

Nová doktrína NATO – nová cesta Aliance

Výzkumná otázka: Za jakých podmínek a jakým způsobem je a bude možné aktivovat článek 5 Washingtonské smlouvy, aby byla efektivně zajištěna bezpečnost ve severoatlantickém prostoru ve dvacátém prvním století.

Anotace

Text zkoumá podmínky, za kterých byl nebo měl být aktivován čl. 5 Washingtonské smlouvy. Jak se v historických případech přistupovalo k implementaci Washingtonské smlouvy a co by nás v budoucnu mohlo očekávat? Bohužel odborná diskuse na toto téma není bohatá. Respektive měla by být mnohem bohatší vzhledem k existujícím hrozbám s vysokou mírou rizika ve světě, který je úplně jiný, než jaký býval nejen na počátku vzniku Aliance, ale i jaký byl v na počátku našeho tisíciletí. Především chybí diskuse politická, obecně společenská. To je vážná chyba, protože potřeba aktivovat čl. 5 Washingtonské smlouvy může vzniknout kdykoli. Rozhodnutí bude vycházet z reálné situace, nutně ale bude politické. Bez nalezení potřebné většiny pro požadovaná rozhodnutí aktivace kolektivní bezpečnosti v Alianci může narazit na vážné překážky. Ty mohou být vnitropolitické i mezinárodně politické. Ambicí autora tohoto textu je přispět jím k otevření široké odborné diskusi na dané téma tak, aby odborná veřejnost a veřejnost politická pochopily potřebu nového přístupu.

K tomu je třeba vzít v úvahu nynější aktivitu členských států Aliance vytvářet koalici ochotných. Tato aktivita zatím se netýká aktivace článku 5 Washingtonské smlouvy pro případ ozbrojeného útoku. Jejím smyslem je využít politickou vůli některých členských států Aliance pomoci napadené Ukrajině. I tak jde o trend nebezpečný, protože nahloďává soudržnost Aliance.

Zvolenou metoda zpracování daného tématu je analýza odborných, právních a politických dokumentů Severoatlantické aliance.

Historický úvod

Washingtonská byla podepsána v roce 1949. Jak dnes vykládat vlastní text smlouvy? Gramatický výklad příslušného článku poskytuje přesné vymezení a v tomto slova smyslu je přímočarý. Vychází ze struktury věty, doslovného znění textu. Z tohoto pohledu většina norem uplynutím více než sedmdesát pět let nutně „zastará“. Doslovný text schválený v čase svého vzniku nemůže vždy obstát po uplynutí delšího času. Proto nemůžeme použít přímočarý výklad, je třeba při implementaci také použít historickou a účelovou metodu. Obě zkoumají smysl a účel právní úpravy. Smysl a účel hledají v době, kdy zákonodárce právní úpravu přijímal, v případě mezinárodní smlouvy, kdy byla dojednána. Podstata a smysl sjednaného textu trvá dál, i když slovní vyjádření zastará.

Pro vícestranné mezinárodní smlouvy právě změna okolností může vést k výrazné komplikaci. Původní text gramaticky odpovídal okolnostem v době jeho tvorby, a neodpovídá změněným okolnostem po uplynutí sedmdesáti pěti let. V době podpisu Washingtonské smlouvy tvořilo Alianci celkem 12 států s přímou zkušeností druhé světové války s reálnou hrozbou ozbrojeného útoku Rudé armády. Dnes Alianci tvoří 32 států a útok na Alianci s důsledky stejnými lze provést i jiným, než ozbrojeným útokem, který může přijít z různých míst, pak je zřejmé, že okolnosti se změnily. Je zřejmé, že 12 reálně ohrožených států se dohodne snadněji, než 32 států pro případ různých forem útoků. Obě skutečnosti, jak změna charakteru útoku, tak i komplikovanost dosažení konsenzu jsou výzvou, jak implementovat sjednaný text z roku 1949.

Řešením je buď sjednání nového textu smlouvy nebo dohoda na novém výkladu původního textu. Odborná veřejnost ví, že správné je přistoupit ke sjednání vhodnějšího textu. To se snadno řekne, ale těžko realizuje. Politická vůle sjednat nový text ale bývá často problematická. Že by se dnes podařilo sjednat novou spojeneckou smlouvu v současné geopolitické situaci, je málo pravděpodobné.

Po druhé světové válce byla v Evropě všeobecně zřejmá potřeba zajistit kolektivní bezpečnost západních demokracií. Existovala totiž obava ze dvou hrozeb, rozpínavosti sovětského imperialismu a znovu vyzbrojení Německa. Hledalo se politické a právní řešení založené na principu: „Všichni za jednoho, jeden za všechny.“ Bylo a je zřejmé, že toliko s individuální obranou jednotlivých států nelze bezpečnost zajistit nejen pro ohrožený nebo napadený stát, ale i současně pro celý severoatlantický prostor. Bylo a je zřejmé, že bezpečnost Evropy nelze stavět na „ad hoc“ koalici ochotných. Bylo a je zřejmé, že bezpečnost kontinentu lze zajistit jen trvalými závazky podle mezinárodního práva, tedy mezinárodními vícestrannými smlouvami.

Koncept pro regionální mezinárodně právní smluvní kolektivní obranu vycházel z práva na sebeobranu podle č. 51 Charty OSN (*„Žádné ustanovení této Charty neomezuje, v případě ozbrojeného útoku na některého člena Organizace spojených národů, přirozené právo na individuální nebo kolektivní sebeobranu, dokud Rada bezpečnosti neučiní opatření k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. Opatření učiněná členy při výkonu tohoto práva sebeobrany oznámí se ihned Radě bezpečnosti; nedotýkají se nikterak pravomoci a odpovědnosti Rady bezpečnosti, pokud jde o to, aby kdykoli podle této Charty podnikla takovou akci, jakou považuje za nutnou k udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti.“*) Každý stát sám za sebe i ve společenství s jinými státy má právo se bránit, dokud Rada bezpečnosti neučiní opatření k obnovení míru a bezpečnosti. Podle mezinárodního práva tedy nic nebrání regionální kolektivní obraně, založené na zvláštní smlouvě.

Prvním poválečným krokem na této cestě bylo sjednání smlouvy z Dunkerque, kterou podepsaly 4. března 1947 Francie a Velká Británie jako obrannou alianci a dohodu o vzájemné pomoci proti potenciálnímu útoku Německa. Klíčové ustanovení Smlouvy z Dunkerque je v jejím čl. 2: *„Pokud by se kterákoliv z Vysokých smluvních stran znovu zapojila do nepřátelství s Německem, a to buď v důsledku ozbrojeného útoku ze strany Německa proti této straně ve smyslu článku 51 Charty Organizace spojených národů, nebo v důsledku dohodnutého postupu proti Německu..., nebo v důsledku vynucovacích*

opatření přijatých proti Německu Radou bezpečnosti OSN, druhá Vysoká smluvní strana poskytne okamžitě Vysoké smluvní straně, která se ocitla v nepřátelství, veškerou vojenskou a jinou podporu a pomoc, kterou má ve své moci“.

Smlouva byla sjednána bezprostředně po druhé světové válce, kdy byla stále živá obava z německé agrese. I když důvodem ke sjednání smlouvy byla vzájemná obrana proti možnému obnovení německé agrese, v pozadí již rostla i latentní obava z imperiální politiky Sovětského svazu.

Smlouva z Dunkerque se stala základem regionálního rozšíření evropské kolektivní obrany, Bruselského paktu, který byl sjednán dne 17. března 1948. Podstata rozšíření kolektivní obrany spočívala v tom, že k původním dvěma signatářům Smlouvy z Dunkerque přibýly státy Beneluxu. Bruselská dohoda znamenala další podstatnou změnu. Smlouva nebyla na rozdíl od smlouvy z Dunkerque namířena proti Německu. Obsahovala totiž závazek ke kolektivní obraně již bez vazby na možný útok ze strany Německa. Text předpokládal vzájemnou pomoc bez ohledu na to, kdo bude útočníkem (čl. 4): *„Pokud by se některá z Vysokých smluvních stran stala objektem ozbrojeného útoku v Evropě, ostatní Vysoké smluvní strany jí v souladu s ustanoveními článku 51 Charty Organizace spojených národů poskytnou veškerou vojenskou a jinou pomoc a podporu, kterou mají ve své moci“.* Bruselská dohoda vycházela z vysoké míry rizika napadení ze strany Sovětského svazu.

Třetím krokem bylo sjednání Washingtonské smlouvy 4. dubna 1949.

Smlouva znamená zásadní změnu budování kolektivní bezpečnosti v Evropě, neboť se v ní do systému kolektivní bezpečnosti zapojily Spojené státy americké a Kanada. Smlouva tak již není regionální ve smyslu vazby jen na Evropu. Smlouva má být zárukou bezpečnosti v celém euro-atlantickém prostoru. Celá kolektivní bezpečnost získává novou kvalitu, přidanou hodnotu. Především USA představují rozhodující odstrašující sílu proti jakémukoliv útoku v severoatlantickém prostoru.

