

LESŁAW KAŃSKI

KONGRES A KOMPETENCJE
PREZYDENTA STANÓW ZJEDNOCZONYCH
DO UŻYCIA SIŁ ZBROJNYCH
POZA GRANICAMI KRAJU

Wątpliwości co do zakresu władzy prezydenta jako naczelnego dowódcy sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych mają historię tak długą, jak system konstytucyjny tego kraju; wywodzą się bowiem z niejasności sformułowań konstytucji odczuwanych szczególnie w kolejnych konfrontacjach z potrzebami życia politycznego. Sprawa tak zwanych uprawnień wojennych (*war powers*) była przedmiotem dyskusji w czasie Konwencji Filadelfijskiej. Ostatecznie zdecydowano, że Kongres ma prawo wypowiedzenia wojny (*to declare war*), utrzymywania armii i floty (art. I sekcja 8), zaś prezydent piastować będzie godność naczelnego wodza armii i floty (art. II sekcja 2). W toku dyskusji początkowe sformułowanie uprawnień Kongresu uległo zmianie: zwrot *to make war* zastąpiono słowami *to declare war*, ostatecznie odcinając się od stanu prawnego z okresu obowiązywania Artykułów Konfederacji. Sens tej (poprawki był doniosły: zamiast prowadzić wojny, Kongres miał je tylko wypowiadać.

Inicjatorem tej poprawki, stanowiącej zarazem wyraz kolejnego kompromisu, chodziło o to, żeby unikając niedogodności z czasów wojny wyzwoleniejszej (gdy Kongres prowadził wojnę, wydając instrukcje dowódcy armii) nie dać prezydentowi prawa samodzielnego wszczynania konfliktu, pozostawiając mu tylko możliwość odparcia nagłego ataku¹. Trzeba też (pamiętać, że do tych fragmentów konstytucji, podobnie jak i do innych, formułujących kompetencje do działania w sprawach zagranicznych nie przywiązywano w latach osiemdziesiątych XVIII w. znaczenia większego, niż do wielu przepisów rozwiązujących ważne problemy wewnętrzne Ameryki. Według ówczesnego stanu stosunków międzynarodowych kierowanie sprawami zagranicznymi polegało na zawieraniu nielicznych

¹ „The Executive shall be able to repel and not to commence war” — to słowa zwolennika poprawki, Rogera Shermana. Cyt. za: R. Berger, *War Making by the President*, Vol. 121 University of Pennsylvania Law Review, Nov. 1972, s. 40.

umów oraz na decydowaniu o wojnie i pokoju. Kwestia podmiotów uprawnionych do decydowania w tych sprawach była mniej doniosła niż na przykład kwestia włączenia do konstytucji klauzuli supremacyjnej mającej ustanowić nadrzędność umów międzynarodowych nad prawem stanowym². Z kolei perspektywy wojny nie wydawały się twórcom konstytucji zbyt bliskie. Jedynym poważnym potencjalnym wrogiem była Wielka Brytania, mniejsze były szanse na wybuch konfliktu w rezultacie zatargu z innym mocarstwem kolonialnym: Francją czy Hiszpanią. Nadto, już od końca XVIII w. żywe były w Stanach Zjednoczonych tendencje izolacjonistyczne, wyrażone po raz pierwszy w pożegnalnym orędziu Washingtona w 1796 r.: „Wielką zasadą naszej polityki w odniesieniu do innych narodów jest — rozszerzając nasze stosunki handlowe — mieć z nimi zarazem tak mało powiązań politycznych jak to jest możliwe”³. Specyficzne znaczenie spraw zagranicznych dla Stanów Zjednoczonych i ich roli w świecie dostrzegł nieco później Alexis de Tocqueville, widząc wszakże dalsze perspektywy (które zresztą sprawdziły się w ciągu obecnego stulecia) pisząc: „Władza wykonawcza Unii urosłaby w oczach opinii publicznej, gdyby istnienie Unii było zagrożone i gdyby jej interesy ścierały się stale z interesami innych potężnych narodów. [...] Oddzielona oceanem od reszty świata, zbyt słaba jeszcze na to by pretendować do dominacji na morzu Unia nie posiada wrogów i jej interesy rzadko stykają się z interesami innych narodów świata [. . .] Polityka zagraniczna Amerykanów jest nader prosta. Można niemal powiedzieć, że nikt ich nie potrzebuje i oni nie potrzebują nikogo. Ich niezależność nie bywa zagrożona”⁴. Trudno więc byłoby dzisiaj dowodzić, że twórcom konstytucji chodziło o coś więcej niż powierzenie prezydentowi komendy siłami zbrojnymi w wojnach wypowiedzianych przez Kongres oraz w sytuacjach, gdy Stany Zjednoczone stałyby się obiektem ataku ze strony innego państwa⁵. Z materiałów Konwencji wynika, że rozróżniano wówczas wojnę prowadzoną przez prezydenta jako rezultat wyrażenia odpowiedniej deklaracji przez Kongres oraz działania podejmowane przez prezydenta samodzielnie dla obrony kraju w wypadku nagłego ataku na terytorium państwowe. Dystynkcja ta nie została niestety wyrażona w formie prawnej. Innych działań nie wyobrażano sobie. Dowodzą tego skrupuły późniejszego prezydenta Jeffersona wobec powtarzających się ataków piratów trypolitańskich na statki amerykańskie żeglujące po Mo-

² L. Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, Mineola, N.Y. 1972, s. 373.

³ Cyt. za A. M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, Boston 1973, s. 3. Obszerne i wnikliwe rozważania na temat źródeł i rozwoju izolacjonizmu amerykańskiego zawarł W. Szyszkowski w pracy: *Izolacjonizm amerykański*, w: *Institucje i doktryny polityczno-prawne Stanów Zjednoczonych Ameryki*, red. W. Sokolewicz, Wrocław 1974, s. 495 - 539.

⁴ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 114 i 118.

⁵ L. Henkin, op. cit., s. 50.

rze Śródziemnym. W instrukcji dla dowódcy wysłanej tam eskadry Jefferson polecił uwolnić ujętych piratów oraz ich okręty po uprzednim rozbrojeniu. Postępowanie prezydenta wywołało ironiczne uwagi Alexandra Hamiltona, sugerującego, że ataki piratów są przejawem wojny bez względu na wolę Stanów Zjednoczonych, a prerogatywy Kongresu odnoszą się do sytuacji, w których kraj miałby wejść w stan wojny ze swej woli. Jednak poglądy Jeffersona znalazły uznanie w Kongresie, co wyraziło się w uchwaleniu ustawy upoważniającej prezydenta do prowadzenia działań militarnych (przeciw bejowi Trypolisu⁶. Casus ten byłby współcześnie określony jako naruszenie interesów Stanów Zjednoczonych za granicą. Dodać trzeba, że nie był to pierwszy w historii tego kraju wypadek podjęcia działań militarnych nie będących przejawem wojny w obronie własnego terytorium państwowego. W 1798 r. nastąpiło zaostrzenie stosunków z Francją, co doprowadziło kolejno do uchylecia przez Kongres mocy obowiązującej traktatów zawartych wcześniej z Francją, a następnie do uchwalenia aktów, upoważniających prezydenta do zarządzenia działań zbrojnych na morzu⁷.

