



Ewentualne wyjście USA z NATO w świetle prawa amerykańskiego

Michał Doliński

Kwestionowanie przez Donalda Trumpa zasadności członkostwa USA w NATO oraz postulaty fundamentalnych reform tej organizacji zwróciły uwagę na kwestię możliwości opuszczenia Sojuszu przez Stany Zjednoczone. Długotrwała procedura wyjścia oraz spory kompetencyjne dotyczące wypowiedzania umów międzynarodowych czynią taki scenariusz mało prawdopodobnym. Przebieg szczytu NATO w Ankarze także nie wskazuje na takie ryzyko w krótkoterminowej perspektywie. Całkowicie nie można go jednak wykluczyć, zwłaszcza biorąc pod uwagę nieprzewidywalność amerykańskiego przywódcy.

Procedura wyjścia z NATO została uregulowana w art. 13 Traktatu północnoatlantyckiego, zgodnie z którym decyzja o jego wypowiedzeniu staje się skuteczna po upływie roku od złożenia stosownej notyfikacji. W przypadku Stanów Zjednoczonych prowadziłoby to do paradoksalnej sytuacji, ponieważ notyfikację należy kierować do rządu USA jako depozytariusza traktatu.

Ewolucja praktyki wypowiedzania traktatów i eskalacja sporu kompetencyjnego. Art. II Konstytucji USA reguluje kwestię zawierania traktatów międzynarodowych przez prezydenta. Wskazuje, że musi się to odbyć za radą i zgodą wyrażoną większością dwóch trzecich głosów obecnych senatorów. Konstytucja nie określa jednak zasad wypowiedzania traktatów, co z uwagi na zaangażowanie władzy wykonawczej i ustawodawczej w kreowanie polityki zagranicznej tworzy wciąż nierozwiązany spór kompetencyjny.

W początkowym okresie państwowości USA i przez większość XIX w. najczęstszą praktyką było współdziałanie Kongresu i prezydenta w zakresie wypowiedzania traktatów. W późniejszym okresie nasiliła się tendencja do jednostronnego wypowiedzania traktatów przez Białą Dom bez porozumienia z Kongresem, który nie zajmował stanowiska w tej kwestii. Przykładowo, prezydent William McKinley wypowiedział w ten sposób część postanowień

traktatu handlowego ze Szwajcarią (1899 r.), a prezydent Calvin Coolidge zerwał porozumienie z Meksykiem dotyczące zapobiegania przemytowi (1927 r.). Zwolennicy tezy o szerokich kompetencjach prezydenta powoływali się m.in. na zapisaną w art. II Konstytucji klauzulę powierzenia władzy wykonawczej (*vesting clause*) i argumentowali, że dotyczy ona również wszelkich czynności związanych z porozumieniami międzynarodowymi. Oponenty wskazywali na klauzulę supremacji (*supremacy clause*) zawartą w art. VI Konstytucji, która definiuje ustawy Kongresu i traktaty międzynarodowe jako „najwyższe prawo” i zakłada, że proces wypowiedzania traktatu musi być analogiczny do jego zawierania, a więc wymaga zgodnego działania prezydenta i Senatu.

Spór kompetencyjny nasilił się w 2019 r. wraz z uchwaleniem przez Kongres ustawy zobowiązującej prezydenta do poinformowania ze 120 dniowym wyprzedzeniem o zamiarze wypowiedzania Traktatu o otwartych przestworzach (OST) z 1992 r. Została ona jednak zignorowana przez administrację Trumpa, co Biuro Radcy Prawnego Departamentu Sprawiedliwości (OLC) uzasadniło w opublikowanej w 2020 r. opinii, używając argumentu o „wyłącznych” kompetencjach prezydenta do wypowiedzania traktatów. Stwierdzono również, że wymóg wcześniejszego powiadomienia Kongresu jest

niekonstytucyjny, o czym ostatecznie może jednak zdecydować jedynie Sąd Najwyższy (SN). Należy podkreślić, że wcześniej władza wykonawcza stała na stanowisku posiadania „niezależnych” kompetencji do wypowiedania traktatów, pod warunkiem braku zastrzeżeń Kongresu. Wprawdzie opinia OLC nie jest wiążąca i stanowi jedynie wykładnię uprawnień prezydenta na użytek wewnętrzny administracji, jednak uzurpowanie prawa do wyłączności w kwestii wypowiedania traktatów świadczy o znacznej determinacji w dążeniu do poszerzenia zakresu kompetencji władzy wykonawczej.

W 2023 r., chcąc zapobiec ewentualnej autorytatywnej decyzji prezydenta o wyjściu z NATO, demokraci Tim Kaine i republikanin Marco Rubio, obecny sekretarz stanu USA, wystąpili w Senacie z inicjatywą ustawy umożliwiającej wypowiedzenie Traktatu północnoatlantyckiego jedynie za zgodą dwóch trzecich Senatu lub na podstawie ustawy Kongresu. Projekt dołączono do ustawy o budżecie obronnym na 2024 r. jako sekcję 1250A. Przewidziana w niej ochrona jest jednak niepełna, ponieważ w toku prac legislacyjnych usunięto przepis przyznający Kongresowi legitymację procesową do złożenia pozwu sądowego przeciwko władzy wykonawczej w razie jednostronnej decyzji prezydenta o opuszczeniu NATO.

Warunki ewentualnego rozpatrzenia pozwu sądowego.

