

# ÚVODNÍK

## Terorismus a právo

Michael Seng\*

Události od teroristického útoku na Světové obchodní centrum a na Pentagon 11. září 2001 dostaly téměř surrealistický charakter. Během týdne Kongres téměř přijetím jedné z nejšířších delegací vůbec ve prospěch nějakého prezidenta a úřadující prezident na to navázal vyhlášením nouzového stavu. Co to vše značí z právního hlediska je znepokojující. Většina komentátorů mluví o tom, co všichni máme v našich srdcích, totiž že svět nebude již stejný jako dřív. Musíme však být opatrní, když promyslíme důsledky našich akcí nyní a v bezprostřední budoucnosti. Všichni chceme, aby svět byl bezpečnější a lepší, ne aby byl nestabilnější a aby se nám v něm žilo hůře.

### VÁLEČNÉ PRAVOMOCI

V pátek 14. září 2001 Kongres společnou resolucí zmocnil prezidenta „použít veškerou nutnou a vhodnou sílu proti oněm národům, organizacím nebo osobám, o kterých zjistí, že plánovaly, schválily (authorized), spáchaly nebo napomáhaly teroristickým útokům, ke kterým došlo 11. září 2001 nebo které poskytly útočiště takovým organizacím nebo osobám, aby tak zabránil jakýmkoli budoucím aktům mezinárodního terorismu proti Spojeným státům ze strany takových národů, organizací nebo osob“.

Tato resoluce nevyhlásí jako vyhlášení války, ale je tak chápána. Kongres speciálně odkázal na Resoluci o válečných pravomocích a řekl, že tato resoluce byla zvláštním pověřením podle čl. 5(b) Resoluce o válečných pravomocích. Ustanovení čl. 5(b) prodlužuje šedesátidenní hranici, kterou jinak Resoluce o válečných pravomocích ukládala prezidentovi, aby ukončil jakékoli nasazení ozbrojených sil Spojených států v nepřátelských akcích.

Resoluce ze 14. září 2001 se odlišuje od tradičního vyhlášení války v tom, že nevyhláší válečný stav, nejmenuje určitého nepřítele, se kterým jsme ve válce a nedefinuje rozsah nebo trvání akcí, které mají být podniknuty. Resoluce má zcela otevřený konec. Jako taková má mnohem více společného s Resolucí

ze 7. srpna 1964 o Tonkinském zálivu, která byla použita k odůvodnění amerického zapojení do vietnamské války, než s mnohem omezenější Resolucí z 14. ledna 1991 o válce v Perském zálivu.

Posledně uvedená resoluce zmocnila prezidenta použít ozbrojené síly Spojených států na základě resoluce Rady bezpečnosti Spojených národů k dosažení cílů Rady bezpečnosti. Požadovala, aby prezident podal Kongresu zprávu dříve než byly nasazeny ozbrojené síly a požadovala, aby využil všech vhodných diplomatických a jiných mírových prostředků k dosažení dohody dříve, než bude do akce nasazena armáda. Resoluce o válce v Perském zálivu také zvláště požadovala, aby prezident podával Kongresu každých šedesát dnů zprávu o tom, čeho bylo dosaženo a co bylo vynaloženo k zajištění souladu s resolucemi Rady bezpečnosti.

Zatímco Resoluce o válce v Perském zálivu nebyla navenek navržena jako zvláštní vyhlášení války, vyžadovala povinnou konzultaci s Kongresem, a to vedlo k použití nejméně restriktivních opatření k vyřešení konfliktu. Mlčení v Resoluce z 14. září je znepokojivé (disturbing).

Resoluce ze 14. září více připomíná Resoluce z Tonkinského zálivu. Tam Kongres v odpověď na tvrzené napadení americké lodi stanovil, že „schvaluje a podporuje odhodlání prezidenta jako vrchního velitele podniknout všechna nutná opatření k odražení každého ozbrojeného útoku na ozbrojené síly Spojených států a zabránit další agresi“. Důsledky této široké deklarace podpory jsou velmi dobře známé.

