

Varovné slyšení senátního výboru USA k prezidentově oprávnění zahájit jaderný útok

22.12.2017

Úvod

Po některých kontroverzních vyjádřeních prezidenta Donalda Trumpa o případném použití jaderných zbraní v souvislosti s eskalujícím sporem s KLRD vzrostlo mezi americkými kongresmany, bez ohledu na stranickou příslušnost, znepokojení nad touto možností. Byla to především Trumpova srpnová hrozba severokorejskému režimu „ohněm a zuřivostí, jakou svět neviděl“, pokud bude pokračovat v jaderném a raketovém programu. Poté následovala zejména jeho zářijová hrozba „úplného vyhlazení“ tohoto státu, pronesená ve všeobecné rozpravě na 72. Valném shromáždění OSN. Obavy vyvolal i Trumpův tweetový vzkaz ministru zahraničí Rexu Tillersonovi, že ztrácí čas jednáním se Severní Koreou a že „uděláme, co musíme udělat“.

Již v lednu 2017 předložili dva demokratičtí kongresmani (Ted Lieu a Edward Markey) návrh Zákona o omezení prvního použití jaderných zbraní (Restricting First Use of Nuclear Weapons Act), který by zakazoval prezidentu Trumpovi provést první jaderný úder bez „prohlášení Kongresu o vyhlášení války opravňující ho vést takový úder“. Za hlavní důvod k tomuto kroku vede oba kongresmany, podle vyjádření Ted Lieu, záložního plukovníka vojenského letectva, neústavnost a tím i nelegálnost schvalovacího procesu o odpálení jaderných zbraní. Na výše uvedené Trumpovy hrozby reagoval na začátku října 2017 republikánský předseda senátního Výboru pro zahraniční vztahy (U.S. Senate Foreign Relations Committee) Bob Corker kritickým vyjádřením, že prezident neuváženými prohlášeními „vede Spojené státy na cestu ke třetí světové válce“.

Při používání termínu první jaderný úder se nejčastěji uvádějí slova „preemptivní“, popř. „preventivní“, která se někdy i zaměňují. Současně se také hovoří o preemptivní či preventivní sebeobraně. Rozdíl mezi nimi spočívá v různém stadiu existence hrozby. Když se jedná o bezprostřední hrozbu, je na místě použít slovo „preempce“, u dlouhodobější hrozby „prevence“.

Oprávnění Kongresu USA k vyhlášení války a americké vojenské intervence

Kongres USA má oprávnění k vyhlášení války na základě Článku č. 1 americké Ústavy. Tato ústavní pravomoc byla naposledy využita v průběhu 2. světové války. V té době Kongres USA nejdříve vyhlásil válku Japonsku 8. prosince 1941, dále Německu a Itálii 11. prosince 1941 a poté 4. června 1942 Bulharsku, Maďarsku a Rumunsku.

Vojenské aktivity Spojených států od roku 1945 v různých částech světa, např. účast na válce v Koreji, ve Vietnamu a na Blízkém východě, jsou označovány jako rozšířená vojenská angažmá (Extended Military Engagements) nevyžadující

vyhlášení války Kongresem. V roce 1973 Kongres nicméně schválil Rezoluci o válečných pravomocech (War Power Resolution), která v případě absence vyhlášení války Kongresem vyžaduje podání zprávy prezidentem tomuto orgánu do 48 hodin o zapojení ozbrojených sil do vojenských akcí a o jejich stažení v průběhu 60 dnů, pokud Kongres zapojení neschválí.

Zákon o atomové energii z roku 1946

Ve vztahu k použití jaderných zbraní Kongres USA pravomoc nemá. Podle Zákona o atomové energii z roku 1946 (Atomic Energy Act of 1946) spočívá plná odpovědnost na prezidentovi. Zmíněný zákon po projednání v Kongresu tehdy podepsal prezident Harry Truman, přibližně za rok po srpnovém svržení atomových bomb na Hirošimu a Nagasaki v roce 1945. Uvedené udělení pravomoci prezidentovi bylo učiněno vzhledem k dlouholeté tradici civilní kontroly nad vojenskou složkou a také ke kontrole možnosti použití těchto zbraní ze strany velení ozbrojených sil, mj. v souvislosti s narůstajícím soupeřením s tehdejšími Sovětským svazem.

