

Vysoká škola ekonomická v Praze  
Fakulta Mezinárodních vztahů

# **DIPLOMOVÁ PRÁCE**

2007

Barbara Kissová

Vysoká škola ekonomická v Praze  
Fakulta Mezinárodních vztahů  
Hlavní specializace: Podnikání a právo

## **Inštitucionálne a právne aspekty vnútornej bezpečnosti USA**

Vypracovala: Barbara Kissová

Vedúca diplomovej práce: prof. PhDr. Vladimíra Dvořáková, CSc.

Prehlásenie:

Prehlasujem, že diplomovú prácu na tému

**„Inštitucionálne a právne aspekty vnútornej bezpečnosti USA“**

som vypracovala samostatne. Použitú literatúru a podkladové materiály uvádzam  
v priloženom zozname literatúry.

V Prahe, 26. júna 2007

Podpis:

## **Pod'akovanie**

*Týmto ďakujem mojej vedúcej diplomovej práce prof. Vladimíre Dvořákovej za cenné rady a pripomienky a nekonečnú trpezlivosť, ktorú mi venovala v priebehu spracovania tejto práce.*

*Moja vďaka patrí aj pánovi Milošovi Dlabalovi z Amerického centra za jeho mimoriadne ústretový a priateľský prístup.*

## OBSAH

|         |  |    |
|---------|--|----|
| 1.      | Úvod.....  | 7  |
| 2.      | Situácia vnútornej bezpečnosti USA na prelome tisícročí.....   | 9  |
| 2.1.    | Národná bezpečnostná stratégia.....  | 9  |
| 2.2.    | Sústava bezpečnostných zložiek v USA v 90. rokoch .....  | 10 |
| 3.      | Zákon o vnútornej bezpečnosti .....  | 13 |
| 3.1.    | Úrad pre vnútornú bezpečnosť .....   | 13 |
| 3.2.    | Centralistické návrhy Kongresu a odpor Bieleho domu .....  | 14 |
| 3.3.    | Zmena názoru Georgea Busha na zásadnú legislatívnu zmenu .....   | 16 |
| 3.3.1.  | Faktory vplývajúce na nový postoj prezidenta .....   | 18 |
| 3.3.2.  | Vplyv výborov na legislatívny proces .....   | 19 |
| 3.4.    | Výsledná podoba prijatého zákona .....   | 24 |
| 3.5.    | Rozdiely medzi vládnym návrhom a schváleným Zákonom o vnútornej bezpečnosti<br>25                                  |    |
| 3.6.    | Štruktúra Ministerstva pre vnútornú bezpečnosť .....   | 28 |
| 3.6.1.  | Riaditeľstvo národnej ochrany a plánovania (Directorate for National Protection and<br>Programs).....              | 28 |
| 3.6.2.  | Riaditeľstvo pre vedu a technológie .....  | 29 |
| 3.6.3.  | Riaditeľstvo manažmentu .....  | 29 |
| 3.6.4.  | Riaditeľstvo pre ochranu hraníc a bezpečnosť prepravy (Border and Transportation<br>Security Directorate).....     | 29 |
| 3.6.5.  | Výkonný úrad Spojených štátov pre prísťahovalectvo a clá (US<br>Immigration and Customs Enforcement) .....         | 29 |
| 3.6.6.  | Úrad pre imigráciu a udeľovanie štátneho občianstva (US Citizenship and Immigration<br>Services).....              | 31 |
| 3.6.7.  | Správa bezpečnosti prepravy (Transportation Security Administration) .....   | 31 |
| 3.6.8.  | Pobrežná stráž Spojených Štátov (US CoastGuard) .....  | 31 |
| 3.6.9.  | Tajná služba Spojených štátov (US Secret Service) .....  | 31 |
| 3.6.10. | Národné školiace centrum (Federal Law Enforcement Training Center) .....   | 31 |
| 3.6.11. | Úrad pre otázky zdravia (Office of Health Affairs) .....   | 32 |
| 3.6.12. | Úrad pre politiku (Office of Policy).....  | 32 |
| 3.6.13. | Úrad spravodajských služieb a analýzy (Office of Intelligence and Analysis).....                                   | 32 |
| 3.6.14. | Úrad operatívnej koordinácie (Office of Operation Coordination).....   | 33 |
| 4.      | Hospodárenie Ministerstva pre vnútornú bezpečnosť .....  | 34 |
| 4.1.    | Rozpočet pre vnútornú bezpečnosť v roku 2003 .....   | 35 |
| 4.2.    | Rozpočet Ministerstva pre vnútornú bezpečnosť pre rok 2004 .....   | 37 |
| 4.3.    | Hospodárenie Ministerstva pre vnútornú bezpečnosť v rokoch 2005 – 2006.....  | 42 |
| 4.4.    | Rozpočet a plány na rok 2007 .....   | 45 |
| 4.5.    | Zhrnutie.....  | 46 |
| 5.      | Vývoj vzťahov medzi federálnou vládou a ostatnými stupňami vlád po prijatí<br>Zákona o vnútornej bezpečnosti ..... | 47 |

|        |  |    |
|--------|--|----|
| 5.1.   | Nadviazanie medzivládnej spolupráce v politike vnútornej bezpečnosti a východzie problémy .....  | 47 |
| 5.2.   | Programy FEMA a FIRE program – významné piliere v začiatkoch vytvárania vnútornej bezpečnostnej politiky .....                         | 49 |
| 5.3.   | Ďalšie federálne grantové programy .....   | 51 |
| 5.4.   | Prehodnotenie politiky vnútornej bezpečnosti .....   | 55 |
| 5.5.   | Pohľad na vývoj medzivládnych vzťahov z perspektívy nižších vládnych stupňov na príklade štátu Florida.....                            | 56 |
| 5.5.1. | Vývoj medzivládnej spolupráce v súvislosti s mandátmi vnútornej bezpečnosti .....  | 58 |
| 5.5.2. | Hodnotenie dopadu nových mandátov politiky vnútornej bezpečnosti z hľadiska zvýšených administratívnych a finančných požiadaviek ..... | 60 |
| 5.5.3. | Kvalita vertikálneho medzivládneho systému .....   | 60 |
| 5.5.4. | Kvalita horizontálneho medzivládneho systému .....   | 62 |
| 5.5.5. | Faktory vplyvajúce na pripravenosť lokálnej vládnej úrovne.....  | 64 |
| 5.6.   | Zhrnutie.....  | 65 |
| 6.     | Záver .....  | 67 |

# 1. Úvod

Teroristické útoky v Spojených štátoch Amerických v septembri 2001 naplno odhalili závažné nedostatky v bezpečnostnej politike krajiny a administratíva prezidenta Georgea Busha sa musela začať intenzívne vysporiadať s týmto problémom. Svetové, respektíve európske médiá od začiatku podrobne sledujú predovšetkým zahraničnú bezpečnostnú politiku USA, avšak bezpečnostnej politike na vlastnom území Spojených štátov sa venuje neporovnateľne menší priestor.

Pritom v tejto oblasti sa v uplynulom období uskutočnili zásadné zmeny a najrozsiahlejšia transformácia štátnej správy za posledných 50 rokov, keď na základe Zákona o vnútornej bezpečnosti (Homeland Security Act) z novembra 2002 bolo vytvorené Ministerstvo pre vnútornú bezpečnosť (Department of Homeland Security - DHS), vykonávajúce svoju funkciu od marca 2003. Taktiež sa jednotlivé štáty, mestá a regionálne samosprávy museli vyrovnáť s celou škálou nových bezpečnostných noriem a investovať značné prostriedky do zariadení a technológií, ktoré majú zvýšiť ochranu obyvateľov a majetku pred potenciálnymi hrozbami.

Čo predchádzalo prijatiu nového prelomového zákona? Koľko peňazí prúdi do nového ministerstva a akým spôsobom sú vynakladané? Aký dopad má nová bezpečnostná politika na nižšie vládne úrovne a aký vplyv má na vývoj ich vzájomných vzťahov? Cieľom mojej práce je poukázať na zmeny vnútornej bezpečnostnej politiky USA, ku ktorým došlo v posledných rokoch a zistiť, či prispeli k lepšej koordinácii zodpovedných úradov a posilneniu bezpečnosti na území USA, čo bolo hlavným motívom ich uskutočnenia.

V prvej kapitole popíšem Národnú bezpečnostnú stratégiu ako základný dokument pre definovanie bezpečnostnej politiky USA, ktorý je pravidelne predkladaný prezidentom Spojených štátov a zachytáva jeho víziu v dlhšom časovom horizonte. K tomu stručne načrtnem situáciu a vzťahy, ktoré vládli medzi úradmi a agentúrami zodpovednými za udržiavanie a prehlbovanie bezpečnosti v krajine na samom počiatku 21. storočia.

Druhá kapitola je zameraná na proces prijímania Zákona o vnútornej bezpečnosti a následné založenie ministerstva nesúceho rovnaký názov. Sústredím sa na to, ako sa formovala myšlienka vytvorenia komplexného systému ochrany obyvateľstva a národného bohatstva, čo patrilo medzi významné faktory vplývajúce na konečné rozhodnutie o podobe súčasného usporiadania a čím sa líši od ostatných navrhovaných modelov, ktoré napokon neprešli. Pri písaní som vychádzala z knihy Richarda A. Clarkea *Strategie války proti terorismu* a prevažne zahraničných odborných článkov. Všetky zdroje sú uvedené v zozname literatúry na konci diplomovej práce.

Ďalej ma zaujímalo, aký objem finančných prostriedkov má Ministerstvo pre vnútornú bezpečnosť k dispozícii, aký je trend schvaľovania rozpočtu pre účely vnútornej bezpečnostnej politiky Kongresom, aké sú priority, na ktoré sú uvoľňované najvyššie čiastky a či (resp. ako) došlo k zmenám pri stanovovaní týchto priorít na upevňovanie bezpečnosti na území Spojených štátov. Týmto otázkam sa venujem v tretej kapitole. Tu som čerpala predovšetkým z internetových zdrojov DHS.

V poslednej kapitole popíšem, ako sa lokálne vlády vyrovnávali s novými mandátmi bezpečnostnej politiky a spôsob poskytovania federálnej finančnej pomoci na tento účel. Na príklade štátu Florida ukážem, ako sa vyvíjali vzťahy medzi jednotlivými stupňami vlád po prijatí Zákona o vnútornej bezpečnosti a jemu príbuzných legislatívnych noriem.



## 2. Situácia vnútornej bezpečnosti USA na prelome tisícročí

### 2.1. Národná bezpečnostná stratégia

1. októbra 1986 bol podpísaný prezidentom Ronaldom Reaganom tzv. Goldwater-Nicholsov zákon o Reorganizácii ministerstva obrany. Jeho autori, republikánsky senátor z Arizony Barry Goldwater a demokratický reprezentant William F. Nichols, tak presadili zásadné zmeny v riadení a štruktúre ministerstva, ktorých cieľom bolo odstrániť chyby v stratégii a nedostatočnú spoluprácu bezpečnostných služieb.<sup>1</sup>

V rámci komplexnej úpravy systému vzťahov a kompetencií civilných aj armádnych pracovníkov ministerstva bola administratíve Spojených štátov uložená povinnosť pravidelne predkladať Kongresu tzv. Národnú bezpečnostnú stratégiu. Tento dokument má byť prednesený prezidentom do 18 mesiacov od jeho inaugurácie.<sup>2</sup> Zámerom bolo nadobudnutie lepšej kontroly zahraničnej, bezpečnostnej a obrannej politiky ako aj obranného plánovania či investičných projektov Pentagonu.

V Národnej bezpečnostnej stratégii sú vo všeobecnej rovine formulované stredno- a dlhodobé vízie, záujmy a ciele Spojených štátov. Tým sa stáva podkladom pre naväzujúce strategické dokumenty. Je prístupná domácej aj zahraničnej verejnosti.

Konečná podoba Národnej bezpečnostnej stratégie sa značne líši od pôvodných priorít vlády G. W. Busha, ktoré boli omnoho skromnejšie a pragmatickejšie. Medzi ne patrili:

- Mnohovrstvová protiraketová obrana
- Posilnenie americkej armády
- Prehodnotenie účasti na zahraničných mierových operáciách
- Predefinovanie národných záujmov tak, aby sa prostriedky USA používali iba v dôležitých prípadoch.

---

<sup>1</sup> Christopher M. Bourne: Unintended Consequences of the Goldwater-Nichols Act, Joint Force Quarterly, Spring 1998, str. 100, dostupné na [http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq\\_pubs/1818.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/1818.pdf)

<sup>2</sup> Radek Khol: Národní bezpečnostní strategie USA 2002 Institucionální kontext, Mezinárodní politika 4/2004, str. 6

Po teroristickom útoku na Svetové obchodné centrum a Pentagon boli tieto priority prehodnotené a nanovo definované v relatívne stručnom, avšak ambicióznom akčnom pláne Národnej bezpečnostnej stratégie 2002 ako názvy jej jednotlivých kapitol:

- Posilnenie spojenectva usilujúceho sa o porážku globálneho terorizmu a zabránenie útokom proti Spojeným štátom a jeho priateľom
- Zabránenie nepriateľom ohrozovať Spojené štáty, ich priateľov a spojencov zbraňami hromadného ničenia
- Vypracovanie plánu spoločného postupu s ďalšími hlavnými centrami globálnej moci
- Premena amerických inštitúcií národnej bezpečnosti za účelom lepšej ochrany Spojených štátov v 21. storočí.<sup>3</sup>

Moja práca je zameraná práve na analýzu poslednej kapitoly tohto dokumentu. Sústredím sa na Zákon o vnútornej bezpečnosti ako jednu z najdôležitejších legislatívnych noriem, ktoré boli prijaté ako prevencia k tragickým teroristickým útokom a ktorá zásadným spôsobom mení štruktúru a právomoci inštitúcií Spojených štátov tvoriacich a chrániacich americkú verejnosť.

## **2.2. Sústava bezpečnostných zložiek v USA v 90. rokoch**

Po skončení Studenej vojny sa americkí politici začali postupne sústreďovať na terorizmus a *vnútornú bezpečnosť* (*Homeland Security* – tento pojem sa všeobecne vzťahoval na bezpečnosť vlastného územia Spojených štátov, jeho infraštruktúry a obyvateľstva pred všetkými hrozbami).

V USA došlo v 90. rokoch okrem iného k dvom vážnejším teroristickým útokom – na Svetové obchodné centrum (1993) a v Oklahoma City (1995). V reakcii na tieto udalosti zriadil v tej dobe znovuzvolený prezident Bill Clinton v rámci Bieleho domu tzv. Radu národnej bezpečnosti (*National Security Council*) aby koordinovala problémy súvisiace s terorizmom, jeho prevenciou a schopnosťou národa pripraviť sa a reagovať

---

<sup>3</sup> National Security Strategy, dostupné na <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>, str. 1-2

na tieto útoky.<sup>4</sup> Zameranie Rady bolo primárne na možné ciele v rámci samotných Spojených štátov.

Význam zvyšovania efektívnosti vzájomnej spolupráce postupne vzrastal s veľkým počtom rozličných úradov zodpovedných za prevenciu, pripravenosť a reakciu na hrozby proti Spojeným štátom. Vnútorňa bezpečnosť spadala pod pracovníkov Ministerstva Obrany, Ministerstva Zahraničných vecí a Rady národnej bezpečnosti. Úrady národnej bezpečnosti boli orgány, ktoré sa venovali spravodajským službám, kriminálnemu vyšetrovaniu a stíhaniu.

The Central Intelligence Agency (CIA) má ako hlavné poslanie zhromažďovanie spravodajských informácií získavané skrytými operáciami. S úlohami súvisiacimi nejakým spôsobom s terorizmom, vrátane Al Kajdy i Usamom bin Ladinom samotným, sa CIA dôsledne zaoberala už začiatkom roku 2001.<sup>5</sup>

FBI bola hlavným orgánom s protiteroristickou agendou a zákonnou zodpovednosťou za dohľad nad bezpečnosťou americkej verejnosti, na čo mala značné, vládou odsúhlasené, finančné prostriedky, technické a technologické vybavenie a špičkových profesionálov, ktorí boli v neustálej pohotovosti.

Národná bezpečnostná agentúra (NSA) dopĺňala spravodajské služby získavaním dôležitých signálov zo zahraničných zdrojov a takisto elektronickými odpočúvaniami z území mimo Spojených štátov.

Dôležitú úlohu v otázke vnútornej bezpečnosti zohrával útvar Služieb pre imigráciu a pridelenia štátneho občianstva spolu s Colnou správou. Oba úrady disponovali veľkými rozpočtami, personálom a rozsiahlymi zákonnými právomocami pri kontrole a vyšetrovaní osôb a tovaru pri vstupe na územie USA.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Dara K. Cohen et al: Crisis Bureaucracy: Homeland Security and the Political Design of Legal Mandates, Stanford Law Review, 12/2006, str. 681

<sup>5</sup> Richard A. Clarke: Strategie války proti terorismu, Alfa publishing 2005, str. 169

<sup>6</sup> K 1.marcu 2003 podľa zákona o Ministerstve vnútornej bezpečnosti zanikli a ich nástupcovia - Úrad pre občianstvo a imigračné služby (Bureau of Citizenship and Immigration Services), poverený funkciami

Prepravu a pobrežnú ochranu zastrešovalo Ministerstva Dopravy niekoľkými organizáciami. Za bezpečnostné opatrenia pri leteckej preprave bola zodpovedná Národná správa letectva (The Federal Aviation Administration), na prístavy dohliadala Pobrežná stráž, v ktorej kompetenciách bola okrem pátracích a záchranných operácií taktiež ochrana životného prostredia.

Konečne, Federálna agentúra pre krízový manažment FEMA (Federal Emergency Management Agency) slúžila ako orgán na prerozdelenie finančných prostriedkov v prípade mimoriadnej udalosti a vytvárala poisťné programy, ktoré mali pomôcť pri zmierňovaní dlhodobějších následkov rozličných prírodných katastrof.