Sjednání smlouvy vyžadovalo značné úsilí. Evropa měla zájem na co nejsilněji formulovaném závazku USA pomoci Evropě a Spojené státy usilovaly o úpravu, která dá prostor především jim pro vlastní rozhodnutí, zda a jak pomoci v případě ozbrojeného útoku. Hlavní úsilí se týkalo formulace vlastního závazku kolektivní obrany, tedy čl. 5 smlouvy. Existovaly dva modely, „Bruselský“ a „Rio“ (viz např. Bruno Tertrais: Article 5 of the Washington Treaty: Its Origins, Meaning and Future, Research Paper, NATO Defence College, Rome – No 130 – April 2016).

Evropané požadovali do textu vtělit závazek, že budoucí členové paktu mají v případě ozbrojeného útoku na některého z nich poskytnout „vojenskou nebo jinou akci“ (A comparative analysis of Article 5 Washington Treaty (NATO) and Article 42(7) TEU (EU)). Zástupce USA George Kennan navrhoval formulaci, že v takovém případě mají poskytnout „takovou akci, která je potřebná“. Nakonec byl dohodnut kompromis mezi oběma variantami. V textu v čl. 5 smlouvy se člen Aliance zavazuje v případě ozbrojeného útoku na některého ze spojenců podniknout: „akci, jakou bude považovat za nutnou, včetně

použití ozbrojené síly“. Kompromisní text nechává prostor pro rozhodnutí každého členského státu. Bude vždy záležet nejen na politické vůli, ale i na vztahu mezi mocí výkonnou a zákonodárnou (srovnej Katherine Yon Ebright: Here's how a conflict in Europe would implicate U.S. defense obligations. Brennan Center for Justice, November 15, 2022).

Má-li dojít k aktivaci čl. 5 Washingtonské smlouvy, je třeba dosažení shody všech členských států NATO na tom, že jsou splněny podmínky pro aktivaci čl. 5, a tedy pro naplnění závazku každého ze spojenců podniknout akci, jakou bude považovat za nutnou, včetně použití ozbrojené síly.

Podmínky vyplývající z gramatického, tedy doslovného, přímočarého výkladu textu pro aplikaci rozhodujících čl. 5 a čl. 6 jsou následující:

1. Útok proti jedné nebo více zemí NATO musí probíhat. Nestačí jen jeho reálné riziko, byť ve vysoké míře pravděpodobnosti.
2. Z předchozího budu vyplývá, že Čl. 5 nelze aktivovat preventivně, i kdyby vše nasvědčovalo tomu, že k ozbrojenému útoku dojde.
3. Útok přichází z území mimo členské státy Aliance. Nepředpokládá se původ útoku z území členského státu Aliance.
4. Útok musí být ozbrojený.
5. Ozbrojený útok musí probíhat na území členského státu Aliance nebo na území pod jurisdikcí některého z členských států v severoatlantickém prostoru severně od obratníku Raka.
6. Nepředpokládá se aktivace čl. 5 v případě ozbrojeného útoku na území jiného státu, který není členem NATO, i když útoku je proveden s úmyslem ohrožení zachování míru a bezpečnosti v severoatlantickém prostoru severně od obratníku Raka. Spojenecká smlouva nepředpokládá ochranu bezpečnosti jiných, než členských států.
7. Případně útok probíhá na ozbrojené síly, lodě či letadla členského státu, jejich okupační vojska ve Středozemním moři nebo v severoatlantickém prostoru severně od obratníku Raka.
8. Útok musí být takového rozsahu, že ohrožuje zachování míru a bezpečnosti v severoatlantickém prostoru.
9. Podmínka konsenzu – členské státy se musí shodnout, že jde o takový útok. Pokud ke shodě nedojde, členským státům Aliance nevzniká závazek pomoci napadenému spojenci. Konsenzus vyžaduje velké politické úsilí jak na národní úrovni, tak i na úrovni mezinárodní.

Teprve za splnění těchto devíti podmínek členské státy, každý sám za sebe podle svého ústavního uspořádání, pomůže tím, že podnikne akci, jakou bude považovat za nutnou, včetně použití ozbrojené síly. Smlouva předpokládá, že kolektivní obrana podle Washingtonské smlouvy se uskutečňuje s přihlédnutím k čl. 51 Charty OSN, dokud Rada bezpečnosti neučiní opatření k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. Právě Rada bezpečnosti OSN by mohla situaci podstatně změnit. To se ale neočekává, neboť v případě ozbrojeného konfliktu v severoatlantickém prostoru lze těžko očekávat shodu stálých členů Rady bezpečnosti OSN.

Evropa má dva paralelní (a někdy konkurenční) režimy obrany, jejichž využití závisí na politickém rozhodnutí – a ne nutně na formální síle smluvního ustanovení. Členské státy Evropské unie podle primárního práva mají alternativní unijní (evropské) řešení k aktivaci 5 washingtonské smlouvy. Jde o aplikaci čl. 42(7) Lisabonské smlouvy, který stanoví: „V případě, že se členský stát stane obětí ozbrojené agrese na svém území, ostatní členské státy EU mu poskytnou pomoc a podporu všemi prostředky, které mají k dispozici, v souladu s čl. 51 Charty OSN. Toto ustanovení platí bez výjimek a s přímým odkazem na použití síly. Je velmi silné. Problém jen v tom, že primární právo Evropské unie nezná žádnou sankci za nedodržení tohoto závazku.

Slabina unijní úpravy jsou výjimky, které si vyhradily některé členské státy. Z článku 42(7) jsou vyňaty Rakousko, Irsko, Malta, které mají neutralitu zakotvenou v národní ústavě. Dalším úskalím je absence stálých struktur na unijní úrovni, které by se zabývaly společnou obranou. Aliance má Radu NATO, vojenský výbor, strukturovaný proces schvalování a vojenské plánování. Právní úprava práva EU podle čl. 42(7) SEU neaktivuje žádný stálý mechanismus. Neexistuje žádná předdefinovaná struktura (např. SACEUR). Chybí společné obranné plánování nebo ustálená implementační doktrína, jak poskytnout pomoc.

Příklady z historie

Dějiny od vzniku Severoatlantické aliance zaznamenaly několik ozbrojených útoků nebo jiných krizových stavů, kdy vznikla otázka aktivace čl. 5 Washingtonské smlouvy.

Incident v Tonkinském zálivu 1964

Podle oficiální verze USA došlo v Tonkinském zálivu ve dnech 2. a 4. srpna 1964 k ozbrojenému útoku ozbrojených sil Severního Vietnamu proti lodi amerických ozbrojených sil. Pokud ozbrojený útok ze strany Severního Vietnamu nebyl záměrně vyprovokován Spojenými státy americkými, došlo k ozbrojenému útoku proti jedné členské zemi Severoatlantické aliance podle čl. 5 Washingtonské smlouvy. Nebyla splněna pouze jedna z podmínek Washingtonské smlouvy, protože útok se odehrál na jižní polokouli. Spojené státy americké tehdy nepožadovaly po svých spojencích aktivaci článku 5, ani konzultace podle čl. 4. Postupovaly unilaterálně.

Tento „ozbrojený útok proti USA“ vedl k jednostranné americké invazi do Vietnamu a tím k druhé vietnamské válce. Dne 5. srpna téhož roku totiž zahájily jihovietnamské vzdušné síly s podporou USA útok proti Severnímu Vietnamu. Ve Spojených státech byla dne 7. srpna 1964 oběma komorami Kongresu USA schválena téměř jednomyslně tzv. tonkinská rezoluce, která umožňovala prezidentovi USA učinit jakékoli opatření pro zabránění další agrese namířené proti ozbrojeným silám Spojených států.

Tonkinská rezoluce Kongresu USA mimo jiné uvádí, že bylo: „rozhodnuto Senátem a Sněmovnou reprezentantů Spojených států amerických, shromážděných v Kongresu, že Kongres schvaluje a podporuje rozhodnutí prezidenta jakožto vrchního velitele, aby přijal

všechna nezbytná opatření k odražení jakéhokoli ozbrojeného útoku proti silám Spojených států a k zabránění další agresí.

Oddíl 1. Kongres tímto prohlašuje, že podporuje rozhodnutí prezidenta jakožto vrchního velitele, aby přijal všechna nezbytná opatření k odražení jakéhokoli ozbrojeného útoku proti silám Spojených států a k zabránění další agresí.

Oddíl 2. Spojené státy považují za zásadní pro své národní zájmy a světový mír udržení mezinárodního míru a bezpečnosti v jihovýchodní Asii. V souladu s Ústavou Spojených států a Chartou Organizace spojených národů a v souladu se svými závazky podle Smlouvy o kolektivní obraně jihovýchodní Asie jsou Spojené státy připraveny, jak rozhodne prezident, přijmout všechna nezbytná opatření, včetně použití ozbrojené síly, k podpoře jakéhokoli členského nebo protokolárního státu Smlouvy o kolektivní obraně jihovýchodní Asie, který požádá o pomoc na obranu své svobody.