Resoluce ze 14. září je široká v tom, že přesahuje oblast úpravy mezinárodního práva. Prohlašuje se v ní, že naším nepřítelem může být nějaký stát, nějaká organizace nebo osoba. Tradičně jsou války střetem mezi státy. Stát je podle mezinárodního práva uznán, má-li organizovanou státní moc, vymezené území a je schopen vstupovat do mezinárodních vztahů. Zde Kongres široce deleguje na prezidenta pravomoci vstoupit do války, jejíž právní důsledky jsou nejasné jak z hlediska práva vnitrostátního, tak mezinárodního.

Je-li či není Resoluce z 14. září ve skutečnosti vy-

\* Prof. Michael Seng, The John Marshall Law School. Autor byl hostujícím profesorem Právnické fakulty MU v roce 1998. Příspěvek byl napsán těsně po událostech 11. září 2001 a je stručnou analýzou právních aspektů zvládnání nastalé situace z hlediska Ústavy USA, zákonodárství a soudní judikatury. Je zajímavý i přehledem precedentů, které by bylo možno při řešení nastalé situace použít – poznámka překladatele.

hlášením války je pravděpodobně nepodstatné. Ačkoli hlava I, čl. 8 Ústavy Spojených států stanoví, že válku vyhláší Kongres, Nejvyšší soud uznal, že můžeme být ve válce, aniž ji Kongres vyhlásil [*The Prize Cases*, 67 U.S. 635 (1863)]. Kongres také může zmocnit prezidenta k provedení vojenských akcí ještě před válkou.

Zkušenost od roku 1945 upřednostňovala války *de facto*. K posouzení toho, zda jsme ve válce, bude proto nejpravděpodobněji záviset na událostech příštích několika měsíců.

### CELOSTÁTNÍ NOUZOVÝ STAV

Prezident rovněž 14. září vyhlásit celostátní nouzový stav (state of national emergency). Co to znamená? Jaké pravomoci má prezident za tohoto stavu? Jaká práva máme my? Co říká Ústava o nouzovém stavu? Co říkají soudy?

Pro většinu z nás není nouzový stav zase něčím novým. Spojené státy byly ve skutečnosti v trvalém nouzovém stavu od 1933 do 1978. V roce 1979 vyhlásil prezident Carter celostátní nouzový stav během krize s rukojmími v Íránu. Nicméně bychom neměli brát jeho vyhlášení na lehkou váhu.

Zákon o celostátním nouzovém stavu zmocnil k jeho vyhlášení prezidenta (50 U.S.C. čl. 1601–1651). Zákon stanovil, že prezident neprodleně postoupí vyhlášení Kongresu. Vyhlášení takového stavu může být ukončeno společnou resolucí Kongresu, prohlášením prezidenta nebo automaticky po roce, pokud není obnoveno. Zákon nedefinuje, co je celostátním nouzovým stavem, ani neupřesňuje podmínky, které musí být naplněny k tomu, aby byl vyhlášen. Kongres poskytl prezidentu v této záležitosti naprostou volnost.

Soudy došly k závěru, že v tomto nouzovém stavu může prezident vykonávat rozmanité pravomoci. Prezident tak může odejmout občanství nenastoupivším povolancům (draft evaders), kteří prchnou ze země [*Jolley v. Immigration and Naturalization Service*, 441 F. 2d 1245 (5<sup>th</sup> Cir. 1971)]; omezit cestování do zahraničí [*MacEwan v. Rusk*, 228 F. Supp. 306 (E.D. Pa. 1964) aff'd, 344 F. 2d 963 (3d Cir. 1965)] nebo zadržet nebo přemístit občany, které státní moc označila za nebezpečné pro národní bezpečnost [*Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214 (1944)].

Nouzový stav opravňuje prezidenta k regulaci různých domácích a zahraničních ekonomických obchodů. Nejvyšší soud se opřel jak o zákony, tak o inherentní pravomoci prezidenta, aby podpořil zmrazení aktiv a omezení pohledávek během krize s íránskými rukojmími, jak k tomu sáhnul prezident Carter [*Dames & Moore v. Reagan* 453 U.S. 654 (1981)].