Stany Zjednoczone były uczestnikiem tylko pięciu konfliktów, w których nastąpiło formalne wypowiedzenie wojny przez Kongres. Pierwszą deklarację wojny złożono w 1812 r. Wielkiej Brytanii, drugą — wszczynając wojnę z Meksykiem w 1846 r., trzecią — wojnę z Hiszpanią w 1898 r., a dwie ostatnie oznaczały formalne przystąpienie do wojen światowych XX w. Natomiast liczba wypadków podjęcia przez prezydenta Stanów Zjednoczonych decyzji użycia sił zbrojnych z takim skutkiem, że wojska te uczestniczyły bezpośrednio w działaniach zbrojnych lub zajmowały pozycje wyjściowe do ataku, jest bez porównania większa. Opracowanie Departamentu Stanu z 1966 r. „The Legality of the United States Participation in the Defense of Viet Nam” podaje liczbę 125 takich sytuacji⁸, natomiast inny autor wyliczył wcześniej 149 epizodów różnego rodzaju⁹. Zawarte są wśród nich zarówno wypadki zupełnie samodzielnego działania prezydenta, jak i takie, w których wystąpił element współpracy Kongresu. Wśród akcji zbrojnych podejmowanych bez zgody, a często

⁶ Act of February 6, 1802. Cyt. za E. S. Corwin, *The Constitution and What It Means Today*, Princeton, N.J. 1974, s. 153.

⁷ Cytowane przez L. Henkina akty zawarte w Ch. 48, 1 Stat. 561 oraz Ch. 60, 1 Stat. 572 (1978). Henkin nazwał te działania wojną ograniczoną (*limited war*), a inna autorka — niedeklarowaną wojną morską. L. Henkin, op. cit., s. 351, przypis 49; D. B. Goebel, *Congress and Foreign Relations Before 1900*, [w:], *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, September 1953, vol. 289, s. 28.

⁸ W: *The Legality of the United States Participation in the Viet Nam Conflict*, 75 Yale Law Review 1101 (1966).

⁹ J. Rogers, *World Policing and the Constitution*, Boston 1945, s. 21. Rozbieżność ta nie ma istotnego znaczenia, mimo że od czasu publikacji książki Rogersa miało miejsce jeszcze kilka wypadków tego rodzaju.

i wiedzy Kongresu, zdarzały się różne przypadki. Do skrajnych należał incydent, który wydarzył się w 1854 r. w Nikaragui. Oficer dowodzący okrętem US.S. „Cyane” zażądał od władz miasta Greytown odszkodowania za napaść na konsula amerykańskiego w czasie zamieszek w tym mieście. Po odmowie odszkodowania miasto zostało ostrzelane z artylerii okrętowej. Akcja ta sklasyfikowana została jako podjęta w celu „ochrony interesów i praw USA za granicą”¹⁰. Częstsze były natomiast interwencje podejmowane na polecenie prezydenta. Dla ich upowszechnienia nie małe znaczenie miała doktryna Monroego. Początek XX w. stał pod znakiem „polityki wielkiego kija” zmierzającej do zastraszenia małych państw Ameryki potęgą Stanów Zjednoczonych. Jak trafnie zauważył znany historyk Henry S. Commager, niemal każdy przypadek użycia siły przez prezydentów Stanów Zjednoczonych odnosił się do małego, zacofanego narodu. Głównymi ofiarami były: hiszpańska Floryda, Honduras, Dominikana, Nikaragua, Haiti, Panama, Guatemala, targane wojną domową Chiny w 1900 r. czy Meksyk w podobnej sytuacji w 1914 r. Oznacza to stosowanie odmiennych reguł postępowania w stosunkach międzynarodowych w odniesieniu do państw słabych niż w stosunku do mocarstw światowych¹¹. Dla ścisłości trzeba jednak dodać, że znane powszechnie interwencje w państwach Ameryki Łacińskiej nie zawsze opierały się tylko na imperialistycznej polityce i przewadze militarnej. W wielu traktatach zawartych przez Stany Zjednoczone z rządami państw latynoamerykańskich zawarto klauzule zobowiązujące rząd Stanów Zjednoczonych do udzielenia pomocy w zachowaniu niepodległości i porządku w kraju kontrahenta umowy. Przykładami są umowy z Kubą (1904 r.), Panamą (1904 r.), Dominikaną (1907 r.), Haiti (1916 r.) i Nikaraguą (1916 r.)¹².

Przełamanie tradycji izolacjonizmu amerykańskiego po drugiej wojnie światowej i objęcie przez Stany Zjednoczone roli przywódcy świata kapitalistycznego stworzyło nową jakościowo sytuację. Zaangażowanie polityczne i militarne Stanów Zjednoczonych objęło wszystkie części świata. Niemały wpływ na to miała nowa w stosunku do lat międzywojennych doktryna przywództwa i obrony „wolnego świata”, przybranie czołowego miejsca w krucjacie antykomunistycznej lat czterdziestych

¹⁰ E. S. Corwin, *The President's Control of Foreign Relations*, Princeton 1917, s. 145.

¹¹ Zeznanie H. S. Commagera przed senackim Komitetem Stosunków Zagranicznych w marcu 1971 r. Cyt. za: *Congressional Quarterly's Guide to the Congress of the United States*, Washington D.C. 1973, s. 223. Podobną konkluzję zawarł w jednej ze swych prac E. S. Corwin, stwierdzając, że *war making powers*, które usurpowali sobie prezydenci wynikają m. in. ze stosunku do słabych sąsiadów, którzy od czasu do czasu wymagają surowego potraktowania, ale rzadko są warci prawdziwej wojny E. S. Corwin, *The President's Control...*, op. cit, s. 206

¹² E. S. Corwin, *The President's Control...*, op. cit, s. 162 - 163

i pięćdziesiątych. Ta argumentacja zaczęła też coraz częściej pojawiać się w celu uzasadnienia decyzji o gotowości użycia siły w okresach napięć międzynarodowych, które zaczęły się pojawiać między dwoma blokami gospodarczo-politycznymi. Przykładowo: w kwietniu 1965 r. prezydent Johnson zarządził wysłanie oddziałów piechoty morskiej do Dominikany. Pierwotnie usprawiedliwiano ten krok koniecznością ochrony życia i mienia obywateli amerykańskich, później jednak uzasadniano interwencję rzekomym zagrożeniem przewrotu komunistycznego na tej wyspie. Dwukrotnie też Johnson wysyłał z własnej inicjatywy i bez wiedzy Kongresu wojskowe samoloty transportowe do Konga; m. in. w listopadzie 1964 r. samoloty sił powietrznych USA zostały użyte do przerzucenia oddziałów belgijskich spadochroniarzy do Stanleyville. Wiele dyskusji, zwłaszcza w Senacie, wzbudziła decyzja prezydenta Nixona o rozpoczęciu otwartych działań na terenie Kambodży przeciwko siłom patriotycznym rzekomo udzielającym poparcia i pomocy południowowietnamskim partyzantom¹³.

Kongres co pewien czas w historii Stanów Zjednoczonych nasilał swoje zainteresowanie sprawami zagranicznymi i podejmował debaty nad zakresem uprawnień prezydenta w tej sferze, zwłaszcza zaś w kwestii jego swobody decydowania o użyciu sił zbrojnych.

Pierwszą po wojnie okazją do szerszej dyskusji nad zakresem władzy prezydenta w tej materii była tak zwana sprawa „troops to Europe”. Prezydent zmierzając do umocnienia NATO postanowił przerzucić do Europy Zachodniej cztery dywizje, zwiększając tym samym w poważnym stopniu siły tam stacjonujące. Zamiar ten ujawniono w styczniu 1951 r. Wkrótce też w Senacie rozpoczęła się wielka debata nad kwestią granic władzy wodza naczelnego i uprawnień prezydenta do wciągania kraju w wojnę bez zgody Kongresu¹⁴. Połączone Komitety Senatu: Stosunków Zagranicznych i Sił Zbrojnych prowadziły przesłuchania w związku z projektem rezolucji senatora Wherry'ego sugerującym, że żadne siły lądowe nie powinny być wysyłane do Europy dla wzmocnienia amerykańskiego kontyngentu NATO bez zgody Kongresu. W toku prac pojawił się i konkurencyjny projekt senatora Connally'ego, który pragnął, by Kongres był tylko informowany o każdym wypadku zwiększenia liczebności sił zbrojnych w Europie. Ta właśnie rezolucja została zaaprobowana jednogłośnie przez oba komitety, a następnie uchwalona przez Senat gło-

¹³ Już w latach 1962-1969 siły zbrojne USA i ich sojusznicy w Indochinach dokonali 5149 nalotów na terytorium Kambodży i 2029 ataków lądowych i morskich. W. Góralski, *Eskalacja agresji USA w Indochinach*, Sprawy Międzynarodowe 1970, z. 7, s. 19.

