OPINIE, GLOSZY, RECENZJE

PRZEGLĄD SEJMOVY nr 6(149)/2018, s. 195–216; <https://doi.org/10.31268/PS.2018.40>

OPINIE

KONTROLA CYWILNA NAD WOJSKIEM W STANACH ZJEDNOCZONYCH AMERYKI*

CIVILIAN CONTROL OVER THE MILITARY IN THE UNITED STATES OF AMERICA

The opinion contains an analysis of various aspects of the civilian control of the U.S. armed forces. It refers to legal, institutional and political aspects of the civilian control. Due to the American strategic and political culture, the article refers to events and facts from before independence of the American republic, e.g. the phenomenon of voluntary draft, the so-called colonial, then state militia, which is so specific for the American strategic culture, that one cannot explain it without clarifying the history of English colonies in North America (the United States National Guard refers to this very tradition). Similarly, the attitude towards the regular army had been characterized by American citizens' distrust for over 150 years. The position, role, status and perception of the armed forces had greatly changed after the Second World War. Changes in the relation between the civilian and military spheres are thoroughly discussed.

Słowa kluczowe: Stany Zjednoczone Ameryki, republika, wojsko, sfera cywilna, polityka, kontrola

Key words: United States of America, republic, armed forces, civilian sphere, politics, control

I. WSTĘP

Odpowiedź na pytanie o kontrolę cywilną nad wojskiem pozornie jest dość prosta. Każda decyzja państwowa w czasie wojny i pokoju — w tym każde rozstrzygnięcie dotyczące bezpieczeństwa narodowego — zapada poza siłami zbrojnymi. W demokracjach decyzje te podejmują ludzie wybrani w wyborach powszechnych lub mianowani na godności publiczne przez tych, którzy zostali wybrani. Jako zasada kontrola cywilna jest absolutna i wszechogarniająca, dotyczy tyleż kontroli nad instytucjami wojskowymi, co stanu sił zbrojnych w danym państwie. Oznacza również, że

* Opinia została napisana 1 października 2018 r. (*przyp. red.*).

żadna decyzja ani uprawnienie nie jest dane wojskowym, o ile nie zostanie ono wprost lub pośrednio delegowane przez przywódców politycznych. Wszelkie sprawy — od największej, dotyczącej przystąpienia do wojny, po najdrobniejsze, rozstrzygające o karach za niesubordynację — emanują z władzy cywilnej lub są rozstrzygane przez cywilów. Nawet decyzje w sferze dowodzenia, wyboru strategii lub podjętej operacji wojskowej, zarządzania wojskiem w czasie wojny i pokoju płyną ze sfery cywilnej. Oczywiście są przypadki, kiedy sytuacja, zwyczaj czy nakaz skuteczności użycia sił zbrojnych sprawiają, że decyzje podejmuje wojskowy.

Kontrolę cywilną można mierzyć, analizując zakres jej uprawnień i poddając ocenę jej efektywność, dzięki ustaleniu wpływu polityków i wojskowych na decyzje państwowe dotyczące wojny, bezpieczeństwa wewnętrznego, obrony kraju, spraw wojskowych (np. kwestia budżetu). Ta konstatacja, mająca statyczny charakter, nie ukazuje dynamiki sytuacji. Kilka przykładów obrazujących poszczególne kwestie pozwala ukazać istotne zmiany w tej sferze. Pod tym względem daleko idące konsekwencje niosła ze sobą II wojna światowa. Szczególnie dobitnie widać to na przykładzie powojennego ładu politycznego. Kiedy sekretarz stanu James Byrnes sugerował prezydentowi Harry'emu Trumanowi bezwarunkową kapitulację Japonii, ten przychylił się do rady głównodowodzącego armią adm. Williama Leahy'a, aby zachować cesarstwo, reformę systemu politycznego pozostawiając wojsku. Gen. Douglas MacArthur wpisał do japońskiej konstytucji zasady demokracji liberalnej. W ten sposób wojskowy wprowadził znaczące zmiany polityczne, które skądinąd w elitach politycznych USA upowszechniały przekonanie, że możliwy jest eksport amerykańskiej demokracji.

Dokonania wojenne gen. MacArthura oraz jego sukcesy polityczne w reformowaniu autorytarnej Japonii leżały u źródeł spektakularnej próby sił między politykami a siłami zbrojnymi w czasie wojny koreańskiej. Od czasów tzw. konspiracji z Newburg po wojnie o niepodległość Stanów Zjednoczonych Ameryki był to najpoważniejszy kryzys kontroli cywilnej nad wojskiem. Oficerowie amerykańskiego wojska od czasów wojny secesyjnej nie angażowali się w politykę, ostentacyjnie unikając wypowiedzi, czynów, aktywności czy afiliacji politycznej. Oczywiście zdarzały się przypadki karier politycznych generałów, były one jednak wyjątkami od reguły, jeśli chodzi o zachowania korpusu oficerskiego. Oficerowie podzielali przekonanie, że wojsko służy państwu, stojąc ponad „brudną polityką”. Generał George Marshall zalecał nawet, aby oficerowie powstrzymywali się od elementarnego dla demokracji udziału w wyborach. Ustalił również regułę, że wojskowi nie wypowiadają się publicznie o ekipie aktualnie sprawującej władzę polityczną w republice amerykańskiej. Reguła ta została poważnie zakwestionowana podczas interwencji amerykańskich sił zbrojnych w Iraku, choć do jej osłabienia dochodziło już wcześniej.

Decyzja o wojnie w Iraku została podjęta przez polityków wbrew wątpliwościom zgłaszanym przez wojskowych. Już w programie polityki zagranicznej, sformułowanej przez Colina Powella, zakładano możliwość prawa weta wobec decyzji politycznych (echo praktyk generała G.B. McClellana z czasów wojny secesyjnej). Przy przedłużającej się wojnie w Iraku opór ze strony wyższych oficerów wobec sekretarza obrony

Donalda Rumsfelda był już tak zdecydowany, że zaczęli oni naruszać podstawową regułę apolityczności wojska. Miara ich niezadowolenia był niespotykany do tej pory w amerykańskich siłach zbrojnych publiczny atak grupy emerytowanych generałów w kwietniu 2006 r. na urzędującego sekretarza obrony. Do tego czasu oficerowie tej rangi w proteście wobec decyzji politycznej ustępowali ze stanowiska. Tak było chociażby w przypadku admirała Leahy'a po wymuszonym na Portoryko traktacie z 1949 r. (Leahy był również przeciwnikiem zrzućenia bomby atomowej na Japonię).

Konflikt wojskowych z Rumsfeldem oznacza symboliczny koniec epoki, w której siły zbrojne dystansowały się od świata polityki. Od tej chwili wojsko zaczęło być postrzegane jako jeszcze jedno lobby polityczne, zainteresowane obsadą stanowisk publicznych. Narastająca w latach 2007–2008 krytyka działań generała Davida Petraeusa, uznawanego za frontmana polityki administracji George'a W. Busha w Iraku klarownie pokazała, że neutralność wojska definitywnie należy do przeszłości.

Można wytyczyć punkty graniczne tej zmiany statusu i miejsca wojska w amerykańskim społeczeństwie. W republice zachodziły procesy cywilizacyjne i polityczne, które poważnie przedefiniowały relacje między sferą cywilną a wojskową, przy czym należy wziąć pod uwagę co najmniej kilka czynników. Pierwszy pokazuje charakterystyczny dla Amerykanów pragmatyczny sposób myślenia, który utrwalał przeświadczenie, że o jakości działania rozstrzyga odpowiednia reakcja na wymogi otoczenia oraz — ważna w tym kontekście — skuteczność. Za czasów Roberta S. McNamary, sekretarza obrony w latach 1961–1967, wartość doświadczenia czysto wojskowego została zakwestionowana w nowych teoriach i technikach zarządzania zapożyczonych z biznesu, np. bardzo popularna stała się teoria *Total Quality Management*. McNamara — wzorując się na ustaleniach naukowych ze sfery zarządzania, opartych na analizie systemowej, wprowadzonej przez tzw. cudowne dzieci (*whiz kids*) — podważył wyjątkowość wiedzy wojskowej. Idea skutecznego zarządzania wielkimi organizacjami bez względu na ich specyfikę zapoczątkowała proces profesjonalizacji, który osłabił wyjątkową pozycję wojska i wiedzy wojskowej, nadkruszył również etos oficera armii amerykańskiej. W konsekwencji wiele kompetencji należących do sił zbrojnych zostało oddanych prywatnemu sektorowi oraz cywilnym ośrodkom eksperckim (*think tanks*), ukierunkowanym na analizę zagadnień militarnych. Bycie wojskowym stało się jeszcze jednym zawodem spośród wyspecjalizowanych profesji przemysłowego społeczeństwa. Już w 1960 r. Morris Janowitz w klasycznej już pozycji *The Professional Soldier* przewidywał, że w rozwiniętych społeczeństwach będzie zanikać różnica między umiejętnościami właściwymi dla wojskowych a umiejętnościami cywilnymi. Wraz z profesjonalizacją postępował proces ucywilnienia wielu kompetencji dotychczas należących do wojska, co stało się wyjątkowo widoczne w latach dziewięćdziesiątych XX w. Tendencje te w dłuższym planie „zdemolowały” etos wojskowy, podważając szczególnie pozycję sił zbrojnych w amerykańskim społeczeństwie.

