

Spór wokół uprawnień wojennych Prezydenta US

Jakub Graca

20.10.2021



Artykuł w skrócie:

- Podczas gdy uwaga obserwatorów była skupiona na wycofaniu wojsk amerykańskich oraz cywilów z Afganistanu, a obecnie najważniejszym tematem w kontekście prac Kongresu są duże ustawy, w komisjach oraz wśród ekspertów toczy się dyskusja nt. tzw. uprawnień wojennych Prezydenta oraz Kongresu, a przede wszystkim odpowiedniego ich podziału zgodnie z zasadą *checks and balances*;
- ostatnie 70 lat stanowi okres znaczącego poszerzenia uprawnień wojennych Prezydenta; kolejne administracje, bardzo często bez autoryzacji ze strony Kongresu albo z ich pogwałceniem, podejmowały zakrojone na szeroką skalę operacje zbrojne w różnych regionach świata;
- na przestrzeni dekad podejmowano wysiłki na rzecz przywrócenia konstytucyjnego balansu, jednak bez wiekopomnych efektów – *War Powers Resolution* z 1973 r. jest bez wątpienia najważniejszym aktem prawnym, który okazał się daleki od ideału;
- poszerzanie uprawnień Prezydenta przyspieszyło po 11 września 2001 r., jednak od kilku miesięcy ma miejsce najpoważniejsza od dwóch dekad debata, która ma szansę, choć nie musi, zaowocować istotną reformą;
- istnieje także druga strona medalu – przykładowo, w świetle obecnie obowiązujących przepisów, Prezydent nie posiada niezbędnych narzędzi prawnych do szybkiej reakcji w przypadku, gdyby ChRL zaatakowała Tajwan.

W cieniu sierpniowych wydarzeń w Afganistanie oraz wznowionych po wakacyjnej przerwie intensywnych prac Kongresu nad dużymi i ważnymi ustawami¹, w obu izbach parlamentu, jak i w amerykańskiej przestrzeni publicznej toczyła i toczy się dyskusja nt. zakresu tzw. uprawnień wojennych prezydenta Stanów Zjednoczonych. Ostatnie dwie dekady przyniosły wiele nieudanych prób ich ograniczenia po tym, jak w wyniku zamachów z 11 września 2001 r. Kongres przyznał egzekutywie szerokie pole manewru odnośnie do decydowania o zaangażowaniu amerykańskich sił zbrojnych w świecie. Obecne starania różnią się od poprzednich w kilku aspektach:

- 1) znajdują się na bardziej zaawansowanym etapie,

¹ Np. projekty: ustawy infrastrukturalnej, pakietu wydatków na cele społeczne i klimatyczne, ustawy dot. limitu długu publicznego, budżetu obronnego i in.

- 2) cieszą się większym poparciem wśród klasy politycznej, w tym po raz pierwszy – teoretycznie – zarówno Kongresu, jak i urzędującego Prezydenta Joe Bidena,
- 3) zakres tematyczny proponowanych zmian jest szerszy niż kiedykolwiek².

Choć formalnie rozpoczęły się one już na początku marca 2021 r., to zasadne pozostaje pytanie, w jaki sposób kontrowersyjny styl wycofania się sił sojuszniczych z Afganistanu oraz następstwa tej operacji wpłyną na losy legislacji.

Ramy konstytucyjne

W toku prac Konwencji Konstytucyjnej w 1787 r. pojawiły się różne propozycje dot. uprawnień wojennych. Delegaci trzynastu stanów założycielskich znaleźli w końcu rozwiązanie, które miało na celu – zgodnie z zasadą *checks and balances* - zapewnić równowagę między władzą wykonawczą a ustawodawczą. I tak, w myśl artykułu I ust. 8. Konstytucji Stanów Zjednoczonych, Kongres ma prawo do wypowiedzenia wojny (ang. *declare war*), natomiast Prezydent, zgodnie z artykułem II ust. 2, jest głównodowodzącym sił zbrojnych (ang. *Commander-in-Chief*)³.

Prawo do wypowiedzenia wojny przez Kongres znalazło się w Konstytucji dzięki inicjatywie Jamesa Madisona oraz Elbridge’a Gerry’ego. Poprzednia wersja tego fragmentu, rozważana przez delegatów, zakładała prawo do prowadzenia wojny (ang. *make war*) jednak finalnie uznano, że byłoby ono zbyt szerokie. Upraszczając, Kongres otrzymał zatem prawo do prowadzenia działań ofensywnych, podczas gdy w gestii Prezydenta leżało „odpieranie nagłych ataków”. Art. I ust. 8 wymienia również enumeratywnie szereg innych uprawnień legislatywy w obszarze działań zbrojnych, np. wystawiania i utrzymywania armii oraz floty czy też podejmowania stosownych działań na rzecz powoływania milicji dla celów federalnych⁴.