Pred útokmi 11. septembra sa predpokladalo, že široká sieť vládnych agentúr zameraná na ochranu národnej bezpečnosti s prepracovaným programom a prvotriednym vybavením je schopná efektívne spolupracovať navzdory značnej samostatnosti ich spravodajských štruktúr a správneho usporiadania. Existovali značné rozdiely v stupni úrovne spolupráce medzi jednotlivými úradmi. Nesporné boli problémy v komunikácii FBI so CIA na následne aj s ostatnými organizáciami.

Je však tiež potrebné povedať, že napriek určitým nedostatkom, boli vďaka vzájomnej spolupráci agentúr dosiahnuté významné úspechy v ochrane bezpečnosti amerického obyvateľstva, napr. v prípade zmarenia bombového útoku na Newyorské metro či niektoré významné národné pamiatky.

A tak aj keď určitá skupina zákonodarcov nebola spokojná s týmto rozsiahlym rozložením právomocí a zodpovednosti v bezpečnostných otázkach krajiny, decentralizácia úradnej moci bola verejnými činiteľmi vo všeobecnosti akceptovaná.<sup>7</sup>

---

vyšetovania kriminality a Úrad ciel a ochrany štátnych hraníc (Bureau of Customs and Border Protection) poverený správou a kontrolou pohraničia – spadajú pod toto novo vzniknuté ministerstvo

<sup>7</sup> Dara K. Cohen et al: Crisis Bureaucracy: Homeland Security and the Political Design of Legal Mandates, Stanford Law Review, 12/2006, str.683 - 684

### **3. Zákon o vnútornej bezpečnosti**

Vznik Ministerstva domácej bezpečnosti (The Department of Homeland Security) predstavuje najrozsiahlejšiu reorganizáciu v štátnej správe od roku 1947. Znamenalo zlúčenie dvadsiatich dvoch už existujúcich federálnych orgánov.<sup>8</sup> Kolosálne ministerstvo tak získalo riadiace právomoci nad rôznorodými oblasťami od ochrany vzdušného priestoru, leteckej prepravy, cez reguláciu ciel, prevenciu prania špinavých peňazí po prijímanie utečencov a vodné ekosystémy. V súčasnosti po neho spadá skoro štvrt' milióna štátnych zamestnancov, pohraničnými strážnikmi počnúc a kontrolórmi životného prostredia končiac.

#### **3.1. Úrad pre vnútornú bezpečnosť**

8. októbra 2001, v reakcii na septembrové udalosti, vymenoval prezident Bush pennsylvánskeho guvernéra Toma Ridgea za poradcu pre vnútornú bezpečnosť v rámci jeho exekutívy. Ten vytvoril Úrad pre vnútornú bezpečnosť (Homeland Security Council), ktorá mala podobnú štruktúru s Radou národnej bezpečnosti.<sup>9</sup> Pôsobenie Úradu nemalo vyústiť do reorganizácie bezpečnostných zložiek, ale do ich dôslednej koordinácie, ktorá bola podľa predstaviteľov Bieleho domu kľúčom k úspechu. Ridgeova funkcia bola v podstate podobná funkcii poradcu národnej bezpečnosti spočívajúcej v koordinácii rôznych agentúr zapojených do zahraničnej a obrannej politiky, ktorú zastávala Condoleezza Rice.

Verejný náčrt Ridgeovej predstavy o posilnenej kooperácii však malo od počiatku trhliny. Útvar boja proti terorizmu spadajúci pod Radu národnej bezpečnosti disponoval právomocami, ktoré sa teraz kryli s právomocami nového Úradu. Nebolo jasné, ako riešiť stret kompetencií oboch orgánov, ani to, aká bude Ridgeova úloha v prípade takéhoto konfliktu a či tento konflikt nebude práve najväčšou prekážkou hlavného cieľa – totiž zlepšenej koordinácie.

---

<sup>8</sup> Douglas A. Brook, Cynthia L. King: Civil Service Reform as National Security: The Homeland Security Act of 2002, *Public Administration Review*, 3/2007, str.399

<sup>9</sup> Richard A. Clarke: *Strategie války proti terorismu*, Praha: Alfa Publishing, 2005, str. 233

### 3.2. Centralistické návrhy Kongresu a odpor Bieleho domu

Na túto situáciu promptne zareagovali zákonodarcovia alternatívnymi návrhmi. Žiadali napríklad, aby poradca pre vnútornú bezpečnosť podliehal Senátu a mohol rozhodovať o rozpočte. Ďalej bol predložený návrh, aby sa Ridgeov útvar pretransformoval do nového Národného úradu pre potlačanie terorizmu. Iní legislatívci zašli ešte ďalej a navrhovali, aby bolo založené samostatné ministerstvo, ktoré by sa venovalo len otázkam vnútornej bezpečnosti.

George Bush však tieto snahy dôrazne odmietal. Predstavitelia Bieleho domu poukazovali na výhody súčasného stavu. Vtedajší zvláštny poradca prezidenta pre bezpečnosť kybernetického priestoru a predseda Prezidentskej rady pre ochranu kritickej infraštruktúry Richard Clarke sa tiež prikláňal k názoru, že správny človek na mieste koordinátora dokáže náležite viesť a usmerňovať všetky zainteresované agentúry pri napĺňaní agendy vnútornej bezpečnosti.<sup>10</sup> Hovorca Bieleho domu Ari Fisher sa ešte v marci 2002 vyjadril, že vytvorenie nového ministerstva nie je nutné a môže byť dokonca kontraproduktívne.<sup>11</sup>

Bohužiaľ, výkony novej Rady počas aféry s antraxom vyvrátili prezidentov argument, že koordinácia bola dostatočne vykrytá založením Ridgeovho úradu. Viacerí označili jeho schopnosť reakcie za váhavú a neistú. Dosiahol však navýšenie rozpočtu pre imigračné úrady (o 1,2 miliardy USD) a Pobrežnú stráž (o 282 miliónov USD)<sup>12</sup>

Nad'alej zdráhajúci sa Biely dom napokon pristúpil na diskusiu so Senátom o druhej štruktúrálnej zmene. Napriek počiatočnému odporu prezidentovho tímu viedli nakoniec tieto rokovania k dohode o vytvorení nového federálneho úradu, ktorého úlohou malo byť upevňovanie bezpečnosti prepravy. Od svojho založenia v roku 2002 nadobudla Správa bezpečnosti prepravy (Transportation Security Administration) náročné povinnosti ohľadne ochrany národnej dopravnej infraštruktúry. Podľa prijatého zákona

---

<sup>10</sup> Richard A. Clarke: *Strategie války proti terorismu*, Praha: Alfa Publishing, 2005, str. 234

<sup>11</sup> záznam z tlačovej besedy dostupný na <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020319-7.html>

<sup>12</sup> Dara K. Cohen et al: *Crisis Bureaucracy: Homeland Security and the Political Design of Legal Mandates*, *Stanford Law Review*, 12/2006, str. 686

bola začlenená pod Ministerstvo dopravy. Tým zároveň došlo k redukcii pracovníkov Federálnej agentúry pre letectvo, resp. boli niektorí presunutí pod novú Správu, čo vyvolalo u dotknutých vlnu nevôle.

Po zavedení nového orgánu stále pretrvávala intenzívna diskusia o zlúčení niektorých ďalších úradov, ktorých hlavnou náplňou je vnútorná bezpečnosť, do jedinej agentúry na vládnej úrovni. Bolo predložených viacero plánov, všetky sa však sústredili najmä na tri funkcie:

- ochrana hraníc a právne úkony s tým súvisiace
- riešenie katastrof spojených s teroristickými útokmi
- vyvíjanie aktivít na predchádzanie takýchto hrozieb

Connecticutský Senátor za demokratickú stranu Joseph Lieberman, ktorý v tom čase predsedal senátnemu Výboru pre vládne záležitosti, znovu predložil návrh zákona na centralizáciu určitých vládnych funkcií do jedného ministerstva pre vnútornú bezpečnosť. Hoci ho podporilo aj niekoľko republikánskych senátorov, prezident takéto zlúčenie odmietal, pretože podľa neho predstavovalo „pri najlepšom stratu času“<sup>13</sup>.

Jeho postoj mohol byť podnietený viacerými faktormi. Po prvé, významné klady takejto konsolidácie neboli príliš jasné, naopak, boli značne neisté. Na druhej strane zásadné zmeny v organizácii mohli vyburcovať vplyvných zákonodarcov k odporu, pretože hrozilo, že prídu o časť svojich právomocí a podpory záujmových skupín, ktoré za nimi stáli. Navyše musel rátať s tým, že takýmto zmenám sa budú brániť i politicky nominovaní činitelia a úradníci z radov jeho administratívy. Silná úradnícka opozícia sa mu politicky nemusela vyplatiť a tiež hrozilo, že spustí mediálnu paľbu kritiky, ktorá by ho mohla poškodiť v očiach verejnosti. Reorganizácie sú takmer nevyhnutne finančne náročné a spôsobujú napätie medzi ľuďmi a organizáciami, ktoré musia prijať usporiadanie novej hierarchie, v ktorom budú odteraz pracovať. Takisto vznikajú nové

---

<sup>13</sup> Dara K. Cohen et al: Crisis Bureaucracy: Homeland Security and the Political Design of Legal Mandates, Stanford Law Review, 12/2006, str. 687

riadiace pozície, ktorých zavedenie často vyvoláva nevôľu, ktorá sa tak stáva brzdou hlavného cieľa reorganizácie, a tým je koordinácia.<sup>14</sup>

Biely dom stále teda trval na tom, že Ridgeov úrad dostatočne napĺňa agendu vnútornej bezpečnosti usmerňovaním celého byrokratického aparátu a poskytovaním odborných školení celoštátnym aj lokálnym verejným činiteľom.

### **3.3. Zmena názoru Georgea Busha na zásadnú legislatívnu zmenu**

Tlak niektorých senátorov na vytvorenie samostatného superministerstva pre vnútornú bezpečnosť, opierajúcich sa časom už aj o prieskumy verejnej mienky, sa však naďalej stupňoval.

V marci 2002 mal prezident Bush niekoľko schôdzok s Tomom Ridgeom a jeho poradcami, aby diskutovali o probléme vytvorenia nového ministerstva spravujúcom vnútornú bezpečnosť. Rozoberali spôsob možného štrukturovania budúcej organizácie ako aj výber jednotlivých celkov, ktoré by mohli byť sfúzované.

Napriek pomerne obmedzenému množstvu informácií z rokovaní, boli čoskoro známe dve dôležité črty pri formovaní návrhu nového ministerstva. Po prvé, že tento úrad ďaleko predčí čo do rozsahu Liebermanovu predstavu ministerstva, pretože skupina okolo prezidenta prezentovala svoje úvahy o začlenení FBI, Národnej správy letectva a ATF pod toto ministerstvo (od týchto zámerov sa však neskôr odstúpilo). Po druhé, vznikajúce ministerstvo malo slúžiť ako ukážka pružnosti v prezidentskom riadení štátnych úradníkov.<sup>15</sup>

Výsledný 35 stranový návrh zákona, s ktorým George Bush oficiálne predstúpil pred verejnosť 7. júna 2002, predpokladal založenie štyroch hlavných riaditeľstiev, ktoré by tvorili jadro ministerstva:

---

<sup>14</sup> Dara K. Cohen et al: Crisis Bureaucracy: Homeland Security and the Political Design of Legal Mandates, Stanford Law Review, 12/2006, str. 688

<sup>15</sup> Douglas A. Brook, Cynthia L. King: Civil Service Reform as National Security: The Homeland Security Act of 2002, Public Administration Review, 3/2007, str.401



- Riaditeľstvo ochrany hraníc a bezpečnosti prepravy
- Riaditeľstvo informačných analýz a správy infraštruktúry
- Riaditeľstvo pre vedu a technológie
- Riaditeľstvo pre otázky pripravenosti a krízového manažmentu

Ďalej mal výrazne posilniť prezidentove právomoci, pretože mu umožňoval:

- vymenovať niekoľkých pomocných ministrov bez potreby súhlasu Senátu
- prerozdeľovať dotácie medzi jednotlivými útvarmi Ministerstva
- pomocou politických nominantov riadiť kariérnych zamestnancov bezpečnostných zložiek a vytvoriť tak nový systém spolupráce medzi štátnymi agentúrami

Tento návrh počítal so zlúčením 22 agentúr (resp. ich častí) napriek tomu, že činnosť len okrajovo súvisela s definíciou vnútornou bezpečnosti v najširšom slova zmysle. Príkladom je oddelenie Colnej správy zaoberajúce sa výberom ciel a zahraničným obchodom, oddelenie morského prostredia Pobrežnej stráže, či poľnohospodársky regulačný orgán Inšpekcia zdravia zvierat a rastlín (Animal and Plant Health Inspection Service). Bol značne rozdielny aj od návrhu Republikánskeho reprezentanta Maca Thornberryho, ktorý predložil ešte pred septembrovými udalosťami v marci 2001, a ktorým sa mala zlúčiť Správa ciel, FEMA, pobrežná a hraničná stráž do jedného ministerstva. Vôbec nezahŕňal tajné služby, APHIS, vyšetrovacie a kontrolné útvary Imigračného úradu, či útvary súvisiace s kontrolou zdravia. Prezidentov návrh prepájal širokú škálu zaužívaných právomocí s novými funkciami pracovníkov v oblasti vnútornej bezpečnosti, takže sa logicky vynárala otázka, akým spôsobom sa budú robiť prijateľné kompromisy medzi jednotlivými celkami.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Dara K. Cohen et al: Crisis Bureaucracy: Homeland Security and the Political Design of Legal Mandates, Stanford Law Review, 12/2006, str. 691

### 3.3.1. Faktory vplývajúce na nový postoj prezidenta

Rozhodnutie administratívy na vyvinutie tohto plánu sa nezrodilo v politickom vákuu. Niekoľko faktorov pripomenulo Bielemu Domu, že by mohol politicky doplatiť, ak by sa pokračovalo v oponovaní vytvorenia nového ministerstva v čase pretrvávajúcej krízy.

Krízu možno označiť za situáciu vnímanú verejnosťou ako exogénny šok, ktorý vedie k zvýšeniu verejného dopytu po politickej zmene v určitej oblasti, čiže ide o situáciu, v ktorej je pre politikov profesionálne nevýhodné sa ňou nezaoberať. Politická kríza má tri spolu súvisiace efekty, ktoré ovplyvňujú tvorenie sústavy úradov a ich štruktúry:

- 1) Predpokladá omnoho zvýšenú pozornosť verejnosti. Aj keď verejnosť nie je schopná sledovať všetky podrobnosti, jej zvýšený záujem vyvíja tlak na politických predstaviteľov, aby sa riešením príčin problému vážne zaoberali.
- 2) V dôsledku veľkej pozornosti verejnosti, záujmové skupiny často prichádzajú o časť moci chrániť svoje ciele. Verejní činitelia môžu totiž vplyvom krízy prehodnotiť svoje postoje a tým zmeniť svoj prístup k záujmovým skupinám prevládajúcich v tej oblasti politiky, ktorá súvisí so vzniknutou krízou. Tak sa v niektorých prípadoch dostávajú do popredia nové záujmové skupiny.
- 3) Kríza predstavuje oveľa vyšší stupeň naliehavosti než iné oblasti politiky a politici musia konať rýchlo. Ak tak nespravia, vystavujú sa riziku volebného neúspechu, pretože môžu byť vnímaní ako neschopní reagovať na krízovú situáciu včas.<sup>17</sup>

Hore uvedené efekty sú najčastejšie spájané s osobou prezidenta, ktorý je vnímaný ako prvý muž krajiny. Ich dôsledkom je, že v rámci reakcie na krízu dochádza k časovo obmedzenej diskusii. Keďže verejnosť požaduje rýchle riešenia, avšak nemôže rozumieť podrobnostiam alebo hlbším súvislostiam všetkých inštitucionálnych zmien, zvolených zástupcov láka konať veľmi rýchlo, aby tým mohli demonštrovať svoju schopnosť rýchlej reakcie v prípade nutnosti, aj keď ich návrhy bývajú do veľkej miery neuvážené.

---

<sup>17</sup> Dara K. Cohen et al: Crisis Bureaucracy: Homeland Security and the Political Design of Legal Mandates, Stanford Law Review, 12/2006, str. 707-708

Zamestnanci oddelenia pre legislatívne záležitosti dokumentovali rastúcu podporu pre toto posilnenie medzi zákonodarcami. Otázky bezpečnosti boli naďalej v pozornosti verejnosti, obzvlášť berúc na vedomie, že by boli zriadené kongresové vypočúvania na vyšetrovanie útokov, vytvorenie predpokladalo riziko opozície voči novému oddeleniu spolu s nezávislou komisiou, idúc do kongresových volieb v polovici volebného obdobia.

Téma vytvorenia nového ministerstva mala mimoriadny politicky význam vďaka svojej príťažlivosti proti doteraz (na pohľad) latentnému postoj k riešeniu situácie, napriek nožnej povrchnosti jej nastolenia.

### **3.3.2. Vplyv výborov na legislatívny proces**

Členovia senátneho Výboru pre vládne záležitosti sa k návrhu stavali rôzne. Naklonení mu boli najmä tí, ktorí by jeho prijatím mali takmer istý nárast prestíže a vplyvu, ak by podľa ich očakávania prešla časť právomoci nového ministerstva a nich (a ich podriadených). Niektorí dokonca žiadali premenovanie výboru na Výbor pre vnútornú bezpečnosť a vládne záležitosti. Naopak, tvrdé jadro opozície predstavovali tí zástupcovia, ktorých kompetencie mali byť zrušené, prípadne obmedzené alebo tých, ktorí videli možnosť svojho rastu práve v kritike a bránení podstatným zmenám v usporiadaní štátnej správy v prezidentskom návrhu.