Warto wspomnieć o jeszcze jednym trendzie, tym razem politycznym, który coraz mocniej wpływa na sferę militarną. W ostatniej dekadzie XX w. z całą ostrością wystąpił problem polityzacji wojskowych, mający swoje przyczyny w relacjach mię-

dzy wojskiem a amerykańskim społeczeństwem i w istotnym rozziwie między Amerykanami wyznającymi wartości liberalne a odrębną kulturą militarną. Korpus oficerski, porzucając długoletnią praktykę neutralności, zaczął wyraźnie wyrażać swoje sympatie polityczne. Co więcej, wojsko stało się celem kampanii wyborczych. Biuletyn „Voting Assistance Program” ujawnił na przykład, że w wyborach 1984 r. wojskowi szli do urn częściej niż cywile. Podczas wyborów 12 lat później ta dysproporcja była jeszcze większa (64% do 49%). Jeśli chodzi o tę tendencję, wyjątkiem były wybory prezydenckie z 2012 r., kiedy wojsko odpowiedziało absencją wyborczą ze względu na życiorysy kandydatów.

Polityka polaryzacji politycznej datuje się od czasów prezydentury Richarda Nixona. W wyniku strategii przyciągania głosów Południa oraz odwoływania się do „tych, co noszą hełmy”, republikanie na trwałe wpisali w swój program polityczny tradycyjny patriotyzm oraz bezpieczeństwo narodowe. W przeważającej mierze korpus oficerski opowiedział się po stronie Partii Republikańskiej. Wiele badań wskazuje na rosnącą — od lat osiemdziesiątych XX w. — sympatię oficerów do tej partii i malejącą grupę tzw. niezależnych. Jako przykład można przywołać projekt badawczy, w którym po raz pierwszy na taką skalę zbadano postawy wojskowych i który do dzisiaj jest punktem odniesienia w dyskusji na temat amerykańskich sił zbrojnych. Chodzi o „Project on the Gap Between the Military and Civilian Society” realizowany przez Triangle Institute for Security Studies. W latach 1998–1999 grupa badaczy podjęła bardzo szeroko zakrojone badania porównawcze, mające na celu zbadanie postaw, poglądów, wartości i oceny sytuacji w elitach oficerskich i cywilnych. Porównano je z postawami ogólnospołecznymi. Badania potwierdziły, że znacząca większość oficerów nie tylko głosuje, ale na stałe identyfikuje się z określonymi poglądami i partią polityczną.

W drugiej dekadzie XXI w. proces identyfikacji wojska z Partią Republikańską jest już oczywisty (choć to adm. William Crowe zapoczątkował zwyczaj publicznego popierania kandydatów na prezydenta, kiedy w 1992 r. wsparł Williama Clintona). Podziały socjopolityczne tworzą kontekst dla pierwszych decyzji personalnych i politycznych Donalda Trumpa po zwycięstwie w wyborach prezydenckich w 2016 r. Zmniejszyły one bowiem stan napięcia między siłami zbrojnymi a społeczeństwem amerykańskim. Generalnie poglądy wojskowych na temat bezpieczeństwa narodowego znajdują większy posłuch, kiedy u władzy są republikanie.

Siły zbrojne wykorzystały bezprecedensowy poziom sympatii społecznej po wygranej wojnie w Zatoce Perskiej w 1991 r. Starsi oficerowie przestali się wahać, jeśli chodzi o publiczne wyrażanie swoich sympatii partyjnych i ideologicznych. Co więcej, oczywiste stało się zaangażowanie emerytowanych oficerów w kampanię polityczną. C. Powell oraz Norman Schwartzkopf, bohaterowie wojenni z wojny w Zatoce, poparli w 1996 r. Roberta Dole’a. Większość korpusu oficerskiego wsparła kampanię G.W. Busha, a sam Powell został pierwszym sekretarzem stanu w jego rządzie. Analiza wyników wyborów z 2000 r. wyraźnie wykazuje, że liczny personel wojskowy w bazach na Florydzie przesądził o wynikach wyborów w tym istotnym stanie i ostatecznie o minimalnym zwycięstwie kandydata republikanów. W grudniu 2007 r. John McCain

jako kandydat republikański uzyskał bezprecedensowe poparcie ponad 100 emerytowanych admirałów i generałów (w tym 54 generałów czterogwiazdkowych).

Tę tendencję odwróciła ostatnia kampania prezydencka. Wprawdzie Trump uzyskał zdecydowanie poparcie weteranów (61%), ale większość wojskowych i ich rodzin poparła Hillary Clinton (56% do 44%). Badacze wyników wyborczych twierdzą, że przyczyną tej znamiennej zmiany jest aktywna obecność H. Clinton w senackiej Armed Services Committee, jednej z najważniejszych — obok komisji spraw zagranicznych — komisji amerykańskiego Senatu, która wywiera wielki wpływ na cały sektor militarny (przez lata jej przewodniczącym był McCain). Z inicjatywy H. Clinton został uchwalony *Heroes of Home Act* (2006), ustawa dotycząca pomocy federalnej dla rodzin żołnierzy. Clinton współuczestniczyła także w inicjatywie legislacyjnej w sprawie wprowadzenia pełnej opieki medycznej dla członków Gwardii Narodowej i rezerwistów. Wojskowi cenili również jej zrozumienie operacji militarnych poza granicami kraju, gdy została sekretarzem stanu. To pokazuje, jak wnikliwie korpus oficerski śledzi poczynania polityków.

Jak więc widać, oczywiste konstatacje, które pozwalają ustalić podstawowe relacje między wojskowymi a sferą cywilną, znacząco się zmieniają przez współczesne praktyki społeczne i polityczne. Można wręcz posunąć się do stwierdzenia, że kontrola cywilna nie jest faktem, lecz pewnym procesem, który ma charakter sytuacyjny. To znaczy, że wprawdzie istnieją ramy konstytucyjne i instytucjonalne relacji między wojskiem a sferą cywilną, ale charakter tych relacji znacząco zmienia się pod wpływem sytuacji społecznej i politycznej. Nie można zatem zrozumieć problemu praktycznego realizowania kontroli cywilnej nad wojskiem i generalnie sektorem militarnym bez uwzględnienia relacji między tymi dwiema sferami w codziennej praktyce politycznej.

Można zauważyć pewne prawidłowości. Pierwsza dotyczy oczywistej polityzacji wojskowych, którzy nie wahają się publicznie wypowiadać swoich opinii na temat polityków i okazywać swoich preferencji partyjnych. Co więcej, wojskowi zaczęli angażować się w bieżącą politykę. Gen. Wesley Clark wziął aktywny udział w kampanii Barracka Obamy do tego stopnia, że zakwestionował przeszłość wojenną McCaina, co spotkało się nawet z reakcją samego Obamy.

Steve Corbett i Michael Davidson w swoim świetnym studium na temat upolitycznienia korpusu oficerów nie mają wątpliwości, że etos wojskowy odszedł do lamusa. Uważają oni, że pierwsze, jeszcze subtelne oznaki tej tendencji przyniosła kandydatura Dwighta Eisenhowera, kiedy polityzacja przybrała niespotykaną do tego czasu formę. Prominentni oficerowie rezerwy zaczęli publicznie popierać kandydatów w kampaniach politycznych. Zachowanie uznawane dotychczas za niewłaściwe dla honoru oficerskiego stało się codziennością.

Żaden z prezydentów nie był przez wojskowych traktowany tak pogardliwie, jak W. Clinton. Nie tylko ze względu na wprowadzenie do wojska kobiet i homoseksualistów, ale również ze względu na ostentacyjne pomijanie sił zbrojnych w kwestiach kluczowych dla bezpieczeństwa narodowego. Wzajemne animozje i strach znajdowały wyraz w obraźliwych wypowiedziach wojskowych i ostentacyjnym pomijaniu sił

zbrojnych w kwestiach strategicznych. Te konflikty zagroziły stabilności instytucji politycznych. Oficerowie armii lądowej rozważali rezygnację *en masse* ze względu na niedopełnienie obietnic finansowych przez Kongres. Les Aspin, sekretarz obrony, musiał ustąpić za blamaż interwencji wojskowej w Somalii, cięcia w budżecie na potrzeby wojska (po przeglądzie potencjału militarnego w 1993 r.). Miarę cierpliwości wojskowych wyczerpały niezwykle krytykowane regulacje, znane jako *don't ask, don't tell*. Bezprecedensowym wydarzeniem było samobójstwo szefa operacji morskich. Erozja kontroli cywilnej stała się widoczna i publicznie dyskutowana.

Druga tendencja ma związek z republikańską kulturą strategiczną. W instytucjach politycznych, zwłaszcza w ciałach przedstawicielskich, znacząco maleje liczba ludzi, którzy mają za sobą służbę wojskową. B. Obama był pierwszym kandydatem na prezydenta, który nie miał żadnego doświadczenia wojskowego, co przyniosło np. znacząco słabą frekwencję wojskowych przy urnach w wyborach 2012 r. Taka sytuacja sprawia, że znajomość spraw militarnych wśród elity politycznej jest coraz mniejsza. William Perry zrezygnował z funkcji sekretarza obrony w 1997 r., twierdząc, że spolaryzowany politycznie Kongres nie jest w stanie racjonalnie debatować o wydatkach militarnych. Congressional Research Service donosi, że jedynie 18,8% członków Izby Reprezentantów poprzedniego 115. Kongresu przeszło jakąś formę przeszkolenia wojskowego. Wielokrotnie ponawiane badania wskazują, że kongresmeni z doświadczeniem wojskowym bardzo uważnie śledzą poczynania Białego Domu, gotowi sprawować kontrolę nad decyzjami dotyczącymi sfery militarnej.