¹⁴ Szereg przedstawicieli nauki poparło stanowisko prezydenta. Zob. cytowaną przez Kelly i Harbisona opinię H. S. Commagera wyrażoną w *New York Times*. A. H. Kelly, W. A. Harbison, *The American Constitution: Its Origin and Development*, New York 1963, s. 859.

sami 69 do 21. Natomiast rezolucja Wheray'ego miała poparcie 16 głosów w komitetach (wobec 8 przeciwnych) i 45 w Senacie (przy 41 przeciwnych). Sprawę przesądziły jednak zabiegi proceduralne. O ile bowiem rezolucja Connally'ego była tak zwaną prostą rezolucją (*simple resolution*), o tyle projekt Wherry'ego stanowił tak zwaną rezolucję zbieżną (*concurrent resolution*), która wymagała jeszcze uchwalenia jej w Izbie Reprezentantów. *Simple resolution* nie wymaga uchwalenia jej przez obie izby, lecz jest tylko wyrazem stanowiska jednej z nich i nie ma mocy wiążącej administrację. Wniosek, by rezolucję Wherry'ego uczynić tak zwaną wspólną rezolucję (*joint resolution*), a więc mającą moc równą ustawie i tym samym wiążącą władzę wykonawczą, został odrzucony 13 głosami wobec 11 popierających w połączonych komitetach. Ponieważ Izba Reprezentantów w ogóle nie zajęła się rezolucją Wherry'ego, pozostało tylko wyrażone w rezolucji Connally'ego stanowisko Senatu, który wyraził potrzebę informowania Kongresu o dyslokacji wojsk w ramach zobowiązań NATO¹⁵.

W związku z doświadczeniami wojny koreańskiej i debaty w sprawie przemieszczania wojsk w 1951 r. prezydent Eisenhower wystąpił w styczniu 1955 r. do Kongresu z wnioskiem o wyraźne upoważnienie go do użycia siły w celu ochrony Tajwanu, Peskadorów i „związanych z nimi pozycji”. Prezydent zmierzał do zastraszenia Chińskiej Republiki Ludowej możliwością udziału Stanów Zjednoczonych w konflikcie chińskim o wyspę Quemoy. 25 stycznia Izba Reprezentantów głosami 410 do 3, a następnie 28 stycznia Senat głosami 85 do 3 uchwaliły House Joint Resolution 159 nazywaną Rezolucją Cieśniny Tajwańskiej¹⁶. Rezolucja dawała prezydentowi całkowitą swobodę wyboru środków i zakresu działań, pod warunkiem wykazania pewnego, choćby luźnego, związku podjętych kroków z potrzebami „obrony” Tajwanu. Zachęcony tym powodzeniem prezydent Eisenhower ponownie wystąpił o określenie przez Kongres jego uprawnień do prowadzenia polityki militarnej na Bliskim Wschodzie po kryzysie sueskim w 1956 r. Ta inicjatywa spotkała się ze

¹⁵ Hearings before the Senate Committee on Foreign Relations on S. Res. 8, a Concurrent Resolution Relative to the Assignment of Ground Forces of the U.S. to Duty in the European Area. 82d Cong., 1st Sess. (1951). Opis zabiegów proceduralnych zawarł w swej książce D. N. Farnsworth, *The Senate Committee on Foreign Relations*, Urbana, Ill. 1961, s. 131 - 132. Zob. też prace połączonych komitetów nad kwestią uprawnień prezydenta w związku z wojną w Korei. I w tym wypadku nieliczni kongresmeni zdobyli się na przeciwstawienie polityce inicjowanej przez prezydenta. Senate Comm. on For. Rel. and Comm. on Armed Services. Powers of the President to Send the Armed Forces Outside the United States.' 82d Cong., 1st Sess. (1951).

¹⁶ Przebieg debaty relacjonuje J. A. Robinson, *Congress and Foreign Policy Making. A Study in Legislative Influence and Initiative*, Homewood, Ill. 1962, s. 54 - 55. Tekst rezolucji przedrukowano m. in. w *Congressional Quarterly's Guide ...*, op. cit., s. 221.

słuszną krytyką; zarzucono prezydentowi brak precyzji we wskazaniu obszaru działań i nieokreśloność żądań. Mimo to rezolucja (*House Joint Resolution 117*) została uchwalona i weszła w życie 9 marca 1957 r.¹⁷ Uchwała ta uznała za istotne dla narodowych interesów Stanów Zjednoczonych i pokoju światowego „zachowanie przez narody Bliskiego Wschodu pełnej suwerenności”. W tym celu, jeśli prezydent uznałby to za konieczne, Stany Zjednoczone gotowe były użyć siły, aby pomóc narodom „potrzebującym takiej pomocy dla odparcia agresji jakiegokolwiek państwa kontrolowanego przez międzynarodowy komunizm”. Pomijając oczywisty polityczny wydźwięk tej rezolucji, stanowiącej przejaw panującej wówczas doktryny polityki zagranicznej USA, trzeba uznać, że upoważnienie udzielone prezydentowi jest nader ogólne. Pozostawiono egzekutywie pełną swobodę oceny sytuacji i doboru środków owej pomocy. Nie wielkie znaczenie miały zastrzeżenia końcowe: pierwsze zwracało uwagę, że użycie sił zbrojnych musi pozostawać w zgodzie ze zobowiązaniami wynikającymi z zawartych przez Stany Zjednoczone traktatów oraz z konstytucją, drugie wymagało, aby użycie sił zbrojnych było zgodne z konstytucyjnymi ograniczeniami w wykonywaniu tego uprawnienia. Trudno wskazywać jakiegokolwiek skutki prawne tego retorycznego zwrotu. Rezolucja przewidywała możliwość jej uchylecia za pomocą *concurrent resolution*. Interwencja wojsk amerykańskich w lipcu 1958 r. w Libanie miała podstawę w postaci tej właśnie rezolucji, dotąd formalnie nie uchylonej.

Jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla pokoju światowego w latach sześćdziesiątych był kryzys kubański. Jeszcze 13 września 1962 r. prezydent Kennedy oświadczył, że dostawy broni radzieckiej dla Kuby nie stanowią poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych, a interwencja zbrojna nie byłaby ani konieczna, ani uzasadniona. Jednak 19 września rozpoczęto w Senacie debatę nad projektem rezolucji (S. J. Res. 230) i już następnego dnia przyjęto jej tekst. Jedyny głos przeciwny nie pochodził jednak od przeciwnika polityki kubańskiej, lecz od senatora Prouty'a, który określał rezolucję jako nie dość stanowczą! Po kilkudniowej dyskusji Izba Reprezentantów przyjęła tekst ogromną większością głosów (384 do 7). Rezolucja stwierdzała między innymi, że Stany Zjednoczone są zdecydowane przy użyciu wszelkich środków, jakie okażą się niezbędne w tym także stosując siłę, zapobiec rozszerzaniu się wpływów marksistowskiego ustroju Kuby na zachodnią półkulę. Rezolucja nie ograniczała prezydenta w doborze środków, pozostawiając mu pełną swobodę oceny sytuacji i decyzji¹⁸. W następstwie tego aktu 23 października 1962 r. prezydent zarządził blokadę morską i po-

¹⁷ Public Law 85-7 (1957). Tekst przedrukowany w H. S. Commager, *Documents of American History*, New York 1960, Vol. II, s. 631.

