

MARKO PURKART

Kongres kot oblikovalec politike nacionalne varnosti

Politika nacionalne varnosti je stalni vir konfliktov med zakonodajno in izvršilno oblastjo v celotni zgodovini ZDA. Neposreden prenos ustavnega sistema *checks and balances* na nacionalnovarnostno problematiko ni bil nikoli lahek oziroma povsem jasen. Sama zasnova ustave je sicer dovolj jasna in enoznačna, vendar pa so skoraj vse interpretacije kontroverzne zaradi abigvitet, ki neobhodno spremljajo vsak vidik nacionalne varnosti. K temu je treba dodati še številne ustavne »bele lise« zlasti pri izvršilni oblasti. Določene kategorije, kot npr. priznanje držav, prenehanje sovražnosti, prevzemanje mednarodnih obveznosti, ki nimajo narave pogodb,¹ in razglašanje nevtralnosti, pa v ustavi sploh niso omenjene. Z ustavnopravnega vidika je prav gotovo pomembna kontradikcija vgrajena v samo ustavo, kjer je alokacija pooblastil med predsednika in kongres inherentno kontradiktorna, kar je stalen in nikoli razjasnjen vir konfliktov zlasti pri vodenju obrambne in zunanje politike oziroma, kot je zapisal Edwin Corwin, je ustava povabilo k boju med predsednikom in kongresom za privilegij vodenja ameriške zunanje politike.² Znotraj kongresa bi celo težko identificiral kongresni odbor, nekakšnega »monopolista« nacionalne varnosti, kajti s problematiko in vprašanji, povezanimi z nacionalno varnostjo, se ukvarja kar šestnajst senatnih odborov in devetnajst odborov poslanskega doma ter »brezštevilni« pododbori.

Nasprotovanja so bila bolj ali manj obrobne pomena, dokler je bil vojaški aparat majhen in njegova uporaba zunaj nacionalnega ozemlja oziroma zunaj interesne sfere, določene z Monroejevo doktrino, bolj epizodna. Problematika je postala zlasti pereča po II. svetovni vojni z vzpostavitvijo stalne ameriške vojaške prisotnosti zunaj nacionalnih meja ter z militacijo ameriške zunanje politike³ kot odgovor na pobudo SZ in rezultat lastnih ekspanzionističnih teženj. Ameriška politika nacionalne varnosti je postala širok spekter dejavnosti z daljnosežnimi implikacijami. Svoje je dodal tudi tehnološki napredek, ki je ne samo omogočil izdelavo orožja za množično uničevanje, temveč je tudi konvencionalnim silam dal takšno ognjeno moč in manevrske sposobnosti, da je nadzor nad obrambno politiko postal »boj na življenje ali smrt«.

Ob tem je treba predstaviti še preostale akterje, predsednika ZDA, ki svoje

¹ V praksi govorimo o treh ravneh mednarodnih pogodb oziroma obveznosti: tako imenovani *Congressional-Executive agreements*, kjer mednarodne pogodbe bodisi ratificira kongres, bodisi jih sam sprejme, *Treaty-Executive agreements*, kjer predsednik lahko v skladu z navodili senata deluje avtonomno, in *presidential-Executive agreements*, kjer deluje predsednik samostojno v skladu z ustavnimi pooblastili; glej Richard Hors – *The Role of the Congress in American Security Policy*, *American Defence Policy*, str. 556.

² Prav tam, str. 548.

³ Glej A. Grizold – *Militarizacija in VIK*, str. 92–93.

posebne pravice izvaja preko obrambnega ministra ob pomoči sveta za nacionalno varnost, katerega osrednja vloga je svetovanje predsedniku pri integriranju notranje, zunanje in vojaške politike, navezujoče se na nacionalno varnost, kakor tudi usklajevanje med oboroženimi silami, državnimi sekretariati in preostalimi agencijami na področju nacionalne varnosti⁴ in združenim štabom načelnikov.⁵ Ob tem bi lahko pristojnosti vrhovnega sodišča, pomembne za našo problematiko, opredelili takole – odločanje o ustavnosti posameznih zakonov, sprejemanje aktov z zakonsko močjo in v skladu zlasti s prvim amandmajem nadzor nad državno tajnostjo, ker, kakor je izjavil član vrhovnega sodišča Douglas v zadevi *New York Times Co.* proti ZDA, je funkcija prvega amandmaja omejevanje proliferacije prakse vladnega prikrivanja zanjo nerodnih informacij.⁶

Osnovno hipotezo bi lahko strnili v ugotovitev, da je nacionalna varnost ena temeljnih sestavin državne politike nasploh, da pa je zaradi njene posebnosti potrebna izdelava posebnih mehanizmov tako za izvajanje kakor tudi za nadzor.