Takisto medzi ostatnými zákonodarcami boli takí, ktorých postoj závisel od toho, či sedeli vo výboroch, ktoré mohli vďaka novej legislatíve nadobudnúť nové právomoci, alebo takí, ktoré mali o svoje súčasné prísť i tí, ktorí posudzovali jednotlivé návrhy berúc do úvahy vznik potenciálnych príležitostí na priblíženie k vlastným politickým zámerom.

S neustále stúpajúcim počtom podporovateľov prezidentovej myšlienky zriadiť toto ministerstvo sa rozvinula intenzívna debata o jeho konečnej podobe. Predseda Snemovne Dennis Hastert zorganizoval tento proces hodnotenia nového zákona do dvoch fáz. Desiatka výborov s určitými právomocami nad jednotlivými aspektmi vnútornej bezpečnosti posudzovala tento návrh zákona, no ich hlasy sa brali len za

poradné. Hastert medzitým zostavil Výberovú komisiu vnútornej bezpečnosti, ktorá sa skladala z väčšiny predsedov súčasných výborov dozorujúcich vnútornú bezpečnosť, aby dokončili posledné úpravy na prezidentskej verzii.<sup>18</sup>

Tento krok bol pochopiteľný: v Snemovni reprezentantov aj v Senáte je vždy minimálne jeden výbor, ktorý sa zaoberá určitou oblasťou verejného záujmu. Každý z nich usiluje o presadzovanie svojich postojov, čím sa vytvára priestor na rozpory medzi výbormi oboch komôr pri tvorbe zákonov.

Žiarivým príkladom tohto trendu je prejednávanie legislatívy, ktorá mala v 80. rokoch minulého storočia zastaviť krízu nerovnováhy úspor a úverov. Senát aj Snemovňa schválili svoje verzie návrhu zákona, pričom obe, hoci mali riešiť stále narastajúci problém úspor a úverov, by nakoniec pripravili daňových poplatníkov o stovky miliónov dolárov. Návrhy mali veľmi podobný koncept, avšak v konkrétnych ustanoveniach sa rozchádzali. Ani po zdĺhavých rokovaníach sa kompromis nenašiel, pretože zástupcovia jednotlivých komôr neboli ochotní ustúpiť v sporných bodoch a tento zákon bol nadobro odložený.<sup>19</sup>

Okrem toho to často býva tak, že existujú ďalšie výbory v rámci každej komory Kongresu, ktoré majú kontrolné právomoci nad jednotlivými sférami objektu ostatných výborov. V prípade prejednávania zásadných legislatívnych zmien sa preto členovia každého výboru snažia zabrániť oslabeniu svojho vplyvu na danú problematiku, čo smeruje ku konfliktu medzi výbormi v rámci komory. Môže dochádzať k úsiliu členov konkrétnych výborov o rozšírenie svojej autority aj na úkor ostatných výborov napríklad vtedy, keď verejnemu záujmu začne dominovať oblasť, ktorá bola do tohto momentu akoby v úzadí a zatiaľ nie je zasadená do určitého kompetenčného rámca, čo vyvolá súperenie medzi členmi jednotlivých výborov o rozšírenie svojich právomocí v tomto rezorte.

Pred vypuknutím veľkej ropnej krízy bola energetika relatívne malým rezortom. Avšak v roku 1973 sa stala zrazu dôležitým bodom národného záujmu. V rámci Senátu aj

---

<sup>18</sup> Douglas A. Brook, Cynthia L. King: Civil Service Reform as National Security: The Homeland Security Act of 2002, *Public Administration Review*, 3/2007, str.401

<sup>19</sup> Dara K. Cohen et al: Crisis Bureaucracy: Homeland Security and the Political Design of Legal Mandates, *Stanford Law Review*, 12/2006, str. 705

Snemovne sa veľa výborov snažilo o získanie čiastkovej kontroly v tejto problematike. Tieto vyjednávania o tom, ako budú rozdelené právomoci medzi výbormi jednotlivých komôr oneskorilo prijatie efektívneho riešenia o niekoľko rokov. Séria zákonov bola prijatá až v roku 1977.<sup>20</sup>

Z toho vyplýva, že ak by sa rozhodovanie o jednotlivých častiach zákona ponechalo len na jednotlivé existujúce výbory, zrejme by zamietli zásadnú reorganizáciu ako ju prezident oficiálne predstavil a ktorej podpora verejnosti mala stúpajúcu tendenciu. Naopak, keby Hastert jednal iba s vybranými ľuďmi v novovytvorenej komisii, ostatní členovia výborov by konečný výsledok pravdepodobne nepodporili.

Jednotlivé výbory a podvýbory Kongresu sú intenzívne zapojené do dozerania na výkon úradov a uskutočňovaní úloh, ktorými sú zo zákona poverené. Na určitom stupni tieto inštitúcie spolupracujú, v prípade komplexnejších politických problémov ako je životné prostredie alebo energetika, sú súbory úloh a kompetencií rozdelené medzi viaceré úrady a dozor je taktiež rozptýlený medzi niekoľkými výbormi a podvýbormi. Pretože rôzne podvýbory majú rôzne záujmy, presadzujú smerovanie realizácie politiky v duchu svojich cieľov. Neprekáža to, ak ide o úplne nezávislé sféry politiky, no v prípade, že dôjde ich k stretu, čo je bežné napríklad pri jednaní o rozpočte, nezlúčiteľné pohľady jednotlivých výborov a podvýborov môže vytvárať nezanedbateľné problémy.

Stupeň efektívnosti byrokratickej reorganizácie závisí do určitej miery aj od toho, či zároveň prebehne aj paralelná reorganizácia na úrovni výborov Kongresu. Ak sa dvom (či viac) výborom s odlišnými prioritami ponechajú kompetencie nad jednotlivými činnosťami novo vzniknutého úradu, táto skutočnosť sa stane istou prekážkou koordinácie – každý výbor z vlastnými záujmami bude svojim dielom právomocí vyvíjať tlak vedenie úradu v súlade s jeho cieľmi.

Aj pri tvorbe zákona o národnej bezpečnosti bolo pripomienkové konanie vystavené enormnému záujmu zo strany výborov, v ktorých sa očakávali zmeny právomocí.

---

<sup>20</sup> Dara K. Cohen et al: Crisis Bureaucracy: Homeland Security and the Political Design of Legal Mandates, Stanford Law Review, 12/2006, str. 705

Členovia každého výboru čelia základnej dileme: síce všetci súhlasia so zvyšovaní efektivity práce štátnych úradníkov, avšak súčasne vyzdvihujú prínosy vlastného pôsobenia na daný úrad ako celok a tak presadzujú variant, podľa ktorého by v novej štruktúre došlo k rozšíreniu práve kompetencií práve ich výboru.

Napríklad Právny výbor (Committee of Justice) hlasoval za presunúť tajných služieb pod Ministerstvo spravodlivosti, v rámci ktorého má svoje právomoci, miesto aby spadali pod nové ministerstvo vnútornej bezpečnosti. Takisto výbory dopravy sa snažili zabrániť tomu, aby Ministerstvu vnútornej bezpečnosti patrila nová Správa bezpečnosti dopravy a Výbor energetiky a obchodu sa zase snažil zabrániť presunu kontroly jadrovej bezpečnosti a s ňou spojených funkcií<sup>21</sup>.

Veľa zákonodarcov tiež usilovalo o obmedzenie niektorých navrhovaných prezidentových právomocí, hlavne možnosť menovať pomocných ministrov bez toho, aby toto rozhodnutie bolo podmienené súhlasom Senátu.

Hoci prvý stupeň pripomienkového konania mal zdanlivo len symbolický význam, keďže posledné slovo mala Výberová komisia, výsledky týchto jednaní poslúžili ako podnety pre vedúcich predstaviteľov, ktorí boli zástancovia reorganizácie. Vedenie Snemovne reprezentantov sa prikláňalo k prezidentovej predstave o reorganizácii. Avšak mnoho Reprezentantov bolo dosť ostražitých v súvislosti s masívnou redistribúciou moci v rámci štátnej správy. Tieto pripomienky tak umožnili odhaliť, aký rozsah pripravovaných zmien je politicky najpriechodnejší a ktoré zmeny skôr nie. Výberová komisia preto mohla pri svojom rozhodovaní zobrať do úvahy tieto stanoviská a zakomponovať ich do značnej miery do finálnej verzie, či hľadať cesty na isté okresanie sporných bodov.

Hotovú predlohu Zákona o vnútornej bezpečnosti (Homeland Security Act) predstavila Výberová komisia 19. júla 2002, ktorá sa stala podkladom pre definitívny návrh zákona, ktorý bol 26. júla 2002 schválený Snemovňou, ktorá bola ovládaná

---

<sup>21</sup> Dara K. Cohen et al: Crisis Bureaucracy: Homeland Security and the Political Design of Legal Mandates, Stanford Law Review, 12/2006, str. 695

Republikánskou stranou, v pomere 295:132. Stranícke rozloženie Senátu však predznamenávalo značný konflikt pri schvaľovaní.<sup>22</sup>

Pri vytváraní novej byrokratickej štruktúry sú obe najsilnejšie politické strany motivované využiť legislatívny proces na presadenie volebných sľubov svojich členov na úkor konkurentov. Silnejšia strana v Kongrese je v tomto smere obvykle vo výhode najmä v prípade, že ide tému, ktorá sa teší veľkému záujmu verejnosti. Keďže voliči zriedka kedy sledujú, resp. rozumejú problému do hĺbky, väčšinová strana má tendenciu pridávať radikálne body do populárnej legislatívy s cieľom oslabiť opozíciu. Často tak robia v úsilí vyprovokovať menšinovú stranu k ráznym námietkam či bráneniam napredovaniu legislatívneho procesu kvôli týmto prvkom. Široká verejnosť nie je obvykle schopná zaznamenať tieto nuansy a vníma opozíciu ako prekážku prijatia potrebnej legislatívy. To môže byť rozhodujúcou predvolebnou témou proti opozičnému súperovi.

Od zverejnenia prezidentovho úmyslu vytvoriť Ministerstvo vnútornej bezpečnosti sa postupom času začal do úzadia dostávať fakt, že myšlienka nového superúradu vzišla pôvodne z radov Demokratov, proti čomu vehementne vystupoval Senátor Lieberman a snažil sa znovu chopiť iniciatívy.

Koncom júla schválil Senátny Výbor pre vládne záležitosti ním predloženú verziu zákona o vnútornej bezpečnosti s takými ustanoveniami ohľadne nového usporiadania štátnej správy, ktoré boli pre demokratických zástupcov viac prijateľné a taktiež s návrhom, aby Úrad vnútornej bezpečnosti spadajúci pod Biely dom bol pretransformovaný na Úrad boja proti terorizmu a aby tento nový útvar podliehal Senátu. Lieberman a jeho stúpenci sa takto snažili nahradiť návrh, ktorý dorazil schválený Snemovňou. No senátor Phil Gramm predlžoval prijatie uznesenia, aby obmedzil diskusiu. Nakoniec Demokratom nebolo umožnené prijať uznesenie aby presadili voľbu o ich vybratej verzii. Touto obštrukciou sa zabránilo hlasovaniu o nimi uprednostňovanom návrhu, čo by vysoko pravdepodobne bolo spustilo ďalšie jednania medzi oboma komorami na tému nového ministerstva.

---

<sup>22</sup> Douglas A. Brook, Cynthia L. King: Civil Service Reform as National Security: The Homeland Security Act of 2002, Public Administration Review, 3/2007, str.402

Demokrati však nemali vôľu zľavovať zo svojich požiadaviek ohľadne obsahu diskutovaného zákona. A tak do Senátnych volieb sa v senáte nepodarilo presadiť zákon v podobe, ako ho navrhoval prezident a schválila Snemovňa reprezentantov, ovládaná Republikánskou stranou. Iróniou osudu je, Demokrati boli následne obviňovaní z bránenia vytvorenia ministerstva, hoci mali veľkú zásluhu na tom, že prezident začal takúto možnosť vôbec zvažovať.<sup>23</sup>

Senát napokon zákon s menšími dodatkami schválil 19. novembra 2002 v pomere 90:9 a následne Snemovňa 22. novembra 2002, a tak chýbal už len podpis prezidenta.<sup>24</sup>

### 3.4. Výsledná podoba prijatého zákona

25. novembra 2002 podpísal George W. Bush prijatý zákon, ktorý bol omnoho podrobnejší ako Biely dom pôvodne zamýšľal. Detaily odrážali zdĺhavé vyjednávania, ktoré viedol prezident s oboma komorami Kongresu. Na prvý pohľad hotový zákon predpokladal vytvorenie ministerstva v celku podobnému tomu, ako o tom kedysi hovoril prezident. V súlade s jeho predstavou, základné funkcie Ministerstva boli rozložené medzi štyri riaditeľstvá, ktorých predmet činnosti je:

- Riaditeľstvo pohraničnej a prepravnej bezpečnosti
  - ✓ Americká colná správa (pôvodne Ministerstvo financií)
  - ✓ Časť Prísluhovalskej služby a služby pre udeľovanie občianstva (Ministerstvo Spravodlivosti)
  - ✓ Federálna bezpečnostná služba
  - ✓ Správa bezpečnosti dopravy (Ministerstvo dopravy)
  - ✓ Národné školiace centrum pre vymáhanie práva (Ministerstvo financií)
  - ✓ Časť Inšpekčnej služby zdravia zvierat a rastlín (Ministerstvo poľnohospodárstva)
  - ✓ Úrad pre vnútornú pohotovosť (Ministerstvo spravodlivosti)

---

<sup>23</sup> Richard A. Clarke: Strategie války proti terorismu, Alfa publishing 2005, str. 235

<sup>24</sup> Douglas A. Brook, Cynthia L. King: Civil Service Reform as National Security: The Homeland Security Act of 2002, Public Administration Review, 3/2007, str.402



- Riaditeľstvo spravodajských služieb a ochrany infraštruktúry
  - ✓ Národná agentúra pre krízový manažment
  - ✓ Strategické štátne zásoby a štátny zdravotný systém pre katastrofy (Ministerstvo zdravotníctva)
  - ✓ Tím pre stav nukleárneho incidentu (Ministerstvo energetiky)
  - ✓ Domáce pohotovostné jednotky (Ministerstvo spravodlivosti)
  - ✓ Úrad národnej domácej pohotovosti (FBI)
  
- Riaditeľstvo pre vedu a technológie
  - ✓ CBRN programy prostriedkov obrany (Ministerstvo Energetiky)
  - ✓ Laboratórium na meranie hodnôt životného prostredia (Ministerstvo Energetiky)
  - ✓ Národné centrum analýzy BW programov (Ministerstvo obrany)
  
- pohotovosť
  - ✓ Federálny počítačový systém riadenia pre prípad incidentov
  - ✓ Národný komunikačný systém (Ministerstvo obrany)
  - ✓ Centrum národnej ochrany infraštruktúry (FBI)
  - ✓ Program bezpečnosti a záruky energií (Ministerstvo energetiky)

### **3.5. Rozdiely medzi vládnym návrhom a schváleným Zákonom o vnútornej bezpečnosti**

Nie všetky agentúry, o ktorých premiestnení uvažovala pracovná skupina okolo Georgea Busha a Toma Ridgea, boli nakoniec začlenené do Ministerstva pre vnútornú bezpečnosť. Rozľahlý rezort však aj tak zahŕňa takmer každý objekt, ktorý prezident navrhoval presunúť pod Ministerstvo.

Napriek relatívnemu úspechu Bieleho domu, siahodlhé vyjednávania na pôde Kongresu zaviedli viacero dôležitých zmien. Prijatý zákon totiž obsahoval takmer dvesto samostatných legislatívnych návrhov oproti prezidentského originálu, ktorý ich mal

sotva 50, týkajúce sa predovšetkým organizačnej štruktúry štyroch horeuvedených riaditeľstiev.<sup>25</sup> Tento nepomer poukazuje na zložitosť tohto zákona.

Na rozdiel od pôvodného návrhu zákona, vo výslednej verzii nedošlo k posilneniu prezidentských právomocí vo viacerých bodoch. Napriek jednotnej republikánskej vláde, neumožnil zákon Bielemu domu priamu kontrolu nad načasovaním presunu úradov, prerozdelenie dotácií medzi rozličné úrady ani vymenovať pomocných ministrov bez súhlasu Senátu. Zákon o národnej bezpečnosti ďalej ukladal vytvoriť výskumné ústavy a špičkové odborné centrá so zameraním na mimoriadne rozsiahle koncepty vnútornej bezpečnosti, napr. pri vyvíjaní nových technológií na vybavenie väzníc.<sup>26</sup>

Okrem toho sa zákonodarnému zboru podarilo rozšíriť znenie zákona o ďalšie ciele, z ktorých mnohé boli zamýšľané ako návrhy v samostatnom legislatívnom konaní. Napríklad, aj keď ministerstvo spravodlivosti prakticky stratilo všetky právomoci v otázkach imigrácie, získalo väčšinu tých, ktorými disponoval Úrad pre alkohol, tabak a strelné zbrane Ministerstva financií,<sup>27</sup> piloti dostali právo byť ozbrojení a Ministerstvo pre vnútornú bezpečnosť dostalo riadiace právomoci na ochranu výrobcov tzv. „protiteroristických“ technológií.<sup>28</sup>

Všetky tieto skutočnosti poukazujú na pozoruhodné javy, ktoré pretrvávali počas celej doby procesu vyjednávania o zákone a spočívali v tom, že zákonodarcovia:

- 1) podporovali pridelenie rozsiahlych právomocí ohľadne riadenia a kontroly budúcemu ministrovi vnútornej bezpečnosti, no na druhej strane neboli príliš naklonení rozširovaniu právomocí prezidenta
- 2) ukázali určitý záujem na vytvorení kanálov pre transfer federálnych peňazí vybraným regiónom či odvetviam

---

<sup>25</sup> Dara K. Cohen et al: Crisis Bureaucracy: Homeland Security and the Political Design of Legal Mandates, Stanford Law Review, 12/2006, str. 714

<sup>26</sup> Homeland Security Act, § 507

<sup>27</sup> Homeland Security Act, § 451 – 456, § 1111 – 1115

<sup>28</sup> Homeland Security Act, § 1201 – 1203

- 3) využili narýchlo prijímaný Zákon o vnútornej bezpečnosti na presadenie individuálnych legislatívnych projektov, čím sa im podarilo vyslať žiadaný signál verejnosti
- 4) pri schvaľovaní presunu veľkej väčšiny úradov sa sústredili v značnej miere na ich funkcie súvisiace s vnútornou bezpečnosťou, ale ďalším ich funkciami iného charakteru bol venovaný minimálny priestor
- 5) nepristúpili k nijakým zmenám v rámci organizácie Kongresu.<sup>29</sup>

Hoci v § 1503 Zákona o vnútornej bezpečnosti sa píše, že v každá komora by mala zhodnotiť štruktúru svojich výborov vzhľadom na presun zodpovednosti a právomoci v exekutive po založení ministerstva, zákon priamo nevyžaduje nejaké konkrétne zmeny. Takže kým desaťtisíce vládnych zamestnancov si privykalo na svoje nové pozície na ministerstve, ich kongresový dohľad neprešiel v podstate žiadnou zásadnou štrukturálnou zmenou.

