Český model
amerického kongresu

Revize prezidentských válečných pravomocí

Zpráva Výzkumné služby Kongresu

Ondřej Hanák, Jakub Lorenc

UNIVERZITA
KARLOVA

US
embassy

Úvod

Cílem této výzkumné zprávy je přiblížit senátorům problematiku prezidentských válečných pravomocí ve Spojených státech amerických. V úvodu se pojednává o problematice zapojování USA do válečných konfliktů a obecně o vztahu prezidenta USA a Kongresu USA v oblasti pravomocí vzhledem k ozbrojeným silám. Základním pramenem v této oblasti je Ústava USA. Tato výzkumná zpráva je zaměřena primárně na vysílání ozbrojených složek do zahraničních konfliktů. Nezabývá se potenciálními konflikty na území USA a obranou státu, jelikož existuje široká shoda na tom, že obrana státu je úkolem prezidenta.[1] Hlavní část této výzkumné zprávy tvoří rozbor klíčového zákona War Powers Resolution se zaměřením na okolnosti jeho přijetí, obsah a aplikaci a s nastíněním existujících i potenciálních problémů a možností jejich řešení.

1. Vyhlašování války a zapojování USA do válečných konfliktů

1.1. Ústava USA

Pravomoci prezidenta a Kongresu jsou v zahraničně-politických otázkách Ústavou USA vymezeny způsobem, který přímo vyzývá ke sporům. Článek II Ústavy, jež svěřuje výkonnou moc prezidentovi USA, ve svém oddíle 2 uvádí, že prezident je vrchním velitelem ozbrojených sil. Dle čl. I oddíl 8 Ústavy je to však Kongres, který je jediný oprávněn „povolávat a vydržovat vojska“, tedy vyčleňovat prostředky k tomu, aby vůbec mohly ozbrojené síly existovat a fungovat.

Nejdůležitější pravomoc v této oblasti – pravomoc vyhlásit válku – je dle Ústavy svěřena výlučně Kongresu (čl. I oddíl 8 Ústavy). Důvod svěření této pravomoci Kongresu je nasnadě. Vyhlášení války může znamenat vážné a dlouhodobé následky jak pro USA, tak pro jejich občany. Otcové zakladatelé proto při přijímání Ústavy upřednostnili udělení tohoto práva Kongresu jako volenému kolektivnímu orgánu, ve kterém s největší pravděpodobností dojde k otevřené a podrobné debatě, jež může (avšak samozřejmě nemusí) znamenat uvážlivější rozhodnutí. Prezident je sice také demokraticky volen, prostřednictvím sboru volitelů, avšak jako monokratický orgán by válku mohl vyhlásit pouhým vydáním exekutivního opatření, jež by nemusel s nikým konzultovat.[2] Po vyhlášení války je to už prezident, kdo je jako vrchní velitel ozbrojených sil oprávněn a povinen tuto válku vést.

[1] YOO, 2001 [online].
[2] BOLDIN, 2008 [online], Center for Constitutional Rights, 2009. [online].

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

Toto rozdělení pravomocí mezi prezidenta a Kongres je jedním z mnohých důkazů existence tzv. systému brzd a protiváh (*checks and balances)*, který je základním principem americké Ústavy. Jeho podstatou je snaha zajistit, aby žádná ze tří složek státní moci – exekutiva, legislativa, jurisdikce – nebyla příliš silná a nemohla svými excesy ohrozit demokracii a svobodu občanů Spojených států amerických, aby nemohla jednat samostatně a byla za své činy odpovědná.[3] K tomu každé z těchto větví slouží různé jmenovací, kontrolní a vynucovací mechanismy vůči zbylým dvěma.

Obecně jde tedy říci, že k zákonnému a efektivnímu využití celé palety válečných pravomocí je třeba, aby Prezident a Kongres fungovali jako sladěný orchestr – prezident je vrchní velitel ozbrojených sil, ale Kongres mu na ně poskytuje prostředky. Kongres vyhlašuje válku, ale Prezident ji vede. Realita však často bývá poměrně odlišná a zejména z rozdílné interpretace pravomoci prezidenta působit jako vrchní velitel ozbrojených sil vznikají různé spory.

1.2. Americká realita ve 20. století

Shora uvedené rozdělení pravomocí je sice projevem systému brzd a protiváh, avšak zároveň znamená, že mezi Prezidentem a Kongresem bude s největší pravděpodobností docházet ke střetům. I přesto, že pravomoc vyhlašovat válku a zapojovat tak ozbrojené síly USA do zahraničních konfliktů je Ústavou svěřena Kongresu, je nezpochybnitelným faktem, že naprostá většina vojenských operací realizovaná od 2. světové války byla realizována na základě prezidentovi výkonné pravomoci působit jako vrchní velitel ozbrojených sil, nikoli na základě formálního vyhlášení války Kongresem. Toto jednoznačně potvrzuje fakt, že poslední válečný konflikt, do něhož byly Spojené státy zapojeny na základě formálního vyhlášení války Kongresem, byla právě 2. světová válka.[4] Jako příklady, kdy došlo k zapojení do válečného konfliktu na základě výkonné pravomoci prezidenta (a někdy dokonce i bez jakékoli autorizace Kongresem, otázka autorizace viz níže) nám zde mohou posloužit války v Koreji či ve Vietnamu, intervence na Grenadě a v Panamě nebo války v Perském zálivu, Afghánistánu či Iráku.

Nejvyšší soud, který by mohl do vztahu legislativy a exekutivy v zahraničně-politických otázkách obecně vnést světlo, našlapuje v této oblasti velmi opatrně a obvykle se odvolává na doktrínu „politické otázky“ (*political question doctrine*), dle níž má pravomoc rozhodovat pouze otázky právní, nikoli politické.[5] Ve většině případů týkajících se zahraniční politiky se sice zastal širšího výkladu prezidentských pravomocí v této oblasti,[6] případy týkající se

[3] National Center for Constitutional Studies, 2009 [online], Center for Constitutional Rights, 2009 [online].
[4] *Official Declarations of War by Congress,* U.S. Senate [online].
[5] Legal Information Institute [online].
[6] Namátkou rozhodnutí *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.* [1936] či *Zivotofsky v. Kerry* [2015].

Pro potřeby Českého modelu amerického kongresu 2017 Ondřej Hanák, Jakub Lorenc.
© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

konkrétně vojenských pravomocí však obvykle meritorně nerozhoduje a odvolává se na výše zmíněnou doktrínu.

Největší brzdou prezidentovým pravomocím je bezesporu Kongres. Jak již bylo řečeno, pouze Kongres má pravomoc vyhlásit válku, což učinil v 11 případech během pěti různých válečných konfliktů. Šlo o válku s Velkou Británií v roce 1812, válku s Mexikem v roce 1846, válku se Španělskem v roce 1898 a první a druhou světovou válku (viz pozn. č. 4). Ve všech případech tak učinil na návrh prezidenta. Od funkčního období prezidenta Johna Adamse (1797-1801) až dodnes také dochází k případům, kdy Kongres autorizuje použití ozbrojených sil prezidentem bez formálního vyhlášení války. Jak vyplývá už z faktu, že k formálnímu vyhlášení války nedošlo již přes 70 let, jsou to dnes právě autorizace, které dominují. Ve většině případů k nim taktéž dochází na žádost prezidenta. Rozsah oprávnění se liší podle cíle autorizace. Někteří prezidenti žádali o tuto autorizaci, i když se na základě širokého výkladu svých pravomocí, jakožto vrchních velitelů ozbrojených sil a hlav exekutivy zodpovědných za zahraniční politiku, domnívali, že ji nepotřebují. Jednalo se spíše o jejich politickou opatrnost. To byl například případ prezidenta Bushe staršího během války v Perském zálivu. Ten zdůvodnil fakt, že autorizaci nepotřebuje, navíc také tak, že má plné oprávnění provést rezoluci Rady bezpečnosti OSN. Přesto o ni požádal.[7]

Základní rozdíl mezi autorizací a formálním vyhlášením války je, že v případě autorizace prezident získává pouze v ní obsažená oprávnění a pravomoci. V případě vyhlášení války však na prezidenta přechází široká paleta oprávnění a pravomocí stanovených ve zvláštních zákonech (zastavení obchodu s nepřítelem, možnost přikázat továrnám vyrábět válečný materiál pod sankcí jejich převzetí, prioritizace využití komunikačních a dopravních prostředků pro ozbrojené síly a jiné). Nic z toho nenastává v případě autorizace, pokud to v ní není výslovně stanoveno.[8] Autorizace však v dnešní době obvykle obsahují široký a poměrně obecný výčet prezidentových oprávnění, aby nebylo bráněno efektivnímu vedení ozbrojených sil a aby nedošlo k jejich ohrožení. Na základě výše uvedených okolností je zřejmé, že preference autorizací může vést k vychýlení mocenské rovnováhy směrem k prezidentovi a omezení pravomoci Kongresu rozhodovat o zapojení do ozbrojených konfliktů, pokud se Kongres nerozhodne formálně vyhlásit válku. Jak k takovému omezení může dojít, přiblíží následující kapitola.