Oddíl 3. Toto usnesení pozbude platnosti, jakmile prezident rozhodne, že mír a bezpečnost oblasti jsou rozumně zajištěny mezinárodními podmínkami vytvořenými akcí Organizace spojených národů nebo jinak, kromě případů, kdy může být dříve ukončeno souběžným usnesením Kongresu.“ (Viz <https://www.britannica.com/event/Gulf-of-Tonkin-Resolution>)

Incident Pueblo v roce 1968

Incident Pueblo se odehrál 23. ledna 1968. USS Pueblo, loď ozbrojených sil USA pro sběr zpravodajských informací, prováděla sledovací a zpravodajské operace u pobřeží Severní Koreje. Dne 23. ledna 1968 byla zajata severokorejskými hlídkovými čluny. KLDR tvrdila, že Pueblo narušila její teritoriální vody, zatímco USA trvaly na tom, že loď se nacházela v mezinárodních vodách.

Loď USS Pueblo byla lehce ozbrojená a nebyla schopná se bránit severokorejskému útoku. Loď byla obklíčena, posádka naloděna a zajata.

Americká administrativa prezidenta Lyndona B. Johnsona zvažovala vojenskou reakci. Nepožádala NATO ani o konzultace mezi spojenci podle čl. 4 a v logice věci ani o aktivaci čl. 5 Washingtonské smlouvy. Naopak vzhledem k probíhající válce ve Vietnamu se USA zdráhaly situaci eskalovat v další ozbrojený konflikt. Po jedenácti měsících zajetí ve velmi tvrdých podmínkách byla posádka konečně propuštěna dne 23. prosince 1968.

Spojené státy podepsaly dokument přiznávající údajné porušení severokorejských teritoriálních vod, i když toto přiznání po propuštění posádky okamžitě odvolaly. Samotná loď však nikdy nebyla vrácena a dodnes zůstává v Pchjongjangu, kde je v muzeu vystavena jako symbol odporu Severní Koreje.

Incident zhoršil napětí během studené války a zdůraznil zranitelnosti v amerických zpravodajských operacích.

Incident Pueblo je jedinečnou epizodou v historii studené války, která odráží složitou kombinaci diplomacie, vojenského napětí a zpravodajských operací mezi Spojenými státy a Severní Koreou.

Válka o Falklandy 1982

Dne 2. dubna 1982 Argentina podnikla invazi na Falklandy, které jsou od roku 1833 pod Britskou správou. Argentinské síly vojenské junty vedené generálem Leopoldem Galtierim se snažily prosadit nárok na Falklandské ostrovy zahájením invaze, při které napadly a obsadily Falklandy, což vyvolalo intenzivní a komplexní vojenský konflikt.

Došlo k ozbrojenému útoku proti Velké Británii podle čl. 5, i když na území mimo oblast pokrytou Washingtonskou smlouvou čl. 6, protože se Falklandy se nacházejí jižně od obratníku Kozoroha, tedy na jižní polokouli

Invaze vyvolala silnou jednostrannou reakci britské vlády vedené premiérkou Margaret Thatcherovou. Spojené království rychle sestavilo námořní údernou jednotku, která měla za cíl ostrovy znovu dobýt, a to navzdory logistickým problémům způsobeným jejich vzdáleností – více než 8 000 mil od Británie. Britské síly nakonec porazily argentinské jednotky. Dne 14. června 1982 obklíčily argentinské jednotky a ty se následně vzdaly.

Falklandy jsou nyní silně opevněné britskými silami a referendum z roku 2013 ukázalo, že drtivá většina obyvatel ostrovů si přeje zůstat pod britskou správou.

Libyjský útok v roce 1986

Libye zřejmě provedla bombový útok v diskotéce v západním Berlíně, při kterém zahynuli američtí vojáci. V přímé reakci na tento teroristický útok 15. dubna 1986 provedly americké síly letecké útoky na cíle v Libyi, včetně vojenských zařízení v Tripolisu a Bengházi (Operace El Dorado Canyon).

Po amerických náletech na Libyi nařídil libyjský vůdce Muammar Kaddáfí v odvetu odpálení dvou raket Scud. Tyto rakety byly vypáleny směrem na navigační stanici americké pobřežní stráže na italském ostrově Lampedusa, což je strategický bod ve Středozemním moři.

Jak teroristický útok v Berlíně, tak i odpálení libyjských raket bylo možné označit za ozbrojený útok proti členskému státu NATO, čl. 4 nebo 5. Washingtonské smlouvy nebylly aktivovány.

Turecký požadavek aktivovat čl. 5 Washingtonské smlouvy v roce 1991

Během války v Zálivu se stala bezpečnost Turecka klíčovým tématem. Turecko sdílí dlouhou hranici s Irákem, což ho činilo zranitelným jak vůči iráckým vojenským akcím, tak i potenciálním přeshraničním účinkům konfliktu.

Během války v Zálivu existovala obava, že by Irák mohl zacílit na Turecko raketami Scud, podobně jako útoky na Izrael a Saúdskou Arábii. Turecko se z tohoto důvodu požádalo o podporu NATO.

Turecko, jako člen NATO, požádalo o pomoc z obavy, že bude zasaženo iráckými raketami Scud. Požádalo, i když nešlo o přímý ozbrojený útok na jeho území. Šlo o možnou hrozbu.

I když formálně nebyl aktivován čl. 5 Washingtonské smlouvy, protože nedošlo k přímému ozbrojenému útoku proti Turecku, postupovalo se podle jejího čl. 4. NATO poskytlo Turecku podporu prostřednictvím obranných systémů Patriot a sdílení zpravodajských informací. Tyto raketové baterie byly nasazeny, aby posílily tureckou protivzdušnou obranu proti možným iráckým raketovým útokům. I když Turecko nebylo přímo zasaženo, nasazení raket Patriot od spojenců NATO pomohlo Turecku chránit svůj vzdušný prostor.

Válka v Jugoslávii v roce 1999

Nebyl proveden žádný ozbrojený útok proti členskému státu Aliance. Přesto došlo k první operaci (útku) NATO proti suverénnímu státu bez mandátu Rady bezpečnosti OSN. Konflikt vznikl z rostoucího napětí v provincii Kosovo, kde etničtí Albánci usilovali o nezávislost na Srbsku. Srbsko zahájilo brutální zásah proti Kosovské osvobozené armádě (KLA) a albánskému obyvatelstvu. Byly páčány zvěrstva, etnické čistky, hromadné vraždy a nucené deportace.

NATO provedlo Operaci Allied Force, která začala 24. března 1999 a trvala do 10. června 1999. Jejím cílem bylo zastavit humanitární krizi a donutit srbského prezidenta Slobodana Miloševiče ukončit vojenskou kampaň v Kosovu. Operace měla podobu letecké kampaně, zaměřené na klíčové jugoslávské vojenské objekty, komunikační linie a infrastrukturu. NATO během konfliktu využívalo vzdušnou sílu a nenasadilo v průběhu bombardování pozemní jednotky.

Útoky Al-Kajdy proti USA v Africe v roce 2000

Šlo předně o útok na americká velvyslanectví v Nairobi a Dar es Salaamu 7. srpna 1998. Výbuch v Nairobi (Keňa) zabil 213 osoby a zranil asi 4000 osob. Výbuch v Dar es Salaamu (Tanzanie) zabil 12 osob a zranil 85 osob. Tyto útoky teroristické organizace Al-Kajda byly primárně namířeny proti Američanům. Dále šlo o útok Al-Kajdy na USS Cole (DDG-67), americký torpédoborec třídy Arleigh Burke, který proběhl dne 12. října 2000 v přístavu Aden. Americký torpédoborec napadl sebevražedný člun s výbušninou vyslaný teroristickou organizací Al-Káida. Při útoku byla zabito 17 amerických námořníků a dalších 39 bylo zraněno.

Tyto útoky nevedly k aktivaci čl. 4 nebo 5 Washingtonské smlouvy, i když jimi byly napadeny Spojené státy.

Útok na USS Cole v Adenu, Jemen (12. října 2000)

Americký torpédoborec USS Cole (DDG-67) se nacházel v jemenském přístavu Aden při doplňování paliva. Došlo k sebevražednému útoku člunem s výbušninou, řízený členy Al-

Káidy. Člun narazil do boku lodi. Útokem bylo 17 amerických námořníků zabito, dalších 39 zraněno. Útok znovu provedla Al-Káida s cílem zasáhnout americké vojenské cíle, tedy Spojené státy americké. USA odpověděly zpravodajskými a bezpečnostními operacemi, ale neoznačily čin za válečný akt. Z právního hlediska byl útok označen za teroristický, nikoli ozbrojený proti USA. Ačkoli šlo o útok na americký vojenský cíl, útok neproběhl na území členského státu NATO a nebyl oficiálně připsán konkrétnímu státu, podle posouzení nedosahoval rozsahu (intenzity) obvyklého pro ozbrojený útok ve smyslu čl. 51 Charty OSN. Neproběhlo tedy svolání Rady NATO, nebyla aktivována žádná ustanovení Washingtonské smlouvy.