Popri rozšírených právomociach senátneho Výboru pre vnútornú bezpečnosť a vládne záležitosti, si značnú časť dozorujúcich funkcií udržal aj Justičný výbor, Výbor pre ozbrojené zložky a Výbor pre financie. V Snemovni reprezentantov bol výborový dohľad ešte viac rozptýlený<sup>30</sup>.

Do čela ministerstva bol menovaný Tom Ridge, ktorý spočiatku nebol príliš naklonený prijať tento post, nakoľko po rokoch strávených v kresle guvernéra bol skúseným politikom, nie však manažérom či bezpečnostným expertom. Na naliehanie prezidenta Busha sa funkcie ujal.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Dara K. Cohen et al: Crisis Bureaucracy: Homeland Security and the Political Design of Legal Mandates, Stanford Law Review, 12/2006, str. 717

<sup>30</sup> Práca ministerstva vnútornej bezpečnosti bola pod kontrolou desiatok výborov a podvýborov. Od januára do júna 2004 boli predstavitelia ministerstva predvolaní na 126 pojednávaní Minister Ridge uviedol, že on osobne bol predvolaný osemdesiatimi výbormi či podvýbormi.

<sup>31</sup> Richard A. Clarke: Strategie války proti terorismu, Praha: Alfa publishing 2005, str. 234

### 3.6. Štruktúra Ministerstva pre vnútornú bezpečnosť

#### 3.6.1. Riaditeľstvo národnej ochrany a plánovania (Directorate for National Protection and Programs)

Má za cieľ uskutočňovať poslanie ministerstva v oblasti redukcie rizika narušenia bezpečnosti. Jeho divíziami sú:

- úrad počítačovej ochrany a komunikácií zabezpečuje pružnosť a spoľahlivosť národnej počítačovej a komunikačnej infraštruktúry v spolupráci s verejným aj súkromným sektorom, vrátane medzinárodných partnerov. Zvlášť sa zameriava na riešenie katastrofických udalostí, pri ktorých by mohlo prísť k narušeniu či ochromeniu siete národných systémov informačných technológií.
- Úrad na ochranu infraštruktúry riadi činnosti vedúce k eliminácii rizika na kritických úsekoch infraštruktúry a kľúčových zdrojov vystavených potenciálnym teroristickým činom. DHS tým usiluje o zvýšenie stupňa pripravenosti čeliť a promptne sa vysporiadať s prírodnými katastrofami, útokmi či inými stavmi núdze a pomáha tým štátnym, lokálnym, teritoriálnym ako aj federálnej vláde, ďalej privátnemu sektoru a medzinárodným celkom poskytovaním informácií a operatívnou podporou v prípade možnej hrozby. Je zameraný na vodné priehrady, jadrové, chemické a obchodné zariadenia a pohotovostné jednotky. Má zvláštne poverenie na reguláciu vysoko rizikových odvetví chemického priemyslu.
- Úrad pre medzivládne programy napomáha integrovať celonárodný postup v otázkach vnútornej bezpečnosti koordinovaním a podporou súčinnosti federálnej vlády s vládami na štátnej, lokálnej a teritoriálnej úrovni. Jeho náplňou je komunikovanie odborníkov z ministerstva s expertmi vlád jednotlivých štátov a nepretržité zaznamenávanie rozličných bilaterálnych dohovorov v rámci Ministerstva. Hlavným cieľom je poskytovať včasné a hodnotné konzultácie svojim štátnym, lokálnym a teritoriálnym partnerom.
- Úrad riadenia rizika a jeho analýzy vedie naplneniu zámeru ministerstva vytvoriť komplexnú sústavu k tímom, ktoré by venovali rozboru celej škále rizík vnútornej bezpečnosti. Má vyvinúť a ustanoviť konzistentný,

štandardizujúci prístup k hodnoteniu rizika, ktorý umožní ministerstvu odborné posudzovanie rizika všetkých zložiek a vonkajších účastníkov skúmanej situácie a zabezpečiť programy, ktoré merateľne znížia riziko v krajine.<sup>32</sup>

### **3.6.2. Riaditeľstvo pre vedu a technológie (Directorate for Science and Technology)**

Je predovšetkým zariadením pre výskum a vývoj. Zásobuje verejných činiteľov na všetkých úrovniach technológiami, kvalifikáciou a ďalšími prostriedkami na ochranu územia Spojených štátov. Prispieva k udržaniu prvenstva USA vo vede a výskume<sup>33</sup>

### **3.6.3. Riaditeľstvo manažmentu (Directorate for Management)**

Spravuje rozpočet, dotácie, výdavky, účtovníctvo, poskytovanie služieb štátu, ľudské zdroje, majetok, vybavenie ministerstva a ostatné materiálne zdroje. Dohliada na efektívnosť práce jednotlivých zložiek ministerstva a úroveň komunikácie medzi nimi a vládnymi, resp. nevládnymi organizáciami ako aj medzi sebou navzájom.<sup>34</sup>

### **3.6.4. Riaditeľstvo pre ochranu hraníc a bezpečnosť prepravy (Border and Transportation Security Directorate)**

Jeho úlohou je vytváranie politiky a zabezpečenie plynulosti všetkých činností vedúcich k posilneniu ochrany hraníc a bezpečnosti prepravy, a to predovšetkým koordináciou úradov zodpovedných za colnú a imigračnú politiku, Správy bezpečnosti prepravy, pobrežnej stráže, tajnej služby a národného školiaceho centra.<sup>35</sup>

### **3.6.5. Výkonný úrad Spojených štátov pre prísťahovalectvo a clá (US Immigration and Customs Enforcement)**

Je najväčším útvarom vyšetrovania ministerstva pre vnútornú bezpečnosť, je zodpovedný za identifikáciu a odstránenie slabín v ochrane infraštruktúry, prepravy a štátnych hraníc. Jeho divízie vypracovávajú nové investigatívne prístupy a poskytujú služby všetkým zložkám vymáhania práva na federálnej aj lokálnej úrovni.

<sup>32</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial\\_0794.shtm](http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial_0794.shtm)

<sup>33</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial\\_0530.shtm](http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial_0530.shtm)

<sup>34</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial\\_0096.shtm](http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial_0096.shtm)

<sup>35</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY\\_2005\\_BIB\\_4.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY_2005_BIB_4.pdf), str. 16

- Divízia vzťahov s Kongresom prezentuje základné hodnoty a ciele vzájomnej spolupráce ministerstva vnútornej bezpečnosti a Kongresu zapracovaním návrhov a iniciatív z jeho prostredia do národných bezpečnostných programov.
- Divízia pre zadržanie a deportáciu má za úlohu dohliadať na uplatňovania imigračných zákonov v prípade osôb podozrivých z nelegálneho prekročenia štátnych hraníc počnúc ich väzbou a po právoplatnom rozhodnutí príslušných orgánov ich vyhostením končiac
- Divízia federálnych bezpečnostných služieb je zodpovedná za udržiavanie bezpečnostných opatrení prostredia, v ktorom národné agentúry vykonávajú svoju činnosť. Zamestnanci tejto divízie skúmajú potenciálne hrozby v interiéroch vyše 8800 federálnych zariadení rozmiestnených po celej krajine. Uniformovaní pracovníci a špeciálni agenti vedú vyšetrovanie, preverujú podozrenia na spáchanie kriminálneho činu a asistujú pri vytváraní plánov núdze pre zamestnancov. Všetky federálne objekty sa podrobujú pravidelnej kontrole tejto divízie, pri ktorej sú vypočutí všetci predstavitelia danej inštitúcie a posudzované všetky spravodajské informácie a kriminalistické štatistiky tejto oblasti, na základe čoho dochádza prehodnoteniu (alebo ponechaniu) doterajšieho stupňa ochrany.
- Divízia spravodajských služieb sa zameriava na získavanie a analyzovanie informácií z rozličných zdrojov, pričom stredobodom jej záujmu sú dáta spojené s pohybom osôb, peňazí a statkov cez hranice Spojených štátov ako aj na ich území.
- Úrad najvyššieho právneho poradcu poskytuje právne poradenstvo, služby a školenia predstaviteľom súdnictva na všetkých stupňoch.
- Divízia pre kontrolu dodržovania právomocí vyšetroje podozrenia zo zneužitia právomocí verejného činiteľa zamestnancami Colnej správy a Hraničnej stráže. Ďalej hodnotí efektivitu práce úradu vzhľadom na jeho zákonom stanovené funkcie.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> <http://www.ice.gov/about/operations.htm>

### **3.6.6. Úrad pre imigráciu a udeľovanie štátneho občianstva (US Citizenship and Immigration Services)**

Tento úrad vznikol zlúčením niektorých útvarov Služieb pre imigráciu a udeľovanie štátneho občianstva a Colnou správy. Medzi jeho funkcie patrí rozhodovanie o povolení vstupu na územie Spojených štátov, resp. udelení amerického občianstva a formulovanie priorít a postupov imigračnej politiky USA.

### **3.6.7. Správa bezpečnosti prepravy (Transportation Security Administration)**

Chráni národné dopravné systémy a zabezpečuje plynulý pohyb osôb a komerčného nákladu. Zameriava sa na identifikáciu bezpečnostných rizík prepravy, ich hodnotenie a zavádzanie preventívnych opatrení proti potenciálnym nástrahám. Útvary krízového manažmentu je v neustálom spojení s predstaviteľmi samosprávy, spravodajskými agentúrami a ďalšími úradmi.<sup>37</sup>

### **3.6.8. Pobrežná stráž Spojených Štátov (US CoastGuard)**

Táto vojenská zložka ministerstva chráni americké verejné a ekonomické záujmy, ako i životné prostredie v štátnych prístavoch, riečnych tokoch, pozdĺž pobrežia a vo výsostných vodách USA.<sup>38</sup>

### **3.6.9. Tajná služba Spojených štátov (US Secret Service)**

Chráni prezidenta ako aj ostatných vysokých predstaviteľov štátu a vyšetroje trestné činy v oblasti financií, vrátane prania špinavých peňazí, podvodov finančných inštitúcií, ďalej počítačové podvody a počítačové útoky na národnú finančnú, bankovú a telekomunikačnú infraštruktúru.<sup>39</sup>

### **3.6.10. Národné školiace centrum (Federal Law Enforcement Training Center)**

Poskytuje školenia všetkým profesiám súvisiacich s vymáhaním práva pre dokonalejšie výkony a zvýšenie kvalifikácie.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY\\_2005\\_BIB\\_4.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY_2005_BIB_4.pdf), str. 28

<sup>38</sup> <http://www.uscg.mil/top/about/>

<sup>39</sup> [http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial\\_0530.shtml](http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial_0530.shtml)

<sup>40</sup> Dostupné na <http://www.dhs.gov/xabout/structure/index.shtml>

### 3.6.11. Úrad pre otázky zdravia (Office of Health Affairs)

Na čele stojí pomocný minister. Jeho divíziami sú:

- **Obrana proti biologickým zbraniam a zbraniam hromadného ničenia**, ktorá sa vedie prostredníctvom programov „Bioshield“ a „Biowatch“
- **Zdravotnícka pohotovosť** koordinuje vypracovávanie plány pre prípad nepredvídateľných situácií, medicínsku vybavenosť v prvej inštancii a riadenie podpory v prípade použitia zbraní hromadného ničenia
- **Doplnkový servis** poskytuje návody, štandardy a služby pre potreby zamestnaneckých programov ohľadne bezpečnosti práce a tiež medicínske služby pre pracovníkov ministerstva.<sup>41</sup>

### 3.6.12. Úrad pre politiku (Office of Policy)

Posiluje vnútornú bezpečnosť vyvíjaním stratégie, taktiky, a vytváraním dlhodobých plánov a programov s cieľom zefektívniť poslanie ministerstva. Premosťuje jednotlivé centrály mnohých bezpečnostných agentúr za účelom posilniť komunikáciu medzi zložkami slúžiacimi na ochranu vnútornej bezpečnosti, odstrániť duplicity a priviesť plán k jeho včasnému prevedeniu. Takisto spolupracuje so zahraničnými spojencami na zlepšovaní medzinárodnej spolupráce v oblasti imigračnej politiky, vízového režimu, bezpečnosti leteckej dopravy, ochrany hraníc ako aj na príprave školení v týchto oblastiach.<sup>42</sup>

### 3.6.13. Úrad spravodajských služieb a analýzy (Office of Intelligence and Analysis)

Zodpovedá za spracovanie informácií spravodajských služieb z rôznych zdrojov a identifikáciu súčasných a budúcich hrozieb pre Spojené štáty.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial\\_0880.shtm](http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial_0880.shtm)

<sup>42</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial\\_0870.shtm](http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial_0870.shtm)

<sup>43</sup> Dostupné na <http://www.dhs.gov/xabout/structure/index.shtm>



### **3.6.14. Úrad operatívnej koordinácie (Office of Operation Coordination)**

Má na starosť monitorovanie bezpečnosti Spojených štátov na dennej báze a koordináciu aktivít ministerstva v spolupráci s guvernérmi, poradcami pre vnútornú bezpečnosť a orgánmi činnými v trestnom konaní vo všetkých 50 štátoch Únie a najväčších amerických mestách. Určuje spoločný postup všetkých organizačných jednotiek.

Informácie sa zdieľajú a zlučujú na dennej báze medzi dvomi polovicami oddelenia, ktoré sa označujú ako “Výzvedná sekcia” a “Zabezpečujúca sekcia”. Obe polovice sú identické a fungujú vo vzájomnom prepojení, avšak každá má rozdielnu úroveň prístupu k informáciám. Výzvedná sekcia sa zameriava na vysoko utajované skutočnosti, ktoré následne analyzuje a hodnotí, do akej miery existuje reálna bezpečnostná hrozba v jednotlivých oblastiach spoločnosti. Zabezpečujúca sa zaoberá sledovaním protiteroristických aktivít v celej krajine. Tieto dve časti spolu vytvárajú celkový obraz o nástrahách terorizmu v celonárodnom rozsahu v akomkoľvek okamihu. Národné operačné centrum funguje 24 hodín denne 365 dní v roku.<sup>44</sup>

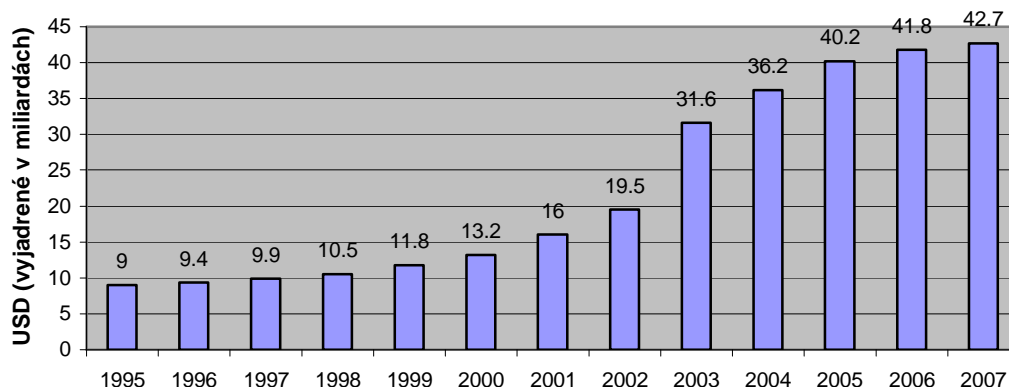
---

<sup>44</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial\\_0797.shtm](http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial_0797.shtm)

## 4. Hospodárenie Ministerstva pre vnútornú bezpečnosť

V 90. rokoch minulého storočia vynakladala vláda Spojených štátov okolo 10 miliárd USD zo štátneho rozpočtu na politiku spojenú s vnútornou bezpečnosťou. Od prijatia Zákona o vnútornej bezpečnosti sa objem finančných prostriedkov určených na túto problematiku niekoľkonásobne zvýšil (viď tabuľka). V tejto kapitole popíšem kľúčové oblasti, do ktorých plynú najväčšie čiastky z pridelených financií ako aj určité trendy v rozdeľovaní zdrojov pri naplňaní poslania Ministerstva pre vnútornú bezpečnosť.