Podle znění zákona má prezident, jako nejvyšší velitel ozbrojených sil, výlučné oprávnění reagovat na aktuální nebo eminentní hrozbu útoku na Spojené státy. Znamená to, že v současné době může nařídít, nejspíše po poradě s bezpečnostními a právními poradci, preemptivní (preventivní) jaderný úder a nikdo, ani ministr obrany nebo Kongres, mu v tom nezabrání.

Jak bude dále uvedeno, rozhodování, především v případě odvetného jaderného úderu, by nejspíše probíhalo v časové tísní počítané v minutách. Hovoříme o politice odpálení v důsledku varování (launch-on-warning), někdy se také používá termín odpálení při útoku (launch-under-attack) mezikontinentálních balistických řízených střel s jadernými hlavicemi, umístěných zejména v podzemních šachtách (silech), nebo popř. na jaderných ponorkách. Byla zahájena v době studené války v sedmdesátých letech, jako součást koncepce vzájemně zaručeného zničení (Mutual Assured Destruction, MDA), kdy USA a tehdejší Sovětský svaz počítaly s okamžitým odpálením těchto střel v případě zjištění, že druhá strana zahájila jadernou válku. Zmíněnou politiku, postavenou na rychlosti a rozhodnosti a založenou na vysokém stupni bojové připravenosti k odpálení jaderných zbraní v minutách (nuclear hair-trigger alert), obě hlavní jaderné mocnosti praktikují dodnes. Je třeba připomenout, že USA a Rusko v současné době vlastní okolo 90 % přibližného počtu 15 000 kusů všech jaderných zbraní.

Uvedená politika vždy představovala velké nebezpečí vzniku třetí světové války v důsledku technických a lidských chyb a opomenutí i popř. mylného hodnocení činnosti soupeře. Tento stav dokumentuje několik praktických příkladů jak z doby studené války, tak i po jejím skončení. Obvykle k nim docházelo v době vyhroceného nepřátelství a napětí ve vzájemných vztazích. Stalo se tak např. v letech 1960, 1962, 1983, 1995 a 2010. Naštěstí dosud, v důsledku včasného odhalení příčin falešných poplachů a často zásluhou rozvahy a chladnokrevnosti zejména odpovědných vojenských činitelů, neskončily katastrofou, což však nelze do budoucnosti jednoznačně vyloučit. Stávají se případy, kdy obsluhy jaderných zbraní berou drogy, stále větší nebezpečí také představují možné kyberútoky proti velkým a kontrolním systémům. Zatímco bombardovací letouny lze v případě nutnosti vrátit zpět na základny, u odpálených řízených střel taková možnost není.

Slyšení senátního Výboru pro zahraniční vztahy

Poprvé po více než čtyřiceti letech se uskutečnilo 14. listopadu 2017 v senátním Výboru pro zahraniční vztahy slyšení k problematice prezidentova jednostranného oprávnění zahájit jaderný útok, včetně prvního použití jaderných zbraní. Slyšení bylo svolané z podnětu výše zmíněného senátora Edwarda Markeyho. Za předsednictví Boba Corkera se kromě členů výboru jednání zúčastnili také přizvaní experti – bývalý velitel Strategického velitelství USA gen. C. Robert Kehler, Peter Feaver, profesor politologie na Duke University, a Brian McKeon, bývalý podtajemník pro politické otázky na Ministerstvu obrany USA.

V průběhu jednání někteří senátoři, např. Ben Cardin a Tim Kaine, argumentovali ve prospěch požadované úpravy některými negativními rysy povahy prezidenta Trumpa, vyvolávajícími obavy řady kongresmanů z toho, že jediná osoba může bez jakékoli kontroly nařídít jaderný úder. Hlavní posuzovanou problematickou otázkou tak bylo, zda prezident má oprávnění k provedení preemptivního (preventivního) „prvního úderu“, a to bez souběžného vyhlášení války Kongresem. Podle vyjádření senátora Markeyho by takové oprávnění jediná osoba mít neměla. Projednávala se rovněž otázka, co je „eminentní hrozba“ opravňující k provedení jaderného úderu, a také okolnosti, za kterých by velení mohlo odmítnout splnění příkazu pro jeho nelegálnost. Průběh diskuze však v těchto otázkách nevedl ke shodnému a jednoznačnému závěru.

