

IZVRŠNA PROTIV ZAKONODAVNE VLASTI: VOJNE OVLAŠTI AMERIČKOG PREDsjedNIKA I KONGRESA U SUVREMENOME MEĐUNARODNOM OKRUŽENJU

Sandro Knezović  <https://orcid.org/0000-0002-3330-9392>

Znanstveni savjetnik
Institut za razvoj i međunarodne odnose, Zagreb

E-mail: sandro@irmo.hr

Ante Zrile  <https://orcid.org/0000-0003-0040-5051>

Doktorski kandidat
Fakultet političkih znanosti
Sveučilište u Zagrebu

E-mail: ante.zrile@fpzg.hr

<https://doi.org/10.20901/an.22.02>
Pregledni rad
Zaprimljeno: 24. 3. 2025.
Prihvaćeno: 6. 6. 2025.

Sažetak Rad prikazuje formalne ovlasti koje zakonodavni okvir Sjedinjenih Američkih Država propisuje zakonodavnoj i izvršnoj vlasti u pitanjima vojnih ovlasti. Fokusrajući se na administracije posljednja četiri američka predsjednika, autori pokušavaju dati odgovor na pitanje je li njihovo vojno djelovanje bilo u skladu s Rezolucijom o ratnim ovlastima iz 1973. i Dopuštenjima za upotrebu vojnih snaga iz 1991., 2001. i 2002. Uzimajući u obzir posljedice razvoja (vojne) tehnologije na promjene načina ratovanja i interpretacije raznih oblika vojnih sukoba, ovaj članak poseban naglasak daje na istraživanje odnosa dviju grana vlasti u suvremenom dobu. U radu se analiziraju formalne nadležnosti koje predsjedniku propisuje američko zakonodavstvo kao vrhovnom zapovjedniku oružanih snaga te Kongresu kao zakonodavnom tijelu kojem je zadaća biti protuteža predsjedniku. Kroz tri teorije vojnih ovlasti analiziraju se vojna djelovanja četiri američka predsjednika te njihov odnos s Kongresom. Zaključno, autori donose smjernice za koje smatraju da bi američko zakonodavstvo trebalo uključivati kako bi zakonodavna vlast odnose moći u procesu vojnog djelovanja vratila u ravnotežu, kako je izvorno zamišljeno.

Ključne riječi Rezolucija o ratnim ovlastima, Ovlaštenje za upotrebu vojnih snaga, suvremena tehnologija, ravnoteža moći, vojne ovlasti, teorija vojnih ovlasti

Uvod

Ustav Sjedinjenih Američkih Država propisuje da je predsjednik države vrhovni zapovjednik oružanih snaga SAD-a. Čin vrhovnog zapovjednika ovlašćuje ga da otkloni svaku vojnu prijetnju Sjedinjenim Državama te da upravlja vojnim snagama. Ustav također propisuje da Kongres jedini ima isključive ovlasti proglašenja rata

(Kos-Stanišić, 2000: 119; Yoo, 1996: 171). Predsjednik ima ovlast upravljanja vojnim snagama nakon proglašenja rata, a Kongresu ostaje mogućnost uskrate financiranja vojske kao sredstvo protuteže. Predsjednik može uložiti veto na odluku Kongresa o proglašenju rata, kao i na svaki drugi zakonodavni prijedlog, a Kongres može dvo-trećinskom većinom nadglasati veto predsjednika. Očevi utemeljitelji pribijavali su se uzurpacije vojnih moći od strane jedne grane vlasti koja bi potaknuta partikularnim interesima mogla negativno utjecati na vanjsku politiku i diplomaciju Sjedinjenih Država (Yoo, 1996: 174). Stoga, poučeni iskustvom europskih država, u kojima su sve ovlasti vanjske politike i vojske bile u rukama monarha, odlučili su se za koncept kolektivnog odlučivanja između Kongresa i predsjednika (Fisher i Adler, 1998: 6; Haas, 2017: 238). Ustavna podjela vojnih ovlasti stoga onemogućuje jednoj grani vlasti potpunu kontrolu nad oružanim snagama u mirnodopskom razdoblju.

Kongres je u svojoj povijesti proglasio rat svega pet puta: u Anglo-američkom ratu, Američko-meksičkom ratu, Španjolsko-američkom ratu te Prvome i Drugome svjetskom ratu (Yoo, 1996: 177; Haas, 2017: 241). Nakon Drugoga svjetskog rata predsjednici sve češće koriste diskrecijsko pravo korištenja vojnih snaga koje upućuju u misije ili ratove bez odobrenja Kongresa (Bowles i McMahan, 2014: 388). Predsjednik Harry Truman koristio je vojne snage da bi se uključio u Korejski rat, John F. Kennedy naredio je blokadu Kube, a Lyndon Johnson poslao je vojsku u Južni Vijetnam da bi zaustavio napredovanje Sjevernog Vijetnama. Stoga je Kongres, poučen američkim vojnim angažmanom u Vijetnamu koji je trajao više od desetljeća, odlučio ponovno preuzeti kontrolu u svoje ruke kako bi vratio vojne ovlasti u sustav ravnoteže. Iz te inicijative proizašla je 1973. Rezolucija o ratnim ovlastima (*War Powers Resolution*) (Vance, 1984: 80; Deren-Antoljak, 1992: 66).

Međutim, suvremena praksa izvršne vlasti pokazuje tendenciju fleksibilnog tumačenja tih ovlasti, osobito u kontekstu promjenjive prirode prijetnji i ratovanja. Klasične ustavno-pravne definicije rata, poput one koju iznosi Charles L. Black – prema kojoj svaka značajna i kontinuirana upotreba vojne sile predstavlja rat, bez obzira na formalnu deklaraciju (Black 1974, 19) – i dalje čine temelj razumijevanja ustavne ravnoteže moći. Ipak, njihova primjena suočava se s ozbiljnim izazovima u eri *cyber*-ratovanja, autonomnih borbenih sustava, hibridnih prijetnji i terorizma.

Pojava globalnog terorizma, osobito nakon napada 11. rujna 2001., otvorila je prostor za znatnu ekspanziju predsjedničkih ratnih ovlasti pod opravdanjem zaštite nacionalne sigurnosti. Kako ističe Đorđe Gardašević, tzv. *egzekutivni unilateralizam* manifestira se kroz zaobilaznje Kongresa i oslanjanje na široko formilirane ovlasti iz Dopuštenja za upotrebu vojnih snaga (AUMF) koje predsjedniku omogućuju gotovo neograničenu diskreciju u definiranju i vođenju „rata protiv terorizma” (Gardašević 2008, 87–88). Terorizam se tako konstruira ne samo kao sigurnosna prijetnja već kao pravna kategorija koja omogućuje trajnije izvanredno stanje, čime se dodatno narušava ustavna ravnoteža. Popović i Puljić ističu kako je trajno izvanredno stanje u američkoj politici oblikovalo cijelu generaciju istinskih vjernika u izvršnu vlast, bez obzira na njihovu političku pripadnost. Predsjednik Lyndon B. Johnson pokrenuo je „rat protiv siromaštva”, Richard Nixon „rat protiv kriminala” i „rat protiv droga”, Jimmy Carter „rat protiv potrošnje energije”, George W. Bush „rat protiv terorizma”, dok je u novije vrijeme pokrenut „rat protiv bolesti” za vrijeme pandemije koronavirusa. Svrha ovih ratova otvorenog tipa (bez jasno izraženog cilja kojim bi on bio uspješno okončan) je diskurzivna mobilizacija javnosti u podršku normalizaciji izvanrednih ovlasti, što omogućuje ostvarivanje političkih interesa pod diskursom rata (Popović i Puljić, 2023: 28).

Slično Gardaševiću argumentira i Davor Lapaš, koji upozorava da se rat protiv terorizma u praksi koristi kao pravni okvir za izvođenje vojnih operacija koje se formalno ne nazivaju ratom, ali po svojoj naravi proizvode sve pravne i političke posljedice ratnog djelovanja (Lapaš 2006, 224). Time se potvrđuje obrazac u kojem izvršna vlast redefinira pojam rata, dok Kongres sve češće biva isključen iz odlučivanja o upotrebi sile. U tom kontekstu, čak i kada se ne koristi konvencionalna vojna sila, predsjednici opravdavaju vojno djelovanje kao dio šire borbe protiv terorizma, što dodatno slabi nadzor zakonodavne vlasti nad upotrebom vojne sile.

U svjetlu gore obrazloženog, autori u ovom radu analiziraju djelovanje suvremenih američkih predsjednika (21. stoljeće) – Busha (2001. – 2009.), Obame (2009. – 2017.), Trampa (2017. – 2021.) i Bidena (2021. – 2025.) – te njihov odnos s Kongresom u pitanjima vojnih ovlasti kroz tri teorije vojnih ovlasti. Prikazuju odnos zakonodavne i izvršne vlasti od kraja Drugoga svjetskog rata do 2025. godine. Tri proučavane teorije vojnih ovlasti temeljni su koncepti koji su proizašli iz proučavanja sustava ravnoteže vlasti u Sjedinjenim Državama u pitanjima vojnih ovlasti. Ovaj teorijski okvir je univerzalan i može se primijeniti i u analizi odnosa snaga između zakonodavne i izvršne vlasti i prilikom kreiranja drugih javnih politika koje su u nadležnosti savezne vlasti.