II. RAMY INSTYTUCJONALNE I PRAWNE KONTROLI CYWILNEJ

Od początku istnienia republiki amerykańskiej kontrola cywilna opierała się na czterech filarach. Eliminowały one możliwość stworzenia bezpośredniego zagrożenia wobec cywilnego rządu, ale utrzymywały wpływy wojskowych — nawet w czasach wojny — w bezpiecznych granicach, jako ekspertów z głosem doradczym.

Pierwszy filar obejmuje porządek polityczny i konstytucyjny USA. W konstytucji 1787 r. jasno określono zasadę cywilnej kontroli nad sferą militarną. Wszelkie naruszenia porządku konstytucyjnego oznaczają kontrakcję jednej z władz federalnych lub całego państwa. Co więcej, taka kontrakcja cieszyłaby się masowym poparciem społecznym. Zgodnie z konstytucją siły zbrojne jednoznacznie podporządkowano władzy cywilnej. Wielkie decyzje dotyczące pokoju i wojny, zorganizowania armii lądowej i marynarki, wewnętrznej organizacji, warunków ich użycia znalazły się w gestii władz cywilnych. W art. 1 § 8 konstytucji wyraźnie określono kompetencje Kongresu, który ma prawo: wypowiadać wojnę, wystawiać listy kaperskie i wydawać przepisy dotyczące prawa do łupu na lądzie i wodach; wystawiać i utrzymywać armię, przy czym kredyty na ten cel mogą być przyznawane najwyżej na dwa lata; tworzyć i utrzymywać marynarkę wojenną; wydawać przepisy o kierowaniu lądowymi i morskimi siłami zbrojnymi oraz służbie wojskowej; stosować środki dla powoływania milicji w celu zapewnienia wykonania ustaw Unii, tłumienia powstań i odpierania najazdów; stosować środki dla zorganizowania uzbrojenia i przeszkolenia milicji oraz dla

kierowania tymi oddziałami milicyjnymi, które mogą być użyte w służbie Stanów Zjednoczonych, przy czym we właściwości poszczególnych stanów pozostawiono mianowanie oficerów milicji oraz nadzór nad przeprowadzaniem szkolenia milicji na zasadach ustalonych przez Kongres.

Uprawnienia prezydenta w sprawach militarnych uregulowano w art. 2 § 2 konstytucji. Prezydent jest głównodowodzącym armii i floty Stanów Zjednoczonych, jak również milicji poszczególnych stanów, gdy zostaje powołana do służby czynnej Stanów Zjednoczonych. Może on żądać od każdego kierownika resortu pisemnej opinii w jakiegokolwiek sprawie związanej z zadaniami jego urzędu. Jako głównodowodzący sprawuje nadzór nad armią, prowadzi wojnę po ogłoszeniu jej przez Kongres. Kongres aprobuje nominację wszystkich oficerów. Stanom przypada obowiązek utrzymania sił zbrojnych innych niż federalne.

„Prezydent stosuje prawo łaski w sprawach o przestępstwa przeciwko Stanom Zjednoczonych, z wyłączeniem spraw wszczętych wskutek postawienia w stan oskarżenia przez Izbę Reprezentantów”. W 1974 r. prezydent Gerald Ford zainicjował program warunkowej amnestii dla dezertów i unikających poboru w czasie wojny wietnamskiej. Zakładając, że uzbrojony obywatel stanowi ostateczną ochronę wolności, zgodnie z II Poprawką, „Nie wolno ograniczać praw ludu do posiadania i noszenia broni, gdyż bezpieczeństwo wolnego stanu wymaga dobrze wyszkolonej milicji”.

Konstytucja tworzy jedynie ramy porządku demokratycznego Stanów Zjednoczonych, toteż pierwszy filar kontroli cywilnej w demokracji amerykańskiej zbudowany jest na jakości rządzenia, rządach prawa, stabilnej formule przekazywania władzy po wyborach oraz poziomie legitymizacji procesu rządzenia. Kontrola cywilna nad wojskiem jest koniecznym, lecz niewystarczającym warunkiem funkcjonowania amerykańskiej demokracji. Stabilny system polityczny, jaki wytworzyła republika amerykańska, uniemożliwia interweniowanie sił zbrojnych w politykę. Sprowadzanie sił zbrojnych do funkcji obrony państwa jest jednym z elementów cywilnej kontroli. Polaryzacja polityczna postawiła pod znakiem zapytania wiele zasad demokratycznego rządzenia w Stanach Zjednoczonych, tym bardziej, że towarzyszy jej postępująca polityzacja amerykańskich sił zbrojnych.

Kontrola cywilna wiąże się z codziennym funkcjonowaniem maszyny państwowej, sposobem, w jaki władza cywilna rządzi siłami zbrojnymi. Jedną z najważniejszych cech amerykańskiego systemu politycznego jest transparentność decyzji publicznych, także w sferze bezpieczeństwa narodowego, co wzmacnia identyfikację Amerykanów z siłami zbrojnymi. W tej kwestii członkowie Kongresu mają — jako reprezentanci narodu — do odegrania szczególną rolę. Jego słabnąca pozycja w amerykańskim systemie odbija się na kontroli cywilnej.

Odrębną kwestią jest kontrola cywilna realizowana przez sądy. W ostatnich dekadach szczególnego znaczenia nabrała kwestia dotycząca zwalczania terroryzmu, która ukazała prawny aspekt cywilnej kontroli nad wojskiem. Należy wspomnieć chociażby o kilku przykładowych decyzjach Sądu Najwyższego [dalej: SN] z ostatniego czasu, jak w sprawie *Hamdi v. Rumsfeld* (2004 r.) oraz *Hamadan v. Rumsfeld* (2006 r.).

Zwłaszcza ta druga sprawa jest interesująca ze względu na polski wątek. Federalny SN (z przeciwnym głosem mniejszości) orzekł, że ustanowione przez Departament Obrony trybunały wojskowe, zajmujące się więźniami w Guantanamo (Combatant Status Review Tribunals, CSRT), naruszają *Uniform Code of Military Justice* oraz konwencje genewskie. W odpowiedzi Kongres przegłosował *United States Military Commissions Act* (2006 r.), podpisany w październiku tego roku przez G.W. Busha. Ustawą autoryzowano przeprowadzone przez komisje wojskowe przesłuchania osób naruszających prawo wojenne. W reakcji na tę ustawę SN, zdominowany przez liberalnych sędziów, stwierdził w sprawie *Boumediene v. Bush* (2008 r.), że art. 7 ustawy jest niekonstytucyjny — zatrzymani mają prawo petycji do sądów federalnych ze względu na naruszenie zasady *habeas corpus*. Cywilna kontrola realizowana przez sądy stanowi niezwykle ważki mechanizm ze względu na legalistycznie zorientowaną kulturę polityczną amerykańskiego społeczeństwa.

D r u g i f i l a r. Przez 150 lat istnienia republiki amerykańskiej regularne wojsko było niewielkie. Geopolityczne położenie Stanów Zjednoczonych stanowiło naturalną przeszkodę przed atakiem z zewnątrz, a wojna amerykańsko-meksykańska udowodniła, że sąsiedzi na kontynencie nie stanowią zagrożenia. Tak więc nie zaistniało żadne zagrożenie dla władz cywilnych. Regularne oddziały w czasach pokoju były nieliczne, ich liczebność rosła w czasach wojny. Nieprawdopodobne jednak było, aby na wskroś obywatelskie wojsko zgodziło się na niekonstytucyjne działania.

T r z e c i f i l a r. W sytuacji, kiedy siły zbrojne musiały polegać na społeczeństwie obywatelskim (obywatelach/żołnierzach), ich skład był zasadniczo odmienny niż ten w europejskiej kulturze militarnej. Dobrowolny udział w formacjach obywatelskich (kolonialnej, potem stanowej milicji), masowy udział ochotników oraz tymczasowy zaciąg sprawiały, że w chwilach narodowej próby i potrzeby to obywatel republiki amerykańskiej był i jest gwarantem kontroli cywilnej. Wyposażony w broń obywatel stanowi przeciwwagę dla regularnych sił zbrojnych. Takie postawy obywatelskie wynikają z szacunku dla prawa oraz z kultury politycznej partycypacji. Bunt czy zdrada kończą się społecznym ostracyzmem. Akceptacja infamii, niełaski, kary, aresztu i wyroku stanowi w takiej sytuacji istotny element obywatelskiej samoświadomości. Wojskowy zamach stanu, rządy junty wojskowej (endemiczne dla Ameryki Południowej) są w warunkach republiki amerykańskiej nawet trudne do wyobrażenia. Regularne siły zbrojne zajmują się nade wszystko kwestiami bezpieczeństwa narodowego i obronności kraju. Napięcia i konflikty między władzą cywilną a wojskowymi mieszczą się w konstytucyjnych ramach.

