



Český model
amerického kongresu

Koordinace bezpečnostní politiky

Zpráva Výzkumné služby Kongresu

Jakub Lorenc



UNIVERZITA
KARLOVA





Úvod

Cílem této výzkumné zprávy je seznámit čtenáře s problematikou koordinace americké bezpečnostní politiky. Jde o otázky velice úzce spojené se zahraniční politikou, takže se ve výzkumné zprávě budu částečně věnovat i jí. Jde o témata značně široká, ale v této výzkumné zprávě se zaměříme hlavně na podobu a fungování Rady pro národní bezpečnost. Kromě toho se zmíním o dalších orgánech a institucích, které mají vliv na formování a koordinaci výše zmíněných politik. Při čtení berte, prosím, ohled na to, že tato výzkumná zpráva vznikala na přelomu let 2016 a 2017 a proto nemusí reflektovat nejnovější vývoj za prezidentství Donalda Trumpa.

1. Rada pro národní bezpečnost a její složení

Rada pro národní bezpečnost (National Security Council, dále NSC) vznikla v roce 1947 na základě National Security Act of 1947. Jejím předsedou je prezident, který také svolává její zasedání. Jejimi zákonnými členy jsou prezident, viceprezident a ministři zahraničních věcí, obrany a energetiky. Předseda sboru náčelníků štábů (The Chairman of the Joint Chiefs of Staff) je ze zákona vojenským poradcem NSC. Toto jeho postavení bylo upřesněno a rozšířeno v rámci NDAA 2017 (National Defense Authorization Act, zákon přijímaný každý rok, jehož součástí je i rozpočet ozbrojených sil, stanovení počtu příslušníků ozbrojených sil a mnoho dalších otázek). Director of National Intelligence je taktéž ze zákona zpravodajským poradcem. Klíčovým členem je Poradce pro národní bezpečnost (National Security Advisor), který ovšem není ze zákona členem NSC. Ten je prezidentovým osobním poradcem v oblasti národní bezpečnosti. Prezident sám určuje bezpečnostní politiku, ale úkolem Poradce je, aby prezident měl všechny relevantní informace a věděl o všech možnostech a rizicích.

Poradce hraje zásadní roli v určování agendy zasedání, a nejen že se jich účastní, ale při neúčasti prezidenta jim i předsedá (byť bez účasti prezidenta se ryze formálně nejedná o zasedání NSC). Důležité je, že Poradce pro národní bezpečnost je jmenován prezidentem jako jeho osobní poradce, a toto jmenování nemusí být potvrzeno Kongresem. Rozhodující často bývá nikoli formální členství v Radě, ale konkrétní potřeba, aby byla určitá osoba na jednání přítomna. Například ministr energetiky se účastní jen malé části zasedání NSC. Každý prezident nad rámec zákonných členů určí další členy a osoby účastnící se jednání ohledně specifických otázek. Tak například dle vnitřních předpisů Obamovy exekutivy byl členem NSC i ministr financí, ministr spravedlnosti, ministr pro národní bezpečnost a další. V souvislosti s probíranými tématy se mohou účastnit různé skupiny vysokých státních úředníků a prezidentových poradců (např. ekonomický poradce prezidenta, asistent prezidenta pro národní bezpečnost a boj proti terorismu). Personál NSC a jeho organizační struktura se vyvíjela a vyvíjí velmi dynamicky a při střídání prezidentů dochází k častým změnám. Tento personál pracuje pro prezidenta pod vedením Poradce pro národní



bezpečnost. NSC sdílí personál s Homeland Security Council (HSC, o jejím účelu se zmíním později). Tento takzvaný National Security Staff je součástí Výkonného úřadu prezidenta (Executive Office of the President – EOP).¹