¹⁸ Tekst rezolucji w *Congressional Quarterly's Guide...*, op. cit., s. 221.

wietrzną Kuby, odwołaną po 4 tygodniach w rezultacie rokowań radziecko-amerykańskich. Niemal w tym samym czasie Kongres uchwalił jeszcze jedną rezolucję upoważniającą prezydenta do zastosowania siły dla realizacji amerykańskiej polityki zagranicznej. Rezolucja berlińska (H. Con. Res. 570) różniła się od poprzednich: była to rezolucja zbieżna (*concurrent*), a jej moc nie była równa ustawie, mimo iż uchwaliły ją obie Izby. Drugą, mniej ważną z punktu widzenia prawnego, ale interesującą ze względów politycznych okolicznością był fakt jej inicjowania przez Kongres, a nie przez władzę wykonawczą. Rezolucja, przyjęta jednogłośnie (5 października przez Izbę a 10 przez Senat) stwierdzała, że Stany Zjednoczone są zdecydowane, używając wszelkich środków włączając użycie siły, zapobiec „naruszaniu praw USA, Wielkiej Brytanii i Francji w Berlinie przez Związek Radziecki bezpośrednio lub pośrednio”. Istotą jej było poparcie twardego kursu polityki administracji waszyngtońskiej w sprawach Berlina¹⁹. Wszystkie te rezolucje charakteryzowały się brakiem precyzji sformułowań i zdecydowanie politycznym celem. Trudno je zaliczać do aktów, za pomocą których Kongres zmierzałby do ustalenia granic swobody decyzji prezydenta w kwestii użycia sił zbrojnych. Tylko rezolucja bliskowschodnia odwoływała się do konstytucyjnych ograniczeń, ale zarówno wówczas, jak i w latach następnych sens tych ograniczeń nie był jasno określony. Zastrzeżenie więc nie rozwiązywało w żadnym stopniu istoty sprawy.

Rezolucją, której treść została przez egzekutywę wykorzystana ponad wszelkie oczekiwania była Rezolucja Zatoki Tonkińskiej, stanowiąca rezultat informacji o rzekomym ataku północnowietnamskich ścigaczy na dwa niszczyciele amerykańskie patrolujące wody Zatoki Tonkińskiej w dniu 4 sierpnia 1964 r.²⁰ Już 7 sierpnia obie izby uchwaliły H. J. Res. 1145 noszącą tytuł „wspólnej rezolucji w celu zapewnienia utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego w południowowschodniej Azji”. Izba uchwaliła ją jednogłośnie przy 414 obecnych, zaś Senat głosami 88 do 2. Najważniejszy fragment rezolucji stanowił, że „Kongres aprobuje i popiera stanowczość prezydenta jako naczelnego wodza do podjęcia wszelkich niezbędnych środków dla odparcia każdego ataku na siły zbrojne Stanów Zjednoczonych oraz dla zapobieżenia dalszej agresji”²¹. Sens rezolucji był pobieżnie dyskutowany w toku jej pośpiesznej

¹⁹ Tekst: *Congressional Quarterly's Guide...*, op. cit., s. 222.

²⁰ Nawet licznym Amerykanom atak ten wydał się nieprawdopodobny. C. H. Pritchett pisał: „President Johnson used the occasion of an alleged (and probably nonexistent) North-Vietnamese torpedo-boat attack”. *The American Constitutional System*, New York 1971, s. 60.

²¹ „Congress approves and supports the determination of the President as Commander in Chief to take all necessary measures to repel any armed attack against the forces of the United States and to prevent further aggression” Public Law 88 - 804, 78 Stat. 384 (1964).

go przygotowywania, ale szersza debata rozwinęła się dopiero wówczas, gdy eskalacja działań wojennych spowodowała, iż zaczęto podawać w wątpliwość zgodność działań prezydenta z treścią i intencjami rezolucji. Znaczna część kongresmenów uważała, że rezolucja miała stworzyć podstawy prawne dla *sui generis* ograniczonego odwetu, a nie wojny na szerszą skalę. Stanowisko to znalazło wyraz w późniejszych przesłuchaniach prowadzonych przez Senat w tej materii²². Z wystąpień w trakcie debaty w 1964 r. oraz w czasie późniejszych dyskusji wynika, że kongresmeni chcieliby ustalić granicę między wojną sensu stricto, wypowiedzianą przez Kongres, a działaniami militarnymi, nie stanowiącymi, wojny²³. Nie ma żadnych standardów ani kryteriów, które byłyby pomocne w tych poszukiwaniach. Można jednak wyróżnić dwa stanowiska w tej kwestii. Pierwsze stanowi implikację tezy o ograniczonym charakterze autoryzacji zawartej w Rezolucji Zatoki Tonkińskiej. Stanowisko to, reprezentowane przez szereg osobistości w obu izbach Kongresu, charakteryzuje się przesądzeniem, iż istnieje pewna, choć trudna do ustalenia w sposób autorytatywny i uniwersalny, granica między zakresem działań dopuszczalnych w celu wykonania zobowiązań sojuszniczych, „zachowania bezpieczeństwa i pokoju na pewnym obszarze” a działaniami, które mogą być podejmowane dopiero w następstwie wypowiedzenia wojny przez Kongres. Zakładając, że wypowiedzenie wojny miałyby nastąpić bez naruszenia zakazu, prowadzenia wojen zawartego w Karcie Narodów Zjednoczonych, deklaracja wojny musiałaby być ograniczona do sytuacji bezpośredniego zaatakowania terytorium Stanów Zjednoczonych lub ich jednostek na morzach otwartych. Biorąc zaś pod uwagę nie kwestionowane w Stanach Zjednoczonych uprawnienie prezydenta do zarządzenia odwetu w razie nagłego ataku (*to repel a sudden attack*) bez potrzeby zwracania się o zgodę Kongresu, wypowiedzenie wojny miałyby walor upoważnienia do przeniesienia działań na terytorium przeciwnika i prowadzenia ich do ostatecznego zwycięstwa, a więc chyba poza granice tego, co może być wystarczające w ramach odwetu. Wypowiedzenie wojny zmieniłoby też sytuację prezydenta w stosunkach wewnętrznych, niepomniernie zwiększając jego uprawnienia, czego dowodem były obie wojny światowe.

Odmienne stanowisko zajęli ci, którzy uznali, że Rezolucja Zatoki Tonkińskiej zastąpiła deklarację wojny. Pogląd o możliwości zastąpienia formalnego wypowiedzenia wojny przez rezolucję Kongresu, zawierającą autoryzację działań militarnych podejmowanych z rozkazu prezydenta, wyraził podsekretarz stanu Katzenbach w toku przesłuchań w senackim

²² The Gulf of Tonkin. The 1964 Incidents, Hearings before the Committee on Foreign Relations. U.S. Senate. 90th. Cong. 2nd Sess. (1968). Zob. też B. Velvet, *The War in Viet Nam: Unconstitutional, Justiciable and Jurisdictionally Attackable*, 16 Kansas Law Review, 473 - 477 (1968) i cytowane tam wypowiedzi kongresmenów dla prasy.

²³ Dyskusja w roku 1964: 110 Cong. Rec. 18409 - 18459 (August 6, 1964).