Choć można uznać, że uprawnienia wojenne zostały potraktowane przez autorów Konstytucji dość ogólnie, to jednak da się zauważyć jedną istotną różnicę między prerogatywami Kongresu a Prezydenta. Te pierwsze zostały wyrażone bardziej precyzyjnie, w postaci zamkniętego

² Porównywalny być może jedynie z raportem komisji Warrena Christophera oraz Jamesa Bakera, o którym w dalszej części tekstu.

³ “Power to Declare War”, *US House of Representatives: History, Art & Archives*, history.house.gov, <https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/War-Powers/>, dostęp: 06.10.2021.

⁴ Ibid. “U.S. Senate: Constitution of the United States”, senate.gov, https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm, dostęp: 06.10.2021.

katalogu, podczas gdy drugie zostały wyrażone ogólnie, dając szersze pole manewru oraz elastyczność. Taki zabieg mógłby wskazywać na chęć ograniczenia swobody działania legislacyjnie, ale cel autorów Konstytucji był inny: chodziło o upewnienie się, że Prezydent nie będzie dysponował władzą równą czy bliską monarszej. Ta myśl przyświecała delegatom podczas Konwencji, a 11 lat później James Madison w liście do Thomasa Jeffersona pisał, że to egzekutywa jest tą gałęzią władzy, która jest „najbardziej zainteresowana” oraz „najbardziej podatna” na wojny⁵. Z tego też względu – zdaniem przyszłego 4. Prezydenta USA – to Kongres powinien decydować o wojnie, bowiem „żaden naród nie mógłby utrzymać swojej wolności wobec nieustannej wojny”⁶.

Amerykański Kongres formalnie wypowiedział wojnę drugiemu państwu łącznie 11 razy w swojej historii. Po raz pierwszy akt ten miał miejsce w 1812 r. i był skierowany przeciwko Wielkiej Brytanii. Kolejne odnosiły się do wojny meksykańskiej w 1846 r. oraz do wojny z Hiszpanią w 1898 r. Wszystkie pozostałe deklaracje wojny zostały uchwalone podczas I oraz II wojny światowej. W sumie USA wypowiedziały wojnę 10 państwom w ciągu pięciu różnych wojen (jedynie Niemcom wypowiedziano wojnę dwukrotnie). Od 1942 r., Kongres ani razu nie wypowiedział wojny⁷.

Warto dodać, że Kongres posiada również uprawnienia w zakresie nadzoru, prowadzenia dochodzeń oraz finansowania operacji zbrojnych. Za wyjątkiem ostatniego, które zostało wymienione ogólnie wśród uprawnień wojennych Kongresu, nie są one wyrażone *explicite* w Konstytucji, jednak wywodzi się je z art. I ust. 1, przyznającemu parlamentowi „wszelkie uprawnienia ustawodawcze”⁸.

Pozostałe legislacje

Znaczące poszerzenie władzy prezydenckiej w obszarze prowadzenia działań zbrojnych nastąpiło dopiero po II wojnie światowej. Wojna koreańska (1950-1953) oraz wojna

⁵ Kaine Tim, Young Todd, “War, Diplomacy, and Congressional Involvement”, *Harvard Journal on Legislation*, Vol. 58, No. 2, https://harvardjol.com/wp-content/uploads/sites/17/2021/06/201_Kaine-Young.pdf, s. 196, dostęp: 06.10.2021.

⁶ Madison James, “Political Observations” w: “Letters and Other Writings of James Madison”, Vol. 4, s. 491 (1865), za: <https://harpers.org/2007/07/madison-on-the-dangers-of-war/>, dostęp: 06.10.2021.

⁷ “About Declarations of War by Congress”, senate.gov, <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/declarations-of-war.htm>, dostęp: 06.10.2021.

⁸ “Power to Declare War”, US House of Representatives: History, Art & Archives, history.house.gov, <https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/War-Powers/>, dostęp: 06.10.2021.

w Wietnamie (1955-1975) toczyły się bez formalnego wypowiedzenia wojny przez USA. W przypadku tej drugiej, istotną podstawą prawną była rezolucja tonkińska (ang. *The Gulf of Tonkin Resolution*), uchwalona w 1964 r. w następstwie tzw. incydentu w Zatoce Tonkińskiej podczas rządów Lyndona Johnsona. Bardzo krótki i ogólnie sformułowany tekst zapewnił Prezydentowi w praktyce *carte blanche*, gdy chodzi o zaangażowanie amerykańskich wojsk w Azji Południowo-Wschodniej. Rezolucja została uchwalona jednomyślnie w Izbie Reprezentantów przy dwóch głosach sprzeciwu w Senacie. Została uchylona przez Kongres w 1971 r., jednak Prezydent Richard Nixon kontynuował działania zbrojne opierając się jedynie na art. II Konstytucji⁹