2. Role Rady pro národní bezpečnost v bezpečnostní a zahraniční politice

Oblast utváření bezpečnostní a zahraniční politiky a její realizace jsou jen minimálně upraveny právními či jinými normativními nástroji. Velmi záleží na jednotlivých osobnostech v prezidentově týmu a na samotném prezidentovi a jeho stylu vedení. NSC hraje v procesu vytváření, koordinace a implementace bezpečnostní politiky velmi zásadní roli. Komplementárním orgánem je Homeland Security Council (HSC), která radí prezidentovi ohledně potenciálních hrozeb vůči území Spojených států. Schůzky na nejvyšší úrovni (pokud se jich neúčastní prezident a viceprezident, jsou nazývány Principles Committee) se za prezidenta Obamy konaly pravidelně každý týden. Její složení již není zákonem nijak specifikováno, a tak se jejího zasedání kromě výše zmíněných osob pravidelně účastní například i ředitel Office of Management and Budget (Úřad pro řízení a rozpočet – prezidentův poradní orgán, jeho hlavním úkolem je tvorba rozpočtu, dále OMB), vedoucí kanceláře prezidenta (stojí v čele Výkonného úřadu prezidenta) a velvyslanec USA u Organizace spojených národů. Nižší seskupení provádějí každodenní činnost. Jsou zaměřeny buď regionálně, nebo tematicky.

Již National Security Act of 1947 uváděl, že úkolem NSC je radit prezidentovi v otázkách integrace domácích, zahraničních a vojenských politik vztahujících se k národní bezpečnosti, a tak umožnit efektivní koordinaci jednotlivých ministerstev, agentur a ozbrojených složek při zajišťování národní bezpečnosti. Dle direktivy prezidenta Obamy regulující procedury NSC má koordinovat všechny aspekty bezpečnostní politiky, včetně těch ekonomických. V koordinaci ekonomických politik má spolupracovat s National Economic Council. Ta byla na základě tehdejší potřeby zřízena prezidentem Clintonem exekutivním aktem v roce 1993. Jejím úkolem je radit prezidentovi v ekonomických otázkách (zvláště souvisejících s vnější politikou) a implementaci jeho ekonomických cílů.

Jakožto osobní poradce prezidenta musí mít Poradce pro národní bezpečnost jeho plnou důvěru. Dohlíží na fungování NSC a na implementaci. Může prezidentovi poskytnout pohled nezaujatý zájmy jednotlivých ministerstev, jelikož jeho jediná loajalita má patřit prezidentovi. Má také na starost, aby byl prezident řádně informován o vývoji ve světě, stejně tak jako na vnitropolitické scéně. Hraje také velkou roli při krizovém řízení a tajných operacích. Plní

¹ WHITTAKER a kol., 2011.



taktéž roli „hlídače dveří“ u prezidenta a tím šetří jeho čas a zároveň ho v prezidentem požadovaném rozsahu zastupuje v jednáních s vnitrostátními i zahraničními aktéry i médií.

Úkolem personálu NSC je předkládat prezidentovi přehledy stanovisek dotčených či jinak zainteresovaných vnitropolitických aktérů, pomáhat prezidentovi při výběru z možností předložených mu jeho poradci a dozírat na realizaci prezidentových rozhodnutí. NSC byla za prezidentů Trumana a Eisenhowera využívána poměrně omezeně. Její vliv však značně vzrostl za prezidenta Kennedyho a tento trend pokračoval i během funkčních období následujících prezidentů. Poradce pro národní bezpečnost tak může při řízení zahraniční politiky svým vlivem soupeřit s ministrem zahraničních věcí.² Pozice a způsob fungování NSC se však lišily u každé administrativy. Obecně je ale NSC a její personál hlavním místem, kde se koordinují postoje jednotlivých zainteresovaných ministerstev a jiných agentur. Zaměstnanci NSC však nemohou rozhodovat ani autoritativně řešit rozpory mezi zástupci jednotlivých ministerstev a agentur.³

Výstupem jednání NSC mohou být i dokumenty formulující podobu projednávaných politik. Jak již bylo několikrát zmíněno, styl práce NSC se liší u jednotlivých prezidentů. Například prezident Bush preferoval, když byl nejdříve dosažen konsenzus a až poté mu bylo doporučeno rozhodnutí. Prezident Obama naproti tomu dával přednost tomu, aby mu byly předloženy všechny varianty rozhodnutí s jejich výhodami a nevýhodami.