Komitecie Stosunków Zagranicznych 17 sierpnia 1967 r. Rezolucję nazwał „funkcjonalnym ekwiwalentem deklaracji wojny”, dodając, że deklaracja nie wyrażałaby stanowiska Kongresu jaśniej i nie dawałaby prezydentowi więcej władzy niż rezolucja. Jego zdaniem w tak zwanych wojnach ograniczonych (*limited wars*), jaką stanowiła wojna wietnamska, deklaracja wojny byłaby nieadekwatna (*inappropriate*)²⁴. Podsekretarz reprezentował w tym wypadku stanowisko Departamentu Stanu, nic więc dziwnego, że wypowiedź ta wywołała wzburzenie w Kongresie. Wyrażano nawet poglądy, że rezolucja nie została by w ogóle uchwalona, gdyby w 1964 r. można było przewidzieć jej skutki. Warto w tym miejscu dodać, że inicjator rezolucji, prezydent Johnson wielokrotnie powtarzał, że rezolucja nie była mu niezbędna jako prawna podstawa działań odwetowych, gdyż te mógł podjąć na podstawie własnych uprawnień²⁵. Była to prawda o tyle, że jeszcze przed zwróceniem się do Kongresu Johnson zarządził atak lotniczy na bazę marynarki wojennej DRW, w wyniku którego zniszczono lub uszkodzono 25 jednostek pływających. Cokolwiek jednak nie powiedziano by w latach 1967 - 1972, gdy wojna przybrała rozmiary nie przewidywane w 1964 r., nie należy zapominać, że w latach następujących po Rezolucji Zatoki Tonkińskiej Kongres podtrzymywał swe poparcie dla wietnamskiej polityki prezydentów, uchwalając ustawy przewidujące zwiększenie wydatków na wojnę i przeprowadzenie dodatkowego poboru do wojska²⁶. Dało to podstawę do stwierdzenia przez znaczną część doktryny, że Kongres może decyzję w sprawie wojny wyrażać w różny sposób, a jedną z form jest uchwalenie *joint resolution* upoważniającej prezydenta do prowadzenia działań zbrojnych²⁷. Ze stanowiskiem Katzenbacha wiele wspólnego miał też pogląd wyrażony przez R. Nixona w 1967 r. (występującego wówczas jako osoba prywatna). Oświadczył on mianowicie, że nigdy już nie będzie deklaracji wojny — ich czas bowiem przeminął²⁸. Zdanie Nixona zabrzmiało mniej cynicznie, gdy przypomnimy fragment napisanego przed ponad 170 laty eseju A. Hamilto-

²⁴ 113 Cong. Rec. 23390-23392, 90th Cong., 1st Sess. (1967) oraz U.S. Commitments to Foreign Powers — Hearings on S. Res. 151 before the Senate on Foreign Relations, 90th Cong., 1st Sess., s. 77 i nast. (1967).

²⁵ W swych pamiętnikach L. B. Johnson pisał: „It was better to have a firm congressional resolution and not need it, than some day to need it and not have it”. L. B. Johnson, *The Vantage Point*, New York 1971, s. 116.

²⁶ Tym argumentem posługiwał się Departament Stanu. Zob. cytowane memorandum *The Legality of the United States Participation...*, op. cit., s. 1106.

²⁷ Ten punkt widzenia reprezentują m. in. L. Henkln, op. cit., s. 102; C. S. H. Pritchett, op. cit., s. 60; R. Berger, op. cit., s. 40.

²⁸ „There will never be another declaration of war... that time is gone” — wywiad telewizyjny dla WETA-TV, Channel 126, November 27, 1967. Cyt. za A. Wallace, *The President's Exclusive Foreign Affairs Powers over Foreign Aid*, 1970 Duke University Law Journal, s. 293.

na, w którym autor zwraca uwagę, że ceremoniał formalnego wypowiedzenia wojny przestaje być od pewego czasu w użyciu²⁹.

Możliwość rozstrzygnięcia problemu różnicy między wojną deklarowaną i niedeklarowaną oraz granic władzy prezydenta do inicjowania starć zbrojnych przez orzecznictwo Sądu Najwyższego pojawiły się, gdy Sąd stanął wobec problemu ustosunkowania się do wniosków o *certiorari* złożonych przez obywateli oskarżonych o odmowę stawienia się do służby wojskowej w czasie wojny wietnamskiej. Sąd Najwyższy nie wykorzystał tej możliwości, odmawiając wydania decyzji *certiorari* (a tym samym nie zgodził się na badanie zasadności wyroku sądu niższej instancji), powołując się na znaną zasadę nieingerencji Sądu w sprawach politycznych. W sprawie *Massachusetts v. Laird* sędziowie Steward i Douglas napisali opinię odmienną, w której stwierdzili, że Sąd powinien udzielić odpowiedzi na dwa pytania: czy działania militarne Stanów Zjednoczonych w Wietnamie stanowią wojnę w rozumieniu art. I. sekcja 8 Konstytucji? Jeżeli zaś działania te są wojną, to czy egzekutywa może zgodnie z konstytucją wydać oskarżonym rozkaz uczestniczenia w tej działalności, skoro żadna wojna nie została wypowiedziana przez Kongres?³⁰

Długotrwałe debaty w obu izbach i przesłuchania w komitetach spraw zagranicznych doprowadziły do uchwalenia w październiku 1973 r. *War Powers Resolution*. Prezydent Nixon co prawda zastosował veto, protestując, że ograniczenia nałożone przez rezolucję na władzę prezydenta są niezgodne z konstytucją i niebezpieczne dla interesów narodu, ale 7 listopada Kongres obalił veto, ostatecznie uchwalając tekst rezolucji³¹. Brak miejsca nie pozwala omówić szerzej genezy tego doniosłego aktu. Jako *joint resolution* nie różni się mocą prawną od ustawy i wiąże prezydenta jako adresata swych postanowień. Wśród licznych projektów zgłaszanych wcześniej, na uwagę zasługiwały projekty C. Zablockiego, J. W. Fulbrighta i J. Javitsa³².

Treść rezolucji nie jest wolna od sformułowań kontrowersyjnych. Nie może być inaczej, gdy akt stanowi rezultat licznych kompromisów, a złożoność spraw regulowanych przez ten akt jest oczywista. Ostateczna treść

²⁹ „As the ceremony of a formal denunciation of war has of late fallen into disuse...”. *The Federalist Papers* (ed. by C. Rossiter), New York 1961, s. 165.

³⁰ *Massachusetts v. Laird*, 400 U.S. 886 (1970); *Mora v. McNamara*, 389 U.S. 934 (1967); *Orlando v. Laird*, 443 F. 2d 1039 (1971), *certiorari denied* 404 U.S. 869 (1971); *Da Costa v. Laird*, 448 F. 2d 1968 (1971), *certiorari denied* 405 U.S. 979 (1972).

³¹ Public Law 93 - 148, 87 Stat. 555.

³² Ten ostatni ostro zaatakowany został przez byłego podsekretarza stanu w okresie prezydentury Johnsona, profesora Yale, Eugene V. Rostova w artykule: *Great Cases Make Bad Law*, *The War Powers Act*. 50 *Texas Law Review*, 833 i nast. (1972).

jest wypadkową postanowień dwóch rezolucji uchwalonych w 1973 r.: S. 440 — inicjowanej przez senatora Javitsa i 57 innych sponsorów [!] oraz H. J. Res. 542. Rezolucja ma dwa cele: ograniczyć wypadki użycia sił zbrojnych bez udziału Kongresu w procesie decyzyjnym; zobowiązać prezydenta do współpracy z Kongresem, a co najmniej do informowania Kongresu o swych zamiarach. Znamienne jest, że aż do lat siedemdziesiątych nie podejmowano żadnych prób generalnego definiowania konstytucyjnych uprawnień prezydenta i Kongresu w zakresie użycia sił zbrojnych. Przyczynę tego stanu rzeczy upatruje się w niejasności tekstu konstytucji, co wzmacniało tendencję do rozstrzygania każdej konkretnej sprawy w chwili, gdy ona się pojawiła³³. W konsekwencji, na sposób rozstrzygnięcia wątpliwości w każdym wypadku miało wpływ tak wiele czynników, że nie można było oczekiwać koncentracji dyskusji na problematyce konstytucyjnej. Spośród licznych zjawisk determinujących kierunek decyzji wymienić można przykładowo: panującą, czy co najmniej dominującą, doktrynę polityki zagranicznej USA w danym momencie, atmosferę międzynarodową, a po drugiej wojnie światowej w szczególności stan stosunków ze Związkiem Radzieckim, stosunki między prezydentem a Kongresem, układ sił partyjnych w Kongresie, osobowość prezydenta i jego prestiż, itp. W procesie podejmowania decyzji o upoważnieniu (prezydenta do działania czy w trakcie oceny działań podjętych już przez prezydenta nie koncentrowano się siłą rzeczy tylko na teoretycznych problemach uprawnień do wszczynania konfliktu, lecz dążono do rozstrzygnięcia konkretnego problemu polityki zagranicznej państwa. Wydaje się też, że naiwnością byłoby oczekiwać od współczesnych interpretatorów konstytucji Stanów Zjednoczonych ograniczenia się do rozważań nad intencjami twórców konstytucji i dążenia do nadawania postanowieniom tego aktu tak ograniczonego znaczenia. Jedną z cech amerykańskiego systemu konstytucyjnego jest przecież stopniowy rozwój interpretacji konstytucji poprzez orzecznictwo oraz praktykę działania organów legislatywy i egzekutywy. Natomiast rozstrzygnięcie większego problemu kompleksowego w sposób generalny, a nie w odniesieniu do konkretnego wypadku nie jest częstym zjawiskiem w tej działalności. Takim zjawiskiem jest jednak *War Powers Resolution* z 1973 r. Ewentualna krytyczna ocena skuteczności tej rezolucji nie powinna przesłaniać przedstawionego wyżej znaczenia tego aktu.