Rozpatrzenie przez sąd takiego pozwu jest jednak możliwe, choć wymaga spełnienia warunków zdefiniowanych w „doktrynie kwestii politycznej” i w „doktrynie legitymacji procesowej”. Ta pierwsza zakłada, że spór sądowy nie może mieć charakteru politycznego. Sądy często odmawiały rozpoznawania sporów dotyczących traktatów międzynarodowych, argumentując, że powinny one być rozwiązane w ramach negocjacji między przedstawicielami Kongresu i prezydenta. Podstawę stanowi tu wyrok w sprawie *Baker v. Carr* z 1969 r., w którym SN uznał, że spór o takim charakterze nie podlega kognicji sądów. I tak np. w sprawie *Goldwater v. Carter* z 1979 r. SN oddalił na tej podstawie skargę złożoną przez 15 członków obu izb Kongresu z inicjatywy senatora Barry’ego Goldwatera, dotyczącą planów administracji Jimmy’ego Cartera (w ramach poprawy relacji z Chinami) jednostronnego wypowiedzenia traktatu obronnego z Tajwanem (*Mutual Defense Treaty* z 1954 r.). Należy jednak zaznaczyć, że argument o politycznym charakterze analogicznego sporu został częściowo podważony w wyroku *Zivotofsky v. Clinton* z 2012 r., w którym SN uznał, że kwestie zakresu kompetencji konstytucyjnych, także do prowadzenia polityki zagranicznej, mogą podlegać kontroli sądowej, jeśli wymagają wykładni prawa. W świetle ostatniego orzecznictwa SN oraz sekcji 1250A istnieje ponadto duże prawdopodobieństwo, że pozew nie zostałby odrzucony jako mający charakter polityczny i zostałby rozpatrzony przez sąd. Doktryna legitymacji do wszczęcia sporu prawnego zakłada z kolei, że dochodzenie praw przed sądem wymaga od powoda udowodnienia, że poniósł on szkodę ściśle związaną z działaniem pozwanego, a jej usunięcie jest możliwe w wyniku rozstrzygnięcia sądu. Na tej podstawie

poszczególni członkowie Kongresu mogliby powoływać się na szkodę instytucjonalną wynikającą z ograniczenia skuteczności uchwalonej przez nich sekcji 1250A. Z kolei podmioty prywatne mogłyby próbować udowodnić, że mają podstawy do wytoczenia procesu, wskazując, że wycofanie USA z NATO narusza ich prawa wynikające z innych obowiązujących ustaw, np. regulacji dotyczących kontraktów wojskowych.

Na wynik ewentualnego sporu sądowego między Kongresem i Białym Domem kluczowy wpływ miałby również wyrok SN w sprawie *Youngstown v. Sawyer* z 1952 r. Zgodnie z zawartą w nim argumentacją na zakres dorozumianych kompetencji władzy wykonawczej fundamentalny wpływ ma stanowisko Kongresu. Zdefiniowano trzy kategorie przypadków: gdy prezydent działa za zgodą Kongresu (najszerzy zakres kompetencji), gdy prezydent działa, a Kongres nie zajmuje stanowiska w danej sprawie (brak jasnego podziału kompetencji) oraz gdy Kongres jest przeciwny działaniom prezydenta (minimalny zakres kompetencji). Ze względu na ograniczenia nałożone przez Kongres w sekcji 1250A omawiany przypadek byłby trzecią z wymienionych sytuacji.

Wnioski. Brak jednoznacznych regulacji prawnych i precedensów sądowych sprawia, że jednostronna decyzja prezydenta Trumpa o wyjściu USA z NATO byłaby kontestowana wewnątrz amerykańskiego establishmentu i wobec tego trudna do szybkiej implementacji. Kongres najprawdopodobniej zaskarżyłby ją do federalnego sądu okręgowego dla Dystryktu Kolumbia, powołując się na sekcję 1250A, a sąd mógłby wydać postanowienie zabezpieczające (*injunction*) w celu wstrzymania wykonania decyzji prezydenta do czasu rozstrzygnięcia sporu. Wydanie postanowienia zabezpieczającego miałyby sens jedynie przed złożeniem notyfikacji wymaganej na podstawie art. 13 Traktatu północnoatlantyckiego, inaczej nie miałyby wpływu na bieg terminu jednego roku. Scenariusz taki jest możliwy, ponieważ zgodnie z sekcją 1250A prezydent musi zawiadomić Kongres o zamiarze wystąpienia z NATO na 180 dni przed złożeniem notyfikacji. Mogłoby tu dojść do kolejnego paradoksu, ponieważ pozwanym w sprawie byłby urzędnik, który oficjalnie informuje o wypowiedaniu traktatów przez USA, czyli sekretarz stanu Marco Rubio, jeden ze sponsorów sekcji 1250A. W wypadku ewentualnej odmowy sądu egzekwowania sekcji 1250A Kongres mógłby sięgnąć do przysługujących mu instrumentów politycznych, takich jak kontrola wydatków budżetowych (np. odcięcie finansowania procesu wyjścia z NATO), blokowanie nominacji, uchwalanie nowych zobowiązań obronnych, a w skrajnym przypadku – próba usunięcia prezydenta z urzędu. W efekcie raz zainicjowany proces wychodzenia z Sojuszem mógłby trwać dłużej niż przewidziany w art. 13 Traktatu północnoatlantyckiego termin jednego roku. Prognozy dotyczące wyników wyborów połówkowych do Kongresu w listopadzie br. pozwalają również zakładać, że co najmniej izba niższa przejdzie pod kontrolę Demokratów, co znacznie utrudniłoby prezydentowi doprowadzenie do wyjścia USA z NATO.