2. War Powers Resolution

Nejviditelnějším výsledkem snahy Kongresu vymezit či dokonce omezit pravomoci prezidenta v oblasti vysílání ozbrojených složek do válečných konfliktů a znovu získat jednoznačnou kontrolu v této oblasti je War Powers Resolution z roku 1973 (dále také

[7] GRIMMETT, 2012, str. 26 [online].
[8] ELLSEA, GRIMMETT, 2009.

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

„WPR“). Termín „resolution“ (rezoluce) v názvu zákona může být zavádějící, jedná se však pouze o terminologický rozdíl oproti pojmům „bill“ (návrh zákona). Právně mezi nimi žádný rozdíl není.[9]

2.1. Okolnosti přijetí

Pro pochopení účelu tohoto zákona a jeho ustanovení je nutné znát historické pozadí doby. Po druhé světové válce a válce v Koreji (1950-1953) docházelo ze strany několika tehdejších amerických prezidentů postupně k dalším krokům, jež nakonec vedly až k zapojení USA do nového, a ještě ničivějšího konfliktu – války ve Vietnamu (1955-1975, americká přímá vojenská účast 1962-1973). Za prezidentů Trumana a Eisenhowera toto zapojení spočívalo nejprve v posilování ekonomické a odborné pomoci Francii a Jižnímu Vietnamu v začínající válce proti Severnímu Vietnamu. Tato pomoc se za prezidenta Kennedyho vyvinula v zásobování zbraněmi. Po útocích na americké lodě v Tonkinském zálivu v srpnu 1964 přešla účast USA za prezidenta Johnsona na základě autorizace Kongresem plynule v zapojení ozbrojených složek USA do tohoto konfliktu.[10] Názory na účast ve válce ve Vietnamu se různí, avšak faktem zůstává, že rozpoutala silnou vlnu nevole v americké společnosti a znamenala smrt více než 58 tisíc amerických vojáků.[11]

Zejména války v Koreji a ve Vietnamu přiměly Kongres k zamyšlení se nad vlastní rolí ve válečné problematice a ke změně přístupu k účasti ozbrojených složek USA v zahraničních konfliktech. Společenská situace v posledních letech války ve Vietnamu, velké ztráty na životech a zjištění, že prezidentské administrativy nepředávaly Kongresu vždy úplně pravdivý obrázek situace,[12] přiměly Kongres k ráznému kroku. I pro takto rozsáhlé konflikty však bylo a nadále je, po tragických zkušenostech s dvěma světovými válkami, považováno za nevhodné vyhlašovat formálním způsobem válku. Vyhlášení války je vnímáno jako extrémní opatření, jehož bylo využíváno spíše jako reakce na již existující války širokého rozsahu (obě světové války). V případě menších regionálních konfliktů, které jsou v dnešní době nejčastější, by naopak vyhlášení války Spojenými státy mohlo situaci eskalovat. V případě vyhlášení války také přechází na prezidenta velmi silné pravomoci, zatímco v případě autorizací ho Kongres může lépe kontrolovat.[13] Spojené státy se však přesto fakticky ve válce vyskytovaly, a to po dlouhé roky. Ze strany Kongresu tedy bylo třeba nalézt odpověď na otázku, jak omezit a kontrolovat faktickou prezidentovu možnost účasti ve válečném konfliktu v době, kdy na jedné straně formální vyhlášení války není považováno za vhodné a na straně druhé je pro ochranu amerických občanů a zájmů stále třeba účasti v zahraničních

[9] *Congress.gov*, 2007 [online].
[10] FISHER, 1995, str. 114.
[11] National Archives [online].
[12] Incident v Tonkinském zálivu [online]; Nepravdivá tvrzení o válce v Iráku viz Center for Constitutional Rights, 2009 [online].
[13] Geopolitical Weekly, 2011 [online].

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

konfliktech. Hnacím motorem pro Kongres byla samozřejmě zejména snaha zabránit dalšímu oslabování pravomoci Kongresu rozhodovat, kdy a jak mají být Spojené státy zapojeny do války, a také pokus vymezit se proti tehdejší administrativě prezidenta Nixona, jež se potýkala s množstvím skandálů, avšak oproti tehdy nepříliš jednotnému Kongresu byla úspěšná (vetovala mnoho zákonů).[14] Odpovědí mělo být právě přijetí War Powers Resolution.

2.2. Proces přijetí a obsah War Powers Resolution

2.2.1. Kolektivní posouzení (čl. 2)

War Powers Resolution byl přijat 7. listopadu 1973, a to i přes veto prezidenta Nixona.[15] Základním cílem zákona, dle jeho čl. 2, je zajistit „kolektivní posouzení" situace Kongresem a Prezidentem v několika situacích. Konkrétně tehdy, když jde o vyslání ozbrojených sil do bojových akcí; o situace, kdy možnost bezprostředního zapojení ozbrojených sil do bojových akcí jednoznačně vyplývá z okolností; či při rozhodování o pokračujícím zapojení ozbrojených složek v těchto bojových akcích či situacích. Článek 2 tedy vyjadřuje základní myšlenku, že při válečných záležitostech by mělo být dosaženo konsensu mezi prezidentem a Kongresem. Tento přístup je považován za souladný s Ústavou a úmyslem Otců zakladatelů.[16]

Zákon přiznává prezidentovi právo vyslat jednotky do bojových akcí či situací zmíněných výše v případě národního ohrožení způsobeného útokem na Spojené státy, jejich území, majetek či ozbrojené síly. Tuto poměrně širokou definici zákon nijak blíže neomezuje či nespecifikuje. Místo hmotněprávních pojistek (vymezení konkrétních situací, ve kterých prezident může jednat) se zákon zaměřuje na procedurální pojistky (konzultace, zprávy, souhlas Kongresu – viz níže). Vymezení konkrétních situací by mohlo paradoxně vést k rozšíření pravomocí prezidenta. Díky využívání spíše abstraktnějších pojmů v zákonech by se výkladem dalo dospět k různým, původně nezamýšleným důsledkům. Původní senátní návrh, který byl částečně předlohou pro WPR, [17] obsahoval množství podobných nejednoznačných termínů (např. bezprostřední hrozba, nutné a přiměřené odvetné akce) a snažil se takto prezidenta omezit. Exekutiva však může tyto termíny vykládat poměrně kreativně a široce, zatímco u procedurálních pojistek je tato možnost interpretace obvykle nižší.[18]

[14] FISHER, 1995.
[15] SANDERS, 2010.
[16] FISHER, 1995, str. 131.
[17] War Powers Resolution vzniklo jako kompromis mezi návrhem Sněmovny reprezentantů a návrhem Senátu na společné konferenci obou komor Kongresu.
[18] FISHER, 1995, str. 130.

