możliwego zatajenia faktów w przypadku śledztwa specjalnego prokuratora, wybrzmiewały z innego artykułu opublikowanego także w *Washington Post*:

Wyznaczenie specjalnego prokuratora wiąże się z ryzykiem utajenia informacji, które Demokraci i inne osoby starają się wyciągnąć na światło dzienne. Zadaniem specjalnego prokuratora jest poszukiwanie dowodów potencjalnego przestępstwa, a nie ujawnienie opinii publicznej niewłaściwego postępowania. Jeśli specjalny prokurator uzna, że nie ma wystarczających dowodów, aby postawić zarzuty karne, wszystko co zostanie zgromadzone w trakcie śledztwa, powinno zostać w ukryciu, niezależnie od tego jak bardzo byłoby to obciążające.⁷⁸⁶

⁷⁸⁵ Peter Zeidenberg, *The huge problem with appointing special prosecutors*, Washington Post, 2 marca 2017 r., https://www.washingtonpost.com/opinions/the-huge-problem-with-appointing-special-prosecutors/2017/03/02/0730b788-ff5f-11e6-8f41-ea6ed597e4ca_story.html [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

⁷⁸⁶ Derek Hawkins, *Special prosecutors: People often want them until they get them*, Washington Post, 3 marca 2017 r., <https://www.washingtonpost.com/news/morning-mix/wp/2017/03/03/the-flawed-record-of-special-prosecutors-who-create-as-much-controversy-as-they-resolve/> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

Jednocześnie jego autor zauważył, że „problem (...) polega na tym, że nie ma lepszej alternatywy [niż specjalny prokurator – przyp. M.M. Piotrowski] w sytuacjach, gdy administracja jest wzywana do przeprowadzenia dochodzenia we własnej sprawie”⁷⁸⁷. Spostrzeżenie to wydaje się być co najmniej słuszne. Pomimo instytucjonalnych niedoskonałości, w tym w zakresie niskiej transparentności dla opinii publicznej z uwagi na niejawny charakter prowadzonych działań, satysfakcja społeczna nie powinna być czynnikiem decyzyjnym w kwestii powołania prokuratora specjalnego.

V.IV.B. Dymisja dyrektora FBI

Na ostateczną decyzję o powołaniu specjalnego prokuratora w sprawie ingerencji Rosji w amerykańskie wybory prezydenckie przeważający wpływ miało niespodziewane usunięcie Comeya z pozycji dyrektora FBI przez prezydenta. Zgodnie z treścią dymisji z 9 maja, miało się to odbyć za rekomendacją prokuratora generalnego Sessionsa i Roda Rosensteina, który do tego czasu objął już stanowisko zastępcy prokuratora generalnego:

Szanowny Dyrektorze Comey:

Otrzymałem załączone listy od prokuratora generalnego i zastępcy prokuratora generalnego Stanów Zjednoczonych, rekomendujące zwolnienie cię z funkcji dyrektora Federalnego Biura Śledczego. Zaakceptowałem ich rekomendację i zostajesz niniejszym zwolniony i usunięty z urzędu ze skutkiem natychmiastowym.

Choć bardzo doceniam, że przy trzech różnych okazjach informowałeś mnie, że nie jestem objęty śledztwem, niemniej zgadzam się z oceną Departamentu Sprawiedliwości, że nie jesteś w stanie efektywnie kierować Biurem.

Istotne jest, byśmy znaleźli nowe kierownictwo dla FBI, które przywróci publiczne zaufanie i pewność odnośnie do jego kluczowej misji egzekwowania prawa.

Życzę powodzenia w przyszłych przedsięwzięciach.

Donald J. Trump⁷⁸⁸

Choć usunięcie Comeya postrzegane było jako związane z działaniami FBI wobec sztabu Trumpa, dotyczyło także innego śledztwa, rozpoczętego jeszcze w 2015 r. i koncentrującego się na wykorzystaniu przez Hillary Clinton prywatnego maila do celów

⁷⁸⁷ Tamże.

⁷⁸⁸ *Termination letter from President Trump to FBI Director James Comey*, Biały Dom, 9 maja 2017 r., <https://s3.documentcloud.org/documents/3711121/White-House-Statement-On-Firing-Of-FBI-Director.pdf> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

służbowych, gdy pełniła stanowisko sekretarz stanu w administracji Obamy. W tym wypadku to Republikanie na początku 2016 r. naciskali na powołanie specjalnego prokuratora – co jak się okazało, było przedmiotem roboczych dyskusji w FBI⁷⁸⁹ – i wyłączenie ówczesnej prokurator generalnej ze sprawy. W toku kampanii wyborczej, na początku lipca 2016 r. Comey ogłosił, że FBI nie przedstawi żadnych zarzutów kandydatce Demokratów (co Rosenstein w liście rekomendującym dymisję wskazał jako główny przykład przekroczenia uprawnień i wejście w kompetencje prokuratora generalnego⁷⁹⁰). Także wówczas Republikanie ponownie wezwali do zbadania sprawy przez niezależnego prokuratora specjalnego⁷⁹¹, jednak powołanie w tej sprawie ostatecznie nigdy się nie wydarzyło. Z kolei na koniec października, tydzień przed wyborami, Comey ogłosił, że śledztwo wobec Clinton zostało wznowione, co ona sama postrzegała później jako jedną z przyczyn wyborczej porażki⁷⁹². Już po rozpoczęciu prezydentury Trumpa, Comey składał zeznania na temat obu śledztw FBI przed komisjami Kongresu. W marcu, przed komisją Izby Reprezentantów ds. wywiadu odbyło się przesłuchanie dotyczące ingerencji Rosji w wybory. Dyrektor FBI potwierdził wówczas, że Biuro prowadzi dochodzenie w sprawie kontaktów i ewentualnej koordynacji działań między sztabem Trumpa, a przedstawicielami Rosji i jednocześnie odrzucił zarzut prezydenta⁷⁹³, jakoby przed wyborami w siedzibie jego firmy w Nowym Jorku założono podsłuch⁷⁹⁴. Z kolei w maju, przed senacką komisją

⁷⁸⁹ Co ciekawe, rozważano pomysł zarekomendowania Fitzgeralda do ponownego objęcia stanowiska specjalnego prokuratora, m.in. z uwagi na jego dobrą relację z Comeyem. Źródło: John Gerstein, *Texts: FBI considered Patrick Fitzgerald as special prosecutor for Hillary Clinton emails*, Politico, 25 stycznia 2018 r., <https://www.politico.com/story/2018/01/25/hillary-clinton-emails-patrick-fitzgerald-fbi-special-prosecutor-370489> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁹⁰ “Dyrektor mylił się, uzurpując sobie władzę prokuratora generalnego w dniu 5 lipca 2016 r. i ogłaszając swoją konkluzję, że sprawa powinna zostać zamknięta bez pociągnięcia do odpowiedzialności karnej. Takie ogłoszenie nie jest funkcją Dyrektora. Co najwyżej, Dyrektor powinien oświadczyć, że FBI zakończyło śledztwo i przedstawiło ustalenia prokuratorom federalnym.” Źródło: Deputy Attorney General Memorandum for the Attorney General, Departament Sprawiedliwości, 9 maja 2017 r., <https://s3.documentcloud.org/documents/3711121/White-House-Statement-On-Firing-Of-FBI-Director.pdf> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

⁷⁹¹ Zob. David Weigel, *GOP congressmen call for new independent counsel, to probe Clinton again*, Washington Post, 5 lipca 2016 r., <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2016/07/05/gop-congressman-calls-for-new-independent-counsel-to-probe-clinton-again/> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁹² Zob. Amy Choick, *Hillary Clinton Blames F.B.I. Director for Election Loss*, New York Times, 12 listopada 2016 r., <https://www.nytimes.com/2016/11/13/us/politics/hillary-clinton-james-comey.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁹³ *Full transcript: FBI Director James Comey testifies on Russian interference in 2016 election*, Washington Post, 21 marca 2017 r., <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/03/20/full-transcript-fbi-director-james-comey-testifies-on-russian-interference-in-2016-election/> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁹⁴ “Tweet” Donalda Trumpa (@realDonaldTrump) z 4 marca 2017 r., <https://x.com/realDonaldTrump/status/837989835818287106> [dostęp: 16.09.2024]

wymiaru sprawiedliwości, Comey bronił swojej decyzji o publicznym poinformowaniu o ponownym otwarciu śledztwa dotyczącego Clinton na tydzień przed wyborami i odpowiadał na pytania dotyczące śledztwa obejmującego sztab Trumpa⁷⁹⁵.

Do dymisji Comeya doszło zaledwie kilka dni po drugim z przesłuchań. Jak później ustalono, Trump chciał by podczas tego przesłuchania dyrektor FBI otwarcie zeznać, że dochodzeniem nie jest objęty prezydent, jednak ten pytany o tę kwestię, unikał odpowiedzi. Decyzja o dymisji Comeya została podjęta przez prezydenta 5 maja i natychmiast przygotowano treść listu adresowanego do dyrektora FBI, zaś prokurator generalny i jego zastępca mieli przygotować stosowne uzasadnienie, które dołączono do listu zawierającego dymisję⁷⁹⁶. Trumpowi szczególnie zależało, by w treści listu znalazły się słowa ostatecznie niewypowiedziane przez Comeya w trakcie przesłuchania przed senacką komisją⁷⁹⁷ – „bardzo doceniam, że przy trzech różnych okazjach informowałeś mnie, że nie jestem objęty śledztwem⁷⁹⁸ [dotyczącym kontaktów sztabu Trumpa z Rosją – przyp. M.M. Piotrowski]”⁷⁹⁹. Rekomendacje Sessionsa i Rosensteina okazały się więc być wtórne do decyzji prezydenta, a nie odwrotnie, jak to pierwotnie oficjalnie przedstawiono. Prokurator generalny i jego zastępca dowiedzieli się o decyzji prezydenta 8 maja i będąc zapytanymi o zdanie na temat dyrektora FBI, nie widzieli przeciwskażeń do jego dymisji. Rosenstein zgodził się na przygotowanie merytorycznej podstawy do usunięcia Comeya, koncentrując się w niej na śledztwie dotyczącym maili Hillary Clinton⁸⁰⁰. Sam Trump zaprzeczył oficjalnej wersji wydarzeń już dwa dni po usunięciu Comeya, stwierdzając w wywiadzie dla *NBC News*: „niezależnie od rekomendacji, zamierzałem wyrzucić Comeya wiedząc, że nie było dobrego czasu by to zrobić”⁸⁰¹. Trump przyznał jednak, że chciał postąpić w sposób odpowiedni i choć spodziewał się, że dymisja Comeya wzbudzi wątpliwości i może

⁷⁹⁵ Josh Gerstein, Austin Wright, *Comey forcefully defends 'painful' decision on Clinton probe*, Politico, 3 maja 2017 r., <https://www.politico.com/story/2017/05/03/james-comey-senate-hearing-criticism-democrats-republicans-237926> [dostęp: 16.09.2024]

⁷⁹⁶ Robert S. Mueller III, dz. cyt., Section 2, Volume II, s. 64.

⁷⁹⁷ Tamże, s. 65.

⁷⁹⁸ W pierwotnej wersji listu, przygotowanej przez Trumpa wspólnie z Stephenem Millerem, jednym z najwierniejszych, skrajnie konserwatywnych doradców prezydenta, ten fragment listu, wówczas stanowiący pierwszy akapit, miał następujące brzmienie: „Choć bardzo doceniam, że przy trzech różnych okazjach informowałeś mnie, że nie jestem objęty śledztwem dotyczącym sfabrykowanych i motywowanych politycznie zarzutów o relacje Trump-Rosja w związku z wyborami prezydenckimi w 2016 r...”. Źródło: Robert S. Mueller III, dz. cyt., Section 2, Volume II, s. 65.

⁷⁹⁹ *Termination letter from President Trump...* dz. cyt.

⁸⁰⁰ Robert S. Mueller III, dz. cyt., Section 2, Volume II, s. 66-67.

⁸⁰¹ Cyt. za: Robert S. Mueller III, dz. cyt., Section 2, Volume II, s. 73, tłum. własne.

wydłużyć śledztwo prowadzone przez FBI, oczekiwał jednak jego kontynuacji po objęciu kierownictwa przez nowego dyrektora Biura⁸⁰².

Pomimo nieprzychylnego nastawienia Demokratów do Comeya z uwagi na jego postępowanie w związku ze śledztwem FBI dotyczącym Hillary Clinton, decyzja o jego dymisji wzbudziła oburzenie większości z nich. Postrzegali ją wyłącznie w kontekście śledztwa dotyczącego ingerencji Rosji w wybory prezydenckie i powiązań sztabu Trumpa. Wskazywali na podobny kontekst sytuacji jak w wypadku serii dymisji w Departamencie Sprawiedliwości w trakcie afery Watergate i nawoływali do natychmiastowego powołania specjalnego prokuratora przez nadzorującego sprawę zastępcę prokuratora generalnego⁸⁰³. Aż 140 Demokratów otwarcie opowiedziało się za wyznaczeniem prokuratora specjalnego, zaś kolejnych 84 popierało niezależne śledztwo przeprowadzone przez Kongres⁸⁰⁴.

Z kolei dla Republikanów usunięcie Comeya przez Donalda Trumpa nie było powodem do oburzenia. Poza samym utrzymaniem partyjnej jedności i stawianiem w obronie działań prezydenta – 98 Republikanów poparło decyzję bądź zabrało głos neutralny dla sprawy, wątpliwości wyraziło 42, a tylko 7 wezwało do niezależnego śledztwa Kongresu bądź wyznaczenia specjalnego prokuratora, zaś 141 w ogóle nie zajęło stanowiska⁸⁰⁵ – część konserwatystów pamiętała Comeyowi (wówczas w roli zastępcy prokuratora generalnego) powołanie w 2003 r. Fitzgeralda na specjalnego prokuratora⁸⁰⁶. W ich ocenie tamto śledztwo negatywnie odbiło się na sprawczości administracji Busha i wyborczej kondycji Partii Republikańskiej. Wśród Republikanów pojawiły się jednak pojedyncze głosy zaniepokojenia okolicznościami i czasem w jakim Trump zdecydował się zdymisjonować dyrektora FBI. Obawy wyrażali m.in. przewodniczący senackiej

⁸⁰² Tamże, s. 73.

⁸⁰³ Scott Detrow, *'Nothing Less Than Nixonian': Democrats React To Comey Firing*, NPR, 9 maja 2017 r., <https://www.npr.org/2017/05/09/527677009/nothing-less-than-nixonian-democrats-react-to-comey-firing> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁰⁴ *How Every Lawmaker Has Reacted to Comey's Firing So Far*, New York Times, <https://www.nytimes.com/interactive/2017/05/10/us/politics/congress-statements-comey.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁰⁵ Tamże.

⁸⁰⁶ Josh Gerstein, *The fraught political history of special prosecutors*, Politico, 2 marca 2017 r., <https://www.politico.com/story/2017/03/special-prosecutors-political-history-235610> [dostęp: 16.09.2024]

komisji ds. wywiadu Richard Burr i przewodniczący senackiej komisji spraw zagranicznych Bob Corker, a także senatorowie John McCain i Ben Sasse⁸⁰⁷.

V.IV.C. Mianowanie specjalnego prokuratora

17 maja zastępca prokuratora generalnego Rod Rosenstein ogłosił, że powołał byłego dyrektora FBI Roberta Muellera na specjalnego prokuratora nadzorującego śledztwo dotyczące ingerencji Rosji w wybory prezydenckie i kontakty sztabu Trumpa z Rosjanami.

Pełniąc obowiązki prokuratora generalnego stwierdziłem, że w interesie publicznym leży skorzystanie z moich uprawnień i wyznaczenie specjalnego prokuratora, który przejmie odpowiedzialność za tę sprawę. (...)

Moja decyzja nie stanowi przyznania, że doszło do przestępstwa lub że jakiegokolwiek ściganie przestępstw jest uzasadnione. Nie podjąłem takich ustaleń. To co ustaliłem, to że w oparciu o wyjątkowe okoliczności interes publiczny wymaga ode mnie, abym powierzył dochodzenie osobie, która jest w pewnym stopniu niezależna od zwykłej struktury dowodzenia. (...)

Ustaliłem, że prokurator specjalny jest niezbędny, aby naród amerykański mógł mieć pełne zaufanie do wyniku [śledztwa – przyp. M.M. Piotrowski]. Nasz naród opiera się na rządach prawa i społeczeństwo musi mieć pewność, że urzędnicy państwowi uczciwie stosują prawo. Specjalny prokurator Mueller będzie dysponował wszelkimi odpowiednimi zasobami, aby przeprowadzić dokładne i kompletne dochodzenie i mam pewność, że będzie kierował się faktami, przestrzegał prawa i dojdzie do sprawiedliwych wniosków.⁸⁰⁸

Choć wezwania do wyznaczenia specjalnego prokuratora były powszechne, podjęcie tej decyzji przez Rosensteina, sprawującego nadzór nad śledztwem w sprawie rosyjskiej ingerencji, okazało się być zaskoczeniem zarówno dla krytyków prezydenta, jak i samego Trumpa. Według relacji przedstawionej w raporcie ze śledztwa, reakcja prezydenta na wieść o mianowaniu prokuratora specjalnego przez Rosensteina, przekaza mu bezpośrednio przez prokuratora generalnego Sessionsa, brzmiała: „O Boże. To okropne. To koniec mojej prezydentury. Mam przejebane.”⁸⁰⁹. Trump zażądał też rezygnacji

⁸⁰⁷ Tom LoBianco, *Comey firing troubles top Republican lawmakers*, CNN, 10 maja 2017 r., <https://edition.cnn.com/2017/05/09/politics/republican-response-comey-fired/index.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁰⁸ Cyt. za: *Appointment of Special Counsel*, Biuro Zastępcy Prokuratora Generalnego – Departament Sprawiedliwości, 17 maja 2017 r., <https://www.justice.gov/opa/pr/appointment-special-counsel> [dostęp: 6.07.2024], tłum. własne.

⁸⁰⁹ Cyt. za: Robert S. Mueller III, dz. cyt., Section 2, Volume II, s. 78, tłum. własne.

Sessionsa ze stanowiska prokuratora generalnego, na którą ten przystał, choć ostatecznie do niej nie doszło.

Mueller cieszył się opinią apolitycznego państwowca⁸¹⁰, z uwagi na sprawowanie stanowiska dyrektora FBI za prezydentur Busha i Obamy. Dowodem wysokiej oceny pracy Muellera na tym stanowisku może być fakt, iż Obama zdecydował się na wydłużenie dziesięcioletniej letniej kadencji Muellera o kolejne dwa lata⁸¹¹. Jego wcześniejsza kariera także była związana z Departamentem Sprawiedliwości – był m.in. jednym z zastępców prokuratora generalnego (*Assistant Attorney General*) oraz prokuratorem federalnym dla północnej Kalifornii. Wiadomość o mianowaniu Muellera została dobrze odebrana po obu stronach sceny politycznej. Magazyn *New Yorker* opublikował artykuł o reakcjach Kongresu, tytułując go „Robert Mueller: najmilej widziany specjalny prokurator”⁸¹². Sprawujący funkcję spikera Izby Reprezentantów Paul Ryan z Partii Republikańskiej pochwalił wybór Muellera jako umożliwiający przeprowadzenie dokładnego i niezależnego śledztwa. Także przewodniczący senackiej komisji ds. wywiadu z obu partii, Republikanin Richard Burr i Demokrat Mark Warner, wydali wspólne oświadczenie, w którym poparli decyzję, wskazując na pewność uczciwości i politycznej niezależności kontynuowanego śledztwa⁸¹³. Z kolei lider Demokratów w Senacie Chuck Schumer stwierdził, że po mianowaniu Muellera ma „znacznie większą pewność, że dochodzenie podąży teraz za faktami, niezależnie dokąd będą one prowadzić”⁸¹⁴. Część Demokratów obawiała się jednak śledztwa prowadzonego przez specjalnego prokuratora, choć niezależnego do pewnego stopnia, to jednak podległego kierownictwu Departamentu Sprawiedliwości, a zatem także woli prezydenta. Z tego powodu do wszczęcia niezależnego dochodzenia przez Kongres wzywała m.in. Nancy Pelosi, była spikerka Izby

⁸¹⁰ Bob Bauer & Jack Goldsmith, dz. cyt., s. 173.

⁸¹¹ Mueller objął stanowisko dyrektora FBI 4 września 2001 r., tydzień przed zamachami terrorystycznymi z 11 września, które poważnie naruszyły autorytet Biura – na tyle, że debatowano nad jego rozwiązaniem, jako nieskutecznej agencji kontrwywiadowczej. Mueller utrzymał działalność FBI i zreformował je, doprowadzając do odbudowy reputacji tej służby federalnej.

⁸¹² Zob. John Cassidy, *Robert Mueller: A Most Welcome Special Counsel*, *New Yorker*, 17 maja 2017 r., <https://www.newyorker.com/news/john-cassidy/robert-mueller-a-most-welcome-special-counsel> [dostęp: 16.09.2024]

⁸¹³ Pete Williams, Ken Dilanian, *Special Counsel Will Take Over FBI Russia Campaign Interference Investigation*, *NBC News*, 18 maja 2017 r., <https://www.nbcnews.com/politics/politics-news/special-counsel-will-take-over-fbi-russia-campaign-interference-investigation-n761271> [dostęp: 16.09.2024]

⁸¹⁴ Cyt. za: Terri Rugar, *Democratic leaders respond to Mueller's appointment*, *Washington Post*, 18 maja 2017 r., <https://www.washingtonpost.com/politics/2017/live-updates/trump-white-house/trump-comey-and-russia-how-key-washington-players-are-reacting/pelosi-calls-muellers-appointment-a-first-step/> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

Reprezentantów⁸¹⁵, stwierdzając, że śledztwo prowadzone przez specjalnego prokuratora „nie może zastąpić prawdziwie niezależnej, zewnętrznej komisji, całkowicie wolnej od ingerencji administracji Trumpa”⁸¹⁶.

Uwarunkowaniem decyzji o powołaniu specjalnego prokuratora było zawodowe przekonanie zastępcy prokuratora generalnego o konieczności przeprowadzenia niezależnego śledztwa. Rosenstein, choć został mianowany na to stanowisko przez Trumpa, był zawodowym prokuratorem od ponad 20 lat związanym z Departamentem Sprawiedliwości. Przed otrzymaniem tej nominacji przez 12 lat sprawował stanowisko prokuratora federalnego dla stanu Maryland (mianowany przez George’a W. Busha w 2005 r., kontynuował jego sprawowanie przez całą prezydenturę Baracka Obamy), a wcześniej zdobywał doświadczenie m.in. w zespole specjalnego prokuratora Starra⁸¹⁷. Postępowanie Rosensteina wynikało z dwóch przyczyn. Pierwszą z nich było utworzenie przez Białą Dom fałszywej narracji o odwołaniu Comeya z powodu rekomendacji kierownictwa Departamentu Sprawiedliwości. Niezadowolenie w tej kwestii wyrażali w kontaktach z urzędnikami Białego Domu obaj Sessions i Rosenstein dzień po dymisji Comeya, a jeszcze przed telewizyjnym wywiadem prezydenta⁸¹⁸. Drugą były odkryte przez Rosensteina próby nacisków Trumpa na Comeya w lutym, tuż po opuszczeniu administracji przez Flynna, by ten zakończył śledztwo dotyczące ingerencji Rosji w wybory⁸¹⁹, a także późniejsze naciski, by dyrektor FBI publicznie stwierdził, że prezydent nie jest objęty śledztwem⁸²⁰.

Rosenstein podejmując decyzję o powołaniu specjalnego prokuratora nie zdecydował się jednak na wyłączenie zastosowanie przepisów przyjętych w 1999 r. – Ogólne uprawnienia specjalnego prokuratora (28. C.F.R. 600). Podobnie jak w przypadku powołania Fitzgeralda w 2003 r., również odwołał się do nadrzędnych przepisów 28 U.S.C. §§ 509, 510 i 515. Nie pominął jednak całkowicie szczegółowych regulacji odnoszących

⁸¹⁵ Piastowała to stanowisko jako pierwsza kobieta w latach 2007-2011, a także później w latach 2019-2023 po zdobyciu przez Partię Demokratyczną większości w Izbie Reprezentantów w wyborach w 2018 r. i 2020 r.

⁸¹⁶ Cyt. za: Kathryn Watson, *Congress reacts to Robert Mueller's appointment as special counsel*, CBS News, 17 maja 2018 r., <https://www.cbsnews.com/news/congress-reacts-to-news-that-former-fbi-director-robert-mueller-will-head-fbi-russia-probe/> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

⁸¹⁷ Andrew Coan, dz. cyt., s. 105.

⁸¹⁸ Robert S. Mueller III, dz. cyt., Section 2, Volume II, s. 72.

⁸¹⁹ Tamże, s. 40.

⁸²⁰ Tamże, s. 57-59.

się do specjalnego prokuratora, wskazując na obowiązywanie części przepisów z Części 600 28. Tytułu Kodeksu Przepisów Federalnych: paragrafy od 600.4 do 600.10.

Powołanie specjalnego prokuratora
do zbadania rosyjskiej ingerencji
w wybory prezydenckie w 2016 r. i pochodnych kwestii

Na mocy powierzonych mi uprawnień jako pełniącemu obowiązki prokuratora generalnego, włączając 28 U.S.C. §§ 509, 510 i 515, w celu wywiązania się z moich obowiązków do prowadzenia nadzoru i zarządzania Departamentem Sprawiedliwości i by zapewnić kompletne i dokładne śledztwo w sprawie prób ingerencji rosyjskiego rządu w wybory prezydenckie w 2016 r., niniejszym zarządzam co następuje:

- a) Robert S. Mueller III jest powołany do służby jako prokurator specjalny Departamentu Sprawiedliwości Stanów Zjednoczonych.
- b) Specjalny prokurator jest uprawniony do prowadzenia śledztwa potwierdzonego przez ówczesnego dyrektora FBI Jamesa B. Comey'a w zeznaniu przed stałą komisją Izby Reprezentantów ds. wywiadu 20 marca 2017 r., w tym:
 - i. Jakichkolwiek powiązań i/lub koordynacji pomiędzy rosyjskim rządem a osobami związanymi z kampanią prezydenta Donalda Trumpa; i
 - ii. Jakichkolwiek spraw, które wyniknęły bądź mogą wynikać ze śledztwa; i
 - iii. Jakichkolwiek innych kwestii w zakresie 28 C.F.R. § 600.4(a)⁸²¹.
- c) Jeżeli specjalny prokurator uzna to za konieczne i zasadne, specjalny prokurator może prowadzić postępowania w sprawie przestępstw federalnych wynikających z dochodzenia w tychże kwestiach.
- d) Specjalnego prokuratora obowiązują sekcje od 600.4 do 600.10 28. Tytułu Kodeksu Przepisów Federalnych.

Rod J. Rosenstein
p.o. prokuratora generalnego⁸²²

⁸²¹ 28 C.F.R. § 600.4(a) – *Pierwotna jurysdykcja*. Jurysdykcję specjalnego prokuratora określa prokurator generalny. Specjalny prokurator otrzyma konkretne sprawozdanie rzeczowe dotyczące sprawy, która ma być zbadana. Jurysdykcja specjalnego prokuratora obejmuje również uprawnienia do prowadzenia dochodzeń i ścigania przestępstw federalnych popełnionych w trakcie i z zamiarem ingerencji w dochodzenie specjalnego prokuratora, takich jak krzywoprzysięstwo, utrudnianie działań wymiaru sprawiedliwości, niszczenie dowodów i zastraszanie świadków; oraz do składania odwołań wynikających ze sprawy będącej przedmiotem dochodzenia i/lub ścigania.

⁸²² *Appointment of Special Counsel to investigate Russian interference with the 2016 presidential election and related matters*, Biuro Zastępcy Prokuratora Generalnego – Departament Sprawiedliwości, 17 maja 2017 r., [w:] Robert S. Mueller III, dz.cyt., Appendix A, s. A-1, tłum. własne.