Jeszcze wcześniej, gdyż w 1957 r., Kongres uchwalił, a Dwight Eisenhower podpisał upoważnienie dla Prezydenta w formie wspólnej rezolucji obu izb ws. udzielenia pomocy wojskowej. Jest to bardzo ciekawy przypadek – ekstremalnie krótka, a przy tym być może najbardziej szeroka i niekonkretna rezolucja z obszaru uprawnień wojennych w historii amerykańskiego parlamentaryzmu, która nigdy nie została użyta, a formalnie obowiązuje do dziś. Umożliwiała ona Prezydentowi użycie sił zbrojnych w celu udzielenia pomocy krajom Bliskiego Wschodu w utrzymaniu niepodległości i integralności w obliczu możliwej agresji ze strony krajów „kontrolowanych przez międzynarodowy komunizm”. Rezolucję można uznać zatem za *signum temporis* czasów, w których w polityce zagranicznej USA obowiązywała tzw. doktryna powstrzymywania¹⁰.

W 1973 r., po doświadczeniach wojny w Wietnamie, Kongres uchwalił *War Powers Resolution* (WPR) – wspólną rezolucję obu izb, równą ustawie, a następnie większością 2/3 głosów w obu izbach obalił weto Prezydenta Richarda Nixona. WPR, której celem było przywrócenie oraz doprecyzowanie porządku konstytucyjnego ustawą (ang. *fulfill the intent of the framers of the Constitution*) stanowi do dziś najważniejszy akt prawny, poza samą Konstytucją, regulujący obszar uprawnień wojennych. Zobowiązuje on Prezydenta do skonsultowania się z Kongresem przed wprowadzeniem armii do walk w przypadku ataku na Stany Zjednoczone. Jeśli brak jest deklaracji wojny, w każdej sytuacji Prezydent winien poinformować Kongres o rozpoczęciu działań wojennych w ciągu 48 godzin. Następnie, jeśli parlament w ciągu 60 dni nie zatwierdzi

⁹ “Gulf of Tonkin Resolution Is Repealed Without Furor”, 14.01.1971, “*The New York Times*”, <https://www.nytimes.com/1971/01/14/archives/gulf-of-tonkin-resolution-is-repealed-without-furor.html>, dostęp: 06.10.2021.

¹⁰ Waxman Matthew, “Remembering Eisenhower’s Middle East Force Resolution”, <https://www.lawfareblog.com/remembering-eisenhowers-middle-east-force-resolution>, dostęp: 06.10.2021.

akcji zbrojnej w formie upoważnienia bądź formalnej deklaracji wojny albo jeśli nie wydłuży 60-dniowego okresu wprowadzonego przez WPR, Prezydent powinien wycofać siły zbrojne. Czas potrzebny na powrót wojsk do kraju może zostać przedłużony maksymalnie o 30 dni. Wszystko to oczywiście pod warunkiem, że Kongres ma fizyczną możliwość zebrania się w obliczu działań wojennych – zastrzega WPR¹¹.

W WPR posłużono się terminem *hostilities* (działania zbrojne, wojenne), natomiast nie dostarczono precyzyjnej jego definicji, co otworzyło drogę do nadużyć ze strony egzekutywy poprzez wąską interpretację pojęcia. Dobrym przykładem jest interwencja w Jemenie z początku 2019 r., kiedy administracja Donalda Trumpa uznała, że nie jest zobowiązana wezwaniem przez Kongres do wycofania sił zbrojnych USA, gdyż nie uczestniczyły one w działaniach zbrojnych, a jedynie dostarczały „ograniczonego wsparcia” (ang. *limited support*)¹². Prezydent Trump zawetował podówczas wspólną rezolucję Kongresu w tej sprawie¹³.

W 1991 r. obie izby Kongresu uchwałyły wspólną rezolucję, która odnosiła się do rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 678 i umożliwiła Prezydentowi George’owi H. W. Bushowi podjęcie operacji, która przeszła do historii jako I wojna w Zatoce Perskiej. *Authorization for the Use of Military Force* (AUMF) z 1991 r. formalnie obowiązuje do dziś¹⁴.

Kolejnym momentem przełomowym w podejściu do uprawnień wojennych były zamachy z 11 września 2001 r. Trzy dni później, Kongres uchwalił bardzo szeroką AUMF, która weszła w życie 18 września. Jest to niewiele ponad jednostronicowy dokument, który w ogólnych słowach udziela Prezydentowi szerokich uprawnień w zakresie decydowania o tym, w jakim terminie, na jakim obszarze, w jakim zakresie i przeciwko komu USA mogą prowadzić operacje zbrojne w ramach odwetu za wspomniane zamachy. Brak w tekście ograniczeń czasowych, geograficznych, a także procedur dotyczących nadzoru na diagnozami sytuacji

¹¹ „War Powers Resolution”, <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title50/chapter33&edition=prelim>, dostęp: 06.10.2021.