C z w a r t y f i l a r. Posłuszeństwo amerykańskich sił zbrojnych wobec władzy cywilnej jest głęboko zinternalizowane, jest ono aksjomatem funkcjonowania amerykańskiej państwowości oraz podstawą etosu wojskowego. Omar Bradley, pierwszy przewodniczący Kolegium Połączonych Szefów Sztabu, wyraził to następująco: „32 lata mojej służby w armii czasu pokoju nauczyło mnie, żeby nie wypowiadać się bez potrzeby i unikać prasy”. Ten podstawowy aksjomat amerykańskiej kultury militarnej sprowadzał się do demokratycznej samodyscypliny, której elementem było sta-

łe samoograniczanie się wojskowych w krytykowaniu demokratycznych instytucji. To właśnie dystans wobec bieżącej polityki sprawił, że wojskowi cieszą się w Stanach Zjednoczonych wielkim zaufaniem społecznym.

III. RYS HISTORYCZNY

Krótkie wprowadzenie w dzieje republiki amerykańskiej jest niezbędne, aby ukazać dwa istotne zagadnienia, które wpływają na jakość i zakres kontroli cywilnej nad wojskiem. Pierwsze dotyczy kultury politycznej Amerykanów, w ramach której tworzy się przyzwolenie na działania wojska, wyznacza jego miejsce, status i prestiż. Drugie ma szczególne znaczenie dla zdefiniowania „ducha wojennego” (określenie Marcusa Cunliffe’a) Amerykanów od początku istnienia republiki, a nawet z uwzględnieniem czasów kolonialnych. Należy więc określić, jakie są szczególne cechy amerykańskiej kultury strategicznej.

W momencie ustanowienia republiki amerykańskiej w 1776 r. cywilna kontrola nad wojskiem była uznawana za aksjomat funkcjonowania władzy politycznej. Amerykanie, wyciągając lekcję z doświadczeń historycznych i teorii politycznych (zwłaszcza refleksja XVII-wiecznych *Commonwealthmen*), uznali stałą armię za dogodne narzędzie rządów tyrańskich. Poddane ścisłej dyscyplinie i uzbrojone wojsko miało naturalną przewagę nad cywilami, w każdej chwili mogło dokonać zamachu stanu i zagrozić wolności. Republika amerykańska miała wspólną cechę z republikańskim Rzymem — w obu przypadkach instytucje polityczne i wojskowe w dużej mierze nakładały się na siebie. Politycy byli gotowi chwycić za broń, aby po ustaniu zagrożenia powrócić do życia cywilnego. Nie jest przypadkiem, że Jerzy Waszyngton kojarzył się Amerykanom z rzymskim Cyncynatem. W przeciwieństwie do historii Rzymu amerykańscy bohaterowie wojenni nigdy jednak nie podjęli próby obalenia władzy ani tym bardziej konstytucji z 1787 r., aby ustanowić dyktaturę. Nigdy nie przekroczyli granic porządku politycznego i konstytucyjnego. Waszyngton swoim autorytetem skutecznie rozwiązał wątpliwości dotyczące Society of the Cincinnati, założonego przez oficerów wojny o niepodległość. Osobisty przykład Waszyngtona, kiedy uroczyście zrzekł się przed Kongresem swoich uprawnień wojskowych, stworzył solidny zwyczaj polityczny. Wcześniej Waszyngton zdołał zażegnać najpoważniejszy kryzys z udziałem wojskowych — tzw. konspirację z Newburgh. Pod wpływem jego reprimendy zdecydowana większość oficerów tej placówki odmówiła uczestnictwa w rewolcie wywołanej na fali żądań, by Kongres wypłacił zaległe po demobilizacji wynagrodzenie.

Ta postawa wobec instytucji politycznych ma swoje głębsze podłoże, które ustanowiło fundament republikańskiej kultury strategicznej. U jej podstaw leżała praktyka polityczna przejęta z Wielkiej Brytanii oraz zbiorowe doświadczenia kolonistów w Ameryce Północnej. Angielska wojna domowa oraz prawne ustalenia tzw. chwalebnej rewolucji usankcjonowały prymat Parlamentu nad stałą armią, tak aby nie zagrażała ona wolnościom cywilnym i politycznym. Parlament sprawował kontrolę nad wojskiem za pomocą corocznie uchwalanego budżetu. Przegłosowany *Mutiny Act*

pozwolił uporządkować sprawy sił zbrojnych. Monarcha utrzymał dowództwo, administrując siłami zbrojnymi w czasach pokoju i wojny.

Kolonie angielskie w Ameryce Północnej stały się areną podobnego sporu między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Stopniowo, używając argumentów finansowych, legislatury poszczególnych kolonii zwiększały swoje kompetencje wobec gubernatorów. To one tworzyły oddziały milicji, zwiększając liczbę ochotników przez dodatkowy zaciąg. Obawy przed buntem żołnierzy były bezpodstawne, ponieważ obrona kolonii zależała od powoływanej z wolnych kolonistów milicji oraz wolontariuszy. Na czele tych oddziałów obywatele stali przedstawiciele lokalnej elity. Siły zbrojne złożone z ochotników nie miały powodów, aby obalać istniejący porządek.

Takie były początki armii obywatelskiej, która przystąpiła do obrony interesów kolonii przeciw Koronie Brytyjskiej w latach siedemdziesiątych XVIII w. W czasach rewolucji amerykańskiej stała armia brytyjska, używana do represji, stała się symbolem opresji politycznej. Amerykańscy patrioci za oczywisty uznali związek między regularnym wojskiem a arbitralnymi rządami, a stałe wojsko za główny czynnik utraty wolności. Odpowiedzią na to zagrożenie była armia republikańska, którą powoływano na czas zagrożenia. Obywatele republiki amerykańskiej stali się — jako żołnierze — najważniejszym gwarantem niepodległości i wolności politycznej. Utworzenie w 1636 r. pierwszego oddziału milicji zapoczątkowało tradycję obywateli żołnierzy. Gwardia Narodowa, mimo zmienionego w 1947 r. statusu, czyniącego z niej rodzaj sił zbrojnych, nadal sięga do tej tradycji — jedynej siły zbrojnej mającej zadania ogólnopaństwowe (rezerwy na czas mobilizacji) i stanowe (powołanej w celu ochrony życia i własności).

Awersję amerykańskiego obywatela wobec regularnego wojska tłumaczą dzieje republiki amerykańskiej. Położenie geopolityczne oraz zasada neutralności wobec rywalizacji europejskich potęg pozwoliła amerykańskiemu państwu utrzymywać bardzo małe kontyngenty sił zbrojnych, których zadaniem była eksploracja kontynentu oraz obrona przed Indianami i piratami. Kongres rozstrzygał o kształcie, rozmiarze i organizacji sił zbrojnych (w tym milicji stanowych). Cywilna kontrola w codziennej praktyce sprowadzała się do administrowania siłami zbrojnymi przez sekretarzy wojny i marynarki przy pomocy (czasami przy oporze) dowódców wojskowych. Co ważniejsze, kontrolę cywilną uznawano w demokratycznym społeczeństwie za oczywistą, zinternalizowaną przez siły zbrojne, a wiary w rządy prawa i konstytucji nigdy nie kwestionowano. Odseparowanie od polityki partyjnej nie podlegało dyskusji. Mimo zdarzających się konfliktów i walki o wpływy amerykańskie siły zbrojne całkowicie podlegały władzom cywilnym.

W okresie między wojną secesyjną a II wojną światową stopniowo pogłębiał się rozdział między amerykańskim społeczeństwem a korpusem oficerskim, krytycznym wobec zmian społecznych. Oficerowie negatywnie reagowali na rosnącą komercjalizację życia społecznego, utratę przez amerykańskie społeczeństwo tradycyjnych norm i wartości. W tym czasie Stany Zjednoczone włączyły się w światową politykę, a wymogi związane z prowadzeniem wojny zapewniały oficerom większy wpływ na kwe-

stie militarne. Technika militarna, doktryny wojenne, potrzeby organizacyjne doprowadziły do stworzenia zwartych instytucji wojskowych. II wojna światowa nie tylko zwiększyła wpływ wojskowych na sprawy publiczne, ale także mocno wpisała wojsko w strukturę amerykańskiego społeczeństwa. Oczywiście — i także ta bardziej ukryta — władza oraz prestiż profesjonalnego wojska osiągnęły apogeum. Tym bardziej korpus oficerski poczuwał się do odpowiedzialności społecznej.

Istotnego procesu militaryzacji społeczeństwa amerykańskiego nie zahamowała też zimna wojna. Jak określił to generał i prezydent Dwight Eisenhower, powstał wówczas „kompleks wojskowo-przemysłowy”. Rosnąca militarno-biurokratyczna machina wywołała przeciążenie tradycyjnych procedur i form kontroli nad wojskiem, sprawowanej przez sferę cywilną. Instytucje wojskowe rozrosły się ponad miarę, rodzaje ich aktywności były zbyt zróżnicowane, a wpływy zbyt istotne, aby władza cywilna mogła je skutecznie kontrolować. W 1951 r. nastąpiła najbardziej spektakularna próba sił między politykami a wojskowymi. Prezydent Harry Truman zwolnił ze służby gen. MacArthura, jednego z najbardziej poważanych żołnierzy, kiedy ten zakwestionował decyzje polityczne w sprawie zakończenia wojny koreańskiej.