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

Dalšími situacemi, kdy prezident může vyslat jednotky do bojových akcí či do situací uvedených výše, jsou formální vyhlášení války Kongresem (jak již řečeno, naposledy v roce 1942) a zvláštní zákonné zmocnění Kongresem (autorizace).

2.2.2. Konzultační povinnost (čl. 3)

WPR dále upravuje povinnost prezidenta „v každé možné situaci“ s Kongresem konzultovat plánované nasazení ozbrojených sil v cizím státě (včetně mimořádného zvýšení počtu příslušníků ozbrojených sil v cizím státě). Konzultací zákon myslí kvalitativně větší míru zapojení Kongresu než jeho pouhé informování o tom, že ozbrojené síly budou (či byly) na základě rozhodnutí prezidenta vyslány mimo území USA. Znamená to, že prezident se před rozhodnutím má obrátit na Kongres s žádostí o radu a názor a, pokud tomu velí okolnosti, i s žádostí o schválení svého zamýšleného záměru.[19] Termín „v každé možné situaci“ však prezidentovi poskytuje poměrně široký prostor pro jeho uvážení. Prezidenti se obvykle skutečně omezují na pouhé informování Kongresu, že jako vrchní velitelé vysílají ozbrojené síly do zahraničí a že v konkrétní situaci nebyla z důvodu ochrany amerických zájmů předchozí konzultace možná.

Dalším problémem je, že není zřejmé, jak a s kým z 535 zákonodárců v Kongresu má prezident svůj záměr konzultovat a vyslechnout si jejich názory a rady. Již prezident Nixon a stejně tak další prezidenti poznamenávali, že jsou pro obsáhlejší konzultace před vysláním ozbrojených sil, než jim dovoluje současná úprava, a že by preferovali zřízení určité komise, vůči níž by svou konzultační povinnost mohli splnit.[20]

2.2.3. Informační povinnost (čl. 4)

Kongres musí být dle tohoto ustanovení informován nejpozději do 48 hodin od vyslání ozbrojených sil. Prezident je povinen zprávu Kongresu podat v následujících případech:

a) vyslání ozbrojených sil do bojových akcí či do situací, ve kterých možnost bezprostředního zapojení ozbrojených sil do bojových akcí jednoznačně vyplývá z okolností;

b) vyslání ozbrojených sil vybavených k boji na území, do vzdušného prostoru nebo svrchovaných vod cizího státu, vyjma nasazení, jež se vztahují pouze na zásobování, nahrazení, opravu nebo trénink těchto sil;

c) navýšení počtu ozbrojených sil vybavených k boji na území cizího státu.

Toto rozšíření pravomocí prezidenta není v souladu se zbylou částí zákona. Zatímco dle čl. 2 může prezident jednat jako vrchní velitel ozbrojených sil jen v případě formálního vyhlášení

[19] Ibid.
[20] NIXON, 1973 [online].

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

války, autorizace nebo národního ohrožení (viz výše), formulace tohoto ustanovení naznačuje, že prezident je navíc jako vrchní velitel ozbrojených sil oprávněn jich využít samostatně i v případech pod písm. a) - c). Jinými slovy, jelikož má ve shora uvedených případech povinnost podat zprávu Kongresu, je možné z toho implicitně vyvozovat, že i v těchto případech, které nemusí souviset s národním ohrožením ani nejsou vyhlášenou válkou či autorizací, může prezident jednat samostatně na základě toho, že je vrchním velitelem ozbrojených sil.[21] Problémy, které toto ustanovení může přinášet, viz níže.

Obsahem zprávy musí být okolnosti, které vyžadují vyslání ozbrojených sil; ústavní a zákonné zmocnění, které toto vyslání umožňují; a předpokládaný rozsah a trvání zapojení. Kongres si může vyžádat jakékoli další informace. Prezident musí Kongres informovat nejen při vyslání sil, ale i v průběhu operace, a to nejméně jednou za šest měsíců. Zákon upravuje i procedury uvnitř Kongresu v souvislosti s těmito zprávami.

2.2.4. Lhůta ke stažení ozbrojených sil (čl. 5)

Předpis prezidentovi umožňuje v případech uvedených výše v kap. 3.2.3 písm. a) použít ozbrojené síly až na 60 dní unilaterálně bez souhlasu Kongresu. Tato lhůta se počítá od podání zprávy, případně od doby, kdy zpráva podána být měla. Kongres však může nařídit stažení těchto jednotek i před uplynutím této lhůty (čl. 7). Po vypršení šedesátidenní lhůty je pro pokračování operací třeba, aby Kongres vyhlásil válku nebo autorizoval prezidenta k pokračování ve vojenské operaci. Šedesátidenní lhůta může být výjimečně prodloužena až o 30 dní, pokud je to nezbytné k ochraně a odvolání ozbrojených sil. Pokud tedy Kongres po 60 či 90 dnech nevyhlásí válku ani prezidenta neautorizuje k pokračování operace, je prezident povinen ozbrojené síly stáhnout. Je nutné mít na paměti, že celé ustanovení čl. 5 o lhůtách se vztahuje jen a pouze na vyslání ozbrojených sil do bojových akcí (viz 3.2.3 a)), nikoli na 3.2.3 b) a c).

2.2.5. Zprávy o nasazení ozbrojených sil v praxi

Od doby přijetí WPR bylo podáno již přes 160 oznámení o nasazení ozbrojených sil do bojových akcí. Pouze v jednom z těchto oznámení (tzv. Mayaguezský incident, 1975)[22] však byl výslovně uveden čl. 4(a)(1), který uvádí, že ozbrojené síly USA byly vyslány do bojových akcí či do situací, ve kterých možnost bezprostředního zapojení ozbrojených sil do bojových akcí jednoznačně vyplývá z okolností (viz 3.2.3, bod a)). Uvedení tohoto konkrétního článku je velmi důležité pro zmíněnou šedesátidenní lhůtu, neboť je okamžikem, kdy tato lhůta

[21] FISHER 1995, str. 132.
[22] Four Days in May: Responding to the Mayaguez Incident. Dostupné z: https://www.clementscenter.org/william-clements-jr/item/494-khmer-rouge-attack-of-ss-mayaguez

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

začíná běžet. Podle nezávislého výzkumu, který k roku 2011 hodnotil do té doby podané zprávy, však kritérium čl. 4(1)(a) splňovalo 112 ze 130 zpráv do té doby podaných (86 %).[23]

Docházelo však také k dalším porušením ustanovení tohoto zákona. Za všechny lze uvést bombardování Kosova za administrativy prezidenta Clintona v roce 1999. Prezident Clinton nepožádal v průběhu 60 dnů od podání zprávy Kongresu o prodloužení lhůty o dalších 30 dnů ani nebyl autorizován Kongresem k pokračování v operaci. Přesto však s bombardováním Kosova po uplynutí šedesátidenní lhůty neustal. Jeho administrativa však považovala toto jednání za souladné s WPR a argumentovala tím, že Kongres na bombardování Kosova poskytl finanční prostředky, čímž operaci schválil a prezidenta implicitně autorizoval k pokračování. Jedná se o velmi kontroverzní výklad zákona, neboť WPR výslovně obsahuje ustanovení o tom, že poskytnutí finančních prostředků na válečnou operaci nelze považovat za autorizaci *per se*. Sedmnáct členů Kongresu (nutno dodat, že nejen republikánů) v čele s republikánským kongresmanem Tomem Campbellem podalo na prezidenta Clintona žalobu, ve které požadovalo, aby soud deklaroval, že prezident porušil WPR tím, že ozbrojené síly nestáhl. Soudy ovšem v tomto případě nerozhodly ve věci samé a žalobu odmítly s tím, že se jedná o nepřípustnou otázku politické povahy, která nemůže být předmětem řízení před soudy, a že členové Kongresu neutrpěli dostatečně konkrétní a závažnou újmu. Část odborníků i politiků však s tímto přístupem soudů odmítajícím řešit otázky s politickým podtextem nesouhlasí. Odvolávají se na rozsudek *Japan Whaling Association v. American Cetacean Society* (1986), ze kterého i přes jeho odlišný předmět vyplývá jeden z principů, jímž se má řídit americké soudnictví – „Dle Ústavy je jednou z charakteristických rolí soudní moci interpretovat zákony a této povinnosti se nemůže vyhýbat jen proto, že její rozhodnutí by mohla mít významný politický podtext.“[24] Jinými slovy, existuje spor o otázce, za jakých okolností a zda vůbec mají soudy rozhodovat o otázkách s politickým podtextem.