¹² Kaine Tim, Young Todd, “War, Diplomacy, and Congressional Involvement”, op. cit., s. 216.

¹³ Baker Peter, Landler Mark, “Trump Vetoes Measure to Force End to U.S. Involvement in Yemen War”, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2019/04/16/us/politics/trump-veto-yemen.html>, dostęp: 06.10.2021.

¹⁴ AUMF 1991.

oraz decyzjami Prezydenta¹⁵, choć oczywiście sama rezolucja formalnie nie narusza WPR z 1973 r.¹⁶

W 2002 r. uchwalona została kolejna AUMF, tym razem bardziej precyzyjna i o ograniczonym zakresie, gdyż odnosiła się wyłącznie do ówczesnego państwa irackiego, rządzonego przez Saddama Husseina. Dodatkowo, dokument zobowiązywał Prezydenta do periodycznego (przynajmniej raz na 60 dni) raportowania wszystkich posunięć związanych z rezolucją. Na obie autoryzacje powoływali się w późniejszym czasie i w zupełnie innych okolicznościach kolejni Prezydenci USA: Barack Obama oraz Donald Trump¹⁷.

Oprócz regulacji federalnych, warto zwrócić uwagę na zobowiązania międzynarodowe. Abstrahując od prawa konfliktów zbrojnych, najważniejszą umową międzynarodową, która rzutuje na uprawnienia wojenne, a której stroną są USA, jest Karta Narodów Zjednoczonych. W rozdziale VII jest mowa o środkach, jakie Rada Bezpieczeństwa ONZ może zarekomendować bądź zdecydować o konieczności użycia określonych środków w celu „utrzymania bądź przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. Prezydenci USA niejednokrotnie na przestrzeni historii podejmowali działania militarne bez wyraźnej aprobaty Kongresu, za to powołując się na rezolucje Rady Bezpieczeństwa, np. Harry Truman w Korei, George H. W. Bush w Iraku czy Bill Clinton w Haiti w 1994 r. Były też przypadki odwrotne, gdy Kongres udzielił autoryzacji, natomiast Rada Bezpieczeństwa – nie. Najbardziej dobitnym przykładem pozostaje prawdopodobnie inwazja na Irak w 2003 r. Zależności między prawem Narodów Zjednoczonych a prawem federalnym USA są złożone i rodzą wiele sporów natury formalnej¹⁸.

Wybrane propozycje reformy

Jedyną osobą zasiadającą w Kongresie, która w 2001 r. głosowała przeciwko AUMF była Barbara Lee, demokratka z Kalifornii. Przez lata stała się twarzą działań na rzecz ograniczenia

¹⁵ Kaine Tim, Young Todd, “War, Diplomacy, and Congressional Involvement”, op. cit., s. 198.

¹⁶ “Authorization for Use of Military Force”, 18.09.2001, <https://www.congress.gov/107/plaws/publ40/PLAW-107publ40.pdf>, dostęp: 06.10.2021.

¹⁷ Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002”, 16.10.2002, <https://www.congress.gov/107/plaws/publ243/PLAW-107publ243.pdf>, dostęp: 06.10.2021.

¹⁸ Kavanagh John J., “U.S War Powers and the United Nations Security Council”, *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 20, Issue 1, 12.01.1997, <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1251&context=iclr>, dostęp: 06.10.2021.

uprawnień wojennych egzekutywy. Demokrata Tim Kaine oraz republikanin Todd Young, którzy w ostatnim czasie przejęli inicjatywę, znaleźli się w Kongresie dopiero dekadę później. Symbolicznie i bez próby oceny, w latach 2001-2003 Joe Biden pełnił funkcję przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych Senatu¹⁹.

Prawdopodobnie najpoważniejsza przed 2021 r. propozycja reformy uprawnień wojennych powstała w 2008 r. w wyniku prac tzw. National War Powers Commission pod przewodnictwem Warrena Christophera oraz Jamesa A. Bakera III, byłych sekretarzy stanu USA reprezentujących obie główne partie. Raport z prac komisji zawierał szereg dezyderatów np. obowiązek konsultacji z Kongresem przez Prezydenta przed wprowadzeniem armii do "poważnego konfliktu zbrojnego", stworzenie definicji wspomnianego już terminu „hostilities” czy też powołanie wspólnego ponadpartyjnego i dwuizbowego komitetu konsultacyjnego w ramach Kongresu. W 2014 r. Tim Kaine oraz John McCain wnieśli projekt ustawy oparty o wyniki prac komisji, jednak nie został on rozpatrzony przez Kongres²⁰.