Rad odgovara na pitanje u kojoj mjeri američka zakonodavna i izvršna vlast djeluju u skladu sa zakonodavnim ovlastima u pitanjima vojnih ovlasti u suvremenoj međunarodnoj okruženju (21. stoljeće), posebno uzimajući u obzir utjecaj tehnološkog napretka na vojno djelovanje i njegovo pravno određenje, te kako bi se postojeći pravni okvir trebao reformirati s ciljem ponovne uspostave ravnoteže među ovim granama vlasti.

Drugi dio rada donosi pregled teorijskih pristupa koji se bave odnosima između izvršne i zakonodavne vlasti u pitanjima vojnih ovlasti, a treći se bavi kontekstualnim prikazom zakonodavnog okvira koji definira odnos ovih dviju grana vlasti u vojnim ovlastima. Četvrti dio rada analizira vojna djelovanja četiriju suvremenih predsjedničkih administracija te prikazuje kako je Kongres donosio odluke u skladu s predsjednikovim djelovanjem. Kako bi se naglasila presudna važnost utjecaja tehnološkog razvoja na promjene u suvremenim oružanim sukobima koje generiraju potrebu za regulatornom rekonceptualizacijom fenomena u fokusu istraživanja, peti dio rada analizira utjecaj nove tehnologije na moderne sukobe te prikazuje pravne nedostatke u američkom zakonodavstvu u pitanju vojnih ovlasti, koje nije pratilo spomenuti tehnološki razvitak. Zaključno, autori donose prijedloge u svrhu izmjene zakonodavnog okvira u cilju postizanja ponovne ravnoteže u odnosu izvršne i zakonodavne vlasti u pitanjima vojnih ovlasti.

U ovom istraživanju korištene su metode dokumentarne i teorijske analize, komparativna analiza predsjedničkih praksi te normativna analiza zakonodavnog okvira. Primjenom kvalitativne tematske analize interpretirani su podaci iz zakonodavnih izvora, političkih dokumenata i znanstvene literature kako bi se ispitala sukladnost vojnih intervencija s važećim pravnim normama te teorijski utemeljio odnos između zakonodavne i izvršne vlasti.

Teorijski okvir

Pri pisanju američkog Ustava, očevi utemeljitelji imali su na umu britanskog monarha koji je jedini imao ovlasti proglašenja rata i mira. Poučeni iskustvom tiranije kralja, željeli su kreirati snažnu izvršnu vlast koja će u svojim ovlastima ipak biti

ograničena utjecajem zakonodavnog tijela. Stoga je usvojen model podjele i ravnoteže vojnih ovlasti u kojem Kongres jedini ima pravo proglašenja rata, dok predsjednik ima sve ovlasti upravljanja vojnim snagama nakon što je nastupilo ratno stanje (Schlesinger, 1973: 28). No ovakav model ne ograničava predsjednika da upotrebljava vojne snage u obrambene svrhe ako je izvršen napad na Sjedinjene Države, već ga ograničava da samoinicijativno odvede državu u rat. U slučaju samoobrane ne može postojati ograničenje, jer je nemoguće predvidjeti opseg nužnosti obrane nacionalne sigurnosti (Schlesinger, 1973: 29). Prijetnje sigurnosti države su mnogobrojne i stoga nije moguće ograničiti ovlasti obrane države. Ova je ovlast ključna zato što Kongres ne zasjeda kontinuirano, stoga je nužno ovlastiti predsjednika da odgovori na napad i bez odobrenja zakonodavnog tijela.

Iz ovakvog poimanja vojnih ovlasti proizašla je teorija primata izvršne vlasti, čiji zagovornici tvrde da Ustav predsjedniku daje isključivu ovlast upravljanja vojnim snagama, te da je svako drugo djelovanje od strane Kongresa ograničavanje njegove vladavine kao vrhovnog zapovjednika oružanih snaga. Jedan od glavnih predstavnika te teorije je John Yoo, koji je kritizirao tumačenja da Kongres jedini može dati dozvolu predsjedniku za vojnim djelovanjem. Yoo smatra da predsjednik ima inicijativu u vojnim djelovanjima, dok Kongres ima ovlasti financijske kontrole nad djelovanjem. Time je zakonodavno tijelo zapravo sudac koji odlučuje je li vojno djelovanje predsjednika opravdano – ako jest, onda će nastaviti financijski podržavati predsjednikovo djelovanje, a ako nije, onda će mu uskratiti novčana sredstva (Yoo, 2002: 1640). Predsjednikova vojna inicijativa proizlazi iz ustavnih ovlasti kreiranja vanjske politike i kontrole nad vojskom, ali je on ograničen činjenicom da od Kongresa redovito mora tražiti financiranje. Ustavna klauzula o proglašenju rata od strane zakonodavnog tijela ne ograničava predsjednikove ovlasti u korist Kongresa, već daje zakonodavcima pravnu ulogu u procesu odlučivanja (Yoo, 1996: 295).

U ranoj povijesti Sjedinjenih Država, čak i predsjednici koji su uzurpirali gotovo svu vlast u svojim rukama, poput Andrewa Jacksona, prepuštali su Kongresu odluke u situacijama koje su predstavljale prijetnju ratom (Schlesinger, 1973: 56). Tek nakon Drugoga svjetskog rata predsjednici postaju sve slobodniji u odlučivanju o upotrijebi vojnih snaga, prvo sudjelovanjem u Korejskom, a zatim i u Vijetnamskom ratu. Novi institucionalni okviri nastali po završetku Drugoga svjetskog rata, poput Ujedinjenih naroda i Sjevernoatlantskog saveza, dali su predsjedniku mogućnost korištenja vojnih snaga bez odobrenja Kongresa jer su se pozivali na međunarodne sporazume. Tako je predsjednik Truman 1950. uputio zračne i kopnene snage u pomoć Južnoj Koreji u obrani granice na 38. paraleli, sukladno odluci Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda (Fisher, 2007: 161). Iako zakon kojim je propisano sudjelovanje Sjedinjenih Država u Ujedinjenim narodima zahtijeva odobrenje oba doma Kongresa za sudjelovanjem vojnih snaga u misijama UN-a, to nije spriječilo Trumana da nastavi djelovanje u Koreji i bez suglasnosti zakonodavnog tijela (Fisher, 2007: 162). Isto tako, predsjednik Clinton upotrebljavao je vojne resurse za sudjelovanje u misijama NATO-a u Bosni i Hercegovini (Yoo, 1996: 298). Nakon Drugoga svjetskog rata, većina predsjednika unilateralno je odlučivala o korištenju vojnih snaga, uglavnom bez konzultacija s Kongresom.

Yoo također tvrdi da je nakon Drugoga svjetskog rata Kongres samoinicijativno prepustio veće ovlasti predsjedniku, uglavnom ne uskraćujući financiranje vojnog djelovanja. Tijekom hladnog rata predsjednici su poduzimali vojne operacije za koje su smatrali da su u skladu s nacionalnim sigurnosnim interesima u inozemstvu. Ta

djelovanja iziskivala su znatne financijske, materijalne i ljudske resurse koje je jedino Kongres mogao podržati. U svim slučajevima Kongres je odobrio financiranje vojnog djelovanja, istovremeno prigovarajući da predsjednik nema ovlasti samoinicijativno djelovati (Yoo, 1996: 296). Nakon završetka hladnog rata, predsjednici su nastavili djelovati bez odobrenja Kongresa, posebno nakon terorističkih napada na Sjedinjene Države 2001. godine (Yoo, 2002: 1684).

Druga teorija poimanja vojnih ovlasti nazvana je teorijom kongresne nadmoći, čiji je najistaknutiji predstavnik Louis Fisher. U svome najznačajnijem djelu, on tvrdi da Ustav jedino Kongresu daje ovlasti započinjanja vojnog djelovanja, što uključuje proglašenje ratnog stanja, ali i bilo koju drugu oružanu silu (Fisher, 2013: 23). U svome ranijem radu ističe kako je dramatičan prekid s postojećim modelima vlasti u Europe bila jasna namjera ustavotvoraca, posebno onima koje je imala Velika Britanija, u kojoj su monarsi imali svu vlast vojnog djelovanja isključivo u svojim rukama (Fisher i Adler, 1998: 6). Da bi se razumjela namjera očeva utemeljitelja, potrebno je i proučiti njihove govore s ustavne konvencije gdje ih se većina zalagala upravo za ovaj model. Ipak, napravljena je distinkcija između proglašenja rata i ratovanja u obrambenom smislu. Predsjedniku je dana ovlast unilateralnog djelovanja u slučaju napada na Sjedinjene Države jer takve hitne situacije zahtijevaju brzo odlučivanje koje može donijeti samo pojedinac. Zakonodavno tijelo je sporo i podrazumijeva dugu i iscrpnu deliberaciju pri donošenju odluka te takvo odlučivanje nije prikladno u hitnim situacijama (Fisher i Adler, 1998: 8). Stoga ovaj model savršeno djeluje samo u zaustavljanju pojedinca na čelu države da vođen partikularnim interesima djeluje samoinicijativno.