Toto je pouze jeden z případů, kdy se ukázala neefektivita WPR. Hovoří se tedy o jeho novelizaci. Jeden z nejnadějnějších pokusů, který měl vést ke zrušení WPR a jeho nahrazení novým zákonem, vznikl v roce 2014 v National War Powers Commission.[25] Tento návrh předložili senátoři John McCain (Rep.) a Tim Kaine (Dem.). Přestože měl tento návrh podporu z obou táborů, k jeho přijetí nakonec nedošlo.

[23] BURGIN, 2014.
[24] Tento princip zdá se být potvrzen i v dalších rozhodnutích, např. *Sosa v. Alvarez-Machain* (2004) nebo *INS v. Cardoza-Fonseca* (1987). K doktríně politické otázky dále BARKOW, 2002 [online].
[25] Jednalo se o komisi složenou z politiků obou hlavních stran a expertů, zřízenou v rámci Miller Center na University of Virginia. Profilovala se jako nadstranická odborná komise.

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

3. Slabé stránky WPR

War Powers Resolution se již v době svého vzniku ukázalo jako nepříliš efektivní úprava, která k nastolení rovnováhy mezi Kongresem a Prezidentem příliš nepomohla. Žádný prezident nikdy neuznal ústavnost WPR, která i nadále zůstává pochybná. Soudy se k ní nikdy přímo nevyjádřily (žaloby byly odmítány s tím, že se jedná o otázku politickou nepodléhající soudnímu přezkumu, viz výše). Prezident Nixon ve svém prohlášení k vetu tohoto zákona prohlásil, že je nejen protiústavní, neboť omezuje pravomoci prezidenta jako vrchního velitele ozbrojených sil, ale také ohrožuje zájmy národa tím, že se snaží prezidentovi odebrat pravomoc, kterou vykonával na základě Ústavy téměř 200 let a která mu umožňuje reagovat rázně a přesvědčivě v období mezinárodní krize. Také považoval za nelogické, a dokonce nebezpečné, aby otázka válečných pravomocí a jejich sdílení mezi prezidentem a Kongresem byla upravena na úrovni „obyčejného“ zákona (a nikoli změnou Ústavy).[26] Jeho připomínkám však nebyla přikládána velká váha – projednávání zákona a veškeré logické argumenty prezidentovy administrativy totiž zastínilo odstoupení viceprezidenta Agnewa a aféra Watergate – a veto bylo přehlasováno v obou komorách Kongresu.

Zákon je však také terčem tvrdé kritiky z části odborných kruhů, které tvrdí, že jde o neodůvodněné zkracování prezidentových ústavních pravomocí.[27] Argumentovat lze tím, že tvůrci Ústavy přiznali Kongresu pouze právo „vyhlašovat válku“, nikoli vést válku, a to zcela úmyslně. Kongres má jiné nástroje, jak dohlížet na užití ozbrojených sil, a to především prostřednictvím kontroly financí. Je to Kongres, který má ústavně danou pravomoc povolávat a vydržovat ozbrojené síly. Kritici také tvrdí, že WPR ohrožuje akceschopnost ozbrojených sil a umožňuje otupit úsilí prezidenta o národní bezpečnost skrze zahraniční tlaky na Kongres. To, že se exekutiva bude snažit vyhnout tomu, aby americké angažmá v cizině a s tím spojená pravidla vedení boje (rules of engagement)[28] byly zařaditelné pod rozsah WPR, může zbytečně uvádět životy amerických vojáků v nebezpečí.

3.1. Informování Kongresu a šedesátidenní lhůta

Problematických bodů je v zákoně hned několik. Prvním z nich je sama šedesátidenní (případně devadesátidenní) lhůta. Ta zaprvé umožňuje prezidentovi vést válku pouze na základě vlastního rozhodnutí, bez nutnosti získat souhlas Kongresu. Ještě závažnějším problémem však je, že tato lhůta začíná běžet až od chvíle, kdy prezident podá zprávu Kongresu o nasazení ozbrojených sil USA v zahraničním konfliktu. Prezidenti opakovaně zneužívají situace a tyto zprávy buď vůbec nepodávají, anebo je podávají takovým

[26] FISHER, 1995, str. 130.
[27] Mezi nejvýraznější kritiky patří např. Robert F. Turner nebo Louis Fisher.
[28] SANDERS, 2010.

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

způsobem, že tyto zprávy nelze považovat za zprávy o nasazení ozbrojených sil. Za zprávu o nasazení ozbrojených sil lze totiž považovat jen takovou zprávu, která je podána výslovně na základě čl. 4(a)(1) WPR, jež upravuje právě podávání zpráv prezidentem.[29] K zahájení běhu šedesátidenní lhůty je tedy třeba podat zprávu na základě tohoto konkrétního ustanovení. Z více než 160 zpráv, které prezidenti od účinnosti zákona podali, pouze jediná zmiňovala čl. 4(a)(1), a došlo tedy k zákonem předvídanému začátku lhůty.

Prezidenti zprávy nepodávají výslovně na základě tohoto článku, ale obecněji. Příkladem budiž zpráva prezidenta Reagana o leteckých útocích v Libyi v roce 1986, kdy prezident podal zprávu o nasazení ozbrojených sil „v souladu s War Powers Resolution". Lhůta tak nezačala běžet, neboť zpráva neobsahovala odkaz na čl. 4(a)(1).[30] Formulace „v souladu s War Powers Resolution" je vůbec nejčastěji využívanou a objevuje se od té doby ve většině zpráv. Jako další příklad obecného podání zprávy může posloužit operace v Libyi v roce 2012, během které vydala Obamova administrativa prohlášení, jehož základní myšlenkou bylo, že americká angažovanost byla velmi omezená, neboť ozbrojené síly měly v mezinárodní koalici spojenců pouze podpůrnou roli, tuto koalici vedlo NATO a pravděpodobnost vystavení příslušníků ozbrojených sil útoku byla velmi malá. Zapojení totiž spočívalo původně pouze v útocích drony, které jsou pod rozsah WPR pouze obtížně zařaditelné (viz níže), a poté v leteckém bombardování. Proto nešlo o bojové akce ve smyslu WPR a prezident nepotřeboval autorizaci Kongresu. Při obhajobě exekutivních pravomocí se přitom vycházelo z předchozích prohlášení týkajících se operací na Haiti a v Bosně.[31]

Přístup prezidenta Obamy k bojovým akcím je v tomto případě však i odbornou veřejností považován za problematický. Z teleologického výkladu (tj. z úmyslu zákonodárce, který můžeme zjistit například z dobových pramenů při projednávání zákona) vyplývá, že termín „bojové akce" byl v zákoně použit jako širší pojem k pojmu „ozbrojený konflikt", který byl naopak považován za příliš restriktivní pojem. Termín „bojové akce" by měl tedy zahrnovat širokou paletu situací, téměř jakoukoli vojenskou operaci v zahraničí, nikoli jen rozsáhlejší nasazení ozbrojených sil. I limitovaná angažovanost s nízkou pravděpodobností rozšíření konfliktů by tedy měla být zařazena pod termín „bojové akce", neboť WPR neuvádí žádný limit nebo hranici, která by vojenské operace dělila na „bojové akce" a jiné akce.[32]

Jako novou a originální taktiku ze strany Obamovy administrativy lze označit situaci v roce 2014, kdy prezident během několika málo měsíců podal Kongresu hned 8 zpráv vztahujících se k zapojení ozbrojených složek v Iráku v boji s tzv. Islámským státem. Do této doby bylo zvykem, že prezidenti podávali vždy jednu obsáhlou zprávu o veškerých aktivitách ozbrojených složek v určité operaci a tuto zprávu v souladu s WPR dvakrát do roka aktualizovali. Je velmi málo pravděpodobné, že by záměrem prezidenta Obamy byla snaha,

[29] FISHER 1995.
[30] Ibid.
[31] NEWTON, 2012. [online]; BURGIN [online].
[32] BURGIN, 2014. [online].