Począwszy od 2001 r., prezydenci odwoływali się dla uzasadnienia operacji zbrojnych do różnych źródeł, przy czym najczęściej do co najmniej jednego z następujących: AUMF z 2001 i 2002 r., *Title 10 of the US Code* oraz bezpośrednio do art. II Konstytucji USA. Pełna lista operacji z odniesieniem do podstawy prawnej pozostaje utajniona, jednak dla unaocznienia skali problemu, warto przytoczyć raport administracji Donalda Trumpa do Kongresu z 2017 r., zawierający wykaz 19 państw, w których podówczas rozlokowane były amerykańskie siły zbrojne celem prowadzenia operacji militarnych²¹.

Barack Obama bez osobnej autoryzacji ze strony Kongresu rozpoczął w 2014 r. operację *Inherent Resolve* przeciwko ISIS, a także wprowadził wojska USA do walk z reżymem Bashara al-Asada. Trzeba jednak zaznaczyć, że Obama deklarował w 2013 r. poparcie dla uchylecia AUMF z 2001 r., oraz zapewniał o woli współpracy z Kongresem w tym obszarze. Dopiero w 2015 r. administracja wystąpiła o nową autoryzację, jednak w tym czasie w Kongresie nie poparto projektu²².

¹⁹ J. Biden głosował m.in. za AUMF z 2002 r., co w późniejszych latach nazywał błędem. (Zob. Dale Daniel, „Fact check: Biden makes misleading comments on his past positions on Iraq, Afghanistan wars”, 31.12.2019, CNN, <https://edition.cnn.com/2019/12/31/politics/fact-check-biden-buttigieg-iraq-afghanistan/index.html>, dostęp: 06.10.2021).

²⁰ Kaine Tim, Young Todd, "War, Diplomacy, and Congressional Involvement", *Ibid.*, s. 215-216.

²¹ Kaine Tim, Young Todd, "War, Diplomacy, and Congressional Involvement", *op. cit.*, s. 203.

²² Walt Stephen M., „How Biden Benefits From Limiting His Own War Powers”, *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2021/03/11/biden-aumf-limit-war-powers/>, dostęp: 06.10.2021.

W styczniu 2020 r. Donald Trump powołał się na AUMF z 2002 r. do przeprowadzenia udanego zamachu na życie irańskiego gen. Qassem Soleimaniego na terenie Iraku²³. Tim Kaine wniósł wówczas projekt rezolucji ograniczającej możliwości działania Prezydenta wobec Iranu w aspekcie militarnym. Rezolucja w poprawionej wersji została przegłosowana przez obie izby Kongresu, jednak Prezydent Trump ją zawetował w maju 2020 r.²⁴

Tegoroczna batalia

3 marca 2021 r. senatorowie Tim Kaine oraz Todd Young reprezentujących grupę kongresmenów z obu głównych partii, wnieśli projekt legislacji uchylającej uprawnienia nadane prezydentowi przez Kongres na mocy AUMF z 1991 oraz 2002 r. Bezpośrednią przyczyną, dla której pojawił się ona właśnie w tym momencie, było lutowe bombardowanie pozycji proirańskich bojowników, zlecone przez Prezydenta Joe Bidena. Senatorowie argumentują, że powyższe autoryzacje są przestarzałe i jeśli nie zostaną uchylone, będą jedynie wykorzystywane przez egzekutywę w niewłaściwym celu. Tym bardziej, że obecnie Irak jest „bliskim partnerem” Stanów Zjednoczonych²⁵. Dzień później, 4 marca, rzeczniczka prasowa Białego Domu Jen Psaki przekazała informację, że Prezydent jest otwarty na pracę z Kongresem w celu uaktualnienia obecnie obowiązujących regulacji²⁶.

17 czerwca Izba Reprezentantów stosunkiem głosów 268-161 zagłosowała za uchynieniem AUMF z 2002 r. 49 republikanów dołączyło do demokratycznej większości²⁷. Trzy dni wcześniej Prezydent Joe Biden poparł zlikwidowanie właśnie tejże rezolucji, która stanowiła

²³ Kaine Tim, Young Todd, “War, Diplomacy, and Congressional Involvement”, op. cit., s. 205-206.

²⁴ Carvajal Nikki, “Trump vetoes Iran War Powers resolution”, <https://edition.cnn.com/2020/05/06/politics/trump-veto-iran-war-powers/index.html>, dostęp: 06.10.2021.

²⁵ “Kaine & Young Introduce Bill to Repeal 1991 & 2002 AUMFs”, 03.03.2021, www.kaine.senate.gov, https://www.kaine.senate.gov/press-releases/kaine-and-young-introduce-bill-to-repeal-1991_2002-aumfs, dostęp: 06.10.2021.