Jak wskazują Bauer i Goldsmith, za decyzją Rosensteina o niepełnym zastosowaniu przepisów o specjalnym prokuratorze i powołaniu go w oparciu o nadrzędne uprawnienia nadane prokuratorowi generalnemu stał najprawdopodobniej charakter sprawy. Przepisy 28 C.F.R. 600.1 wskazują, że „Prokurator generalny (...) wyznaczy specjalnego prokuratora, gdy stwierdzi, że dochodzenie w sprawie karnej jest uzasadnione...”. Tymczasem sprawa rosyjskiej ingerencji w wybory prezydenckie i kontaktów sztabu Trumpa z Rosją, jako już prowadzona, miała przede wszystkim charakter kontrwywiadowczy i niekoniecznie musiała wiązać się postępowaniem kryminalnym⁸²³.

V.IV.D. Próby odwołania prokuratora specjalnego i prokuratora generalnego

Choć krytyka skierowana wobec specjalnego prokuratora była już znana we wcześniejszych przypadkach dochodzeń, podejście prezydenta Trumpa do Muellera i jego działań stanowiło jedno z najpoważniejszych wyzwań w historii śledztw specjalnych prokuratorów. Bez wątplenia naciski Nixona na odwołanie specjalnego prokuratora były najpoważniejsze w skutkach, ponieważ doszło wówczas do usunięcia Coxa, po wcześniejszej dymisji prokuratora generalnego i jego zastępcy. Były to jednak zakulisowe działania i nie towarzyszyły im próby wpłynięcia na opinię publiczną, jak miało to miejsce za prezydentury Trumpa.

Po tym jak prokurator specjalny przejął kontrolę nad dochodzeniem, Trump starał się doprowadzić do usunięcia Muellera ze stanowiska. Początkowo prezydent próbował wskazać na konflikt interesów, za przyczynę którego podawany był fakt rozważania Muellera do objęcia pozycji nowego dyrektora FBI, praca w firmie adwokackiej, z którą związany był m.in. zięć prezydenta Jared Kushner (Mueller odszedł z firmy z chwilą objęcia stanowiska specjalnego prokuratora), czy nawet kwestionowanie przez Muellera pewnych opłat związanych z członkostwem w jednym z klubów golfowych Trumpa. Doradcy prezydenta nie byli jednak zdania, by którykolwiek z tych powodów stanowił faktyczny konflikt interesów, a 23 maja Departament Sprawiedliwości potwierdził, że poprzednie zatrudnienie Muellera nie narusza zasad etyki pracy⁸²⁴. W czerwcu w mediach zaczęły pojawiać się relacje, opierające się na doniesieniach z Białego Domu, o rozważaniu przez prezydenta usunięcia specjalnego prokuratora⁸²⁵. Po opublikowaniu przez *Washington Post* artykułu o tym, że śledztwo specjalnego prokuratora obejmuje też wątek

⁸²³ Bob Bauer & Jack Goldsmith, dz. cyt., s. 173.

⁸²⁴ Robert S. Mueller III, dz. cyt., Section 2, Volume II, s. 80-81.

⁸²⁵ Tamże, s. 83.

prób utrudniania działań wymiaru sprawiedliwości przez prezydenta (poprzez naciski na Comeya i jego późniejsze usunięcie)⁸²⁶, Trump polecił radcy Białego Domu Donowi McGahnowi wywarcie presji na Departament Sprawiedliwości i usunięcie Muellera ze śledztwa. Ten jednak nie podjął działań, rozważając odejście z administracji⁸²⁷. Na początku 2018 r. media opublikowały doniesienia o poleceniu wydanym McGahnowi przez Trumpa⁸²⁸. Prezydent domagał się publicznego sprostowania ze strony radcy i zaprzeczenia, jakoby kiedykolwiek zwrócił się z takim żądaniem, grożąc mu zwolnieniem – na co McGahn odmówił⁸²⁹.

Po niepowodzeniu działań mających na celu odsunięcie Muellera od śledztwa, także w czerwcu 2017 r. prezydent podjął starania, by doprowadzić do ustąpienia prokuratora generalnego Sessionsa. W zadanie to zaangażowany został były szef sztabu wyborczego Trumpa, Corey Lewandowski. Jak wynika z notatki Lewandowskiego, Trump podyktował mu sugerowaną treść dymisji Sessionsa:

Wiem, że wyłączyłem się z pewnych spraw związanych ze specyficznymi obszarami. Lecz nasz prezydent... jest traktowany niesprawiedliwie. Nie powinien mierzyć się ze specjalnym prokuratorem, ponieważ nie zrobił niczego złego. Uczestniczyłem w jego kampanii przez dziewięć miesięcy, żadni Rosjanie nie mieli z tym nic wspólnego. Wiem to na pewno, bo tam byłem. Nie zrobił nic złego poza przeprowadzeniem najlepszej kampanii w amerykańskiej historii.⁸³⁰

Lewandowski początkowo próbował samodzielnie przekazać wiadomość prokuratorowi generalnemu, a gdy okazało się to niemożliwe, podjął kolejną próbę za pośrednictwem urzędników Białego Domu, jednak także nieskuteczną. W lipcu Trump naciskał w tej samej kwestii na szefa personelu Białego Domu Reince'a Priebusa, chcąc

⁸²⁶ Zob. Devlin Barrett, *Special counsel is investigating Trump for possible obstruction of justice, officials say*, Washington Post, 14 czerwca 2017 r., https://www.washingtonpost.com/world/national-security/special-counsel-is-investigating-trump-for-possible-obstruction-of-justice/2017/06/14/9ce02506-5131-11e7-b064-828ba60fbb98_story.html [dostęp: 16.09.2024]

⁸²⁷ Robert S. Mueller III, dz. cyt., Section 2, Volume II, s. 85-87.

⁸²⁸ Zob. Michael S. Schmidt, Maggie Haberman, *Trump Ordered Mueller Fired, but Backed Off When White House Counsel Threatened to Quit*, New York Times, 25 stycznia 2018 r., <https://www.nytimes.com/2018/01/25/us/politics/trump-mueller-special-counsel-russia.html> [dostęp: 16.09.2024] oraz Rosalind S. Helderman, Josh Dawsey, *Trump moved to fire Mueller in June, bringing White House counsel to the brink of leaving*, Washington Post, 26 stycznia 2018 r., https://www.washingtonpost.com/politics/trump-moved-to-fire-mueller-in-june-bringing-white-house-counsel-to-the-brink-of-leaving/2018/01/25/9184a49e-0238-11e8-bb03-722769454f82_story.html [dostęp: 16.09.2024]

⁸²⁹ Robert S. Mueller III, dz. cyt., Section 2, Volume II, s. 113.

⁸³⁰ Tamże, s. 91, tłum. własne.

doprowadzić do natychmiastowej rezygnacji Sessionsa. Priebus wyperswadował jednak prezydentowi to działanie, wskazując, że dymisja Sessionsa najprawdopodobniej pociągnie do rezygnacji także Rosensteina oraz drugą z zastępców prokuratora generalnego (*Associate Attorney General*) Rachel Brand⁸³¹. Po niepowodzeniach usunięcia ze stanowisk specjalnego prokuratora oraz prokuratora generalnego, Trump dążył do przekonania Sessionsa, by ten odstąpił od wyłączenia się ze sprawy i przejął formalny nadzór nad dochodzeniem Muellera. Te działania także nie przyniosły rezultatu, w związku z czym publiczna krytyka prokuratora generalnego przez prezydenta była kontynuowana. Ostatecznie Sessions zrezygnował ze stanowiska na prośbę prezydenta, tuż po wyborach połówkowych do Kongresu w listopadzie 2018 r. Tymczasowo obowiązki prokuratora generalnego objął Matthew Whitaker, a następnie, po zatwierdzeniu nominacji przez Senat w lutym 2019 r., William Barr, który był prokuratorem generalnym także za prezydentury George’a H. W. Busha (kilkukrotnie wspomniany w rozdziale III tej pracy). Śledztwo Muellera było kontynuowane, bez dalszych ujawnionych prób wpłynięcia na nie bądź doprowadzenia do usunięcia samego specjalnego prokuratora.

V.IV.E. Inicjatywy zmiany przepisów o specjalnym prokuratorze

Nieprzychylnie nastawienie prezydenta Trumpa do specjalnego prokuratora Muellera, a także zdymisjonowanie Comeya postrzegane jako próba utrudniania śledztwa FBI doprowadziły do debaty nad wzmocnieniem ochrony specjalnego prokuratora, przede wszystkim przed nieuzasadnionym bądź motywowanym politycznie zwolnieniem. W latach 2017-2019 w obu izbach Kongresu przedstawiono kilka niezależnych od siebie projektów legislacyjnych, w których proponowano m.in. różne metody zapewnienia dodatkowej ochrony i niezależności prokuratora specjalnego od prokuratora generalnego i pośrednio od prezydenta. Należy podkreślić, że przyjęcie i wejście w życie któregośkolwiek z projektów legislacyjnych związanych z przepisami o specjalnym prokuratorze stanowiłoby systemowe wzmocnienie. Wynikałoby to z faktu, iż podstawą prawną dla obowiązujących obecnie przepisów o specjalnym prokuratorze (28 C.F.R. 600) są wewnętrzne regulacje władzy wykonawczej, w tym wypadku Departamentu Sprawiedliwości i to w gestii prokuratora generalnego leży ich ewentualna zmiana. Przyjęcie tych przepisów na mocy ustawy wymagałoby współpracy władzy ustawodawczej – zgody wyrażonej zwykłą większością głosów przez obie izby Kongresu – i władzy

⁸³¹ Tamże, s. 95-96.

wykonawczej, wynikającej z konieczności podpisania ustawy przez prezydenta i stanowiłoby dodatkowe zabezpieczenie na wypadek chęci ich ewentualnej zmiany bądź zniesienia w przyszłości.

Projekt ustawy *TRUMP Special Counsel Act*⁸³² złożony w Izbie Reprezentantów przewidywał rozszerzenie obowiązujących przepisów i dodanie do przesłanek do powołania prokuratora specjalnego „niezwykłej okoliczności” zawsze, gdy dochodzenie kryminalne objęłoby „prezydenta, wiceprezydenta, ich partnerki lub dzieci oraz organizacje, przedsiębiorstwa i podmioty będące własnością, pod kontrolą lub działające w interesie prezydenta lub wiceprezydenta”, a także gdy śledztwo dotyczyłoby „osób lub podmiotów kontrolowanych bądź sprzymierzonych z obcym państwem, które to współpracowałyby z osobami, organizacjami lub podmiotami powiązanymi z prezydentem lub wiceprezydentem”. Po złożeniu projekt nie został poddany dalszym pracom w komisji wymiaru sprawiedliwości.

W 2017 r. w Senacie złożone zostały dwa projekty ustaw ograniczające możliwość usunięcia specjalnego prokuratora. Pierwszy z nich – *Special Counsel Independence Protection Act*⁸³³ – zakładał możliwość usunięcia specjalnego prokuratora wyłącznie po złożeniu przez prokuratora generalnego pozwu do sądu federalnego dla Dystryktu Kolumbii i stwierdzeniu przez niego (bądź Sąd Najwyższy w drodze apelacji) niewłaściwego postępowania, zaniedbania obowiązków, niezdolności do pracy, konfliktu interesów lub innych przyczyn, które stanowiłyby naruszenie zasad Departamentu Sprawiedliwości przez prokuratora specjalnego. Był to więc ten sam zakres jaki znajduje się w obowiązujących przepisach 28 C.F.R. 600, jednak wymagałby on stwierdzenia przez sąd, a sam ten proces wynikałby z prawa przyjętego na mocy ustawy. Drugi projekt – *Special Counsel Integrity Act*⁸³⁴ – przewidywał możliwość usunięcia specjalnego prokuratora także wyłącznie w tych samych przypadkach co w obowiązujących przepisach, zakładał jednak, że odwołany z tych przyczyn specjalny prokurator miałby możliwość wniesienia pozwu dotyczącego decyzji prokuratora generalnego do właściwego sądu federalnego, a ten w ciągu 14 dni miałby rozstrzygnąć, czy usunięcie prokuratora generalnego było zasadne, czy też powinien wrócić na stanowisko. Opinię o obu tych

⁸³² *Trusted, Reliable, Unquestioned Method of Procedure for Special Counsel Appointment, Limitations, and Powers Act of 2017*, H.R. 2444, 115th Congress (2017).

⁸³³ *To limit the removal of a special counsel, and for other purposes*, S. 1735, 115th Congress (2017).

⁸³⁴ *To ensure independent investigations by allowing judicial review of the removal of the special counsel, and for other purposes*, S. 1741, 115th Congress (2017).

projektach przedstawił przed senacką komisją wymiaru sprawiedliwości doktor nauk prawnych na Uniwersytecie w Chicago, Eric Posner:

Oba te senackie projekty ustaw stanowią rozsądną reakcję na to uchybienie [nieprzedłużenie przepisów o niezależnym prokuratorze specjalnym w 1999 r. – przyp. M.M. Piotrowski], które pozostawiło władzy wykonawczej nadzorowanie własnego szefa. Projekty ustaw nie przywracają niezależnego prokuratora specjalnego (*Independent Counsel*), ale zapewniają specjalnemu prokuratorowi (*Special Counsel*), stanowiącego twór regulacji władzy wykonawczej, rozsądną dodatkową ochronę pracy w postaci sądowej kontroli już istniejącego w regulacjach przepisu dotyczącego usunięcia. Ta warstwa bezpieczeństwa nie kolidowałaby z władzą wykonawczą, lecz raczej ją wzmocniła, zapewniając opinię publiczną, że funkcjonariusze państwowi, w tym sam prezydent, nie stoją ponad prawem.⁸³⁵

Ponieważ żaden z projektów nie został poddany pod głosowanie, w kolejnej sesji Kongresu połączono je. Projekt ustawy *Special Counsel Independence and Integrity Act*⁸³⁶ z 2019 r. wprowadzał nową część przepisów, skupioną wokół procedury odwołania prokuratora specjalnego, stanowiącą fuzję zaproponowanych wcześniej rozwiązań, a także doprecyzował obowiązujące przepisy o specjalnym prokuratorze. Nowym proponowanym rozwiązaniem miała być możliwość wniesienia pozwu przez specjalnego prokuratora do sądu federalnego dla Dystryktu Kolumbii w ciągu 10 dni od pisemnego otrzymania decyzji o usunięciu ze stanowiska przez prokuratora generalnego. Następnie sąd miał rozpatrzyć sprawę w ciągu 14 dni, rozstrzygając o zasadności dymisji i ewentualnym powrocie na urząd. Projekt ustawy zakładający wyłącznie wprowadzenie nowych przepisów dotyczących odwołania prokuratora specjalnego w zakresie identycznym co powyższy projekt senacki (i o tej samej nazwie)⁸³⁷ został złożony w Izbie Reprezentantów w tym samym dniu. Ostatecznie jednak także te projekty nie zostały poddane pod głosowanie, a regulacje o specjalnym prokuratorze pozostały niezmienione.

⁸³⁵ *Statement of Eric A. Posner, Hearing Before the Senate Committee on the Judiciary: “Special Counsels and the Separation of Power”*, Komisja wymiaru sprawiedliwości Senatu USA, 26 września 2017 r., <https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/09-26-17%20Posner%20Testimony.pdf> [dostęp: 16.09.2024]

⁸³⁶ *To ensure independent investigations and judicial review of the removal of a special counsel, and for other purposes*, S. 71, 116th Congress (2019).

⁸³⁷ *To ensure independent investigations and judicial review of the removal of a special counsel, and for other purposes*, H.R. 197, 116th Congress (2019).

V.IV.F. Konkluzje z dochodzenia Muellera i jego konsekwencje

Śledztwo Muellera zakończyło się w marcu 2019 r., a sam prokurator specjalny zakończył pracę 29 maja 2019 r. Dochodzenie potwierdziło wcześniejsze doniesienia służb wywiadowczych o ingerencji Rosji w wybory. Działania te opierały się głównie na kampaniach dezinformacyjnych w mediach społecznościowych i atakach, w wyniku których wykradziono, a następnie upubliczniono wiadomości mailowe DNC⁸³⁸. Śledztwo nie ujawniło jednak dowodów na świadomą współpracę członków sztabu Trumpa z Rosją, której celem miałyby być wpłynięcie na wynik wyborów, ani tym bardziej wiedzy prezydenta Trumpa na temat takiejże współpracy⁸³⁹. Coan zwraca jednak uwagę, że w ciągu siedmiu miesięcy poprzedzających wybory w listopadzie 2016 r., łącznie doszło do osiemnastu kontaktów, często niezależnych od siebie, między osobami związanymi z władzami Rosji i Władimirem Putinem, a ludźmi z kampanii Trumpa, którzy to często wpięrow zaprzeczali, by do nich w ogóle doszło⁸⁴⁰.

W toku dochodzenia Mueller wraz z zespołem prokuratorów wniósł zarzuty wobec tzw. rosyjskiej farmy trolli *Internet Research Agency* i dwóch innych powiązanych firm wraz z ich właścicielem, Jewgienijem Prigożynem⁸⁴¹. Zarzuty postawiono też dwunastu innym Rosjanom związanym z rosyjskim wywiadem, choć z wiadomych względów proces nigdy się nie odbył. Manafort został skazany na 7,5 roku więzienia za fałszowanie dokumentacji finansowej i ukrywanie dochodu, zaś Stone za złożenie fałszywych zeznań przed Kongresem, dotyczących jego kontaktów z WikiLeaks. Na współpracę i przyznanie się do winy zdecydowali się Flynn i Papadopoulos, a także zastępca Manaforta, Robert Gates (wszyscy trzej z zarzutami złożenia fałszywych zeznań) i osobisty prawnik Trumpa, Michael Cohen, oskarżony o naruszenie przepisów podatkowych i bankowych, finansowania kampanii wyborczej oraz złożenie fałszywych zeznań. Zarzuty postawiono jeszcze pięciu innym osobom, bez istotnego znaczenia dla tematyki tej pracy⁸⁴².

⁸³⁸ Robert S. Mueller III, dz. cyt., Section 2, Volume II, s. 174-176.

⁸³⁹ Mateusz M. Piotrowski, *Zakończenie śledztwa Muellera – implikacje dla polityki wewnętrznej i zagranicznej USA*, Biuletyn PISM nr 45 (1793), 16 kwietnia 2019 r., https://www.pism.pl/publikacje/Zako_czenie_ledztwa_Muellera___implikacje_dla_polityki_wewn_trznej_i_zagranicznej_USA [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁴⁰ Andrew Coan, dz. cyt., s. 103.

⁸⁴¹ Prigożyn jest lepiej znany jako nieżyjący już założyciel zbrojnej formacji w służbie rosyjskich sił zbrojnych – Grupy Wagnera.

⁸⁴² Informacje w tym akapicie pochodzą z: Ryan Teague Beckwith, *Here Are All of the Indictments, Guilty Pleas and Convictions From Robert Mueller's Investigation*, Time, 15 listopada 2019 r., <https://time.com/5556331/mueller-investigation-indictments-guilty-pleas/> [dostęp: 16.09.2024]

Po zakończeniu działań w śledztwie, Mueller 22 marca 2019 r. przekazał prokuratorowi generalnemu szczegółowy, poufny raport z dochodzenia, zgodnie z przepisami wynikającymi z 28 C.F.R. 600.8(c). Następnie Barr, wypełniając zobowiązanie z 28 C.F.R. 600.9(a)(3), powiadomił liderów komisji wymiaru sprawiedliwości obu izb Kongresu (w liście upublicznionym przez Departament Sprawiedliwości) o zakończeniu śledztwa i najważniejszych ustaleniach zawartych w raporcie specjalnego prokuratora. Jak wskazał na początku listu, „choć mój przegląd trwa, wierzę, że w interesie publicznym jest opisanie raportu i podsumowanie głównych konkluzji do których doszedł specjalny prokurator oraz rezultatów jego dochodzenia”⁸⁴³. Główną konkluzją przekazaną przez prokuratora generalnego był fakt, iż prokurator specjalny nie rekomendował przedstawienia jakichkolwiek nowych zarzutów, poza postawionymi w toku śledztwa. Barr w tym zakresie przytoczył fragment raportu specjalnego prokuratora: „choć niniejszy raport nie stwierdza, że prezydent dopuścił się przestępstwa, również go nie oczyszcza”⁸⁴⁴. W związku z brakiem rekomendacji ze strony prokuratora specjalnego, Barr zdecydował o niestawianiu oskarżeń prezydentowi w oparciu o przedstawione fakty. Miało to oznaczać, że Mueller nie doszukał się przypadków naruszenia prawa przez prezydenta – za które zgodnie z nadal obowiązującą wykładnią nie mógłby być prawnie skazany, ale Kongres mógłby pociągnąć go do odpowiedzialności poprzez procedurę impeachmentu i usunięcia z urzędu. Autor pisał wówczas w Biuletynie PISM, że brak podstaw do wszczęcia impeachmentu miał skłonić Demokratów do skupienia się na ukazywaniu Trumpa jako prezydenta moralnie niegodnego reelekcji⁸⁴⁵. Taką strategię polityczną potwierdziła publikacja zredagowanej wersji raportu – Demokraci odstąpili od nacisków na impeachment prezydenta i skupili się na przekazie wyborczym, wprost wskazując, że najwłaściwszą weryfikacją mandatu Trumpa będzie jego wynik w wyborach prezydenckich w 2020 r.⁸⁴⁶

Prokurator generalny nie planował przekazania Kongresowi ani tym bardziej upublicznienia, pełnej jawnej wersji raportu. Zamiast tego w liście zobowiązał się do

⁸⁴³ *Attorney General Letter to House and Senate Judiciary Committees*, 24 marca 2019 r., Departament Sprawiedliwości [w:] Robert S. Mueller III, dz. cyt., Section 1, s. 1, tłum. własne.

⁸⁴⁴ Cyt. za: *Attorney General Letter to House and Senate Judiciary Committees*, dz. cyt., s. 3, tłum. własne.

⁸⁴⁵ Zob. Mateusz M. Piotrowski, *Zakończenie śledztwa Muellera...* dz. cyt.

⁸⁴⁶ Mateusz M. Piotrowski, *Amerykańska scena polityczna po publikacji raportu Muellera*, Komentarz PISM nr 21/2019, 29 kwietnia 2019 r., https://www.pism.pl/publikacje/Amerykanska_scena_polityczna_po_publicacji_raportu_Muellera [dostęp: 16.09.2024]

przedstawienia jego fragmentów bądź wersji zredagowanej w stopniu, który nie zaszkodziłby toczącym się wówczas procesom sądowym. Na początku kwietnia media zaczęły donosić o uproszczeniu konkluzji z raportu Muellera przez Barra, w tym spłyceń stanowiska dotyczącego postawy i działań prezydenta⁸⁴⁷. W odpowiedzi na nie komisja wymiaru sprawiedliwości Izby Reprezentantów (wówczas będąca pod kontrolą Demokratów) przegłosowała rezolucję wzywającą prokuratora generalnego do przekazania pełnej wersji raportu. 18 kwietnia Departament Sprawiedliwości opublikował zredagowaną wersję raportu ze śledztwa Muellera, w której część informacji pozostała utajona z uwagi na toczące się procesy sądowe. Całość liczyła 448 stron i została podzielona na dwie części – pierwsza dotyczyła rosyjskiej ingerencji w wybory i kontaktów między sztabem Trumpa a Rosją, zaś druga podejrzeń o działanie prezydenta w celu utrudnienia dochodzenia. Konkluzje dotyczące postawy Trumpa w zakresie utrudniania działań wymiaru sprawiedliwości miały następujące brzmienie:

Ponieważ zdecydowaliśmy się nie dokonywać tradycyjnego osądu prokuratorskiego, nie wyciągnęliśmy ostatecznych wniosków na temat postępowania prezydenta. Uzyskany przez nas materiał dowodowy dotyczący działań i zamiarów prezydenta ukazuje trudne kwestie, które wymagałyby rozstrzygnięcia, gdybyśmy dokonywali tradycyjnego osądu prokuratorskiego. Jednocześnie, gdybyśmy po dokładnym zbadaniu faktów mieli pewność, że prezydent w sposób oczywisty nie dopuścił się utrudniania działań wymiaru sprawiedliwości, stwierdzilibyśmy to. Na podstawie faktów i obowiązujących norm prawnych nie jesteśmy w stanie dokonać takiego wyroku. W związku z tym, choć niniejszy raport nie stwierdza, że prezydent dopuścił się przestępstwa, również go nie oczyszcza.⁸⁴⁸

Pełne konkluzje do jakich doszedł specjalny prokurator, w tym szczególnie zdania dotyczące niemożliwości stwierdzenia o niedopuszczeniu się utrudniania śledztwa przez prezydenta, miały bardziej obciążający wydźwięk niż wycięte z kontekstu zdanie o nieoskarzeniu i nieoczyszczeniu, które w swoim liście umieścił Barr. Po publikacji raportu przewodniczący komisji wymiaru sprawiedliwości Izby Reprezentantów wystąpił z

⁸⁴⁷ Zob. Nicholas Fandos, Michael S. Schmidt, Mark Mazzetti, *Some on Mueller's Team Say Report Was More Damaging Than Barr Revealed*, New York Times, 3 kwietnia 2019 r., <https://www.nytimes.com/2019/04/03/us/politics/william-barr-mueller-report.html> [dostęp: 16.09.2024] oraz Greg Sargent, *'Complete and total exoneration'? Team Mueller: Nope, not so much*, Washington Post, 4 kwietnia 2019 r., <https://www.washingtonpost.com/amhtml/opinions/2019/04/04/complete-total-exoneration-team-mueller-nope-not-so-much/> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁴⁸ Robert S. Mueller III, dz. cyt., Section 2, Volume II, s. 182.

wnioskiem o przekazanie pełnej wersji raportu przez prokuratora generalnego i wezwał jego oraz Muellera na przesłuchanie przed komisją. Ostatecznie zredagowany raport był jedyną wersją przedstawioną publicznie – i służył jako istotne źródło dla tejże pracy. Publikacja raportu i obciążające wizerunkowo konkluzje Muellera, doprowadziły do spadku poparcia dla prezydenta. W sondażu przeprowadzonym dla *Politico*, poparcie dla działań Trumpa spadło do 39% (tydzień wcześniej poparcie wynosiło 44%) i był to wówczas najniższy wynik w okresie jego prezydentury (tak samo niskie poparcie notował w sierpniu 2017 r. w związku z atakiem terrorystycznym przeprowadzonym przez białego suprematystę w trakcie protestów w Charlottesville). 57% ankietowanych wyraziło dezaprobatę dla działań Trumpa. Pomimo tego, badania pokazały brak poparcia społecznego dla wszczęcia impeachmentu prezydenta w związku ze śledztwem Muellera – pomysł ten popierało tylko 34% ankietowanych (co stanowiło spadek o 5 pkt. proc. wobec poparcia w styczniu 2019 r.), 48% wskazało, że Kongres nie powinien wszczynać impeachmentu⁸⁴⁹.

Istotnym wątkiem dla samej sprawy, ale także szerszego, praktycznego wymiaru funkcjonowania specjalnego prokuratora, są rozbieżności w interpretacji przepisów do jakich doszło między specjalnym prokuratorem Muellerem i prokuratorem generalnym Barrem. Uwagę na nie zwracają Bauer i Goldsmith w swojej publikacji. W głównej mierze dotyczyć miały faktu, iż specjalny prokurator zdecydował się nie rozstrzygnąć, czy Trump utrudniał działania wymiaru sprawiedliwości. Podejście Muellera wynikało z przekonania, że z powodu obowiązującej interpretacji o niemożliwości oskarżenia urzędującego prezydenta o popełnienie przestępstwa dojście do ewentualnej konkluzji o jej popełnieniu wzbudziłyby wątpliwości dotyczące uczciwości prezydenta także w zakresie jego innych działań. Z kolei Barr był zdania, że Mueller, pomimo niemożliwości oskarżenia urzędującego prezydenta, powinien rozstrzygnąć, czy istniała podstawa do oskarżenia Trumpa, bądź czy powinien zostać oczyszczony. Ponadto prokurator generalny uważał, że w zakresie specjalnego prokuratora byłoby nie samo oskarżenie bądź oczyszczenie prezydenta, ale wskazanie na przypadki złamania prawa i zarekomendowanie ścigania tych przestępstw bądź odstąpienie od nich⁸⁵⁰.