**Financovanie vnútornej bezpečnosti zo štátneho rozpočtu v rokoch 1995 - 2007**



Zdroj: [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/homeland\\_security\\_book.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/homeland_security_book.pdf), <http://www.dhs.gov/xabout/budget/>

Prudký nárast financií bol dôsledkom prijatia Zákona o vnútornej bezpečnosti, vytvorenia Ministerstva pre vnútornú bezpečnosť a spustením realizácie Ridgeovej Národnej stratégie pre vnútornú bezpečnosť. Na základe tohto dlhodobého, časovo nijak neohraničeného plánu sa každoročne vytyčujú priority pre nasledujúce obdobie, na ktoré sa potom vynaloží významná časť prideleného rozpočtu.

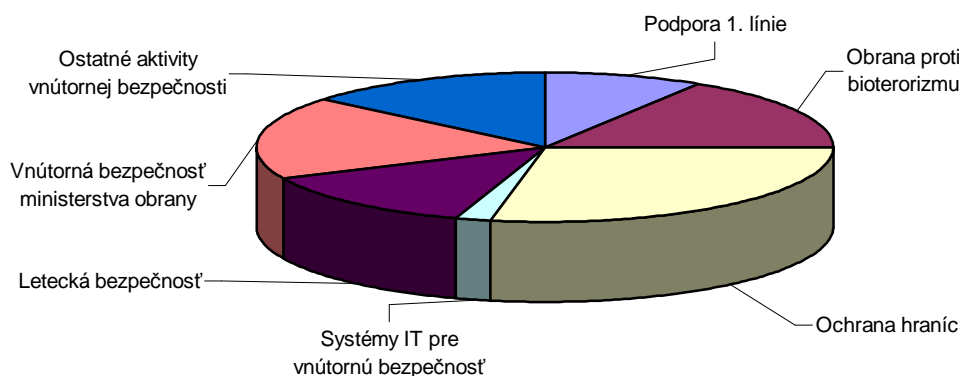
## 4.1. Rozpočet pre vnútornú bezpečnosť v roku 2003

V roku 2003 bolo pre potreby vnútornej bezpečnosti vyčlenených 31 miliárd USD. Nové ministerstvo začalo svoju činnosť k 1. marcu 2003. Prvý rozpočet určený špeciálne pre túto oblasť bol zostavovaný na základe údajov Výročných správ pre Kongres o boji proti terorizmu (*Annual Report to Congress on Combating Terrorism*), ktorú predkladá Úrad pre riadenie a rozpočet (Office of Management and Budget) počnúc rokom 1998.<sup>45</sup> Náklady na boj z terorizmom v zahraničí neboli zohľadnené, na druhej strane boli započítané náklady na ochranu hraníc, pobrežnú stráž či leteckú bezpečnosť. Vzhľadom na absenciu nového ministerstva v prvých dvoch mesiacoch roku 2003, započítala sa do rozpočtu aj časť nákladov ministerstva obrany.

Výsledná suma bola určená predovšetkým na:

- podporu tzv. pracovníkov prvej línie (First responders)
- obranu proti bioterorizmu (ovplyvnené Antraxovou aférou)
- ochranu hraníc

**Rozpočet pre vnútornú bezpečnosť na rok 2003**



Zdroj: [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/homeland\\_security\\_book.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/homeland_security_book.pdf), str. 9

### Podpora pracovníkom 1. línie

Pracovníkmi 1. línie sa rozumejú zamestnanci polície, požiarnej ochrany a zdravotnej pohotovosti na lokálnej úrovni. Na celom území Spojených štátov sú takmer 2 milióny pracovníkov 1. línie. V roku 2003 predstavovala čiastka z federálneho rozpočtu určená

<sup>45</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/homeland\\_security\\_book.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/homeland_security_book.pdf), str. 27

na ich činnosť 3,5 miliardy USD, čo predstavovalo viac než 10 násobný nárast oproti minulému roku.<sup>46</sup>

Z týchto prostriedkov bola hradená tvorba bezpečnostných plánov, nákup nových zariadení, školenia a cvičenia. Ďalej boli vynaložené na nadväzovanie kontaktov a vytváranie bezpečnostnej siete na lokálnej, štátnej a federálnej úrovni a na prehĺbovanie efektívnosti ich vzájomnej spolupráce. Koordináciou tohto procesu bola Agentúra pre krízový manažment (FEMA).

### **Ochrana proti bioterorizmu**

Vláda Spojených štátov schválila dlhodobú stratégiu v podobe nových investícií do zdravotného systému s cieľom udržiavania účinnej prevencie proti potenciálnym útokom biologickými zbraňami. V roku 2003 bolo na boj s bioterorizmom vyčlenených 5,9 miliárd USD, čo predstavuje vyše 300% nárast oproti roku 2002.<sup>47</sup>

Nové zdroje boli využité na:

- posilnenie komunikačných a informačných sietí medzi federálnymi a lokálnymi systémami zdravotnej starostlivosti a zvýšenie ich koordinácie, modernizáciu prístrojov a laboratórií vo verejných nemocniciach a vzdelávanie zdravotníckeho personálu v tejto oblasti. Na uvedené aktivity bolo určených 1,6 miliardy USD.
  
- rozšírenie Národných farmaceutických rezerv (National Pharmaceutical Stockpile) prostredníctvom programu BioShield – v roku 2002 mali k dispozícii antibiotiká, ktoré by postačili na liečbu 20 miliónov ľudí, ktorí by sa stali obeťami napr. antraxu. Vláda sa rozhodla v roku 2003 poskytnúť 650 miliónov USD na rozšírenie zásob, ktoré by slúžili pre prípad masívneho bioteroristického útoku.

---

<sup>46</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/homeland\\_security\\_book.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/homeland_security_book.pdf), str. 11

<sup>47</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/homeland\\_security\\_book.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/homeland_security_book.pdf), str. 12

- podporu vedy a výskumných programov pri vyvíjaní nových liečiv, vakcín a diagnostických testov:
  - Desať miliónov USD bolo vydaných na zloženie tímu epidemiologických expertov, ktorých úlohou je spolupráca s kolegami z iných krajín prostredníctvom vymieňania nových poznatkov, informácií o potenciálnych zdravotných hrozbách globálneho charakteru a spoločných výskumov.
  - 20 miliónov bolo poskytnutých Epidemiologickej informačnej službe (Epidemiological Intelligence Service)
  - 1,75 miliardy USD smerovalo do Národných inštitútov zdravia (National Institutes of Health) na vedenie výskumov poskytujúcich riešenia na niektoré špecifické operatívne problémy a konzultácie so súkromným sektorom, vzdelávacími inštitúciami a vládnyimi agentúrami o nástrahách bioterorizmu
  - Vyše 600 miliónov na rozvíjanie pátracích a monitorovacích technológií
  - 75 miliónov USD pre Agentúru na ochranu životného prostredia (Environmental Protection Agency) na vývoj nových metód dekontaminácie budov zasiahnutých biologickou zbraňou.<sup>48</sup>

### **Ochrana hraníc**

Na tento účel bolo v roku 2003 vyčlenených 11 miliárd dolárov, čo je o 2,2 miliardy viac než v predchádzajúcom roku. Colnej správe bol navýšený rozpočet o 619 miliónov na 2,3 miliardy USD pre potrebu prijatia 800 nových zamestnancov a zavedenia nových bezpečnostných technológií. Za rovnakým účelom bolo pridané aj Imigračnému úradu a to až 1,2 miliardy, čo znamenalo celkovú výšku 5,3 miliárd. Pobrežnej stráži vzrástli pridelené prostriedky o 282 miliónov na 2,9 miliardy USD.

## **4.2. Rozpočet Ministerstva pre vnútornú bezpečnosť pre rok 2004**

V tomto roku bol schválený vo výške 36,2 miliardy USD, čo znamenalo nárast o 7,4% oproti roku 2003. Tento krát už bola celá suma prerozdeľovaná prostredníctvom

---

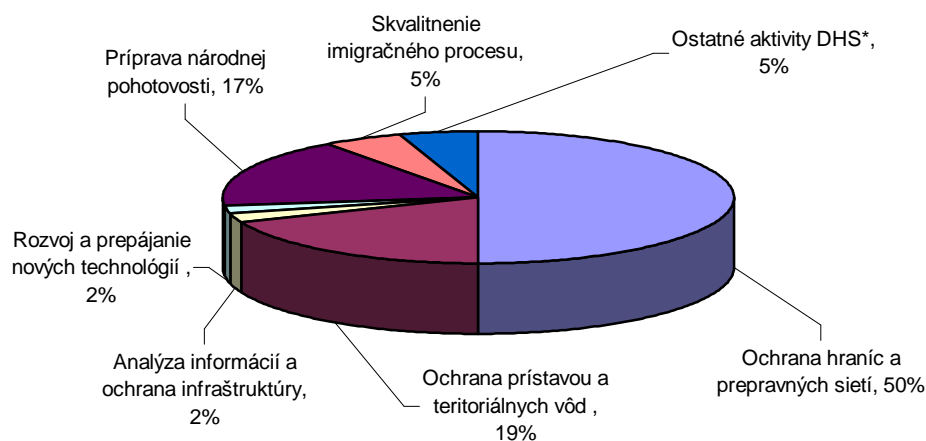
<sup>48</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/homeland\\_security\\_book.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/homeland_security_book.pdf), str. 14

Ministerstva pre vnútornú bezpečnosť (v roku 2003 čerpalo 18% rozpočtu Ministerstvo obrany).<sup>49</sup>

Pre rok 2004 boli za priority stanovené:

- ochrana hraníc a prepravných sietí
- ochrana prístavov a teritoriálnych vôd
- príprava národnej pohotovosti

Graf znázorňuje spôsob využitia finančných prostriedkov v danom roku:



Zdroj: [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY\\_2004\\_BUDGET\\_IN\\_BRIEF.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY_2004_BUDGET_IN_BRIEF.pdf), str.1

Ťažiskom vnútornej bezpečnostnej politiky v roku 2004 bolo teda hlavne dokončenie efektívnejšej ochrany hraníc, letísk, prístavov a teritoriálnych vôd. Na ochranu hraníc a bezpečnosť prepravy bolo vynaložených 18 miliárd, čo je približne rovnaká čiastka ako v predchádzajúcom roku. Peniaze boli vynaložené na mzdy nových pracovníkov, predovšetkým zamestnancov bezpečnostnej služby letísk, zdokonaľovanie infraštruktúry a školiace programy pre federálnych, štátnych a lokálnych zamestnancov štátnej správy.<sup>50</sup>

V tomto roku začali naplno fungovať dva nové úrady, ktoré mali zdokonaľiť ochranu štátnych hraníc a síce Úrad pre imigráciu a udeľovanie štátneho občianstva (Bureau of

<sup>49</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY\\_2004\\_BUDGET\\_IN\\_BRIEF.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY_2004_BUDGET_IN_BRIEF.pdf), str. 1

<sup>50</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY\\_2004\\_BUDGET\\_IN\\_BRIEF.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY_2004_BUDGET_IN_BRIEF.pdf), str. 2

Citizenship and Immigration Services) a Úrad ciel a ochrany štátnych hraníc (Bureau of Customs and Border Protection), výška celkového rozpočtu bola takmer zhodná s výškou minulého roku (viď tabuľka str.38). Vedenie úradov sa sústredilo na zvyšovanie efektívnosti konsolidáciou aktivít a odstraňovaním duplicit v operatívnych činnostiach.

Úrad ciel a ochrany štátnych hraníc vynaložil vyše pol miliardy USD na nové informačné a vyšetrovacie technológie, napríklad na jedinečný systém zaznamenávania, uchovávaní a spracovávaní dát o medzinárodnom obchode. Ďalšie zdroje boli využité na vybavenie pracovísk, programy špeciálneho výcviku psov na odhaľovanie kontrabandu a posilnenie poľnohospodárskych inšpekcií na hraniciach, ktoré by minimalizovali riziko preniknutia škodcov alebo chorôb na územie Spojených štátov, ako aj posilnenie personálu v kľúčových medzinárodných prístavov, ktorí kontrolujú vysoko rizikové náklady.<sup>51</sup>

Úrad pre imigráciu a udeľovanie štátneho občianstva v roku 2004 vynaložil značnú časť prostriedkov (480 miliónov USD) na rozvoj komplexného systému vstupnej a výstupnej kontroly zadokumentovaním príchodu a odchodu návštevníka USA. O 50 miliónov viac použil na vyšetrovanie nelegálnej migrácie a nepatrne vyššiu sumu na vymáhanie colného práva, ako je vyšetrovanie podvodov, pašeráctva, nelegálnych nákladov či skúmanie obchodných zmlúv. Značné prostriedky išli taktiež do Federálnej ochrannej služby (Federal Protective Service), ktorej úlohou je strážiť dôležité federálne objekty pred možným útokom.

Na ochranu prístavov a teritoriálnych vôd bolo pridaných 615 miliónov určených Pobrežnej strážii. Poslúžili na nákup nových plavidiel a ďalších zariadení (500 miliónov USD), financovanie nového systému núdzového volania (134 miliónov), výcvik a rozmiestnenie šiestich nových pobrežných bezpečnostných jednotiek (65 miliónov) a prijatie nových záchranárov a vedúcich pracovníkov (20 miliónov)<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY\\_2004\\_BUDGET\\_IN\\_BRIEF.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY_2004_BUDGET_IN_BRIEF.pdf), str. 8

<sup>52</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY\\_2004\\_BUDGET\\_IN\\_BRIEF.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY_2004_BUDGET_IN_BRIEF.pdf), str. 2

## Rozdelenie finančných prostriedkov medzi úrady Riaditeľstva ochrany hraníc

|                              | Rok 2002     | Rok 2003      | Rok 2004      |
|------------------------------|--------------|---------------|---------------|
| Úrad ciel                    | 5 057        | 6 553         | 6 740         |
| Úrad pre migráciu            | 2 294        | 2 730         | 2 788         |
| Správa bezpečnosti prepravy  | 1 242        | 5 338         | 4 812         |
| Úrad vnútornej pripravenosti | 260          | 3 564         | 3 558         |
| Národné školiace centrum     | 137          | 143           | 146           |
| Iné                          | 6            | 7             | 7             |
| <b>Celkom</b>                | <b>9 096</b> | <b>18 335</b> | <b>18 051</b> |

Zdroj: Dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY\\_2004\\_BUDGET\\_IN\\_BRIEF.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY_2004_BUDGET_IN_BRIEF.pdf), str. 9

Tieto rozsiahle investície priniesli očakávané výsledky:

- ✓ Zavedením informačného systému US-VISIT (United States-Visitor and Immigrant Status Indicator Technology) na všetkých 115 medzinárodných letiskách a 14 prístavoch na území USA sa zabránilo vstupu osôb s trestným registrom a takých, ktorí v minulosti porušili imigračné predpisy.
- ✓ Len v roku 2004 odhalila nová monitorovacia technika vyše 6,5 milióna nebezpečných predmetov, ktoré boli zadržané a nebol umožnený ich prenos na palubu lietadla.
- ✓ Z 262 miliónov cudzincov, ktorí boli tomto roku kontrolovaní na hraničných priechodoch, letiskách a prístavoch nebol povolený vstup na územie Spojených štátov 643 000 z nich
- ✓ Výkonný úrad Spojených štátov pre prisťahovalectvo a clá zaznamenal 112% nárast zadržania utečencov oproti minulému roku. Vyše 150.000 osôb bolo vyhostených, z toho bolo 53% kriminálnikov. V tomto ide o historický rekord.
- ✓ Vďaka novým možnostiam zabránili príslušníci pobrežnej stráže vstupu na územie takmer jedenástim tisícom nelegálnych migrantov.<sup>53</sup>

V rámci stratégie príprav národnej pohotovosti predstavovala suma určená pracovníkom 1. línie 3,5 miliardy USD, čo znamená, že aj tu došlo k miernemu nárastu oproti minulému roku. Viac než dvojnásobný objem prostriedkov (nárast z 1,3 na 3,2

<sup>53</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget\\_BIB-FY2006.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget_BIB-FY2006.pdf), str.3



miliárd USD) bol vyčlenený na podporu súkromných osôb pri postihnutí rozsiahlou katastrofou. Ďalších 300 miliónov USD putovalo na nový program určený na prevenciu a minimalizovanie hrozieb potenciálnej katastrofy.

Taktiež bola nadviazaná intenzívnejšia spolupráca s Ministerstvom zdravotníctva s cieľom optimalizovať pripravenosť krajiny po medicínskej stránke pre prípady zdravotných hrozieb. Na správu a rozšírenie Národných farmaceutických rezerv išlo z rozpočtu 400 miliónov USD.<sup>54</sup>

V roku 2004 spustilo Ministerstvo pre vnútornú bezpečnosť dlhodobý projekt na ochranu kriticky dôležitej infraštruktúry. Z tohto dôvodu bolo pre túto problematiku uvoľnených 829 miliónov USD, čo predstavuje o 370% vyššiu čiastku než v roku 2003. V prvej fáze bolo vyčlenených 500 miliónov USD na zmapovanie situácie naprieč Spojených štátov, pomenovanie dotknutých objektov a vypracovanie analýzy zameranej na stupeň ohrozenia jednotlivých zariadení ako aj dopady na spoločnosť v prípade ich poškodenia. Ďalších 30 miliónov USD v rámci tohto balíka bolo využitých na vytvorenie 24 hodinového servisu, ktorý zbiera a vyhodnocuje informácie o bezpečnosti územia USA a slúži ako poradný orgán pre rezortného ministra<sup>55</sup>.

V druhom roku existencie Ministerstva pre vnútornú bezpečnosť došlo k jeho rozšíreniu a úpravám v organizácii, čo vyšlo na necelú miliardu USD. Na celom území Spojených štátov bolo založených niekoľko tzv. regionálnych riaditeľstiev, ktorých vedenie je priamo kontrolované ministrom. Ich poslaním je monitorovanie štátnych a lokálnych potrieb.