²⁶ Bender Bryan, Desiderio Andrew, “Biden backs new war powers vote in Congress, White House says”, 05.03.2021, *Politico*, <https://www.politico.com/news/2021/03/05/biden-war-powers-congress-473843>, dostęp: 06.10.2021.

²⁷ Shabad Rebecca, „House votes to repeal 2002 Iraq War authorization”, *NBC News*, 17.06.2021, <https://www.nbcnews.com/politics/congress/house-set-repeal-2002-iraq-war-authorization-n1271107>, dostęp: 06.10.2021.

podstawę prawną dla operacji w Iraku w 2003 r.²⁸ 29 czerwca Izba Reprezentantów większością 366-46 poparła uchylene AUMF z 1991 oraz 1957 r.²⁹

19 lipca senatorowie Bernie Sanders z Vermont (niezależny), Chris Murphy (D-Conn.) oraz Mike Lee (R-Utah) przedstawili projekt *National Security Powers Act*. Ma on na celu nowelizację *War Powers Resolution* z 1973 r. Według jednego z zapisów, skróceniu z 60 do 20 dni uległby okres, który przysługuje Prezydentowi na uzyskanie zgody *post factum* ze strony Kongresu na prowadzenie działań zbrojnych. Oprócz tego, przyszłe AUMF miałyby spełniać określone rygory (np.: konkretne wskazanie celów operacji, krajów, w których miałyby zostać użyte siły zbrojne oraz potencjalnych wrogów), a także wygasałyby automatycznie po 2 latach od wejścia w życie. Każde rozszerzenie zakresu operacji zbrojnej wymagałoby kolejnego AUMF, a Kongres nie udzieliłby finansowania działaniom wojskowym, których uprzednio nie autoryzował. Projekt składa się z trzech części, przy czym jedynie pierwsza dotyczy uprawnień wojennych. Druga traktuje o sprzedaży broni, natomiast trzecia o stanach nadzwyczajnych³⁰.

4 sierpnia senacka Komisja Spraw Zagranicznych stosunkiem głosów 14-8 poparła projekt Kaine'a i Younga z marca br.³¹ W przeddzień głosowania podczas obrad Komisji odbyła się debata, w której uczestniczyli przedstawiciele administracji Joe Bidena, m.in. Wendy Sherman, zastępca sekretarza stanu. Stwierdziła ona, że AUMF z 2002 r. jest niepotrzebna, gdyż obowiązuje jeszcze AUMF z 2001 r., ponadto Prezydent może odwołać się wprost do art. II Konstytucji. W trakcie dyskusji demokraci podnosili kwestię negatywnego wpływu AUMF z 2002 r. na relacje z dzisiejszym Irakiem, podczas gdy republikanie wyrażali obawy, że jej odrzucenie oznaczać będzie ustępstwo i ograniczenie możliwości działania wobec Iranu³². Nie bez wpływu na kształt debaty miał fakt, że w czerwcu 2021 r. – zgodnie z decyzją Joe Bidena

²⁸ "STATEMENT OF ADMINISTRATION POLICY. H.R. 256 — Repeal of Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002", *Executive Office of the President*, 14.06.2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/SAP-HR-256.pdf>, dostęp: 06.10.2021.

²⁹ Wide Lindsay, "House Votes to Repeal Two Older Military Force Authorizations", *The Wall Street Journal*, 29.06.2021, <https://www.wsj.com/articles/house-votes-to-repeal-two-older-military-force-authorizations-11624993924>, dostęp: 06.10.2021.

³⁰ "Murphy, Lee, Sanders Introduce Sweeping, Bipartisan Legislation to Overhaul Congress's Role in National Security", www.murphy.senate.gov, 20.07.2021, <https://www.murphy.senate.gov/newsroom/press-releases/murphy-lee-sanders-introduce-sweeping-bipartisan-legislation-to-overhaul-congresss-role-in-national-security>, dostęp: 06.10.2021.

³¹ Savage Charlie, "Senate panel votes to repeal 1991 and 2002 laws authorizing wars with Iraq", *The New York Times*, 04.08.2021, <https://www.nytimes.com/live/2021/08/04/us/infrastructure-news-politics>, dostęp: 06.10.2021.

³² Ward Alexander, Forgey Quint, "AUMF'd: Senators turn war powers hearing into Tehran tussle", *Politico*, 03.08.2021, <https://www.politico.com/newsletters/national-security-daily/2021/08/03/the-2-aumf-debates-493834>, dostęp: 06.10.2021.

– przeprowadzono kolejne ataki z powietrza na cele bojowników popieranych przez Iran, tym razem nie tylko w Syrii, ale też w Iraku³³.