Nadmoć Kongresa vidljiva je i u usvajanjima zakona ili zakonskih amandmana kojima je zabranjeno slanje snaga u vojno djelovanje u inozemstvu. Tako je tijekom Vijetnamskog rata zabranjeno upućivanje kopnenih snaga u Laos i Tajland, a tijekom 1980-ih zabranjeno je slanje vojnih snaga u Nikaragvu (Stevenson, 2007: 33). Kongres također ima zadnju riječ i pri završetku rata, koji uglavnom završavaju međunarodnim mirovnim sporazumima. Za razliku od proglašenja rata koji mora biti usvojen u oba doma, o mirovnom sporazumu odlučuje isključivo Senat kojemu je povjerena zadaća usvajanja međunarodnih sporazuma. Čak i u slučajevima postizanja primirja, bez odluke Kongresa nije moguće postići završetak vojnog djelovanja u inozemstvu. Najpoznatiji je slučaj završetak Prvog svjetskog rata, kada je Senat odbio ratificirati Versajski mirovni sporazum. Tek nekoliko godina kasnije je usvojena rezolucija kojom je naređeno povlačenje američkih snaga iz Njemačke (Stevenson, 2007: 67-69).

Treća teorija, nazvana teorija podijeljenih ovlasti, smjestila se između ove dvije krajnosti i tvrdi da su ratne ovlasti podijeljene između predsjednika i Kongresa. Ona počiva na tekstualizmu, odnosno pravnom tumačenju koje se oslanja na doslovni tekst ustava ili nekog zakona. Michael Ramsey temelji ovu teoriju na tumačenju pojma „objave rata” koje se može odnositi ili na formalnu objavu rata ili započinjanje oružanih napada protiv neprijatelja. Ovo poimanje temelji se na zaključcima Johna Lockea da se rat može objaviti riječima ili djelom (Ramsey, 2002: 1545). Prema ovoj teoriji, Kongres ima mogućnost objave rata na dva načina – službenom objavom i započinjanjem oružanog sukoba. Ova teorija odbacuje primat izvršne vlasti u kojoj predsjednik kreira vanjsku politiku, a time i ratno stanje.

S druge strane, u slučaju napada na Sjedinjene Države, predsjednik ima apsolutno pravo obrane države i za to ne treba tražiti odobrenje Kongresa. Formalna

objava rata očekuje se samo u vrijeme mira, dok napad sam po sebi daje predsjedniku ovlast da odgovori i vodi sukob do njegova završetka. Ramsey također ističe kako se „objava rata” odnosi samo na rat u užem smislu, dok u bilo kojem drugom vojnom djelovanju predsjednik ima slobodu djelovanja. To se odnosi na prijeteće ili provokativne radnje druge strane koje ponekad daju opravdan povod za oružani odgovor koji ne znači rat. Budući da pojam „objave rata” jasno ne obuhvaća i ove mogućnosti, djelovanje u takvim situacijama dijelom je predsjednikovih ovlasti u vanjskim poslovima (Ramsey, 2002: 1547).

U raspravi o ravnoteži snaga u pitanjima vojnih ovlasti primjetan je izostanak sudbene vlasti kao treće grane vlasti u američkom sustavu kočnica i ravnoteža. Izostanak nije slučajna jer su se sudovi ustrajno odbijali uključiti u ovu raspravu. John Yoo smatra i da su ustavotvorci vjerovali da sudjelovanje sudbene vlasti nije ni potrebno zbog strukture koja je nastala u području ratnih ovlasti. Očevi utemeljitelji namjerno su vojne ovlasti ostavili nedorečenima, kako bi zakonodavna i izvršna vlast branile svoje privilegije u odnosu na drugu granu, istovremeno surađujući s drugom stranom kako bi uspješno vodile rat. Time je namjerno usporen proces ulaska u rat. Sudovi stoga nemaju ustavne mjere kojima će oni utjecati na ove odnose i vratiti odnose u Ustavom zamišljenu ravnotežu (Yoo, 1996: 296).

Zakonodavni okvir

Tijekom šezdesetih godina dvadesetog stoljeća Kongres je postajao sve više frustriran unilateralnim djelovanjima predsjednika u pitanjima vojnih ovlasti. Vrhunac je nastao nakon dugogodišnjega iscrpljujućeg rata u Vijetnamu koji je Sjedinjene Države koštao financijski, resursno, ali i u ljudskim životima, da bi završio bez željenog uspjeha. Stoga je Kongres konačno htio stati na kraj predsjednikovoj dominaciji te je 1973. usvojio Rezoluciju o ratnim ovlastima s ciljem onemogućavanja predsjednika da koristi vojne snage bez njihova odobrenja, osim u izvanrednim slučajevima (Vance, 1984: 81; Yoo, 1996: 180; Bowles i McMahan, 2014: 308). Ideja je bila kodificirati namjeru očeva utemeljitelja da o vojnom djelovanju SAD-a moraju kolektivno odlučiti zakonodavna i izvršna vlast. Rezolucijom je zamišljeno da predsjednik može koristiti vojne snage u tri slučaja: (i) da odvrati oružani napad na teritorij Sjedinjenih Država i uzvratiti napad, (ii) da odvrati oružani napad na američke vojne snage koje su stacionirane izvan teritorija SAD-a te (iii) da izbavi ugrožene američke državljane koji su se zatekli u stranim državama (Fisher i Adler, 1998: 2). Rezolucijom je propisano da se predsjednik mora konzultirati s Kongresom prije korištenja vojnih snaga bilo gdje u svijetu. Predsjedniku je također određeno da koristi vojne snage: (i) kada Kongres proglasi rat, (ii) kada Kongres propiše posebne ovlasti za djelovanje te (iii) kada su Sjedinjene Države ili njezine vojne snage napadnute (Vance, 1984: 81; Kongres, 1973). Ako predsjednik koristi vojne snage bez odobrenja Kongresa, ima rok od 48 sati u kojem mora obavijestiti zakonodavce o svom djelovanju. Ako ne dobije odobrenje za daljnje djelovanje, počinje teći rok od šezdeset dana u kojem mora povući vojne snage iz misije. Rok može biti produžen za narednih trideset dana ako predsjednik uvjeri Kongres da je potrebno dodatno vrijeme za sigurno povlačenje (Vance, 1984: 82; Yoo, 1996: 181).

Rezolucija o ratnim ovlastima nije usvojena bez trzavica između zakonodavne i izvršne vlasti. Nakon usvajanja u oba doma Kongresa, predsjednik Richard Nixon (1969. – 1974.) uložio je veto tvrdeći da je ona protuustavna i da ograničava njegove ovlasti. No Kongres je dvotrećinskom većinom u obama domovima uspio nadglasati

predsjednikov veto te je zakon stupio na snagu (Fisher i Adler, 1998: 4). Unatoč tome, Nixon je smatrao da zakon ograničava njegove ustavne ovlasti vrhovnog zapovjednika oružanih snaga te je odbijao djelovati u skladu s njime. Njegovi nasljednici, Gerald Ford (1974. – 1977.) i Jimmy Carter (1977. – 1981.), poučeni iskustvom rata u Vijetnamu, gotovo da i nisu koristili vojne snage za vanjskopolitičko djelovanje. No već je Ronald Reagan (1981. – 1989.) nastavio s politikom korištenja vojnih snaga bez odobrenja Kongresa, koristeći ih u Libanonu, Grenadi, Libiji i Perzijskom zaljevu (Fisher i Adler, 1998: 10). Kasniji predsjednici uglavnom su se pozivali na rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda ili misije NATO-a pri korištenju vojnih snaga, tvrdeći da im one daju mandat u međunarodnim intervencijama bez konzultiranja s Kongresom (Hendrickson, 1998: 247; Burns, 2021: 462). Upravo ovaj problem ističu i Young i drugi u svom djelu *Restoring Balance: An Academic Review of Arguments For and Against the Restriction of Presidential War Powers*, jer se postavlja pitanje jesu li NATO i UN operacije izuzete od odredbi Rezolucije o ratnim ovlastima, odnosno jesu li međunarodne obveze iznad zakonodavnog okvira Sjedinjenih Američkih Država (Young i dr. 2023). Svega jednom je predsjednik SAD-a djelovao sukladno članku 5. NATO saveza, i to nakon terorističkih napada 11. rujna 2001. godine, iz čega su proizašle dvije NATO misije – *Eagle Assist* i *Active Endeavour* (Tetrajs, 2016: 4).

Unatoč tvrdnji gore navedena četiri predsjednika, da Rezolucija ograničava njihove ustavne ovlasti (Yoo, 1996: 181), tekst Rezolucije ističe da namjera zakonodavca nije bila ići u tom smjeru. Upravo suprotno, ideja je bila jasno definirati vojne ovlasti izvršne i zakonodavne vlasti (Vance, 1984: 85). Htjelo se uspostaviti kolektivno odlučivanje o slanju vojnih snaga u međunarodne misije, prisiljavajući predsjednika da se savjetuje s Kongresom prije početka djelovanja. No Kongres nije uspio u svom naumu jer su predsjednici uglavnom obavještavali zakonodavce o djelovanju nakon što su već poslali vojne snage u misiju, a najčešće nisu ni smatrali da imaju ikakve obaveze prema zakonodavnom tijelu (Vance, 1984: 90). Predsjednici Reagan, George H. W. Bush i Bill Clinton obavještavali su Kongres nakon što su poslali vojne snage u misiju, no ni u jednom trenutku nisu tražili od Kongresa bilo kakvo savjetovanje koje je od njih tražila Rezolucija (Yoo, 1996: 182).