⁸⁴⁹ Steven Shepard, *Poll: Trump approval sinks 5 points after Mueller report*, tying all-time low, *Politico*, 22 kwietnia 2019 r., <https://www.politico.com/story/2019/04/22/trump-approval-mueller-report-1286386> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁵⁰ Bob Bauer & Jack Goldsmith, dz. cyt., s. 176.

Wkrótce po opublikowaniu raportu i dokładniejszej ocenie jego konkluzji wraz z możliwymi konsekwencjami, Demokraci odstąpili od dalszych czynności związanych ze śledztwem Muellera. Wynikało to również z wybuchu afery dotyczącej wstrzymania pomocy wojskowej dla Ukrainy przez Trumpa⁸⁵¹ i wszczęcia śledztwa kongresowego, mającego ustalić podstawy do jego impeachmentu w związku z tą sprawą⁸⁵². Od dalszych działań powiązanych ze śledztwem Muellera nie odstąpili jednak Republikanie, w tym kierowany przez Barra Departament Sprawiedliwości. Działania podjęte przez prokuratora generalnego w związku z tą sprawą zostały omówione w następnym podrozdziale.

V.V. Dochodzenie w sprawie wszczęcia przez FBI śledztwa *Crossfire Hurricane*

Ostatni przypadek dochodzenia specjalnego prokuratora omówionego w tym rozdziale i jednocześnie w całej pracy związany jest pośrednio ze śledztwem Muellera. Jego celem było zweryfikowanie przyczyn z powodu których FBI wszczęło śledztwo *Crossfire Hurricane* wobec osób związanych ze sztabem Trumpa w trakcie kampanii wyborczej w 2016 r. Prezydent i jego współpracownicy wielokrotnie nazywali dochodzenie FBI, później przejęte przez specjalnego prokuratora Muellera, „mistyfikacją” oraz „polowaniem na czarownice” i próbowali ukazać je jako atak Demokratów na Trumpa z wykorzystaniem upolitycznionego wymiaru sprawiedliwości. Głównym argumentem, którym posługiwał się prezydent i jego poplecznicy, stanowiły wspomniane w poprzednim podrozdziale „Akta Steele’a” pochodzące z dochodzenia prywatnej firmy detektywistycznej wobec sztabu Trumpa, zleconego przez kampanię Hillary Clinton i DNC. Prezydent wraz z sojusznikami argumentował, że w związku z tym całe śledztwo Biura miało cel wyłącznie polityczny.

Należy podkreślić, że podstawy wszczęcia śledztwa *Crossfire Hurricane* przez FBI, a także niektóre z działań Biura w dochodzeniu (jeszcze przed jego przejęciem przez specjalnego prokuratora Muellera) budziły pewne wątpliwości w Departamencie Sprawiedliwości, w związku z czym uruchomione zostały wewnętrzne procedury

⁸⁵¹ Zob. Mateusz M. Piotrowski, *Śledztwo w sprawie impeachmentu Donalda Trumpa a stosunki USA–Ukraina*, Biuletyn PISM nr 156 (1904), 8 listopada 2019 r., https://www.pism.pl/publikacje/Sledztwo_w_sprawie_impeachmentu_Donald_Trumpa_a_stosunki_USA_Ukraina [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁵² Zob. Andrzej Dąbrowski, Mateusz M. Piotrowski, *Wszczęcie śledztwa w sprawie impeachmentu prezydenta Donalda Trumpa*, Komentarz PISM nr 50/2019, 26 września 2019 r., https://www.pism.pl/publikacje/Wszczecie_sledztwa_w_sprawie_impeachmentu_prezydenta_Donald_Trumpa [dostęp: 16.09.2024]

sprawdzające. W grudniu 2019 r. resortowy inspektor generalny⁸⁵³ opublikował raport dotyczący śledztwa *Crossfire Hurricane* i posługiwania się przez FBI nakazami FISA⁸⁵⁴ – stanowi on istotne źródło dla tego oraz poprzedniego podrozdziału pracy. Inspektor generalny odkrył nieprawidłowości we wnioskach o wydanie nakazów FISA i nieprzedstawienie przez śledczych pełni posiadanych informacji, co mogłoby ostatecznie doprowadzić do niewydania tych nakazów⁸⁵⁵. „Akta Steele’a”, pomimo niezwyfikowania przekazanych w nich informacji, okazały się kluczowe dla wniosku FBI o nakaz FISA i jego trzykrotnego odnowienia wobec Cartera Page’a (łącznie był objęty tym nadzorem przez 11 miesięcy)⁸⁵⁶, który podejrzewany był o współpracę z rosyjskim wywiadem jeszcze przed rozpoczęciem kampanii wyborczej w 2016 r. Jednocześnie ustalono, że nie wnioskowano o nakazy tej kategorii wobec Papadopoulosa, Manaforta i Flynna⁸⁵⁷. Inspektor generalny wyraził też wątpliwości dotyczące współpracy śledczych ze Steelem, o czym wspominałem w poprzednim podrozdziale. Co jednak istotniejsze dla tematyki tego podrozdziału, ustalono, że faktycznym powodem wszczęcia przez FBI śledztwa była relacja przekazana przez władze Australii, a nie „akta Steele’a”, wzmocniona także przekonaniem (ale nie potwierdzoną wiedzą), że za wyciekiem maili z DNC stała Rosja⁸⁵⁸. Inspektor generalny orzekł przy tym, że wszystkie działania podjęte przez śledczych w początkowym etapie – od wszczęcia dochodzenia 31 lipca do 21 października 2016 r.⁸⁵⁹ – były zgodne z prawem i wewnętrznymi procedurami, a sama decyzja o rozpoczęciu postępowania wobec Papadopoulosa, Page’a, Manaforta i Flynna przez kierownictwo FBI nie była motywowana politycznie⁸⁶⁰.

Zanim opinia publiczna poznała ustalenia inspektora generalnego Departamentu Sprawiedliwości na temat przyczyn wszczęcia śledztwa *Crossfire Hurricane*, w otoczeniu

⁸⁵³ Inspektorzy generalni (*Inspector General*) funkcjonują w każdym z departamentów oraz w wielu agencjach federalnych, a ich zadaniem jest prowadzenie audytu w zakresie przestrzegania obowiązującego prawa przez podmioty znajdujące się w zakresie ich jurysdykcji i badanie ewentualnych przypadków oszustw, nadużyć, marnotrawstwa, defraudacji oraz złego zarządzania.

⁸⁵⁴ *Review of Four FISA Applications and Other Aspects of the FBI's Crossfire Hurricane Investigation*, Biuro Inspektora Generalnego – Departament Sprawiedliwości, grudzień 2019 r., <https://oig.justice.gov/sites/default/files/reports/120919-examination.pdf> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁵⁵ *Review of Four FISA Applications...* dz. cyt., s. V.

⁸⁵⁶ Tamże, s. VIII-IX, XI-XII.

⁸⁵⁷ Tamże, s. VI.

⁸⁵⁸ Tamże, s. II.

⁸⁵⁹ Te ramy czasowe wynikają z daty złożenia pierwotnego wniosku o nakaz FISA wobec Page’a – 21 października 2016 r. W późniejszych etapach śledztwa nieprawidłowości, na które uwagę zwrócił inspektor generalny, związane są wyłącznie z wnioskami o odnowienie nakazu FISA.

⁸⁶⁰ *Review of Four FISA Applications...* dz. cyt., s. III, VIII-IX.

prezydenta pojawiały się różne pomysły na zbadanie tej kwestii. Jednym z nich, proponowanym przez doradców Trumpa, było powołanie drugiego prokuratora specjalnego, który równolegle do Muellera badałby przyczyny wszczęcia śledztwa przez FBI⁸⁶¹. Formalnie naciskali na to także republikańscy liderzy kongresowych komisji, w listach wzywając prokuratora generalnego do podjęcia takich działań. W marcu 2018 r., gdy Sessions wciąż pełnił stanowisko szefa Departamentu Sprawiedliwości, w odpowiedzi na jeden z takich listów poinformował, iż jeszcze w listopadzie 2017 r. wyznaczył prokuratora federalnego Utah Johna Hubera do zbadania tej kwestii równolegle do toczącego się już wówczas postępowania inspektora generalnego. Huber pozostawał jednak w strukturach Departamentu Sprawiedliwości jako prokurator federalny i nie uzyskał statusu specjalnego prokuratora, a jednym z jego zadań było przedstawienie rekomendacji prokuratorowi generalnemu, czy istnieją przesłanki, które wskazywałyby na potrzebę wykorzystania tego mechanizmu w tej sprawie⁸⁶². Sessions odmówił wówczas powołania specjalnego prokuratora wyłącznie z uwagi na polityczne naciski Republikanów. Śledztwo Hubera, które dotyczyło także kwestii związanych z Hillary Clinton obecnych w kampanii prezydenckiej w 2016 r. – zarzutów korupcyjnych w Fundacji Clintonów i niezablokowania sprzedaży rosyjskiemu Rosatomowi firmy Uranium One zajmującej się wydobywaniem uranu w czasie, gdy Clinton była sekretarzem stanu – zakończyło się w styczniu 2020 r. bez przedstawienia jakichkolwiek zarzutów bądź rekomendacji dalszych działań w którejkolwiek ze spraw⁸⁶³. Trump krytykował później Hubera, oskarżając go o niepodjęcie jakichkolwiek działań⁸⁶⁴.

Objęcie stanowiska prokuratora generalnego przez Williama Barra w lutym 2019 r. umożliwiło przeprowadzenie dochodzenia, które w większym stopniu miało spełnić oczekiwania prezydenta Trumpa. W maju, już po zakończeniu śledztwa Muellera i

⁸⁶¹ Mike Allen, *Trump lawyers want second special counsel appointed now*, Axios, 12 grudnia 2017 r., <https://www.axios.com/2017/12/12/trump-lawyers-new-demand-investigate-the-investigators-1513076521> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁶² *Letter from Attorney General Sessions to House and Senate Committee Chairs Grassley, Goodlatte, and Gowdy*, Biuro Prokuratora Generalnego – Departament Sprawiedliwości, 29 marca 2018 r., <http://cdn.cnn.com/cnn/2018/images/03/29/ag.letter.re.ig.and.huber.reviews.pdf> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁶³ Devlin Barrett, Matt Zapotosky, *Justice Dept. winds down Clinton-related inquiry once championed by Trump. It found nothing of consequence*, Washington Post, 9 stycznia 2020 r., https://www.washingtonpost.com/national-security/justice-dept-winds-down-clinton-related-inquiry-once-championed-by-trump-it-found-nothing-of-consequence/2020/01/09/ca83932e-32f9-11ea-a053-dc6d944ba776_story.html [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁶⁴ “Tweet” Donalda Trumpa (@realDonaldTrump) z 3 czerwca 2020 r., <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1268132011203575811> [dostęp: 16.09.2024]

publikacji raportu z niego, ale w trakcie trwania śledztwa Hubera, *New York Times* poinformował, że Barr polecił innemu prokuratorowi federalnemu, Johnowi Durhamowi z Connecticut, zbadanie kwestii przyczyn wszczęcia przez FBI śledztwa *Crossfire Hurricane*⁸⁶⁵. Podobnie jak Huber, skierowany przez Sessionsa do przeprowadzenia postępowania, tak również Durham nie otrzymał wówczas statusu specjalnego prokuratora. Durham już w przeszłości prowadził nadzwyczajne śledztwa w oparciu o decyzje prokuratorów generalnych – za prezydentury Clintona (1999), w sprawie korupcji w bostońskim wydziale FBI i związków z lokalną mafią⁸⁶⁶; za prezydentury Busha (2008), w sprawie zniszczenia przez CIA dowodów stosowania tortur w trakcie przesłuchań; i za prezydentury Obamy (2009), kiedy to rozszerzono jurysdykcję Durhama, by zbadał jakiegokolwiek naruszenia prawa przez CIA w związku z zarzutami o stosowanie tortur⁸⁶⁷ – jednak również bez formalnego statusu specjalnego prokuratora.

Zaledwie kilka dni po publikacji doniesień o wyznaczeniu Durhama do przeprowadzenia dochodzenia, prezydent Trump na Twitterze poinformował, iż wydał dyspozycję pełnej współpracy z prokuratorem generalnym agencjom wspólnoty wywiadowczej w zakresie prowadzonego nadzoru w trakcie kampanii wyborczej w 2016 r. Barr otrzymał wówczas także bezprecedensowe uprawnienia do odtajniania i publikowania niejawnych dokumentów służb odnoszących się do tej sprawy⁸⁶⁸. We wrześniu Departament Sprawiedliwości poinformował, że Barr zwrócił się z prośbą do prezydenta Trumpa o kontakt z wybranymi przywódcami innych państw, by poprosić o wsparcie ich instytucji w zakresie dochodzenia prowadzonego przez Durhama⁸⁶⁹. W śledztwo osobiście angażował się także sam Barr, prosząc o wsparcie przedstawicieli resortów sprawiedliwości Australii i Wielkiej Brytanii. Dwukrotnie udał się też do Włoch na spotkania z przedstawicielami tamtejszego wywiadu, w celu omówienia informacji

⁸⁶⁵ Adam Goldman, Charlie Savage, Michael S. Schmidt, *Barr Assigns U.S. Attorney in Connecticut to Review Origins of Russia Inquiry*, *New York Times*, 13 maja 2019 r., <https://www.nytimes.com/2019/05/13/us/politics/russia-investigation-justice-department-review.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁶⁶ Tamże.

⁸⁶⁷ Josh Gerstein, *The fraught political history...* dz. cyt..

⁸⁶⁸ “Tweet” Donalda Trumpa (@realDonaldTrump) z 23 maja 2019 r., <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1131716322369392646> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁶⁹ Kathryn Watson, Clare Hymes, *Barr and Trump asked foreign leaders for help probe Russia inquiry's origins*, *CBS News*, 30 września 2019 r., <https://www.cbsnews.com/news/attorney-general-bill-barr-and-trump-sought-help-of-australian-prime-minister-foreign-leaders-for-doj-review/> [dostęp: 16.09.2024]

przekazanych na potrzeby śledztwa Muellera⁸⁷⁰. W październiku Departament Sprawiedliwości poinformował, że postępowanie prowadzone przez Durhama oficjalnie otrzymało charakter kryminalny. Dało to prokuratorowi uprawnienia do wzywania świadków do złożenia zeznań i przedłożenia dokumentów, zwołania wielkiej ławy przysięgłych i stawiania zarzutów⁸⁷¹. Na tym etapie śledztwo koncentrowało się m.in. na źródłach, od których Papadopoulos uzyskał wiedzę o posiadaniu przez Rosję maili Hillary Clinton i DNC. Kluczową postacią był maltański profesor i były dyplomata Joseph Mifsud, związany z uniwersytetami w Londynie i Rzymie, podejrzewany przez amerykańskie służby o współpracę z rosyjskim wywiadem. W toku kampanii w 2016 r. Mifsud kilkakrotnie spotkał się z Papadopoulosem i według ustaleń specjalnego prokuratora Muellera to on najprawdopodobniej stanowił pierwotne źródło informacji, którymi posługiwał się doradca Trumpa⁸⁷². Zaangażowanie Barra w sprawę związane było z niepotwierdzoną, funkcjonującą w środowiskach skrajnej prawicy teorią spiskową, że Mifsud w rzeczywistości działał z polecenia służb „zachodnich państw” lub wprost, CIA. Zgodnie z tą teorią, którą w kręgach Białego Domu promował osobisty prawnik Trumpa Rudy Giuliani⁸⁷³, jego zadaniem było przekazanie sztabowi Trumpa informacji, które zdyskredytują go jako kandydata i stanowić będą podstawę dla rozpoczęcia kontrwywiadowczego nadzoru FBI nad kampanią⁸⁷⁴. Teorię tę, podobnie jak i niektóre pozostałe założenia dotyczące ingerencji Rosji w wybory w 2016 r., omówione w poprzednim podrozdziale, formalnie obalał wyżej wspomniany raport inspektora generalnego Departamentu Sprawiedliwości⁸⁷⁵, opublikowany w grudniu 2019 r. Z efektami tego postępowania – wyłączając kwestię nakazów FISA – nie zgadzał się prokurator generalny Barr. W oświadczeniu prasowym stwierdził, że: „Raport inspektora

⁸⁷⁰ Giselda Vagnoni, Angelo Amante, *The missing Maltese academic at the heart of Washington intrigue*, Reuters, 9 października 2019 r., <https://www.reuters.com/article/world/the-missing-maltese-academic-at-the-heart-of-washington-intrigue-idUSKBN1WO1BT/> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁷¹ Katie Benner, Adam Goldman, *Justice Dept. Is Said to Open Criminal Inquiry Into Its Own Russia Investigation*, New York Times, 19 października 2019 r., <https://www.nytimes.com/2019/10/24/us/politics/john-durham-criminal-investigation.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁷² Giselda Vagnoni, Angelo Amante, dz. cyt.

⁸⁷³ Giuliani jest najlepiej znany jako burmistrz miasta Nowy Jork w latach 1994-2001.

⁸⁷⁴ Chico Harlan, Stefano Pitrelli, *The professor, the prime minister and the attorney general: Italy gets caught up in an unproven theory of Trump's allies*, Washington Post, 10 października 2019 r., https://www.washingtonpost.com/world/europe/the-professor-the-prime-minister-and-the-attorney-general-italy-gets-caught-up-in-an-unproven-theory-of-trumps-allies/2019/10/10/4f9257c4-ead6-11e9-a329-7378fbfa1b63_story.html [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁷⁵ Zob. *Review of Four FISA Applications...* dz. cyt. s. 51, 312-313.

generalnego jasno pokazuje, że FBI rozpoczęło natarczywe dochodzenie wobec amerykańskiej kampanii prezydenckiej na podstawie najdrobniejszych podejrzeń, które moim zdaniem były niewystarczające, aby uzasadnić podjęte kroki. Jest również jasne, że od samego początku dowody przedstawione w dochodzeniu [Crossfire Hurricane – przyp. M.M. Piotrowski] były konsekwentnie oczyszczające.”⁸⁷⁶ Osobne oświadczenie wydał także prokurator Durham prowadzący śledztwo niezależne od postępowania inspektora generalnego:

Mam wiele szacunku dla misji Biura Inspektora Generalnego i kompleksowej pracy, która została włożona w raport przygotowany przez Pana Horowitza⁸⁷⁷ i jego personel. Jednak nasze dochodzenie nie ogranicza się do opracowywania informacji pochodzących z wnętrza struktur Departamentu Sprawiedliwości. Nasze dochodzenie objęło opracowywanie informacji od innych osób i podmiotów, zarówno w USA, jak i poza USA. Na podstawie dowodów zebranych do tej pory, choć nasze dochodzenie pozostaje w toku, w zeszłym miesiącu poinformowaliśmy inspektora generalnego, że nie zgadzamy się z niektórymi wnioskami z raportu dotyczącymi założeń i sposobu wszczęcia sprawy FBI.⁸⁷⁸

Podczas gdy Barr w swoim oświadczeniu wyciągał inne wnioski z raportu inspektora generalnego niż zostały w nim wyraźnie wskazane, Durham wskazywał na fakt posiadania szerszych i potencjalnie bardziej dokładnych narzędzi do przeprowadzenia dochodzenia. Wskazywał tym samym, iż raport inspektora generalnego nie jest opinią końcową w sprawie wszczęcia przez FBI dochodzenia *Crossfire Hurricane*, a w wyniku postępowania prowadzonego przez niego należy oczekiwać odmiennych wniosków. Innym wątkiem, na którym u schyłku 2019 r. miał się koncentrować prokurator Durham, była rola jaką we wszczęciu *Crossfire Hurricane* pełnił ówczesny dyrektor CIA John Brennan. Początkowo *Politico* zakładało, że może być to ponownie związane z zarzutami o współpracę Mifsuda

⁸⁷⁶ *Statement by Attorney General William P. Barr on the Inspector General's Report of the Review of Four FISA Applications and Other Aspects of the FBI's Crossfire Hurricane Investigation*, Departament Sprawiedliwości, 9 grudnia 2019 r., <https://www.justice.gov/opa/pr/statement-attorney-general-william-p-barr-inspector-generals-report-review-four-fisa> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

⁸⁷⁷ Michael Horowitz został mianowany na inspektora generalnego Departamentu Sprawiedliwości w 2012 r., za prezydentury Obamy. Nieprzerwanie pełnił to stanowisko w trakcie całej kadencji Trumpa i w 2024 r. sprawuje je nadal. Stanowisko inspektora generalnego, z uwagi na kompetencje kontrolne, jest uważane za ponadpolityczne i dlatego wymiana inspektora generalnego przy zmianie władzy czy kierownictwa departamentu nie jest standardową praktyką.

⁸⁷⁸ *Statement of U.S. Attorney John H. Durham*, Biuro Prokuratora Dystryktu Connecticut, 9 grudnia 2019 r., <https://www.justice.gov/usao-ct/pr/statement-us-attorney-john-h-durham> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

z CIA⁸⁷⁹. Jednak jak później ustalił *New York Times*, wątek ten koncentrował się na informacjach jakie Brennan przekazywał szefom innych agencji i członkom administracji w związku z „aktami Steele’a” oraz szerszej ingerencji Rosji w amerykańską kampanię⁸⁸⁰. Ostatecznie w sierpniu 2020 r. Durham zebrał zeznania od Brennana, informując go wówczas, iż „nie jest przedmiotem lub celem śledztwa kryminalnego, a jedynie świadkiem wydarzeń, które podlegają przeglądowi”⁸⁸¹.

Przeszkodą, jaką w 2020 r. napotkało śledztwo Durhama była pandemia COVID-19, która skomplikowała zbieranie materiałów dowodowych i przeprowadzanie przesłuchań świadków. Jednocześnie, z uwagi na duże zainteresowanie Trumpa wynikami śledztwa i osobiste zaangażowanie Barra w nie, spodziewano się, że Durham będzie w stanie skonkludować je i opublikować raport jeszcze przed listopadowymi wyborami, w których Trump ubiegał się o reelekcję, potencjalnie wpływając na opinię publiczną. W lipcu 2020 r., podczas przesłuchania przed Kongresem, prokurator generalny Barr pytany o to, czy wstrzymałby się od publikacji raportu przed wyborami, gdyby do tego czasu Durham ukończył śledztwo, stwierdził, że w jego ocenie jakikolwiek raport Durhama nie będzie objęty polityką Departamentu Sprawiedliwości dotyczącą niepodejmowania decyzji w zakresie wymiaru sprawiedliwości mogących wpłynąć na wybory i w związku z tym dopuściłby do jego publikacji. Jednocześnie zapowiedział, że Durham dąży do skonkludowania dochodzenia i jeszcze przed końcem wakacji ogłosi pewne postępy⁸⁸². Faktycznie jeszcze w sierpniu ujawniono, że Durham w ramach prowadzonego dochodzenia postawił pierwsze zarzuty, a oskarżony przyznał się do winy. Była to jednak pomniejsza sprawa, dotycząca zmiany treści wniosku o nakaz FISA wobec Cartera Page’a przez jednego z agentów FBI, wynikająca bezpośrednio z postępowania inspektora generalnego Horowitza i skierowana przez niego do Durhama w celu postawienia zarzutów. Oskarżony agent ostatecznie uniknął kary więzienia i na początku 2021 r. został

⁸⁷⁹ Zob. Natasha Bertrand, Daniel Lippman, *Trump’s quest for vengeance against John Brennan*, Politico, 22 października 2019 r., <https://www.politico.com/news/2019/10/22/trump-vengeance-john-brennan-russia-053970> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁸⁰ Katie Benner, Julian E. Barnes, *Durham Is Scrutinizing Ex-C.I.A. Director’s Role in Russian Interference Findings*, New York Times, 19 grudnia 2019 r., <https://www.nytimes.com/2019/12/19/us/politics/durham-john-brennan-cia.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁸¹ Cyt. za: Eric Tucker, *Ex-CIA chief Brennan interviewed in Russia probe review*, Associated Press, 21 sierpnia 2020 r., <https://apnews.com/general-news-74a309ec17f81e4b85ccc817a6341dc1> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

⁸⁸² Josh Gerstein, *Barr won’t rule out pre-election release of Durham report*, Politico, 28 lipca 2020 r., <https://www.politico.com/news/2020/07/28/barr-pre-election-release-durham-report-385244> [dostęp: 16.09.2024]

skazany na 12 miesięcy pozbawienia wolności w zawieszeniu oraz 400 godzin prac społecznych⁸⁸³.

We wrześniu 2020 r. Departament Sprawiedliwości poinformował, że z zespołu dochodzeniowego kierowanego przez Durhama odeszła jego zastępczyni i wieloletnia współpracownica z dystryktu Connecticut Nora Dannehy. Media donosiły, iż był to wyraz sprzeciwu wobec presji jaką prokurator generalny Barr nakładał na ukazanie choćby częściowych rezultatów dochodzenia jeszcze przed wyborami prezydenckimi. Zarówno w otoczeniu prezydenta Trumpa, jak i wśród Republikanów w Kongresie faktycznie oczekiwano, że Durham wkrótce opublikuje okresowy raport z dochodzenia, dostarczając potencjalnych argumentów w kampanii wyborczej⁸⁸⁴. W tym samym miesiącu *New York Times* informował, że Durham prowadzi działania w zakresie, którym wcześniej zajmował się prokurator federalny Huber, m.in. korupcji w Fundacji Clintonów⁸⁸⁵. Budziło to jeszcze większe wątpliwości dotyczące faktycznego celu śledztwa i wzmacniało przekonanie części opinii publicznej, iż działania Barra były motywowane wyłącznie względami politycznymi i dążeniem do zapewnienia korzyści w wyborach prezydenckich.

Ostatecznie jednak przed wyborami nie doszło do publikacji żadnego raportu, ani nawet oficjalnych szczątkowych informacji ze śledztwa Durhama i tym samym nie przełożyło się ono na przebieg kampanii wyborczej. Działania dotyczące śledztwa *Crossfire Hurricane* i kampanii wyborczej w 2016 r. podjął jednak Dyrektor Wywiadu Narodowego John Ratcliffe, który na miesiąc przed wyborami odtajnił pewne informacje odnoszące się do tych kwestii. Główna z nich dotyczyła posiadania przez amerykańskie służby analizy rosyjskiego wywiadu, w której informowano o zatwierdzeniu przez Hillary Clinton planu jej sztabu na wywołanie skandalu wokół kampanii Trumpa poprzez powiązanie go z Putinem oraz cyberatakiem Rosjan na serwery DNC⁸⁸⁶. I choć Ratcliffe

⁸⁸³ Josh Gerstein, *Ex-FBI lawyer spared prison for altering Trump-Russia probe email*, Politico, 29 stycznia 2021 r., <https://www.politico.com/news/2021/01/29/fbi-lawyer-trump-russia-probe-email-463750> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁸⁴ Charlie Savage, Katie Benner, Adam Goldman, Neil Vigdor, *Top Aide in Review of Russia Inquiry Resigns From Justice Dept.*, New York Times, 11 września 2020 r., <https://www.nytimes.com/2020/09/11/us/politics/nora-dannehy-durham-russia-investigation.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁸⁵ Adam Goldman, William K. Rashbaum, Nicole Hong, *In Politically Charged Inquiry, Durham Sought Details About Scrutiny of Clintons*, New York Times, 24 września 2020 r., <https://www.nytimes.com/2020/09/24/us/politics/durham-clinton-foundation-investigation.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁸⁶ *Letter from John Ratcliffe, Director of National Intelligence to Lindsey Graham, Chairman of Senate Committee on Judiciary*, Biuro Dyrektora Wywiadu Narodowego, 29 września 2020 r.,

wskazał, że wspólnota wywiadowcza nie była w stanie zweryfikować na ile zarzut ten jest prawdziwy, ani czy analiza ta nie została celowo sfabrykowana, by stanowić element działań dezinformacyjnych, ujawnienie tej informacji wzmacniało argumenty jakimi posługiwał się Trump i Republikanie w odniesieniu do początku śledztwa *Crossfire Hurricane*. Według doniesień medialnych, zarzut ten był znany senackiej komisji ds. wywiadu, która niezależnie zajmowała się kwestią ingerencji Rosji w wybory, jednak został on szybko odrzucony przez członków komisji z obu partii jako niepotwierdzony⁸⁸⁷.