Institucionalni mehanizmi kongresa

Vojaški proračun

Nekako do leta 1965 je bil vpliv kongresa na porazdelitev sredstev znotraj proračuna obrambnega ministrstva minimalen. Kongres je bolj ali manj sledil politiki izvršilne oblasti. Eden bistvenih vzrokov je bil relativna neobveščenost članov kongresa oziroma nepoznavanje specifičnih vidikov, povezanih s problematiko nacionalne varnosti in obrambe, in na drugi strani strokovnost vladnih strokovnjakov kakor tudi strokovnjakov oboroževalne industrije. Pomemben je tudi podatek, da so bili skoraj vsi vodje odborov in pododborov na položajih izredno dolgo. Na svoji strani so imeli izredna pooblastila pri vodenju sestankov, zlasti v predstavniskem domu. Disciplino sta skrhalo predvsem množstvo mlajših, liberalnejših novoizvoljenih kongresnikov in tako imenovani *Subcommittee Bill of Rights* v sedemdesetih letih.

Dejavnejša vloga kongresa je povezana z Eisenhowerjevo politiko masivnega odgovora (*massive retaliation*) in z njo povezanih dvomov o primerni sestavi ameriških konvencionalnih sil zaradi zaostajanja pri raketni tehniki. Oprijemljiva sprememba je zaznavna v šestdesetih, ko si je odbor za vojaške zadeve⁷ prvič nedvoumno pridobil pristojnosti glede vojaškega proračuna in s tem v določenem smislu nadomestil pododbor za vojaške nabave. Leta 1970 je kongres oblikoval nova sredstva in zakonodajo, ki so mu omogočili natančnejši in strokovnejši nadzor vojaškega proračuna in različnih programov razvoja orožja. Novi instituciji, kongresni odbor za proračun kot protiutež urada za vodenje proračuna in urad za tehnološke raziskave, sta omogočili kongresu in njegovim odborom hitrejšo in

⁴ John E. Endicott – *The National Security Council, American Defence Policy*, str. 521.

⁵ Glej naloge in pristojnosti v John. G. Kester – *The Role of the Joint Chiefs of Staff, American Defence Policy*, str. 528.

⁶ Glej Evan J. Wallach – *Executive powers over publication of national security information, International Law*, april 1983, str. 428.

⁷ Senat ima 13 tako imenovanih pomembnih stalnih odborov, med katere spadata tudi odbora za zunanje odnose in vojaške zadeve in dva manj pomembna, med katere za čudo sodi tudi odbor za obveščevalne dejavnosti ter pet posebnih odborov. Poslanski dom ima 22 pomembnih odborov, vključno za zunanje zadeve in vojaške zadeve; glej James Q. Wilson – *American Government, Institutions & Policies*, str. 289–290.

strokovnejšo analizo, kar naj bi zmanjšalo vrzel v smislu strokovnosti med kongresniki in strokovno birokracijo.

Mednarodne pogodbe o razorožitvi

Pomembna razorožitvena pogajanja v sedemdesetih in osemdesetih letih so kongresu dala novo spodbudo. V obeh primerih bi lahko trdili, da je bil eden od povodov za dejavnejše delovanje naraščajoč vpliv ameriškega javnega mnenja, ki je postopoma zlomilo odpor birokracije znotraj izvršilne oblasti, svoje pa sta dodala še vietnamska vojna in afera Watergate.