Kritičari Rezolucije tvrde da ona u stvarnosti nije ograničila predsjednika u korištenju vojnih snaga bez konzultiranja sa zakonodavcima, već mu je dala potpunu slobodu djelovanja u vremenskom okviru od šezdeset (odnosno devedeset) dana. Treći članak zakona jasno navodi da se predsjednik mora konzultirati s Kongresom kada to okolnosti zahtijevaju, ali nije jasno definirano što to podrazumijeva. Stoga Fisher i Adler (1998: 3) smatraju da ta odredba zapravo predsjedniku dodjeljuje diskrecijsko pravo odlučivanja kada se konzultirati i u kojem obliku. Predsjednici su uglavnom tu odredbu tumačili time da je dovoljno obavijestiti Kongres nakon izvršene misije, dok su zakonodavci zamislili da kolektivno odlučivanje pretходи bilo kojoj intervenciji (Fisher i Adler, 1998: 3). Nedostatak zakona također se krije u činjenici da šezdesetodnevni vremenski okvir u kojem predsjednik mora povući vojne snage iz međunarodne misije kreće teći tek kada predsjednik formalno obavijesti Kongres o poduzetom djelovanju. Dakle, ako predsjednik ne obavijesti članove Kongresa o vojnom djelovanju, rok ne može ni početi teći. Stoga predsjednik može djelovati u bilo kojem obliku kojem želi, bez realnih ograničenja svog djelovanja. Kongresu jedino ostaje mogućnost usvajanja novog zakona kojim bi ograničio predsjednika u vojnom djelovanju u danoj misiji (Fisher i Adler, 1998: 11).

Brien Hallet smatra da je Kongres početkom 21. stoljeća prepustio svoje dužnosti proglašenja rata predsjedniku, odnosno sveo svoje ovlasti na puko izglasavanje vojnog djelovanja koje je predsjednik naumio (Hallet, 2012: 134). Arthur Schlesinger tvrdi da je tijekom hladnoratovskog razdoblja predsjednik na sebe preuzimao sve više ovlasti koje su ustavom propisane Kongresu. Posebno se to odnosi na vanjskopolitičko i vojno djelovanje, gdje su predsjednici postupno proširivali svoje ovlasti pod izgovorom izvanrednog stanja (Schlesinger, 1973). Vrhunac se dogodio nakon terorističkih napada na 11. rujna na Sjedinjene Države, kada je Kongres gotovo jednoglasno dao predsjedniku široke ovlasti u borbi protiv terorizma. Zakon nazvan Ovlaštenje za upotrebu vojnih snaga (*Authorization for Use of Military Force*) usvojen je svega nekoliko dana nakon napada na SAD, i u nekoliko neprecizno definiranih rečenica daje predsjedniku ovlasti da „koristi sva prikladna sredstva protiv svih država, organizacija ili pojedinaca koje su planirale, sudjelovale ili pomagale u izvršenju terorističkih napada na Sjedinjene Države, da bi spriječio buduće terorističke napade na Sjedinjene Države” (Kongres, 2001). Problem ovog zakona i davanja ovako širokih ovlasti izvršnoj vlasti krije se u činjenici da nije jasno definirano tko je subjekt protiv kojeg se SAD bori, što je cilj te borbe i kojim će činom te ovlasti prestati postojati (Burns, 2021: 474).

Već iduće godine Kongres je usvojio novi zakon, nazvan Ovlaštenje za upotrebu vojnih snaga protiv Iraka iz 2002. (*Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002*) kojim je predsjedniku dana ovlast za invaziju na Irak. Kao i u Ovlaštenju za upotrebu vojnih snaga iz 2001., i ovdje su predsjedniku dane široke ovlasti za djelovanje, ali je ovog puta kao cilj vojnog djelovanja jasno naznačen Irak (Kongres, 2002). Ovlaštenje za upotrebu vojnih snaga protiv Iraka iz 2002. tekstom i danim ovlastima vrlo je slično Ovlaštenju za upotrebu vojnih snaga protiv Iraka koje je Kongres usvojio 1991., čime su predsjedniku Georgeu H. W. Bushu dane ovlasti za pokretanje operacije Pustinska oluja. Njome je ozakonjena invazija na Irak kako bi se natjeralo Saddama Husseina na povlačenje vojnih snaga iz okupacije Kuvajta (Pearcy, 2019: 4).

Mandati suvremenih predsjednika

Ovaj dio rada donosi pregled vojnog djelovanja četiri posljednja američka predsjednika – Georgea W. Busha, Baracka Obame, Donalda Trumpa i Joea Bidena, te njihov odnos s Kongresom u provođenju vojnih ovlasti.

Administracija Georgea W. Busha (2001. – 2009.)

George W. Bush (R) je tijekom svoje predsjedničke kampanje 2000. često kritizirao predsjednika Billa Clintona i njegovo vanjskopolitičko djelovanje, smatrajući da liberalni multilateralizam nije rješenje za američke interese. Isticao je da će u svom djelovanju biti selektivniji u pitanju upotrebe vojne sile te se zalagao za manje intervencionističku vanjsku politiku (Santos i Teixeira, 2013: 140). No stvari su se drastično promijenile već u prvim mjesecima njegova mandata, nakon terorističkih napada na Sjedinjene Države 11. rujna 2001. Nakon toga, predsjednik Bush radikalno mijenja svoju vanjskopolitičku ideologiju i prihvaća neokonzervativnu viziju proaktivnoga vanjskopolitičkog djelovanja temeljenog na američkoj vojnoj moći. Njegova doktrina temeljila se na obrani mira boreći se protiv međunarodnog tero-

rizma, preventivnom djelovanju protiv terorističkih i drugih organizacija, unilatera-
lizmu, vojnoj nadmoći i „izvozu” demokracije (Santos i Teixeira, 2013: 141-142).

Bushevoj administraciji Kongres je dao široke ovlasti za djelovanjem u borbi protiv terorizma usvojivši Ovlaštenje za upotrebu vojnih snaga. Stoga se on pozvao na ovaj zakon pri invaziji na Afganistan (2001.), temeljeći svoje djelovanje na pravu na samoobranu protiv država koje podupiru terorizam (Quigley, 2003: 545). Sjedi-
njenim Državama u toj misiji pridružilo se nekoliko saveznika, uključujući Ujedi-
njeno Kraljevstvo, Njemačku, Francusku, Australiju i Kanadu. Sredinom studenog iste godine savezničke snage zauzele su glavni grad Kabul, čime je talibanska vlast srušena, te je uspostavljena prijelazna vlast (Fisher, 2013: 281). Kongres je u listo-
padu 2002. usvojio Ovlaštenje za upotrebu vojnih snaga protiv Iraka iz 2002. koje je predsjedniku dalo široke vojne ovlasti za djelovanje na teritoriju Iraka. Bush je mje-
secima prije početka rata tvrdio da mu je rat zadnja opcija te je pozivao Saddama Husseina da dopusti neovisnim istraživačima da utvrde (ne)postojanje oružja za masovno uništenje na iračkom teritoriju. Istina je bila da je Bush odavno donio odluku za invaziju na Irak i da ništa nije moglo promijeniti njegovo mišljenje (Me-
arsheimer, 2011).

Predsjednička administracija pozivala se na ustavne ovlasti vrhovnog zapovjed-
nika, kao i na dva Ovlaštenja za upotrebu vojnih snaga, ističući da ne postoji ograničenje predsjednikovom vojnom i vanjskopolitičkom djelovanju (Burns, 2021: 21). Nekoliko demokratskih kongresnika pokušalo je zaustaviti predsjednika, pokrenuvši neuspješnu sudsku tužbu protiv izvršne vlasti. Administracija je ispoštovala dio Rezolucije o ratnim ovlastima koja nalaže predsjedniku da obavijesti Kongres o započetom vojnom djelovanju u roku od 48 sati, ali se Bush nije savjetovao s članovima Kongresa pri donošenju odluke (Paul, 2008: 675). Vojni ciljevi ispunjeni su u roku mjesec dana nakon što je okupiran glavni grad Bagdad i Saddam Hussein svrgnut s vlasti (Fisher, 2013: 282). Unatoč ostvarenju ciljeva, zbog nejasno definiranih članaka Ovlaštenja koje predsjedniku daju široke ovlasti za djelovanje, američka prisutnost u Afganistanu i Iraku nastavila se još niz godina.

Administracija Baracka Obame (2009. – 2017.)

Dolaskom na vlast Baracka Obame (D) mijenja se vanjskopolitička doktrina Sjedinjenih Američkih Država. Za vrijeme iscrpljujućeg rata u Iraku, u Ovalni ured došao je predsjednik s ciljem povlačenja američkih vojnih snaga s Bliskog istoka. Obama je skeptično gledao na bilo kakve nove vojne intervencije u regiju, posebno one koje nemaju jasno naznačene strateške interese (Fitzgerald i Ryan, 2014: 114). Tijekom svog mandata (2005. – 2008.) u Senatu kritizirao je Georgea Busha i vojne ovlasti koje izvršna vlast ima te se zalagao za veću ulogu Kongresa u vanjskopolitičkom i vojnom djelovanju (Hendrickson, 2013: 176). Međutim, došavši u Bijelu kuću promijenio je retoriku u skladu sa svojim prethodnicima, tvrdeći da Kongres nema ovlasti ograničavati predsjednika u vojnom djelovanju.