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

aby byl Kongres stoprocentně a okamžitě informován o veškerém dění. Pravděpodobnějším vysvětlením je, že prezident Obama se snažil obejít omezující časový limit 60 dní ve WPR tím, že podá větší množství zpráv vztahujících se na jednotlivé části operace – jednu například na vyslání ozbrojených složek k ochraně americké ambasády v Bagdádu, poté k podpoře iráckých vojáků v Mosulu, poté k humanitární pomoci v iráckém městě Amirli. Jelikož šedesátidenní lhůta běží na základě každé jednotlivé zprávy, pak toto rozkouskování umožňuje prezidentovi fakticky obcházet Kongres a ustanovení o stažení vojsk po uvedené lhůtě. Jednotlivé „minioperace" do šedesáti dnů skončí pravděpodobněji než celá anabáze v Iráku a na každou další prezident případně vydá novou zprávu. Podávání takto úzce zaměřených zpráv tedy prezidentovi umožňuje, aby zůstal v oblasti mnohem delší dobu. Dalším rizikem je, že při takto vysokém počtu zpráv může docházet k zahlcení Kongresu. Toto obcházení WPR je sice v souladu s textem zákona, nikoli však s jeho duchem. Tato klička by v dnešní době krátkých specializovaných operací, často spočívajících spíše v rychlých překvapivých úderech speciálních týmů, leteckých útocích či využití dronů mohla naprosto zlikvidovat tuto již tak nepříliš efektivní část zákona.[33]

Kongres ve většině zmíněných případů nenamítal nesoulad postupu prezidenta s WPR, respektive jeho obcházení. Důvodem je zejména negativní zkušenost s již zmíněnou neochotou soudů se k těmto otázkám, jež jsou na hraně práva a politiky, vyjadřovat. Mezi další případy, kromě již zmíněného *Campbell v. Clinton,* kdy se Kongres pokusil namítat nesoulad jednání prezidenta s WPR, patří *Crockett v. Reagan* [1982], *Lowry v. Reagan* [1987], *Dellums v. Bush* [1990] nebo *Ange v. Bush* [1990].[34]

Článek 4, který není konzistentní se zbytkem zákona a rozšiřuje pravomoci prezidenta uvedením dalších případů, ve kterých může prezident podávat zprávy, byl již zmíněn v kapitole 3.2.3. Důsledkem takto širokého vymezení prezidentových informačních povinností je to, že prezident může vyslat ozbrojené složky i v případech jiných, než je formálně vyhlášená válka, autorizace Kongresem nebo ohrožení USA. Při extenzivním výkladu těchto ustanovení je možné dospět k závěru, že prezident může vyslat ozbrojené síly, aby intervenovaly všude, kde mají Spojené státy vojenské jednotky připravené k boji. USA mají vojenskou přítomnost ve více než 150 státech světa, namátkou v Iráku, Afghánistánu, Somálsku, Kosovu nebo na Kubě.[35]

3.2. Nařizování stažení vojsk

Dalším problematickým bodem je možnost nařídit stažení vojsk již v průběhu šedesátidenní lhůty na základě rozhodnutí Kongresu. Tato možnost je totiž opakovaně napadána jako protiústavní. Dle administrativy prezidenta Forda, který se jako první prezident musel

[33] GOLDSMITH, 2014. [online].
[34] Shrnutí těchto případů ve zkratce: Encyclopedia of the New American Nation [online].
[35] *United States Military Deployments.* [online].

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

s existencí WPR potýkat, nelze pouhým rozhodnutím Kongresu odebrat prezidentovi právo na vyslání ozbrojených sil do bojových akcí v zahraničí, neboť prezident má toto právo na základě Ústavy. V rozsudku *INS v. Chadha* [1983] toto bylo potvrzeno. Tento rozsudek se sice netýká přímo válečných operací, ale jednoznačně uvádí, že Kongres může kontrolovat a korigovat akce exekutivy pouze na základě zákona nebo společného usnesení Komor, jež budou předloženy prezidentovi jako hlavě administrativy k podpisu či vetu. Rozhodnutí Kongresu jsou aktem, jež je schvalován ve Sněmovně reprezentantů a v Senátu, prezidentovi však předkládán není. Proto jimi nemůže být omezena pravomoc prezidenta.

3.3. Protiústavnost čl. 5 WPR

Další částí zákona, která je exekutivou opakovaně napadána jako protiústavní, je čl. 5, který uvádí, že prezident musí v šedesátidenní, případně devadesátidenní lhůtě stáhnout ozbrojené síly, ledaže Kongres vyhlásí válku, shora uvedenou lhůtu prodlouží (autorizací) anebo není schopen se usnést z důvodu útoku na Spojené státy americké. Argumentace exekutivy spočívá na tom, že Kongres může prezidenta zavázat k tomu, aby něco konal – zde, aby stáhl ozbrojené síly – pouze vlastní aktivitou, nikoli nečinností. Tím, že neučiní nic, tedy nemůže dojít k tomu, že prezidentovi vznikne povinnost stáhnout ozbrojené síly. Tento argument prezidenta byl posvěcen v rozhodnutí *Campbell v. Clinton* (1999), jež se odvolává na princip zavedený v rozsudku *Raines v. Byrd* (1997). Tyto rozsudky ve zkratce zpochybňují pravomoc členů Kongresu dovolávat se toho, aby soud vyslovil neplatnost aktů prezidenta, pokud Kongres jako celek nezaujal proti jednání prezidenta jasné odmítavé stanovisko. Jednotlivý člen Kongresu se tedy nemůže dovolávat, že mu např. jednáním prezidenta vznikla škoda, pokud se Kongres jako celek nepostavil k jednání prezidenta odmítavě přijetím určitého aktu. Dá se tedy říci, že mezi odbornou veřejností panuje shoda na tom, že čl. 5 WPR je protiústavní.[36]

3.4. Zastaralost úpravy

I mnoho zastánců WPR uznává, že jde o úpravu, která již ztrácí krok s dobou. V současnosti mají velmi silnou roli již zmíněné autorizace k použití ozbrojených sil, které bývají koncipovány tak široce, že dávají prezidentovi více než dostatečný mandát – jako příklad za všechny může sloužit tzv. Authorization for Use of Force Against Terrorists (AUMF) ze září 2001. Tato autorizace vznikla jako reakce na útoky 11. září, avšak je koncipována tak široce, že se jedná de facto o autorizaci opravňující prezidenta k jakékoli akci na Blízkém východě směřující k potlačení teroristické hrozby. Na tuto autorizaci se tak odvolávala i administrativy prezidenta Obamy v boji proti tzv. Islámskému státu.[37]

[36] JENSEN, 2014 [online].
[37] KENN, MORTENSON, 2016 [online].