Útoky Al-Káidy na americká velvyslanectví v roce 1998 a na torpédoborec USS Cole v roce 2000 představují důležitý historicko-právní mezník v otázce kolektivní obrany podle článku 5 Washingtonské smlouvy. Ačkoli obě události cílily na Spojené státy a způsobily ztráty na životech, nedošlo k jejich formální klasifikaci jako ozbrojeného útoku, a NATO tudíž nepřistoupilo k aktivaci článku 5.

Hlavními důvody byly zejména tři faktory: geografická lokalizace mimo území členských států NATO, nestátní charakter pachatele a tehdejší interpretace pojmu 'ozbrojený útok', která byla limitována na státní aktéry a klasické vojenské prostředky.

Z hlediska vývoje doktríny NATO představují tyto události 'prahové momenty', které přispěly k posunu chápání bezpečnostních hrozeb v 21. století. Teprve po útocích z 11. září 2001 došlo k rozšíření výkladu článku 5 tak, aby zahrnoval i asymetrické hrozby terorismu vedené nestátními subjekty.

Z pohledu mezinárodního práva lze tedy tyto incidenty vnímat jako předzvěst transformace kolektivní bezpečnosti v éře globálního terorismu (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, The 9/11 Commission Report (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2004), 47., Jason Burke, Al-Qaeda: The True Story of Radical Islam (London: I.B. Tauris, 2004), 191–198, NATO, “Statement by the North Atlantic Council,” September 12, 2001, <https://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>, Bruce Hoffman, Inside Terrorism, 2nd ed. (New York: Columbia University Press, 2006), 221–226. a Sean Murphy, “Terrorist Attacks on World Trade Center and Pentagon,” American Journal of International Law 95, no. 1 (2001): 237–238).

Teroristický útok v USA dne 11. září 2001

Po teroristickém útoku čtyř unesených letadel v New Yorku a Washingtonu. Spojené státy požádaly o aktivaci čl. 5 Washingtonské smlouvy. Útok byl proveden civilními (neozbrojenými) letadly, a proto bylo nutné vyjasnit, zda šlo o ozbrojený útok, jak stanoví čl. 5 smlouvy. Druhou klíčovou otázkou bylo, jak posoudit fakt, že útok byl naplánován a organizován na území USA, letadla nestartovala na jiném území. Konečně třetí klíčová otázka se týkala faktu, že útok provedla teroristická organizace, ne jiný stát. Žádný stát, ani Afghánistán, Spojené státy nenapadl.

Článek 5 předpokládá „ozbrojený útok“ proti jakémukoli spojenci NATO, ale je civilní letadlo zbraní? Dále vznikl problém, zda teroristický útok organizovaný nestátním subjektem je útokem podle čl. 5 Washingtonské smlouvy. Dále bylo nutné odlišit charakter teroristického útoku dne 11. září 2001 v USA od útoků „běžného“ terorismu,

jako byly ty praktikované jinými teroristickými organizacemi, ~~jak~~ například IRA, ETA nebo PKK. K aktivaci čl. 5 přitom nevedly jiné dva útoky teroristické organizace Al-Kajdy v Africe v roce 2000.

Přitom i oba africké útoky, stejně jako útok z 11. září 2001, byly namířeny proti Spojeným státům, provedla je stejná teroristická organizace. V obou případech byly použity výbušniny. Africké útoky formálně splňovaly podmínky čl. 5 smlouvy lépe, než útok z 11. září 2001. Ten se od „afrických“ lišil svým rozsahem, počtem obětí a mírou materiální škody. Lze vidět i rozdíly symbolické, útok na New York a Washington byl útokem na klíčová symbolická místa Spojených států. Navíc vysoce převýšil neblahé dopady dvou předchozích útoků. Jeho strůjci, teroristické organizace, především Al-Kajda, byly Alianci označeny za vážnou hrozbu pro mír a stabilitu v celém severoatlantickém prostoru.

Po útoku z 11. září 2001 se Aliance zachovala jinak než po přechozích útocích. Došlo ke konzultacím podle čl. 4 Washingtonské smlouvy a v jejich průběhu došly členské státy k závěru, že tento útok ohrožuje stabilitu a blahobyt národů v severoatlantickém prostoru a že je třeba naplnit kolektivní obranu pro zachování míru a bezpečnosti ve sdíleném prostoru. Severoatlantická rada tedy rozhodla aktivovat čl. 5 Washingtonské smlouvy. Shodla se na tom, že došlo k „ozbrojenému útoku“. Letadla byla použita jako rakety. Co se týče odlišení tohoto útoku od „běžného“ terorismu, Severoatlantická rada stanovila dvě kritéria – velký rozsah útoku a jeho vnější řízení.

Pokud jde o rozsah, Washingtonská smlouva vznikla pro řešení vážných hrozeb míru a bezpečnosti v celé oblasti severního Atlantiku, což předpokládá vysoký práh použití síly. Tedy rozsah útoku z 11. září 2001 byl mimořádně větší, než u dosud provedených útoků Al-Kajdy a jiných teroristických organizací.

Vnější řízení jako kritérium bylo velmi důležité. Útok byl řízen ze zahraničí. Spojenci totiž nepovažovali útoky vnitřních teroristických organizací, jako například v Irsku, za útoky podle Washingtonské smlouvy.

Podmínky byly spojenci v NATO označeny za splněné a čl. 5 byl poprvé v dějinách NATO aktivován. Vedl k válce v Afganistánu.

Členské státy Aliance vyhověly požadavku USA aktivovat čl. 5 Washingtonské smlouvy, ale zároveň se dohodly, že jejich suverénní rozhodovací práva nebudou ovlivněna, pokud jde o povahu, rozsah a načasování akcí, které považují za nezbytné k obnovení míru a bezpečnosti. Každý spojenec si sám určí, co je "nezbytné". Za druhé chtěly zajistit, aby žádná kolektivní akce, například vojenský zásah sil NATO, nebyla zahájena bez specifických dalších konzultací a rozhodnutí v Radě.

Prezident USA George W. Bush ve svém poselství ze dne 7. října 2001 při zahájení války v Afganistánu k národu uvedl: *„Na můj rozkaz zahájila americká armáda útoky proti výcvikovým táborům teroristické organizace Al-Káida a vojenským zařízením režimu Tálibánu v Afghánistánu. Tyto pečlivě zaměřené akce jsou navrženy tak, aby narušily využívání Afghánistánu jako základny teroristických operací a zaútočily na vojenské kapacity režimu Tálibánu. K této operaci se k nám připojil náš pevný spojenec, Velká*

Británie. Další blízcí přátelé, včetně Kanady, Austrálie, Německa a Francie, přislíbili své síly, jak se operace rozvíjí. Více než 40 zemí na Blízkém východě, v Africe, Evropě a napříč Asií poskytlo povolení k leteckému tranzitu nebo přistání. Mnoho dalších sdílelo zpravodajské informace. Jsme podporováni kolektivní vůlí světa.“

(Viz <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/20011007-8.html>)

Turecký požadavek aktivace čl. 4 Washingtonské smlouvy v roce 2003

V roce 2003, v době předcházející válce v Iráku, Turecko aktivovalo čl. 4 Severoatlantické smlouvy. Bylo to teprve podruhé v celé historii NATO, kdy byl tento článek aktivován.

Když se Spojené státy připravovaly na vojenský zásah s cílem svrhnout režim Saddáma Husajna v Iráku, Turecko, které sdílí dlouhou hranici s Irákem, začalo mít stále větší obavy z možných dopadů války, zejména možné odvety ze strany Iráku. Hlavní obavy byly z možného použití raket Scud, podobně jako během války v Zálivu v roce 1991.

Dne 10. února 2003 Turecko vyzvalo ke konzultacím podle čl. 4. V jejich průběhu požádalo spojence o podporu v případě útoku z Iráku. Turecko konkrétně požadovalo letecké a raketové obranné systémy, včetně nasazení raket Patriot a sledovacích letounů.

Tato žádost vyvolala v NATO složitou diskusi, protože několik evropských zemí, zejména Francie, Německo a Belgie, nesouhlasilo s poskytováním vojenské pomoci Turecku. Tyto státy se obávaly, že by podpora mohla být vnímána jako nepřímé schválení nadcházející invaze do Iráku, kterou diplomaticky odmítaly. Tento spor zdůraznil hluboké rozdíly v postojích členských zemí NATO vůči válce v Iráku.

Nakonec se NATO rozhodlo poskytnout Turecku vojenskou podporu. Do Turecka byly vyslány rakety Patriot, AWACS (letouny včasné výstrahy a řízení) a jednotky pro chemickou a biologickou obranu, aby posílily jeho obranu.

Aktivace čl. 4 Washingtonské smlouvy na základě tureckého požadavku prokázala složitost kolektivní obrany a krizového řízení v rámci NATO, zejména když mají členské státy rozdílné politické názory na globální konflikty.

Turecká žádost také ukázala flexibilitu čl. 4 jako prostředku pro členské státy k vyjádření svých bezpečnostních obav, aniž by muselo dojít k plnému vojenskému závazku podle článku čl. 5, který se uplatňuje v případě ozbrojeného útoku.