W listopadzie zwyciężył kandydat Demokratów – były wiceprezydent USA Joe Biden – uzyskując 306 głosów elektorskich do 232 zdobytych przez Trumpa⁸⁸⁸. Na początku grudnia, w okresie przygotowań do przekazania władzy w trakcie którego prezydent Trump podważał wynik wyborów nie uznając Bidena za zwycięzcę, Barr w liście do Kongresu ujawnił, że jeszcze w październiku przed wyborami formalnie mianował Durhama na specjalnego prokuratora, na mocy poniższej decyzji:

Powołanie specjalnego prokuratora do zbadania kwestii związanych z
działaniami wywiadu i dochodzeniami wynikającymi z
kampanii prezydenckich 2016 r.

13 maja 2019 r. poleciłem prokuratorowi Stanów Zjednoczonych Johnowi Durhamowi przeprowadzenie wstępnego przeglądu pewnych kwestii wynikających z kampanii w wyborach prezydenckich 2016 r., a przegląd Pana Durhama następnie rozwinął się do śledztwa kryminalnego, które pozostaje w toku. W następnie konsultacji z Panem Durhamem, zdecydowałem, że w świetle nadzwyczajnych okoliczności związanych z tymi kwestiami, interes publiczny nakazuje kontynuowanie Panu Durhamowi tego śledztwa na mocy uprawnień i niezależności zapewnionej przez regulacje o specjalnym prokuratorze. Przeto, na mocy powierzonych mi uprawnień jako prokuratorowi generalnemu, włączając 28 U.S.C. §§ 509, 510 i 515, w celu wywiązania się z moich obowiązków do prowadzenia nadzoru i zarządzania

https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/09-29-20_Letter%20to%20Sen.%20Graham_Declassification%20of%20FBI's%20Crossfire%20Hurricane%20Investigations_20-00912_U_SIGNED-FINAL.pdf [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁸⁷ Andrew Desiderio, Daniel Lippman, *Intel chief releases Russian disinfo on Hillary Clinton that was rejected by bipartisan Senate panel*, Politico, 29 września 2020 r., <https://www.politico.com/news/2020/09/29/john-ratcliffe-hillary-clinton-russia-423022> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁸⁸ Porażka Trumpa wynikała z utraty poparcia w pięciu stanach, w których zwyciężył w 2016 r. rywalizując z Hillary Clinton – Arizony, Georgii, Michigan, Pensylwanii i Wisconsin – oraz jednego głosu elektorskiego z Nebraski, w której (podobnie jak w Maine) głosy delegatów dzieli się między kandydatów zależnie od wyniku w poszczególnych dystryktach.

Departamentem Sprawiedliwości i by zapewnić kompletne i dokładne śledztwo w tych kwestiach, niniejszym zarządzam co następuje:

- a) John Durham, prokurator Stanów Zjednoczonych dla dystryktu Connecticut, jest powołany do służby jako prokurator specjalny Departamentu Sprawiedliwości.
- b) Specjalny prokurator jest uprawniony do zbadania czy jakikolwiek federalny urzędnik, pracownik lub jakakolwiek inna osoba lub podmiot naruszyła prawo w związku z działaniami wywiadowczymi, kontrwywiadowczymi lub egzekwowania prawa wobec kampanii prezydenckich 2016 r., osób związanych z tymi kampaniami i osób związanych z administracją prezydenta Donalda J. Trumpa, włączając, ale nie ograniczając się do [dochodzenia – przyp. M.M. Piotrowski] Crossfire Hurricane i śledztwa specjalnego prokuratora Roberta S. Muellera III.
- c) Jeżeli specjalny prokurator uzna to za konieczne i zasadne, specjalny prokurator może prowadzić postępowania w sprawie przestępstw federalnych wynikających z dochodzenia w tychże kwestiach.
- d) Specjalnego prokuratora obowiązują [przepisy – przyp. M.M. Piotrowski] 28 C.F.R. §§ 600.4 do 600.10.
- e) Zgodnie z 28 C.F.R. § 600.9(b), zdecydowałem, że wymóg powiadomienia z 28 C.F.R. § 600.9(a)(1) należy wstrzymać do co najmniej po wyborach 3 listopada 2020 r., ponieważ uzasadnione obawy śledcze i dotyczące prywatności wymagają poufności.
- f) Oprócz poufnego raportu wymaganego przez 28 C.F.R. § 600.8(c), specjalny prokurator, w maksymalnym możliwym zakresie i zgodnie z prawem, politykami i praktykami Departamentu Sprawiedliwości, przedłoży prokuratorowi generalnemu raport końcowy i takie raporty okresowe jakie uzna za stosowne, w formie która umożliwi publiczne rozpowszechnianie.

William P. Barr
prokurator generalny⁸⁸⁹

Podobnie jak Rosenstein w przypadku Muellera i Comey w przypadku Fitzgeralda, Barr również powołał Durhama nie decydując się na wyłączenie zastosowania przepisów o specjalnym prokuratorze. Od strony formalnej powołanie Durhama jest najbardziej

⁸⁸⁹ *Appointment of Special Counsel to investigate matters related to intelligence activities and investigations arising out of the 2016 Presidential Campaigns*, Biuro Prokuratora Generalnego – Departament Sprawiedliwości, 19 października 2020 r., <https://www.politico.com/f/?id=00000176-2008-d692-a977-3c7afcd50000> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

zbliżone do ścieżki wykorzystanej przez Rosensteina – odwołanie do nadrzędnych przepisów 28 U.S.C. §§ 509, 510 i 515 umożliwiających prokuratorowi generalnemu powołanie funkcjonariuszy – w tym specjalnego prokuratora – a następnie wskazanie na zakres przepisów prawa obowiązujących specjalnego prokuratora: 28 C.F.R. §§ 600.4 – 600.10. Różnice stanowi, poza oczywiście samym obszarem dochodzenia, szerszy zakres decyzji Barra, związany z wstrzymaniem powiadomienia Kongresu z uwagi na nadchodzące wybory oraz zobowiązanie specjalnego prokuratora do przedstawienia jawnego raportu końcowego ze śledztwa i wskazanie na możliwość publikowania jawnych raportów okresowych.

Celem działania Barra było zapewnienie kontynuacji i ukończenia śledztwa przez Durhama niezależnie od wyniku wyborów prezydenckich. Decyzja ta była komentowana przez Demokratów jako motywowana politycznie i mająca na celu skomplikowanie pracy prokuratora generalnego w przyszłej administracji Bidena. Faktycznie nadanie Durhamowi statusu specjalnego prokuratora utrudniało możliwości wpływu przyszłego prokuratora generalnego na śledztwo, w tym szczególnie na jego zakończenie. W praktyce jednak sytuacja ta nie była bez precedensu. Czas trwania śledztwa wykraczający poza kadencję administracji, w trakcie której doszło do powołania specjalnego prokuratora tyczył się m.in. dochodzenia Walsha w związku z aferą Iran-Contras, śledztwa Adamsa wobec urzędników Departamentu Urbanizacji, dochodzenia DiGenovy dotyczącego podróży Billa Clintona do Czechosłowacji w czasach studenckich, śledztwa Barretta wobec sekretarza urbanizacji Henry’ego Cisnerosa, czy nawet dochodzenia związanego z aferą Whitewater, które choć prowadzone było w większości przez Starra, formalnie skonkludował Ray już za prezydentury Busha.

Ewentualne wątpliwości należy odnieść do motywacji prokuratora generalnego Barra. Jeżeli sprawa w jego ocenie była na tyle poważna, iż śledztwo wymagało zabezpieczenia w formie tak znaczącej niezależności, Durham powinien otrzymać ten status już na etapie zmiany charakteru dochodzenia na śledztwo kryminalne. Wydaje się jednak, że czynnikiem wiodącym było dążenie do utrzymania śledztwa wraz ze stojącym na jego czele prokuratorem po ewentualnej zmianie władzy, nawet jeżeli w ocenie nowego kierownictwa Departamentu Sprawiedliwości sprawa ta, wraz z dotychczasowymi ustaleniami Durhama, nie byłaby postrzegana jako wymagająca dalszego postępowania. Gdyby Durham pozostał wyłącznie prokuratorem federalnym skierowanym do specjalnego postępowania, śledztwo

to mogłoby zostać zamknięte przez nowe kierownictwo Departamentu Sprawiedliwości bez formalnych kontrowersji (choć polityczne byłyby wówczas nieuniknione).

Osobną kwestię stanowi też zakres dochodzenia Durhama i wskazanie wprost, iż jego rolą miało być do pewnego stopnia przeprowadzenie audytu śledztwa innego specjalnego prokuratora – w tym wypadku Roberta Muellera. Sama ta idea budzi wątpliwości odnośnie do niezależności specjalnego prokuratora, nawet jeżeli w tym wypadku nie wpłynęłaby bezpośrednio na inne śledztwo z uwagi na jego zakończenie. Otwierałaby jednak możliwość potencjalnego podważania ustaleń z poprzedniego śledztwa, a te z kolei bez wątpienia byłyby wykorzystywane do ataków w środowisku politycznym. Działoby się to w momencie, w którym specjalny prokurator prowadzący śledztwo byłby już formalnie osobą prywatną i nie pełnił w dalszym ciągu stanowiska federalnego. Jednocześnie nowe kierownictwo Departamentu Sprawiedliwości, w przypadkach raportów okresowych odnoszących się wprost do poprzedniego śledztwa, miałoby utrudnione występowanie w roli rzecznika poprzedniego specjalnego prokuratora, gdyż byłoby to odbierane jako tworzenie konfliktu wobec toczącego się śledztwa i próba wpłynięcia na specjalnego prokuratora stale sprawującego swoją funkcję.

Po rozpoczęciu prezydentury Bidena nowym prokuratorem generalnym został Merrick Garland⁸⁹⁰. Kierownictwo Departamentu Sprawiedliwości w administracji Bidena oczekiwało rezygnacji niektórych z prokuratorów federalnych mianowanych za kadencji Trumpa, w celu zastąpienia ich własnymi kandydatami. Dotyczyło to m.in. Durhama, jednak Departament Sprawiedliwości wprost wskazał na jego rezygnację z funkcji prokuratora federalnego dystryktu Connecticut i pozostanie w roli specjalnego prokuratora w celu dokończenia śledztwa⁸⁹¹. Faktycznie dochodzenie toczyło się dalej bez przeszkód.

⁸⁹⁰ Garland większość kariery spędził jako sędzia, w latach 1997-2021 zasiadając w Sądzie Apelacyjnym dla Dystryktu Kolumbii (w latach 2013-2020 był jego przewodniczącym). W 2016 r. prezydent Obama mianował Garlanda na sędziego Sądu Najwyższego w miejsce zmarłego Antonina Scalii, jednak z uwagi na rok wyborczy Republikanie kontrolujący Senat nigdy nie poddali jego kandydatury po głosowaniu. Po zwycięstwie w wyborach prezydenckich i do Kongresu w listopadzie 2016 r. i przejęciu władzy w styczniu 2017 r. zaproponowali nowego kandydata, Neila Gorsucha, który uzyskał wymaganą większość głosów i został pierwszym z trzech zaprzysiężonych w trakcie kadencji Trumpa sędziów Sądu Najwyższego (pozostali to Brett Kavanaugh i Amy Coney Barrett).

⁸⁹¹ Innym przykładem utrzymania prokuratora federalnego na stanowisku był prokurator dystryktu Delaware David Weiss, który prowadził sprawę przeciwko synowi prezydenta Joe Bidena, Hunterowi Bidenowi. W 2023 r. Weiss został mianowany przez Garlanda na specjalnego prokuratora w związku z tą sprawą. Źródło: Michael Balsamo, *Justice Dept. seeks resignations of Trump-era US attorneys*, Associated Press, 9 lutego 2021 r., <https://apnews.com/article/donald-trump-politics-biden-cabinet-b48026fe9d00fe9b046ba8087bec1262> [dostęp: 16.09.2024]

We wrześniu 2021 r. Durham postawił pierwszy zarzut bezpośrednio wynikający z jego śledztwa. Dotyczył on prawnika, który w 2016 r. miał skłamać na temat niereprezentowania sztabu Hillary Clinton i Demokratów, gdy kontaktował się z FBI w sprawach dotyczących cyberbezpieczeństwa kampanii wyborczej. Nie przyznał się jednak do winy zarzucanego mu czynu, a ława przysięgłych uniewinniła go w procesie sądowym w maju 2022 r.⁸⁹² W listopadzie 2021 r. specjalny prokurator postawił kolejne pięć zarzutów dotyczących złożenia fałszywych zeznań przez analityka rosyjskiego pochodzenia, który był jednym ze źródeł w „aktach Steele’a”. Został zatrzymany w związku z zarzutami, jednak nie przyznał się do winy i został wypuszczony za kaucją. Jeden ze stawianych zarzutów został odrzucony przez sędziego z powodu niewystarczającego materiału na poparcie oskarżenia, natomiast w pozostałych czterech w październiku uniewinniła go ława przysięgłych⁸⁹³. W toku śledztwa Durham nie postawił już więcej zarzutów.

Na początku 2023 r., gdy śledztwo Durhama według nieoficjalnych doniesień było konkludowane, *New York Times* opublikował obszerną analizę dochodzenia specjalnego prokuratora, opierając się na wywiadach z kilkunastoma osobami z administracji. Dziennikarze ujawnili m.in., że zmiana charakteru postępowania Durhama na śledztwo kryminalne była wynikiem informacji otrzymanych od włoskich instytucji, które tycząły się powiązania Trumpa z potencjalnymi przestępstwami finansowymi. Nie ustalono jednak czego konkretniej dotyczyć mogła ta informacja, a sam Durham nigdy nie wniósł żadnego oskarżenia, które mogłoby być jakkolwiek związane z tym wątkiem. W analizie wskazano też, że Durham wykorzystywał rosyjskie dokumenty, wykradzione przez zachodnie służby i przekazane agencjom amerykańskiego wywiadu, które jednak oceniane były przez analityków jako mogące zawierać celową dezinformację, by uzyskać dostęp do komunikacji amerykańskich obywateli. Dziennikarze potwierdzili też, że rezygnacja z udziału w śledztwie Nory Dannehy, zastępczyni Durhama, wynikała z wewnętrznych sporów dotyczących ingerencji prokuratora generalnego Barra w śledztwo i przygotowania przez część zespołu dochodzeniowego raportu okresowego, publikacja którego jej zdaniem

⁸⁹² Devlin Barrett, *Special counsel loses first trial of Trump probe; Sussmann acquitted*, Washington Post, 31 maja 2022 r., <https://www.washingtonpost.com/national-security/2022/05/31/sussmann-not-guilty-lying-fbi-hillary-clinton/> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁹³ Charlie Savage, Linda Qiu, *Acquittal of Russia Analyst Deals Final Blow to Trump-Era Prosecutor*, New York Times, 18 października 2022 r., <https://www.nytimes.com/2022/10/18/us/politics/igor-danchenko-russia-acquittal-trump.html> [dostęp: 16.09.2024]

byłaby naruszeniem zasad praktykowanych przez Departament Sprawiedliwości w związku z nieingerencją w wybory⁸⁹⁴.

W maju 2023 r. prokurator generalny Garland poinformował liderów obu partii w komisjach wymiaru sprawiedliwości Izby Reprezentantów i Senatu o zakończeniu śledztwa przez specjalnego prokuratora Durhama i przekazał jawny raport „tak jak go dostarczono, bez żadnych uzupełnień, redakcji ani innych modyfikacji”⁸⁹⁵. Raport w wielu kwestiach powielał treści, które zostały przedstawione wcześniej w raporcie ze śledztwa Muellera, raporcie inspektora generalnego Horowitza, a także wspomnianych wcześniej raportach senackiej komisji ds. wywiadu. W raporcie znalazły się kwestie szczegółowo odnoszące do śledztwa *Crossfire Hurricane*, w tym wiedzy służb o powiązaniach Trumpa z Rosją, podstaw do wszczęcia śledztwa przez FBI i samego jego przebiegu, oraz „akt Steele’a” i współpracy FBI z głównymi źródłami tegoż opracowania. Jak wskazywał Durham:

Raport ten nie rekomenduje żadnych masowych zmian wytycznych i polityk obecnie obowiązujących Departament [Sprawiedliwości – przyp. M.M. Piotrowski] i FBI, których celem jest zapewnienie właściwego postępowania i odpowiedzialności za sposób w jaki prowadzone są działania kontrwywiadowcze. Ma on raczej na celu dokładne przedstawienie kwestii, które podlegały naszemu przeglądowi i pomoc prokuratorowi generalnemu w ustaleniu jak Departament i FBI mogą w przyszłości wykonywać lepszą, bardziej wiarygodną pracę w zakresie realizowania swoich obowiązków oraz analizy i odpowiedzi na motywowane politycznie zarzuty.⁸⁹⁶

Głównym problemem dotyczącym oceny śledztwa Durhama jest fakt powierzenia mu do zbadania kwestii, który w tym czasie był już objęty osobnym postępowaniem inspektora generalnego. Ustalenia Horowitza, przedstawione już na wczesnym etapie dochodzenia specjalnego prokuratora (a formalnie jeszcze przed mianowaniem Durhama na to stanowisko), sprawiły, iż w jego efekcie nie odkryto żadnych nowych znaczących faktów, które mogłyby stanowić poparcie dla stawianych wstępnie tez, ani tym bardziej

⁸⁹⁴ Charlie Savage, Adam Goldman, Katie Benner, *How Barr's Quest to Find Flaws in the Russia Inquiry Unraveled*, New York Times, 26 stycznia 2023 r., <https://www.nytimes.com/2023/01/26/us/politics/durham-trump-russia-barr.html> [dostęp: 16.09.2024]

⁸⁹⁵ *Letter from Attorney General Garland to the House and Senate Judiciary Committees*, Biuro Prokuratora Generalnego – Departament Sprawiedliwości, 15 maja 2023 r., <https://www.justice.gov/storage/20230515aggarlandletter.pdf> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

⁸⁹⁶ John H. Durham, *Report on Matters Related to Intelligence Activities and Investigations Arising Out of the 2016 Presidential Campaigns*, Biuro Specjalnego Prokuratora – Departament Sprawiedliwości, 12 maja 2023 r., s. 18, tłum. własne.

przypadków złamania prawa. Durham w raporcie nie stwierdził, że FBI nie miało podstaw do wszczęcia śledztwa *Crossfire Hurricane*, uznając informację otrzymaną od władz Australii za wystarczającą. Skrytykował jednak decyzję o natychmiastowym otwarciu „pełnego śledztwa”, nie decydując się na wcześniejsze przeprowadzenie mniej inwazyjnych procedur, tzn. „oceny” lub „dochodzenia wstępnego”. W ocenie specjalnego prokuratora decyzja ta wynikała z nieprzychylnego nastawienia osób decyzyjnych do Trumpa, ale nie nacisków czy realizacji celów politycznych. Podobnie jak w wypadku postępowania inspektora generalnego Departamentu Sprawiedliwości, Durham nie odkrył – poza kwestią nieprawidłowego wnioskowania o nakazy FISA – przypadków naruszenia prawa przez agentów FBI w związku ze śledztwem. Nie znalazł również potwierdzenia tezy, jakoby śledztwo było wynikiem współpracy sztabu Clinton z organami administracji USA lub cała sprawa była wynikiem działań służb państw zachodnich lub amerykańskich, których celem byłoby zdyskredytowanie Trumpa przed wyborami. W ramach nadanych kompetencji oskarżycielskich specjalny prokurator Durham postawił zarzuty łącznie trzem osobom. Dwie zostały uniewinnione, a trzecia przyznała się do winy zarzucanych jej czynów – jednak ten przypadek naruszenia prawa został wykryty jeszcze przez inspektora generalnego Horowitza. Śledztwo Durhama trwało łącznie 4 lata, zaś jego koszt liczony od momentu wyznaczenia na specjalnego prokuratora, tzn. od października 2020 r. do maja 2023 r., wyniósł 7,6 miliona dolarów. Dla porównania, śledztwo Muellera trwające o połowę krócej, kosztowało 32 miliony dolarów, co związane było z większą skalą zatrudnienia śledczych i prawników⁸⁹⁷.

V.VI. Konkluzje z dochodzeń specjalnych prokuratorów powołanych na mocy obowiązujących przepisów w latach 1999 – 2020

Przepisy o specjalnym prokuratorze przyjęte w 1999 r. przez prokurator generalną Reno (28 C.F.R. 600) obowiązują już 25 lat, a ich przydatność i zasadność była w tym czasie kilkakrotnie testowana w różnym zakresie i w sprawach o znaczeniu różnej wagi. Ciągłość ich obowiązywania wraz z faktem, iż zasadniczo mogą one zostać łatwo zmienione – z uwagi na przyjęcie ich na mocy decyzji prokuratora generalnego – stanowi dobrą podstawę dla stwierdzenia, iż przepisy w obecnym kształcie są rozwiązaniem dobrym pod kątem przejrzystości mechanizmów kontroli władzy i jednocześnie odpowiednim wobec wyzwań

⁸⁹⁷ Devlin Barrett, *Special counsel probes involving Trump cost \$5.4 million through March*, Washington Post, 7 lipca 2023 r., <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/07/07/jack-smith-special-counsel-spending-trump/> [dostęp: 16.09.2024]

stawianych przez współczesną politykę. Bez wątpienia obecne regulacje przyczyniły się do znacznie mniejszej liczby powołań specjalnych prokuratorów niż w latach obowiązywania ustawy o niezależnym prokuratorze specjalnym. Bauer i Goldsmith zwracają uwagę, iż mniejsza liczba powołań nie wynika najprawdopodobniej z obowiązywania wyższych moralnych i etycznych standardów wśród członków współczesnych administracji, a głównym tego powodem są ściślejsze regulacje, wskazujące na podejrzenie możliwości zaistnienia konfliktu interesu w wypadku prowadzenia postępowania przez Departament Sprawiedliwości zwyczajnymi ścieżkami, a także wyłączną decyzyjność prokuratora generalnego nad powołaniem i wszczęciem postępowania⁸⁹⁸.

W praktyce tylko jeden prokurator specjalny – John Danforth w sprawie oblężenia Waco – został powołany wyłącznie na mocy przepisów zawartych w 28 C.F.R. 600. W pozostałych trzech przypadkach omówionych w tym rozdziale, tzn. Fitzgeralda, Muellera i Durhama, prokuratorzy generalni z różnych przyczyn decydowali się na odwołanie do nadanych im nadrzędnych uprawnień wynikających z 28 U.S.C. §§ 509, 510 i 515, na mocy których powoływali specjalnych prokuratorów. Podczas gdy Fitzgerald pozostał niezwiązany bardziej szczegółowymi przepisami, co oznaczało przekazanie mu niezwykle szerokich kompetencji prokuratora generalnego w zakresie tego śledztwa, swoboda działania Muellera i Durhama została ograniczona przepisami 28 C.F.R. §§ 600.4 – 600.10. W taki sam sposób postąpił prokurator generalny Merrick Garland we wszystkich trzech nieomówionych tu przypadkach, mianując specjalnych prokuratorów w 2022 r. i 2023 r. Wykorzystanie alternatywnej, choć jak pokazuje historia, częściej praktykowanej ścieżki powołania, jest najbardziej zrozumiałe w przypadku Fitzgeralda i Durhama, którzy jako urzędujący prokuratorzy federalni nie mogliby zostać powołani zgodnie z zawartym w 28 C.F.R. § 600.3(a) wymogiem wyznaczenia specjalnego prokuratora spoza administracji federalnej. Pokazuje to świadomość kolejnych prokuratorów generalnych o pewnej dysfunkcji przepisów o specjalnym prokuratorze, przy jednoczesnym braku woli do wprowadzenia zmian z uwagi na prawidłowo funkcjonującą alternatywną metodę postępowania. Jednocześnie wydaje się, że przypadki omówione w tym rozdziale nie wskazują wyraźnie na jedną, bardziej skuteczną metodę wyboru specjalnego prokuratora. Nie ulega wątpliwości, że wskazanie kandydata spoza administracji, posiadającego doświadczenie prokuratorskie oraz cieszącego się powszechnym uznaniem i nieposzlakowaną opinią – jak było to w przypadku Danforth i Muellera – stanowiło

⁸⁹⁸ Bob Bauer & Jack Goldsmith, dz. cyt., s. 172.

gwarancję bardziej niezależnego i wolnego od polityki śledztwa. Jednocześnie zrozumiałe jest powierzenie śledztw urzędującym prokuratorom federalnym (szczególnie w przypadku Durhama, który najpierw otrzymał misję przeprowadzenia dochodzenia, a dopiero wtórnie został wyznaczony na specjalnego prokuratora), jako z założenia łatwiejszym w organizacji z uwagi na funkcjonowanie w strukturach Departamentu Sprawiedliwości i tym samym umożliwiającym szybsze rozpoczęcie właściwych działań.

Danforth podejmując śledztwo w sprawie oblężenia Waco wykazał się najwyższymi standardami etycznymi, starając się utrzymać odgórną niezależność śledztwa od prokuratora generalnego, ale jednocześnie dążąc do niezależności oddolnej poprzez nieangażowanie federalnych śledczych z uwagi na przedmiotowe objęcie sprawą służb podległych Departamentowi Sprawiedliwości. W związku z tym podejściem konkluzje śledztwa, oczyszczające służby mundurowe z jakiegokolwiek winy za tragiczny przebieg końcówki oblężenia, zyskały na wiarygodności, umożliwiając odbudowanie zaufania części społeczeństwa do służb federalnych.

Przypadek powołania Fitzgeralda przez Comeya wyróżnia przekazanie mu szerokich kompetencji prokuratora generalnego w zakresie prowadzonego śledztwa i nieograniczenie ich, jak robiono to później przy powołaniu prokuratorów specjalnych, szczegółowymi przepisami 28 C.F.R. §§ 600.4-600.10. Jednocześnie wiązało się to z utratą formalnego zabezpieczenia niezależności wynikającej z § 600.7, szczególnie punktu (d) wskazującego na ograniczony zakres powodów, dla których specjalny prokurator może zostać odwołany przez prokuratora generalnego. Podchodząc do sprawy systemowo wydaje się, że iż gwarancją większej niezależności śledztwa jest, pomimo pewnego ograniczenia kompetencyjnych możliwości specjalnego prokuratora, wskazanie na obowiązywanie przepisów 28 C.F.R. §§ 600.4-600.10.

Śledztwo Muellera okazało się być dotychczas najlepszym dowodem skuteczności obowiązujących przepisów. Zostało ono przeprowadzone w należyty sposób w ekstremalnie niesprzyjających warunkach wynikających z nacisków prezydenta na odwołanie specjalnego prokuratora, wraz z bezprecedensową publiczną krytyką i wrogim nastawieniem Trumpa wobec Muellera. Kontynuował on śledztwo i nie angażował się w publiczną walkę z prezydentem pomimo jego insynuacji dotyczących konfliktu interesów i upolitycznienia dochodzenia. Próby ingerencji prezydenta doprowadziły do inicjatyw przyjęcia przez Kongres zmodyfikowanych przepisów na mocy ustaw, co stanowiłoby wzmocnienie ochrony specjalnych prokuratorów, jednak żaden z projektów nie został

ostatecznie poddany pod głosowanie. Ustalenia Muellera, choć dla wielu niesatysfakcjonujące z powodu braku wyraźnego wskazania na stwierdzenie winy lub uniewinnienie prezydenta, rozwiały wiele wątpliwości wokół kwestii ingerencji Rosji w wybory prezydenckie w 2016 r.