30 września deputowani do Izby Reprezentantów Jim McGovern (demokrata z Massachusetts) oraz Peter Meijer (republikanin z Michigan), stojąc na czele ponadpartyjnej grupy kongresmenów, zaproponowali projekt *National Security Reforms and Accountability Act* (NSRAA). Stanowi on prawie bliźniaczą propozycję wobec senackiej z lipca 2021 r. Jedyna poważna różnica – przynajmniej w zakresie pierwszej części, czyli uprawnień wojennych – dotyczy prawa międzynarodowego. Projekt wrześniowy przewiduje, że żadne zaangażowanie sił zbrojnych US w świecie nie powinno naruszać zobowiązań traktatowych Waszyngtonu, międzynarodowego prawa humanitarnego oraz prawa konfliktów zbrojnych³⁴.

Kwestia Tajwanu

Dyskusja dot. uprawnień wojennych zdominowana jest przez zwolenników ich ograniczenia bądź aktualizacji, jednak może się okazać, że niezbędne będzie ich poszerzenie. W lutym br. Guy Reschenthaler w Izbie Reprezentantów oraz Rick Scott w Senacie (reprezentujący Partię Republikańską) wnieśli projekt tzw. *Taiwan Invasion Prevention Act*³⁵. Zakłada on m.in. ograniczoną autoryzację dla Prezydenta do użycia sił zbrojnych w celu obrony Tajwanu przed Chińską Republiką Ludową, która uważa wyspę za integralną część ChRL i oficjalnie dąży do jej aneksji.

Zgodnie z WPR, Prezydent może użyć armii jedynie w celu odparcia ataku przeciwko Stanom Zjednoczonym. Udzielenie autoryzacji przez Kongres wymagałoby czasu, który jest kluczowy dla obrony Tajwanu. Ze względu na to, że ChRL jest stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ, to stosowna rezolucja byłaby wykluczona, a *Taiwan Relations Act* z 1979 r. zakłada jedynie poinformowanie Kongresu przez Prezydenta o zagrożeniu dla Tajwanu

³³ Hudson John, Loveluck Louisa, „In launching airstrikes in Syria and Iraq, Biden lowers bar for use of military force”, *The Washington Post*, 1.07.2021, https://www.washingtonpost.com/national-security/biden-military-strikes-policy/2021/07/01/9ab7d7d0-da60-11eb-ae62-2d07d7df83bd_story.html, dostęp: 06.10.2021.

³⁴ „McGovern, Meijer Lead Introduction of Sweeping New Legislation to Reassert Congressional Power Over National Security”, mccgovern.house.gov, 30.09.2021, <https://mccgovern.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=398752>, dostęp: 06.10.2021.

³⁵ „Sen. Rick Scott Reintroduces Taiwan Invasion Prevention Act to Support our Ally Against Communist China’s Aggression”, 18.02.2021, [rickscott.senate.gov](https://www.rickscott.senate.gov), <https://www.rickscott.senate.gov/2021/2/sen-rick-scott-reintroduces-taiwan-invasion-prevention-act-support-our-ally-against-communist>, dostęp: 06.10.2021.

i wypracowanie wspólnego stanowiska przez legislatywę i egzekutywę³⁶. Z uwagi na fakt, że USA oficjalnie nie utrzymują stosunków dyplomatycznych z Tajwanem, brakuje osobnego traktatu obronnego.

W październiku br. na łamach *The Washington Post* Elaine Luria, zasiadająca w Izbie Reprezentantów z ramienia demokratów, wystąpiła z poparciem dla inicjatywy Scotta i Reschenthalera, wzywając do podniesienia debaty oraz podjęcia stosownych działań zawczasu³⁷. Warto jednak zauważyć, że wyposażenie Prezydenta w narzędzia prawne do obrony Tajwanu mogłoby oznaczać zerwanie z dotychczasową polityką „strategicznej niejednoznaczności” wobec wyspy (ang. *strategic ambiguity*) ze strony USA, co mogłoby wywołać stanowczą reakcję ChRL.

Konkluzje i prognozy

Wysiłki mające na celu przywrócenie zaburzonej równowagi między legislatywą a egzekutywą w US w obszarze kompetencji wojennych przybrały w bieżącym roku wymiar ponadpartyjny i dwuizbowy, z deklarowanym – choć do tej pory bardzo ogólnikowo wyrażonym – poparciem ze strony urzędującego Prezydenta. Choć Barack Obama również oferował poparcie, a nawet składał propozycje reformy uprawnień wojennych³⁸, to jednak podówczas nie można było mówić o porównywalnym z dzisiejszym zaangażowaniu kongresmenów.