USA připravovaly invazi do Iráku, Turecko se znovu obávalo irácké odvety. Vznikl politický spor v NATO koalice ochotných proti Francii, Německu a Belgii odmítaly předčasně „eskalovat“. Výsledek se dostavil po zdoluhavých jednáních NATO. Aliance znovu rozmístila obranné systémy v Turecku, ale bez aktivace článku 5. Pomoc se realizovala prostřednictvím obranného plánu Active Fence.

Angažovanost NATO v Sýrii v době občanské války (od roku 2011)

Jde o válku, která má regionální dopady na bezpečnost i euroatlantickém prostoru. Válka probíhá mimo území Aliance, v přímém sousedství se státy NATO. Narozdíl od operací v Afghánistánu či Libyi, kde NATO vystupovalo s mandátem OSN (v Libyi na základě rezoluce RB OSN č. 1973), v případě Sýrie žádné takové zmocnění nikdy nebylo přijato. Ruská a čínská veta v Radě bezpečnosti OSN zabránila jakékoli rezoluci, která by otevřela prostor pro humanitární či vojenskou intervenci.

Je vhodné připomenout, že ani k zapojení NATO ve válce v bývalé Jugoslávii nebyla přijata podpůrná rezoluce Rady Bezpečnosti OSN.

Na rozdíl od války v bývalé Jugoslávii v roce 1991, NATO formálně nevstoupilo do syrského konfliktu jako aktér. Všechny aktivity členských států NATO na syrském území (např. americké nebo turecké operace) byly mimo rámec NATO jako organizace, a to i v případě, že šlo o vojenské jednotky aliančních zemí.

Turecko se cítilo být přímo ohroženým členským státem Aliance, válka probíhá v jeho přímém sousedství. Dokládají to klíčové události

Turecké vojenské letadlo F-4 Phantom bylo sestřeleno syrskou protivzdušnou obranou dne 22. června 2012. Letoun údajně krátce narušil syrský vzdušný prostor, ale byl sestřelen nad mezinárodními vodami. Incident vedl ke svolání konzultací NATO podle článku 4 na žádost Turecka dne 26. června 2012. NATO tehdy odsoudilo čin jako nepřiměřený, ale článek 5 aktivován nebyl.

V listopadu 2012 požádalo Turecko o rozmístění systémů protivzdušné obrany (Patriot) na své území kvůli hrozbě syrských raket. NATO schvaluje a rozmisťuje obranné jednotky z Německa, Nizozemska a USA. Mise Patriot pokračovala v letech 2013 až 2015, ale je výlučně obranného charakteru. Cílem je ochrana tureckého území, nikoliv ofenzivní akce proti Sýrii.

S ohledem na vzrůstající angažovanosti Ruska a zhoršující se bezpečnostní situaci se některé státy rozhodly v letech 2015 a 2016 stáhnout své systémy (zejména Německo a Nizozemsko).

Turecko reagovalo na vývoj situace a zahájilo ofenzivu proti kurdským milicím v severní Sýrii (operace „Pramen míru“), bez souhlasu NATO. Akce vyvolává napětí uvnitř Aliance – zejména kritiku Francie, Německa a USA.

Teroristický útok v Paříži 13. listopadu 2015

V Paříži proběhla série koordinovaných teroristických útoků. Útoky si vyžádaly 130 mrtvých a více než 350 zraněných. Útoky provedli džihádisté z teroristické organizace Islámský stát. Většina útočníků byla občany EU.

Prezident Francie François Hollande označil útoky za válečný akt a zdůraznil, že Francie je ve válce proti džihádistickému terorismu (*Discours lundi 16 novembre 2015, à 16h, devant*

les 577 députés et 348 sénateurs, réunis en Congrès à Versailles). Přestože Francie byla ve válce, prezident republiky nepožádal aktivování čl. 4 nebo 5 Washingtonské smlouvy. Namísto toho se dovolával jen unijního spojení. Oznámil záměr aktivovat článek 42(7) Smlouvy o EU.

Francouzská ministryně obrany Florence Parly formálně požádala o pomoc podle čl. 42(7). Rada EU pro zahraniční věci (ve formátu ministrů obrany) jednomyslně vyjádřila solidaritu a schválila aktivaci článku. Jednalo se o první historické použití článku 42(7) od jeho zavedení Lisabonskou smlouvou v roce 2009.

I když aktivace čl. 42(7) byla schválena jednomyslně, následující postup spočíval v uzavření bilaterálních závazků podpory mezi Francií a ostatními státy – nikoli o institucionálně řízený mechanismus EU. S Francií jednotlivé státy uzavíraly dohody, kterými specifikovaly svou nabídku pomoci.

Reálný dopad byl omezený. Nešlo o koordinovanou obrannou operaci EU, ale jen o bilaterální vojenskou a zpravodajskou spolupráci. Ukázalo se, že čl. 42(7) není dostatečně rozpracován pro krizové řízení. Stal se toliko symbolickým projevem evropské jednoty.

Zatímco čl. 5 NATO vyžaduje konsenzuální politické rozhodnutí o aktivaci a umožňuje každému členskému státu individuálně rozhodnout o formě pomoci, čl. 42(7) SEU na první pohled zavazuje striktněji: státy musejí poskytnout pomoc a podporu 'všemi prostředky'. Tento závazek je však v praxi oslabován nedostatkem institucionálního rámce, absencí vojenského plánování a také výjimkami některých členských států. Příklad útoku v Paříži 2015 ukázal, že EU může v určité situaci sloužit jako alternativní nástroj kolektivní obrany – byť spíše symbolicky. V praxi tak čl. 5 NATO zůstává efektivnějším nástrojem.

Výbuch rakety v Przewodówě dne 15. listopadu 2022

V obci nedaleko hranice s Ukrajinou došlo k dopadu a výbuchu rakety. Podle polské vlády na počátku vyšetřování mělo jít o raketu ruské výroby. Tento ozbrojený útok zabil dvě osoby.

Ministr zahraničních věcí Polské republiky Zbigniew Rau si předvolal ruského velvyslance v Polsku požádal ho o vysvětlení. Polský prezident Andrzej Duda ale prohlásil, že Polsko „nemá žádné důkazy o tom, kdo raketu vystřelil“ a dodal, že: „Nejpravděpodobněji to byla raketa ruské výroby“.

(Viz <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/zahranicni-stredni-evropa-ruske-rakety-zrejme-zasahly-polsko-nalehave-se-sesla-tamni-bezpecnostni-rada-219272>)

Polská vláda konzultovala s klíčovými spojenci (USA, Velká Británie, Francie a Německo), zda je na místě aktivovat čl. 4 Washingtonské smlouvy. Smyslem aktivace tohoto článku by opět bylo uskutečnit společné konzultace celé Aliance dospěje-li Aliance k závěru, že je ohrožena územní celistvost, politická nezávislost nebo bezpečnost kterékoli smluvní strany, tedy v tomto případě Polska. K tomuto kroku nedošlo. Nejvyšší představitelé

Polska nakonec oznámili, že patrně šlo o ukrajinskou raketu, která omylem zasáhla polské území. A Ukrajina zcela jistě neměla v úmyslu provést ozbrojený útok na tak blízkého spojence, jakým je Polsko.

Nález rakety nedaleko města Bydhošť (Bydgoszcz) na severozápadě Polska v dubnu 2023

Předmět připomínající raketu náhodně objevil 22. dubna člověk, který byl na projížďce na koni v lese u vsi Zamość na jihozápad od Bydhoště. Šlo s největší pravděpodobností o ruskou raketu vystřelenou z ruského letadla nad běloruským územím. Raketa nemohla vybuchnout, neboť její hlavice byla vyrobena z betonu. Pravděpodobně měla jenom poutat na sebe síly ukrajinské vzdušné obrany.

Tento incident nebyl pro Polsko a jeho spojence dostatečným důvodem pro aktivaci čl. 4 Washingtonské smlouvy.

Narušení vzdušného prostoru Polska 29. prosince 2023

Zřejmě ruská hypersonická střela s plochou dráhou letu vzduch–země Ch-22 nebo strategická střela vzduch–země se sníženou detekovatelností Ch-101 s plochou dráhou letu přeletěla nad územím Polska. Následně se stočila nad Ukrajinu. Polské pátrací jednotky nezjistily, že by raketa spadla na polské území. Polští vojáci prohledávali území poblíž vesnice Sosnowa-Debowa. Nejpravděpodobnější variantou je, že střela opustila polský vzdušný prostor, aniž by zasáhla jakýkoliv cíl na území Polska.

Narušení vzdušného prostoru Polska v trvání asi 3 minut ve dráze kolem 40 km nevedlo Polsko, aby navrhovalo Alianci aktivovat čl. 4 Washingtonské smlouvy.

Historický kontext aktivace kolektivní obrany

Historie nám překládá jednotlivé případy, kdy mohlo nebo dokonce mělo dojít k aktivaci čl. 5 Washingtonské smlouvy. A zatím máme jediný případ, kdy k této aktivaci skutečně došlo.