Rezolucja odnosi się do sytuacji, w których prezydent, wykonując swe uprawnienia naczelnego dowódcy, wprowadza siły zbrojne do działań wojennych lub w sytuację bezpośrednio grożącą wciągnięciem w działania wojenne ze względu na okoliczności towarzyszące. Termin *introdu-*

³³ Konkluzja dyskusji panelowej American Society of International Law [w:] *The Constitution and the Conduct of Foreign Policy* (ed. by F. O. Wilcox and R. A. Frank), New York, Washington, London 1976, s. 3-4.

ction of U.S. Armed Forces obejmuje również zlecenia członkom amerykańskich sił zbrojnych komendy, koordynacji czy towarzyszenia tak regularnym jak i nieregularnym siłom wojskowym obcego państwa lub rządu [podkr. L. K.], gdy siły te są zaangażowane w walkach, albo gdy zachodzi wyraźne niebezpieczeństwo ich zaangażowania. Tak więc użycie sił zbrojnych USA obejmuje szeroko pojmowany udział w działaniach podejmowanych przez obce państwa i rządy. Asystowanie siłom nieregularnym czy rządowym (w odróżnieniu od sił regularnych i państwowych) musi być rozumiane jako udzielanie pomocy oddziałom rządu obalonego wskutek rewolucji, rządu emigracyjnego albo oddziałom najemników i kontrrewolucjonistów. Terminem *introduction of U.S. Armed Forces* objęto wszystkie znane z dotychczasowej bogatej historii przejawy aktywności militarnej USA, uprawianej zarówno bezpośrednio przy użyciu własnych wojsk, jak i przez doradztwo i pomoc wojskową innym państwom i siłom politycznym. Podejście to należy tłumaczyć między innymi żywą w 1973 r. pamięcią o tym, że amerykańskie zaangażowanie w Wietnamie rozpoczęło się od wysłania tam przez prezydenta Kennedy'ego instruktorów i doradców wojskowych dla wojsk reżimu południowowietnamskiego.

Rezolucja zezwala prezydentowi na użycie sił zbrojnych w trzech następujących wypadkach: wypowiedzenia wojny przez Kongres, wydania specjalnej ustawy autoryzującej działania militarne, w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa spowodowanego atakiem na Stany Zjednoczone, a więc na terytorium państwowe, posiadłości amerykańskie za granicą lub na siły zbrojne bez względu na miejsce ich pobytu (sekcja 2c). Prezydent może więc samodzielnie dysponować rozpoczęciem działań wojennych tylko wówczas, gdy zaatakowane zostaje terytorium, posiadłości oraz siły zbrojne USA. Rezolucja nie wspomina *expressis verbis* o zagrożeniu życia i mienia obywateli amerykańskich nie będących członkami sił zbrojnych, a przebywających za granicą — co było przedmiotem regulacji w S. 440 inicjowanej przez senatora Javitsa. Rezolucja S. 440 zawierała szczegółową specyfikację okoliczności uzasadniających samodzielne użycie sił zbrojnych przez prezydenta: 1) w celu odparcia czy nawet uprzedzenia ataku zbrojnego na Stany Zjednoczone, ich terytorium i posiadłości, 2) w celu odparcia lub uprzedzenia ataku na siły zbrojne Stanów Zjednoczonych za granicą, 3) w celu ochrony ewakuacji obywateli USA, których życie znalazło się w bezpośrednim niebezpieczeństwie. Oprócz tych trzech kategorii sytuacji prezydent mógłby (według S. 440) użyć sił zbrojnych stosownie do posiadanej autoryzacji ustawowej. Tekst przyjęty ostatecznie pod wpływem komitetu pojednawczego Kongresu zastąpił tę specyfikację sformułowaniami przytoczonymi jako sekcja 2 *War Powers Resolution*, które krytycy tego aktu określili jako ogólne oświadczenie polityki. Tekst ten odpowiada natomiast sugestiom senatora J. W. Fulbrighta, który w toku debaty nad S. 440 proponował poprawkę, która

zmierzała do ograniczenia samodzielnego decydowania przez prezydenta tylko do sytuacji bezpośrednio zagrażających Stanom Zjednoczonym, ich terytorium i posiadłościom oraz obywatelom. Fulbright proponował też, aby prezydent był zobowiązany do konsultowania z Kongresem przemieszczania wojsk gotowych do akcji oraz przemieszczania wojsk na czas dłuższy niż 3 dni. Obie propozycje zostały odrzucone³⁴.

Rezolucja z 1973 r. zobowiązuje prezydenta do konsultowania się z Kongresem przed wprowadzeniem sił zbrojnych do działań wojskowych, o których mowa w sekcji 2c rezolucji. Konsultacje powinny być następnie prowadzone regularnie aż do czasu zakończenia działań, albo wycofania wojsk z sytuacji bezpośrednio grożącej wojną (sekcja 3). Akt ten nie określa na czym mają polegać konsultacje, jednak intencje legislatywy w tej mierze wyjaśnia fragment sprawozdania Komitetu Spraw Zagranicznych Izby Reprezentantów z 15 czerwca 1973 r. Komitet uznała że przekazywania informacji przez egzekutywę nie można traktować jako konsultacji. Chodziło też o to, by kongresmeni byli pytani o opinię wówczas, gdy decyzja jest przygotowywana, a nie tylko informowani o decyzjach już podjętych³⁵.

Kolejne zobowiązanie nałożone na prezydenta dotyczy informowania Kongresu o przedsięwzięciach podjętych bez wypowiedzenia wojny. Jeśli siły zbrojne zostały użyte w działaniach bojowych, albo wciągnięte w sytuację bezpośrednio grożącą wybuchem działań, prezydent ma obowiązek w ciągu 48 godzin przedłożyć speakerowi Izby oraz przewodniczącemu Senatowi sprawozdanie wyjaśniające okoliczności, które skłoniły go do użycia siły. Powinien również określić podstawę prawną decyzji oraz przewidywany zakres i czas trwania działań (sekcja 4a). Nadto prezydent jest obowiązany informować obie izby o każdym wypadku wysłania przygotowanych do walki wojsk na terytorium, wody lub przestrzeń powietrzną obcego państwa (chyba, że chodzi o dostawę sprzętu, wymianę oddziałów albo ćwiczenia), jak również o każdym wypadku istotnego powiększenia liczebności sił zbrojnych przygotowanych do walki, a stacjonujących na terytorium obcego państwa (sekcja 4a). Jeśli informacja dotyczy wejścia do walk lub w sytuację grożącą rozpoczęciem działań — powinna być przedłożona przewodniczącym obu izb tego samego dnia. Nadto rezolucja ustanawia generalny obowiązek prezydenta dostarczania wszelkich informacji, jakich Kongres może zażądać w omawianych sytuacjach. Gdy zaś siły zbrojne zostały zaangażowane w walkach, przegrupowane za granicą, albo znacznie powiększono ich liczebność, prezydent powinien zdawać Kongresowi sprawę z sytuacji oraz perspektyw jej rozwiązania nie rzadziej niż co 6 (miesiący) (sekcja 4c).