3. Další instituce zapojené do vytváření a koordinace politik v oblasti národní bezpečnosti

Na tomto místě se nejdříve stručně zmíním o postavení prezidenta a jeho východiscích. Podle oddílu 1 druhého článku Ústavy Spojených států je to právě on, komu je svěřena výkonná moc a je vrchním velitelem ozbrojených sil. Tato ustanovení, stejně jako mnohá další, mohou být však kvůli své obecnosti vykládána různě. Zastánci extenzivního výkladu prezidentských pravomocí na základě zmíněných zmocnění přiznávají prezidentovi velmi široké pravomoci a samostatnost v zahraniční politice (včetně politiky národní bezpečnosti) a to i vzhledem ke Kongresu.⁴ Bez ohledu na to, zda přijmeme tento náhled či nikoli, prezident je v této oblasti tím nejsilnějším činitelem, který rozhoduje o zahraničněpolitickém směřování Spojených států.

Dalšími klíčovými institucemi zapojenými do utváření politiky v oblasti národní bezpečnosti jsou ministerstvo zahraničí, ministerstvo obrany, ministerstvo pro národní bezpečnost

² WILSON, 1995.

³ WHITTAKER a kol., 2011.

⁴ WILSON, 1995.



a zpravodajské služby. Zpravodajské služby v USA tvoří United States Intelligence Community, v jejím čele je Director of National Intelligence (DNI). Cílem tohoto společenství je koordinace a spolupráce jednotlivých zpravodajských služeb. DNI je hlavním zpravodajským poradcem prezidenta a spolu s dalšími představiteli zpravodajských služeb v případě potřeby informuje prezidenta, Kongres a další instituce. Všechny tyto instituce jsou, jak již bylo zmíněno, zastoupeny v NSC (nebo v případě ministerstva pro národní bezpečnost v HSC).⁵ Je třeba podotknout, že i tyto instituce se v minulosti staly terčem kritiky ohledně přílišné byrokratičnosti a neefektivity. Jde například o velký počet nejrůznějších náměstků nebo zvláštních poradců, často zaměřených na velmi specifické oblasti, avšak bez přesné odpovědnosti.⁶

4. Kritika fungování Rady pro národní bezpečnost a návrhy reforem

NSC a její fungování za prezidenta Obamy se v minulých letech stala terčem poměrně tvrdé kritiky. Počet jejích zaměstnanců se rozrostl ze 40 v roce 1991 na více než 400 v roce 2016. NSC si více a více osvojovala operační roli a centralizovala rozhodování i o operačních a taktických detailech do svých rukou. Na tento jev si stěžovalo i několik bývalých ministrů obrany. NSC často duplikuje a uzurpuje práci ministerstva obrany a spravedlnosti. Kromě tohoto „mikromanagementu“ je také kritizováno, že Poradce pro národní bezpečnost je jmenován prezidentem bez souhlasu Senátu.⁷ Už NDAA 2017 v tomto směru určitým způsobem zasáhl, když uzákonil, že personál NSC má mít maximálně 200 členů. Ustanovení o redukci personálu však bude účinné až po 18 měsících po vydání zmíněného zákona (tedy v polovině roku 2018).⁸

NSC se dočkala další mediální pozornosti brzy po inauguraci prezidenta Trumpa, když vydal memorandum popisující jeho představy a plány v oblasti organizace národní bezpečnosti. Tento dokument přinesl hned několik změn. Některé z nich si zasluhují hlubší pozornost. Došlo k většímu osamostatnění NSC a HSC, které mají sice stále společný personál, ale má nyní jít o dvě entity, každou zodpovědnou za své pole působnosti. Asistent prezidenta pro boj proti terorismu (Assistant to the President for Homeland Security and Counterterrorism (Homeland Security Advisor)) tak bude mít stejné postavení jako Poradce pro národní bezpečnost (obdobně tomu tak bylo za Bushovy administrativy)⁹ Mediálně nejvíce diskutovaným tématem je fakt, že Trump udělil stálé místo na schůzkách Principles

⁵ WHITTAKER a kol., 2011.