Na ústredí Ministerstva vznikol Úrad na koordináciu štátnych a lokálnych vlád (Office for State and Local Government Coordination), ktorý mal uľahčiť nadviazanie spolupráce vlád na nižších úrovniach.<sup>56</sup> Okrem toho boli priamo na Ministerstve uskutočnené rozsiahle investície (236 miliónov USD) do špičkových informačných a komunikačných systémov a bol vytvorený tzv. Protiteroristický fond

---

<sup>54</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY\\_2004\\_BUDGET\\_IN\\_BRIEF.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY_2004_BUDGET_IN_BRIEF.pdf), str. 3

<sup>55</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY\\_2004\\_BUDGET\\_IN\\_BRIEF.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY_2004_BUDGET_IN_BRIEF.pdf), str. 14

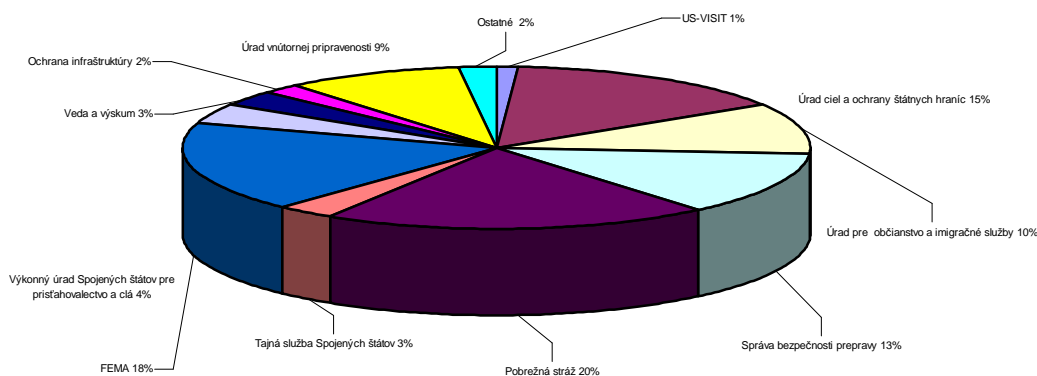
<sup>56</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY\\_2004\\_BUDGET\\_IN\\_BRIEF.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY_2004_BUDGET_IN_BRIEF.pdf), str. 5

(Counterterrorism Fund), ktorý ma pokrývať výdavky neidentifikovateľné v rozpočte DHS, ako sú náklady spojené s vyšetrovaním terorizmu na domácej pôde, náklady na vytvorenie priestorov na operatívnu činnosť úradu, ktorý by bol zasiahnutý teroristickým útokom, alebo úhrady orgánov spadajúce pod iné ministerstvá, ak sa spolupodieľajú na projektoch vnútornej bezpečnosti, ktoré primárne nemajú vo svojej náplni práce.<sup>57</sup>

### 4.3. Hospodárenie Ministerstva pre vnútornú bezpečnosť v rokoch 2005 – 2006

Pre rok 2005 boli prostriedky Ministerstva navýšené o približne 10% na 40 miliárd USD. Nadviazalo sa na trendy z minulého roku a tak sa priority vlády v tejto oblasti nijak zásadne nezmenili. V obidvoch rokoch najväčšie objemy plynuli na posilnenie štátnych hraníc.

**Rozpočet Ministerstva vnútornej bezpečnosti pre rok 2005**



**Zdroj:** [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY\\_2005\\_BIB\\_4.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY_2005_BIB_4.pdf), str.13

Riaditeľstvu ochrany hraníc bolo v roku 2005 pridaných 411 miliónov USD a tiež sa zvýšil rozpočet Pobrežnej stráže o 8% - tieto peniaze boli určené na doplnenie techniky a personálu, čím bola zavŕšená implementácia bezpečnostných kritérií podľa Zákona o bezpečnosti námornej prepravy, ktorý bol podpísaný 25. novembra 2002.<sup>58</sup> V roku

<sup>57</sup> Dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY\\_2004\\_BUDGET\\_IN\\_BRIEF.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY_2004_BUDGET_IN_BRIEF.pdf), str. 19

<sup>58</sup> dostupné na <http://www.uscg.mil/hq/g-cp/comrel/factfile/Factcards/MTSA2002.htm>

2006 vzrástol rozpočet Pobrežnej stráže o ďalších vyše 9%. Najväčšia suma z navýšenia - 242 miliónov dolárov – bola použitá na nákup strojov v rámci tzv. Integrated Deepwater System.

K takmer 20% nárastu zdrojov došlo aj u Správy bezpečnosti prepravy, keď na svoju činnosť dostala 5,3 miliardy USD, čo je o 890 miliónov viac ako v roku 2004. Z toho bolo 400 miliónov určených na zavedenie moderných monitorovacích zariadení batožiny na najrušnejších letiskách, 85 miliónov sa použilo na nový program bezpečnosti nákladnej leteckej prepravy a 61 miliónov na vývoj efektívnych technológií na odhaľovanie prenosného streľiva.<sup>59</sup>

V roku 2006 sa použilo 125 miliónov USD na vybavenie hraničných priechodov technológiami na odhaľovanie zbraní hromadného ničenia, ktoré sú schopné zachytiť neutrónové a gama žiarenie. Dodatočné výdavky vo výške takmer 37 miliónov USD predstavovalo posilnenie pohraničnej stráže v súlade s US PATRIOT ACT.<sup>60</sup>

Na program BioShield bolo v roku 2005 vynaložených 2,5 miliardy USD, značná časť týchto peňazí slúžila na dozásobenie Národných farmaceutických rezerv. V roku 2006 na tento projekt neboli vyčlenené žiadne finančné prostriedky. Bolo rozhodnuté, že k zmene by malo prísť až pri rozpočte na rok 2008.<sup>61</sup>

V roku 2006 začal svoju činnosť Úrad na odhaľovanie domácich nukleárných hrozieb (Domestic Nuclear Detection Office), ktorý má vytvoriť a rozvíjať systém na odhaľovanie pokusov o dovoz, zostrojenie či prepravu nukleárných výbušných zariadení alebo radiologického materiálu. Úrad vznikol zlúčením vybraných oddelení Ministerstva obrany, Ministerstva energetiky a FBI.<sup>62</sup> Na jeho činnosť bolo v roku 2006 vyčlenených vyše 220 miliónov USD.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY\\_BIB\\_4.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY_BIB_4.pdf), str. 9

<sup>60</sup> dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget\\_BIB-FY2006.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget_BIB-FY2006.pdf), str. 8

<sup>61</sup> dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY\\_BIB\\_4.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY_BIB_4.pdf), str. 8

<sup>62</sup> dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget\\_BIB-FY2006.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget_BIB-FY2006.pdf), str. 11

<sup>63</sup> dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget\\_BIB-FY2006.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget_BIB-FY2006.pdf), str. 6

Značné finančné prostriedky prúdili v roku 2005 na rozšírenie samotného Ministerstva: 65 miliónov USD bolo vynaložených na nové zariadenia a premiestnenie niektorých úradov mimo hlavnú budovu Ministerstva, 77 miliónov stáli investície do technológií a 112,5 milióna dolárov na zavedenie nového systému odmeňovania pracovníkov odvíjajúceho sa od ich výkonov.<sup>64</sup> V roku 2006 bolo použitých takmer 50 miliónov USD na založenie ďalších regionálnych pobočiek jednotlivých agentúr Ministerstva na zvýšenie efektívnosti spolupráce s lokálnymi štruktúrami.<sup>65</sup>

Úradu vnútornej pripravenosti v roku 2005 pripadli takmer 4 miliardy dolárov, z čoho až 1,2 miliardy smerovalo do programu Urban Area Security Initiative (UASI), teda skoro dvojnásobok predchádzajúceho roku.<sup>66</sup> Jeho cieľom je finančná podpora lokálnym vládam pri budovaní bezpečnostných systémov (viac o UASI v kapitole 5).

Podobná čiastka bola na túto problematiku určená aj v roku 2006, kedy bola asi o tretinu navýšená čiastka pre UASI (1,62 mld. USD) a zavedený nový program na ochranu vybranej infraštruktúry (Targeted Infrastructure Protection Program) do ktorého plynulo 600 miliónov USD na úkor iných programov.<sup>67</sup> Tento program bol naštartovaním dlhodobého projektu vlády na ochranu kriticky dôležitej infraštruktúry, keďže táto oblasť nebola v hierarchii priorít v prvých rokoch činnosti Ministerstva v centre jeho pozornosti.

Celkovo bolo v roku 2006 pre Ministerstvo vnútornej bezpečnosti uvoľnených približne o 2 miliardy viac oproti roku 2005.

---

<sup>64</sup> dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY\\_BIB\\_4.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY_BIB_4.pdf), str. 10

<sup>65</sup> dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget\\_BIB-FY2006.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget_BIB-FY2006.pdf), str. 6

<sup>66</sup> dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget\\_BIB-FY2006.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget_BIB-FY2006.pdf), str. 80

<sup>67</sup> dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget\\_BIB-FY2006.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget_BIB-FY2006.pdf), str. 80

#### 4.4. Rozpočet a plány na rok 2007

Na tento rok je v rozpočte Ministerstva pre vnútornú bezpečnosť kalkulované so sumou 42,7 miliárd USD, čo je zvýšenie oproti minulému roku o 6%.

Prvoradou prioritou súčasnosti sa stala celková pripravenosť štátnych a lokálnych vlád na katastrofy a posilňovanie pozície Federálnej agentúry pre krízový manažment. Do popredia sa dostáva problematika kriticky dôležitej infraštruktúry.

Až 1,4 miliardy dolárov, čo je takmer o 300 miliónov dolárov viac než v roku minulom, je vyčlenených na granty určené na pomoc regionálnym štruktúram pri zvyšovaní ich obranyschopnosti proti teroristickým útokom a prírodným katastrofám. Ďalších 60 miliónov posluží na vytvorenie zvláštnej ochrany vzdušného priestoru na Washingtonom, D.C (National Capital Region Air Defense program)<sup>68</sup>

51 miliónov USD z rozpočtu bude vynaložených na vybudovanie infraštruktúry v Západnej Arizone a 30 miliónov na pohraničnú infraštruktúru v San Diegu, čo je najjužnejší hraničný priechod medzi Spojenými štátmi a Mexikom.<sup>69</sup>

Ďalšiemu zdokonaleniu ochrany hraníc prispeje dodatočných 100 miliónov dolárov určených na vybavenie pohraničia moderným integrovaným informačným systémom. Taktiež sa zvýšia investície do projektov ako US-VISIT či Intergrated Deepwater System.<sup>70</sup>

V rámci činnosti centrály Ministerstva bude dodatočných 12,6 milióna USD vynaložených na zefektívnenie finančného manažmentu, predovšetkým v internom audite v súlade so Zákonom o financovaní Ministerstva pre vnútornú bezpečnosť (Department of Homeland Security Financial Accountability Act), takmer 42 miliónov na pokračovanie v zavádzaní nového odmeňovacieho systému zamestnancov a 8 miliónov na založenie Výboru pre zahraničné investície.<sup>71</sup>

---

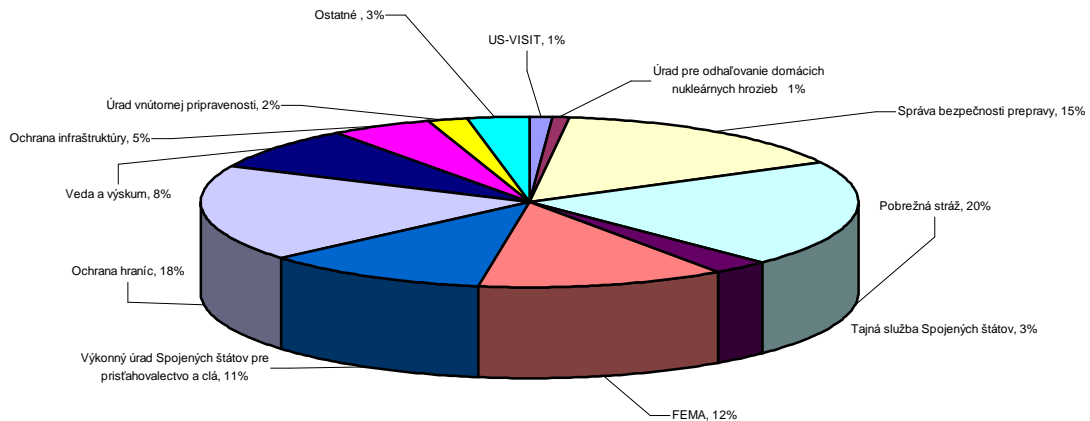
<sup>68</sup> dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget\\_BIB-FY2007.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget_BIB-FY2007.pdf), str. 6

<sup>69</sup> [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget\\_BIB-FY2007.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget_BIB-FY2007.pdf), str.8

<sup>70</sup> [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget\\_BIB-FY2007.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget_BIB-FY2007.pdf), str. 9-10

<sup>71</sup> [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget\\_BIB-FY2007.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget_BIB-FY2007.pdf), str.12

### Rozpočet Ministerstva vnútornej bezpečnosti pre rok 2007



Zdroj: [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget\\_BIB-FY2007.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget_BIB-FY2007.pdf), str.15

## 4.5. Zhrnutie

V dôsledku Zákona o vnútornej bezpečnosti stúpli výdavky federálneho rozpočtu na túto oblasť z necelých 20 miliárd USD v roku 2002 na 31,6 miliárd USD v nasledujúcom roku, kedy bolo zriadené Ministerstvo pre vnútornú bezpečnosť. V prvých rokoch jeho existencie sa jemu pridelené rozpočtové prostriedky výrazne zvyšovali, avšak v posledných dvoch rokoch boli medziročné prírastky minimálne – navýšenie nepresiahlo hranicu 4% oproti predchádzajúcemu obdobiu. V tomto roku disponuje Ministerstvo objemom 42 miliárd USD.

Počiatočnými hlavnými prioritami Ministerstva boli: ochrana hraníc, podpora pracovníkov prvej línie a obrana proti bioterorizmu. Kým prvé dve priority sú aktuálne aj dnes, na poslednú menovanú sa v súčasnosti vynakladá podstatne menej prostriedkov z tohto ministerstva. Naopak, v posledných dvoch rokoch Ministerstvo sa čoraz viac zaoberá riešením problematiky kontroly a ochrany infraštruktúry, čo sa tiež odráža na štruktúre rozpočtu. Táto oblasť vnútornej bezpečnosti bola dovtedy akoby zatláčaná do úzadia.

Najväčšie čiastky sú tradične určené na ochranu hraníc, letísk a prístavov – ide najmä o investície do modernizácie techniky a zavádzania technológií typu US-VISIT, ktorých implementácia prináša očakávané výsledky.

## **5. Vývoj vzťahov medzi federálnou vládou a ostatnými stupňami vlád po prijatí Zákona o vnútornej bezpečnosti**

V myslení americkej verejnosti je odjakživa zakorenené očakávanie, že v časoch hlbokých kríz je zodpovednosť za ustátie a vyriešenie nepriaznivej situácie na prezidentovi Spojených štátov. Povinnosti federálnej vlády boli vždy pomerne jasné vo vysporiadaní sa v prípade vedenia zahraničnej vojny, ale výzvy zahraničného terorizmu na území samotných Spojených štátov nutne predstavujú prebratie nových úloh lokálnymi vládami, keďže oni sú sídlom základných inšancií národných inštitúcií zákonne poverenými vymáhaním práva a zabezpečujú obyvateľstvo zdravotnými, požiarnymi a sociálnymi službami.

Zákon o vnútornej bezpečnosti predpokladal zintenzívnenie vzájomnej spolupráce federálnej s predstaviteľmi všetkých stupňov národných vlád a viedol k vytvoreniu nových mandátov. Mandáty predstavujú zvláštny druh zásahu federálnej vlády do politiky štátov. Dochádza k nemu v prípade riešenia závažného celospoločenského problému krajiny a spočíva v nariadení presadzovania určitej politiky alebo prijatia konkrétnych opatrení. Podľa Zákona o nefinancovaných mandátoch (Unfunded Mandates Act) nemôže národná vláda vydávať príkazy lokálnym vládam bez poskytnutia finančných prostriedkov na požadovaný účel.<sup>72</sup>

### **5.1. Nadviazanie medzivládnej spolupráce v politike vnútornej bezpečnosti a východzie problémy**

Vlády jednotlivých štátov sú prvým článkom, ktorý sa dostáva do styku s prejavmi terorizmu, čím v otázkach ochrany národnej bezpečnosti nesú bremeno neustálej ostražitosti a pohotovosti, avšak v tomto smere mali značné medzery v plánovaní a pripravenosti, nedostatočné zdroje a v mnohých prípadoch takmer žiadne skúsenosti. Štátne vlády, zvyknuté v posledných desaťročiach na vysoko decentralizované medzivládne usporiadanie, sa pri formulovaní svojich protiteroristických plánov začali

---

<sup>72</sup> Vladimíra Dvořáková: Spojené státy americké – Společnost a politika, Praha: Libri 2002, str. 154 – 155

obracat' na kolegov z Washingtonu a taktiež žiadali finančnú pomoc pri budovaní nových bezpečnostných štruktúr<sup>73</sup>.