Všem případům je společné, že vedly k válce nebo k jejímu rozpoutání či rozšíření mohly vést. Všechny případy vedly k přímé angažovanosti členského státu Aliance, nebo NATO jako celku. Pokaždé bylo na místě zabývat se podstatou a smyslem textu Washingtonské smlouvy.

Ani jeden z historických ozbrojených konfliktů nesplňoval beze zbytku všechny podmínky pro aktivaci 5. článku smlouvy. Splňovaly jen některé. Zejména to platí pro útok z 11. září 2001. Ani tento útok svým charakterem neodpovídal gramatickému výkladu textu smlouvy. I v tomto případě bylo třeba přihlédnout k podstatě a smyslu sjednané smlouvy, vzít do úvahy změněné okolnosti od doby sjednání smlouvy v roce 1949. Při aplikaci smlouvy byla poprvé podstatně definována nová doktrína implementace smlouvy. Od

této doby je zjevné, že bez nové doktríny lze těžko aktivovat společnou obranu podle čl. 5 Washingtonské smlouvy.

Při útoku 11. září 2001 byla splněna klíčová podmínka – došlo k útoku na území USA. Výkladem bylo třeba rozhodnout otázku jeho charakteru, totiž jde-li o útok ozbrojený. Aliance přistoupila k nové doktríně, když došla k závěru, že civilní letadlo je možné považovat za raketu. Tím byla podle výkladu naplněna podmínka, že útok z 11. -září 2001 je možné považovat za ozbrojený.

Útok logisticky a operačně jak ve fázi přípravy, tak i ve fázi jeho realizace byl uskutečněn na území USA. Opět muselo dojít k další úpravě doktríny. Výkladem Aliance dospěla k závěru, že šlo o útok ze zahraničí, protože byl politicky a ideově iniciován a financován ze zahraničí. Dne 11. září 2001 totiž žádný stát USA nenapadl, ani Afganistán. Válka v Afganistánu začala jen proto, že Talibán poskytoval zázemí teroristické organizaci Al-Kajda a že se na jeho území pod ochranou Talibánu skrýval Usáma bin Ládín, zakladatel teroristické organizace Al-Káida a hlavním strůjce teroristických útoků z 11. září 2001 ve Spojených státech. Usáma bin Ládín nebyl občanem Afganistánu. Etnicky nepatřil mezi Paštuny, Tádžiky, Hazáry, Uzbeky, Ajmaky, Turkmeny, tedy kmeny na území Afganistánu. Narodil se v Saudské Arábii, kde jsou další členové jeho rodiny. Jeho otec se narodil v Jemenu a jeho matka byla Syřanka. Vlastní vazba Usáma bin Ládira na Afganistán má počátek v roce 1988, kdy v Afghánistánu vytvořil centrálu džihádu pod názvem al-Káida. Ta sehrála roli koordinačního centra bin Ládinových teroristických aktivit, nejprve proti sovětské okupaci a pak zejména proti Spojeným státům.

Nová doktrína aktivace čl. 5 Washingtonské smlouvy

Doktrína jak aktivovat čl. 5 Washingtonské smlouvy vychází z potřeby pružného výkladu, flexibilního přístupu k implementaci smlouvy. Ukazuje se nutnost přizpůsobit výklad obsah závazků vyplývajících ze smlouvy s přihlédnutím k novým okolnostem. Již sama historická zkušenost s implementací Washingtonské smlouvy podtrhuje nutnost udržet podstatu a smysl sjednaných závazků na úkor striktně gramatického výkladu.

Tento jev se projednával na summitech NATO. Šéfové států a předsedové vlád členských států Aliance na nich připravují půdu pro nové a měnící se podmínky nutné pro aktivaci čl. 5 Washingtonské smlouvy. Především sdělují, že si spojenci při aktivaci kolektivní obrany nevystačí s gramatickým výkladem textu smlouvy. V tomto ohledu dosavadní doktrína vycházela z toho, že alespoň některé formální podmínky musejí být splněny. Pohled do budoucnosti ale naznačuje, že vymezení podmínek bude mnohem komplikovanější. Dokládají to mimo jiné i závěry summitů NATO.

Summit Brusel 2018

Aliance na něm poprvé projevila svou vůli měnit doktrínu, jak aktivovat čl. 5 Washingtonské smlouvy. NATO konstatovalo, že je připraveno, na základě rozhodnutí Rady, poskytnout pomoc spojenci dokonce v kterékoli fázi hybridní kampaně. V případě hybridní války by mohla Rada rozhodnout o uplatnění čl. 5 Washingtonské

smlouvy, stejně obdobně jako případu ozbrojeného útoku. To je průlomové rozhodnutí pro aplikaci čl. 5 Washingtonské smlouvy, neboť gramatickým výkladem článku 5 Smlouvy je jednoznačné, že společnou obranu lze aktivizovat jen v případě ozbrojeného útoku proti jednomu nebo více členských států Aliance. Jednotlivé fáze hybridní kampaně přitom nemusejí zahrnovat ozbrojený útok.

(Point 21, Brussels Summit Declaration. Dostupné z:

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm)

Summit Brusel 2021

Na tomto summitu se Aliance podruhé se přihlásila k nové doktríně, jak aplikovat čl. 5 Washingtonské smlouvy. Gramatický výklad článku znamená, že se čl. 5 aktivuje jen v případě ozbrojeného útoku na některý z členských států NATO. Okolnosti se změnily. Členské státy NATO byly a jsou vystaveny hrozbám a výzvám ze strany státních i nestátních aktérů, kteří využívají hybridní aktivity. Vzhledem k hybridnímu charakteru současné války má Aliance má za to, že je třeba změnit výklad smlouvy a že Severoatlantická rada může rozhodnout o aktivaci čl. 5 Washingtonské smlouvy v případě hybridního útoku. Nemusí jít o ozbrojený útok. Kybernetické hrozby pro bezpečnost Aliance se staly velmi složitými, destruktivními, nátlakovými. Aliance potvrdila, že rozhodnutí, kdy kybernetický útok povede k aktivaci článku čl. 5, bude přijato Severoatlantickou radou na základě jednotlivých případů.

(Point 31, Brussels Summit Communiqué, Dostupné z:

https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm)

Madrid 2022

V Madridu NATO vyslovilo svou vůli chránit své obyvatelstvo a bránit každý centimetr území spojenců. Mělo se tak stát v souladu s přístupem 360 stupňů, ve všech oblastech – na zemi, ve vzduchu, na moři, v kyberprostoru a ve vesmíru, a to proti všem hrozbám a výzvám.

(Points 7 a 9, Madrid Summit Declaration. Dostupné z:

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm)

Vilnius 2023

Zde Aliance posunula doktrínu o aktivaci čl. 5 Washingtonské smlouvy. Prohlásila, že: *„hybridní operace proti Spojencům mohou dosáhnout úrovně ozbrojeného útoku a mohly by vést k tomu, že Rada vyvolá článek 5 Washingtonské smlouvy... Čelíme významným, nepřetržitým a rostoucím kybernetickým hrozbám, včetně těch, které ohrožují naše demokratické systémy a kritickou infrastrukturu, a to i tam, kde jsou součástí hybridních kampaní. Jsme odhodláni využít celou škálu schopností k odstrašení, obraně a potírání všech kybernetických hrozeb, včetně zvážení kolektivních reakcí. Jednotlivá nebo kumulovaná sada škodlivých kybernetických aktivit by mohla dosáhnout úrovně ozbrojeného útoku a mohla by vést k tomu, že Severoatlantická rada vyvolá článek 5 Washingtonské smlouvy, a to na základě posouzení jednotlivých případů.*

(Dostupné z: Point 65 Vilnius Summit Communiqué

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm)

Závěry ze summitu ve Vilniusu jdou nejdále, předpokládají možnost aktivace čl. 5 Washingtonské smlouvy, odůvodní-li to jednotlivá nebo kumulovaná sada škodlivých kybernetických aktivit, která by mohla dosáhnout úrovně ozbrojeného útoku. Bude záležet na konkrétním posouzení jednotlivých případů. Hlavy států a vlád Severoatlantické aliance předpokládají, že útok na Alianci velmi pravděpodobně nebude podobně mít formu ozbrojeného útoku proti některému ze spojenců. (I když „klasický ozbrojený útok“ nelze nikdy zcela vyloučit.)

Hlavy států a vlád NATO schválily závěry, které mají připravit členské státy na jiné formy útoku. O společné obraně v případě takového útoku se bude rozhodovat politicky, proto je naléhavé připravit veřejné mínění na změněné podmínky, které lze očekávat. Rozhodování bude komplexnější, bude v něm třeba vzít v úvahu vícero informací a některé z nich budou komplikovaně ověřitelné těmi, kdo bude muset rozhodnout. Hlavy států a vlád Aliance představily novou doktrínu.