Śledztwo Durhama od początku obarczone było kontrowersją, co wynikało z politycznych podstaw do jego wszczęcia i oparcia o bezpodstawne założenia wyciągnięte z teorii spiskowych. Jednak poza kwestiami omówionymi w stosownym podrozdziale, największy problem w ocenie tego dochodzenia specjalnego prokuratora stanowi jego wątpliwa niezależność od prokuratora generalnego. Miała ona niejednostronny charakter, a więc nie wynikała wyłącznie z nacisków Barra, ale także z działań Durhama, który pozostawał w stałym i częstym kontakcie z prokuratorem generalnym. W większości miało to miejsce jednak w czasie, gdy Durham formalnie nie był specjalnym prokuratorem, zaś po zmianie władzy i objęciu kierownictwa w Departamencie Sprawiedliwości przez Garlanda, takie kontakty całkowicie ustały. W śledztwie Durhama wątpliwości budzi nadanie mu kompetencji *de facto* umożliwiających przeprowadzenie audytu w zakresie śledztwa poprzedniego prokuratora specjalnego, a także takie decyzje jak wtórne uwzględnienie w zakresie jego dochodzenia obszarów, które wcześniej zostały powierzone sprawdzeniu przez innego prokuratora federalnego. Niezwykłą sytuacją były też oświadczenia prokuratora generalnego (co bardziej naturalne, z uwagi na kierowanie Departamentem Sprawiedliwości) i Durhama (będącego wówczas zwykłym prokuratorem federalnym skierowanym do sprawy) w reakcji na raport inspektora generalnego. Obaj wskazali wówczas, podważając ustalenia Horowitza, iż nie zgadzają się z nimi i oczekują innego rezultatu dochodzenia, którym kierował Durham. Ostatecznie raport końcowy specjalnego prokuratora nie wskazywał jednak, że decyzja FBI o otwarciu *Crossfire Hurricane* jako „pełnego śledztwa” stanowiła naruszenie jakichkolwiek przepisów.

Największa wątpliwość wiąże się jednak z motywacjami prokuratora generalnego stojącymi za decyzją o powołaniu Durhama na specjalnego prokuratora. Miało to miejsce tuż przed wyborami, po półtorej roku trwania śledztwa, jak się jednak wydaje bez związku z konkretnymi ustaleniami poczynionymi wówczas w dochodzeniu. Nie ciężko dojść do wniosku, iż była to decyzja przede wszystkim polityczna, związana z obawą, iż po ewentualnej zmianie władzy śledztwo to zostanie zamknięte w związku z przekonaniem, iż przedmiotowo wyczerpało je postępowanie inspektora generalnego zakończone w 2019 r. Decyzję o powołaniu Durhama na specjalnego prokuratora przez Barra – nie z uwagi na

sam fakt, ale okoliczności związane z możliwością zmiany władzy i zakończenia kadencji prokuratora generalnego – krytykował sam twórca obowiązujących przepisów o specjalnym prokuratorze (28 C.F.R. 600), Neal Katyal. Wskazywał on, iż regulacje, które miały zapewnić wolność tych specjalnych śledztw od nacisków politycznych zostały wykorzystane w sposób absolutnie polityczny, w celu uniemożliwienia podjęcia działań partii opozycyjnej po dojściu do władzy⁸⁹⁹.

Pomimo tych kontrowersji przypadek dochodzenia Durhama nie wywołał debaty o zmianie przepisów, np. w formie próby instytucjonalnego zabezpieczenia przed powoływaniem specjalnych prokuratorów w sprawach motywowanych politycznie. Wynikało to najprawdopodobniej z faktu, iż w momencie zakończenia śledztwa przez Durhama (maj 2023 r.), toczyły się już dwa osobne postępowania specjalnych prokuratorów mianowanych przez Garlanda w listopadzie 2022 r. i styczniu 2023 r., a Demokraci nie wydawali się zainteresowani podjęciem tego tematu. Jednocześnie upłynęło niewiele lat od ostatnich prób zaangażowania Kongresu w zmianę przepisów (w 2019 r.).

Śledztwa Fitzgeralda oraz Durhama spotkały się też z zarzutami niesłusznej kontynuacji i zbędnego wydłużania działań pomimo wcześniejszego poznania kluczowych faktów dla ich spraw. Było to szczególnie podkreślane w sprawie podstaw wszczęcia przez FBI śledztwa *Crossfire Hurricane* z uwagi na wcześniejsze przedstawienie rezultatów inspektora generalnego Departamentu Sprawiedliwości w tej samej sprawie. Fitzgerald w konsekwencji kontynuacji działań doprowadził do skazania Libby'ego, jednak nie w bezpośrednim związku z badaną sprawą, a złożeniem fałszywych zeznań, zaś zarzuty stawiane przez Durhama dwóm oskarżonym okazały się być nieprzekonujące dla ławy przysięgłych. Nieodkrycie znaczących przypadków złamania prawa, a także brak przełomowych ustaleń w zakresie faktów w badanych przez nich obszarach skutkowały krytyką obu tych śledztw.

Osobnego omówienia wymaga postępowanie prokuratorów generalnych w poszczególnych sprawach. W sprawie dotyczącej ujawnienia tożsamości Valerie Plame, decyzja prokuratora generalnego Ashcrofta o wyłączeniu się ze sprawy, która choć związana była z presją zewnętrzną, umożliwiła powołanie specjalnego prokuratora i przeprowadzenie przez niego bardziej niezależnego śledztwa. To samo tyczyło się

⁸⁹⁹ Zob. Neal K. Katyal, *I Wrote the Special Counsel Rules. Barr Has Abused Them.*, New York Times, 3 grudnia 2020 r., <https://www.nytimes.com/2020/12/03/opinion/bill-barr-john-durham-prosecutor.html> [dostęp: 16.09.2024]

wyłaczenia prokuratora generalnego Sessionsa, choć potępienia wymaga jego wcześniejsze zatajenie kontaktów z ambasadorem Rosji, które stało się bezpośrednią przyczyną wyłączenia. Śledztwo Durhama mogłoby zyskać na wiarygodności, gdyby prokurator generalny Barr również wyłączył się ze sprawy. Musiałoby to jednak wiązać się również z wcześniejszym powołaniem go na specjalnego prokuratora – na przykład na etapie zmiany charakteru śledztwa na kryminalne, tak jak wskazywałem w stosownej części tego rozdziału – gdyż sama ta decyzja nie odgrywałaby już znaczenia po niespełna półtora roku trwania śledztwa pod nadzorem prokuratora generalnego, a przede wszystkim, u schyłku jego kadencji.

W podejściu Barra uwagę zwraca też jego postępowanie z raportem specjalnego prokuratora Muellera, w zestawieniu z całkowicie odmiennym podejściem Garlanda do raportu Durhama. Choć Barr nie miał obowiązku publikowania raportu ze śledztwa, było to oczekiwane przez opinię publiczną i środowisko polityczne. Zamiast tego zdecydował się na jego wstrzymanie – które było zrozumiałe z uwagi na potrzebę zredagowania informacji wrażliwych, związanych z toczącymi się procesami sądowymi – i przekazanie wybranych według własnego uznania wniosków ze śledztwa, nieukazujących jednak pełnego spektrum ustaleń specjalnego prokuratora. Zadanie Garlanda było ułatwione w tym zakresie, iż specjalny prokurator Durham miał już na mocy decyzji powołującej go obowiązek przygotowania jawnego raportu końcowego – w momencie otrzymania go przez Garlanda nie wymagał on więc dodatkowej redakcji, tak jak raport Muellera, gdyż wszystkie informacje wrażliwe w ocenie specjalnego prokuratora znalazły się w niejawnym załączniku przekazanym prokuratorowi generalnemu razem z raportem. Wydaje się jednak, że w swoim postępowaniu Barr dążył do wpłynięcia na opinię publiczną poprzez umniejszenie znaczenia ustaleń specjalnego prokuratora.

Współczesny kształt regulacji, a także doświadczenia wcześniejszych lat sprawiły, iż specjaliści prokuratorzy byli powoływani wyłącznie w sprawach o istotnym znaczeniu dla władz USA, a nie jak miało to miejsce w latach obowiązywania ustawy o niezależnych specjalnych prokuratorach, także w sprawach pomniejszej wagi, niekoniecznie wymagających zastosowania tak poważnych narzędzi. Jak całościowo pokazują przypadki Danforth, Fitzgeralda, Muellera i Durhama, śledztwo specjalnego prokuratora w obecnym kształcie nie jest idealnym mechanizmem nadzoru władzy wykonawczej, z uwagi na charakter samokontroli i ostatecznego podlegania pod decyzje prokuratora generalnego, a za jego pośrednictwem, prezydenta. Nie ma jednak innego, skuteczniejszego narzędzia

umożliwiającego przeprowadzenie wewnętrznej kontroli w strukturach władzy wykonawczej, które gwarantuje tak duży stopień niezależności i dyskrecji, jednocześnie dając kompetencje do przedstawienia ewentualnych zarzutów i udziału w procesach sądowych w roli oskarżyciela.

Jak pokazują omówione w tym rozdziale przypadki, obecny system zasad, na których opiera się mianowanie i prowadzenie śledztw przez specjalnych prokuratorów stanowi wzmocnienie amerykańskiego systemu politycznego. Jak pokazuje dotychczasowa historia, powaga poszczególnych sytuacji, a także występująca presja opinii publicznej i potrzeba ustalenia faktów w zakresie przestrzegania prawa przez członków i urzędników administracji, okazywały się wystarczające do powołania w tym celu specjalnych prokuratorów. Prowadzi to do konkluzji, iż w Stanach Zjednoczonych funkcjonuje skuteczny mechanizm wewnętrznej, nadzwyczajnej kontroli władzy wykonawczej, który ma służyć wyżej wskazanemu celowi w wypadku wystąpienia szczególnych okoliczności. Z drugiej strony, mechanizm ten jest w obecnym kształcie zależny wyłącznie od działań podjętych wewnątrz władzy wykonawczej – a konkretnie na szczeblu Departamentu Sprawiedliwości (dlatego też autor używa w tym rozdziale określenia „samokontroli”). Choć regulacje nie przewidują całkowitego wyłączenia władzy ustawodawczej z procesu prowadzenia działań przez specjalnego prokuratora – komisje Kongresu informowane są o najistotniejszych postępach i mianowaniu, odwołaniu oraz zakończeniu śledztwa przez specjalnego prokuratora – to cechuje je bierny charakter zaangażowania w ten proces. Tym samym należy stwierdzić, że obecny kształt regulacji nie wpływa na szczególne wzmocnienie mechanizmów wzajemnej kontroli i równowagi (tzw. *checks and balances*) pomiędzy trzema gałęziami władzy w USA.

Zakończenie

Urząd specjalnego prokuratora, choć nie jest stałym elementem życia politycznego w Stanach Zjednoczonych, wraz z ogłoszeniem jego mianowania i rozpoczęcia dochodzenia często stawał się jednym z ważniejszych ogniw systemu polityczno-prawnego. Instytucja specjalnego prokuratora na przestrzeni dekad służyła ustaleniu faktów w sprawach istotnych, związanych z najwyższymi kręgami władzy, w których zachodziło podejrzenie nieprzestrzegania obowiązującego prawa. W przypadkach ich wykrycia, umożliwiała także wyegzekwowanie sprawiedliwości na drodze sądowej. W czasie nominacji pierwszych specjalnych prokuratorów nie był to urząd o szczególnie ważnym znaczeniu. Jego rozwój postępował wraz z kolejnymi przypadkami dochodzeń, w ramach rozwoju amerykańskiego systemu politycznego. Potencjalne uwikłania lub powiązania z przedstawicielami najwyższych kręgów władzy, w tym szczególnie prezydenta, doprowadziły do wytworzenia poglądu o skuteczności wykorzystania mechanizmu prokuratora specjalnego w sprawach nacechowanych dużą wrażliwością polityczną.

Autor stawiał sobie za cel dokonanie możliwie najpełniejszego przeglądu przypadków wykorzystania mechanizmu specjalnego prokuratora na szczeblu władzy federalnej Stanów Zjednoczonych i jego ocenę w kategoriach skuteczności jako narzędzia kontrolującego władzę wykonawczą i co z tym związane, jako elementu wzmacniającego amerykański system polityczny. Nie było więc celem ustalenie, czy którekolwiek z funkcjonujących obecnie lub w przeszłości rozwiązań dotyczących prokuratora specjalnego było lub mogłoby okazać się bardziej skuteczne w sensie prawnym, lecz jak sprawdzały się one w kwestiach związanych ze sprawowaniem władzy. Dla autora najważniejszymi zagadnieniami wymagającymi zidentyfikowania były więc wnioski, jakie zostały wyciągnięte z dochodzeń pierwszych specjalnych prokuratorów i czy wpłynęły one na formułę funkcjonowania tego urzędu. W tym kontekście istotne było także znaczenie śledztwa w sprawie afery Watergate i czy doprowadziło ono do zwiększenia wagi tego mechanizmu w systemie politycznym Stanów Zjednoczonych.

Autor dążył do wypracowania oceny skuteczności przepisów mających na celu przyznanie specjalnym prokuratorom większej niezależności i ochrony przed naciskami politycznymi oraz zidentyfikowania wyzwań natury politycznej towarzyszących im w okresie łącznie dwudziestu lat obowiązywania ustaw o niezależnym prokuratorze specjalnym (1978-1992 i 1994-1999). Zamiarem autora było także dokonanie sprawdzenia czy system regulacyjny stanowi rozwiązanie gwarantujące skuteczność dalszego

funkcjonowania tego mechanizmu jako posiadającego nadzwyczajny charakter narzędzia kontroli wewnętrznej władzy wykonawczej. Takie podejście – w koncepcji autora – ułatwiło postawienia diagnozy w zakresie głównego pytania badawczego tej rozprawy, a więc czy urząd specjalnego prokuratora jest wystarczająco zabezpieczony, by prowadzić niezależne od nacisków politycznych, skuteczne śledztwa wobec najwyższych kręgów władzy.

Już pierwsze przypadki powołań specjalnych prokuratorów ukazały wrażliwość tego urzędu na zagrożenia natury politycznej, w tym przede wszystkim odwołanie ze stanowiska. Zarówno Henderson, jak i Morris, zostali odwołani ze stanowisk w odpowiedzi na ich własne działania, które zostały wówczas zinterpretowane przez władzę jako manifesty polityczne. Działania podjęte wobec Hendersona nie spotkały się z krytyką czy były potępiane przez jakiekolwiek środowiska polityczne, w tym szczególnie opozycję do ówczesnej władzy. Brakuje udokumentowanych dowodów, które pozwalałyby to jednoznacznie stwierdzić. Z kolei decyzja prokuratora generalnego o odwołaniu Morrisa spotkała się z postanowieniem samego prezydenta Trumana, który zdecydował o zwolnieniu kierownika Departamentu Sprawiedliwości. Nie dążył jednak do przywrócenia specjalnego prokuratora bądź wyznaczenia nowej osoby na ten urząd. Śledztwo Hendersona wykazało ponadto podstawową, zidentyfikowaną w tej dysertacji trudność, jaką mogą potencjalnie napotkać specjaliści prokuratorscy – mniej lub bardziej szerokie uwikłanie prezydenta w działania związane ze śledztwem. Jednocześnie zaskakujące jest, iż poza przypadkami dwóch śledztw par specjalnych prokuratorów – Bonaparte i Conrada oraz Pomerene'a i Robertsa – powołanych z antagonistycznych środowisk politycznych w celu zapewnienia apolitycznego śledztwa, rozwiązanie to nie zostało w przyszłości więcej wykorzystane. Autor wyraża jednak przekonanie, że powołanie pary specjalnych prokuratorów, kojarzonej z obiema partiami, może w przyszłości stanowić element gwarancji apolitycznego, niezależnego od presji władzy śledztwa, wpływającego tonizująco na atmosferę życia politycznego w Stanach Zjednoczonych.

Przebieg dochodzenia w trakcie afery Watergate nieodwracalnie wpłynął na zmianę postrzegania mechanizmu specjalnego prokuratora i jego znaczenia w amerykańskim systemie politycznym. Niósł on ze sobą wnioski pozytywne, dotyczące m.in. ścisłej współpracy specjalnego prokuratora z władzą sądowniczą w osobie sędziego Sirici, a także z władzą ustawodawczą wyrażoną w komisjach obu izb Kongresu. Ze skandalu Watergate wyniknęły jednak też wnioski o jednoznacznie negatywnym charakterze, w tym możliwość

przeciwstawiania się władzy działaniom dochodzeniowych. W przypadku Nixona przejawiały się one powoływaniem na przywilej egzekutywy – co ostatecznie doprowadziło do poddania tego przewilugu interpretacji i doprecyzowaniu przez Sąd Najwyższy. Wreszcie, działania Nixona ukazały pełnię zagrożenia wynikającą z politycznej presji na odwołanie specjalnego prokuratora. Wydarzenia te znacząco różniły się od sytuacji dotyczących Hendersona, w której zarówno prokurator generalny jak i prezydent widzieli potrzebę jego usunięcia czy w przypadku Morrisa, gdy jego odwołanie przez prokuratora generalnego spotkało się z decyzją prezydenta o dymisji podległego mu kierownika Departamentu Sprawiedliwości. Naciski Nixona, pomimo niechęci do realizacji jego polecenia przez prokuratora generalnego i jego zastępcy (skutkujących ich natychmiastową rezygnacją z pełnionych urzędów), ostatecznie doprowadziły do odwołania prokuratora Jaworskiego. Przykład ten wskazał, że istnieje ryzyko poddania się politycznym naciskom przez kierownictwo Departamentu Sprawiedliwości w sprawach dotyczących specjalnego prokuratora, z uwagi na podobną ocenę sytuacji od strony politycznej lub przekonania o konieczności realizacji decyzji wydanej przez prezydenta. Powyższe postępowania stały się przyczynkiem do debaty, omówionych w trzecim rozdziale dysertacji, które skutkowały przyjęciem przepisów o niezależnym prokuratorze specjalnym i stanowczą zmianą specyfiki funkcjonowania urzędu specjalnego prokuratora w amerykańskim systemie politycznym na okres łącznie dwudziestu lat.

Reforma mechanizmu specjalnego prokuratora w ostatecznym rozrachunku nie skutkowała jednak wzmocnieniem amerykańskiego systemu politycznego. W wielu przypadkach działania podejmowane przez niezależnego prokuratora specjalnego były postrzegane jako nadużycia lub jako niezasadne z uwagi na niewielkie znaczenie danej kwestii i brak wyraźnych przeciwwskazań do podjęcia działań przez regularny aparat wymiaru sprawiedliwości (jeżeli zachodziła taka potrzeba). Zdaniem autora przepisy o niezależnym prokuratorze specjalnym należy ocenić jako archaiczne, wynikające z idealistycznego podejścia do systemu polityczno-prawnego i chęci jego reformy po wstrząsie jakim była afera Watergate. W praktyce były one niedostosowane do realiów życia politycznego, co pokazał już okres 15 lat ich pierwotnego obowiązywania (1978-1992). Jednocześnie, jak pokazały działania prokuratorów generalnych Meese'a i Barra w trakcie prezydentur Reagana i Busha, przepisy te zostawiały pewną swobodę działania prokuratorowi generalnemu, który mógł wszcząć „wstępne śledztwo”, by następnie zaniechać działań w zakresie powołania specjalnego prokuratora lub zostawić kwestię w

jurysdykcji regularnego aparatu wymiaru sprawiedliwości. Swoboda ta nie gwarantowała więc wystarczającej niezależności od działań prokuratora generalnego. Jednocześnie założenie o potrzebie cyklicznego odnawiania przepisów co 5 lat poprzez głosowania w Kongresie okazało się rozwiązaniem nieskutecznym do zastosowania wobec mechanizmu kontroli władzy o tak istotnym znaczeniu. Ponowna próba sprawdzenia formuły niezależnego prokuratora specjalnego w ciągu 5 lat przypadających na okres prezydentury Clintona (1994-1999) pogłębiła przekonanie o nieskuteczności funkcjonowania formuły niezależnego prokuratora specjalnego. Choć starano się wówczas wyciągnąć wnioski z wcześniejszych dochodzeń, ograniczenie swobody decyzji prokuratora generalnego oznaczało w praktyce brak alternatywy dla wszczęcia procedury powołania niezależnego prokuratora specjalnego. Doprowadziło to pogłębienia nadużyć wykorzystania tego mechanizmu i jego dalszej erozji, skutkującej wygaśnięciem przepisów i przyjęciem przez prokuratora generalną Reno federalnych regulacji, które w 2024 r. są nadal obowiązujące.

Należy jeszcze raz podkreślić, iż od 1999 r. prokurator generalny może mianować specjalnego prokuratora w oparciu o regulacje federalne dotyczące specjalnego prokuratora (28 C.F.R. 600) lub wykorzystując alternatywną ścieżkę, poprzez ustawowe uprawnienia prokuratorów generalnych do mianowania innych urzędników (28 U.S.C. §§ 509, 510, 515). W tym rozumieniu autor określa obie te metody wspólnym terminem „obecnych regulacji”. Ciągłość ich obowiązywania przez 25 lat w obliczu tak poważnych wyzwań politycznych, jakie groziły specjalnemu prokuratorowi Muellerowi w trakcie jego śledztwa i łącznie siedem przypadków współczesnego powołania specjalnych prokuratorów (w tym cztery szczegółowo omówione w dysertacji) zasadniczo dowodzą ich skuteczności w zakresie kontroli, przejrzystości stosowania mechanizmu i jego dostosowania do wyzwań natury politycznej. Zdaniem autora najskuteczniejszym rozwiązaniem gwarantującym niezależność śledztwa i odporność specjalnego prokuratora na naciski polityczne, przy jednoczesnym zachowaniu pewnej swobody w zakresie jego mianowania i wyboru osoby na ten urząd przez prokuratora generalnego, jest jego powołanie w oparciu o przepisy ustawowe (28 U.S.C. §§ 509, 510, 515), a następnie zastosowanie ograniczonego zakresu regulacji federalnych do samych specjalnych prokuratorów (28 C.F.R. §§ 600.4-600.10). Jednocześnie, jak pokazał przypadek dochodzenia Durhama i zaangażowania w nie prokuratora generalnego Barra, a także jego postępowanie w związku z publikacją raportu końcowego ze śledztwa Muellera, siła bądź słabość mechanizmu specjalnego prokuratora jest w dużym stopniu zależna od osoby samego prokuratora generalnego.

W oparciu o przeprowadzone badania z wykorzystaniem metod analizy źródeł, instytucjonalno-prawnej, porównawczej, historycznej i systemowej, osadzonych w dyscyplinie nauk o polityce i administracji, i mając na uwadze poczynione powyżej spostrzeżenia, autor doszedł do następujących wniosków. W przypadkach wymagających przeprowadzenia nadzwyczajnej kontroli wewnątrz aparatu władzy wykonawczej, w systemie politycznym USA nie ma lepszego rozwiązania. Gwarantuje on niezależność prowadzenia śledztwa i przedstawienia końcowych wniosków z niego wraz z wyciągnięciem odpowiedzialności karnej w przypadkach ewentualnego stwierdzenia złamania obowiązującego prawa. Mechanizm ten jest jednym z elementów usprawniających amerykańską demokrację i należy uznać go za wzmacniający dla systemu politycznego Stanów Zjednoczonych. Jednocześnie urząd specjalnego prokuratora i podejmowane przez niego działania, jako mechanizm samokontroli władzy wykonawczej, nie stanowią same w sobie przeszkody dla niezależnych od nich działań kontrolnych i śledczych Kongresu, który może je realizować poprzez komisje zwyczajne lub specjalne obu izb. Nie przyczynia się do ograniczenia generowanego przez trzy gałęzie amerykańskiej władzy systemu wzajemnego nadzoru i kontroli. Jednocześnie nie stanowi też jego wyraźnego wzmocnienia, będąc w obecnej formie zależnym od decyzji w kręgach władzy wykonawczej i tylko w sposób bierny angażując władzę ustawodawczą w pewien zakres działań specjalnego prokuratora.

Krytyka dotycząca urzędu specjalnego prokuratora jest często związana z ostatecznym niewykryciem poważnych przypadków nieetycznego, niemoralnego lub bezprawnego postępowania w kręgach władzy, przy jednoczesnych wysokich kosztach śledztw i ich długim okresie prowadzenia. Jak jednak autor podkreślał w różnych miejscach dysertacji, nie powinien to być wyznacznik służący ocenie skuteczności tego mechanizmu, choć oczywiście zrozumiałe jest oczekiwanie „rezultatów” ze strony opinii publicznej. Wśród głosów krytycznych pojawia się niekiedy argument, iż zawodowi prokuratorzy federalni mogliby prowadzić takie dochodzenia skuteczniej lub w wypadku braku dowodów naruszenia prawa, zaniechać działań w krótszym czasie, bazując na posiadanym doświadczeniu. Choć twierdzenie to nie musi być fałszywe, to jednak zawodowi prokuratorzy, będąc bezpośrednio podległymi prokuratorowi generalnemu i odpowiadający przed nim w każdym zakresie wykonywanych obowiązków, nie są umocowani w sposób, który gwarantowałby niezależność i uczciwość śledztwa w sprawach o dużej wrażliwości politycznej w stopniu choćby równym, co w przypadku

specjalnych prokuratorów. Odpowiedzialność zawodowych prokuratorów wobec prokuratora generalnego, a za jego pośrednictwem wobec prezydenta, sprawia, iż ustalenia w sprawach o dużym znaczeniu politycznym i związanych z władzami mogłyby być podważane przez opinię publiczną i prowadzić do pogłębienia braku zaufania społeczeństwa do władzy. W sytuacji wzrastającej polaryzacji społeczeństwa amerykańskiego byłoby to szkodliwe dla stabilności politycznej Stanów Zjednoczonych.

Należy jednak podkreślić, że także specjaliści prokuratorzy nie mają zagwarantowanej pełnej niezależności (która sama w sobie też mogłaby prowadzić do wypaczeń i osłabienia systemu politycznego) i ostatecznie mogą zostać zwolnieni przez prokuratora generalnego lub za jego pośrednictwem przez prezydenta, mając jednak na uwadze ograniczone spektrum okoliczności, w których działanie to byłoby zgodne z prawem. Zwraca na to uwagę m.in. prof. Josh Chafetz: „Porozumienie specjalnego prokuratora z prokuratorem generalnym może określać pewne rodzaje niezależności, ale ostatecznie prokurator pracuje dla Departamentu Sprawiedliwości i może zostać zwolniony przez prokuratora generalnego lub prezydenta”⁹⁰⁰. Choć Chafetz ma oczywiście rację pod kątem formalnym, „porozumienie” to stanowi treść oficjalnej decyzji prokuratora generalnego o powołaniu specjalnego prokuratora i jak pokazały przywołane w dysertacji przypadki, nierzadko była uzgadniania w pełnym zakresie z kandydatem do objęcia tego urzędu. Jednocześnie jak pokazuje historia, skuteczne odwołanie specjalnego prokuratora doprowadziło jednocześnie do przerwania śledztwa wyłącznie w przypadkach, które określić można już jako historyczne – Hendersona w związku ze spiskiem whiskey i Morrisa w sprawie korupcji w urzędzie skarbowym. Z kolei działania podjęte z inicjatywy prezydenta Richarda Nixona w trakcie afery Watergate nie skutkowały już przerwaniem śledztwa, a w miejsce zdymisjonowanego Coxa powołano Jaworskiego, by kontynuował dochodzenie w roli specjalnego prokuratora.

Wydaje się więc, że choć urząd specjalnego prokuratora nie jest wystarczająco zabezpieczony jednostkowo przed ingerencją polityczną poprzez odwołanie, dla samego mechanizmu największe zagrożenie natury politycznej stanowią równoległe decyzje o odwołaniu specjalnego prokuratora i natychmiastowym przerwaniu śledztwa, bez przedstawienia choćby częściowych ustaleń. To z perspektywy bieżących realiów

⁹⁰⁰ Cyt. za: Callum Borchers, *Special prosecutors are a big deal. Their results sometimes aren't.*, Washington Post, 17 maja 2017 r., <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2017/05/10/want-a-special-prosecutor-to-replace-james-comey-history-might-change-your-mind/> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

politycznych wydaje się być jednak przypadek skrajny, nawet na tle wydarzeń, które dotychczas można było zaobserwować w związku z dochodzeniami specjalnych prokuratorów i dlatego choć nie można wykluczyć, iż taki scenariusz będzie miał jeszcze miejsce, najprawdopodobniej obecnie spotkałby się on z silną reakcją polityczną w Kongresie, w tym próbą przeprowadzenia impeachmentu i usunięcia z urzędu prokuratora generalnego lub prezydenta. Tym samym słuszne jest stwierdzenie, że bez wydarzeń skrajnych, które w jakikolwiek sposób wymusiłyby ewolucję przepisów o specjalnym prokuratorze, bądź ich dodatkowe zabezpieczenie na drodze ustawy, jest mało prawdopodobne, by obecny system regulacyjny został poddany zmianom.