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

Zásadním problémem je však měnící se povaha válečných konfliktů. War Powers Resolution bylo reakcí na válku ve Vietnamu a od té doby nedošlo k novelizaci. Vztahuje se tedy logicky pouze na způsoby vedení války, jež byly známy v této době. Svět i válčení se ovšem od té doby znatelně posunuly. Často se zapojuje například CIA nebo vojenští kontraktoři (soukromé osoby).[38] Jelikož však jde o civilisty a nikoli ozbrojené síly, nespadají pod rozsah WPR. Problematicky jsou pod rozsah WPR zařaditelné také kybernetické útoky, různé tajné operace, automatizované zbraňové systémy, robotizace, vojenské využití nanotechnologií či genomiky, a především dálkově ovládané zbraňové systémy (např. drony).[39] I pro tyto nové způsoby válčení je třeba stanovit určitá pravidla. Jak mezi členy Kongresu, tak mezi odbornými kruhy panuje dlouhodobě shoda na tom, že ozbrojenými silami se myslí pouze vojáci a jiní členové Ozbrojených sil USA.[40] To potvrzuje i čl. 8 WPR, který definuje, co se pro účely zákona myslí ozbrojenými silami. Často se v tomto smyslu používá politického (a zároveň nepřesného) výrazu „boots on the ground" – k aktivaci WPR je tedy třeba vyslání ozbrojených sil na území jiného státu (samozřejmě i námořních či leteckých sil). Nové prostředky boje jako kybernetické útoky nebo drony však umožňují ovládání na dálku, a nemusí tedy vůbec dojít k vyslání příslušníků ozbrojených sil mimo území USA. U kybernetických útoků však existuje dilema, zda je vůbec pod rozsah WPR podřazovat. Jejich podstatou je totiž naprosté utajení a moment překvapení. Existuje u nich takzvaný *problem of attribution,*[41] tedy nemožnost vystopovat jejich původce, což samozřejmě útočníkovi velmi vyhovuje. Zařazením kybernetických útoků pod rozsah WPR by mohlo dojít k tomu, že dojde ke ztrátě utajení a momentu překvapení. Pokud však budou pod rozsah WPR zařazeny citlivě, pak mohou být efektivně kontrolovány bez ztráty těchto klíčových vlastností.

Nové prostředky boje už nejsou ve vojensky vyspělých státech nic mimořádného – Pentagon má za cíl vytvořit do roku 2018 nejméně 133 týmů dohromady o 5000 příslušnících zaměřených na protiútoky.[42] Již v roce 2011 vláda USA podnikla nejméně 231 kybernetických útoků, jak vyplývá z dokumentů získaných Edwardem Snowdenem.[43] Novelizace WPR zahrnující tyto nové způsoby boje by sice rozšířila pravomoci prezidenta, avšak zároveň by posílila dohled Kongresu, který v této oblasti zatím nefunguje.[44] Osobitá povaha těchto nových prostředků vyžaduje větší rychlost a flexibilitu jednání prezidenta jako vrchního velitele ozbrojených sil, než jaká je v současnosti umožněna WPR. Kongres však nemůže umožnit prezidentovi postupovat zcela svévolně bez svého dohledu a dohledu veřejnosti, a jeho kontrolní mechanismy by se měly vztahovat i na tuto oblast.

---

[38] MICHAELS, 2004 [online].
[39] CROOK, 2012 [online]; JENSEN, 2014 [online].
[40] United States Armed Forces mají pět složek: Army (pozemní armáda), Navy (námořnictvo), Air Force (letectvo), Marine Corps (námořní pěchota) a Coast Guard (pobřežní stráž).
[41] MUDRINICH, 2012 [online].
[42] U.S. Department of Defense [online].
[43] GELLMAN, 2013 [online].
[44] K rozvoji těchto způsobů boje došlo až za prezidenta Obamy. Jeho administrativa byla přesvědčena, že útoky dronů pod WPR podřadit nelze a ve zprávách o nasazení ozbrojených sil ani jinak je Kongresu nesdělovala.

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

Pro zopakování je vhodné uvést, že WPR k aktivaci kontrolních pravomocí Kongresu uvádí jako spouštěcí mechanismy:

1) vyslání ozbrojených sil

2) za účelem bojových akcí / vstupu na území jiného státu / navýšení stávající účasti (viz kap. 3.2.3.).

Jak již bylo řečeno, termín „vyslání ozbrojených sil“ se vztahuje pouze na ozbrojené síly USA a jejich příslušníky. Termín „bojové akce“ (přesněji „hostilities“) vykládají poslední administrativy na základě čtyř faktorů. O „hostilities“ se nejedná, pokud je americká mise omezená, riziko rozšíření konfliktu je nízké, ohrožení ozbrojených sil je malé a použití vojenských prostředků je úzce omezeno.[45] Tuto definici bojových akcí využil například prezident Obama při již zmíněné operaci v Libyi. Panuje také shoda na tom, že důvodem nedefinování termínu „hostilities“ v zákoně byla snaha příliš neomezovat flexibilitu prezidenta a nesnažit se zbytečně zužovat rozsah zákona. Naopak snahou bylo rozhodovat v každém konkrétním případě, jestli se jedná o „hostilities“ či nikoli. Vyplývá to jak z dostupných dokumentů z jednání při projednávání zákona, tak z dalšího postupu Kongresu.[46] Stává se již tradicí, že se administrativa jakýmkoli způsobem snaží argumentovat, že se nejedná o bojovou akci.

Jak bylo řečeno výše, podřadit pod termíny „vyslání ozbrojených sil“ či „bojové akce“ CIA, vojenské kontraktory či nové způsoby boje je problematické. Bez novelizace se tak tato úprava bude postupně stávat obsolentní, neboť právě výše uvedené prostředky se stávají vojenským mainstreamem, což dokazuje jejich rozšířené použití v posledních letech při konfliktech v Libyi, Iráku či Sýrii podpořené pouze menším počtem tradičních ozbrojených jednotek. Nemožnost kontroly ze strany Kongresu bude ještě očividnější než doposud. V případě, kdy prezident bude mít možnost výběru mezi konvenčními způsoby boje a např. kybernetickým útokem, může jeho rozhodnutí nepochybně ovlivnit i to, že je nyní diskutabilní podřadit kybernetické útoky a další nové způsoby vedení boje pod WPR. Proto by mohl preferovat tyto prostředky, jelikož by se tím vyhnul kontrole ze strany Kongresu založené na základě WPR.[47] Smířlivější reakce veřejnosti než v případě vyslání vojáků do zahraničí a potenciálně i nižší náklady mohou být dalšími impulsy, proč stále více užívat těchto nových prostředků. Na příkladu dronů se ukazuje, že tyto prostředky se relativně rychle vyvíjí a

[45] JENSEN, 2014 [online].
[46] Senátor Javits, předkladatel zákona, při jeho projednávání jasně uvedl, že posouzení, zda jde o „hostilities“ či nikoli je v konkrétním případě na prezidentovi. Kongres v roce 1975 dokonce exekutivu požádal o vysvětlení významu pojmu „hostilities“.
[47] MONARCH, 2014 [online].

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

stávají se na jedné straně více smrtící a schopnější, na straně druhé levnější, menší a hůře detekovatelné.[48]

Jak uvádějí v nadsázce někteří autoři, v dnešní době se oblast válečných pravomocí vyznačuje „stále rostoucí dobrodružností prezidenta a stále klesající ochotou Kongresu usilovat o její omezování.“[49] Opožděná reakce či naprostá rezignace Kongresu na nástup nových způsobů vedení války by tak mohla fakticky vést až k naprostému vychýlení veškerých válečných pravomocí směrem k prezidentovi. Obamova administrativa již založila precedent, dle kterého operace s malým zapojením ozbrojených složek, při kterých dominuje využívání moderních prostředků vedení války, nespadají pod rozsah WPR (viz operace v Libyi, str. 15).