Ke konci slyšení se přizvaní experti shodli na doporučení neomezovat prezidentovo oprávnění. Za hlavní důvod uvedli, že by případné omezení vedlo ke snížení schopnosti Spojených států efektivně reagovat na jaderné hrozby, a v důsledku toho by se snížily odstrašující možnosti pro případ vedení jaderné války.

Předpokládaný průběh rozhodovacího procesu o použití jaderných zbraní

Bruce Blair, vědecký pracovník v oblasti jaderné politiky na Princetonské univerzitě a bývalý důstojník pro odpalování strategických pozemních jaderných řízených střel Minuteman na základně v Montaně, se výše uvedeného slyšení nezúčastnil. V rozhovoru s národně-bezpečnostním korespondentem americké rozhlasové stanice National Public Radio (NPR) Davidem Welnou 3. října 2017 se však vyjádřil k některým souvisejícím otázkám a především popsal možný prezidentský rozhodovací proces v případě odvetného jaderného úderu. Rozhovoru se zúčastnil rovněž bývalý republikánský ministr zahraničí v Reaganově administrativě George Shultz, který se stal v posledních letech rozhodným stoupencem zákazu jaderných zbraní.

Podle Blaira stanovená pravidla (protokoly) pro použití jaderných zbraní byla především navržena pro rychlé reagování na jaderný útok. Systém je vyvážený, zakódovaný a přizpůsobený pro velmi rychlou reakci, obcházející téměř každého k zajištění toho, aby americké strategické jaderné zbraně byly odpáleny dříve, než přiletí ty nepřátelské. Poté, co radary a satelity odhalí jaderné řízené střely mířící na USA, má tým včasného varování v Colorado tři minuty na to, aby vyhodnotil, jestli se jedná o skutečný, nebo falešný poplach. Výsledný odhad je odeslán do „válečné místnosti“ (war room) v Pentagonu, jehož účastníci iniciují protokol, kterým zapojí prezidenta a jeho poradce do krizového jednání. Přijaté rozhodnutí se týká toho, jestli stávající situace opravňuje k použití odvetných amerických jaderných zbraní. Podle Blaira má prezident jednu minutu na přijetí rozhodnutí a nikdo ho nemůže vetovat. V této souvislosti je třeba zmínit úlohu černého kufříku, jenž nosí důstojník neustále doprovázející prezidenta. Kufřík obsahuje menu různých variant jaderného útoku, jež je ve vojenském žargonu označováno jako „nuclear football“. Zvolenou variantu prezident předá do „válečné místnosti“ Pentagonu po prokázání své identity alfanumerickým kódem napsaným na kartě (známé jako „biscuit“), kterou nosí stále u sebe. Poté převezme aktivitu Pentagon, který dá potřebný rozkaz odpalovacím týmům v podzemních silech strategických řízených střel a příslušným týmům na jaderných ponorkách a bombardovacích letounech.

Pokud by se jednalo o provedení preemptivního (preventivního) prvního jaderného úderu, byla by situace v něčem jiná. Především by rozhodování nebylo přijímáno ve stresové situaci několika minut, jako tomu bylo v předešlém případě. I když by se opět jednalo o výlučné prezidentovo rozhodnutí, bylo by zřejmě učiněno až po poradě s ministry obrany, zahraničí, národním bezpečnostním radcem, předsedou Sboru náčelníků štábů a popř. i s dalšími bezpečnostními a právními poradci. Podle Blaira by se v eventuálním případě prezidentovy indispozice mohl využít 25. dodatek Ústavy USA, kterým by se rozhodovací pravomoc delegovala z prezidenta na viceprezidenta, a to v případě prezidentovy „neschopnosti vykonávat pravomoci a povinnosti svého úřadu“. Tento krok by však vyžadoval dvoutřetinovou podporu Kongresu USA. Na dotaz, zda již někdy v minulosti došlo ke kontrole prezidentova oprávnění ve vztahu k jaderným zbraním, Welna uvedl příklad z posledních dnů Richarda Nixona v prezidentské funkci. Tehdy údajně dali ministři obrany (James Schlesinger) a zahraničí (Henry Kissinger) pokyn do „war room“ v Pentagonu, aby v případě, že dostanou od prezidenta nějaký „podivný“ příkaz, je před vyvíjením aktivity nejdříve informovali.