Cywilną odpowiedzią na organizacyjne i polityczne wymogi nowej epoki był *National Security Act* z 1947 r. Po wielu sporach dotyczących sposobu dowodzenia amerykańskimi siłami zbrojnymi ostatecznie zwyciężyła wersja luźnej struktury dowódczej forsowana przez marynarkę wojenną. W rezultacie powstało Kolegium Połączonych Szefów Sztabów (Joint Chiefs Staff, dalej: JCS). Wielokrotnie nowelizowana ustawa doprowadziła do najważniejszej po wojnie restrukturyzacji instytucji kontrolujących sferę militarną. Departamenty zajmujące się siłami zbrojnymi zostały połączone w jeden organ federalny — Departament Obrony. Ustawą powołano do życia także Radę Bezpieczeństwa Narodowego [dalej: RBN] oraz CIA.

Ustawą Goldwatera–Nicholsa z 1986 r. przyznano więcej kompetencji przewodniczącemu Kolegium oraz dowódcom operacyjnym w ramach Departamentu Stanu, co odzwierciedlało rosnącą rolę armii w strukturach cywilnych. Nowa generacja oficerów, wzmocniona zakończonymi sukcesem interwencjami militarnymi poza granicami kraju (wojna w Zatoce Perskiej), bardziej biegła w przetargach biurokratycznych na najwyższym szczeblu, istotnie zmieniła rolę i znaczenie wojskowych, jeśli chodzi o podejmowanie decyzji politycznych, nie tylko dotyczących bezpieczeństwa narodowego. Tym bardziej, że atak z 11 września 2001 r. zatarł granice między bezpieczeństwem wewnętrznym a zewnętrznym. Takie podejście odzwierciedla opublikowana w grudniu 2017 r. strategia bezpieczeństwa narodowego. Znamienne jest to, że w dokumencie jako pierwszy filar bezpieczeństwa narodowego wymieniono działania mające na celu ochronę narodu amerykańskiego, ojczyzny (*the Homeland*) i amerykańskiego stylu życia.

Na koniec trzeba wspomnieć o swoistej logice republiki imperialnej (określenie francuskiego socjologia Raymonda Arona). Potęga militarna jest koniecznym warunkiem istnienia amerykańskiego mocarstwa. Stany Zjednoczone nadal są jedynym światowym mocarstwem. Mapa świata umieszczona na stronach internetowych Departamentu

mentu Obrony, ukazuje obszary odpowiedzialności pięciu głównych dowództw regionalnych. Wynika z niej jednoznacznie, że strefa amerykańskich wpływów wojskowych wciąż jest globalna. Nieprzypadkowo dowódcy regionalnych jednostek bojowych są określani mianem prokonsulów tego imperium. Przykładowo dowództwo Stanów Zjednoczonych w Europie [*United States European Command*, dalej: EUCOM] obejmuje obszar od zachodniej Grenlandii do Cieśniny Beringa, od Oceanu Arktycznego do Przylądka Dobrej Nadziei, od Islandii po Izrael i rozciąga się na terytorium 54 mln km². Strukturalny i organizacyjny problem związany ze sprawowaniem cywilnej kontroli nawet nad regionem jest kwestią otwartą. Ciekawostką może być fakt, że dowódca EUCOM zajmuje się nawet kondycją duchową żołnierzy. Od 1990 r. corocznie odbywają się spotkania wszystkich kapelanów armii Północnoatlantyckiego.

Od czasów II wojny światowej interwencje zbrojne są stałym i nieustannym elementem amerykańskiej polityki. Amerykańskie wojsko permanentnie prowadzi wojnę lub operacje militarne, nieunikniony jest więc proces militaryzacji społeczeństwa, który wzbudza zaniepokojenie także wśród samych wojskowych. Andrew Bacevich, emerytowany pułkownik sił lądowych, uważa, że militaryzacja społeczeństwa amerykańskiego w połączeniu z wiarą w uniwersalność amerykańskich wartości prowadzi do zaniku podstawowego czynnika kontroli cywilnej, czyli zmysłu obywatelskiego, a w konsekwencji do „wydrążenia” amerykańskiej demokracji z ideałów i wartości dla niej charakterystycznych.

IV. STRUKTURA RELACJI MIĘDZY SFERĄ CYWILNĄ A WOJSKIEM

Nim zostaną wskazane instytucje cywilne bezpośrednio i pośrednio kontrolujące wojsko, należy wziąć pod uwagę relacje między wojskiem a sferą cywilną. Pozwalają one bowiem uchwycić zmieniające i przesuwające się pola kontroli nad sferą militarną, zakres przyzwolenia obywatelskiego na rosnącą rolę amerykańskich sił zbrojnych. W warunkach amerykańskiego systemu politycznego dynamika ta określa jakość relacji. Termin „relacje między wojskiem a sferą cywilną” odnosi się do interakcji między siłami zbrojnymi jako jedną z istotnych instytucji państwa a innymi sferami życia społecznego, w które wojsko jest uwikłane. Znamienne jest, że w Stanach Zjednoczonych problem ten nabrał znaczenia po II wojnie światowej, kiedy trzeba było na nowo, w pokojowych warunkach ustalić miejsce wojska w demokratycznym społeczeństwie.

Takie podejście zaproponował wybitny amerykański politolog Samuel Huntington w pionierskiej pracy *The Soldier and the State* (1957 r.). Stwierdził on, że relacje między sferą cywilną a wojskową odzwierciedlają charakter społeczeństwa oraz stopień rozwoju systemu politycznego państwa. Podstawowy problem sprowadza się do ustalenia, w jakim stopniu wojskowi różnią się od świata cywilnego w definiowaniu swoich interesów, w swoich poglądach na życie społeczne i instytucje polityczne. Huntington zaproponował, aby to zróżnicowanie analizować na trzech poziomach: poziom pierwszy — relacja pomiędzy wojskiem a społeczeństwem jako pewnymi całościami; drugi — relacja między kadrą oficerską (elitą wojska) a innymi grupami społecznymi;

trzeci — relacje między dowództwem wojskowym a przywódcami politycznymi. Podstawowy problem dotyczy więc samych Amerykanów — na ile obywatel republiki jest gotów zaakceptować rosnącą rolę wojska w życiu publicznym.

Powszechnie zaakceptowano istnienie rozziwu — po części ideologicznego — między konserwatywną kadrą oficerską a liberalnym, indywidualistycznym społeczeństwem, który zmniejsza się wraz ze wzrostem zewnętrznego zagrożenia (potrzeba dużej armii stałej). Z tych gorących dyskusji wyłania się praktyczny wniosek, że wszelkie próby dostosowania wojska do wyobrażeń cywilów są bardzo groźne i osłabiają potencjał wojska. Zadaniem władzy cywilnej jest tolerowanie, a nawet przyjęcie konserwatywnych wartości podzielanych przez wojskowych.

Po zakończeniu wyścigu zbrojeń w trakcie zimnej wojny dyskusje prowadzone w wielu środowiskach na temat cywilnej kontroli nad wojskiem w demokracjach liberalnych „nabrały rumieńców”. Często wyraża się opinie, że istnieje przepaść między społeczeństwem liberalnym a z gruntu odmienną kulturą militarną. Peter Feaver nazywa te relacje problematycznymi, wpisane są one bowiem w konkretne warunki społeczne i polityczne. Jak pogodzić istnienie takich sił zbrojnych, które ochronią państwo, z istnieniem takiego wojskowego establishmentu, który nie zwróci się przeciw konkretnemu porządkowi politycznemu? Kwestia stabilności systemu politycznego okazuje się równie kluczowa, co świadomość obywatelska. Do tej pory w państwie amerykańskim ten dynamiczny alians między dwoma sferami, nie bez wielu konfliktów i kryzysów, był zachowany. Rzeczy na pozór oczywiste w bliższej perspektywie takie już jednak nie są.

Dwa główne czynniki sprawiają, że relacje te mają swoją dynamikę, która narusza wewnętrzną równowagę. Pierwszy czynnik dotyczy sfery międzynarodowej. Niestabilność w wymiarze globalnym (pojawia się określenie „beład globalny”), wynikająca z konfrontacji między mocarstwem światowym, jakim są Stany Zjednoczone, a mocarstwami pretendującymi do tego miana, nabiera ostrości. Ta konfrontacja zaczyna — szczególnie w Eurazji — przybierać formę nowej zimnej wojny. Zmiany geopolityczne określają w dużej mierze zakres i poziom kontroli cywilnej nad wojskiem. W sposób nieunikniony rola i znaczenie wojska wzrastają. Dotyczy to nie tylko obronności i kręgów definiujących politykę bezpieczeństwa narodowego, ale wręcz całej polityki państwowej (np. bezpieczeństwo energetyczne). Amerykańskie imperium działa globalnie, toteż i jego wojsko działa w skali globalnej. Efektywność kontroli cywilnej, zwłaszcza władzy wykonawczej, polega na ustalaniu w porozumieniu z wojskowymi celów związanych z bezpieczeństwem narodowym. Skoro bezpieczeństwo narodowe Stanów Zjednoczonych ma wymiar globalny, to obejmuje też konfrontację ekonomiczną. Siły zbrojne są po to, aby wspierać amerykańskie interesy gospodarcze.

Drugi czynnik generujący dynamiczną zmianę dotyczy poziomu biurokratyzacji amerykańskiego społeczeństwa. Korpus oficerski jest przygotowany do zarządzania dużymi strukturami organizacyjnymi. W społeczeństwie nastawionym na skuteczność i efektywność oficer ma umiejętności menedżerskie, które może wykorzystać w zarządzaniu skomplikowanymi strukturami biurokracji cywilnej na szczeblu federalnym.

