



S. 101

Výbor: Výbor pro justici

Název: **Zákon o reformě prezidentských válečných pravomocí**

Důvodová zpráva

Obecná část

Tento zákon ruší War Powers Resolution a nahrazuje ho úpravou, která má přispět k vytvoření rovnováhy ve vztazích mezi prezidentem a Kongresem týkajících se válečných pravomocí a umožnit Kongresu efektivní kontrolu prezidenta jako velitele ozbrojených sil. Od doby přijetí zákona docházelo ze strany prezidentů k jednoznačným porušení ustanovení War Powers Resolution. Zákon se vyznačuje nedomyšlenými pasážemi, z nichž některé jsou považovány dokonce za protiústavní. Nereaguje také adekvátně na nové výzvy, které vývoj ve válčení přináší. Spolu s neochotou Kongresu namítat porušení ustanovení zákona a neochotou soudů o těchto porušeních rozhodovat je zřejmé, že ideálu kolektivního posouzení situace nebylo dosaženo a že War Powers Resolution nevnese do vztahu prezidenta a Kongresu tolik potřebnou rovnováhu.

Válečné operace se dlouhodobě vyznačují tím, že jsou zahájeny prezidentem bez jakékoli konzultace s Kongresem. Přestože zákon konzultaci s Kongresem předvídá, prezidenti tuto fázi často spojují s fází informační. Je zřejmé, že nejefektivnější kontroly a vysílání ozbrojených sil jen v odůvodněných případech lze dosáhnout pouze konzultací před vysláním ozbrojených sil, nikoli ex post informováním o skutečnosti vyslání jednotek. Informační ustanovení zákona jsou dlouhodobě obcházena tak, aby nebyla aktivována další kontroverzní část zákona – 60denní lhůta, ve které prezident de facto samostatně vede válku a po jejímž uplynutí je bez dalšího jednání Kongresu povinen vojska stáhnout. Ani ustanovení o stažení jednotek na základě rozhodnutí Kongresu nefunguje a potýká se s námitkami protiústavnosti.

Primárním účelem nového zákona je reagovat na tyto nedostatky a nově formulovat ustanovení o konzultační a informační povinnosti a také ustanovení o stažení jednotek z válečných operací. Neméně důležitá je reakce na nové výzvy změnou rozsahu zákona, konkrétně podřazením nových technologií a vojenských kontraktorů.



Zvláštní část

1. Hlava I

Par. 101.

Tento paragraf je tzv. zrušovacím ustanovením. Původní zákon bude zrušen po přijetí tohoto zákona a přijatý zákon nastoupí na jeho místo.

Par. 102.

Toto definiční ustanovení pro účely zákona definuje následující pojmy:

- Ozbrojené síly USA, kterými se nerozumí pouze příslušníci pěti složek, z nichž se Ozbrojené síly USA sestávají, ale také veškeré vybavení jimi při vojenských operacích používané (zbraně a zbraňové systémy, letadla, lodě a další). Vojáci bez tohoto vybavení nemohou fungovat, opačně to však v dnešní době již neplatí. Nové zbraňové systémy jako např. drony jsou již schopné fungovat bez vojáků v tradičním smyslu. Proto je vhodné je zahrnout pod definici Ozbrojených sil USA a tím i pod tento zákon. Za Ozbrojené síly se považují i jiné osoby než jejich příslušníci, a to například soukromí vojenští kontraktori, jež mohou jejich funkce v určitých případech suplovat.
- Vojenská operace, jejíž definice se vzhledem k zaměření zákona omezuje pouze na operace mimo území Spojených států amerických.
- Krátkodobá krizová situace, která je novým konceptem. Označuje situaci, jež spočívá v přímém vojenském útoku na území nebo ozbrojené síly a která si tak žádá okamžitou reakci. Té však Kongres jako kolektivní těleso není obvykle schopen, a proto je v této spíše restriktivně vymezené situaci oprávněn jednat prezident. Jeho reakce může být efektivnější a rychlejší.
- Přímý vojenský útok. Tím se rozumí bezprostřední útok na území, občany nebo ozbrojené síly USA. Nejedná se tedy o odvetu za tento útok, ačkoli by tato příšla třeba za několik hodin po útoku. Jde pouze o odvrácení bezprostřední hrozby.



Zákon obecně operuje i s pojmem „nestátní entita“, aby zahrnul i jiné původce útočných operací vojenského charakteru než jsou státy (např. teroristické skupiny).

Par. 103.

Tento paragraf stanovuje účel zákona. Základním účelem je zajistit účast Kongresu i prezidenta na postupech v oblasti vojenských pravomocí.

2. Hlava II – Autorizace

Par. 201.

Tento paragraf stanovuje, že bez předchozí autorizace Kongresem není prezident oprávněn vyslat ozbrojené síly do vojenských operací, s výjimkou krátkodobých krizových situací a situací, kdy Kongres není schopen zasedat. Jeho účelem je omezit prezidenta v jeho libovůli a zajistit, že před vysláním ozbrojených sil dojde i k posouzení situace Kongresem. Tato formulace odpovídá původnímu senátnímu návrhu WPR z roku 1973.