³⁴ Legislative History of the Comm. on Foreign Rel. U.S. Senate, 93d Cong. (94th Cong. 1st Sess. Senate, Report No 94-37), s. 115 - 118.

³⁵ U.S. Cong., House, Comm. on Foreign Affairs, War Powers Resolution of: 1973, House Rep. No 93-287, 93d. Cong., 1st Sess., June 15 (1973), s. 6-7.

Ważnym postanowieniem było określenie maksymalnego czasu trwania działań podejmowanych samodzielnie przez prezydenta a polegających na udziale w walkach lub przebywaniu w sytuacji bezpośrednio grożącej wybuchem konfliktu. Działania takie powinny być przerwane po upływie 60 dni. Termin ten w rezolucji S. 400 został określony na 30 dni, ale ze względu na to, że rezolucja Izby Reprezentantów ustanawiała 120-dniowy czas trwania pełnomocnictw prezydenta, komitet pojednawczy (*conference committee*) zaproponował termin 60-dniowy³⁶. Ten okres może być przedłużony o dalszych 30 dni ustawą Kongresu, jeśli prezydent uzasadni niezbędność takiego kroku ze względu na bezpieczeństwo sił zbrojnych albo perspektywę ich rychłego wycofania (sekcja 5b). Znaczenia takiego limitu czasowego działań nie należy przeceniać. W warunkach współczesnej wojny konwencjonalnej nawet w ciągu 60 dni można rozwinąć konflikt na ogromną skalę i zająć obszary o powierzchni setek tysięcy kilometrów kwadratowych. Ważniejsze jest raczej kolejne postanowienie tej sekcji rezolucji stanowiące, że Kongres może w każdym czasie zażądać wycofania wojsk z działań militarnych toczących się poza terytorium USA z własnej inicjatywy prezydenta (sekcja 5c). Znaczenie tego przepisu polega na tym, że Kongres zastrzegł sobie użycie w tym celu formy rezolucji zbieżnej (*concurrent resolution*), która nie jest zwykle używana dla podejmowania ważnych decyzji państwowych z uwagi na ograniczoną moc prawną. Ta forma rezolucji nie wymaga jednak dla swej ważności podpisu prezydenta, a co za tym idzie — nie podlega prawu weta. Nadto nabiera mocy obowiązującej już z chwilą jej uchwalenia. Rezolucja S. 440 przewidywała użycie w tym samym celu *joint resolution* albo ustawy, co dawałoby prezydentowi możliwość przeciwstawienia się decyzji Kongresu. W ogóle postanowienia *War Powers Resolution* w części dotyczącej dalszego dysponowania losami wszczętego konfliktu wykluczają wpływ prezydenta wynikający z jego normalnego udziału w tworzeniu prawa. Na podstawie sekcji 5b Kongres może również spowodować zakończenie działań wojennych przez zaniechanie wszelkiej akcji — a mianowicie — nie uchwalając ustawy przedłużającej czas trwania konfliktu ponad 60 dni. Warto zwrócić uwagę, że zarówno w postanowieniach sekcji 4, jak i 5 rezolucji jej twórcy odnosili się do sytuacji, w których drugą stroną konfliktu jest obce państwo. Rezolucja nie dotyczy więc akcji skierowanych przeciwko gangsterom, grupom terrorystycznym czy cudzoziemskim elementom kryminalnym³⁷. Przypuszczenia te potwierdzają materiały Komitetu Spraw Zagranicznych Izby Reprezentantów. Raport z 15 czerwca 1973 r. stwierdza między innymi, że określenie *war powers* może być rozumiane jako uprawnienie należące

³⁶ Legislative history ..., op. cit., s. 117.

³⁷ Podkreśla to W. Taylor Reveley w rozdziale V cytowanego opracowania: *The Constitution and the Conduct...*, op. cit., s. 114.

do atrybutów suwerenności państwowej, a polegające na wypowiedaniu, prowadzeniu i zakończeniu konfliktów zbrojnych z innymi państwami [podkr. L. K.]²⁸.

Sekcja 8d rezolucji zabrania interpretowania jej w taki sposób, by poza jej postanowieniami poszukiwać i dowodzić istnienia innych źródeł uprawnień wojennych prezydenta. Akt ten ma być traktowany jako jedyny normujący użycie sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych przez prezydenta. Nadto prezydent nie może wnioskować o ustawowym upoważnieniu go do dysponowania siłami zbrojnymi w warunkach konfliktu z treści ustaw, chyba, że wyraźnie stwierdzają one zamiar ustawodawcy stworzenia specjalnej ustawowej autoryzacji w rozumieniu *War Powers Resolution*. Prezydent nie może też powoływać się na postanowienia żadnego traktatu, chyba, że ten traktat został wprowadzony w życie przez ustawodawstwo wyraźnie upoważniające prezydenta, i zastrzegające, że zamiarem ustawy jest stworzenie szczególnej autoryzacji w rozumieniu rezolucji z 1973 r.

Przydatność *War Powers Resolution* nie została w pełni przez praktykę życia politycznego sprawdzona. Miało jednak już miejsce jedno wydarzenie, które rzuca pewne światło na wartość i użyteczność rezolucji. Chodzi o incydent statku „Mayaguez”, płynącego pod flagą marynarki handlowej USA, który w dniu 12 maja 1975 r. po ostrzelaniu został zmuszony do zatrzymania w cieśninie przy brzegach Kambodży i zajęty. Władze kambodżańskie utrzymywały, że statek był wyposażony w aparaturę wywiadowczą i prowadził działalność szpiegowską w pasie wód terytorialnych. 13 maja prezydent zarządził akcję zmierzającą do uwolnienia załogi i odzyskania statku. Akcja trwała tylko 41 godzin, w ciągu których ostrzelane zostały cele wojskowe; zniszczono lub uszkodzono 7 jednostek pływających Kambodży. Piechota morska dokonała desantu, uwolniła statek i odholowała go na pełne morze. 14 maja wieczorem załoga „Mayaguez” znalazła się na pokładzie U.S.S. „Wilson”. Straty strony amerykańskiej nie są dokładnie znane. Liczbę zabitych żołnierzy piechoty morskiej szacuje się na 38 do 41. Następnego dnia prezydent złożył Kongresowi sprawozdanie. Natomiast w toku akcji ograniczył się do poinformowania niektórych liderów Kongresu o podejmowanych decyzjach i przebiegu operacji. Nie można tego jednak uznać za konsultację w rozumieniu *War Powers Resolution*, ale znamienne jest, że tylko nie-

³⁸ „The term — war powers — may be taken to mean the authority inherent in national sovereignties to declare, conduct and conclude armed hostilities with other states”. U.S. Congress, House, Comm. on For. Affairs „War Powers Resolution ...”, op. cit., s. 2 - 3.

³⁹ T. M. Franck, *After the Fall: The new procedural framework for Congressional control over the War Power*, American Journal of International Law, October 1977, vol 71, No. 4, s. 618.

liczni kongresmeni skrytykowali postępowanie prezydenta⁴⁰. Prezydent tłumaczył swą decyzję konstytucyjnymi prerogatywami, pozwalającymi mu odpowiadać zbrojnie na ataki na obywateli USA za granicą i obejmujące działania uprzedzające dalsze czyny agresora. Sprawozdanie złożone w Kongresie opiera legalność akcji na *President's constitutional Executive Power and his authority as Commander in Chief of the U.S. Armed Forces*⁴¹. Bombardowanie lądowych obiektów na terytorium Kambodży trwało jeszcze długo po tym, jak statek i załoga znalazły się pod ochroną okrętów amerykańskich na otwartym morzu.