Dotyczy to zwłaszcza rosnącej — w wyniku konfrontacji politycznej i militarnej — liczby instytucji zajmujących się szeroko pojętym bezpieczeństwem. Nie dziwi więc duża liczba wojskowych w administracji Trumpa, także tych, którym Senat musiał udzielić zgody na skrócenie siedmioletniego okresu dzielącego odejście z wojska a objęcie stanowiska politycznego (generałowie James Mattis, H.R. McMaster).

1. Instytucjonalny wymiar kontroli cywilnej

K o n g r e s: p r z e z b u d ż e t i k o m i s j e. Pierwotnie w konstytucji przyznano Kongresowi kluczową pozycję w Unii, jeśli chodzi o podejmowanie decyzji politycznych. W XX w. to miejsce zajęła władza wykonawcza, przez co tym bardziej zwiększało się znaczenie funkcji kontrolnej Kongresu. Wiąże się to jednak z wieloma przeszkodami organizacyjnymi i instytucjonalnymi. Takim spektakularnym wydarzeniem było uchwalenie — na fali krytyki wojny w Wietnamie — ustawy *War Powers Act*, na mocy której ograniczono władzę prezydenta w zakresie prowadzenia wojny. Prezydent musi prosić Kongres o zgodę, jeśli działania zbrojne — w odpowiedzi na sytuację zagrożenia — trwają dłużej niż 60 dni.

W codziennej praktyce politycznej najważniejsza funkcja kontrolna Kongresu dotyczy budżetu. Prezydent przesyła jego projekt do obu izb. Prace nad budżetem pozwalają na rozpoczęcie przetargów politycznych, jak również na znaczącą modyfikację pierwotnego projektu. Kongresmeni wyrażają zgodę na poszczególne wydatki, dokonują poprawek, które pozwalają na krytykę przedstawionego planu wydatków. Mogą też monitorować wykonanie budżetu. To tłumaczy, dlaczego stałe komisje Izby Reprezentantów, zajmujące się budżetem i finansowaniem poszczególnych przedsięwzięć, są uznawane za najważniejsze i najbardziej prestiżowe. Komisja zajmująca się w Izbie Reprezentantów siłami (Armed Services) jest w tej hierarchii dopiero w trzeciej grupie, ponieważ uznaje się ją za komisję obsługującą konkretną grupę zawodową (*constituency committee*). W praktyce — z racji wysokości budżetu na cele obronne — komisja ta zyskuje jednak na znaczeniu.

Podobna hierarchia ważności występuje w podkomisjach i grupach roboczych. I tak np. podkomisja ds. budżetu obronnego (House Appropriations Sub-committee) jest ważniejsza niż te zajmujące się budowanymi bazami militarnymi. Partyjne konwentykle decydują o wyborze do stałych komisji i podkomisji. Od lat dziewięćdziesiątych XX w. widoczny jest wzrost kontroli partyjnej nad komisjami, a więc rośnie także znaczenie szefów frakcji parlamentarnych.

Na uwagę zasługuje także wiedza i doświadczenie poszczególnych kongresmenów. Tak było w przypadku senatora McCaina, którego znajomość sił zbrojnych była na tyle duża i niekwestionowana, że Partia Republikańska wybrała go na swojego kandydata w wyborach prezydenckich. W Senacie hierarchia komisji jest ustalona inaczej ze względu na ich uprawnienia. Komisja zajmująca się siłami zbrojnymi uważana jest za komisję mieszaną, ustalającą politykę państwową (*mixed policy/constituency committee*) oraz określającą działania sektorowe (w sprawach obronności) i dlatego znajduje się w drugiej grupie po tzw. *policy committees*. Niemniej jednak ta senacka ko-

misja jest potężnym instrumentem nacisku i kontroli, tym bardziej, że ściśle współpracuje z pierwszoplanową komisją ds. stosunków zagranicznych.

Warto zwrócić uwagę na szczególną funkcję kontrolną w formie przesłuchań przed komisją (lub połączonymi komisjami Izby Reprezentantów i Senatu, może to być komisja specjalnie powołana), które są upublicznione. Tak było w przypadku przeprowadzonego śledztwa w sprawie Iran-Contras. W rezultacie połączone komisje obu izb sformułowały zarzuty karne wobec byłego sekretarza stanu Caspara Weinbergera i innych urzędników ministerstwa. G. Bush wydał w 1992 r. akt ich ułaskawienia.

W odpowiedzi na coraz bardziej skomplikowaną strukturę państwa Kongres odpowiada nowymi komisjami i podkomisjami. Rozrost władzy wykonawczej jest jedną z przyczyn słabości kontroli władzy ustawodawczej. Kilka czynników osłabia kontrolę Kongresu: fragmentaryzacja władzy w samym Kongresie, możliwe prezydenckie weto, skala komplikacji spraw państwowych, rola i znaczenie setek grup interesu (zorganizowane grupy mają prawo publicznie nagłaśniać swój punkt widzenia oraz różnymi metodami go promować). Potęga takich paramilitarnych organizacji, jak American Rifle Association, nie byłaby możliwa bez II Poprawki oraz republikańskiej kultury militarnej. Obecność grup interesu w Kongresie i polaryzacja polityczna tworzą istotne bariery w procesie legislacyjnym. Blokada instytucjonalna w formie „wetokracji” (określenie Francisa Fukuyamy) oddziałuje na poziom cywilnej kontroli nad wojskiem.

Na uwagę zasługują także skuteczne przetargi prowadzone na różnych polach przez przedstawicieli sił zbrojnych. Od czasu, gdy politycznie i społecznie został usankcjonowany fakt, że wojsko stworzyło swoje lobby polityczne, jego udział w procesie tworzenia budżetu uznano za oczywisty. Tym bardziej, że o ile pod koniec XX w. poszczególne rodzaje sił zbrojnych lobbowały oddzielnie, często ze sobą rywalizując, o tyle w ostatnich latach obserwujemy konsolidację tej potężnej grupy interesu. Siły zbrojne wyciągnęły wnioski z lektury książki Edwarda Luttwaka *The Pentagon and the Art of War*. Ich znaczenie jest coraz większe, ponieważ skutecznie współpracują z amerykańskim przemysłem militarnym (ten oczywiście nie jest jednolity, między koncernami może występować ostra rywalizacja). Znamienne jest to, że żądania lobbystów sił zbrojnych i sektora militarnego są często uwzględniane przez Kongres w skali przewyższającej propozycje administracji prezydenckiej. Skądinąd rola emerytowanych oficerów w sektorze prywatnym, zwłaszcza w przemyśle obronnym, zasługuje na odrębne opracowanie.

P r e z y d e n t i j e g o a d m i n i s t r a c j a. Poziom komplikacji spraw państwowych, w tym konieczność zarządzania potężnymi i niezwykle złożonymi strukturami biurokratycznymi sprawia, że władza wykonawcza w sposób naturalny zajmuje najważniejszą pozycję w amerykańskim państwie (część z nich dotyczy struktur i operacji niejawnych). Spektakularne przywództwo polityczne jest częścią procesu demokratycznego. Nic tak nie zwiększa popularności prezydenta, jak skuteczne lub odważne przedsięwzięcia dyplomatyczne i operacje militarne: J.F. Kennedy’ego po kryzysie kubańskim, R. Reagana po inwazji Granady i bombardowaniu Libii, G. Bu-

sha po wojnie w Zatoce Perskiej, działania jego syna po 11 września. Popularność przekłada się na poziom legitymizacji władzy, która czerpie swoje uprawomocnienie z poziomu akceptacji działań przez amerykańskich obywateli.

Sposób działania administracji prezydenta klarownie pokazuje, do jakiego stopnia nastąpiło w ostatnich dekadach zbliżenie zakresu pojęć i sfery praktyki określanej terminami „polityka bezpieczeństwa narodowego” i „polityka zagraniczna”. Prezydent wykonuje swoje konstytucyjne uprawnienia przez personel Białego Domu, struktury rządowe i ciała doradcze. Doradca ds. bezpieczeństwa narodowego należy do ścisłego grona współpracowników prezydenta w Białym Domu. Dwa ministerstwa zajmujące się sprawami sił zbrojnych należą do największych: Departament Obrony oraz Departament ds. Weteranów. Ten pierwszy ma do dyspozycji Departament Armii, Departament Sił Powietrznych, Departament Marynarki, Kolegium Połączonych Szefów Sztabów oraz wywiad.

Na uwagę zasługuje ścisła, choć zawierająca elementy ostrej rywalizacji, współpraca Departamentu Obrony i Stanu, obecnie realnie i symbolicznie potwierdzona przez nominację Michaela Pompeo na sekretarza stanu. W globalnej polityce Stanów Zjednoczonych zatarł się podział na politykę międzynarodową i bezpieczeństwo narodowe. Współpraca wyznaczona przez pakt polityczno-wojskowe jest oczywista i w dużej mierze oznacza także koordynację działań wojskowych (np. w Pakcie Północnoatlantyckim). Prezydentura Trumpa różni się zasadniczo od poprzednich (np. cichą regułą jest zakaz zatrudniania w administracji ludzi z ośrodków eksperckich; w ten sposób została podważona zasada „drzwi obrotowych”). Jeśli porównamy ją z rządami demokratów za czasów Billa Clintona, to zauważymy bardzo istotne różnice. Wysoki poziom zaufania do wiedzy i zdolności politycznych wojskowych wobec awersji i nieufności administracji Clintona. Wojskowi obok przedstawicieli biznesu tworzą istotną grupę obecnej elity władzy, która ulega stałym zmianom, czasami wywołanymi reakcją na ludzi pokroju Johna Flynna czy Johna Kelly’ego, jednak znaczenie wojskowych wzrosło znacząco. I znowu o ile Obama sięgał po doradców ds. bezpieczeństwa narodowego z ośrodków eksperckich, to Trump chętnie sięga po wojskowych (przynajmniej do czasu nominacji Johna Boltana). Ta tendencja dotyczy także służb specjalnych (*intelligence community*). Szczególnie interesujące są w tym względzie rozporządzenia prezydenckie (*presidential orders*), zwłaszcza te, które są pokłosiem decyzji SN w sprawie prezydenckich prerogatyw dotyczących zwalczania terroryzmu.