Politológovia i špecialisti na bezpečnostnú problematiku sa zhodli na tom, že otázka vnútornej bezpečnosti bude previerkou fungovania amerického federalizmu. Čo sa týka vplyvu tragédie z 11. septembra 2001, boli vedeckí pracovníci skôr skeptickí - len necelých 22 % z nich sa domnievalo, že súčinnosť medzi rozličnými úrovňami vlád sa posilní v dôsledku nanovo formulovanej vnútornobezpečnostnej stratégie. Naopak, medzi odborníkmi z praxe väčšina očakávala pozitívny posun v oblasti vzájomnej spolupráce jednotlivých stupňov vlád.<sup>74</sup>

Spočiatku táto spolupráca viazla. Vrcholní predstavitelia jednotlivých štátov boli rozčarovaní už tým, že Tom Ridge, ako nový poradca pre vnútornú bezpečnosť neprizval do svojho tímu žiadneho zástupcu lokálnych vlád. Následne, hoci mestá narýchlo rozpracovali dočasné bezpečnostné plány na ochranu kriticky dôležitej infraštruktúry a rozšírili bezpečnostné zložky o nových ľudí, finančnú podporu z federálnych zdrojov na pokrytie týchto výdavkov dostali s viac než ročným oneskorením.<sup>75</sup> Pritom nešlo o zanedbateľné čiastky – celkovo mestá minuli vyše dvoch miliárd dolárov na zvýšenie bezpečnosti formou výplaty miezd za nadčasy, výplaty miezd novým pracovníkom či nákupom nového vybavenia. Podľa Kongresného výskumného centra (Congressional Research Service) v období zvýšených bezpečnostných opatrení mestá vynaložili k plánovaným výdavkom každý týždeň 70 miliónov dolárov navyše.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Peter Eisinger: Imperfect Federalism-The Intergovernmental Partnership for Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 535

<sup>74</sup> Kiki Caruson, Susan A. MacManus: Mandates and Management Challenges in the Trenches: An Intergovernmental Perspective on Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 523

<sup>75</sup> Peter Eisinger: Imperfect Federalism-The Intergovernmental Partnership for Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 537

<sup>76</sup> dostupné na [http://www.loc.gov/crsinfo/CRS03\\_AnnRpt.htm](http://www.loc.gov/crsinfo/CRS03_AnnRpt.htm)



## **5.2. Programy FEMA a FIRE program – významné piliere v začiatkoch vytvárania vnútornej bezpečnostnej politiky**

Pred 11. septembrom 2001 existoval len hrubý právny rámec zakotvujúci medzivládne partnerstvo v oblasti vnútornej bezpečnosti. Podľa prívržencov centralizácie, existencia nesúvislej siete národných programov spôsobila stav, v ktorom absentuje centrálna ťažisko, ale dominuje roztrieštenosť v programoch národnej pripravenosti a zmätok na všetkých štátnych i lokálnych úrovniach, čo vedie k neschopnosti byť rovnocenným partnerom federálnej vláde.

Federálna agentúra pre krízový manažment (Federal Emergency Management Agency – FEMA) bola vytvorená ešte v roku 1979 za vlády prezidenta Cartera, ktorý v nej zlúčil niekoľko samostatných úradov zaoberajúcich sa riešením a odstraňovaním následkov katastrofických situácií, ako bola Reconstruction Finance Corporation – financovala opravy a rekonštrukcie vybraných verejných zariadení postihnutých zemetrasením či inou živelnou pohromou, Federálny asistenčný úrad pri katastrofách (Federal Disaster Assistance Administration) ako aj vyše sto ďalších menších agentúr zaoberajúcich sa touto problematikou.

Tzv. Staffordov zákon prijatý v roku 1993 zakotvil nové právomoci agentúry prideliť vládam jednotlivých štátov finančnej prostriedky na pokrytie nákladov na odstránenie následkov ničivých katastrof. Agentúra FEMA tak už dlhé roky zastrešuje finančne náročné programy určené na pomoc štátom a mestám pri riešení krízových situácií.<sup>77</sup>

FIRE Act (Firefighter Investment and Response Enhancement) bol prijatý v roku 2000 a je zameraný na vytváranie školiacich programov pre požiarnikov. Po útokoch v New Yorku a Washingtone zdvojnásobil Kongres objem finančných prostriedkov v programe FIRE na školenie a ďalšie technické vybavenie lokálnych požiarnych zborov. Avšak distribúcia peňazí vykazovala značné medzery. Analýza, ktorú začiatkom roku 2004 vypracoval úrad demokratickej kongresmanky Carolyn Maloney

---

<sup>77</sup> podrobné informácie sú dostupné na <http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=4578>

ukázala, že z približne 1,2 miliardy dolárov, vyčlenených na program FIRE, nebolo v rokoch 2001-2003 vyše 115 miliónov odoslaných svojim uchádzačom.<sup>78</sup>

Najprv boli granty udeľované na základe žiadosti, výška grantu predstavovala jednotne 750 000 USD pre ktorýkoľvek požiarny zbor v krajine – nerozlišovala sa veľkosť mesta ani stupeň ohrozenia mesta. Cieľom bolo zabezpečiť veľký počet miest na území celej krajiny, takže ani zďaleka nešli tieto peniaze len na moderné vybavenie hlavných mestských požiarnych zborov, ale aj na dodatočné vylepšenie potrieb menších lokálnych zborov.<sup>79</sup> Tým ale došlo k tomu, že v prepočte na obyvateľa dostali omnoho vyššiu čiastku štáty, ktoré sú riedko osídlené a existuje u nich takmer zanedbateľné riziko, že by sa stali terčom cieľeného teroristického útoku.

Nasledujúca tabuľka približuje tento nepomer:

| Štát           | USD/osoba |
|----------------|-----------|
| Montana        | 9,33      |
| Severná Dakota | 8,67      |
| Vermont        | 8,50      |
|                |           |
| California     | 0,86      |
| Texas          | 1,34      |
| New York       | 1,79      |
| New York City  | 0,09      |

**Zdroj:** [http://maloney.house.gov/documents/olddocs/Sept11/FIRE\\_Act\\_Report.pdf](http://maloney.house.gov/documents/olddocs/Sept11/FIRE_Act_Report.pdf), str. 4

Z ďalších údajov v Maloneyovej správe vyplýva, že v roku 2001 nedostalo žiadne prostriedky z programu FIRE vyše 19 % kongresových volebných okrskov ovládaných demokratmi, kým z republikánskych sa to týkalo len 6 %. O dva roky neskôr tento nepomer stále pretrvával: bez finančnej podpory z FIRE ostalo 18 % demokratických okrskov, kým z republikánskych to tento krát boli len 3 percentá. Navyše, z tých okrskov, ktorým boli peniaze pridelené, získali v roku 2001 okrsky ovládané

<sup>78</sup> správa je dostupná na [http://maloney.house.gov/documents/olddocs/Sept11/FIRE\\_Act\\_Report.pdf](http://maloney.house.gov/documents/olddocs/Sept11/FIRE_Act_Report.pdf)

<sup>79</sup> Peter Eisinger: Imperfect Federalism-The Intergovernmental Partnership for Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 539

demokratmi len 75 % z čiastky, ktorá bola poukázaná republikánskym okrskom, v roku 2003 to bolo 81 %. Za povšimnutie stojí aj fakt, že najvyššiu úroveň podpory v roku 2003 a zároveň najvyšší nárast v objeme finančných prostriedkov z programu FIRE získala Pennsylvania, teda domovský štát súčasného ministra pre vnútornú bezpečnosť Toma Ridgea.<sup>80</sup>

### 5.3. Ďalšie federálne grantové programy

Udeľovaním grantov na pomoc štátnym a lokálnym vládam na vybavenie a prípravu proti prejavom terorizmu bol tiež poverený Úrad štátnej a lokálnej domácej pripravenosti (Office for State and Local Domestic Preparedness), ktorý patril pod Ministerstvo spravodlivosti, no zákonom o vnútornej bezpečnosti bol presunutý pod toto ministerstvo a premenovaný na Úrad domácej pripravenosti (Office of Domestic Preparedness). Kongresom boli odsúhlasené ďalšie programy uskutočňované úradom za účelom pridelenia peňazí lokálnym vládam na vybavenie, plánovanie, školenia a tréning. Medzi najväčšie programy patrili Grantový program pre vnútornú bezpečnosť v rámci štátov (State Homeland Security Grant Program) a Iniciatíva bezpečnosti mestských oblastí (Urban Area Security Initiative). Do roku 2005 boli na programy všetkých úrovní samosprávy vynaložené priemerne na rok niečo cez 3,5 miliardy dolárov.<sup>81</sup>

Zo začiatku praktický prínos z týchto programov nebol príliš zjavný. Neúplné alebo zastaralé núdzové plány jednotlivých štátov spôsobovali oneskorenie vyplatenia nimi žiadaného finančného obnosu. Niekedy trvalo celé mesiace než prostriedky dorazili ku konečnému adresátovi. V júni 2004, teda dva roky potom, ako boli spustené nové federálne grantové programy, vyplynulo na základe ankety Konferencie amerických starostov, ktorej sa zúčastnilo 231 miest, že takmer jednej štvrtine z nich bola prisľúbená federálna finančná pomoc, avšak zatiaľ sa žiadnej nedočkali.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Peter Eisinger: Imperfect Federalism-The Intergovernmental Partnership for Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 539

<sup>81</sup> Peter Eisinger: Imperfect Federalism-The Intergovernmental Partnership for Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 539

<sup>82</sup> : [http://maloney.house.gov/documents/olddocs/Sept11/FIRE\\_Act\\_Report.pdf](http://maloney.house.gov/documents/olddocs/Sept11/FIRE_Act_Report.pdf), str. 22

Je nutné poznamenať, že v niektorých štátoch bolo oneskorenie spôsobené chybou tamojších vlád.

Technicko-administratívne obmedzenia lokálnych vlád sa ukázali byť kritickým bodom vo vzťahu k federálnej vláde. Predstavitelia štátov a miest to považovali za prekážku byť rovnocenným partnerom s Washingtonom. Vo všetkých grantoch (okrem jedného menšieho programu, ktorý prispieval na vytvorenie pracovných miest pre pohotovostných plánovačov), Kongres obmedzil výdavky na zariadenie, školenia a náklady plánovania. Lokálnym vládam bolo zamedzené použiť granty na platy novému personálu alebo za nadčasy.

Mnoho policajných staníc dostalo za hranicu svojich rozpočtových možností. Príkladom je nariadenie federálnej Správy bezpečnosti dopravy, že miestne policajné sily zodpovedajú za dodržiavanie bezpečnosti na letiskách, ktoré spadajú do ich samosprávy. Starostka Clevelandu uviedla, že mesto muselo posilniť policajné hliadky na clevelandskom medzinárodnom letisku z 26 na 47 pracovníkov, pričom nemohli použiť granty určené na zvýšenie národnej bezpečnosti na zaplatenie nových zamestnancov, ktorí by nahradili povolaných z iných pozícií.

Keď už mestá začali konečne dostávať peniaze, začala sa sťažovať istá skupina miestnych predstaviteľov, že im nie je umožnené – buď na základe miestnych pravidiel alebo federálnych obmedzení – vynaložiť tieto pridelené prostriedky na priority podľa vlastného uváženia. Tri prieskumy uskutočnené Petrom Eisingerom na troch skupinách zložených z rozličných miest ukázali, že približne jedna tretina miest v každej zo skupín považuje účel, na ktorý sú viazané pridelené finančné prostriedky, za nedostatočný pri krytí miestnych potrieb ohľadne vnútornej bezpečnosti. Najviac sťažností sa týkalo práve nemožnosti platiť z federálnych zdrojov mzdové náklady nadčasy policajtom, ktoré vznikli zakaždým, keď ministerstvo vnútornej bezpečnosti zvýši stupeň národnej pohotovosti. Ďalšie sťažnosti miest sa týkali toho, že dostali štátom nariadení nákup vybavenia, ktoré považovali za neužitočné.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Peter Eisinger: Imperfect Federalism-The Intergovernmental Partnership for Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 540

Najhoršie sa jednotlivé lokálne vlády vysporiadávali so znením tzv. Cash Management Act z roku 1990 – zákona, ktorý im ukladá vynaložiť vlastné zdroje na financovanie vnútornej bezpečnosti a až následne žiadať o vyrovnanie federálnou vládou.<sup>84</sup> Niektoré štáty totiž ani nemali dostatočné zdroje, iné sa tak dostali do veľmi zložitej situácie.

Grantový program pre vnútornú bezpečnosť v rámci štátov bol nastavený tak, aby každý štát obdržal aspoň 0,75 % z celkového objemu finančných prostriedkov, ktoré bolo možné v jeho rámci v danom fiskálnom roku prerozdeliť. Platí vzorec, že základom je pevne stanovená čiastka určená pre každý štát (v roku 2004 sa jednalo o 12,75 milióna dolárov) a potom sa ďalšia zložka odvíja od počtu obyvateľov v štáte. Vzorec však nijako nezohľadňuje rizikovosť či zvýšenú mieru ohrozenia zo strany teroristov.

Aj keď sa počet obyvateľov berie pri konečnom výpočte do úvahy, práve základná zložka spôsobuje určitú disproporcionalitu v rozdeľovaní finančnej pomoci na úkor väčších štátov.

Napríklad, Juneau, mesto v Aljaške s približne 31 tisíc obyvateľmi minulo skoro milión dolárov na prístroj deaktivujúci bomby, ďalej zariadenie na dekontamináciu pôdy a vody, okuliare na nočné videnie, pohotovostný záložný rádiový systém a ďalšiu výbavu pre prípad ohrozenia bezpečnosti, pričom ide o „izolované mesto...také, ktoré sa virtuálne zavrie keď v septembri opustí prístav posledná výletná loď.“<sup>85</sup>

Jediným programom, založeným na riziku ako hlavnom kritériu, je Iniciatíva bezpečnosti mestských oblastí a ktorý neobsahuje požiadavku na minimálnu výšku príspevku pre každý štát. Podľa zástupkyne ministerstva vnútornej bezpečnosti Tracy Trotman, najdôležitejším merítkom je miera ohrozenia. Tento program je určený 50 najohrozenejším mestám krajiny, do úvahy sa berie počet obyvateľstva, ľudnatosť, a výskyt kriticky dôležitej infraštruktúry.

---

<sup>84</sup> Peter Eisinger: Imperfect Federalism-The Intergovernmental Partnership for Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 540

<sup>85</sup> Peter Eisinger: Imperfect Federalism-The Intergovernmental Partnership for Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 540

Mnohí verejní činitelia poukazovali na to, že chýba program, ktorý by bol starostlivejšie zameraný na vysoko rizikové mestá. V roku 2005 preto Úrad domácej pripravenosti pridal do vzorca dva ďalšie ukazovatele smerujúce k presnejšiemu stanoveniu miestnych hrozieb, a síce počet falošných poplachov teroristických útokov v mieste a počet otvorených prípadov ohrozenia. Presné váhy týchto zložiek vo vzorci neboli nikdy predstavené verejnosti. Konečné rozhodnutie o pridelení určitej čiastky mestu je čisto na uvážení ministra vnútornej bezpečnosti.<sup>86</sup>

Komunikácia viazla aj pri usmerňovaní miest v plánovaní prevencie proti teroristickým útokom a v poskytovaní poradenstva, aké kroky podniknúť v prípade vyhlásenia vyššieho pohotovostného stupňa ministerstvom vnútornej bezpečnosti. Ministerstvo nevysvetlilo kľúč, podľa ktorého dochádza k zvýšeniu národnej pohotovosti a oficiálnym predstaviteľom miest sa nepáčilo, že neboli jednotlivo informovaní v prípade, že v ich okrsku došlo k dočasnému zvýšeniu rizikového stupňa ohrozenia. Taktiež mnohí namietali, že neboli vyzumení včas o zavedení vyššieho stupňa národnej pohotovosti, a že sa o tejto skutočnosti dozvedeli zo správ v televízii.

Po stanovení nového prepočtu bolo zo zoznamu 50 najohrozenejších miest sedem vyškrtnutých a nahradených inými. Celkové dotácie v roku 2005 vzrástli a zároveň sa znížil nepomer v pridelennej čiastke na počet obyvateľov. Naviac dosiahlo New York city – z 46,7 miliónov v roku 2004 na takmer 214 v roku 2005, takže na 1 jedného obyvateľa sa jednalo o nárast z necelých 6 dolárov na 27,7\$. Hoci sa úrad usiloval o zaradenie rizikových faktorov aj do vzorca ostatných programov, Kongres naďalej trval na podpore platných distribučných požiadaviek okrem UASI.

---

<sup>86</sup> Peter Eisinger: Imperfect Federalism-The Intergovernmental Partnership for Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 544

## 5.4. Prehodnotenie politiky vnútornej bezpečnosti

V marci 2004, sekretár Vnútornej Bezpečnosti Tom Ridge spustil proces prehodnocovania tým, že vymenoval komisiu, ktorej úlohou bolo prešetriť, prečo sa federálne finančné prostriedky tak pomaly dostali do lokálnych vlád. Na rozdiel od Homeland Security Councilu, ktorý zriadil prezident hneď po útokoch, komisia zahŕňala štátnych, miestnych a kmeňových úradníkov, ktorým predsedali guvernér Mitt Romney z Messachusetts a starosta Donald Plusquellic z Akronu. Záverečná správa komisie, zverejnená o tri mesiace, uznala primárnu zodpovednosť federálnej vlády za celkový manažment a financovanie vnútornej bezpečnosti a urobila niekoľko kľúčových odporúčaní na uvoľnenie fiškálnych prekážok v lokálnych vláдах.<sup>87</sup>

Podľa piatej prezidentskej direktívy vnútornej bezpečnosti boli vyvinutý Národný reakčný plán (National Response Plan) a vytvorený National Incident Management System (NIMS), ktorý sa začal plošne zavádzať takisto v marci 2004.<sup>88</sup> Tento systém poskytuje vzor na celoštátnej úrovni umožňujúci efektívnejšiu spoluprácu štátnych, lokálnych a kmeňových vlád, súkromného sektoru a mimovládnych organizácií spolu s federálnou vládou pri prevencii, miere zodpovednosti a odstraňovaní vnútroštátnych incidentov bez ohľadu na príčinu a rozsah, vrátane teroristických činov. Ide o štandardizovanú sústavu krízového manažmentu, o ktorú sa môžu oprieť všetky osoby poverené riešením mimoriadnych udalostí s rozličným rozsahom právomocí.<sup>89</sup> Počnúc rokom 2006 sú všetky federálne granty na posilnenie pripravenosti voči katastrofám určené štátnym a miestnym vládam podmienené splnením pravidiel a štandardov uvedených v NIMS.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> Peter Eisinger: Imperfect Federalism-The Intergovernmental Partnership for Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 544

<sup>88</sup> Kiki Caruson, Susan A. MacManus: Mandates and Management Challenges in the Trenches: An Intergovernmental Perspective on Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 524

<sup>89</sup> dostupné na [http://www.fema.gov/pdf/emergency/nims/nims\\_doc\\_full.pdf](http://www.fema.gov/pdf/emergency/nims/nims_doc_full.pdf), str. 6

<sup>90</sup> Kiki Caruson, Susan A. MacManus: Mandates and Management Challenges in the Trenches: An Intergovernmental Perspective on Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 524

## 5.5. Pohľad na vývoj medzivládnych vzťahov z perspektívy nižších vládných stupňov na príklade štátu Florida

Kiki Caruson, profesorka politológie, ktorá okrem americkej zahraničnej politiky sústreďuje svoj výskum na implementáciu politiky vnútornej bezpečnosti a medzivládne vzťahy v jej rámci, sa spolu s kolegyňou Susan A. MacManus (taktiež profesorkou politológie) vo svojej práci *Mandates and Management Challenges in the Trenches: An Intergovernmental Perspective on Homeland Security* (2006) zamerali na vývoj medzivládnych vzťahov po prijatí Zákona o vnútornej bezpečnosti z pohľadu zástupcov lokálnych vlád. Z prieskumov, ktoré uskutočnili medzi predstaviteľmi miest a okresov štátu Florida, dospeli k záveru, že situácia v spolupráci rôznych úrovní štátnej správy sa zlepšila.<sup>91</sup> Tento názor je podložený výsledkami analýzy špecifických lokálnych charakteristík a rozvinutej vertikálnej a horizontálnej siete medzivládnej spolupráce.