Par. 202.

Zákon však obsahuje pojistku umožňující vyslat ozbrojené síly i v případě, kdy k autorizaci nedošlo, a to po uplynutí lhůty trvající jeden měsíc. Tato lhůta motivuje Kongres k tomu, aby žádosti prezident o autorizaci dal přednost a náležitě se jí věnoval. Pokud Kongres nebude schopen dosáhnout žádného rozhodnutí, ať už povolujícího či zamítavého, a nebude konat, pak se tedy na situaci nahlíží tak, jako by prezidenta autorizoval, a to do té doby, než Kongres o autorizaci rozhodne.

Par. 203.

Tento paragraf stanovuje konkrétní proceduru pro podání žaloby na prezidenta za porušení tohoto zákona. K jejímu projednání je věcně a místně příslušný Odvolací soud pro District of Columbia. Důvodem založení pravomoci tohoto soudu je, že komplexní a komplikované záležitosti není vhodné předkládat soudům prvního stupně. Nejvyšší soud zase může sloužit jako opravná instance. Proti rozsudku je možné se dle pravidel fungování federální soudní soustavy odvolat. Nejvyšší soud však sám na základě Ústavy rozhoduje o přípustnosti a vyhodnocuje odvolání.

Účelem tohoto ustanovení je založit pravomoc soudu rozhodovat na základě tohoto zákona. Je možné, že soud by se na základě tohoto ustanovení nemusel odvolávat na doktrínu politické



otázky. Je však nutné říct, že soudnímu orgánu nelze přikázat, aby nějak konal, pokud by to bylo v rozporu s Ústavou, principem brzd a protiváh a principem nezávislosti soudů.

Par. 204.

Toto ustanovení stanovuje důvod pro impeachment prezidenta. K tomu, aby Sněmovna reprezentantů mohla žádat rozhodnutí Senátu o impeachmentu a odvolání prezidenta, je třeba kumulativně splnit dvě podmínky:

- a) soud musí podle předchozího paragrafu rozhodnout, že prezident porušil tento zákon,
- b) a zároveň prezident musí v porušování zákona pokračovat a nerespektovat tak rozhodnutí soudu.

Toto porušení prezidentových pravomocí je tak závažné a ohrožující bezpečnost USA, že je stanoveno jako další důvod k impeachmentu, spolu s důvody stanovenými v Ústavě.

Par. 205.

Aby nedocházelo k tomu, že mohou například nepřesně či příliš široce formulované autorizace znamenat mnohaleté zapojení USA do ozbrojených konfliktů (viz Authorisation for Use of Military Force Against Terrorists), a aby mohla autorizace, jež obsahuje práva a povinnosti prezidenta, více odpovídat povaze konfliktu a jeho potřebám, stanovuje se nutnost revize autorizace každých 6 měsíců. Dokud však autorizace není zrušena ani potvrzena, existuje nevyvratitelná domněnka, že zůstává v platnosti. Stahovat ozbrojené síly z konfliktu z důvodu nečinnosti nebo zdržení Kongresu by způsobovalo nepřiměřené problémy.

3. Hlava III – Stažení ozbrojených sil

Tato Hlava stanovuje, že Kongres může v jakémkoli případě nařídít stažení ozbrojených sil. Tuto vůli Kongresu však musí potvrdit obě jeho komory nadpoloviční většinou svých členů. Pokud prezident nevyhoví a nestáhne ozbrojené síly, uplatní se přiměřeně pravidlo Par. 202. viz výše.

4. Hlava IV – Společná konzultační komise Kongresu

Par. 401.

Tato Komise se zřizuje jako orgán, který je za Kongres jako celek primárně oprávněn a povinen vykonávat jeho oprávnění být konzultován a informován. Prezidentovi toto umožňuje snadněji splnit jeho konzultační a informační povinnosti, když se nemusí obracet na Kongres jako celek. Komise je složena z vrchních představitelů Kongresu, tak jak je stanoveno



v odstavci 1. Společné konzultační komise se tradičně zřizují k řešení a kontrole komplikovaných záležitostí, na kterých má pravomoc podílet se celý Kongres, avšak je efektivnější, aby existovala komise složená ze zkušených politiků či odborníků, kteří zbytku Kongresu problematiku zpřístupní a zaujmou k ní stanovisko (např. Společná konzultační komise pro jadernou energii).

Par. 402.

Tento zákon zavádí povinnost prezidenta konzultovat plánované vyslání ozbrojených sil. Namísto povinnosti konzultovat s Kongresem jako celkem umožňuje konzultaci pouze s Komisí, což by mělo pomoci potřebě rychlosti a operativnosti při vysílání ozbrojených sil do vojenských operací. Konzultace spočívá v radách a názorech na vojenskou operaci, které může Kongres jako celek vyjadřovat jenom velmi zdlouhavě a obsáhle. Komise tak slouží zároveň jako poradní orgán prezidenta a jako poradní orgán Kongresu. Zákon dále stanovuje, jakou kvalitu má mít konzultace – nemá se jednat pouze o jednostranné informování Komise, ale o výměnu názorů a diskusi. V tomto momentě totiž Kongres může nejvíce ovlivnit podobu vojenské operace.