Codzienny nadzór nad siłami zbrojnymi sprawuje Departament Stanu. Jego częścią jest Dowództwo Połączonych Sił Zbrojnych powołane ustawą o bezpieczeństwie narodowym z 1947 r. Znamienny jest stały wzrost znaczenia Kolegium Połączonych Szefów Sztabów. Widać to wyraźnie w czasie obecnej prezydentury Trumpa, chociaż jest to trwała tendencja wynikająca nie tylko z osobowości dowódców, ale również z przygotowania organizacyjnego. Wojskowi biurokraci w strukturze Komitetu są lepiej zorganizowani, bardziej skuteczni niż cywilni urzędnicy Departamentu Obrony. Dobrym tego przykładem jest Joint Requirements Oversight Council, który

skupia zastępców szefów sztabów oraz pod przewodnictwem wiceprzewodniczącego Komitetu ustala harmonogram działań dotyczących potrzeb wojska. Jest statutowym ciałem doradczym przewodniczącego Kolegium. Rada jest najważniejszym ciałem rozstrzygającym o zakupach broni i strukturze sił zbrojnych, zajmuje się planowaniem strategicznym, ustala doktrynę wojskową. Ponadto JCS ma swojego przedstawiciela działającego poza departamentem, który bierze udział w procesie podejmowania decyzji państwowych zapadających w gremiach skupiających kilka departamentów. W ten sposób siły zbrojne mogą formułować wnioski odrębne od oficjalnego stanowiska departamentu. Utrzymują również biuro łącznika z Kongresem i innymi urzędami.

Zmienia się również rola przewodniczącego Kolegium. Wykonuje on nie tylko funkcje wojskowe, ale także publiczne i polityczne. Na oddzielną uwagę zasługuje jego udział w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa narodowego i polityki międzynarodowej, odzwierciedlający wzrastającą rolę JCS w szeroko pojętej sferze publicznej i w relacjach międzynarodowych. Kronika międzynarodowych wizyt gen. J. Dunforda (także spotkań z cywilnymi urzędnikami wysokiego szczebla innych krajów) jest tego wystarczającą egzemplifikacją.

Na odrębną uwagę zasługuje Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Struktura Rady i jej skład jest regulowany dyrektywą prezydenta (*National Security Presidential Memorandum*). Zgodnie z memorandum z 4 kwietnia 2017 r. na obrady Rady zostali zaproszeni przewodniczący Kolegium Połączonych Szefów Sztabów oraz dyrektor Wywiadu Narodowego. Stałą pracą RBN przewodniczy — w ramach tzw. *Principals Committee* — doradca ds. bezpieczeństwa narodowego. Pełniąc tę funkcję, występuje on raczej jako koordynator prac najwyższych urzędników państwowych. Ma on jedną naturalną przewagę — bezpośredni i stały kontakt z prezydentem. Nic lepiej nie oddaje sytuacyjnej dynamiki relacji polityków z wojskowymi niż ostatnie perturbacje w RBN, które były także wynikiem starcia osobowości. W ciągu dwóch lat prezydent Trump zmienił doradcę już czterokrotnie. Trzema pierwszymi jego doradcami byli wojskowi: gen. M. Flynn, K. Kellogg, R. McMaster. Dopiero czwarty, J. Bolton, jest cywilem.

R o l a o ś r o d k ó w e k s p e r c k i c h. Proces wyprowadzania wiedzy wojskowej poza wojsko sprawił, że powstały ośrodki eksperckie (*think tank*) z dobrą i szczegółową wiedzą techniczną na temat spraw wojskowych. Część z nich ściśle współpracuje z siłami zbrojnymi, inne zajmują się analizą polityki bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Powstanie dużej liczby tego rodzaju ośrodków jest niewątpliwie efektem ubocznym procesu profesjonalizacji wojska. W związku z długo obowiązującą zasadą „drzwi obrotowych” w ośrodkach analitycznych i eksperckich pracują politycy i wojskowi. Duża część z nich ma jednak ustalony profil polityczny, co sprawia, że wiedza ekspercka może być wykorzystana jako element kontroli nad sferą militarną w momencie przejęcia władzy przez drugą partię. Zwyczajowo głos ekspertów jest brany pod uwagę w dyskusji nad kandydaturami na centralne godności publiczne. Przykładowo 10 stycznia 2017 r. przed senacką Komisją

ds. Sił Zbrojnych wystąpiła Kathleen Hicks, pierwszy wiceprezydent Center for Strategic and International Studies [dalej: CSIS]. Senat kontroluje nominacje 2,5 tys. urzędników federalnych. W ramach kontroli cywilnej nad wojskiem prowadzi poprzez komisję przesłuchanie kandydatów m.in. na urząd sekretarza obrony i dyrektora CIA. W procesie selekcji kandydatów bierze się pod uwagę opinię różnych środowisk. Hicks wygłosiła oświadczenie, że w warunkach demokracji amerykańskiej nominacja gen. Mattis na sekretarza obrony byłaby naruszeniem zasad kontroli cywilnej. Według Hicks sytuacja polityczna Stanów Zjednoczonych nie uprawniała do naruszenia zasady prawnej i zwyczaju siedmioletniej karencji od odejścia ze służby wojskowej do godności publicznej.

W warunkach amerykańskich nie wolno zapominać o III sektorze. Rozliczne inicjatywy obywatelskie oraz wiele ośrodków eksperckich wykonują funkcję tzw. *watch-dogs*, wychwytyjąc anomalie i niekorzystne procesy społeczne w określonym obszarze. Należy też zwrócić uwagę na poziom wiedzy fachowej, jaki prezentują eksperci niektórych z tych ośrodków. Tak jest w przypadku raportów i analiz CSIS, Brookings Institution czy Hoover Institute. Heritage Foundation publikuje coroczny, bardzo oczekiwany raport dotyczący stanu amerykańskich sił zbrojnych. Raport *2017 Index of U.S. Military Strength. Assessing America's Ability to Provide for the Common Defense* jest ciekawy nie tylko ze względu na ustalenia, obnażające zaniedbania w siłach zbrojnych, ale także dlatego, że wywołał ożywioną debatę publiczną na temat kondycji i miejsca amerykańskich sił zbrojnych w amerykańskim społeczeństwie. Niewątpliwie wywarł istotny wpływ na duży wzrost budżetu na siły zbrojne.

2. Zmiany współczesne

Wobec trwałości instytucji republikańskich w dzisiejszych Stanach Zjednoczonych cywilną kontrolę nadal określa dynamika sytuacji — po konfliktach następuje czas uspokojenia. Na sytuację znacząco wpływają osobowości zarówno polityków cywilnych, jak i dowódców wojskowych. Aktualne kwestie bezpieczeństwa i obronności zmieniają charakter relacji. Negocjacje i konsultacje nie likwidują napięć i sporów. Jednocześnie relatywnie zmienia się znaczenie sfery militarnej w zakresie ustalania polityki państwowej i podczas podejmowania decyzji politycznych. Nadal jednak to Kongres i prezydent ustanawiają ład prawny, decydują o sprawach wojny i pokoju i dostosowują siły zbrojne do dyktatu prawa i cywilnej kontroli.

Obecna sytuacja znacząco różni się od historycznej w kilka aspektach.

Po pierwsze, siły zbrojne są dzisiaj zwartą całością. Pozwala to wojskowym skutecznie kształtować decyzje władz cywilnych jak również sprzeciwiać się im i je blokować. W przeszłości poszczególne rodzaje sił zbrojnych były wewnętrznie podzielone lub nawet działały w opozycji do siebie (np. przy kształtowaniu budżetu). Większość konfliktów między sferą cywilną a wojskiem powstawała w wyniku rywalizacji wewnętrznej w wojsku, wynikającej z określenia roli, misji, budżetu lub wprowadzania nowych systemów uzbrojenia. Jeszcze Huntington i Janowitz w połowie XX w. sugerowali, aby sił zbrojnych nie traktować jako jednorodnej całości. Dzisiaj sytuacja biurokracji wojskowej oraz generalnie sił zbrojnych jest odmienna.

Po drugie, wiele zagadnień w sferze polityki państwowej wykracza poza wąsko pojmowane kwestie obronności oraz interesy sił zbrojnych i dotyczy zagadnień bezpieczeństwa narodowego, a nawet polityki zagranicznej. W niektórych kwestiach sprawy wojskowe wpływają na charakter i system wartości amerykańskiego społeczeństwa. Wojna kulturowa w narodzie amerykańskim jeszcze bardziej sprawę komplikuje.