Je pravděpodobné, že na tento precedent se budou odvolávat i Obamovi nástupci. Jediný způsob, jak tomuto zabránit a umožnit Kongresu kontrolovat i tyto záležitosti, je změna WPR. Svět stojí na pokraji tak zásadních změn ve válčení, že nepochybně musí dojít k posunutí toho, co se myslí bojovou akcí, vojenským konfliktem či použitím síly, případně k vytvoření zcela nové terminologie.[50]

3.5. Autorizace orgány mezinárodních organizací, jichž je USA členem

Zajímavou a kontroverzní otázkou je také to, zda prezidenti mohou svou pravomoc vyslat ozbrojené složky do zahraničí odvozovat z rozhodnutí mezinárodní organizace, jejíž jsou Spojené státy členem. V několika případech se tak skutečně stalo. V roce 1950 například prezident Truman argumentoval tím, že právo vyslat ozbrojené složky do Koreje mu vzniklo rozhodnutím Rady bezpečnosti OSN o použití vojenské síly. V roce 1999 prezident Clinton zase odvozoval svoji pravomoc k zapojení do války v Kosovu z rozhodnutí NATO o vzdušných útocích v rámci Operace Spojenecká síla. Jako poslední příklad může sloužit už zmiňovaná účast na konfliktu v Libyi v roce 2011, kdy prezident Obama uvedl, že jeho zmocnění jednat vychází z rezoluce Rady bezpečnosti OSN a že se jedná o mezinárodní misi, pro kterou není nutno získávat souhlas Kongresu, resp. tento je nahrazen rezolucí Rady bezpečnosti.[51]

[48] JENSEN, 2014 [online].
[49] JENSEN, 2014 [online]; CORN, 2010 [online].
[50] JENSEN, 2014 [online].
[51] BURGIN, 2014 [online].

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

4. Závěr

Na závěr je nutno dodat, že situace leckdy není tak dramatická, jak by to na základě rozboru WPR mohlo vypadat. Pro konflikty, ve kterých se počítalo s dlouhodobým zapojením amerických vojsk v regionech s velkou měrou nestability, kde existovala možnost rozšíření konfliktu (operace Pouštní bouře, války v Afghánistánu a Iráku), bylo pravidlem, že si prezidenti vyžádali autorizaci Kongresu. Obvykle však zároveň rozporovali, že by takovou autorizaci vůbec potřebovali.[52] Autorizace naopak nebývá vyžadována pro krátkodobé konflikty v oblastech, ve kterých neexistuje reálná hrozba masivního zapojení ozbrojených sil USA, případně rozšíření konfliktu do dalších oblastí.

Jakkoli WPR obsahuje problémové pasáže (zejména neefektivita dvou základních kontrolních pravomocí Kongresu, tj. šedesáti/devadesátidenní lhůty a možnosti nařídit stažení ozbrojených sil), pak je nutno dodat, že ze strany většiny prezidentů nebylo považováno za politicky moudré přít se v těchto záležitostech s Kongresem. Obvykle si nechtěli znepřátelit Kongres či veřejnost, a proto se chovali tak, jako by šedesátidenní lhůta skutečně běžela. K jejímu překračování tak dochází jen výjimečně ve vyhrocených situacích (například bombardování Jugoslávie v roce 1999, kdy prezident Clinton tuto lhůtu překročil). Avšak jak řečeno, ze strany prezidentů se jedná pouze o jejich politickou opatrnost směrem ke Kongresu a k případnému znovuzvolení. Je nezbytné, aby takto zásadní záležitost byla jednoznačně zákonně upravena.

Je jednoduché považovat War Powers Resolution za pouhou reakci na konflikty v Koreji a ve Vietnamu a snahu omezit prezidenty Johnsona a Nixona, která je již nyní překonaná. Není to však pouze produkt stranické politiky (ať už ze strany Demokratů či Republikánů) či osobní politiky. Senátoři by si měli uvědomit, že jde o dekády trvající oboustrannou snahu Kongresu o opětovné získání části pravomocí, které se historickým vývojem vychýlily směrem k prezidentovi. Je tedy třeba oprostit se od pouhé stranické linie a od současného rozložení legislativních a exekutivních sil a hledat řešení, které jednoznačně upraví způsob, jakým budou ozbrojené síly vysílány do ozbrojených konfliktů v rámci efektivního využívání ozbrojených sil a ochrany bezpečnosti jejich příslušníků i občanů Spojených států amerických.

Je třeba hledat řešení, které by umožnilo efektivní spolupráci legislativy a exekutivy a zároveň se těšilo veřejné podpoře občanů. V případě ohrožení národní bezpečnosti se zvyšuje i riziko prezidentského pochybení a zveličování hrozby. Existence mechanismů, které do kontroly a schvalování na základě jasného procesu zapojí Kongres, je důležitou pojistkou. Na druhou stranu tyto mechanismy nesmí být příliš restriktivní, tak aby omezovaly přednosti exekutivy – větší flexibilitu, rychlost a rozhodnost. Je to zejména exekutiva, která je povinna zajistit bezpečnost Spojených států, její kontrolou a usměrňováním však lze předejít

[52] FISHER, 1995.

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

pochybením, kterých se může v případě ohrožení národní bezpečnosti dopustit. Je tedy třeba zvažovat pozitivní a negativní stránky a dosáhnout srozumitelného kompromisu, který však bude znamenat spíše kolektivní posouzení situace než nepřipravené rozhodnutí pouze Kongresu či pouze prezidenta. Tímto kompromisem by mělo být dosaženo toho, že k vysílání ozbrojených složek USA do zahraničí bude docházet pouze v případech, kdy je to nejlepší možné řešení. Zároveň by však výsledný zákon neměl bránit rychlému a silovému řešení situace, pokud se to z hlediska národní bezpečnosti jeví jako nejlepší možné řešení. Slovy diplomata a protiteroristického experta Henryho Crumptona je vojenská reakce pouze 20 % řešení. Někdy je však nezbytná a nemělo by ji být v zájmu bezpečnost Spojených států amerických nepřiměřeně bráněno.

5. Zdroje

Knihy

FISHER, Louis. *Constitutional conflicts between Congress and the President*. University Press of Kansas, 2014. Sixth edition, revised. ISBN 0700619984.

FISHER, Louis. *Presidential war power*. University Press of Kansas, c1995. ISBN 0700606912.

GRIMMETT, Richard F. *The War Powers Resolution: After Thirty-Eight Years*. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2012. Dostupné z: http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA569884

Zákony

Ústava Spojených států amerických. V češtině dostupná např. z: http://is.muni.cz/elportal/estud/praf/js09/dejiny/web/prameny/06/Ustava_Spojenych_statu_americkych_-_17._zari_1787.pdf. Pro kontrolu a přesnost však doporučuji originální znění, například zde i s komentářem: https://www.law.cornell.edu/constitution/overview

War Powers Resolution. Dostupné z: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/chapter-33

Odborné články

Povětšinou dostupné z databází EBSCO nebo Hein-online.de, k nimž má přístup většina univerzit či větších knihoven.

ARNOLD, Allison. *Cyber "Hostilites" and The War Powers Resolution.* Military Law Review. [online]. 2013 [cit. 17. 2. 2017]. Dostupné z: Hein-online.de.

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

ATWOOD, Brian J. *The War Powers Resolution in the Age of Terrorism.* St. Louis University Law Journal. [online]. 2007 [cit. 17. 2. 2017]. Dostupné z: Hein-online.de.

BARKOW, Rachel E. *More Supreme than Court - The Fall of the Political Question Doctrine and the Rise of Judicial Supremacy.* Columbia Law Review. [online]. 1. 3. 2002 [cit. 8. 2. 2017]. Dostupné z Hein-online.de.

BIDEN, Joseph R.; RITCH, John B.. *The War Power at a Constitutional Impasse: a joint decision solution.* Georgetown Law Journal. [online]. 1988 [cit. 17. 2. 2017]. Dostupné z: Heino Line Law Journal Library.

BOLDIN, Michael. *Only Congress Can Declare War.* Tenth Amendment Center. [online]. 2008 [cit. 12. 2. 2017]. Dostupné z: http://tenthamendmentcenter.com/2008/07/12/only-congress-can-declare-war/

BURGIN, Eileen. *War Over Words: Reinterpreting "Hostilities" and the War Powers Resolution.* BYU Journal Of Public Law. [online]. 2014 [cit. 15. 2. 2017]. Dostupné z Hein-online.de.