W rozważaniach nad znaczeniem urzędu specjalnego prokuratora i jego wpływie na system polityczny Stanów Zjednoczonym wątkiem wartym dodatkowego rozważenia jest jego przełożenie na międzynarodową pozycję USA. Choć sam mechanizm nie wywiera bezpośredniego wpływu na relacje zagraniczne, to przebieg dochodzeń może już przyczyniać się do takiego stanu rzeczy. Krytycy śledztwa Walsha w sprawie afery Iran-Contras argumentowali, iż prowadzenie tego dochodzenia stanowiło paraliż polityki zagranicznej administracji Reagana wobec Ameryki Środkowej i zwalczania wpływów komunistycznych na świecie i samo w sobie było motywowane sprzeciw wobec takiego kursu polityki⁹⁰¹. Ustalenia specjalnego prokuratora Muellera ze śledztwa stały w opozycji do deklaracji prezydenta Trumpa, który m.in. na szczycie z Władimirem Putinem w Helsinkach w 2018 r. stwierdził, iż wierzy Putinowi, że Rosja nie ingerowała w wybory⁹⁰². Choć oświadczenie prezydenta stało w sprzeczności do ówczesnych ustaleń agencji wywiadowczych, Kongresu i ogólnego konsensusu panującego w amerykańskim środowisku politycznym postawienie zarzutów grupie dwunastu Rosjan i rosyjskim firmom zaangażowanym w ingerencję w wybory prezydenckie oraz przedstawienie szczegółów tej ingerencji Rosji w raporcie końcowym stanowiło ostatecznie jeden z elementów odbudowy amerykańskiego autorytetu w przestrzeni międzynarodowej.

Z kolei w przypadku działań prokuratora generalnego Barra i specjalnego prokuratora Durhama stwierdzenie o podważeniu międzynarodowej pozycji USA byłoby zbyt daleko idące, jednak ich osobiste zaangażowanie w sprawy, które zazwyczaj przedmiotem

⁹⁰¹ Donald C. Smaltz, dz. cyt., s. 2358.

⁹⁰² Ron Elving, *Trump's Helsinki Bow To Putin Leaves World Wondering: Why?*, NPR, 17 lipca 2018 r., <https://www.npr.org/2018/07/17/629601233/trumps-helsinki-bow-to-putin-leaves-world-wondering-whats-up> [dostęp: 16.09.2024]

współpracy państw między państwami na szczeblach roboczych ich instytucji, mogło budzić obawy sojuszników z Australii, Wielkiej Brytanii i Włoch o uwikłanie w sprawę stanowiącą przedmiot sporu w polityce wewnętrznej Stanów Zjednoczonych. Jednocześnie autorytet amerykańskich instytucji podważyło inne działanie, pośrednio związane ze śledztwem Durhama, tzn. odtajnienie przez Ratcliffe’a informacji wykradzionych wywiadowi Rosji. Zostały one pierwotnie przekazane CIA przez holenderską agencję wywiadowczą, a ich niekonsultowane odtajnienie, naruszające uzgodnione zasady współpracy, wywołało niezadowolenie po stronie Holandii⁹⁰³.

Choć podjęcie szerokich rozważań nad przyszłością urzędu specjalnego prokuratora nie jest przedmiotem dysertacji, wśród nich niezwykle ciekawą kwestią jest obserwacja rozwoju podejścia do jego znaczenia w kwestiach potencjalnie najwyższej wagi i wrażliwości politycznej w ciągu ostatnich lat. Umożliwiają to przywołane w piątym rozdziale dylematy wewnątrz Departamentu Sprawiedliwości, dotyczące potrzeby ewentualnego powołania prokuratora specjalnego w sprawie dotyczącej Hillary Clinton w 2015 r. Wówczas zdecydowano o pozostawieniu tej sprawy w gestii FBI i kontynuowaniu śledztwa pod zwyczajnym nadzorem Departamentu Sprawiedliwości. Istotnie, prowadzenie śledztwa pod nadzorem kierownictwa tego resortu w administracji Obamy, której członkiem jeszcze kilka lat wcześniej była Clinton, nie było wówczas postrzegane jako potencjalny konflikt interesu. Jednak w latach 2022-2023 Merrick Garland, prokurator generalny w administracji Joe Bidena, trzykrotnie podjął decyzję o powołaniu specjalnych prokuratorów w związku z uwikłaniem kandydatów na urząd prezydenta – tzn. byłego prezydenta Donalda Trumpa i ubiegającego się (wówczas) o reelekcję Joe Bidena⁹⁰⁴ – w niezależne od siebie sprawy. W przypadku Trumpa specjalny prokurator Jack Smith został powołany w listopadzie 2022 r., gdy były prezydent publicznie zapowiedział swój zamiar ponownego ubiegania się o urząd w wyborach. Smith nie został jednak powołany, by wszcząć działania śledcze przeciwko Trumpowi, ale przejąć nadzór nad dwoma

⁹⁰³ Charlie Savage, Adam Goldman, Katie Benner, dz. cyt.

⁹⁰⁴ Biden zwyciężył w prawyborach Partii Demokratycznej, zapewniając sobie partyjną nominację w walce o reelekcję, jednak jego nieudany występ w debacie prezydenckiej w czerwcu 2024 r. wzmocnił obawy o jego stan zdrowia i kondycję psychofizyczną, co doprowadziło do znaczącego nasilenia się głosów, by zrezygnował on z ubiegania się o reelekcję. W efekcie po niespełna miesiącu od debaty Biden oficjalnie ogłosił swoją rezygnację z kandydowania (jednak nadal pełnił urząd prezydenta), a jego miejsce zajęła wiceprezydent Kamala Harris, która w sierpniu 2024 r. oficjalnie odebrała nominację Partii Demokratycznej podczas partyjnej konwencji w Chicago.

dochodzeniami, które Departament Sprawiedliwości już prowadził⁹⁰⁵. Podkreślić należy też, iż wówczas Biden oficjalnie nie potwierdził jeszcze zamiaru ubiegania się o reelekcję. Bezpośrednią przyczyną działania Garlanda nie był więc stricte konflikt interesów w przypadku dalszego prowadzenia śledztw przez Departament Sprawiedliwości znajdujący się pod nadzorem nominata rywala w wyborach prezydenckich, ale sam fakt uzyskania przez Trumpa statusu kandydata. W kontekście konfliktu interesów Garland postrzegał prowadzenie śledztwa przez Departament Sprawiedliwości wobec prezydenta Bidena, gdy okazało się, iż w jego prywatnym domu odnalezione zostały przetrzymywane niezgodnie z prawem dokumenty z okresu jego wiceprezydentury (2009-2017) w administracji Baracka Obamy. Decyzja o wszczęciu śledztwa w tej sprawie i wyznaczenie Roberta Hura do jego poprowadzenia zapadła w styczniu 2023 r., gdy Biden nadal oficjalnie nie był kandydatem w wyborach. Motywacje wyborcze miały jednak znaczenie w trzecim z przypadków, gdy Biden już oficjalnie ubiegał się o urząd. Garland w sierpniu 2023 r. ogłosił przyznanie statusu specjalnego prokuratora prokuratorowi federalnemu Davidowi Weissowi, który prowadził postępowanie przeciwko Hunterowi Bidenowi⁹⁰⁶, synowi prezydenta. Miało to miejsce po wycofaniu się Huntera Bidena z układu proponowanego przez prokuraturę⁹⁰⁷, zakładającego jego przyznanie się do winy naruszenia przepisów podatkowych i nielegalnego posiadania broni palnej w związku ze znajdowaniem się pod wpływem narkotyków. Biorąc pod uwagę decyzje Garlanda w powyższych sprawach jest całkiem prawdopodobne, że przy obecnej interpretacji także w przypadku Hillary Clinton

⁹⁰⁵ Autor pisał wówczas w biuletynie PISM: „Smith przejął nadzór nad dwoma śledztwami, które w sprawach karnych prowadzi DoJ [Departament Sprawiedliwości – przyp. M.M. Piotrowski]. Pierwsze z nich dotyczy przetrzymywania przez Trumpa dokumentów z okresu prezydentury (w tym opatrzonych klauzulą „ściśle tajne”) w jego prywatnej posiadłości na Florydzie. Archiwa Narodowe we współpracy z DoJ odzyskały w styczniu część materiałów uznanych za zaginione, jednak śledczy wyrażali obawy, że pewne dokumenty mogą nadal być w posiadaniu byłego prezydenta. Z tego powodu FBI na podstawie nakazu sądowego zabezpieczyło w sierpniu prawie 11 tys. dokumentów znajdujących się w posiadłości Trumpa. Drugie dochodzenie ma na celu ustalenie osób zaangażowanych w zakłócenie procesu zatwierdzania wyników wyborów prezydenckich z 2020 r., czego skutkiem były protesty na Kapitolu i wtargnięcie protestujących do budynku Kongresu. W tej sprawie kluczowe jest ustalenie roli Trumpa i jego doradców, a także republikańskich kongresmenów, którzy wzywali do nieuznania wyniku wyborów. Jest to jednak zaledwie jeden wątek śledztwa, które prowadzi DoJ, a jego przejęcie przez specjalnego prokuratora nie oznacza zakończenia innych działań resortu – np. śledztw w sprawie wtargnięcia poszczególnych osób do budynku. Źródło: Mateusz M. Piotrowski, *Polityczny powrót Trumpa a śledztwo specjalnego prokuratora*, Biuletyn PISM nr 192 (2611), 8 grudnia 2022 r., <https://pism.pl/publikacje/polityczny-powrot-trumpa-a-sledztwo-specjalnego-prokuratora> [dostęp: 16.09.2024]

⁹⁰⁶ Weiss prowadził tę sprawę już wcześniej jako prokurator dla Dystryktu Delaware, na stanowisko które został nominowany w 2018 r. przez prezydenta Trumpa.

⁹⁰⁷ Wycofanie się Huntera Bidena z układu było jednoznaczne z koniecznością przeprowadzenia klasycznego procesu sądowego.

podjętoby decyzję o powołaniu specjalnego prokuratora z uwagi na jej status kandydatki w wyborach i/lub konflikt interesów wynikający z bycia członkiem tej samej administracji w przeszłości. Można też założyć, że również w przyszłości, w przypadku wystąpienia sytuacji w których zaistniałyby okoliczności wymuszające na aparacie wymiaru sprawiedliwości podjęcie działań wobec kandydatów na urząd prezydenta bądź dotyczących ich pośrednio w sposób istotny, będą podejmowane decyzje o powołaniu specjalnych prokuratorów.

Autor pragnie zaznaczyć, iż w dyskusji naukowo-eksperckiej wciąż żywe są różne koncepcje dotyczące reformy systemu regulacyjnego. W swojej monografii Bauer i Goldsmith przedstawiają szeroki zakres proponowanych reform, które miałyby usprawnić funkcjonowanie mechanizmu kontroli władzy wykonawczej jakim jest urząd specjalnego prokuratora. Wśród nich omawiają oni jednak kwestie takie jak zakres prezydenckiego immunitetu procedura impeachmentu i usunięcia z urzędu przez Kongres czy podejście do działań o charakterze utrudniania działań wymiaru sprawiedliwości, dlatego autor zdecydował się na przedstawienie tu propozycji wyłącznie bezpośrednio związanych z urzędem specjalnego prokuratora. W tym zakresie postulują oni przede wszystkim nałożenie dodatkowych wymogów na osobę prokuratora generalnego w związku z podejmowaniem decyzji o wyznaczeniu (lub nie) specjalnego prokuratora. Decyzja ta musiałaby być podjęta w oparciu o wiarygodne informacje lub zarzuty, ewentualne odstąpienie od wyznaczenia wiązałoby się z obowiązkiem przedstawienia argumentacji stojącej za tą decyzją i prokurator generalny musiałby też zdecydować czy w interesie publicznym jest wszczęcie śledztwa specjalnego prokuratora o charakterze kryminalnym, którego pełne ustalenia mogą nie zostać ostatecznie ukazane w pełnym zakresie. W przypadku, w którym prokurator generalny odrzuciłby wniosek specjalnego prokuratora o rozszerzenie zakresu jego śledztwa, musiałby przedstawić komisjom Kongresu argumentację stojącą za tą decyzją. Wreszcie, prokurator generalny miałby obowiązek powołania specjalnego prokuratora w każdym przypadku, w którym stwierdziłby konieczność wszczęcia śledztwa o charakterze kryminalnym wobec prezydenta lub wiceprezydenta. W zakresie relacji między prokuratorem generalnym a prokuratorem specjalnym, postulują oni nałożenie na prokuratora generalnego obowiązku informowania Kongresu o każdej decyzji ingerującej w przebieg dochodzenia, jak np. brak zgody na wezwanie do złożenia zeznań. Proponują też, by specjalny prokurator miał możliwość przekazania bezpośrednio (tzn. nie poprzez prokuratora generalnego) Kongresowi i opinii

publicznej najważniejszych, niewpływających na przebieg prowadzonych postępowań karnych, ustaleń końcowych z dochodzenia. Wreszcie, przedstawiają środek dodatkowej ochrony specjalnego prokuratora przed motywowanym politycznie zwolnieniem z urzędu, domagając się rozszerzenia przepisów o wymóg piśmiennego poinformowania specjalnego prokuratora o konkretnej przyczynie jego dymisji⁹⁰⁸. Jednocześnie sami Bauer i Goldsmith nie sygnalizują dostrzegalnych perspektyw na zmiany w regulacjach dotyczących tego mechanizmu, stwierdzając, że „jakakolwiek reforma regulacji dotyczących specjalnego prokuratora będzie motywowana politycznie i w związku z tym kontrowersyjna”⁹⁰⁹. W razie zaistnienia potrzeby zmiany obowiązujących zasad w przyszłości, propozycje jak przedstawione powyżej służyć mogą za bazę dla politycznej debaty o planach ewentualnej reformy. Jednak, jak autor stwierdził już wcześniej, do reformy obowiązujących przepisów prowadzić będą najprawdopodobniej tylko najpoważniejsze zagrożenia natury politycznej lub ewentualne dążenie władz do upolitycznienia tego mechanizmu i zreformowania jej w sposób, który ułatwiałby jego wykorzystanie w politycznej wendecie. Jak stwierdza Coan, „odpowiedzialność za ochronę specjalnych prokuratorów spoczywa obecnie tam, gdzie przez większość historii USA – całkowicie na barkach amerykańskiego społeczeństwa”⁹¹⁰.

Tocząca się naukowo-ekspercka dyskusja podkreśla konkluzję autora z pierwszej części zakończenia o znaczeniu mechanizmu specjalnego prokuratora dla systemu politycznego Stanów Zjednoczonych. Choć nie jest on instrumentem doskonałym, co potwierdzają przebiegi poszczególnych postępowań dochodzeniowych, istnienie tej instytucji wzbogaca i udoskonala amerykańską sferę polityczną. Powoduje to powszechne przekonanie o potrzebie dalszego istnienia i wykorzystania tego urzędu. W tym sensie dysertacja jest próbą wskazania znaczenia specjalnego prokuratora w systemie politycznym Stanów Zjednoczonych, wraz z implikacjami dalszych możliwości rozwoju tego mechanizmu.

⁹⁰⁸ Bob Bauer & Jack Goldsmith, dz. cyt., s. 178-188, 193-194.

⁹⁰⁹ Tamże, s. 178, tłum. własne.

⁹¹⁰ Andrew Coan, dz. cyt., s. 197., tłum. własne.

Bibliografia

Dokumenty państwowe i akty prawne

Alexia Morrison, Independent Counsel v. Theodore Olsen, et al., 487 U.S. 654 (1988).

Amendments to Title 28, United States Code, Reorganization of the Department of Justice, <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0019/4520948.pdf> [dostęp: 16.09.2024]

An Act to amend title 28, United States Code, with respect to the appointment of independent counsel, 101 Stat. 1293, Public Law 100-191.

An Act to assist State and local governments in reducing the incidence of crime, to increase the effectiveness, fairness, and coordination of law enforcement and criminal justice systems at all levels of government, and for other purposes, 82 Stat. 197, Public Law 90-351.

An Act to change the coverage of officials and the standards for the appointment of a special prosecutor in the special prosecutor provisions of the Ethics in Government Act, 96 Stat. 2039, Public Law 97-409.

An Act to enact Title 5, United States Code, "Government Organization and Employees" codifying the general and permanent laws relating to the organization of the Government of the United States and to its civilian officers and employees, Public Law 89-554.

An Act to establish certain Federal agencies, effect certain reorganizations of the Federal Government, to implement certain reforms in the operation of the Federal Government and to preserve and promote the integrity of public officials and institutions, and for other purposes, 92 Stat. 1824, Public Law 95-521.

An Act to Establish the Department of Justice, 16 Stat. 162, Public Law 41-97.

An Act to establish the Judicial Courts of the United States, 1 Stat. 73, Public Law 1-20.

An act to reauthorize the independent counsel law for an additional 5 years, and for other purposes, 108 Stat. 732, Public Law 103-270.

An act to regulate and improve the civil service of the United States, 22 Stat. 403, Public Law 47-27.

Appointment of Special Counsel, Biuro Zastępcy Prokuratora Generalnego – Departament Sprawiedliwości, 17 maja 2017 r., <https://www.justice.gov/opa/pr/appointment-special-counsel> [dostęp: 6.07.2024]

Appointment of Special Counsel to investigate matters related to intelligence activities and investigations arising out of the 2016 Presidential Campaigns, Biuro Prokuratora Generalnego – Departament Sprawiedliwości, 19 października 2020 r., <https://www.politico.com/f/?id=00000176-2008-d692-a977-3c7afcd50000> [dostęp: 16.09.2024], tłum. własne.

- Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections, Intelligence Community Assessment*, Biuro Dyrektora Wywiadu Narodowego, 6 stycznia 2017 r., https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf [dostęp: 16.09.2024]
- Attorney General Order No.2232-99: Office of the Special Counsel*, Departament Sprawiedliwości, 30 czerwca 1999 r., <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-1999-07-09/pdf/99-17327.pdf> [dostęp: 16.09.2024]
- Attorney General Reno Selects Former Senator John Danforth as Special Counsel to Head Waco Review*, Departament Sprawiedliwości, 9 września 1999 r., <https://www.justice.gov/archive/opa/pr/1999/September/400ag.htm> [dostęp: 16.09.2024]
- Attorney General Sessions Statement on Recusal*, Departament Sprawiedliwości, 2 marca 2017 r., <https://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-sessions-statement-recusal> [dostęp: 16.09.2024]
- Calvin Coolidge: Remarks by the President to Newspaper Correspondents*, 29 stycznia 1924 r., Washington, D.C., <https://coolidgefoundation.org/resources/press-conference-january-29-1924/> [dostęp: 16.09.2024]
- Calvin Coolidge: Remarks by the President to Newspaper Correspondents*, 8 lutego 1924 r., Washington, D.C., <https://coolidgefoundation.org/resources/press-conference-february-8-1924/> [dostęp: 16.09.2024]
- Clinton v. Jones*, 520 U.S. 681 (1997)
- Congressional Record: Proceedings and Debates of the First Session of the Sixty-Eighth Congress of the United States of America*, Volume LXV – Part 2, January 16 to February 7, Government Printing Office 1924.
- Congressional Record: Proceedings and Debates of the First Session of the Sixty-Eighth Congress of the United States of America*, Volume LXV – Part 3, February 8 to February 25, Government Printing Office 1924.
- Daily Appointments of Harry S. Truman*, 1 lutego 1952 r., https://www.trumanlibrary.gov/calendar/search?body_value_op=word&comment_keywords=&page=214 [dostęp: 16.09.2024]
- Deputy Attorney General Memorandum for the Attorney General*, Departament Sprawiedliwości, 9 maja 2017 r., <https://s3.documentcloud.org/documents/3711121/White-House-Statement-On-Firing-Of-FBI-Director.pdf> [dostęp: 16.09.2024]
- Feinstein, Schiff Statement on Russian Hacking*, 22 września 2016 r., <http://www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm/2016/9/feinstein-schiff-statement-on-russian-hacking> [dostęp: 16.09.2024]
- Final Report of the Special Committee to Investigate Whitewater Development Corporation and Related Matters*, U.S. Government Printing Office, czerwiec 1996 r.

- George Burdick v. United States*, 236 U.S. 79 (1915), <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=CASE&court=US&vol=236&page=79> [dostęp: 16.09.2024]
- H. Res. 74, 93rd Congress (1973-1974), *Authorizing Committee on the Judiciary to Conduct Studies and Investigations*.
- H. Res. 702, 93rd Congress (1973-1974), *Resolution to provide funds for the Committee on the Judiciary*.
- H. Res. 803, 93rd Congress (1973-1974), *Resolution providing appropriate power to the Committee on the Judiciary to conduct an investigation of whether sufficient grounds exist to impeach Richard M. Nixon, President of the United States*.
- James McCord's Letter To Judge John Sirica*, 17 marca 1973 r., <https://watergate.info/1973/03/19/mccord-letter-to-judge-sirica.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Joint Statement from the Department of Homeland Security and Office of the Director of National Intelligence on Election Security*, Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego, 7 października 2016 r., <https://www.dhs.gov/news/2016/10/07/joint-statement-department-homeland-security-and-office-director-national> [dostęp: 16.09.2024]
- Jones v. Clinton*, 72 F.3d 1354 (C.A.8 1996)
- Jones v. Clinton*, 869 F. Supp. 690 (E.D. Ark. 1994)
- Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, tłum. Małgorzata Król-Bogomilska, Beartig 1992.
- Legal Aspects of Impeachment: An Overview*, aut. Biuro Radcy Prawnego – Departament Sprawiedliwości, Departament Sprawiedliwości 1974.
- Letter from Attorney General Garland to the House and Senate Judiciary Committees*, Biuro Prokuratora Generalnego – Departament Sprawiedliwości, 15 maja 2023 r., <https://www.justice.gov/storage/20230515aggarlandletter.pdf> [dostęp: 16.09.2024]
- Letter from Attorney General Sessions to House and Senate Committee Chairs Grassley, Goodlatte, and Gowdy*, Biuro Prokuratora Generalnego – Departament Sprawiedliwości, 29 marca 2018 r., <http://cdn.cnn.com/cnn/2018/images/03/29/ag.letter.re.ig.and.huber.reviews.pdf> [dostęp: 16.09.2024]
- Letter from Charles J. Bonaparte to Henry C. Payne*, Theodore Roosevelt Papers, Library of Congress Manuscript Division, 14 września 1903 r., <https://theodorerooseveltcenter.org/Research/Digital-Library/Record?libID=o42185> [dostęp: 16.09.2024]
- Letter from Charles J. Bonaparte and Holmes Conrad to Philander C. Knox*, Theodore Roosevelt Papers, Library of Congress Manuscript Division, 14 września 1903 r.,

<https://theodorerooseveltcenter.org/Research/Digital-Library/Record?libID=o42719>
[dostęp: 16.09.2024]

Letter from Deputy Attorney General James B. Comey to Patrick J. Fitzgerald,
Departament Sprawiedliwości, 30 grudnia 2003 r.,
https://www.justice.gov/archive/osc/documents/2006_03_17_exhibits_a_d.pdf
[dostęp: 16.09.2024]

Letter from Deputy Attorney General James B. Comey to Patrick J. Fitzgerald,
Departament Sprawiedliwości, 6 lutego 2004 r.,
https://www.justice.gov/archive/osc/documents/2006_03_17_exhibits_a_d.pdf
[dostęp: 16.09.2024]

Letter From Francis J. Heney to Theodore Roosevelt, Theodore Roosevelt Papers, Library
of Congress Manuscript Division, 17 listopada 1905 r.,
<https://www.theodorerooseveltcenter.org/Research/Digital-Library/Record?libID=o51836> [dostęp: 16.09.2024]

*Letter from John Ratcliffe, Director of National Intelligence to Lindsey Graham, Chairman
of Senate Committee on Judiciary,* Biuro Dyrektora Wywiadu Narodowego, 29
września 2020 r., https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/09-29-20_Letter%20to%20Sen.%20Graham_Declassification%20of%20FBI's%20Crossfire%20Hurricane%20Investigations_20-00912_U_SIGNED-FINAL.pdf [dostęp:
16.09.2024]

Letter from Philander C. Knox to Theodore Roosevelt, Theodore Roosevelt Papers, Library
of Congress Manuscript Division, 2 grudnia 1903 r.,
<https://www.theodorerooseveltcenter.org/Research/Digital-Library/Record?libID=o42929> [dostęp: 16.09.2024]

Letter from Theodore Roosevelt to Charles J. Bonaparte, Theodore Roosevelt Papers,
Library of Congress Manuscript Division, 21 czerwca 1903 r.,
<https://theodorerooseveltcenter.org/Research/Digital-Library/Record?libID=o266255> [dostęp: 16.09.2024]

Letter from Theodore Roosevelt to Joseph L. Bristow, Theodore Roosevelt Papers, Library
of Congress Manuscript Division, 25 czerwca 1903 r.,
<https://www.theodorerooseveltcenter.org/Research/Digital-Library/Record?libID=o185198> [dostęp: 16.09.2024]

Letter from Theodore Roosevelt to Philander Knox, Theodore Roosevelt Papers., Library
of Congress Manuscript Division, 22 czerwca 1903 r.,
<https://www.theodorerooseveltcenter.org/Research/Digital-Library/Record?libID=o185161> [dostęp: 16.09.2024]

*Memorandum of substance of Dean's calls and meetings with the President [w:]
Presidential campaign activities of 1972, Senate Resolution 60; Watergate and
related activities,* Book 4, U. S. Government Printing Office 1973.

Nomination of Elliot L. Richardson to be Attorney General, U.S. Government Printing Office 1973.

President Delivers "State of the Union", Biały Dom, 28 stycznia 2003 r., <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html> [dostęp: 16.09.2024]

Press Conference: Special Counsel Patrick Fitzgerald on the Indictment of I. Lewis Libby, Departament Sprawiedliwości, 28 października 2005 r., https://www.justice.gov/archive/osc/documents/2005_10_28_fitzgerald_press_conference.pdf [dostęp: 16.09.2024]

Press Conference with Attorney General Janet Reno Re: Appointment of Former Senator John Danforth to Head Waco Probe, Departament Sprawiedliwości, 9 września 1999 r., <https://www.justice.gov/archive/ag/speeches/1999/agwaco9999.htm> [dostęp: 16.09.2024]

Referral from Independent Counsel Kenneth W. Starr in Conformity with the Requirements of Title 28, United States Code, Section 595(c), U.S. Government Printing Office 1998.