⁶ RIES, Charles. Improving decision making in turbulent world [online].

⁷ CANCIEN, Mark. Limiting Size of NSC Staff [online].

⁸ Section 1085, National Defence Authorization Act 2017 (S. 2943).

⁹ Presidential Memorandum Organization of the National Security Council and the Homeland Security Council. The White House [online].



Committee dvěma svými blízkými spolupracovníkům, a to řediteli svého štábu Reience Priebusovi a svému poradci (s titulem „Chief Strategist“) Stevu Bannonovi. Naopak předseda Sboru náčelníků štábů a Director of National Intelligence byli z této pozice odsunuti a mají se účastnit pouze zasedání, kde bude potřeba jejich odbornost a znalosti. To vyvolalo vlnu nevole jak v politických, tak v odborných kruzích.

Zaznívají hlasy, že tento krok může vést k silné politizaci rozhodování, obzvláště když zástupci ozbrojených sil a zpravodajských služeb se svým odborným a převážně apolitickým náhledem na věc přišli o plnohodnotné členství. Podle mluvčího Bílého domu jsou však oba na zasedáních vítáni, pouze se nemusejí zúčastnit všech jednání, pokud by nespádaly do jejich pole působnosti. Poukazováno je také na nulové zkušenosti Steva Bannona v oblasti národní bezpečnosti a kontroverze spojené s jeho osobou. Takto bude mít totiž přístup k těm nejtajnějším informacím a podílet se na zásadních rozhodnutích. Administrativa Donalda Trumpa podle mnohých vykazuje těžké nedostatky v koordinaci zahraniční politiky i politiky národní bezpečnosti. Například kontroverzní zákaz vstupu do USA pro občany některých zemí nebyl vůbec diskutován s příslušnými ministerstvy a někteří ministři se o něm dozvěděli až po jeho podpisu a zveřejnění.¹⁰ Jak již bylo zmíněno, i prezident Obama byl kritizován za nedostatečné konzultace s ministerstvy a federálními úřady a za nadměrné spoléhání na své poradce. Dosavadní kroky Donalda Trumpa nasvědčují tomu, že jeho administrativa míří podobným směrem. Díky osamostatnění HSC a začlenění „super poradců“, a s tím spojeným nárůstem počtu center vlivu a moci v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, však hrozí, že fragmentace, mikromanagement a nedostatek koordinace budou ještě výraznější než za prezidenta Obamy.

Je otázkou, jaký přístup zvolí v budoucnu Kongres. Bylo by možné, a podle mnohých vhodné, aby jmenování Poradce pro národní bezpečnost podléhalo schválení Senátu vždy. Stejně tak by to mělo logiku v případě Asistenta prezidenta pro boj proti terorismu, který je nově v obdobném postavení. Jistým precedentem zde může být to, že vrcholní představitelé jiného prezidentova důležitého poradního orgánu Office of Management and Budget (také je součástí Výkonného úřadu prezidenta) jsou taktéž jmenováni se souhlasem Senátu.¹¹ Další variantou je plnohodnotný kongresový dohled nad činností NSC v podobě, jak ji známe třeba u jednotlivých ministerstev. Zde však, mimo jiné, vyvstává otázka, jaký výbor by měl tento dohled provádět. Dle některých teoretiků by bylo vhodné v rámci NSC obnovit tzv. Planning Board fungující za prezidenta Eisenhowera. Členy tohoto tělesa by byli představitelé jednotlivých ministerstev a agentur (na úrovni náměstků v oblasti strategického plánování) navržené jejich nadřízenými a jmenované prezidentem. Cílem Planning Board bylo dlouhodobé plánování spolupráce mezi jejich ministerstvy a agenturami. Je třeba si ujasnit, jaké role by měla NSC plnit. Zaznívá hlas, že by měla více dohlížet na implementaci

¹⁰ BORGER, J., ACKERMAN, S. Steve Bannon's role in inner circle of Trump team raises fears of security crisis. The Guardian [online]. 31. 1. 2017.