Center For Constitutional Rights. *Amend the War Powers Resolution.* [online]. [cit. 8. 2. 2017]. Dostupné z: https://ccrjustice.org/sites/default/files/assets/CCR_White_WarPowers.pdf

Congress.gov Resources. *How Our Laws Are Made*. [online]. 2007 [cit. 3. 2. 2017]. Dostupné z: https://www.congress.gov/resources/display/content/How+Our+Laws+Are+Made+-+Learn+About+the+Legislative+Process#HowOurLawsAreMade-LearnAbouttheLegislativeProcess-BILLS

CROOK, John R. *The War Powers Resolution – A Dim and Fading Legacy*. Case Western Reserve Journal of Intenational Law. [cit. 27. 12. 2016].

ELLSEA, Jennifer K., GRIMMETT, Richard F. *Declarations of War and Authorizations for Military Forces*[online]. New York: Nova Science Publishers, 2009, ISBN: 9781617283550. Dostupné z: http://site.ebrary.com/lib/masaryk/reader.action?docID=10675104 HYPERLINK "http://site.ebrary.com/lib/masaryk/reader.action?docID=10675104&ppg=11"& HYPERLINK "http://site.ebrary.com/lib/masaryk/reader.action?docID=10675104&ppg=11"ppg=11

Encyclopedia of the New American Nation. *Judiciary Power and Practice – The War Powers Resolution.* [online]. [cit. 15. 2. 2017]. Dostupné z: http://www.americanforeignrelations.com/E-N/Judiciary-Power-and-Practice-The-war-powers-resolution.html

GLENNON, Michael J. *The War Powers Resolution, Once Again.* American Journal of International Law. [online]. 2009 [cit. 18. 2. 2017]. Dostupné z: Hein-online.de.

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

Geopolitical Weekly. *What Happened to the American Declaration of War?* [online]. Stratfor.com. 29. 3. 2011. [cit. 4. 2. 2017]. Dostupné z: https://www.stratfor.com/weekly/20110328-what-happened-american-declaration-war

GOLDSMITH, Jack. *A New Tactic to Avoid War Powers Resolution Time Limits?* Lawfareblog.com. [online]. 2. 9. 2014 [cit. 15. 2. 2017]. Dostupné z: https://www.lawfareblog.com/new-tactic-avoid-war-powers-resolution-time-limits

JENSEN, Eric Talbot. *Future War and the War Powers Resolution.*

KENN, Andrew; MORTENSON, Julian. *The Search for Authorization: Three Eras of the President´s National Security Power.* Fordham Law Legal Studies Research Paper. [online]. 16. 8. 2016. [cit. 17. 2. 2017]. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers2.cfm?abstract_id=2824416

Legal Information Institute. *Political Question Doctrine*. [online]. [cit. 2. 2. 2017]. Dostupné z: https://www.law.cornell.edu/wex/political_question_doctrine

LOBEL, Jules. *Conflicts Between the Commander in Chief and Congress: Concurrent Power Over the Conduct of War*. Ohio State University Law Journal. [online]. 2008 [cit. 25. 2. 2017]. Dostupné z: Hein-online.de.

MICHAELS, Jon. D.. *Beyond Accountability: The Constitutional, Democratic, and Strategic Problems With Privatizing War.* Washington University Law Quarterly. [online]. 2004 [cit. 22. 2. 2017]. Dostupné z: Hein-online.de.

MONARCH, Benjamin L.. *One Minute to Midnight: Amending the War Powers Resolution to Confront the Coming Cyber Wars.* Kentucky Law Journal. [online]. 2014 [cit. 15. 2. 2017]. Dostupné z: Hein-online.de.

NAKASHIMA, Ellen. *U.S. Spy Agencies Mounted 231 Offensive Cyber-Operations In 2011, Documents Show.* The Washington Post. [online]. 30. 8. 2013 [cit. 17. 2. 2017]. Dostupné z: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-spy-agencies-mounted-231-offensive-cyber-operations-in-2011-documents-show/2013/08/30/d090a6ae-119e-11e3-b4cb-fd7ce041d814_story.html?utm_term=.22dcb1144825

Vietnam War Records. Statistical Information About Casualties of the Vietnam War. National Archives [online]. 29. 4. 2008. [cit. 4. 2. 2017]. Dostupné z: https://www.archives.gov/research/military/vietnam-war/casualty-statistics.html

*Checks and Balances.*National Center for Constitutional Studies.[online]. [cit. 2. 2. 2017]. Dostupné z: https://nccs.net/online-resources/our-ageless-constitution/checks-balances-a-limited-and-balanced-government

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

National War Powers Commission Report. National War Powers Commission. [online]. [cit. 22. 2. 2017]. Dostupné z: http://fsi.stanford.edu/sites/default/files/National_War_Powers_Commission_Report.pdf

NEWTON. Michael A. *Advertent Implications of the War Powers Resolution* [online]. Case Western Reserve Journal Of International Law 2012 [cit. 27. 12. 2016].

SANDERS, Jeremiah E. War Powers Resolution After 34 Years and the Continuing Political Debate [online]. New York: Nova Science Publishers, 2010. ISBN: 9781606927878 Dostupné z: EBSCO HOST.

TURNER, Robert F. *The War Powers Resolution at 40: Still An Unconstitutional, Unnecessary, and Unwise Fraud That Contributed Directly to the 9/11 Attacks.* Case Western Reserve Journal of International Law. 2012 [cit. 17. 2. 2017]. Dostupné z: Hein-online.de.

United States Senate. *Official Declarations of War by Congress*. [online]. [cit. 2. 2. 2017]. Dostupné z: https://www.senate.gov/pagelayout/history/h_multi_sections_and_teasers/WarDeclarationsbyCongress.htm

U.S. Department of Defence. *The Department of Defence Cyber Strategy.* [online]. [cit. 18. 2. 2017]. Dostupné z: https://www.defense.gov/News/Special-Reports/0415_Cyber-Strategy

War Powers Resolution 1973 [online]. The Avalon Project. Yale Law School Lillian Goldman Law Library [cit. 8.2 2017]. Dostupné z: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/warpower.asp

YOO, John C. *The President´s Constitutional Authority to Conduct Military Operations Against Terrorists and Nations Supporting Them.* The United States Department of Justice. [online]. 25. 9. 2001 [cit. 12. 2. 2017]. Dostupné z: https://www.justice.gov/olc/opinion/president%E2%80%99s-constitutional-authority-conduct-military-operations-against-terrorists-and

Soudní rozhodnutí a další zdroje

Campbell v. Clinton. 203 F.3d 19 (D.C. Cir. 2000). District of Columbia Circuit Court. [online]. [cit. 15. 2. 2017]. Dostupné z: https://www.quimbee.com/cases/campbell-v-clinton

Incident v Tonkinském zálivu. Wikipedia. [online]. [cit. 5. 2. 2017]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Incident_v_Tonkinsk%C3%A9m_z%C3%A1livu

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz

INS v. Chadha. 462 U.S. 919 (1983). Supreme Court of the USA. [online]. [cit. 15. 2. 2017]. Dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/Immigration_and_Naturalization_Service_v._Chadha

Mayaguez Incident. Wikipedia. [online]. [cit. 7. 2. 2017]. Dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/Mayaguez_incident

Richard Nixon´s Veto of the War Powers Resolution. The American Presidency Project. [online]. 24. 10. 1973 [cit. 25. 2. 2017]. Dostupné z: http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=4021

Raines v. Byrd. 521 U.S. 811 (1997). Supreme Court of the USA. [online]. [cit. 15. 2. 2017]. Dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/Raines_v._Byrd

Rules of Engagement. Wikipedia. [online]. [cit. 11. 2. 2017]. Dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/Rules_of_engagement

*United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*299 **U.S.** 304 (1936).Supreme Court of the USA. [online]. [cit. 2. 2. 2017]. Dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_v._Curtiss-Wright_Export_Corp.

United States Military Deployments. Wikipedia. [online]. [cit. 15. 2. 2017]. Dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_military_deployments

Zivotofsky v. Kerry. 576 U.S. ___ (2015). Supreme Court of the USA [online]. [cit. 2. 2. 2017]. Dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/Zivotofsky_v._Kerry

© 2017 Centrum politických studií, z. s. | www.americkykongres.cz | info@americkykongres.cz