George Shultz se ve svém vystoupení podivil nad tím, jak v současné době mnoho lidí mluví bezstarostně o použití jaderných zbraní a přitom jakoby byly zapomenuty jejich katastrofické účinky. Připomněl rovněž nebezpečí různých nehod jaderných zbraní, označovaných jako „broken arrows“ (zlomené šípy). Welna v této souvislosti doplnil také nebezpečí falešných poplachů v důsledku technických a lidských chyb, týkajících se údajných zahájených jaderných útoků.

Národní bezpečnostní strategie USA (2002, 2006 a 2010)

Zdůrazňováním možnosti provedení preemptivního (preventivního) úderu proti KLDR, včetně použití jaderných zbraní, prezident Donald Trump de facto navazuje na Národní bezpečnostní strategii přijatou v roce 2002 republikánským předchůdcem, tj. George W. Bushem ml. (2001–2008). Tato strategie byla přijata relativně krátce po teroristickém útoku z 11. září 2001 vůči některým objektům v USA s vysokými lidskými oběťmi. Její součástí byla koncepce preemptivních (preventivních) úderů a násilné změny režimů v darebáckých státech (rogue states), jež byly zařazeny do tzv. osy zla, ve které byla kromě Iráku, Íránu a Libye i KLDR.

Jak známo, následná americko-britská invaze do Iráku v rámci tzv. „koalice ochotných“, uskutečněná bez souhlasu Rady bezpečnosti OSN a zdůvodněná podporou terorismu a údajným držením zbraní hromadného ničení režimem Saddáma Husajna, vlastnictví těchto zbraní neprokázala. Měla však katastrofální následky v podobě vysokých lidských ztrát a materiálních škod. Přispěla také k nárůstu radikálního islamismu v oblasti Blízkého východu a severní Afriky a k pozdějšímu vzniku tzv. Islámského státu v Sýrii a v Iráku. I když v roce 2006 byla zveřejněna upravená Národní bezpečnostní strategie, neobsahující již některé negativní prvky té předchozí, např. důraz na unilateralismus, přečeňování vojenských nástrojů bezpečnostní strategie aj., její negativní dopady přetrvávaly. S nástupem demokratické administrativy Baracka Obamy byla v roce 2010 přijata nová Národní bezpečnostní strategie, která jednoznačně podporovala multilateralismus a upřednostňovala tzv. „soft power“ před vojenským způsobem řešení krizových situací.

Po připravovaném vydání Národní bezpečnostní strategie Trumpovy administrativy, jejíž zveřejnění se předpokládá koncem letošního roku, bude zajímavé porovnat její styčné, či odlišné prvky s obdobnými strategiemi Bushovy administrativy z let 2002 a 2006. Zatím se zdá, že hlavní heslo Trumpovy předvolební kampaně i výkonu prezidentské funkce, tj. „Amerika na prvním místě“ (America First), se příliš neliší od Bushovy unilateralnosti založené na ideji americké výjimečnosti. Nelze také vyloučit, že pokud Trumpova administrativa opět učiní z preemptivních (preventivních) aktivit jeden z hlavních nástrojů své zahraniční a bezpečnostní politiky, mohou ji případně legitimizovat i američtí hlavní bezpečnostní rivalové jako potenciálně použitelný prostředek.

Preemptivní (preventivní) údery, mezinárodní právo a severokorejský problém

První jaderný úder preemptivního (preventivního) charakteru, bez autorizace OSN, by byl použitím síly v rozporu s mezinárodním právem. Problematiku použití síly nebo hrozby jejím použitím stanoví Charta OSN v článku 2, odst. 4, ve kterém se konstatuje, že „všichni členové se vystíhají ve svých mezinárodních stycích hrozby silou nebo použití síly jak proti územní celistvosti či politické nezávislosti kteréhokoli státu, tak jakýmkoli jiným způsobem neslučitelným s cíli OSN“. Tuto zásadu doplňuje princip mírového urovnávání sporů. V článku 2, odst. 3 stanovuje, že „všichni členové řeší své mezinárodní spory pokojnými prostředky tak, aby ani mezinárodní mír a bezpečnost, ani spravedlnost nebyly ohroženy“. Ze zákazu použití síly připouští Charta OSN pouze dvě výjimky. Jedná se o individuální či kolektivní sebeobranu následující po ozbrojeném útoku na některého člana OSN (článek 51) a kolektivní akce s použitím síly, které povolí Rada bezpečnosti OSN (článek 42).