Prva veća Obamina vojna intervencija započela je u ožujku 2011. zračnim napadima na Libiju, protiv Gaddafijeva režima, zbog brutalnog gušenja političkih prosvjeda. Svoje djelovanje predsjednik Obama temeljio je na ustavnim ovlastima vrhovnog zapovjednika te na rezoluciji Vijeća sigurnosti UN-a koja je pozivala međunarodnu zajednicu na sprječavanje daljnje eskalacije nemira (Hendrickson, 2013:178). Američko djelovanje svodilo se isključivo na zračne napade na libijski

teritorij te nikada nije došlo do razmjene vatre među sukobljenim stranama. Stoga je administracija zaključila da u ovom slučaju nije primjenjiva ni Rezolucija o ratnim ovlastima te da ona ne obvezuje predsjednika na djelovanje u skladu s njom (Hendrickson, 2013: 181).

Tijekom 2014. godine, iračka je vlada u nekoliko navrata pozvala međunarodnu zajednicu da vojnim djelovanjem pripomogne njihovoj borbi protiv Islamske države. Obama je izričito odbijao mogućnost ponovnog uplitanja u Irak, ali situacija na terenu i pritisci domaćih čelnika natjerali su ga da promjeni mišljenje te je kolovožu iste godine naredio nekoliko zračnih napada na irački teritorij (Fitzgerald i Ryan, 2014: 44; Bannelier-Christakis, 2016: 750). U Siriji se Obama suočavao s brutalnošću Assadova režima i zahtjevima dijela članova Kongresa za intervencijom, no istovremeno i s opozicijom unutar vlastitog kabineta i snažnim otporom javnosti za bilo kakvim novim intervencijama (Fitzgerald i Ryan, 2014).

Državni tajnik John Kerry predvodio je zagovornike intervencije smatrajući da je na kocki ne samo stabilnost Bliskog istoka nego i američki ugled. Ključni zastupnici Kongresa, od vođe većine u Senatu do predsjednika Zastupničkog doma, pridružili su se njegovim zahtjevima za smjenom režima u Siriji (Lantis, 2021:7). S druge strane, ministar obrane Robert Gates otvoreno se protivio bilo kakvoj novoj intervenciji do okončanja ratova u Iraku i Afganistanu. Opozicija protiv intervencije okupila je ideološke suparnike u Kongresu – od progresivne ljevice u Demokratskoj stranci do desnih članova *Tea Party* koalicije Republikanske stranke (Goldberg, 2016; Baker i Weisman, 2013). Nakon žestoke rasprave u Kongresu, zakonodavni prijedlog koji bi omogućavao vojnu intervenciju u Siriji nije usvojen, a predsjednikova je administracija umjesto toga stavila fokus na pronalaženje diplomatskog rješenja (Lantis, 2021: 8). Predsjednik Obama je u borbi protiv Islamske države svoje ovlasti ponekad temeljio na Ustavu, a ponekad na Ovlaštenjima za upotrebu vojnih snaga iz 2001. i 2002. Time je pokušavao izbjeći vremensko ograničenje za djelovanje koje proizlazi iz Rezolucije o ratnim ovlastima (Burns, 2021: 486).

Administracija Donalda Trumpa (2017. – 2021.)

Donald Trump (R) je tijekom svoje predizborne kampanje zagovarao neuplitanje u sirijski sukob i kritizirao bilo kakvo korištenje vojnih snaga u regiji. Postavši vrhovnim zapovjednikom, suočio se s istim razvojem događaja kao i njegov prethodnik – aktivno je zagovarao povlačenje iz Sirije, ali i kontinuirano nailazio na protivljenje u dijelu svog kabineta. Odnos snaga nije se promijenio ni u Kongresu u kojem se većina članova i dalje protivila bilo kakvoj intervenciji. Podržavali su naoružavanje sirijskih pobunjenika, kao i nametanje sankcija onima koji su surađivali sa sirijskom vladom, ali su odbijali slati američku vojsku u Siriju tvrdeći da SAD nije izravno napadnut (Lantis, 2021: 12).

Tek dolaskom na vlast Donalda Trumpa Kongres počinje aktivnije koristiti svoje mehanizme djelovanja, čak dvaput usvojivši Rezolucije koje su imale za cilj prekid vojnog djelovanja njegove administracije i povlačenje vojnih snaga. Ključan trenutak dogodio se kada su demokrati preuzeli većinu u Zastupničkom domu nakon izbora 2018. godine, a podršku su im u oba slučaja pružili i članovi njegove Republikanske stranke (McHugh, 2021: 12). Nakon nekoliko neuspješnih pokušaja, Kongres je 2018. usvojio godišnji financijski proračun za obranu, u koji je pridodao odredbe kojima je predsjednička administracija bila dužna osigurati da zaraćene

strane u Jemenu neće napadati civile. Trump je tvrdio da je odredba protuustavna jer ograničava njegove ovlasti vrhovnog zapovjednika, a njegova administracija nastavila je prodavati oružje Saudijcima (McHugh, 2021: 15).

Drugi pokušaj ograničavanja predsjednika u vojnom djelovanju dogodio se početkom 2020., kada je Trump naredio napad dronom na konvoj vozila koja su se nalazila u Iraku, usmrivši pritom iranskog generala Qasema Soleimanija. Iran je napad proglasio činom međunarodnog terorizma i najavio osvetu, dok je Trumpova administracija opravdavala vojno djelovanje kao čin preventivne samoobrane, tvrdeći da je Soleimani planirao napade na američke vojne snage (McHugh, 2021: 22). U skladu s Rezolucijom o ratnim ovlastima, predsjednička administracija obavijestila je Kongres o počinjenom napadu u roku od 48 sati. Trumpov savjetnik za nacionalnu sigurnost pravdao je napad ustavnim ovlastima vrhovnog zapovjednika, kao i Ovlaštenjem za upotrebu vojnih snaga protiv Iraka iz 2002. (McHugh, 2021: 23). Nakon nekoliko neuspješnih pokušaja da ograniče predsjednikovo djelovanje protiv Irana i iranskih snaga bilo gdje u svijetu, u veljači iste godine Senat je usvojio zakon koji je zabranjivao bilo kakvo vojno djelovanje protiv Irana bez izričitog odobrenja Kongresa. Idućeg mjeseca Zastupnički dom izglasao je isti zakon koji je u oba doma dobio dvostranačku podršku. Trump je i na ovaj zakon uložio veto koji Kongres nije uspio nadglasati potrebnom dvotrećinskom većinom svih zastupnika (McHugh, 2021: 25; Kongres, 2020).

Administracija Joea Bidena (2021. – 2025.)

Joe Biden (D) treći je predsjednik koji je naslijedio rat u Afganistanu od svog prethodnika. Njegova administracija najavila je da će nastaviti s planom povlačenja vojnih snaga iz te zemlje, što su i učinili krajem kolovoza 2021. kada su svi američki vojnici napustili Afganistan. Unatoč upozorenjima stručnjaka kako će njihovo povlačenje povećati nesigurnost i otvoriti put ponovnom dolasku talibana na vlast, Bidenova administracija odlučila je zaključiti višegodišnju misiju u toj zemlji. Predviđanja stručnjaka ostvarila su se 15. kolovoza kada su Talibani zauzeli predsjedničku palaču u Kabulu i proglasili svoju vlast nad Afganistanom, dok je dotadašnji predsjednik Ašraf Gani pobjegao iz zemlje (Ayalon i dr., 2022: 43).

Sjedinjene Države ponovno su pojačale svoju vojnu aktivnost na Bliskom istoku nakon napada Hamasa na Izrael u listopadu 2023., nastojeći spriječiti širenje sukoba u susjedstvo. U prvim mjesecima sukoba, na Bliski istok poslani su deseci vojnih brodova, stotine borbenih zrakoplova te tisuće vojnika kako bi spriječili širenje sukoba. Najznačajnija američka intervencija odvila se u prvim danima 2024. kada su američke zračne snage ubile jednog od vođa šijitske militantne skupine u Bagdadu, za kojeg je Bidenova administracija tvrdila da planira napad na američke snage u Iraku. Napad je doveo do dodatnog povećanja napetosti u odnosima između Sjedinjenih Država i Iraka (Ravid, 2024). Predsjednik Biden opravdao je ovaj napad na temelju ovlasti koje su mu dodijeljene Ovlaštenjem za upotrebu vojnih snaga protiv Iraka iz 2002. U pismu koje je predsjednik Biden uputio čelnicima Kongresa naznačio je da ih obavještava o vojnom djelovanju u skladu s Rezolucijom o ratnim ovlastima te da njegova odluka proizlazi iz Ovlaštenja za upotrebu vojnih snaga iz 2001. i 2002. te članka 51. Povelje Ujedinjenih Naroda koja omogućava državama pravo na samoobranu (Solender, 2024).

Joe Biden prvi je predsjednik koji je podržao ukidanje Ovlaštenja za upotrebu vojnih snaga protiv Iraka iz 1991. i 2002. koje su njegovi prethodnici naveliko kori-

stili u raznim vojnim djelovanjima u Iraku. Nakon što je Senat u ožujku 2023. ponovno stavio pitanje ukidanja ovih dvaju Ovlaštenja na dnevni red, Bidenova administracija iskazala je punu podršku inicijativi uz tvrdnju da njihovo ukidanje neće utjecati na planove američke vojske u regiji (Saric, 2023). No, dok su mu ti alati još uvijek bili dostupni, Biden se nije ustručavao poduzimati vojne operacije na Bliskom istoku i pravdati svoje djelovanje ovlastima koje proizlaze iz njih.