Po trzecie, w ostatnim okresie znacząco ewoluuje rola dowódców wojskowych. Porzucają oni rolę doradców lub obrońców określonej sprawy, którą załatwia się jedynie poprzez przetargi w obrębie biurokracji (zwłaszcza władzy wykonawczej). Korpus oficerski, a zwłaszcza generałowie i admirałowie, wypełniają coraz więcej ważkich funkcji publicznych. Kilka przykładów pozwoli zilustrować tę tezę. Wielu generałów publicznie zabrało głos na temat racjonalności podpisania przez Stany Zjednoczone traktatu zabraniającego używania min lądowych. Brali oni również udział w dyskusji na temat sensowności operacji wojskowej na Bałkanach. Sprzeciw wobec udziału Stanów Zjednoczonych wobec ustanowionego Międzynarodowego Sądu Karnego był decydujący (warto przypomnieć, że obecny doradca ds. bezpieczeństwa narodowego za swoje główne osiągnięcie uznał negatywną decyzję władz amerykańskich w tej sprawie). Wojskowi swoimi publicznymi wypowiedziami próbują wpłynąć na rozstrzygnięcia Kongresu i decyzje prezydenta, co już nie jest lobbieniem politycznym, ale kształtowaniem opinii społecznej poprzez aktywny udział w dyskursie publicznym.

Czy jest to odpowiedź na rozziew między wartościami reprezentowanymi przez wojsko a społeczeństwem amerykańskim, między siłami zbrojnymi a liberalnymi mediami? Problem dotyczy głębszych przemian społeczeństwa amerykańskiego. Jak zauważa Richard Kohn, ten zwrot w stronę rosnącej polityzacji może być powstrzymany, jeśli cywile zaczną traktować siły zbrojne z sympatią. Do tego trzeba także rosnącej wiedzy elit społecznych, zwłaszcza elit rządzących, na temat funkcjonowania wojska.

Na istotną zmianę wskazuje także liczba publicznych wystąpień wojskowych oraz ich wpływ na wybór tematów i natężenie debaty publicznej. Można wręcz mówić o wyręczaniu cywilów w wielu kwestiach publicznych, a nawet o naruszaniu cywilnej kontroli nad wojskiem. Symptomy erozji tych tradycyjnych form kontroli stały się widoczne już za czasów Clintona, a obecnie mają one wymiar strukturalny. Przywołane badania Triangle Institute for Security Studies zawierały także pytanie, czy w określonych okolicznościach wojskowy może pominąć polecenia władzy cywilnej, na które nie wyraża zgody, i 68% badanych odpowiedziało pozytywnie (zawsze, w większości, czasami).

Wreszcie czwarta przyczyna. Dzisiaj starsi oficerowie stoją na czele permanentnej, potężnej i skomplikowanej biurokracji wojskowej, która nie przestaje działać w czasach pokoju. Te wysoko profesjonalne siły, odseparowane na co dzień od kultury świata cywilnego, zostają uwikłane w światową politykę, a za sprawą swojej skuteczności stają się niezbędne (nawet w codziennej praktyce) do realizowania amerykańskiej polityki międzynarodowej, a nawet do urzeczywistniania celów amerykań-

skiego państwa w polityce światowej. Szczególnie wzrasta zakres decyzji politycznych w sferze bezpieczeństwa narodowego lub użycia sił zbrojnych poza granicami kraju. Ta grupa interesu jest potężniejsza, aktywniejsza w przetargach biurokratycznych, bardziej zorientowana politycznie i ideologicznie. Wyznacza sobie jasne cele i przez to staje się bardziej wpływowa niż była kiedykolwiek przedtem w historii narodu amerykańskiego.

Pod koniec XX w. Sam Sarkosian, bardzo opiniotwórczy pułkownik wojsk lądowych i politolog, oraz James Webb, były sekretarz marynarki, publicznie wezwali wojskowych dowódców do aktywnego udziału w debatach na temat bezpieczeństwa narodowego. Ich apel, aby wojskowi stali się aktywnymi uczestnikami życia publicznego jako strona sporu, zamiast występować jedynie w roli doradców władzy cywilnej, spotkał się z gorącym przyjęciem samych wojskowych. Ten zapal, aby kształtować i realizować politykę państwową, niesie ze sobą zagrożenia dla sił zbrojnych i dla cywilnej kontroli nad wojskiem. Równowaga między sferą cywilną a militarną wynika z właściwej obsady kierowniczych stanowisk we władzy wykonawczej i w komisjach Kongresu. Pytaniem otwartym jest, czy delegowanie większych uprawnień na sekretarza obrony gen. Mattisa przez prezydenta w istotny sposób zakłóca relacje między obiema sferami. Na pewno zdefiniowanie celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego w dokumencie podstawowym z grudnia 2017 r. jest sposobem na przywrócenie równowagi. W strategii bezpieczeństwa narodowego ustalono kierunki działania oraz warunki brzegowe funkcjonowania sił zbrojnych, w tym użycia sił zbrojnych w skali regionalnej i globalnej. Niemniej jednak głosy wielu środowisk ukazują skalę obaw o utratę kontroli władz cywilnych nad siłami zbrojnymi. Te obawy są wyrażane nawet w środowiskach republikańskich.

V. KONKLUZJE

1. Narastają wątpliwości dotyczące przyszłości cywilnej kontroli nad wojskiem (pojawia się nawet termin „erozja kontroli cywilnej”).

2. Istnieje „logika” działania amerykańskiego imperium, rośnie rola wojska w podejmowaniu decyzji politycznych na szczeblu federalnym i stanowym.

3. Przybiera na sile dyskusja społeczna, także w obrębie świata akademickiego, na temat „militaryzacji” społeczeństwa amerykańskiego.

4. Istotną kwestią staje się poziom zaangażowania amerykańskich sił zbrojnych w utrzymaniu porządku międzynarodowego, w operacjach zewnętrznych, a także roli Stanów Zjednoczonych w takich paktach polityczno-wojskowych, jak Pakt Północnoatlantycki.

5. Cywilna kontrola nad centralnymi i regionalnymi strukturami wojska jest problematyczna.

6. Praktyka polityczna rozstrzygnie o zakresie kontroli cywilnej nad wojskiem — szczególne znaczenie ma „wojna kulturowa” w społeczeństwie amerykańskim.

7. Znacząco zwiększyły się znaczenie i rola wojskowych w administracji prezydenta Trumpa.

8. Wojsko, wspomagane przez sektor militarny, odgrywa znaczącą rolę jako grupa interesu i lobby polityczne w przetargach politycznych.

9. Następuje wzrost znaczenia wojska w określaniu strategii bezpieczeństwa narodowego i decyzji politycznych generalnie.

10. Coraz bardziej oczywisty staje się narastający wpływ wojska na realizowanie polityki wewnętrznej i zagranicznej.

Tomasz Żyro*

* **Prof. dr hab. Tomasz Żyro**, Uniwersytet Warszawski, Instytut Nauk Politycznych, tzyro@uw.edu.pl

BIBLIOGRAFIA

- Bacevich A.J., *The New American Militarism. How American Are Seduced by War*, Oxford University Press, New York 2005.
- Corbett S., Davidson M.J., *The Role of the Military in Presidential Politics*, 58 Parameters (2010).
- Cunliffe M., *Soldiers and Civilians: The Martial Spirit in America, 1775–1865*, Little, Brown, New York 1968.
- Doubler M.D., *I Am The Guard: A History of the Army National Guard, 1636–2000*, United States. National Guard Bureau.
- Ferguson N., *Kolos. Cena amerykańskiego imperium*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2010.
- Gerstein D., *Is America Losing Civilian Control of the Military?* „The National Interest”, 27 VII 2017.
- Janowitz M., *The Professional Soldier. A Social and Political Portrait*, Glencoe, Free Press 1960.
- Kohn R.H., *The Erosion of Civilian Control of the Military in the United States Today*, „Naval War College Review” 2018, t. 55, nr 3.
- Langston T.S., *Uneasy Balance: Civil-Military Relations in Peacetime America Since 1783*, John Hopkins University Press, Baltimore and London 2003.
- Lupton D.I., *Reexamining Reputation for Resolve: Leaders, States, and the Onset of International Crises*, „Journal of Global Security Studies” 2018, t. 3, nr 2, <https://doi.org/10.1093/jogss/ogy004>.
- Luttwak E.N., *The Pentagon and the Art of War*, Simon & Schuster, New York 1984.
- Policy Expertise in Contemporary Democracies*, red. S. Brooks, P. Stasiak, T. Żyro, Ashgate, Farnham 2012.
- Rovere R., Schlesinger A.M. Jr., *General MacArthur and President Truman: The Struggle for Control of American Foreign Policy*, Transaction Books, New Brunswick, New York 1992 (reprint).
- Stevenson Ch.A., *Bridging the Gap between Warriors and Politicians paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Atlanta, Georgia, 2–5 IX 1999.*

Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security, red. P.D. Feaver, R.H. Kohn, MIT Press, Cambridge 2001.

The Chairmanship of the Joint Chiefs of Staff, 1949-2016, revised and updated by Nathan S. Lowrey, Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Washington 2016.

The Oxford Companion to American Military History, red. J.W. Chambers II, Oxford University Press, Oxford 1999, <https://doi.org/10.1093/acref/9780195071986.001.0001>.

The Princeton Encyclopedia of American Political History, red. M. Kazin, R. Edwards, A. Rothman, Princeton University Press, Princeton 2010, 2 t., <https://doi.org/10.1515/9781400833566>.