Současné, stále se stupňující napětí mezi Spojenými státy a Severní Koreou v rámci koncepce jaderného odstrašování, jejíž praktické realizace oběma státy jsme v posledních letech svědky, je velmi nebezpečné. V nenávislné atmosféře urážlivých osobních invektiv nejvyšších představitelů může vzájemně mylně odhadnuté jednání relativně snadno vyprovokovat regionální ozbrojený konflikt s nepředstavitelnými následky, zvláště v případě použití jaderných zbraní. O

naléhavosti těchto obav svědčí mj. ojedinělá společná výzva 58 amerických penzionovaných generálů a admirálů prezidentu Trumpovi k diplomatickému řešení této krize. Sdílím názory těch politiků a kontrolně-zbrojních expertů, kteří naléhavě doporučují ukončit vzájemné provokace a jednat, buď v rámci bilaterálním (USA–KLDR), nebo tzv. šestky, tj. KLDR, Jižní Koreje, USA, ČLR, Ruské federace a Japonska. Jejich obsahem by asi mělo být jednoznačné vyvrácení hrozby možnosti násilného svržení severokorejského režimu, které je pro jeho vedení, po zkušenostech z Iráku a Libye, nejspíše hlavní příčinou jaderného a raketového úsilí. Dále by se mělo jednat o přijetí vzájemně vstřícných a kompromisních opatření zahrnujících např. vyhlášení zóny bez jaderných zbraní a dalších zbraní hromadného ničení na Korejském poloostrově, ukončení americko-jihokorejských vojenských cvičení, uzavření trvalé mírové dohody mezi oběma korejskými státy aj.

Jako pozitivní příklad z historie americko-severokorejských vztahů lze uvést rok 1994 v době demokratické Clintonovy administrativy, kdy obě země uzavřely kompromisní Rámcovou dohodu (Agreed Framework), která měla vést ke zmrazení severokorejského jaderného programu výměnou za dodávky paliva a dvou lehkovodních reaktorů. K realizaci dohody mělo napomoci vytvoření mezinárodní Organizace pro korejský energetický rozvoj (Korean Energy Development Organization, KEDO), jejíž členskou zemí se v roce 1999 stala mj. i Česká republika. Po nástupu republikánské administrativy George W. Bushe ml. (2001–2009), s její kontroverzní zahraniční a bezpečnostní politikou pod silným vlivem neokonzervativců, se vzájemné vztahy opět vyhrotily a relativně nadějný proces skončil.

Miroslav Tůma

Tuma@iir.cz

Zdroje:

- ◆ Bader, Jeffrey–Pollack, D. Jonathan: Time to Restrict the President’s Power to Wage Nuclear War. The New York Times, 12. 10. 2017.
- ◆ Bílková, Veronika: Oplácet zlo zlem? Použití chemických zbraní v Sýrii a útok USA. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, Mezinárodněprávní reflexe 2017/4/ČJ, 12. 4. 2017.
- ◆ Bílková, Veronika: Úprava vnitrostátních ozbrojených konfliktů v mezinárodním humanitárním právu. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2007.
- ◆ Borger, Julian: Ex-intelligence chief: Trump’s access to nuclear codes is „pretty damn scary“. The Guardian, 23. 8. 2017. On-line: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/aug/23/ex-intelligence-chief-trumps-access-to-nuclear-codes-is-pretty-damn-scary>.
- ◆ Borger, Julian: Democrats push bill to stop a Trump pre-emptive strike on North Korea. The Guardian, 26. 10. 2017. On-line: <https://theguardian.com/us-news/2017/oct/26/democrats-push-bill-to-stop-a-trump-pre-emptive-strike-on-north-korea>.
- ◆ Borger, Julian: US military leaders would reject illegal order for nuclear strike, senators told. The Guardian, 14. 11. 2017. On-line: <https://theguardian.com/us-news/2017/nov/14/us-military-nuclear-weapons-strike-senate-trump>.
- ◆ Editorial: Mr. Trump Alone Can Order a Nuclear Strike. Congress Can Change That. The New York Times, 11. 10. 2017.
- ◆ Editorial: The Finger on the Nuclear Button. The New York Times, 5. 2. 2017.
- ◆ Fifield, Anna: Retired military leaders urge Trump to choose words, not action, to deal with North Korea. The Washington Post, 13. 11. 2017.
- ◆ Gardner, Frank: Trump and the nuclear codes. BBC World News, 18. 1. 2017. On-line: <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-38651616>.