W powyższych okolicznościach można stwierdzić, że reforma nigdy nie była tak realistyczna, przynajmniej na przestrzeni ostatnich dwóch dekad, a jedynym otwartym pytaniem pozostaje kwestia terminu, w którym przyjęta przez Komisję Spraw Zagranicznych propozycja zostanie zaprezentowana, poddana debacie, a następnie głosowaniu na forum Senatu. Z drugiej jednakże strony należy mieć na uwadze okoliczności przeciwne, takie jak:

- 1) wieloletnie, nieudane próby przeprowadzenia reformy;
- 2) fakt, że deklaracje nie zawsze pokrywają się z prawdziwymi intencjami – temat uprawnień wojennych bardzo dobrze nadaje się do rozgrywek między egzekutywą a legislatywą;

³⁶ H.R.2479 - Taiwan Relations Act, congress.gov, <https://www.congress.gov/bill/96th-congress/house-bill/2479/text>, dostęp: 11.10.2021.

³⁷ Luria Elaine, “Congress must untie Biden’s hands on Taiwan”, 11.10.2021, *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/10/11/elaine-luria-congress-biden-taiwan>, dostęp: 11.10.2021.

³⁸ Bradley Curtis A., Goldsmith Jack L., “Obama’s AUMF Legacy”, 110 *American Journal of International Law* 628-645 (2016), <https://jackgoldsmith.org/wp-content/uploads/2017/03/Obama-AUMF-Legacy.pdf>.

- 3) istnieje wiele ważniejszych tematów, zwłaszcza w ostatnich miesiącach roku kalendarzowego (zadłużenie, wydatki na administrację, plany reform Bidena w tym infrastruktura, ustawa obronna i in.).

Nie sposób natomiast stwierdzić, w którą stronę pomoże skierować dyskusję kontrowersyjny styl wycofania wojsk USA oraz cywilów z Afganistanu. Joe Biden w przemówieniu wieńczącym amerykańską obecność tamże zapewnił, że operacje przeciwko terrorystom będą kontynuowane w różnych miejscach na świecie³⁹. Emocje po najdłuższej wojnie w historii USA wciąż nie opadły, czego dowiodły ostatnie przesłuchania wojskowych w Kongresie⁴⁰. Tzw. *blame game* może trwać jeszcze długo, a kluczowa może okazać się postawa republikanów, którzy muszą wybrać pomiędzy redukcją zaangażowania w świecie (*America First*), a skłonnością do sprzyjania silnej egzekutywie, zwłaszcza biorąc pod uwagę dominującą wciąż w partii pozycję Donalda Trumpa, którego prezydenturę Tim Kaine streścił słowami *it was all executive power*⁴¹.

³⁹ “*We will maintain the fight against terrorism in Afghanistan and other countries. We just don’t need to fight a ground war to do it. We have what’s called over-the-horizon capabilities, which means we can strike terrorists and targets without American boots on the ground — or very few, if needed.*”, w: “Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan”, [whitehouse.gov](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan/), 31.08.2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan/>, dostęp: 06.10.2021.

⁴⁰ Cooper Helene, Schmitt Eric, “Military Officials Say They Urged Biden Against Afghanistan Withdrawal”, *The New York Times*, 28.09.2021, <https://www.nytimes.com/2021/09/28/us/politics/milley-senate-hearing-afghanistan.html>, dostęp: 06.10.2021.

⁴¹ Kane Paul, „Congress ceded the power to wage wars to the president after Sept. 11. A bipartisan pair of senators want to take it back”, *The Washington Post*, 11.09.2021, https://www.washingtonpost.com/powerpost/congress-ceded-the-power-to-wage-wars-to-the-president-after-sept-11-a-bipartisan-pair-of-senators-want-to-take-it-back/2021/09/11/ebd083be-1260-11ec-bc8a-8d9a5b534194_story.html, dostęp: 06.10.2021.

O AUTORZE



Jakub Graca. Magister stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskich w Krakowie; studiował także filologię orientalną (specjalność: arabistyka). Działał w kilku organizacjach studenckich, odbył praktykę w ambasadzie RP w Ottawie, pracował w kilku międzynarodowych firmach. Analityk Centrum Inicjatyw Międzynarodowych (Warszawa) oraz Instytutu Nowej Europy. Zainteresowania badawcze: Stany Zjednoczone (z naciskiem na politykę zagraniczną), relacje transatlantyckie.



Sfinansowano przez Narodowy
Instytut Wolności - Centrum Rozwoju
Społeczeństwa Obywatelskiego ze
środków Programu Rozwoju
Organizacji Obywatelskich na lata
2018 – 2030



JEŻELI DOCENIASZ NASZĄ PRACĘ, DOŁĄCZ DO GRONA NASZYCH DARCZYŃCÓW!

Z otrzymanych funduszy sfinansujemy powstanie kolejnych publikacji.

Możliwość wsparcia to bezpośrednia wpłata na konto Instytutu Nowej Europy: 95 2530 0008
2090 1053 7214 0001 tytułem: „darowizna na cele statutowe”.