Pri tem je prišlo do pomembne »ustavne reforme«, saj je poslanski dom dobil določene pristojnosti za ratificiranje mednarodnih pogodb. To »ustavno revolucijo« je omogočila soglasna prekvalifikacija omenjenih pogodb v smislu, da so prišli pod pristojnost obeh odborov za vojaška vprašanja senata oziroma poslanskega doma. V tej luči lahko tudi trdimo, da je bil tudi oziroma celo predvsem kongres pobudnik pomembnih razorožitvenih pogajanj, v smislu da je s to prekvalifikacijo kongres predsednika Reagana proti njegovi volji prisilil, da je bolj ali manj vztrajal pri določitih SALT II o ofenzivnem strateškem orožju, poleg tega je kongres vztrajal pri omejevanju preskušanja novih tehnologij v nasprotju s sporazumom o omejevanju antibalistične obrambe ter obdržal moratorij na preskušanje antisatelitskih orožij (ASAT) in bil zelo blizu sprejetja moratorija na jedrske poskuse.

Posebno poglavje je proces predlaganja dopolnil k pogodbam, ki je dejansko bolj kot poskus spreminjanja določenih vsebin pogodbe pravzaprav poskus zavrnitve pogodbe. Nasprotniki določenih pogodb pri tem uporabljajo tudi taktiko zavlčevanja in podobno. Kongres oziroma senat je skozi delo svojih odborov za zunanje oziroma vojaške zadeve razvil predvsem dvoje vrst dopolnil:

- priporočilna dopolnila, ki predsedniku nalagajo, naj v prihodnjih pogodbah doseže ugodnejši položaj za ameriško stran,
- in tako imenovana ubijalska dopolnila (killer amendments), ki lahko spremenijo namen in cilje pogodbe, kar je po Dunajski konvenciji o podpisovanju pogodb prepovedano.

Zaradi omejenih možnosti vpliva na pogodbo med ratifikacijo skuša imeti senat dejavnejšo vlogo že na samih pogajanjih. To je skušal doseči s predhodnim poročanjem odgovornih pogajalcev pred pristojnimi odbori oziroma pododbori in celo s predlogom, naj senatorji sodelujejo kot opazovalci na pogajanjih, kar se je zgodilo s kongresno mešano komisijo v času predsednika Carterja na pogajanjih SALT II.⁸ Senat je prav tako ustanovil v marcu 1985 skupino opazovalcev na razorožitvenih pogajanjih, v kateri so bili predstavniki obeh strank, ki se je v letih 1985 do 1989 neformalno sestajala tako z ameriško kakor tudi s sovjetsko delegacijo.

⁸ Komisijo je sestavljalo 14 poslancev in 25 senatorjev; glej Richard Haas – The Role of the Congress in American Security Policy, str. 555.

Prodaja orožja zajema problematična in zapletena izračunavanja za oziroma proti z vsaj treh vidikov – vojaškega, političnega in gospodarskega.⁹ S stališča nacionalne varnosti je prodaja orožja bistvenega pomena zaradi možnosti, da se sosednje oziroma prijateljske države same branijo oziroma branijo interes države prodajalke orožja, ne da bi bilo zanjo potrebno aktivno vojaško poseganje. Prodaja orožja je prav tako pomembno sredstvo diplomacije v smislu ohranjanja oziroma vzpostavljanja tesnih stikov. Lahko bi trdili, da je prodaja orožja bolj zunanje-politična kategorija kot pa gospodarska, čeprav je moč lobijev vojaškoindustrijskega kompleksa nedvomno velika.

Nixonova doktrina preskrbe zaveznikov z orožjem v tej meri, da se bodo lahko sami učinkovito branili, je ob pojavu bogatih kupcev na Bližnjem vzhodu povzročila izredno povečanje prodaje ameriškega orožja. Kongres je v skladu s svojo novo vlogo, opredeljeno predvsem z War Powers Resolution, skušal sprva z Nelsonovim dopolnilom leta 1974 in kasneje leta 1976 z Zakonom o izvozu orožja zapolniti pravne praznine zaradi možnosti različnih interpretacij same War Powers Resolution, nanašajočih se zlasti na tajne operacije. Sam zakon zahteva, da predsednik obvesti kongres 30 dni pred vsako večjo prodajo orožja.¹⁰ Pri tem mora pomožna varnostna agencija obrambnega ministrstva, pooblaščen za prodajo orožja, dati pristojnim kongresnim komisijam poročilo o varnostno-političnih implikacijah prodaje. Kongres ima pristojnost z vetom blokirati transakcijo. Pri tem pa mora na podlagi sklepa vrhovnega sodišča v primeru *Immigration and Naturalization Service versus Chadha*¹¹ leta 1983 sprejeti identično odločitev v obeh domovih, na katero lahko da predsednik veto, ki ga kongres lahko preglasuje z dvotretjinsko večino.