Par. 403.

Toto ustanovení zakotvuje povinnost prezidenta před vysláním ozbrojených sil Komisi informovat o vojenské operaci. Komise tyto informace vyhodnotí a předloží Kongresu stanovisko, zda operaci autorizovat či nikoli. Konečné rozhodnutí o autorizaci však zůstává na Kongresu jako celku.

Prezident je dále povinen informovat Komisi o každém zásadním vývoji v již probíhajících vojenských operacích. Prezident sice není povinen informovat Kongres jako celek, avšak nově stanovená možnost pouze rychle a neformálně informovat Komisi, která informaci dále předá Kongresu, má za cíl zajistit paradoxně větší informovanost Kongresu, který se poté může rozhodnout, jak dále postupovat. Stanovuje se i nutnost podat pravidelnou komplexní zprávu o probíhajících vojenských operacích, a to každé tři měsíce.

5. Hlava V – Nové prostředky vedení vojenských operací a kontraktoři

Účelem této hlavy je modernizace oproti rušenému War Powers Resolution a rozšíření rozsahu zákona. Ustanovení této hlavy souvisí s definicí Ozbrojených sil USA v úvodní hlavě. Zatímco si můžeme těžko představit, že vojáci by v dnešní době mohli fungovat bez hmotného vybavení, toto vybavení může být naprogramované, aby fungovalo bez přítomnosti kohokoli dalšího v místě operace, případně alespoň aby mohlo být ovládané na dálku. USA stojí v čele vývoje nových zbraní a tyto se stávají stále ničivější, levnější a hůře sledovatelné. Cena, možnost většího utajení a snížení možnosti ohrožení amerických vojáků a s tím



související vyšší podpora veřejnosti budou přispívat ke stále většímu rozšíření těchto technologií.

Par. 501.

Vymezit co je novým prostředkem vedení boje a co takovým prostředkem bude v budoucnu je vzhledem k technologickému vývoji mimořádně obtížné. Právní definice bude vždy pozadu za technologickou inovací. V současnosti jsou nejvíce užívané dálkově ovládané zbraňové systémy, roboti a tzv. bezpilotní bojová letadla (*unmanned combat aerial vehicles, UCAV*) neboli drony. Začínají se však objevovat i možnosti využití genomiky, virologie nebo nanotechnologií. Tato definice nepochybně bude muset být v budoucnosti pravidelně aktualizována.

Pod rozsah zákona nově spadají i kontraktóři, tedy soukromé osoby nabízející podobné služby jako ozbrojené síly, se kterými může exekutiva, obvykle Ministerstvo obrany, uzavírat smlouvy, aby vykonávaly některé služby místo Ozbrojených sil. Benefity mohou být podobné jako u nových prostředků vedení boje – nižší cena, smířlivější odezva veřejnosti, větší utajení. V současnosti však soukromí kontraktóři celosvětově fungují na pololegálním principu. Existuje dokonce úmluva OSN směřující proti těmto kontraktorům fungujícím na žoldáckém způsobu. Tato však není podepsána státy s největšími armádami světa: Spojenými státy, Čínou, Velkou Británií, Francií, Ruskem, Indií, Japonskem. Snahou tohoto zákona je podrobit tyto kontraktory kontrole Kongresu, nikoli jejich využívání zakazovat.

Par. 502.

Veškerá ustanovení tohoto zákona se tak vztahují na prostředky a osoby viz Par. 501.

Par. 503.

Do rozsahu zákona naopak nespádají kybernetické operace. USA podniká množství kybernetických operací, které v současnosti fungují v utajení. Pokud by je exekutiva musela hlásit a konzultovat, existovalo by riziko, že o takové utajení přijdou, a tím i o svou efektivitu. Snížila by se také flexibilita kybernetických týmů.

6. Hlava VI – Autorizace vojenských operací skrze NATO či Radu bezpečnosti OSN

Tato hlava stanovuje, že v případě, kdy NATO či RB OSN rozhodnou o použití síly, toto rozhodnutí nahrazuje autorizaci Kongresu. Spojené státy jsou hlavním hráčem v obou organizacích a mohou ovlivňovat jejich rozhodnutí o zapojení do vojenských operací.



Přistoupením k těmto organizacím se vzdávají určité části svých svrchovaných pravomocí. Proto by po rozhodnutí těchto dvou organizací mělo nahradit autorizaci Kongresu.

7. Hlava VII – Závěrečná ustanovení

Par. 701.

Toto ustanovení směřuje na situaci, kdy by došlo ke zrušení některé z částí tohoto zákona jako protiústavní. Jeho cílem je zajistit, aby zákon dál existoval a nezanikl celý pro protiústavnost jeho části.

Par. 702.

Zákon nabývá účinnosti patnáctý den po jeho vyhlášení.