Tehnološki napredak, moderno ratovanje i nužnost reforme zakonodavstva

Od usvajanja Rezolucije o ratnim ovlastima 1973. vojna tehnologija značajno se promijenila. Razvojem znanosti i tehnologije, vojna i druge industrije razvile su oružje koje je preciznije, učinkovitije, ali i znatno jeftinije nego ikada prije. Također, manja je potreba za ljudskim inputima, što znatno smanjuje trošak djelovanja. Posljednjih nekoliko godina najviše je napredovala upotreba dronova. Dronovi se danas mogu koristiti u civilne i vojne svrhe, a mogu i ne moraju biti opremljeni oružjem. Posebnost dronova je u tome što se njima može upravljati na daljinu, odnosno osoba koja upravlja dronom može biti udaljena tisućama kilometara od mjesta na kojoj vrši svoj vojni ili civilni zadatak. Dronovi predstavljaju kontroverzno sredstvo ratovanja jer zbog malih troškova postaju jeftino rješenje za učestalo korištenje (Jensen, 2015: 506). Postavlja se pitanje imaju li predsjednici ovlasti koristiti dronove u vojnim operacijama bez odobrenja Kongresa. Predsjednici uglavnom tvrde da im ovlast za djelovanje proizlazi iz Ovlaštenja za upotrebu vojnih snaga i Ustava te da ne trebaju posebno odobrenje Kongresa za njihovu upotrebu. Također, tvrde da ih ne ograničava Rezolucija o ratnim ovlastima jer se ona primjenjuje u slučajevima korištenja vojnih snaga u konvencionalnom smislu. Upravo taj argument prvi je koristio Barack Obama prilikom zračnih napada dronovima na Libiju kada su napadi često izvršavani i bez ulaska u libijski zračni prostor (Jensen, 2015: 537).

Druga vrsta modernog oružja podrazumijeva korištenje kibernetičke tehnologije. Kibernetička tehnologija i kibernetičko oružje mogu prouzročiti milijunsku štetu na računalima i drugim informatičkim uređajima te ukrasti ili oštetiti vrijedne i povjerljive podatke koji se nalaze na njima (Jensen, 2015: 507). Metom napada mogu biti i nevojne industrije, a napadi mogu biti izvršeni i na kritičnu civilnu ili vojnu infrastrukturu zemlje. Kibernetičkim napadačima često je teško ili nemoguće ući u trag, što predstavlja značajnu stratešku prednost onima koji ga koriste (Ferran, 2013).

Treća vrsta modernog oružja vrijedna proučavanja odnosi se na specifičan tip naoružanja poput autonomnih sistema i nanotehnologije. Ova tehnologija još je jedan dodatak oružanim sredstvima modernog ratovanja koje ne zahtijeva značajno korištenje ljudskog kapitala. Razvoj ovog oružja pridonijelo je preciznosti napada oružanih snaga, uz smanjenje kolateralnih žrtava (Jensen, 2015: 511). Nanotehnologija omogućava poboljšanje konvencionalnog oružja, razvijajući njegovu izdržljivost i dugotrajnost, poboljšanje tehnologije smanjene radarske vidljivosti te razvitek nuklearnog oružja. Učinila je vojnu opremu manjom, mobilnijom i učinkovitijom, olakšala je prikupljanje povjerljivih informacija te omogućila veći domet, učinak i ubojitost oružja (Jensen, 2015: 513). Kao i u prethodna dva slučaja, ova tehnologija može se koristiti iz sigurne udaljenosti, bez slanja konvencionalnih oružanih snaga na teren. Stoga se postavlja pitanje kako bi se Rezolucija o ratnim ovlastima mogla primjenjivati i na ovu tehnologiju te kako bi Kongres mogao utjecati na njezinu primjenu (Jensen, 2015: 541).

Rezolucija o ratnim ovlastima prijeporan je zakon oko kojeg se lome koplja od njegova usvajanja. Predsjednici rijetko djeluju u skladu s njegovim odredbama, uglavnom poštujući odredbu koja određuje izvršnoj vlasti obavještanje Kongresa o poduzetoj vojnoj akciji. Predsjednici, ali i mnogi ustavni stručnjaci, tvrde da zakon ograničava ustavne ovlasti predsjednika kao vrhovnog zapovjednika oružanih snaga. Četvrti članak zakona propisuje da ako predsjednik pošalje vojne snage na teritorij, u zračni prostor ili teritorijalne vode neke druge države, o svom djelovanju mora Kongresu poslati pisano očitovanje. Nakon što to učini, počinje teći rok od šezdeset dana u kojima mora povući vojne snage iz vojne misije, ako ne dobije izričito odobrenje Kongresa za daljnje djelovanje (Kongres, 1973). Ali, kao što smo vidjeli u prethodnim odlomcima, predsjednici mogu izvršiti napade na drugu državu i bez ulaska unutar njezinih granica. Također, zahvaljujući napretku tehnologije, vojne snage mogu djelovati i iz sigurnosti američkog teritorija. I takve vojne misije mogu imati značajne sigurnosne posljedice na nacionalnu sigurnost Sjedinjenih Država, ako napadnuta strana odluči uzvratiti.

Kao što je vidljivo iz primjera administracije Georgea W. Busha, nakon terorističkih napada na Sjedinjene Države 11. rujna 2001. godine, Kongres je Ovlaštenjem za upotrebu vojnih snaga iz 2001. gotovo jednoglasno u oba doma predsjedniku dodijelio široke ovlasti za djelovanje u borbi protiv terorizma. U vrlo šturoom zakonu nije jasno naznačeno tko su subjekti protiv kojih se američka država bori, kako će se ta borba voditi i kojim će činom ta borba završiti. U povijesnim slučajevima proglašavanja rata protiv drugih država uvijek je bilo jasno naznačeno tko je neprijatelj i što je cilj vojnog djelovanja. Busheva administracija temeljila je gotovo svako djelovanje na Bliskom istoku na ovlastima koje proizlaze iz Ovlaštenja iz 2001. Bush je pokrenuo ratove u Afganistanu i Iraku i srušio dotadašnje režime, ali budući da nije postojao zakonski formaliziran cilj njihova djelovanja, američka vojska ostala je prisutna u tim državama još godinama nakon njegova odlaska s vlasti.

Obamina administracija uvelike je koristila dronove i druge zračne snage u svojoj kampanji protiv Gaddafijeva režima u Libiji te protiv Islamske države u Iraku i Siriji. Svoje djelovanje tumačili su na rezolucijama Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, Ovlaštenjima iz 2001. i 2002. godine, ali i na ustavnim ovlastima vrhovnog zapovjednika. Trumpova administracija koristila je zračne snage u napadu na Soleimaniya u Iraku, u građanskom ratu u Jemenu, kao i u napadima na sirijski teritorij, što je temeljeno ovlastima koje proizlaze iz Ustava te Ovlaštenja iz 2001. i 2002. Biden je vršio zračne napade na Jemen i Irak, temeljeći ih na istim ovlastima. Kongres nikada nije dao izričito odobrenje ni za jednu od ovih misija, čime se izvršna vlast nije previše zamarala.

Ovo istraživanje upućuje na zaključak da Kongres treba razmotriti ukidanje nejasno definirana Ovlaštenja za upotrebu vojnih snaga iz 2001. i 2002. godine te reformirati Rezoluciju o ratnim ovlastima ako želi vratiti prevagu podjele vlasti u pitanjima vojnog djelovanja između zakonodavne i izvršne vlasti u ravnotežu. Četvrti članak Rezolucije, koji jasno naznačuje da predsjednik mora obavijestiti Kongres o svom djelovanju svaki put kada pošalje vojne snage na teritorij, u zračni prostor ili teritorijalne vode drugih država ako su opremljeni za borbu, treba nadopuniti tako da obuhvaća i prijetnje koje sa sobom nosi moderna tehnologija. Time bi odredba mogla uključiti i korištenje dronova, *cyber*-tehnologije te automatiziranog naoružanja i nanotehnologije. Iz ranijih primjera vidljivo je da je djelovanje protiv neprijatelja moguće učiniti i s američkog teritorija i iz drugih krajeva svijeta, stoga bi se Rezolucija morala pozabaviti i tom činjenicom.

Rezolucija bi trebala i jasno protumačiti što podrazumijeva obavještanje Kongresa o vojnom djelovanju. Predsjednici su često obavještaivali samo svoje saveznike u Kongresu o vojnom djelovanju, kao što je vidljivo iz situacije kada je predsjednik Trump obavijestio jedino senatora Lindseya Grahama da planira izvesti zračni napad na Irak s ciljem likvidiranja Soleimanija (McHugh, 2021: 23). Jasno je da je planiranje vojnog djelovanja povjerljiva informacija, ali bi vođe Kongresa trebali biti pismeno obaviješteni o namjeri djelovanja. To uključuje predsjednika Zastupničkog doma i *pro tempore* predsjednika Senata, kao i čelnike odbora za vanjske poslove i nacionalnu sigurnost oba doma Kongresa. Nadalje, sugeriramo kako je peti članak Rezolucije koji daje predsjedniku rok od šezdeset dana (plus još mogućih trideset) za povlačenjem vojnih snaga iz misije potrebno jasnije formulirati. Trenutačna odredba zapravo predsjedniku daje slobodne ruke za djelovanje punih devedeset dana bez odobrenja Kongresa (Fisher i Adler, 1998: 3). Umjesto toga, taj bi period trebao biti skraćen na trideset dana nakon obavljene misije.