Tato doktrína revolučně mění přístup k implementaci čl. 5 Washingtonské smlouvy. Při promyšlení důsledků nastíněné doktríny jsou patrné nové skutečnosti, které bude třeba vzít pro rozhodování do úvahy:

1. Důvodem pro aktivaci čl. 5 mohou být nepřetržité a rostoucí kybernetické hrozby, včetně těch, které ohrožují demokratické systémy a kritickou infrastrukturu, a to i tam, kde jsou součástí hybridních kampaní. Jednotlivá nebo kumulovaná sada škodlivých kybernetických aktivit musí dosáhnout úrovně ozbrojeného útoku. Stav může trvat dlouho, až podle Aliance dosáhne úrovně ozbrojeného útoku. Těžko bude možné poukázat na nějakou jednotlivou aktivitu. Půjde o posouzení několika dějů. Co toto v praxi bude znamenat, je velká neznámá.
2. Čl. 5 Washingtonské smlouvy není možné aktivovat preventivně. NATO není útočný pakt, ale je obranný. Jak se vypořádat s tímto jeho charakterem, je další velká výzva. Důvod pro implementaci čl. 5 jsou jednotlivá nebo kumulovaná sada škodlivých kybernetických aktivit, které musí dosáhnout úrovně ozbrojeného útoku. Bude na posouzení členských států, že ohrožení bezpečnosti a stability v severoatlantickém prostoru je vážná a v určitém bodu zlomu, že dosáhla úrovně ozbrojeného útoku. Nalézt dělí čáru mezi preventivní nebo následné aktivaci čl. 5 bude velmi složité.
3. Alternativou k bodu 2. je možnost zásadně změnit charakter Aliance. NATO změní svůj přístup a připustí shodu na preventivní aktivaci čl. 5, protože bude těžko možné, nebo dokonce nemožné, přesně určit bod zlomu, kdy jednotlivá nebo kumulovaná sada škodlivých kybernetických aktivit dosáhne úrovně ozbrojeného útoku. Je otázkou, jak bude v takovém případě obhajován obranný charakter NATO.
4. Útok nemusí být a zřejmě nebude ozbrojený. Aliance bude muset rozhodnout, že jednotlivá nebo kumulovaná sada škodlivých kybernetických aktivit dosáhly úrovně ozbrojeného útoku
5. Kybernetický útok nebo kumulovaná sada škodlivých kybernetických aktivit může technicky přicházet dokonce z území členského státu Aliance. Dokonce útočník

záměrně bude působit z území jiného státu, než je státu jeho původu. Rozhodující proto bude vědět, kdo organizuje, financuje nebo jinak takovou aktivitu podporuje. Již při první aktivaci čl. 5 Washingtonské smlouvy byl útok připraven a proveden osobami na území USA.

6. Kybernetický útok nebo kumulovaná sada škodlivých kybernetických aktivit nemusejí vůbec probíhat na území členského státu Aliance nebo na území pod jurisdikcí některého z členských států v severoatlantickém prostoru severně od obratníku Raka. A přesto budou mít dopad na bezpečnost v konkrétním členském státu NATO.
7. Kybernetický útok nebo kumulovaná sada škodlivých kybernetických aktivit mohou probíhat na území státu, který není členem NATO, i když i tak dojde vážnému ohrožení zachování míru a bezpečnosti v severoatlantickém prostoru severně od obratníku Raka obecně, ne proti konkrétnímu členskému státu.
8. V každém případě kybernetický útok nebo kumulovaná sada škodlivých kybernetických aktivit musí být takového rozsahu, že ohrožují zachování míru a bezpečnosti v severoatlantickém prostoru. Posouzení bude opět v konkrétním případě na jednotlivých členských státech Aliance.
9. Členské státy se musí shodnout, že jsou splněny podmínky pro aktivaci čl. 5 Washingtonské smlouvy. Pokud ke shodě nedojde, členským státům Aliance nevzniká závazek pomoci napadenému spojenci.

Nastíněné body, jen odkrývají, o jak vážnou situaci jde. Je chyba, že se o dopadech nové doktríny vlastně nediskutuje. Čím méně se o nové doktríně bude veřejně debatovat, o to komplikovaněji bude možné najít politickou shodu při vlastním rozhodování. Nová doktrína dramaticky zvýší závislost politické reprezentace na zpravodajských službách. Zpravodajská komunita získává a vyhodnocuje informace v utajovaném režimu. Zpravodajské služby nemohou učinit exekutivní rozhodnutí. Toliko předávají informace politické reprezentaci, aby rozhodla. Politická reprezentace, vlády a parlamenty budou závislé na tom, co jim zpravodajské služby sdělí. A rozhodnutí o aktivaci čl. 5 Washingtonské smlouvy je rozhodnutí výsostně politické. Přitom ti, kdo mají rozhodnout, budou muset vycházet z informací, které nebudou moci nezávisle ověřit.

Půjde zejména o otázku, kdo stojí za jednotlivými nebo kumulovanými sadami škodlivých kybernetických aktivit, které mají dosáhnout nebo dosahují úrovně ozbrojeného útoku. Kdo takové jednání financuje nebo jinak podporuje s úmyslem ohrozit bezpečnost a stabilitu v severoatlantickém prostoru. I samotného „útočníka“ označí zpravodajská komunita, protože velmi pravděpodobně nebude obecně zřejmý. U klasického ozbrojeného útoku nebylo tak složité zjistit organizátora, viníka. V budoucnu to bude úloha velmi komplikovaná.

Zkušenost nás přitom poučuje. Například před druhou válkou v Zálivu zpravodajská služba CIA tvrdila, že režim Saddáma Husajna má na území Iráku zbraně hromadného ničení. To byl jeden z hlavních důvodů zahájení války v Iráku. To také byl jeden z důvodů, proč země jako Francie nebo Německo USA v druhé válce v zálivu nepodpořily. Země, které vytvořily koalici ochotných a podpořily USA, uvěřily verzi CIA. Nakonec se ukázalo, že země, které pochybovaly o zprávě CIA a považovaly za chybu svrhnout režim Saddáma

Husajna, měly pravdu. Během války nebyly žádné zbraně hromadného ničení na území Iráku nalezeny.

Rozhodnutí Aliance je a bude kolektivní. To znamená, že bude zapojeno více zpravodajských služeb a využito informací z více zdrojů, takže závěry by měly být mnohem objektivnější. Rozhodnutí nebude záviset na zprávě jedné zpravodajské služby. Vlády 32 států se nemohou stát obětí hry jedné nebo několika zpravodajských služeb.

Otázka implementace čl. 5 Washingtonské smlouvy není jen otázkou výkladu, co se rozumí ozbrojeným útokem pro jedné nebo více členským státům Aliance. Otevírá se další otázka, o které se opět nediskutuje. Jde o vlastní rozhodovací proces.

Doktrína by se měla dotknout vlastního rozhodovacího procesu. Dosáhnout konsenzus mezi původně dvanácti spojenci v roce 1949 při reálné a všeobecně viditelné hrozbě sovětského imperialismu bylo mnohem snazší, než dosáhnout konsenzu v počtu třiceti dvou spojenců tváří tvář nové doktríně implementace čl. 5 Washingtonské smlouvy. Nalézt shodu při posuzování jednotlivých nebo kumulovaných škodlivých kybernetických aktivit a dosažení konsenzu, že již dosáhly úrovně ozbrojeného útoku bude extrémně náročné. A stačí, aby jedna země blokovala rozhodnutí Aliance a k aktivaci čl. 5 Washingtonské smlouvy nedojde. Takové riziko musí být eliminováno.

A to může stát, že bude třeba rozhodnout ve velmi krátké době, možná i řádů dnů.

K otevření této otázky šéfové států a vlád dosud nesebrali odvalu. Jde přitom o stejný postup, jako u nového uchopení definice „ozbrojeného útoku“. Stejně jako byli šéfové států a předsedové vlády s to předložit novou doktrínu výkladu pojmu „ozbrojený útok“, měli by nastínit i nový způsob hlasování.

Nedávná historie nás učí. Aliance osvědčila svou schopnost být jednotná tváří tvář ruské agresi proti Ukrajině. Nakonec došlo k souhlasu všech členských států, pokud jde o rozšíření NATO o Finsko a Švédsko. Dosažení dohody vyžadovalo velké úsilí politické a diplomatické a trvalo řadu měsíců. Tato zkušenost je ale současně i varováním. Proces byl velmi komplikovaný, a to se netýkal přímého zapojení Aliance do válečného konfliktu za podstatně změněných podmínek v multipolárním světě, kterému nyní jedna mocnost nedominovala. Mysleme na stav, kdy nepůjde o rozhodování, jak někomu pomoci politicky nebo ekonomicky, ale kdy půjde o rozhodnutí vyslat ozbrojenou sílu.

Porovnání postupu o kolektivní obraně podle Lisabonské smlouvy a Washingtonské smlouvy.