W interpretacji incydentu przez stronę amerykańską charakterystyczne było, iż utrzymywano jakoby statek był obiektem cywilnym i nie posiadał żadnych urządzeń wojskowych. W takiej sytuacji zajęcia statku nie można zakwalifikować jako ataku na siły zbrojne Stanów Zjednoczonych, a tylko taki uzasadniałby akcję prezydenta bez upoważnienia Kongresu zgodnie z postanowieniami, rezolucji z 1973 r. Incydentu ze statkiem „Mayaguez” nie da się podciągnąć pod żaden z tych stanów faktycznych, które uzasadniają odparcie nagłego ataku. W związku z tym wydaje się, że podobnie jak w przeszłości, także w przyszłości należy oczekiwać interpretowania konstytucji w kierunku zezwalającym prezydentowi na inicjowanie akcji zbrojnej, gdy tylko uzyska on dostateczne przeświadczenie o poparciu moralnym jego postawy przez znaczną część Kongresu i społeczeństwa. Incydent ukazał też sposób potraktowania przepisów ustanawiających wymóg konsultacji z liderami Kongresu. Znamienny jest też brak reakcji ze strony kongresmenów. Wpłynęły na to następujące okoliczności: wrażliwość społeczeństwa na incydenty o tak ograniczonych rozmiarach została w następstwie wojny wietnamskiej znacznie przytępiona. Casus „Mayaguez” rozegrał się w czasie niezwykle krótkim w porównaniu z większością innych znanych interwencji. Gdyby nie kosztował życia około 40 Marines, można by mówić o pełnym militarnym powodzeniu akcji. Incydent zakończył się po myśli prezydenta, a jego efekt odpowiadał politycznym sympatiom kongresmenów⁴². Brak szczegółowych danych źródłowych odnośnie do podjętej w maju 1980 r. akcji zmierzającej do uwolnienia zakładników amerykańskich w Tehera-

⁴⁰ Bardzo silnie akcentuje związek między zachowaniem się kongresmenów a nastawieniem opinii publicznej W. Taylor Reveley: „While some Congressmen deplored the absence of meaningful consultation, the great majority chose not to object to the manner in which the president had set Mayaguez policy — a policy much to their and their constituents' liking” [w:] *The Constitution and the Conduct* ..., op. cit., s. 123.

⁴¹ 121 Cong. Rec. 4080-4081, May 15, 1975.

⁴² Ten ostatni aspekt podkreśla Harvey G. Zeidenstein, *The Reassertion of Congressional Power: New Curbs on the President*, Political Science Quarterly, Fall 1978, Vol. 93, No 3, s. 393 - 394.

nie nie pozwala na dokładną analizę tego wydarzenia. Z danych udostępnionych przez agencje prasowe wynika jednak, że decyzja została podjęta bez konsultacji z liderami Kongresu, co wywołało w Senacie wystąpienia oskarżające prezydenta o naruszenie prawa.

War Powers Resolution, jak wynika z jej dotychczasowej interpretacji przez egzekutywę, traktowana jest jako akt mający zapobiegać głównie wciąganiu Stanów Zjednoczonych w tak rozległe konflikty jak wietnamski czy rozszerzaniu działań wojennych na inne kraje (jak na Kambodżę wiosną 1970 r.) — bez wyraźnie sformułowanej woli Kongresu w tych kwestiach.

Rezultatem uchwalenia i wejścia w życie rezolucji jest ustanowienie gradacji podstaw prawnych użycia sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych. Stopień pierwszy to wymienione w sekcji 2c wypadki wprowadzenia sił zbrojnych do akcji na podstawie samodzielnej decyzji prezydenta — w razie ataku na terytorium USA lub ich siły zbrojne. Stopień drugi to działania prowadzone na podstawie tak zwanej autoryzacji udzielonej w ustawie Kongresu. Podstawę prawną działań stanowić będzie ustawa uchwalana ad hoc. Wreszcie formalnie pozostaje stopień trzeci — wojna na podstawie deklaracji o wypowiedzeniu wojny uchwalonej przez Kongres. Tylko w tym wypadku podstawą jest wyraźny przepis konstytucji. Od uznania Kongresu ma zależeć, kiedy zdecyduje się na prowadzenie wojny po jej wypowiedzeniu, a kiedy ograniczy się do działań przedsięwziętych na podstawie ustawowego zezwolenia. Należy przypuszczać, że nie tylko ze względu na prawnomiędzynarodowe skutki wypowiedzenia wojny kongresmeni skłonni są optować na rzecz drugiego rozwiązania. Zostawia ono bowiem Kongresowi możliwość wpływania na rozmiary akcji w daleko większym stopniu niż w razie prowadzenia *full scale war*, gdzie deklaracja wojny równoznaczna była z udzieleniem prezydentowi pełnej swobody decydowania o akcjach militarnych, ale też i o wielu sprawach natury wewnętrznej związanych z przygotowaniem kraju do wysiłku wojennego i z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w czasie wojny.

Znaczenie rezolucji polega także na: 1) potwierdzeniu przez Kongres prawa prezydenta do samodzielnego decydowania o użyciu sił zbrojnych w pewnych określonych okolicznościach, 2) potwierdzeniu dotychczasowej praktyki polegającej na upoważnieniu prezydenta przez Kongres do prowadzenia „ograniczonych wojen” w celu realizacji imperialistycznej polityki interwencji w stosunku do małych państw, 3) wyrażeniu woli Kongresu panowania nad każdą sytuacją, w której siły zbrojne Stanów Zjednoczonych zostały użyte poza granicami kraju.

U.S. CONGRESS AND THE PRESIDENT'S POWER
TO USE ARMED FORCES ABROAD

Summary

The text of the U.S. Constitution is the source of the controversies between two branches of American government over the war powers. Only five times in U.S. history war was declared but American armed forces were sent to foreign countries at least in 125 instances, in some of them participating in combats. After the World War II Congress has increased its interest in that problem and discussed constitutional issues. However, until 1973 no general rules of law regulating the use of armed forces have been passed. In the paper the following important resolution are discussed: Connally Resolution 1951, Formosa Strait Resolution 1955, Middle East Resolution 1957, Cuban Resolution 1962, Berlin Resolution 1962 and Tonkin Gulf Resolution 1964. As a matter of fact these resolutions were passed in order to solve rather particular political situation (and to authorize the president to use armed forces) than the general constitutional issue of the war powers.

Next the paper presents opinions of several American scholars and politicians as well as the Supreme Court decisions denying certiorari in Vietnam war draft cases (Orlando-, Da Costa and other cases). Then the most important provisions of the War Powers Resolution of 1973 are examined in details. The Resolution was to be the first law establishing general rules of the use of American armed forces abroad and the means of the Congressional control over it.

The proof of the inefficiency of the War Powers Act was the „Mayaguez" case: an American ship captured by the Cambodians in May 1975 and rescued by Marines after a quick action ordered by the president without consultations required by the Act. (In May 1980 the similar action driving to rescue American hostages in Tehran has been undertaken unsuccessfully — also without prior consultations with Congressional leaders).

The conclusions of the paper are following: The War Powers Resolution is an important step made by Congress toward establishing rules of the exercising war powers by the president and Congress. The „Mayaguez" and Tehran cases prove that in practice Congressional oversight does not cover every situation in which the U.S. president orders military action against foreign country. Nevertheless, the importance of the Act results from following: 1) Congress confirmed the president's power to use armed forces without consultations in certain circumstances (for instance, in case of a sudden attack on American territory), 2) Congress confirmed its power to authorize the president to wage „limited wars", 3) Congress expressed its power at least to be informed about any situation in which the U.S. armed forces would be used abroad.