U skladu s teorijom podijeljenih ovlasti, autori ovog teksta smatraju da bi oba Ovlaštenja o upotrebi vojnih snaga trebalo ukinuti jer daju prevelike ovlasti predsjednicima za djelovanje. Svako odobrenje vojnih misija od strane Kongresa trebalo bi jasno formalizirati koji subjekt je cilj djelovanja, što se želi postići tim djelovanjem, čime će se ono smatrati uspješno provedenim te na koji će način vojna misija biti završena. Jasno je da je ove zakone vrlo teško izmijeniti ili ukinuti jer je za provedbu navedenog potrebna snažna politička volja zakonodavne vlasti, a potrebna je i suradnja dviju glavnih političkih stranaka u Sjedinjenim Državama. Također, nužna je izmjena Rezolucije o ratnim ovlastima kako bi se jasno propisale ovlasti izvršne i zakonodavne vlasti u pitanjima vojnih ovlasti. Prijedlozi reforme zakonodavstva koje autori ovog rada donose oslanjaju se na prijedloge koje je Scott Barker istaknuo u svom radu *Reforming the War Powers Relationship between Congress and the President in the Post-Trump Era* (smanjenje vremenskog okvira za neodobrene vojne akcije, automatsko ukidanje financiranja neodobrenih vojnih aktivnosti, preciznije definiranje „neposredne prijetnje”, obvezna konzultacija s Kongresom prije značajnih vojnih operacija), uzimajući u obzir suvremeno okruženje karakterizirano širokom upotrebom moderne tehnologije i suvremenog naoružanja koje je u središtu našeg istraživanja (Barker, 2021).

Svako smanjivanje predsjedničkih ovlasti u pitanjima vojnog djelovanja s ciljem ponovnog postizanja ravnoteže u podjeli ovlasti zasigurno bi bilo dočekano s otporom izvršne vlasti. Stoga je za provedbu ovih reformi potrebno prikupiti dvotrećinsku većinu u oba doma Kongresa, za što trenutačno nije jasno je li ostvarivo zbog izrazito polariziranoga stranačkog sustava. Iznenaduje činjenica da je Bidenova administracija prva administracija koja je podržala zakonski prijedlog kojim bi se ukinulo Ovlaštenje za upotrebu vojnih snaga protiv Iraka iz 2002. koji nije usvojen. Ostaje također nejasno bi li izvršna vlast podržala i ukidanje Ovlaštenja za upotrebu vojnih snaga iz 2001. koji predsjedniku daje znatno šire ovlasti u vojnom djelovanju od Ovlaštenja iz 1991. i 2002.

Zaključak

Vojne ovlasti predsjednika Sjedinjenih Američkih Država proizlaze iz Ustava koji propisuje da je čelnik izvršne vlasti istovremeno i vrhovni zapovjednik oružanih snaga te iz tri Ovlaštenja za upotrebu vojnih snaga – iz 1991., 2001. i 2002. Predsjednici su tumačili svoje ovlasti na različite načine, postupno povećavajući svoje ovlasti

nauštrb zakonodavnog tijela u sustavu ravnoteže vlasti. Od predsjednika Trumana naovamo, predsjednici su često slali vojne snage u misije bez izričitog odobrenja Kongresa. Da bi stao tome na kraj, Kongres je 1973. usvojio Rezoluciju o ratnim ovlastima koja obvezuje predsjednika na savjetovanje s Kongresom u situacijama kada koristi vojne snage protiv neprijatelja. Od usvajanja zakona, predsjednici tvrde da on ograničava njihove ustavne ovlasti, dok Kongres tumači kako je i njihova zadaća sudjelovati u procesu donošenja vojnih politika.

Znatne ovlasti za vojno djelovanje Kongres je predsjedniku dodijelio usvajanjem Ovlaštenja za upotrebu vojnih snaga iz 1991., 2001. i 2002. godine. Ovi zakoni nejasno su definirali ovlasti predsjednika u borbi protiv terorizma pa ih predsjednici i danas iskorištavaju u svoju korist pri svakom djelovanju na Bliskom istoku. Stephen Griffin upozorava da su Ovlaštenja iz 2001. i 2002. konstruirana kao otvorene i vremenski neograničene ovlasti koje omogućuju predsjednicima vođenje „dugih ratova” bez jasnog političkog ili pravnog okvira, čime dolazi do sistemskog zaobilazanja kongresne uloge u ratnim ovlastima (Griffin 2013, 5–7). Stoga, kako bi Kongres vratio prevagu podjele vlasti u pitanjima vojnog djelovanja između zakonodavne i izvršne vlasti u ravnotežu, trebao bi provesti značajne reforme zakonodavstva. Spomenuta Ovlaštenja za upotrebu vojnih snaga potrebno je ukinuti jer izvršnoj vlasti omogućavaju široke vojne ovlasti, bez mogućnosti kongresnog nadzora. Matthew Waxman također ističe da reforme moraju uključivati i *ex ante* i *ex post* mehanizme nadzora, uključujući automatsku obustavu ovlasti ako Kongres u razumnom roku ne potvrdi vojnu operaciju (Waxman 2022, 97–98). Waxman u svome drugom radu *War Powers Reform: A Skeptical View* ističe da se pozivi na zakonodavne reforme previše usredotočuju na početak vojnog djelovanja te da Kongres mora osnažiti svoju ulogu u oblikovanju sigurnosne politike i tijekom i nakon završetka vojnog djelovanja (Waxmann, 2024). Tim će se izmjenama odnos moći između zakonodavne i izvršne vlasti u pitanjima vojnih ovlasti ponovno vratiti u ravnotežu, kako su utemeljitelji Sjedinjenih Država izvorno zamislili. Rezoluciju o ratnim ovlastima potrebno je prilagoditi kako bi bila primjenjiva i na moderno oružje poput dronova, *cyber*-tehnologije, automatiziranog naoružanja i nanotehnologije. U tom smislu, Rosa Brooks upozorava da su nove tehnologije potpuno zamutile granicu između rata i mira, civilnog i vojnog, domaćeg i stranog, te da aktualni pravni okviri ne odgovaraju realnosti ratovanja u 21. stoljeću (Brooks 2016, 18–22). Reformirana Rezolucija također bi jasno definirala što podrazumijeva obavještavanje Kongresa o vojnom djelovanju te bi propisivala znatno kraći rok u kojem predsjednik mora povući vojne snage nakon obavljene misije. Iz prethodnih poglavlja vidljivo je da su svi analizirani predsjednici uzimali znatne vojne ovlasti u svoje ruke nauštrb Kongresa, slijedeći presedan svojih prethodnika. Stoga ih sve možemo svrstati u kategoriju zagovornika teorije primata izvršne vlasti. Valja istaknuti da su i Obama i Biden djelovali unilateralno kao čelnici izvršne vlasti, dok su kao senatori bili snažni kritičari predsjednikova unilateralnog djelovanja. Stoga možemo zaključiti da će se predsjednici teško odreći svojih ovlasti te da će Kongres ponovno morati djelovati samoinicijativno ako želi vratiti odnos snaga u ravnotežu.

Događanja u međunarodnoj areni sve su izazovnija, a prijetnje nacionalnoj sigurnosti država sve su raznovrsnije. Zbog svoga vanjskopolitičkog djelovanja tijekom povijesti, Sjedinjene Američke Države česta su meta raznih napada državnih i nedržavnih aktera koji ne dijele njihovu ideologiju. Prijetnje sigurnosti i opstanku SAD-a gotovo su svakodnevne. Takve okolnosti zahtijevaju trenutačno donošenje odluka od strane vojnih zapovjednika, uključujući i vrhovnog zapovjednika oruža-

nih snaga. Stoga je često nemoguće dobiti odobrenje zakonodavnog tijela koje svoje odluke donosi sporo. Kongresne procedure su složene i zahtijevaju duge rasprave, kako u nadležnim odborima, tako i pred cijelim sazivom. Zbog toga ne mogu sva vojna djelovanja dobiti odobrenje Kongresa, što su autori Rezolucije o ratnim ovlastima imali i na umu dajući predsjedniku određen manevarski prostor u kojem može djelovati bez njihova odobrenja. Ali, predsjednici te iznimke tumače sebi u korist, jačajući time ulogu izvršne vlasti u sustavu ravnoteža. Kako ne bi postali puki promatrači predsjednikovih vojnih nauma, zakonodavci bi trebali usvojiti izmjene Rezolucije kojima će vratiti ovlasti vojnog djelovanja u ravnotežu te osigurati dugoročnu funkcionalnost sustava donošenja odluka u ovom osjetljivom području.