¹¹ CANCIEN, Mark. Limiting Size of NSC Staff [online].



prezidentských politik a vyhodnocovat jejich plnění. To by však vedlo nutně k „velkému“ Bílému domu se silným byrokratickým aparátem. Zda je takový žádoucí, je otázkou spíše politickou. Navrhován bývá také jiný přístup s důrazem na integrovaná regionální velitelství s odpovědností za vývoj a realizaci národní bezpečnostní politiky v dané oblasti. NSC by tak nemusela být tím velkým dohlížitelem a mohla by plnit především koordinační a poradní funkci. V roce 1947 se dokonce uvažovalo o tom, že by NSC mohla být entitou s rozhodovací pravomocí nebo operačními povinnostmi v rámci exekutivy. Pro odpor prezidenta Trumana k tomu nedošlo.¹² Takovéto řešení by omezilo kontrolu prezidenta nad národní bezpečnostní politikou a bylo by přinejmenším na hraně Ústavy. Právě s rolí, kterou by měla NSC plnit, souvisí to, o jak velkou strukturu by mělo jít. V souvislosti s cílem by tedy bylo vhodné ještě jednou prodiskutovat otázku počtu zaměstnanců. Je taky možné si položit otázku, zda je stále ospravedlnitelná samostatná existence HSC a zda by nebylo namísto ji zrušit a integrovat do NSC.

Na druhou stranu je třeba promyslet, jestli takto závažné zásahy neomezují akceschopnost exekutivy a nejde o nepřístojné vměšování Kongresu do věcí moci výkonné, které by bylo potenciálně protiústavní. Každý prezident má svůj způsob vedení, který mu vyhovuje. Přílišná zákonná omezení by mohla značně ohrozit bezpečnost Spojených států.

5. Závěr

Rada pro národní bezpečnost je velmi důležitým aktérem v oblasti koordinace politiky národní bezpečnosti v USA. Vývoj v posledních letech však ukazuje, že tato instituce po 70 letech své existence potřebuje reformu. Bude na členech Kongresu, aby našli takové řešení, které zajistí bezpečnost Spojených států. Tento cíl je třeba mít stále před sebou a nezapomínat také na ústavní souvislosti této problematiky.

6. Zdroje

BORGER, J., ACKERMAN, S. Steve Bannon's role in inner circle of Trump team raises fears of security crisis. The Guardian [online]. 31. 1. 2017 [cit. 5. 2. 2017]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jan/30/steve-bannon-nsc-politics-national-security>

Presidential Memorandum Organization of the National Security Council and the Homeland Security Council. The White House [online]. [cit. 27. 12. 2016]. Dostupné z:

¹² WHITTAKER a kol., 2011.



<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/28/presidential-memorandum-organization-national-security-council-and>

RIES, Charles. Improving decision making in turbulent world [online]. Rand Corporation [cit. 27. 12. 2016]. Dostupné z: <http://www.rand.org/pubs/perspectives/PE192.html>

S.2943 (114th) – The National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2017. Congress.gov [online]. [cit. 27. 12. 2016]. Dostupné z: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2943/text>

WHITTAKER, Alan G., BROWN, Shannon A., SMITH, Frederick C., & MCKUNE, Elizabet. The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System. (Research Report, August 15, 2011, Annual Update). Washington, D. C.: Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, U. S. Department of Defense, 2011. [online]. [cit. 27. 12. 2016]. Dostupné z: <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Policy-and-Research-Papers/The-National-Security-Policy-Process-The-National-Security-Council-and-Interagency-System>

WILSON, James Q. Jak se vládne v USA. Z anglického originálu přeložil Zdeněk Masopust. Praha: Victoria Publishing, 1995. ISBN: 80-85625-70-8

CANCIEN, Mark. Limiting Size of NSC Staff [online]. 1. 7. 2016 [cit. 27. 12. 2016]. Dostupné z: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/160902_Limiting_Size_NSC_Staff.pdf