Během vyšetřování aféry Olivera Northa byly zmíněny jeho plány na zatčení a zadržení „nepřátel“ v případě nouzového stavu. Pravděpodobně podobné plány existují i dnes.

### ROZHODNUTÍ NEJVYŠŠÍHO SOUDU V OTÁZKÁCH PREZIDENTSKÝCH PRAVOMOCÍ

Rozhodnutí Nejvyššího soudu o nouzových oprávněních prezidenta je málo a následují daleko po sobě. V USA zná každý varování soudce Hughese v rozhodnutí *Home Building & Loan Association v. Balisdell*, 290 U.S. 398, 425 (1934), že „Nouzový stav nevytváří pravomoci“. Ovšem otázka – jaké pravomoci Ústava a zákony dávají prezidentovi – je složitá.

V rozhodnutí *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 587 (1952) Nejvyšší soud došel k závěru, že prezident Truman nemohl na základě svých oprávnění hlavy výkonné moci a vrchního velitele ozbrojených sil převzít kontrolu (seize) nad ocelárnami považovanými za nepostradatelné k našemu vedení korejské války. I když soud připustil, že představa „válčičtí“ (theatre of war) je rozšiřujícím se pojmem, konstatoval, že výroba oceli ve Spojených státech byla daleko od skutečného každodenního boje na válčičtí. Ovšem tento případ pro nás nemůže být příliš relevantní poté, co jsme získali zkušenost s teroristickým útokem na naší vlastní půdě.

Relevantnějším případem je *Ex Parte Milligan*, 71 U.S. 2 (1866), který byl Nejvyšším soudem rozhodnut krátce po skončení Občanské války. Milligan, který byl sympatizantem Jižanů, byl obžalován před válečným soudem v Jižní Indianě z podněcování povstání. Nejvyšší soud připustil, že Kongres pozastavil platnost příkazu Habeas Corpus během Občanské války a poznámek, že to byla právě nouzová oprávnění, která omezila občanské svobody výslovně zaručené Ústavou. Nicméně Nejvyšší soud zdůraznil, že pozastavení platnosti takového příkazu (writ) pouze odstranilo právní prostředek, avšak neoprávnilo k dalšímu porušování občanských svobod (71 U.S. 115).

Nejvyšší soud stál v případě Milligan na stanovisku, že právo být souzen porotou bylo podle naší Ústavy základním právem a že civilisté tedy nemohli být souzeni válečným soudem a nemohlo jim být upřeno právo na porotní proces, když civilní soudy byly dostupné. Nejvyšší soud odmítl argument, že vláda mohla vyhlásit v Indianě stanné právo. Soudce Davis podotkl, že: „Stanné právo nemůže být vyhlášeno na základě hrozící invaze. Nutnost musí být skutečná a akutní; invaze je reálná, když účinně zavírá soudy a zbavuje civilní správu jejích funkcí“ (71 U.S. 127). Dále soudce Davis pokračoval: „Z toho, co bylo řečeno plyne, že jsou situace, kdy může být použito stanného práva na místě. Jestliže za cizí invaze nebo občanské války jsou soudy skutečně uzavřeny a je nemožné vykonávat trestní soudnictví podle zákona, potom na poli aktivních vojenských operací, kde válka skutečně převažuje, je dána nutnost poskytnout náhradu za takto svrženou civilní veřejnou moc, aby byla zachována jistota armády a společnosti; a když nezůstala jiná moc

než vojenská, je dovoleno vládnout podle válečných pravidel, dokud nebude možno dát svobodný průchod zákonům“ (tamtéž).

I na Havaji poté, co během 2. světové války guvernér vyhlásil stanné právo, nebyl Nejvyšší soud ochoten považovat za samozřejmé, že toto vyhlášení oprávnělo odstranění civilních soudů soudy vojenskými [*Duncan v. Kahanamoku*, 327 U.S. 304 (1946)].