Literatura

- Ayalon, A., Gadi R., I. i Amiel, B. (2022). The United States Withdrawal from Afghanistan after Two Decades of a Global War on Terrorism. *Strategic Assessment*, 25, 36-54.
- Baker, P. i Weisman, J. (2013). Obama Seeks Approval By Congress for the Strike in Syria. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2013/09/01/world/middleeast/syria.html>. Pristupljeno 15. veljače 2025.
- Bannelier-Christakis, K. (2016). Military Interventions against ISIL in Iraq, Syria and Libya, and the Legal Basis of Consent. *Leiden Journal of International Law*, 29, 743-775.
- Barker, S. S. (2021). Reforming the War Powers Relationship between Congress and the President in the Post-Trump Era. *Denver Law Review Forum*, 98, 1-20.
- Black, C. L. (1974). The Working Balance of the American Political Departments. *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 1, 13-27.
- Bowles, N. i McMahon, R. K. (2014). *Government and Politics of the United States*. New York: Palgrave Macmillan.
- Brooks, R. (2016). *How Everything Became War and the Military Became Everything: Tales from the Pentagon*. New York: Simon & Schuster.
- Burns, S. (2021). Legalizing a Political Fight: Congressional Abdication of War Powers in the Bush and Obama Administrations. *Presidential Studies Quarterly*, 51, 3, 462-491. <https://doi.org/10.1111/psq.12729>
- Deren-Antoljak, Š. (1992). Egzekutivno-legislativni odnosi u političkom sustavu Sjedinjenih Američkih Država. *Politička misa*, 29, 56-72.
- Ferran, L. (2013). Report Fingers Chinese Military Unit in US Hack Attacks. *ABC News*. 12. veljače. <https://abcnews.go.com/Blotter/mandiant-report-fingers-chinese-military-us-hack-attacks/story?id=18537307>. Pristupljeno 20. veljače 2025.
- Fisher, L. (2007). *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Fisher, L. (2013). *Presidential war power*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Fisher, L. i Adler, D. G. (1998). The War Powers Resolution: Time To Say Goodbye. *Political Science Quarterly*. 113, 1-20.

- Fitzgerald, D. i Ryan, D. (2014). *Obama, US Foreign Policy and the Dilemmas of Intervention*. New York: Palgrave Macmillan.
- Gardašević, Đ. (2011). Američki egzekutivni unilateralizam i rat protiv terorizma. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 45, 2, 85-108.
- Goldberg, J. (2016). The Obama Doctrine. *The Atlantic*. Travanj 2016. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>
- Griffin, S. M. (2013). *Long Wars and the Constitution*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Haas, P. (2017). Does It Even Work? A Theoretical and Practical Evaluation of the War Powers Resolution, Congress & the Presidency. *Congress and the Presidency*, 44, 2, 235-258. <https://doi.org/10.1080/07343469.2017.1305010>
- Hallet, B. (2012). *Declaring War: Congress, the President, and What the Constitution Does Not Say*. New York: Cambridge University Press.
- Hendrickson, R. C. (1998). War Powers, Bosnia, and the 104th Congress. *Political Science Quarterly*, 113, 2, 241-258.
- Hendrickson, Ryan C. (2013). Libya and American war powers: war-making decisions in the United States. *Global Change, Peace & Security*. 25(2): 175-189. <https://doi.org/10.1080/14781158.2013.765397>
- Jensen, E. T. (2015). Future War and the War Powers Resolution. *Emory International Law Review*. 29, 3, 499-555.
- Koh, H. H. (2011). „Libya and War Powers: Hearing Before the Senate Committee on Foreign Relations, 112th Cong., 1st sess., June 28, 2011.” Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Kongres (1973). War Powers Resolution. Public law 93-148, <https://www.congress.gov/bill/93rd-congress/house-joint-resolution/542>
- Kongres (2001). Authorization for Use of Military Force. Public Law No. 107-40, <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/senate-joint-resolution/23/text>
- Kongres (2002). Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002. Public Law No. 107-243, <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-joint-resolution/114/text>
- Kongres (2020). S.J.Res.68 – A joint resolution to direct the removal of United States Armed Forces from hostilities against the Islamic Republic of Iran that have not been authorized by Congress. <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-joint-resolution/68>
- Kos-Stanišić, L. (2000). Vojne komponente američke vanjske politike. *Polemos*, 3, 111-140.
- Lantis, J. S. (2021). Advocacy Coalitions and Foreign Policy Change: Understanding US Responses to the Syrian Civil War. *Journal of Global Security Studies*, 6, 1-20.
- Lapaš, D. (2006). „Rat protiv terorizma.” *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 56, 2, 213-227.
- McHugh, K. A. (2021). At War with Congress: War Powers Disputes during the Trump Administration. *Democracy and Security*. <https://doi.org/10.1080/17419166.2021.2010554>

- Mearsheimer, J. J. (2011). *Why leaders lie: the truth about lying in international politics*. New York: Oxford University Press.
- Paul, C. (2008). US Presidential War Powers: Legacy Chains in Military Intervention Decisionmaking. *Journal of Peace Research*, 45, 5, 665-679. <https://doi.org/10.1177/0022343308094329>
- Pearcy, M. (2019). „Sixty Words”: Teaching About the Authorization for Use of Military Force (AUMF). *The Social Studies*, 109, 5, 255-264. <https://doi.org/10.1080/00377996.2018.1515718>
- Popović, P. i Puljić, T. (2024). Perfect Enemy and Forever War: The discourse of the Global War on Terrorism. U: S. Buzar i J. Caron (ur.), *War on Terror Reflecting on 20 Years of Policy, Actions, and Violence* (str. 23-44). Berlin: de Gruyter.
- Quigley, J. (2003). The Afghanistan War and Self-Defense. *Valparaiso University Law Review*, 37, 2, 541-562.
- Ramsey, M. D. (2002). Textualism and War Powers. *The University of Chicago Law Review*. 69, 4, 1543-1638.
- Ravid, B. (2024). Amid Gaza war, regional escalation draws U.S. deeper into Middle East crisis. *Axios*. 4. siječnja. <https://www.axios.com/2024/01/05/israel-hamas-middle-east-war-iran-hezbollah-red-sea>. Pristupljeno 15. siječnja 2025.
- Santos, M. H. de Castro i Teixeira, U. T. (2013). The essential role of democracy in the Bush Doctrine: the invasions of Iraq and Afghanistan. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56, 2, 131-156. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292013000200008>
- Saric, I. (2023). Senate votes to repeal Iraq War authorization 20 years after invasion. *Axios*. 29. ožujka. <https://www.axios.com/2023/03/29/senate-repeal-iraq-aumf>
- Schlesinger, A. M. (1973). *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin.
- Solender, A. (2024). Biden cites embattled Bush-era measures to sanction Iraq strike. *Axios*. 5. siječnja. <https://www.axios.com/2024/01/06/biden-iraq-war-baghdad-airstrike>
- Stevenson, C. A. (2007). *Congress at War: The Politics of Conflict Since 1789*. Dulles, Virginia: Potomac Books, Inc.
- Tetrajs, B. (2016). Article 5 of the Washington Treaty: Its Origins, Meaning and Future. *Research Division*, 130, 1-8.
- Vance, C. R. (1984). Striking the Balance: Congress and the President Under the War Powers Resolution. *University of Pennsylvania Law Review*. 133, 79, 79-95.
- Waxman, M. C. (2022). War Powers Reform. *Texas National Security Review*, 5, 92-108.
- Waxman, M. C. (2024). War Powers Reform: A Skeptical View. *The Yale Law Journal Forum*, 133, 776-801.
- Yoo, J. C. (1996). The Continuation of Politics by Other Means: The Original Understanding of War Powers. *California Law Review*. 84, 2, 167-305.
- Yoo, J. C. (2002). War and the Constitutional Text. *The University of Chicago Law Review*. 69, 4, 1639-1684.
- Young, K. M. i dr. (2014). Restoring Balance: An Academic Review of Arguments For and ExecuAgainst the Restriction of Presidential War Powers. *Contemporary Argumentation & Debate*.

The Executive Power versus the Legislative Power: The Powers of the US President and the Congress in Matters of Military Authority

Abstract The paper presents the formal powers granted by the legal framework of the United States to the legislative and executive branches in matters of military authority. Focusing on the administrations of the last four U.S. presidents, the authors aim to answer whether their military actions were in accordance with the War Powers Resolution of 1973 and the Authorizations for Use of Military Force (AUMFs) from 1991, 2001, and 2002. Taking into account the consequences of (military) technological development on the transformation of warfare and interpretations of various forms of armed conflict, this article places special emphasis on exploring the relationship between the two branches of government in the contemporary era. The authors argue that due to changes in the nature of warfare, legislation must be aligned with new forms of conflict resulting from advances in (military) technology. The paper analyzes the formal authorities assigned to the President by U.S. law as Commander-in-Chief of the Armed Forces, and to Congress as the legislative body tasked with balancing executive power. Through the lens of three theories of war powers, the military actions of four U.S. presidents and their relationship with Congress are examined. Finally, the authors propose guidelines they believe should be incorporated into U.S. legislation in order to restore the balance of power in the conduct of military operations, as originally envisioned.

Keywords War Powers Resolution, Authorization for Use of Military Force, modern technology, balance of power, military authority, war powers theory

Kako citirati članak / How to cite this article:

Knezović, S., Zrile, A. (2025). Izvršna protiv zakonodavne vlasti: vojne ovlasti američkog predsjednika i Kongresa u suvremenome međunarodnom okruženju. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 22 (1). 29-47. <https://doi.org/10.20901/an.22.02>