Tajne operacije

Zakon o nacionalni varnosti iz leta 1947 je ustanovitveni akt CIE in med drugim specificira tudi tako imenovane tajne akcije, ki jih lahko izvaja CIA po nalogu sveta za nacionalno varnost. Zakon iz leta 1949 je CII dal med drugim tudi široka pooblastila za financiranje takšnih akcij. Rezultat širokih pooblastil in dejansko neomejenega financiranja je bil vrsta prevratov, atentatov in vmešavanj v nacionalne zadeve držav širom po svetu.

Leta 1974 je bil sprejet Huges-Ryanov amandma, ki je CII prepovedal izvajanje tajnih operacij v miru, ne da bi predsednik poročal o namenih in poteku takih operacij pristojnim odborom, vključno z odborom za zunanje zadeve senata in poslanskega doma. Po aferi Watergate je bila ustanovljena posebna komisija, ki je pregledala vso preteklo dejavnost CIE in predlagala potrebne zakonske in organizacijske spremembe. Rezultat dela je med drugim tudi ustanovitev posebnega odbora za obveščevalne dejavnosti v senatu, ki je med drugim dobil tudi pristojnost nadzora nad proračunom CIE in preostalih obveščevalnih agencij. Leta 1977 je tudi poslanski dom ustanovil stalni odbor za obveščevalno dejavnost.¹²

⁹ Orožje je eden od najpomembnejših ameriških izvoznih izdelkov – vrednost se giblje okoli 10 milijard letno; glej Barry M. Blechman – *The Politics of National Security*, str. 115.

¹⁰ Vrednost, večja kot 14 milijonov za eno vrsto orožja, oziroma vrednost 50 milijonov ob prodaji materiala za vojaške namene oziroma storitev; glej prav tam, str. 121.

¹¹ Glej prav tam, str. 121.

¹² Sestavljen iz članov odborov za vojaške, zunanje in sodne zadeve.

Leta 1980 je kongres sprejel nov zakon, ki je deloma omejil Huges-Ryanov amandma v smislu, da morata poročilo o tajnih operacijah dobiti samo dva pristojna odbora kongresa za obveščevalno dejavnost.

Sklep

Naloga nadzorovati najmogočnejši varnostni aparat na svetu prinaša številne kompleksne in kontradiktorne »probleme in dileme«. Ameriška pragmatičnost v določenem smislu poenostavlja to nevhvaležno nalogo, čeprav je seveda zgolj sama po sebi ne zmore zadovoljivo rešiti. Pri tem pa ni dilema, kot je že bilo predhodno omenjeno, ali je nadzor potreben, temveč koliko nadzora je potrebno in kako ga izvajati. Kajti vprašanje, ki se postavlja, je, kolikšen je optimalen obseg zakonske ureditve, ki naj na eni strani zagotavlja legalnost varnostnim strukturam, na drugi strani pa ne zožuje pretirano njihovega manevrskega prostora in s tem učinkovitosti.

Ameriški odgovor na ta vprašanja je nejasen. Navsezadnje bi bil meglen odgovor dan tudi v večini preostalih ustanovnopравnih sistemih.

LITERATURA

- ANTON GRIZOLD, Militarizacija in vojaškoindustrijski kompleks, Časopis za kritiko znanosti, 1990
EVAN J. WALLACH, Executive Powers of Prior Restraint over Publication of National Security Information: the UK and USA compared – International Law, april 1983, str.
BARRY M BLECHMAN, The Politics of National Security, Oxford University Press New York 1990
JOHN F. REICHART AND STEVEN R. STURM, American Defence Policy, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1982, str. 18–31, 493–546
JAMES O. WILSON, American Government, Institutions & Policies, D. C. Heath and Compny, 1986