- ◆ Gronlund, Lisbeth: Nuclear Hair-Trigger and Launch-on-Warning: The World Says „No“. Union of concerned Scientists, 27. 4. 2015.
 - ◆ Harshaw, Tobin: Trump and the Nuclear Football: What Could Possibly Go Wrong? Bloomberg, 16. 9. 2017. On-line: <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-09-16/trump-and-the-nuclear-football-what-could-possibly-go-wrong>.
 - ◆ Jacobson, Louis–Gillin, Joshua–Tobias, Manuela: Getting to the truth in North Korea talking points. Tampa Bay Times, PolitiFact, 11. 8. 2017. On-line: <http://tampabay.com/news/politics/national/politifact-getting-to-the-truth-in-north-korea-talking-points/233337>.
 - ◆ Khol, Radek: Koncept preemptivní sebeobrany v kontextu boje proti terorismu po 11. září 2001. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, grantový projekt MZV RM 01/03/05.
 - ◆ Khol, Radek: Národní bezpečnostní strategie USA. Mezinárodní vztahy, 1/2005.
 - ◆ Lewis, Jeffrey: Is Launch Under Attack Feasible? The Nuclear Threat Initiative, 24. 8. 2017. On-line: <https://www.nti.org/analysis/articles/launch-under-feasible/>.
 - ◆ Merrill, Dave–Syeed, Nafeesa–Harris, Brittany: To Launch a Nuclear Strike, President Trump Would Take These Steps. Bloomberg, 20. 1. 2017.
 - ◆ Martin, Jonathan–Landler, Mark: Bob Corker Says Trump's Recklessness Threatens „World War III“. The New York Times, 8. 10. 2017. On-line: <https://www.nytimes.com/2017/10/08/us/politics/trump-corker-htm/>.
 - ◆ Oberhaus, Daniel: Experts Tell Senate: Don't Limit the President's Nuclear Authority. MOTHERBOARD, 15. 11. 2017. On-line: https://motherboard.vice.com/en_us/article/pa3w7m/senate-nuclear-authority-hearing-first-strike.
 - ◆ Raphelson, Samantha: Lawmakers Fear President Trump's Authority To Launch Nuclear Weapons. BBC World Service, 21. 11. 2017.
 - ◆ Schlosser, Eric: World War Three, by Mistake. New Yorker, 23. 12. 2016.
 - ◆ Tobias, Manuela: A Trump nuclear strike against North Korea: constitutional or not? Tampa Bay Times, PolitiFact, 10. 8. 2017. On-line: <http://www.politifact.com/truth-o-meter/article/2017/aug/10/nuclear-strike-north-korea-constitutional/>.
 - ◆ Wellerstein, Alex–Cohen, Avner: If Trump wants to use nuclear weapons, whether it's „legal“ won't matter. The Washington Post, 22. 11. 2017. On-line: <https://www.washingtonpost.com/news/posteverything/wp/2017/11/...>
 - ◆ Welna, David: Why President Trump Has Exclusive Authority To Order A Nuclear Strike. The National Public Radio (NPR), 3. 10. 2017. On-line: <https://www.npr.org/2017/10/03/555266383/why-president-trump-has-exclusive-authority-to-order-a-nuclear-strike>.
 - ◆ Wellerstein, Alex: No one can stop President Trump from using nuclear weapons. That's by design. The Washington Post, 1. 12. 2016.
- Zurcher, Anthony: Donald Trump's nuclear fixation – from the 1980s to now. BBC World News, 10. 8. 2017. On-line: <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-40879868>.