Závazek vtělený do primárního práva Evropské unie 42 (7) zní takto: „*Pokud se členský stát stane na svém území cílem ozbrojeného napadení, poskytnou mu ostatní členské státy pomoc a podporu všemi prostředky, které jsou v jejich moci, v souladu s článkem 51 Charty Organizace spojených národů. Tím není dotčena zvláštní povaha bezpečnostní a obranné politiky některých členských států.*“

Obdobní text Washingtonské smlouvy čl. 5 zní: „*Smluvní strany se dohodly, že ozbrojený útok proti jedné nebo více z nich v Evropě nebo Severní Americe bude považován za útok proti všem, a proto se dohodly, že dojde-li k takovému ozbrojenému útoku, každá z nich, uplatňujíc právo na individuální nebo kolektivní sebeobranu uznané článkem 51 Charty OSN, pomůže smluvní straně nebo stranám takto napadeným tím, že neprodleně podnikne sama a v součinnosti s ostatními stranami takovou akci, jakou bude považovat za nutnou, včetně použití ozbrojené síly, s cílem obnovit a zachovat bezpečnost severoatlantického prostoru. Každý takový útok a veškerá opatření učiněna v jeho důsledku budou neprodleně oznámena Radě bezpečnosti. Tato opatření budou ukončena, jakmile Rada bezpečnosti přijme opatření nutná pro obnovení a zachování mezinárodního míru a bezpečnosti.*“

Text unijní je pružnější, neboť podmínka aktivace členských států EU není provedení ozbrojeného útoku. Stačí, aby s členský stát *stal cílem ozbrojeného napadení*.

Rozhodnutí Evropské unie *týkající se společné bezpečnostní a obranné politiky včetně těch, která se týkají zahájení mise podle tohoto článku, přijímá Rada jednomyslně na návrh vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku nebo z podnětu některého členského státu. Vysoký představitel může, případně společně s Komisí, navrhnout, aby byly využity vnitrostátní prostředky i nástroje* (čl. 42(4))

Způsob zapojení Evropské unie má dvě základní formy vymezuje operativní akci nebo vyjadřuje postoj, vyžaduje-li to mezinárodní situace. Rada přijímá nezbytné rozhodnutí, ve kterém vymezí cíle, rozsah, prostředky, které budou Unii poskytnuty, podmínky jejich provádění, a je-li to nezbytné, dobu trvání (28(1)). Rozhodování Rady umožňuje, aby se členský stát zdržel hlasování. Smlouva umožňuje, aby se zdržet mohly nejvíce tři státy, které reprezentují méně než jednu třetinu občanů Unie. Zdrží-li se členský stát, není povinen provést rozhodnutí, *uznává však, že rozhodnutí zavazuje Unii. V duchu vzájemné solidarity se dotýčný členský stát zdrží jakékoli činnosti, která by se mohla dostat do rozporu s činností Unie založené na takovém rozhodnutí nebo jí bránit, a ostatní členské státy jeho postoj uznávají.* (31(1)). Právní úprava potvrzuje, že jde stále o vůli celé Unie, i když pro konkrétní návrh nehlasovaly všechny členské státy.

Konečně pokud se zdrží více států, nebo méně, ale představující více než třetinu občanů Unie, rozhodnutí není přijato. A pokud třeba jeden členský stát prohlásí, že se ze zásadních důvodů státní politiky, které musí uvést, zamýšlí postavit proti přijetí některého rozhodnutí kvalifikovanou většinou (nejde o zdržení se), hlasování se nekoná (31).

Evropská unie vytvářet vlastní mise, kterými působí mimo své území. Jejich posláním je úsilí udržet mír, předcházet konfliktům a posílit mezinárodní bezpečnost v souladu se zásadami Charty OSN. Plnění těchto úkolů je založeno na využití schopností poskytnutých členskými státy (42(1)).

Primární právo Evropské unie předpokládá různé formy zapojení jednotlivých členských států i Unie jako celku. Evropská unie může *použít civilní a vojenské prostředky, zahrnují společné akce v oblasti odzbrojení, humanitární a záchranné mise, poradní a pomocné mise ve vojenské oblasti, mise pro předcházení konfliktům a udržení míru, mise bojových sil k řešení krizí, včetně misí pro prosazování míru a stabilizačních operací po ukončení*

konfliktů (43(1)). Evropská unie předpokládá možnost vytváření koalic ochotných mezi svými členskými státy. I v takovém případě půjde o jednání Unie jako celku. „Rada svěřit provádění některé mise skupině členských států, které si to přejí a mají pro takovou misi nezbytné schopnosti. Tyto členské státy se ve spojení s vysokým představitelem Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku mezi sebou dohodnou na řízení této mise.“ Vedle toho Evropská unie zavedla takzvanou stálou strukturovanou spolupráci. Pro její naplnění naváží v rámci Unie členské státy podle svého rozhodnutí stálou strukturovanou spolupráci. Půjde o státy, *jejichž vojenské schopnosti splňují vyšší kritéria a které přijaly v této oblasti přísnější závazky s ohledem na vedení těch nejnáročnějších misí (42(6)).*

Evropská unie by měla být pro Alianci inspirací. Je v rozhodovací činnosti mnohem pružnější a umožňuje vytváření koalice ochotných, aniž by tím byly překročeny hranice Evropské Unie.

Proces pružného rozhodování má svou historii. Před robustním rozšířením Evropské unie v roce 2004, takzvané staré členské země smlouvou z Nice z 26. února 2001 upravily způsob rozhodování s ohledem na rozšíření Unie o deset nových členských států, aby zachovaly efektivitu rozhodovacího procesu při zvýšení počtu členských zemí na dvacet pět. Lisabonská smlouva z 13. prosince 2007 rozhodovací proces dále modifikovala vzhledem k pokračujícímu rozšíření EU.

Nic podobného se v Alianci nestalo. Aliance zůstala ve svém rozhodovacím procesu rigidní, jak tomu bylo na počátku v roce 1949, kdy rozhodovalo 12 členských států. Aliance vůbec neuvažuje o změně svého rozhodovacího procesu tváří tvář procesu dramatického rozšíření počtu členských států. Není strategické – dokonce je chybné - jen doufat, že se nakonec všechny členské země NATO musejí dohodnout. Třicet dva členských států při změněném výkladu čl. 5 Washingtonské smlouvy jen podtrhuje riziko, že dosažení dohody v určitém okamžiku bude nemožné. Pokud tváří tvář těmto komplikacím budou vznikat koalice ochotných, budou vždy působit mimo ráme NATO.

Aby mohla Aliance plnohodnotně plnit svou roli, je třeba dohodnout i změnu rozhodovacího procesu. Sjednání nové smlouvy se dnes jeví jako téměř nemožné. Je třeba přistoupit k pružnějšímu výkladu smlouvy. Jestliže může mít „ozbrojený útok“ úplně jinou definici výkladu, mělo by být možné hledat pružnost ve vlastním rozhodování. Může být vyložen konsenzus jako dosažený při nesouhlasu nějaké malé menšiny států. Mohlo by se třeba přistoupit k definici nějaké kvalifikované většiny. Pokud nebude k takové změně odvaha, riskujeme, že namísto kolektivní bezpečnosti celé Aliance bude v praxi vytvářena jen aliance ochotných, a to by byla prohra celé Aliance.

Závěr

Text se zabývá odpovědí na výzkumnou otázku: Za jakých podmínek a jakým způsobem je a bude možné aktivovat článek 5 Washingtonské smlouvy, aby byla efektivně zajištěna bezpečnost ve severoatlantickém prostoru ve dvacátém prvním století.

Smlouva byla sepsána v roce 1949, tehdy mezi 12 státy severoatlantického prostoru. V průběhu dějin Aliance došlo k několika významným dějům, které měly vést k aktivaci čl. 5 Washingtonské smlouvy a v jednom případě k ní vedly. Text potvrzuje, že nikdy nenastal stav, že by bylo možné přistoupit nebo nepřistoupit k aktivaci čl. 5, aniž by se muselo přistoupit k širšímu výkladu textu smlouvy. Nikdy nepostačil takzvaný gramatický výklad, přímé a doslovné znění smlouvy. Jestliže bylo v minulosti třeba jisté flexibility, bude ji v budoucnu potřeba ještě více.

Ze závěrů summitů NATO vyplývá, že šéfové států a vláda NATO formulují novou doktrínu, pokud jde o výklad pojmů, především pojmu „ozbrojený útok“. Bohužel nenabízejí nový pohled na rozhodovací proces, který se vzhledem k rozšíření NATO stává komplikovanějším. Nalézt v krizové stavu, kdy bude třeba rozhodnout možná v řádu dnů, mezi dvaatřiceti členskými státy, bude mimořádně komplikované. Text poukazuje nejen na komplexnost problémů spojených s výkladem pojmů, ale s potřebou rozhodnout rychle.

Má-li Aliance zůstat základním pilířem kolektivní obrany v severoatlantickém prostoru, je třeba dosáhnout především politické shody na nových definicích pojmů a podmínkách pro rozhodování a samotný rozhodovací proces je nutné zpružnit, například zavedením nějaké kvalifikované většiny na místo konsenzu.

O těchto tématech je třeba otevřít odbornou a politickou debatu. Především potencionální útočníci musejí vědět, že se Aliance nezastaví na textu smlouvy. Dále by politické reprezentace ve všech státech Aliance měly vědět, že změna okolností si vyžaduje nový přístup. Jinak se Aliance rozpadne na několik „koalic ochotných“, a to by byl její konec.

Cyril Svoboda
20.4.2025