Remarks by Independent Counsel Robert Ray Closing the Whitewater Investigation, American Presidency Project, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/284772> [dostęp: 16.09.2024]

Report to the Deputy Attorney General on the Events at Waco, Texas: The FBI's Management of the Standoff at Mt. Carmel, Departament Sprawiedliwości, 8 października 1993 r., <https://www.justice.gov/archives/publications/waco/report-deputy-attorney-general-events-waco-texas-fbis-management-standoff-mt-carmel> [dostęp: 16.09.2024]

Report to the Deputy Attorney General on the Events at Waco, Texas: The Aftermath of the April 19 Fire, Departament Sprawiedliwości, 8 października 1993 r., <https://www.justice.gov/archives/publications/waco/report-deputy-attorney-general-events-waco-texas-aftermath-april-19-fire> [dostęp: 16.09.2024]

Review of Four FISA Applications and Other Aspects of the FBI's Crossfire Hurricane Investigation, Biuro Inspektora Generalnego – Departament Sprawiedliwości, grudzień 2019 r., <https://oig.justice.gov/sites/default/files/reports/120919-examination.pdf> [dostęp: 16.09.2024]

Richard Nixon's resignation speech, https://en.wikisource.org/wiki/Richard_Nixon%27s_resignation_speech [dostęp: 16.09.2024]

Statement by Attorney General William P. Barr on the Inspector General's Report of the Review of Four FISA Applications and Other Aspects of the FBI's Crossfire Hurricane Investigation, Departament Sprawiedliwości, 9 grudnia 2019 r., <https://www.justice.gov/opa/pr/statement-attorney-general-william-p-barr-inspector-generals-report-review-four-fisa> [dostęp: 16.09.2024]

- Statement of Eric A. Posner, Hearing Before the Senate Committee on the Judiciary: "Special Counsels and the Separation of Power"*, Komisja wymiaru sprawiedliwości Senatu USA, 26 września 2017 r., <https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/09-26-17%20Posner%20Testimony.pdf> [dostęp: 16.09.2024]
- Statement of U.S. Attorney John H. Durham*, Biuro Prokuratora Dystryktu Connecticut, 9 grudnia 2019 r., <https://www.justice.gov/usao-ct/pr/statement-us-attorney-john-h-durham> [dostęp: 16.09.2024]
- Telegram from Theodore Roosevelt to Rebecca W. Heney*, Theodore Roosevelt Papers, Library of Congress Manuscript Division, 14 listopada 1908 r., <https://www.theodorerooseveltcenter.org/Research/Digital-Library/Record?libID=o205194> [dostęp: 16.09.2024]
- Termination letter from President Trump to FBI Director James Comey*, Biały Dom, 9 maja 2017 r., <https://s3.documentcloud.org/documents/3711121/White-House-Statement-On-Firing-Of-FBI-Director.pdf> [dostęp: 16.09.2024]
- Testimony of Michael M. Uhlman, Assistant Attorney General, Office of Legislative Affairs on S. 495, The Watergate Reorganization and Reform Act of 1975 Before the Senate Government Operations Committee*, 3 grudnia 1975 r., <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0204/1512004.pdf> [dostęp: 16.09.2024]
- The Final Report of the Select Committee on Presidential Campaign Activities, United States Senate*, U.S. Government Printing Office 1974.
- The Future of the Independent Counsel Act: Hearing Before the Committee on Governmental Affairs, United States Senate, 106th Congress*, U.S. Government Printing Office 1999.
- To ensure independent investigations and judicial review of the removal of a special counsel, and for other purposes*, H.R. 197, 116th Congress (2019).
- To ensure independent investigations and judicial review of the removal of a special counsel, and for other purposes*, S. 71, 116th Congress (2019).
- To ensure independent investigations by allowing judicial review of the removal of the special counsel, and for other purposes*, S. 1741, 115th Congress (2017).
- To limit the removal of a special counsel, and for other purposes*, S. 1735, 115th Congress (2017).
- Transkrypcja nagrania ze spotkania prezydenta z Johnem Deanem i H.R. Haldemanem w Gabinetcie Ovalnym w dniu 21 marca 1973 r. od godziny 10:12 do 11:55, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/forresearchers/find/tapes/watergate/trial/exhibit_12.pdf [dostęp: 16.09.2024]
- Trusted, Reliable, Unquestioned Method of Procedure for Special Counsel Appointment, Limitations, and Powers Act of 2017*, H.R. 2444, 115th Congress (2017).

- United States v. Richard Milhous Nixon, President of the United States, et al.*, 418 U.S. 683 (1974), <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep418/usrep418683/usrep418683.pdf> [dostęp: 16.09.2024]
- Watergate Special Prosecution Force Report*, U.S. Government Printing Office 1975.
- Weekly Press Briefing With Attorney General and Robert B. Fiske Jr., Former U.S. Attorney General in New York and Independent Prosecutor – Designate Department of Justice*, Departament Sprawiedliwości, 20 stycznia 1993 r., <https://www.justice.gov/archive/ag/speeches/1994/01-20-1994.pdf> [dostęp: 16.09.2024]
- Committee on the Judiciary, House of Representatives, *Investigation of the Department of Justice – Hearings Before the Special Subcommittee to Investigate the Department of Justice*, 82nd Session of Congress, Serial No. 20, Part 1, U.S. Government Printing Office 1952.
- Danforth J. C., *Final Report to the Deputy Attorney General Concerning the 1993 Confrontation at the Mt. Carmel Complex*, Biuro Specjalnego Prokuratora – Departament Sprawiedliwości, 8 listopada 2000 r.
- Durham J. H., *Report on Matters Related to Intelligence Activities and Investigations Arising Out of the 2016 Presidential Campaigns*, Biuro Specjalnego Prokuratora – Departament Sprawiedliwości, 12 maja 2023 r.
- House of Representatives, *A History of the Committee on the Judiciary 1813–2006*, U.S. Government Printing Office 2007.
- House of Representatives, *Testimony Relating to Expenditures in the Department of Justice. The Star Route Cases*, 48th Congress, 1st Session, Mis. Doc. 38, Part 2, Government Printing Office 1884.
- House of Representatives, *Whisky Frauds. Testimony Before the Select Committee Concerning the Whisky Frauds*, 44th Congress, 1st Session, Mis. Doc. No 186, 25 lipca 1876.
- Moskowitz S. M., *Letter to the Honorable John Conyers Jr.*, CIA, 30 stycznia 2004 r., <http://www.talkingpointsmemo.com/docs/plame.cia.letter.pdf> [dostęp: 16.09.2024]
- Mueller R. S. III, *Report on the Investigation into Russian Interference in the 2016 Presidential Election*, Biuro Specjalnego Prokuratora – Departament Sprawiedliwości, marzec 2019.
- Ray R., *Final Report of the Independent Counsel in Re Madison Guaranty Savings and Loan Association Regarding Monica Lewinsky and Others*, United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, maj 2001.
- Roosevelt T., *Memorandum on corruption by the Post Office Department*, Theodore Roosevelt Papers, Library of Congress Manuscript Division, 24 listopada 1903 r.,

<https://www.theodorerooseveltcenter.org/Research/Digital-Library/Record?libID=o266356> [dostęp: 16.09.2024]

- S. Res. 60, 93rd Congress, *A resolution to establish a select committee of the Senate to conduct an investigation and study of the extent, if any, to which illegal, improper, or unethical activities were engaged in by any persons, acting individually or in combination with others, in the presidential election of 1972, or any campaign, canvass, or other activity related to it*, Congressional Record 3849-51 (1973).
- Smaltz D., *Final Report of the Independent Counsel in Re: Alphonso Michael (Mike) Espy*, United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, styczeń 2001.
- Staff of the Impeachment Inquiry, House Committee on the Judiciary, 93rd Congress, *Report on Constitutional Grounds for President Impeachment*, U.S. Government Printing Office 1974.
- Truman H. S., *Executive Order 10327—Investigations Relating to the Conduct of Government Business*, 20 lutego 1952 r., The American Presidency Project, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/278820> [dostęp: 16.09.2024]
- Truman H. S., *Special Message to the Congress Requesting That the Special Assistant to the Attorney General Be Given the Power of Subpoena*, 14 lutego 1952 r., The American Presidency Project, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/231287> [dostęp: 16.09.2024]
- Truman H. S., *The President's News Conference*, 13 grudnia 1951 r., The American Presidency Project <https://www.presidency.ucsb.edu/node/231326> [dostęp: 16.09.2024]
- Walsh L., *Final Report of the Independent Counsel for Iran-Contra Matters*, Volume I, 4 sierpnia 1993 r., https://irp.fas.org/offdocs/walsh/part_xi.htm [dostęp: 16.09.2024]

Literatura

- Independent Counsel Law Expiration and the Appointment of "Special Counsel"*, Congressional Research Service, 15 stycznia 2002 r.
- Special Counsel Investigations: History, Authority, Appointment and Removal*, Congressional Research Service, 13 marca 2019 r.
- The Papers of Ulysses S. Grant*, Volume 26: 1875, red. Ferraro W. M., Lisec A. M., Southern Illinois University Press 2003.
- Bauer B., Goldsmith J., *After Trump: Reconstructing the Presidency*, Lawfare Press 2020.
- Bernstein C., *Hillary Clinton*, Prószyński i S-ka 2008.
- Bernstein C., Woodward B., *Wszyscy ludzie prezydenta*, przekł. Tarczyński P., Narodowe Centrum Kultury / Agora 2014.
- Boynton H. V., *The Whiskey Ring* [w:] *North American Review* 123, 1876.

- Coan A., *Prosecuting the president: how special prosecutors hold presidents accountable and protect the rule of law*, Oxford University Press 2019.
- Dean J. W., *Warren G. Harding*, Times Books 2004.
- Dyer D. P., *Autobiography And Reminiscences*, The William Harvey Miner Company 1922.
- Dole R., Mitchell G. J., *Project on the Independent Counsel Statue: Report and Recommendations*, American Enterprise Institute, The Brookings Institution, May 1999.
- Emery F., *Watergate: The Corruption of American Politics and the Fall of Richard Nixon*, Touchstone 1994.
- Greenberg G. S., *Historical Encyclopedia of U.S. Independent Counsel Investigations*, Greenwood Press 2000.
- Grossman M., *Political Corruption in America, An Encyclopedia of Scandals, Power, and Greed*, Millerton 2008.
- Gould L. L., *The presidency of Theodore Roosevelt*, University Press of Kansas 1991.
- Haig A., *Inner Circles: How America Changed the World: A Memoir*, Grand Central Publishing 1992.
- Hamby A., *Man of the people: a life of Harry S. Truman*, Oxford University Press 1995.
- Hargrove J., *The Story of the Teapot Dome Scandal*, Children's Press 1989.
- Klotsche J. M., *The Star Route Cases* [w:] *The Mississippi Valley Historical Review*, Oxford University Press, Vol. 22, No. 3, grudzień 1935.
- Lewicki Z., *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era konsolidacji 1861-1945*, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2012.
- Lewicki Z., *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era Konfrontacji 1941-1980*, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2017.
- Lewicki Z., *Historia cywilizacji amerykańskiej. Era Konsekwencji 1980-2021*, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2022.
- Lewicki Z., *Korupcja i nadużycia finansowe w Stanach Zjednoczonych* [w:] *Iura et negotia. Księga Jubileuszowa z okazji 15-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie*, Wolters Kluwer Polska 2015.
- McCartney L., *The Teapot Dome Scandal: How Big Oil Bought the Harding White House and Tried to Steal the Country*, Random House 2008.
- McCullough D. G., *Truman*, Simon & Schuster 1992.
- McDonald J., *Secrets of the Great Whiskey Ring*, Belford, Clarke & Co. 1880.
- McFeely W.S., *Grant: a biography*, W.W. Norton & Company 1981.

- Messing J., *Public Lands, Politics, and Progressives: The Oregon Land Fraud Trials, 1903-1910*, Pacific Historical Review Vol. 35, No. 1, luty 1966 r.
- Miller N., *Stealing From America, A History of Corruption from Jamestown to Whitewater*, Da Capo Press 1996.
- Phillips C., *The Truman Presidency: the history of a triumphant succession*, Macmillan Company 1966.
- Piotrowski M. M., *Amerykańska scena polityczna po publikacji raportu Muellera*, Komentarz PISM nr 21/2019, 29 kwietnia 2019 r., https://www.pism.pl/publikacje/Amerykanska_scena_polityczna_po_publicacji_raportu_Muellera [dostęp: 16.09.2024]
- Piotrowski M. M., *Polityczny powrót Trumpa a śledztwo specjalnego prokuratora*, Biuletyn PISM nr 192 (2611), 8 grudnia 2022 r., <https://pism.pl/publikacje/polityczny-powrot-trumpa-a-sledztwo-specjalnego-prokuratora> [dostęp: 16.09.2024]
- Piotrowski M. M., *Zakończenie śledztwa Muellera – implikacje dla polityki wewnętrznej i zagranicznej USA*, Biuletyn PISM nr 45 (1793), 16 kwietnia 2019 r., https://www.pism.pl/publikacje/Zako_czenie_ledztwa_Muellera__implikacje_dla_polityki_wewn_trznej_i_zagranicznej_USA [dostęp: 16.09.2024]
- Posner R. A., *An Affair of State, The Investigation, Impeachment, and Trial of President Clinton*, Harvard University Press 1999.
- Rives T., *Grant, Babcock, and the Whiskey Ring* [w:] *Prologue, Quarterly of the National Archives and Records Administration*, Fall 2000, Vol. 32, No. 3.
- Russell F., *The Shadow of Blooming Grove: Warren G. Harding in his times*, McGraw-Hill Book Co. 1968.
- Smaltz D. C., *The Independent Counsel: A View from inside*, Georgetown Law Journal 86, lipiec 1998.
- Smith J. E., *Grant*, Simon & Schuster 2001.
- Stewart J. B., *Blood Sport: The President and His Adversaries*, Simon & Schuster 1996.
- Stone E. W., *The Genesis of the Independent Counsel Statue*, The Brookings Institution, 1999.
- Werner M. R., John Starr, *Teapot Dome*, Viking Adult 1959.
- Woodward B., Bernstein C., *The Final Days*, Simon & Schuster 2005.

Źródła prasowe / medialne

- Articles of Impeachment and Judiciary Committee Roll Call Votes*, Washington Post, 19 grudnia 1998 r., <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/impeachvote121198.htm> [dostęp: 16.09.2024]

- Book Explaining Impeachment Published by House Committee*, New York Times, 21 października 1973 r., s. 52, <https://www.nytimes.com/1973/10/21/archives/book-explaining-impeachment-published-by-house-committee.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Bring on the Special Prosecutor*, aut. komitet redakcyjny, New York Times, 17 lutego 2017 r., <https://www.nytimes.com/2017/02/17/opinion/bring-on-the-special-prosecutor.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Excerpts From Transcript of Cox's News Conference on Nixon's Decision on Tapes*, New York Times, 21 października 1973, s. 60, <https://www.nytimes.com/1973/10/21/archives/excerpts-from-transcript-of-coxs-news-conference-on-nixons-decision.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Full transcript: FBI Director James Comey testifies on Russian interference in 2016 election*, Washington Post, 21 marca 2017 r., <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/03/20/full-transcript-fbi-director-james-comey-testifies-on-russian-interference-in-2016-election/> [dostęp: 16.09.2024]
- House Committee Issues the Voluminous Evidence from Watergate Inquiry*, New York Times, 12 lipca 1974 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1974/07/12/archives/house-committee-issues-the-voluminous-evidence-from-watergate.html> [dostęp: 16.09.2024]
- How Every Lawmaker Has Reacted to Comey's Firing So Far*, New York Times, <https://www.nytimes.com/interactive/2017/05/10/us/politics/congress-statements-comey.html> [dostęp: 16.09.2024]
- New Evidence on Waco Fire*, CBS News, 28 lipca 1999 r., <https://www.cbsnews.com/news/new-evidence-on-waco-fire/> [dostęp: 16.09.2024]
- Poll: Clinton approval rating up despite videotape release*, CNN, 21 września 1998 r., <https://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1998/09/22/clinton.poll/> [dostęp: 16.09.2024]
- Star Routes in the Past*, New York Times, 17 października 1881.
- Text of Reno's Petition for Starr*, Washington Post, 29 stycznia 1998 r., <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/text012998.htm> [dostęp: 16.09.2024]
- The Congress: The Fateful Vote to Impeach*, Time, 5 sierpnia 1974 r., <http://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,879405-1,00.html> [dostęp: 16.09.2024]
- The Texts of Letters and Statements Pertaining to the President's Refusal to Release Electronic Tapes*, New York Times, 24 lipca 1973 r., s. 19, <https://www.nytimes.com/1973/07/24/archives/the-texts-of-letters-and-statements-pertaining-to-the-presidents.html> [dostęp: 16.09.2024]

- Transcript: President Bill Clinton - Aug. 17, 1998*, CNN, 17 sierpnia 1998 r., <https://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/1998/08/17/speech/transcript.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Three Years, \$2.3 Million--No Crime*, Newsweek, 3 grudnia 1995 r., <https://www.newsweek.com/three-years-23-million-no-crime-180120> [dostęp: 16.09.2024]
- Who is Vincent Foster?*, Wall Street Journal, 17 czerwca 1993 r., s. 61, <https://www.wsj.com/articles/SB839344430467171500> [dostęp: 16.09.2024]
- Why This Man? Government Chooses a Queer Attorney for Land Fraud Cases*, Morning Oregonian, 30 listopada 1903 r., s. 12, <https://oregonnews.uoregon.edu/lccn/sn83025138/1903-11-30/ed-1/seq-12/> [dostęp: 16.09.2024]
- Ziegler Statement and Texts of Letters*, New York Times, 21 października 1973 r., s. 61, <https://www.nytimes.com/1973/10/21/archives/ziegler-statement-and-texts-of-letters-ziegler-statement-richardson.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Allen M., *Trump lawyers want second special counsel appointed now*, Axios, 12 grudnia 2017 r., <https://www.axios.com/2017/12/12/trump-lawyers-new-demand-investigate-the-investigators-1513076521> [dostęp: 16.09.2024]
- Apuzzo M., Goldman A., Fandos N., *Code Name Crossfire Hurricane: The Secret Origins of the Trump Investigation*, New York Times, <https://www.nytimes.com/2018/05/16/us/politics/crossfire-hurricane-trump-russia-fbi-mueller-investigation.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Baker P., *Judge Dismisses Jones v. Clinton Lawsuit*, Washington Post, 2 kwietnia 1998 r., s. 1, <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/jones040298.htm> [dostęp: 16.09.2024]
- Balsamo M., *Justice Dept. seeks resignations of Trump-era US attorneys*, Associated Press, 9 lutego 2021 r., <https://apnews.com/article/donald-trump-politics-biden-cabinet-b48026fe9d00fe9b046ba8087bec1262> [dostęp: 16.09.2024]
- Barrett D., *Special counsel is investigating Trump for possible obstruction of justice, officials say*, Washington Post, 14 czerwca 2017 r., https://www.washingtonpost.com/world/national-security/special-counsel-is-investigating-trump-for-possible-obstruction-of-justice/2017/06/14/9ce02506-5131-11e7-b064-828ba60fbb98_story.html [dostęp: 16.09.2024]
- Barrett D., *Special counsel loses first trial of Trump probe; Sussmann acquitted*, Washington Post, 31 maja 2022 r., <https://www.washingtonpost.com/national-security/2022/05/31/sussmann-not-guilty-lying-fbi-hillary-clinton/> [dostęp: 16.09.2024]
- Barrett D., *Special counsel probes involving Trump cost \$5.4 million through March*, Washington Post, 7 lipca 2023 r., <https://www.washingtonpost.com/national->

security/2023/07/07/jack-smith-special-counsel-spending-trump/ [dostęp: 16.09.2024]

Barrett D., Zapotosky M., *Justice Dept. winds down Clinton-related inquiry once championed by Trump. It found nothing of consequence*, Washington Post, 9 stycznia 2020 r., https://www.washingtonpost.com/national-security/justice-dept-winds-down-clinton-related-inquiry-once-championed-by-trump-it-found-nothing-of-consequence/2020/01/09/ca83932e-32f9-11ea-a053-dc6d944ba776_story.html [dostęp: 16.09.2024]

Beckwith R. T., *Here Are All of the Indictments, Guilty Pleas and Convictions From Robert Mueller's Investigation*, Time, 15 listopada 2019 r., <https://time.com/5556331/mueller-investigation-indictments-guilty-pleas/> [dostęp: 16.09.2024]

Benner K., Barnes J. E., *Durham Is Scrutinizing Ex-C.I.A. Director's Role in Russian Interference Findings*, New York Times, 19 grudnia 2019 r., <https://www.nytimes.com/2019/12/19/us/politics/durham-john-brennan-cia.html> [dostęp: 16.09.2024]

Benner K., Goldman A., *Justice Dept. Is Said to Open Criminal Inquiry Into Its Own Russia Investigation*, New York Times, 19 października 2019 r., <https://www.nytimes.com/2019/10/24/us/politics/john-durham-criminal-investigation.html> [dostęp: 16.09.2024]

Berke R. L., *White House Ousts Its Travel Staff*, New York Times, 20 maja 1993 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1993/05/20/us/white-house-ousts-its-travel-staff.html> [dostęp: 16.09.2024]

Bernstein C., Woodward B., *Dean Alleges Nixon Knew of Cover-up Plan*, Washington Post, 3 czerwca 1973 r., s. A1, <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/national/longterm/watergate/articles/060373-1.htm> [dostęp: 16.09.2024]

Bertrand N., Lippman D., *Trump's quest for vengeance against John Brennan*, Politico, 22 października 2019 r., <https://www.politico.com/news/2019/10/22/trump-vengeance-john-brennan-russia-053970> [dostęp: 16.09.2024]

Blake A., *Here are the latest, most damaging things in the DNC's leaked emails*, Washington Post, 25 lipca 2016 r., https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/07/24/here-are-the-latest-most-damaging-things-in-the-dncs-leaked-emails/?utm_term=.4f9605c3348a [dostęp: 16.09.2024]

Borchers C., *Special prosecutors are a big deal. Their results sometimes aren't.*, Washington Post, 17 maja 2017 r., <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2017/05/10/want-a-special-prosecutor-to-replace-james-comey-history-might-change-your-mind/> [dostęp: 16.09.2024]

Brock D., *His Cheatin' Heart*, American Spectator, styczeń 1994 r., <https://spectator.org/his-cheatin-heart/> [dostęp: 16.09.2024]

- Cannon A., *Use of Probes As 'Political Weapons' Raises Questions of Fairness*, Buffalo News, 1 października 1997 r.
- Cassidy J., *Robert Mueller: A Most Welcome Special Counsel*, New Yorker, 17 maja 2017 r., <https://www.newyorker.com/news/john-cassidy/robert-mueller-a-most-welcome-special-counsel> [dostęp: 16.09.2024]
- Chozick A., *Hillary Clinton Blames F.B.I. Director for Election Loss*, New York Times, 12 listopada 2016 r., <https://www.nytimes.com/2016/11/13/us/politics/hillary-clinton-james-comey.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Church G. J., *Tower of Judgement*, Time, 2 marca 1987 r., <https://time.com/archive/6708504/tower-of-judgment/> [dostęp: 16.09.2024]
- Clines F. X., *Hillary Clinton Tells Grand Jury She Cannot Account for Records*, New York Times, 27 stycznia 1996 r., <http://www.nytimes.com/1996/01/27/us/hillary-clinton-tells-grand-jury-she-cannot-account-for-records.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Crowdson J. M., *Jaworski Quits, Asserts His Task Is Largely Done*, New York Times, 13 października 1974 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1974/10/13/archives/jaworski-quits-asserts-his-task-is-largely-done-favors-ruth-his.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Deparle J., *A life undone – a special report; Portrait of a White House Aide Ensnared by His Perfectionism*, New York Times, 22 lipca 1993 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1993/08/22/us/life-undone-special-report-portrait-white-house-aide-ensnared-his-perfectionism.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Desiderio A., Lippman D., *Intel chief releases Russian disinfo on Hillary Clinton that was rejected by bipartisan Senate panel*, Politico, 29 września 2020 r., <https://www.politico.com/news/2020/09/29/john-ratcliffe-hillary-clinton-russia-423022> [dostęp: 16.09.2024]
- Detrow S., *'Nothing Less Than Nixonian': Democrats React To Comey Firing*, NPR, 9 maja 2017 r., <https://www.npr.org/2017/05/09/527677009/nothing-less-than-nixonian-democrats-react-to-comey-firing> [dostęp: 16.09.2024]
- Diamond J., Scott E., *Trump ratchets up 'rigged election' claims, which Pence downplays*, CNN, 17 października 2016 r., <https://edition.cnn.com/2016/10/15/politics/donald-trump-rigged-election-hillary-clinton/index.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Eisen N., Bookbinder N., *Time for a Special Counsel in the Russiagate Scandal*, Politico, 3 marca 2017 r., <https://www.politico.com/magazine/story/2017/03/donald-trump-russia-contacts-special-counsel-214859/> [dostęp: 16.09.2024]
- Elving R., *Trump's Helsinki Bow To Putin Leaves World Wondering: Why?*, NPR, 17 lipca 2018 r., <https://www.npr.org/2018/07/17/629601233/trumps-helsinki-bow-to-putin-leaves-world-wondering-whats-up> [dostęp: 16.09.2024]
- England M., McCornick D., *The Sinful Messiah*, Waco Tribune-Herald, 27 lutego 1993 r., https://wacotrib.com/news/branch_davidians/sinful-messiah/the-sinful-messiah-

part-one/article_eb1b96e9-413c-5bab-ba9f-425b373c5667.html [dostęp: 16.09.2024]

Fandos N., Schmidt M., Mazzetti M., *Some on Mueller's Team Say Report Was More Damaging Than Barr Revealed*, New York Times, 3 kwietnia 2019 r., <https://www.nytimes.com/2019/04/03/us/politics/william-barr-mueller-report.html> [dostęp: 16.09.2024]

Gerstein J., *Barr won't rule out pre-election release of Durham report*, Politico, 28 lipca 2020 r., <https://www.politico.com/news/2020/07/28/barr-pre-election-release-durham-report-385244> [dostęp: 16.09.2024]

Gerstein J., *Ex-FBI lawyer spared prison for altering Trump-Russia probe email*, Politico, 29 stycznia 2021 r., <https://www.politico.com/news/2021/01/29/fbi-lawyer-trump-russia-probe-email-463750> [dostęp: 16.09.2024]

Gerstein J., *Texts: FBI considered Patrick Fitzgerald as special prosecutor for Hillary Clinton emails*, Politico, 25 stycznia 2018 r., <https://www.politico.com/story/2018/01/25/hillary-clinton-emails-patrick-fitzgerald-fbi-special-prosecutor-370489> [dostęp: 16.09.2024]

Gerstein J., *The fraught political history of special prosecutors*, Politico, 2 marca 2017 r., <https://www.politico.com/story/2017/03/special-prosecutors-political-history-235610> [dostęp: 16.09.2024]

Gerstein J., Wright A., *Comey forcefully defends 'painful' decision on Clinton probe*, Politico, 3 maja 2017 r., <https://www.politico.com/story/2017/05/03/james-comey-senate-hearing-criticism-democrats-republicans-237926> [dostęp: 16.09.2024]

Gerth J., *The 1992 Campagin: Personal Finances; Clintons Joined S. & L. Operator In an Ozark Real-Estate Venture*, New York Times, 8 marca 1992 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1992/03/08/us/1992-campaign-personal-finances-clintons-joined-s-l-operator-ozark-real-estate.html> [dostęp: 16.09.2024]

Goldman A., Rashbaum W. K., Hong N., *In Politically Charged Inquiry, Durham Sought Details About Scrutiny of Clintons*, New York Times, 24 września 2020 r., <https://www.nytimes.com/2020/09/24/us/politics/durham-clinton-foundation-investigation.html> [dostęp: 16.09.2024]

Goldman A., Savage C., Schmidt M., *Barr Assigns U.S. Attorney in Connecticut to Review Origins of Russia Inquiry*, New York Times, 13 maja 2019 r., <https://www.nytimes.com/2019/05/13/us/politics/russia-investigation-justice-department-review.html> [dostęp: 16.09.2024]

Gonyea D., *Rove Won't Be Charged in CIA Leak Case*, NPR, 13 czerwca 2006 r., <https://www.npr.org/2006/06/13/5481191/rove-wont-be-charged-in-cia-leak-case> [dostęp: 16.09.2024]