V rozhodnutí *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214 (1944), Nejvyšší soud potvrdil internaci amerických občanů japonského původu během 2. světové války. Ovšem naše pojetí rovné ochrany zákonem se od roku 1944 rozšířilo a naše vláda uznala, že to, co učinila japonsko americkým občanům bylo špatné. Nicméně v odlišném stanovisku soudce Jackson zpochybnil, zda civilní soudy mohly vůbec účinně přezkoumávat důvodnost vojenských nařízení během války. Došel k závěru, že: „Vojenská důvodnost těchto nařízení může být posouzena pouze vojenskými představenými. Jestliže lid nechá válečné velení padnout do neodpovědných a nesvědomitých rukou, soudy nedisponují žádnou mocí k jeho omezení. Hlavní omezení těch, kteří velí silám země, musí spočívat v budoucnu, stejně jako v minulosti, v jejich odpovědnosti vůči politickému úsudku jejich současníků a vůči morálnímu hodnocení dějinami“ (323 U.S. 248).

### JINÉ DŮLEŽITÉ OKOLNOSTI

V rozhodnutí *United States v. United States District Court*, 407 U.S. 297, 308 (1972) Nejvyšší soud Spojených států nechal otevřenou otázku, v jakém rozsahu omezuje IV. dodatek k Ústavě Spojených států vládu při řízení otázek dohledu nad národní bezpečností s ohledem na aktivity cizích mocí uvnitř nebo mimo naši zem.

Zákon o sledování cizích výzvědných služeb (50 U.S.C. čl. 1801–1811) definuje, kdo je agentem cizí moci a dovoluje ministru spravedlnosti (attorney general) žádat vydání *ex parte* (tedy bez účasti druhé strany) příkazu povolujícího elektronické sledování k získání informací o cizí výzvědné službě.

Zákon o občanské poslušnosti z roku 1968 (18 U.S.C., čl. 231a) trestá každého, kdo: „učí nebo předvádí jiné osobě střelnou zbraň nebo výbušninu anebo zápalnou látku, nebo metodu způsobitou zapříčinit

poranění nebo smrt, jestliže ví nebo má důvod vědět nebo má úmysl, aby totéž bylo protiprávně použito při občanských nepokojích nebo na jejich podporu.“ Tento zákon rovněž trestá osoby, které převáží nebo vyrábí takové nástroje nebo které spáchají nebo se pokusí spáchat jakýkoli čin, který policistovi překáží během občanských nepokojů nebo mu brání v zásahu.

V rozhodnutí *United States v. Yunis*, 924 F. 2d 1086 (D.C.Cir. 1991) soud konstatoval, že soudy ve Spojených státech mají jurisdikci nad osobami, které se dostaly do Spojených států zadržením, které porušuje zákony a Ústavu Spojených států. Soudce Mikva použil *Ker-Frisbieho* doktrínu, podle které mají americké soudy jurisdikci nad osobami, které se dostaly do Spojených států z důvodu násilného únosu.

### ZÁVĚR

Údlosti 11. září byly protiprávní a nemorální a nepochybně ospravedlňují účinnou reakci. Avšak nedávná zkušenost by mohla vyvolat pochybnosti o široké delegaci pravomocí poskytnutých prezidentu Kongresem. Situace z vietnamské války nám ukazuje, že je-li jednou taková delegace dána, je fakticky nemožné ji vzít zpět. Soudce Jackson nám připomínal jak v rozhodnutí *Steel Seizure*, tak v rozhodnutí *Korematsu*, že nemůžeme očekávat, že soudy budou účinnou kontrolou nad vojenskou mocí, přinejmenším v průběhu vojenských operací.

Ospravedlnitelnou může být přiměřená a účinná akce k zabránění budoucích útoků, která bude podniknuta ve spolupráci s našimi spojenci a Spojenými národy, ale odplata proti nevinným civilistům nám způsobí ztrátu světových sympatií a pouze vyburcuje naše nepřátele. Také zprávy naznačují, že nedávné teroristické akce včetně incidentů z 11. září byly podníceny našimi vojenskými aktivitami při válce v Perském zálivu. Odplata plodí odplatu. Musíme být opatrní, abychom se nedostali do neustále expandujícího kola násilí, ze kterého nebudeme schopni uniknout a které nám způsobí ztrátu naší morální orientace (bearings) jako národa a jako jedinců.

Přeložil J. Filip.