- Graff G. M., *Why No GOP Senator Will Stand Up to Trump*, Politico, 22 stycznia 2020 r., <https://www.politico.com/news/magazine/2020/01/22/trump-impeachment-watergate-barry-goldwater-101836> [dostęp: 16.09.2024]
- Haberman M., Rosenberg M., Apuzzo M., Thrush G., *Michael Flynn Resigns as National Security Adviser*, New York Times, 13 lutego 2017 r., <https://www.nytimes.com/2017/02/13/us/politics/donald-trump-national-security-adviser-michael-flynn.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Harlan C., Pitrelli S., *The professor, the prime minister and the attorney general: Italy gets caught up in an unproven theory of Trump's allies*, Washington Post, 10 października 2019 r., https://www.washingtonpost.com/world/europe/the-professor-the-prime-minister-and-the-attorney-general-italy-gets-caught-up-in-an-unproven-theory-of-trumps-allies/2019/10/10/4f9257c4-ea6d-11e9-a329-7378fbfa1b63_story.html [dostęp: 16.09.2024]
- Hawkins D., *Special prosecutors: People often want them until they get them*, Washington Post, 3 marca 2017 r., <https://www.washingtonpost.com/news/morning-mix/wp/2017/03/03/the-flawed-record-of-special-prosecutors-who-create-as-much-controversy-as-they-resolve/> [dostęp: 16.09.2024]
- Helderman R. S., Dawsey J., *Trump moved to fire Mueller in June, bringing White House counsel to the brink of leaving*, Washington Post, 26 stycznia 2018 r., https://www.washingtonpost.com/politics/trump-moved-to-fire-mueller-in-june-bringing-white-house-counsel-to-the-brink-of-leaving/2018/01/25/9184a49e-0238-11e8-bb03-722769454f82_story.html [dostęp: 16.09.2024]
- Herbers J., *Nixon Rejects Subpoenas, Tells Rodino He Will Gate No More Watergate Data*, New York Times, 23 maja 1974 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1974/05/23/archives/nixon-rejects-subpoenas-tells-rodino-he-will-get-no-more-wa-terga.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Hunter M., *House Gets Impeach-Nixon Resolution*, New York Times, 1 sierpnia 1973 r., s. 23, <https://www.nytimes.com/1973/08/01/archives/house-gets-impeachnixon-resolution-littleused-provision-following.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Higgins S., *Why the ATF Had to Act*, Washington Post, 2 lipca 1995 r., <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1995/07/02/why-the-atf-had-to-act/d2884fb1-8c86-46eb-b785-f0425daac5d2/> [dostęp: 16.09.2024]
- Isikoff M., *A Twist in Jones v. Clinton*, Newsweek, 10 sierpnia 1997 r., <https://www.newsweek.com/twist-jones-v-clinton-172394> [dostęp: 16.09.2024]
- Isikoff M., *U.S. intel officials probe ties between Trump adviser and Kremlin*, Yahoo! News, 23 września 2016 r., <https://www.yahoo.com/news/u-s-intel-officials-probe-ties-between-trump-adviser-and-kremlin-175046002.html> [dostęp: 16.09.2024].
- Jackson R., *Labor Secretary Cleared After Bribery Probe*, Los Angeles Times, <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2000-apr-06-mn-16574-story.html> [dostęp: 16.09.2024]

- Jackson R. L., *Probe Clears Justice Dept. of Defrauding Computer Firm: Inquiry: Special counsel finds 'no credible evidence' that the agency conspired to steal Inslaw's software. The dispute dates to 1982*, Los Angeles Times, 18 czerwca 1993 r., <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1993-06-18-mn-4413-story.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Johnston D., *Counsel Finds Possible Evidence of Criminal Fraud in House Bank*, New York Times, 28 kwietnia 1992 r., s. 15, <https://www.nytimes.com/1992/04/28/us/counsel-finds-possible-evidence-of-criminal-fraud-in-house-bank.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Johnston D., *Inquiry Into Abuses At H.U.D. Produces Its First Guilty Plea*, New York Times, 21 lutego 1992 r., <https://www.nytimes.com/1992/02/21/us/inquiry-into-abuses-at-hud-produces-its-first-guilty-plea.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Johnston D., *New Questions About Inquiry in C.I.A. Leak*, New York Times, 2 września 2006 r. <https://www.nytimes.com/2006/09/02/washington/02leak.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Johnston D., *U.S. Will Not Seek New Investigations on Loans to Iraq*, New York Times, 10 grudnia 1992 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1992/12/10/us/us-will-not-seek-new-investigation-on-loans-to-iraq.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Kamen A., Thornton M., *Special Prosecutor Stein Spurns Politics, Juggles Varied Interests*, Washington Post, 4 kwietnia 1984 r., <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1984/04/04/special-prosecutor-stein-spurns-politics-juggles-varied-interests/17383c0f-145d-4970-a39e-88fa9d7ebdbf/> [dostęp: 16.09.2024]
- Katyal N. K., *I Wrote the Special Counsel Rules. Barr Has Abused Them.*, New York Times, 3 grudnia 2020 r., <https://www.nytimes.com/2020/12/03/opinion/bill-barr-john-durham-prosecutor.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Kiernan L. A., *Former Carter Aide Challenges Constitutionality of Ethics Law*, Washington Post, 20 listopada 1980 r., <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1980/11/20/former-carter-aide-challenges-constitutionality-of-ethics-law/99400476-fdee-49fb-bdd7-bd18c7ad7619/> [dostęp: 16.09.2024]
- King J., *Clinton Invokes Executive Privilege in Lewinsky Probe*, CNN, 21 marca 1998 r., <https://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/1998/03/21/clinton.lewinsky/> [dostęp: 16.09.2024]
- Kinsley M., *The Journal and Vincent Foster*, Washington Post, 29 lipca 1993 r., <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1993/07/29/the-journal-and-vincent-foster/78a226d3-0152-4211-99e3-645921c27973/> [dostęp: 16.09.2024]
- Kurtz H., *Suit By Deaver Thwarts Attempt To Indict Him*, Washington Post, 26 lutego 1987 r., <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1987/02/26/suit-by-deaver->

- thwarts-attempt-to-indict-him/b586c6f5-9613-4e5a-b725-7111f0317e28/ [dostęp: 16.09.2024]
- Labaton S., *Starr Offers Broad Defense Of His Decision to Resign*, New York Times, 20 lutego 1997 r., s. 9, <https://www.nytimes.com/1997/02/20/us/starr-offers-broad-defense-of-his-decision-to-resign.html> [dostęp: 16.09.2024].
- Lardner G., *Cox Is Chosen as Special Prosecutor*, Washington Post, 19 maja 1973 r., s. A01, <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/national/longterm/watergate/articles/051973-1.htm?> [dostęp: 16.09.2024]
- Lewis N. A., *Clinton Settles Jones Lawsuit With a Check for \$850,000*, New York Times, 13 stycznia 1999 r., s. 14, <https://www.nytimes.com/1999/01/13/us/clinton-settles-jones-lawsuit-with-a-check-for-850000.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Lewis N. A., *Hillary Clinton's Fingerprints Among Those Found on Papers*, New York Times, 5 czerwca 1996 r., <https://www.nytimes.com/1996/06/05/us/hillary-clinton-s-fingerprints-among-those-found-on-papers.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Lewis N. A., *Report Clears White House In Inquiry Over F.B.I. Files*, New York Times, 17 marca 2000 r., s. 1, <http://www.nytimes.com/2000/03/17/us/report-clears-white-house-in-inquiry-over-fbi-files.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Lewis N. A., *The First Lady is Chided, but Not Charged*, New York Times, 23 czerwca 2000 r., s. 14, <http://www.nytimes.com/2000/06/23/us/the-first-lady-is-chided-but-not-charged.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Lewis. N. A. *Whitewater Inquiry Ends; A Lack of Evidence is Cited in Case Involving Clintons*, New York Times, 21 września 2000 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/2000/09/21/us/whitewater-inquiry-ends-a-lack-of-evidence-is-cited-in-case-involving-clintons.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Lichtblau E., *Special Counsel is Named to Head Inquiry on Leak*, New York Times, 31 grudnia 2003 r., <https://www.nytimes.com/2003/12/31/us/special-counsel-is-named-to-head-inquiry-on-leak.html> [dostęp: 16.09.2024]
- LoBianco T., *Comey firing troubles top Republican lawmakers*, CNN, 10 maja 2017 r., <https://edition.cnn.com/2017/05/09/politics/republican-response-comey-fired/index.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Locy T., *For White House Travel Office, a Two-Year Trip of Trouble*, Washington Post, 27 lutego 1995 r., s. 4, <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/whitewater/stories/wwtr950227.htm> [dostęp: 16.09.2024]
- Marcus R., *Justice Official Won't be Charged in Tax Case*, Washington Post, 19 grudnia 1987 r., <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1987/12/19/justice-official-wont-be-charged-in-tax-case/0af913be-a46b-4ca7-b436-033c7e666092/> [dostęp: 16.09.2024]

- Martin D., *Arthur H. Christy, Special Prosecutor, Is Dead at 86*, New York Times, 17 marca 2010 r., <https://www.nytimes.com/2010/03/18/nyregion/18christy.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Martin D., *Henry S. Ruth, Who Helped Lead Watergate Prosecution, Dies at 80*, New York Times, 27 marca 2012 r., <https://www.nytimes.com/2012/03/27/us/henry-s-ruth-who-helped-lead-watergate-prosecution-dies-at-80.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Mintz J., *Espy Loss Puts Prosecutor's Tactics on Trial*, Washington Post, 3 grudnia 1998 r., s. 6, <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/counsels/stories/smaltz120398.htm> [dostęp: 16.09.2024]
- Mokhiber J., *A Brief History of the Independent Counsel Law*, PBS, May 1998, <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/counsel/office/history.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Mokhiber J., *Profiles of Other Clinton Administration Independent Counsel Investigations*, PBS, October 1999, <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/counsel/office/other.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Mokhiber J., Kauff J., *Who Is Donald Smaltz?*, PBS, <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/counsel/smaltz/whois.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Morgan D., *Counsel Has Previous HUD Connections*, Washington Post, 30 sierpnia 1999 r., s. 17, <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/cisneros/stories/fbarrett083099.htm> [dostęp: 16.09.2024]
- Naughton J., *Dean Tells Inquiry That Nixon Took Part in Watergate Cover-Up for Eight Months; He Also Names Haldeman and Ehrlichman*, New York Times, 26 czerwca 1973 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1973/06/26/archives/dean-tells-inquiry-that-nixon-took-part-in-watergate-coverup-for.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Naughton J., *House, 410-4, Gives Subpoena Power In Nixon Inquiry*, New York Times, 7 lutego 1974 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1974/02/07/archives/house-4104gives-subpoena-power-in-nixon-inquiry-judiciary-panel-is.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Naughton J., *House Panel Starts Inquiry on Impeachment Question*, New York Times, 31 października 1973 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1973/10/31/archives/house-panel-starts-inquiry-on-impeachment-question-approves-wide.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Naughton J., *Move Voted, 28-10*, New York Times, 31 maja 1974 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1974/05/31/archives/move-voted-2810-inquiry-also-will-issue-a-subpoena-for-45-more.html?searchResultPosition=178> [dostęp: 16.09.2024]
- Naughton J., *Surprise Witness Butterfield, Ex-Aide at White House, Tells of Listening Devices*, New York Times, 17 lipca 1973 r., s. 1,

- <https://www.nytimes.com/1973/07/17/archives/surprise-witness-butterfield-exaide-at-white-house-tells-of.html?searchResultPosition=27> [dostęp: 16.09.2024]
- Novak R. D., *Mission to Niger*, Washington Post, 14 lipca 2003 r., <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/10/20/AR2005102000874.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Oelsner L., *Watergate Plea Bargains Are Defended by Jaworski*, New York Times, 19 czerwca 1974 r., s. 93, <https://www.nytimes.com/1974/06/19/archives/watergate-plea-bargains-are-defended-by-jaworski-replying-to.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Ostrow R. J., Frantz D., *Ex-Judge to Investigate Iraq Loans: Probe: Frederick Lacey of New Jersey will explore role of Justice Department and CIA in scandal. Democrats criticize attorney general's plan*, Los Angeles Times, 17 października 1992 r., <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1992-10-17-mn-216-story.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Pincus W., *Letter Shows Authority to Expand CIA Leak Probe Was Given in '04*, Washington Post, 22 października 2005 r., <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2005/10/23/letter-shows-authority-to-expand-cia-leak-probe-was-given-in-04/055567df-d75a-4589-9dac-a89a8dfb5581/> [dostęp: 16.09.2024]
- Pound E. T., *Curran Ending His Investigation Into Loans to Carter Warehouse*, New York Times, 13 października 1979 r., s. 44, <https://www.nytimes.com/1979/10/13/archives/curran-ending-his-investigation-into-loans-to-carter-warehouse-says.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Pound E. T., *U.S. Closes Inquiry on Ex-Carter Aide*, New York Times, 25 marca 1981 r., <https://www.nytimes.com/1981/03/25/us/us-closes-inquiry-on-ex-carter-aide.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Raab S., *Donovan Cleared of Fraud Charges by Jury in Bronx*, New York Times, 26 maja 1987 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1987/05/26/nyregion/donovan-cleared-of-fraud-charges-by-jury-in-bronx.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Ripley A., *Sirica Bars Committee Plea for Tapes*, New York Times, 31 maja 1974 r., s. 9, <https://www.nytimes.com/1974/05/31/archives/sirica-bars-committee-plea-for-tapes-limited-court-function.html?searchResultPosition=10> [dostęp: 16.09.2024]
- Roberts S., *Arlin Adams, Federal Judge Three Times on Supreme Court Short List, Dies at 94*, New York Times, 24 grudnia 2015 r., <https://www.nytimes.com/2015/12/25/us/politics/arlin-adams-federal-judge-three-times-on-supreme-court-short-list-dies-at-94.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Roberts S., *Jacob A. Stein, an Eminence Among Washington Lawyers, Dies at 94*, New York Times, 11 kwietnia 2019 r., <https://www.nytimes.com/2019/04/11/obituaries/jacob-a-stein-dead.html> [dostęp: 16.09.2024]

- Roberts S., *Leon Silverman, 93, Dies; Lawyer Led Inquiry of Labor Secretary*, New York Times, 3 lutego 2015 r., <https://www.nytimes.com/2015/02/04/nyregion/leon-silverman-lawyer-and-federal-investigator-dies-at-93.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Roberts S. V, *The White House Crisis: The Tower Report Inquiry Finds Reagan and Chief Advisers Responsible for 'Chaos' in Iran Arms Deal; Reagan Also Blamed*, New York Times, 27 lutego 1987 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1987/02/27/world/white-house-crisis-tower-report-inquiry-finds-reagan-chief-advisers-responsible.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Rosenbaum D., *Dean Charges, if Proved, Would Be Felony Offenses*, New York Times, 27 czerwca 1973 r., s. 48, <https://www.nytimes.com/1973/06/27/archives/dean-charges-if-proved-would-be-felony-offenses-high-crimes-another.html?searchResultPosition=12> [dostęp: 16.09.2024]
- Rosenbaum D., *Doar Says Inquiry Is Concentrating on 7 Areas of Allegations Against Nixon*, The New York Times, 26 kwietnia 1974 r., s. 20, <https://www.nytimes.com/1974/04/26/archives/doar-says-inquiry-is-concentrating-on-7-areas-of-allegations.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Rosenbaum D., *House Formally Concludes Inquiry Into Impeachment*, New York Times, 21 sierpnia 1974 r., s. 20, <https://www.nytimes.com/1974/08/21/archives/house-formally-concludes-inquiry-into-impeachment-sets-out-evidence.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Rosenbaum D., *Rodino's Inquiry Votes to Summon 5 Key Witnesses*, New York Times, 27 czerwca 1974 r., s. 93, <https://www.nytimes.com/1974/06/27/archives/rodinos-inquiry-votes-to-summon-5-key-witnesses-dean-kalmbach.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Rosenbaum D., *Rodino Unit Issues Report Describing Case Against Nixon*, New York Times, 23 sierpnia 1974 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1974/08/23/archives/rodino-unit-issues-report-describing-case-against-nixon-rodino.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Rupar T., *Democratic leaders respond to Mueller's appointment*, Washington Post, 18 maja 2017 r., <https://www.washingtonpost.com/politics/2017/live-updates/trump-white-house/trump-comey-and-russia-how-key-washington-players-are-reacting/pelosi-calls-muellers-appointment-a-first-step/> [dostęp: 16.09.2024]
- Sagner D. E., Rosenberg M., *From the Start, Trump Has Muddied a Clear Message: Putin Interfered*, New York Times, 18 lipca 2018 r., <https://www.nytimes.com/2018/07/18/world/europe/trump-intelligence-russian-election-meddling-.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Sargent S., *'Complete and total exoneration'? Team Mueller: Nope, not so much*, Washington Post, 4 kwietnia 2019 r., <https://www.washingtonpost.com/amhtml/opinions/2019/04/04/complete-total-exoneration-team-mueller-nope-not-so-much/> [dostęp: 16.09.2024]

- Savage C., Benner K., Goldman A., Vigdor N., *Top Aide in Review of Russia Inquiry Resigns From Justice Dept.*, New York Times, 11 września 2020 r., <https://www.nytimes.com/2020/09/11/us/politics/nora-dannehy-durham-russia-investigation.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Savage C., Goldman A., Benner K., *How Barr's Quest to Find Flaws in the Russia Inquiry Unraveled*, New York Times, 26 stycznia 2023 r., <https://www.nytimes.com/2023/01/26/us/politics/durham-trump-russia-barr.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Savage C., Qiu L., *Acquittal of Russia Analyst Deals Final Blow to Trump-Era Prosecutor*, New York Times, 18 października 2022 r., <https://www.nytimes.com/2022/10/18/us/politics/igor-danchenko-russia-acquittal-trump.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Schneider H., *Judge Met Sen. Faircloth Before Fiske Was Ousted*, Washington Post, 12 sierpnia 1994 r., <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1994/08/12/judge-met-sen-faircloth-before-fiske-was-ousted/24e610f8-a080-409c-876d-2dcc582b329d/> [dostęp: 16.09.2024]
- Schmidt M., Haberman M., *Trump Ordered Mueller Fired, but Backed Off When White House Counsel Threatened to Quit*, New York Times, 25 stycznia 2018 r., <https://www.nytimes.com/2018/01/25/us/politics/trump-mueller-special-counsel-russia.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Schmidt M., Mazzetti M., Apuzzo M., *Trump Campaign Aides Had Repeated Contacts With Russian Intelligence*, New York Times, 14 lutego 2017 r., <https://www.nytimes.com/2017/02/14/us/politics/russia-intelligence-communications-trump.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Schmidt S., Baker P., Locy T., *Clinton Accused of Urging Aide to Lie*, Washington Post, 21 stycznia 1998 r., <https://www.washingtonpost.com/politics/clinton-impeachment/clinton-accused-urging-aide-lie/> [dostęp: 16.09.2024]
- Schudel S., *Henry S. Ruth, special prosecutor during Watergate probe, dies at 80*, Washington Post, 24 marca 2012 r., https://www.washingtonpost.com/politics/whitehouse/henry-s-ruth-special-prosecutor-during-watergate-probe-dies-at-80/2012/03/23/gIQADKQuYS_story.html [dostęp: 16.09.2024]
- Shenon P., *Iran-Contra Hearings; Judge Upholds Special Prosecutor's Role on North*, New York Times, 11 lipca 1987 r., <https://www.nytimes.com/1987/07/11/world/iran-contra-hearings-judge-upholds-special-prosecutor-s-role-on-north.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Shenon P., *Seymour, Once Prosecutor Here, Is Named to Head Deaver Inquiry*, New York Times, 30 maja 1986 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1986/05/30/us/seymour-once-prosecutor-here-is-named-to-head-deaver-inquiry.html> [dostęp: 16.09.2024]

- Shenon P., *The White House Crisis; Counsel Selected In Iran Arms Case; Given Wide Power*, New York Times, 20 grudnia 1986 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1986/12/20/world/the-white-house-crisis-counsel-selected-in-iran-arms-case-given-wide-power.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Shenon P., *Why They Mattered: Lawrence E. Walsh*, Politico, 29 grudnia 2014 r., <https://www.politico.com/magazine/story/2014/12/lawrence-walsh-obit-113858/> [dostęp: 16.09.2024]
- Shepard S., *Poll: Trump approval sinks 5 points after Mueller report*, tying all-time low, Politico, 22 kwietnia 2019 r., <https://www.politico.com/story/2019/04/22/trump-approval-mueller-report-1286386> [dostęp: 16.09.2024]
- Smith R. J., *Armitage Says He Was Source of CIA Leak*, Washington Post, 8 września 2006 r., <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/09/07/AR2006090701781.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Stout D., *F.B.I. Backs Away from Flat Denial in Waco Cult Fire*, New York Times, 26 sierpnia 1999 r., s. 1, <https://www.nytimes.com/1999/08/26/us/fbi-backs-away-from-flat-denial-in-waco-cult-fire.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Thornton M., *Independent Counsel Quits to Avoid Conflict*, Washington Post, 30 maja 1986 r., <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1986/05/30/independent-counsel-quits-to-avoid-conflict/80df1a70-2729-48fe-bb7b-0ccb3e9e6c80/> [dostęp: 16.09.2024]
- Tucker E., *Ex-CIA chief Brennan interviewed in Russia probe review*, Associated Press, 21 sierpnia 2020 r., <https://apnews.com/general-news-74a309ec17f81e4b85ccc817a6341dc1> [dostęp: 16.09.2024]
- Vagnoni G., Amante A., *The missing Maltese academic at the heart of Washington intrigue*, Reuters, 9 października 2019 r., <https://www.reuters.com/article/world/the-missing-maltese-academic-at-the-heart-of-washington-intrigue-idUSKBN1WO1BT/> [dostęp: 16.09.2024]
- Wagner J., *White House: Too early to say whether a special prosecutor should look into apparent election meddling by Russia*, Washington Post, 26 lutego 2017 r., <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/02/26/white-house-too-early-to-say-whether-a-special-prosecutor-should-look-into-apparent-russian-election-meddling/> [dostęp: 16.09.2024]
- Walcott J., *Russia intervened to help Trump win election - intelligence officials*, Reuters, 11 grudnia 2016 r., <https://www.reuters.com/article/world/russia-intervened-to-help-trump-win-election-intelligence-officials-idUSKBN13Z0KS/> [dostęp: 16.09.2024]
- Wang A. B., *Top Republican says special prosecutor should investigate Russian meddling in Trump's election*, Washington Post, 25 lutego 2017 r., <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2017/02/25/top-republican-says-special-prosecutor-should-investigate-russian-meddling-in-trumps-election/> [dostęp: 16.09.2024]

- Watson K., *Congress reacts to Robert Mueller's appointment as special counsel*, CBS News, 17 maja 2018 r., <https://www.cbsnews.com/news/congress-reacts-to-news-that-former-fbi-director-robert-mueller-will-head-fbi-russia-probe/> [dostęp: 16.09.2024]
- Watson K., Hymes C., *Barr and Trump asked foreign leaders for help probe Russia inquiry's origins*, CBS News, 30 września 2019 r., <https://www.cbsnews.com/news/attorney-general-bill-barr-and-trump-sought-help-of-australian-prime-minister-foreign-leaders-for-doj-review/> [dostęp: 16.09.2024]
- Waxman O. B., Merrill Fabry, *From an Anonymous Tip to an Impeachment: A Timeline of Key Moments in the Clinton-Lewinsky Scandal*, Time, 4 maja 2018 r., <https://time.com/5120561/bill-clinton-monica-lewinsky-timeline/> [dostęp: 16.09.2024]
- Weigel D., *GOP congressmen call for new independent counsel, to probe Clinton again*, Washington Post, 5 lipca 2016 r., <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2016/07/05/gop-congressman-calls-for-new-independent-counsel-to-probe-clinton-again/> [dostęp: 16.09.2024]
- Weisman J., *Cost of Cisneros Probe Nears \$21 Million Over 10 Years*, Washington Post, 1 kwietnia 2005 r., <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2005/04/01/cost-of-cisneros-probe-nears-21-million-over-10-years/e8c92d08-446f-4f42-8948-04fed3eba271/> [dostęp: 16.09.2024]
- Williams P., Dilanian K., *Special Counsel Will Take Over FBI Russia Campaign Interference Investigation*, NBC News, 18 maja 2017 r., <https://www.nbcnews.com/politics/politics-news/special-counsel-will-take-over-fbi-russia-campaign-interference-investigation-n761271> [dostęp: 16.09.2024]
- Wilson J. C., *What I Didn't Find in Africa*, New York Times, 6 lipca 2003 r., s. 9, <https://www.nytimes.com/2003/07/06/opinion/what-i-didn-t-find-in-africa.html> [dostęp: 16.09.2024]
- Wittes B., *Leaks and the Law*, The Atlantic, grudzień 2004, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2004/12/leaks-and-the-law/303602/> [dostęp: 16.09.2024]
- Yost P., *Former Labor Secretary Cleared in Secret Probe of Lying Charges*, Associated Press, 30 października 1987 r., <https://apnews.com/article/5924e943ac24179f6c57c33fcbc8e6a3> [dostęp: 21.07.2022]
- Yost P., *Lewinsky Evidence Nixed From Jones Case*, Washington Post, 29 stycznia 1998 r., <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/talks012998.htm> [dostęp: 16.09.2024]
- Zeidenberg P., *The huge problem with appointing special prosecutors*, Washington Post, 2 marca 2017 r., <https://www.washingtonpost.com/opinions/the-huge-problem-with->

appointing-special-prosecutors/2017/03/02/0730b788-ff5f-11e6-8f41-ea6ed597e4ca_story.html [dostęp: 16.09.2024]

Pozostale źródła internetowe

Presidential Approval Ratings -- Bill Clinton, Gallup, Inc.
<https://news.gallup.com/poll/116584/presidential-approval-ratings-bill-clinton.aspx>
[dostęp: 16.09.2024]

Public Trust in Government: 1958-2024, Pew Research Center, 24 czerwca 2024 r.,
<https://www.pewresearch.org/politics/2024/06/24/public-trust-in-government-1958-2024/> [dostęp: 16.09.2024]

Reagan Administration Independent Counsels,
<https://www.reaganlibrary.gov/reagans/reagan-administration/reagan-administration-independent-counsels> [dostęp: 16.09.2024]

Waco, Branch Davidians, and Changing Perceptions, Roper Center for Public Opinion research, 18 kwietnia 2018 r., <https://ropercenter.cornell.edu/blog/waco-branch-davidians-and-changing-perceptions> [dostęp: 16.09.2024]

Understanding the Iran-Contras Affairs: Hearings Timeline,
https://www.brown.edu/Research/Understanding_the_Iran_Contra_Affair/timeline-hearings.php [dostęp: 16.09.2024]

Understanding the Iran-Contras Affairs: The Majority Report,
https://www.brown.edu/Research/Understanding_the_Iran_Contra_Affair/h-themajorityreport.php [dostęp: 16.09.2024]

Understanding the Iran-Contras Affairs: The Minority Report,
https://www.brown.edu/Research/Understanding_the_Iran_Contra_Affair/h-thereport.php [dostęp: 16.09.2024]

“Tweet” Donalda Trumpa (@realDonaldTrump) z 3 czerwca 2020 r.,
<https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1268132011203575811> [dostęp: 16.09.2024]

“Tweet” Donalda Trumpa (@realDonaldTrump) z 4 marca 2017 r.,
<https://x.com/realDonaldTrump/status/837989835818287106> [dostęp: 16.09.2024]

“Tweet” Donalda Trumpa (@realDonaldTrump) z 23 maja 2019 r.,
<https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1131716322369392646> [dostęp: 16.09.2024]

Dąbrowski A., Piotrowski M. M., *Wszczęcie śledztwa w sprawie impeachmentu prezydenta Donalda Trumpa*, Komentarz PISM nr 50/2019, 26 września 2019 r.,
https://www.pism.pl/publikacje/Wszczecie_sledztwa_w_sprawie_impeachmentu_prezydenta_Donald_Trump [dostęp: 16.09.2024]

- Menkiszak M., *Rosja wybiera Trumpa. Moskwa wobec wyborów prezydenckich w USA*, Komentarze OSW numer 227, Ośrodek Studiów Wschodnich, 9 listopada 2016 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-11-09/rosja-wybiera-trumpa-moskwa-wobec-wyborow-prezydenckich-w-usa> [dostęp: 16.09.2024]
- Newport F., *Clinton Receives Record High Job Approval Rating After Impeachment Vote And Iraq Air Strikes*, Gallup, 24 grudnia 1998 r., <https://news.gallup.com/poll/41111/clinton-receives-record-high-job-approval-rating-after-impeachment-vot.aspx> [dostęp: 16.09.2024]
- Newport F., Carroll J., *Americans Generally Negative on Recent Presidential Pardons*, Gallup, 9 marca 2007 r., <https://news.gallup.com/poll/26830/americans-generally-negative-recent-presidential-pardons.aspx> [dostęp: 16.09.2024]
- Piotrowski M. M., *Śledztwo w sprawie impeachmentu Donalda Trumpa a stosunki USA–Ukraina*, Biuletyn PISM nr 156 (1904), 8 listopada 2019 r., https://www.pism.pl/publikacje/Sledztwo_w_sprawie_impeachmentu_Donalda_Trumpa_a_stosunki_USAUkraina_ [dostęp: 16.09.2024]