Na Floride bola už v októbri 2001 vytvorená sústava siedmych Zvláštnych jednotiek domácej bezpečnosti regiónu (Regional Domestic Security Task Forces) riadených floridským ministerstvom spravodlivosti (Florida Department of Law Enforcement).<sup>92</sup> Každéj zvláštnej jednotke predsedá regionálny riaditeľ menovaný ministerstvom a miestny šerif. Zvláštne jednotky tvoria policajní náčelníci, velitelia požiarnikov, riaditelia krízového manažmentu, zdravotníci, štátni a miestni úradníci a manažéri zo súkromnej sféry.

Pôvodne podliehali zvláštne jednotky celoštátnemu jedenásť člennému výboru, tzv. Florida Domestic Security Advisory Panel, dnes spadajú pod tzv. reakčný tím štátnej pohotovosti (State Emergency Response Team), na čele ktorého stojí štátny koordinačný dôstojník. Tento tím primárne vytvára mechanizmus štátnej asistencie medzi Týmom guvernéra pre medzivládne vzťahy (Governor's Intergovernmental Relations Team) a lokálnymi vládami tak, aby „zabezpečili, že súvislé a včasné

---

<sup>91</sup> Kiki Caruson, Susan A. MacManus: *Mandates and Management Challenges in the Trenches: An Intergovernmental Perspective on Homeland Security*, *Public Administration Review*, Jul/Aug 2006, str. 522

<sup>92</sup> Dostupné na [http://www.fdle.state.fl.us/Domestic\\_Security/rdstf.htm](http://www.fdle.state.fl.us/Domestic_Security/rdstf.htm)



informácie budú poskytované miestnym voleným zástupcom, štátnym zákonodarcom a členom Kongresu Spojených štátov.“<sup>93</sup>

Autorky posudzovali predovšetkým zmeny v objeme a správe medzivládnej spolupráce, vzťah medzi jej posilňovaním a mierou pripravenosti čeliť bezpečnostným rizikám a v neposlednom rade administratívny, finančný, a politický dopad novej politiky vnútornej bezpečnosti.

Pre svoj výskum zvolili autorky Floridu, štvrtý najväčší štát v USA čo do rozlohy, z viacerých dôvodov. Florida má totiž hustú samosprávnú sieť – 406 miest (municipalities), 67 okresov (counties), 67 školských obvodov a vyše 1150 špeciálnych vládnych obvodov (districts) a z toho plynúce zložité medzivládne vzťahy, ako na štátnej, tak na federálnej úrovni. Okrem toho je z geografického, demografického aj ekonomického hľadiska viac ohrozená potenciálnym teroristickým útokom než mnoho iných štátov únie. K závažným faktorom patrí:

- 14 významných medzinárodných prístavov pozdĺž 1800 míľ pobrežia, z ktorých sa exportuje okolo 40% amerického vývozu do Južnej a Latinskej Ameriky
- vyše 700 súkromných a 19 komerčných letísk, vrátane 11 medzinárodných, z ktorých štyri patria medzi najvyťaženejšie na svete
- päť jadrových reaktorov a takmer 10.000 zariadení, v ktorých sa pracuje s nebezpečným materiálom
- 21 vojenských základní spolu s Ústredným velením US (US Central Command) a veliteľstvá Spojených štátov vojenských operácií na Strednom východe, v Juhozápadnej Ázii, Severovýchodnej Afrike a v Golfskom zálive
- 18 % obyvateľstva v dôchodkovom veku, z ktorých pomerne značná časť je v prípade stavu ohrozenia odkázaná na pomoc druhých
- silná ekonomická závislosť na cestovnom ruchu – Floridu ročne navštívi okolo 48 miliónov turistov.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Dostupné na <http://www.floridadisaster.org/DEMorganization.asp>

<sup>94</sup> Kiki Caruson, Susan A. MacManus: Mandates and Management Challenges in the Trenches: An Intergovernmental Perspective on Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 525

Komplexný medzivládny systém štátu spolu s jeho relatívne vysokým stupňom ohrozenia ho priam predurčujú na skúmanie koordinácie jeho oficiálnych predstaviteľov, ktorí sú nútení rozvíjať vzájomné vzťahy v spoločenskom záujme neustále zefektívňovať spoluprácu jednotlivých článkov vládneho systému. Prístup a názory týchto vládnych úradníkov sú významným podkladom pre pochopenie, ako sa premieta federálna politika vnútornej bezpečnosti do procesu vytvárania bezpečnostnej siete a zvyšovania pripravenosti proti potenciálnym hrozbám v konkrétnom prípade na štátnej úrovni.

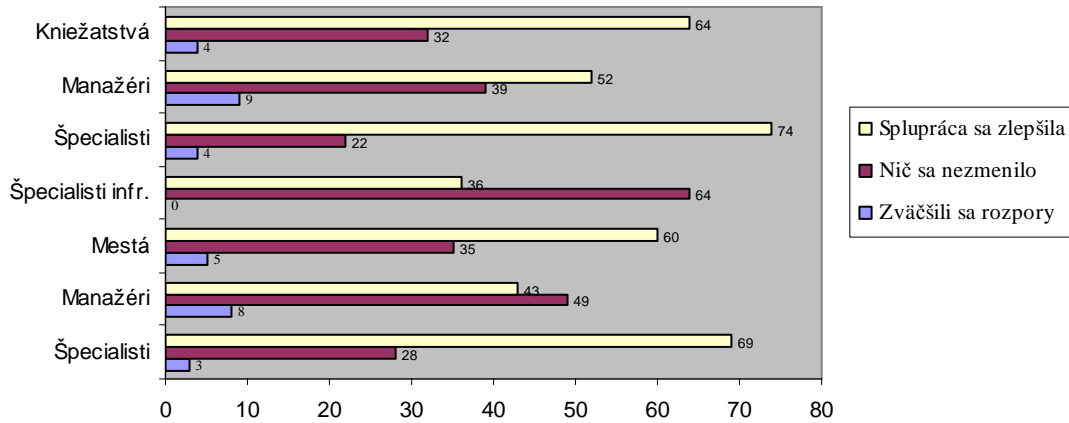
Výskum bol uskutočnený prostredníctvom anketových listov, ktoré boli zhromaždené od 414 predstaviteľov miest a okresov štátu. Účastníci boli rozdelení podľa profesie do troch skupín: na „manažérov“ (prokurátori, súdni úradníci, správcovia financií a rozpočtu, pracovníci pre styk s verejnosťou, správcovia informačných systémov atď.), „špecialistov“ (šerifi, hygienici, poľnohospodárski odborníci, vedúci domovov dôchodcov, personalisti, riaditelia pohotovosti,...) a „špecialistov infraštruktúry“ (technici, správcovia ciest a mostov, vodných zdrojov, budov...)

Opýtaní hodnotili, aký dopad mali podľa nich zmeny a zavedenie nových mandátov v oblasti vnútornej bezpečnosti na medzivládne vzťahy a mieru pripravenosti v prípade ohrozenia.

#### **5.5.1. Vývoj medzivládnej spolupráce v súvislosti s mandátmi vnútornej bezpečnosti**

Autorky vychádzali z hypotézy, že ak dochádza k zmene mandátov na federálnej a lokálnej úrovni, vo všeobecnosti je obvykle dôsledkom oslabenie vzájomných vzťahov, čo však neplatí v mimoriadne citlivých prípadoch, ako je napríklad práve vnútorná bezpečnosť – vtedy možno zaznamenať zlepšenie spolupráce vzhľadom na závažnosť daného problému, nutnosť bezodkladne hľadať riešenia a možné neúmerne vysoké náklady v prípade pretrvávania nečinnosti. Táto hypotéza bola podporená výsledkami ankety. Zvýšenie spolupráce medzi vládami potvrdzuje väčšina predstaviteľov miest a okresov štátu a vníma ho ako výsledok novo prijatej štátnej a federálnej legislatívy v oblasti vnútornej bezpečnosti.

**Vplyv politiky vnútornej bezpečnosti na medzivládne vzťahy na lokálnej úrovni podľa typu vlády a pracovnej pozície**



**Zdroj:** Kiki Caruson, Susan A. MacManus: Mandates and Management Challenges in the Trenches: An Intergovernmental Perspective on Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 527

Ďalším predpokladom bolo, že zástupcovia miest budú pociťovať zvýšenie intenzity medzivládnej spolupráce viac než zástupcovia okresov, keďže väčšina floridských miest je relatívne malá (približne 80% všetkých miest má do 25.000 obyvateľov) a po udalostiach v septembri 2001 sa začali vytvárať nové inštitucionálne siete, takže majú vyšší potenciál na rozvíjanie spolupráce. Tieto odhady sa však nepotvrdili. Z grafu uvedeného na strane 57 je zrejmé, že nedošlo k žiadnym výraznejším rozdielom medzi názormi predstaviteľmi okresov a miest.

Autorky sa ďalej domnievali, že zmeny v medzivládnej kooperácii zaznamenávajú viac „špecialisti“ než „manažéri“ kvôli tomu, pretože ich pracovné kompetencie do určitej miery vyžadujú v rámci udržania politiky vnútornej bezpečnosti presiahnutie hraníc vlastného mesta/okresu. Táto skutočnosť bola anketou čiastočne potvrdená – špecialisti vnímali zmenu vo výrazne vyššom počte než manažéri, no netýkala sa špecialistov infraštruktúry. Z nich zaznamenalo zlepšenie spolupráce len 36%, väčšina sa priklonila k názoru, že k žiadnej zmene nedošlo. Tento fakt poukazuje na možnú slabinu systému a vzhľadom na to, že táto skupina pracovníkov dohliada dôležité verejné objekty by bolo žiadúce, aby medzivládna spolupráca v tejto oblasti bola posilnená.

### 5.5.2. Hodnotenie dopadu nových mandátov politiky vnútornej bezpečnosti z hľadiska zvýšených administratívnych a finančných požiadaviek

Pri tejto otázke autorky predpokladali, že mestá a okresy sa budú líšiť v hodnotení najvýraznejšieho dopadu novej politiky. Očakávali, že okresy takto označia za najvýznamnejší dopad na administratívu a organizáciu, kým pre mestá to bude skôr finančný dopad.



**Zdroj:** Kiki Caruson, Susan A. MacManus: Mandates and Management Challenges in the Trenches: An Intergovernmental Perspective on Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 525

Šetrenie podľa očakávaní dokázalo (viď graf), že mandáty spojené s politikou vnútornej bezpečnosti priniesli mestám a okresom dodatočnú administratívnu a finančnú záťaž. Pre predstaviteľov okresov sú najväčšie zmeny pociťované v organizačných záležitostiach, čo zodpovedá ich povinnostiam vyplývajúcich zo zákona pri plánovaní a koordinovaní úkonov spojených s dodržiavaním vnútornej bezpečnosti. Predstavitelia miest vnímajú zase najväčší dopad v oblasti financií. Je to spôsobené najmä tým, že majú menej zdrojov príjmov než okresy a pritom viac servisných povinností.<sup>95</sup>

### 5.5.3. Kvalita vertikálneho medzivládneho systému

Respondenti odpovedali na otázku, ako hodnotia súčinnosť svojho úradu/sekcie s federálnou vládou a štátom Florida na stupnici: výborná – dostatočná – slabá – žiadna.

<sup>95</sup> Kiki Caruson, Susan A. MacManus: Mandates and Management Challenges in the Trenches: An Intergovernmental Perspective on Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 528

Podľa hypotézy autoriek by mali byť medzivládne vzťahy vnímané pozitívnejšie predstaviteľmi okresov, pretože spolupráca na tejto úrovni funguje nepomerne dlhšiu dobu a je viac rozvinutá.

Podľa výsledkov výskumu majú ako okresy, tak mestá vytvorenú silnú vertikálnu medzivládnu sieť, avšak ťažisko spolupráce je predovšetkým so štátnou vládou – až 90% predstaviteľov miest a okresov potvrdilo napojenie na orgány štátu Florida. Väčšina tiež potvrdila existenciu vzťahu so svojim federálnym prot'ajškom, no 16% miestnych a 24% okresných zástupcov tieto kontakty nemá.

Spomedzi tých, ktorí deklarovali fungovanie vertikálnej medzivládnej siete, vyjadrili vysokú spokojnosť s kvalitou vzájomných vzťahov. Spoluprácu s kolegami na federálnej úrovni označilo 92 % zástupcov okresov a 86% zástupcov miest za dostatočnú až výbornú, ešte lepšie skúsenosti sú so štátnymi zamestnancami Floridy – vzájomnú spoluprácu považuje za dostatočnú až výbornú 97% okresov a 89% miest.<sup>96</sup>

Hlbšia analýza potvrdila, že okresy majú viac a zároveň silnejšie rozvinutých väzieb na štátne a federálne orgány, čo je podmienené historicky, avšak rozdiel nie veľmi výrazný. Pomerne vysoká miera spolupráce medzi mestami a federálnymi orgánmi je z najväčšou pravdepodobnosťou výsledkom nových dlhodobých federálnych grantových programov, ktoré umožňujú udeliť finančnú pomoc priamo mestám, čo napomáha rozvoju týchto vzťahov.<sup>97</sup>

Podľa profesijného zamerania, vytvorené vzťahy s vyššími vládnymi úrovňami malo viac „špecialistov“ než „manažérov“. Medzi „špecialistami“ na miestnej úrovni potvrdilo spoluprácu 90% s federálnymi a 95% so štátnymi štruktúrami. U „manažérov“ to bolo 70, respektíve 85 percent.

---

<sup>96</sup> Kiki Caruson, Susan A. MacManus: Mandates and Management Challenges in the Trenches: An Intergovernmental Perspective on Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 529

<sup>97</sup> Kiki Caruson, Susan A. MacManus: Mandates and Management Challenges in the Trenches: An Intergovernmental Perspective on Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 529

#### 5.5.4. Kvalita horizontálneho medzivládneho systému

Opýtaní boli požiadaní zhodnotiť mieru spolupráce s inštitúciami so svojom pôsobisku (susediace mestá/okresy, školské okrsy, nemocnice, letiská, prístavy,...) rovnakou stupnicou, tj. výborná – dostatočná – slabá – žiadna. Autorky vychádzali z toho, že medzivládna sieť na horizontálnej úrovni bude rozsiahlejšia a efektívnejšia na miestnej úrovni vzhľadom na to, že tieto vzťahy sú viac rozvinuté už z minulosti. Ďalej predpokladali, že tesnejšie kontakty na oboch úrovniach budú viac medzi „špecialistami“ než medzi ich kolegami „manažermi“

#### Intenzita spolupráce na vertikálnej a horizontálnej báze podľa profesie a vládnej úrovne

| Partner                         | Okresy   |             | Mestá    |             |
|---------------------------------|----------|-------------|----------|-------------|
|                                 | Manažéri | Špecialisti | Manažéri | Špecialisti |
| <b>Vertikálna báza</b>          |          |             |          |             |
| Federálna vláda                 | 60       | 85          | 70       | 90          |
| Štátna vláda                    | 90       | 99          | 85       | 95          |
| <b>Horizontálna báza</b>        |          |             |          |             |
| Susediace okresy                | 93       | 99          | 62       | 83          |
| Susediace mestá                 | 93       | 96          | 88       | 96          |
| Nemocnice a zdravotné strediská | 90       | 99          | 66       | 89          |
| Školské obvody                  | 88       | 95          | 82       | 83          |
| Vedenie letísk                  | 40       | 60          | 39       | 47          |
| Vedenie prístavov               | 26       | 41          | 31       | 31          |
| Vodohospodárske okresy          | 73       | 74          | 70       | 57          |
| Iné špeciálne obvody            | 44       | 54          | 30       | 29          |
| Mimovládne organizácie          | 79       | 94          | 58       | 80          |

Pozn.: údaje sú v percentách

**Zdroj:** Kiki Caruson, Susan A. MacManus: Mandates and Management Challenges in the Trenches: An Intergovernmental Perspective on Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 529

Na základe získaných odpovedí možno konštatovať, že vzťahy medzi okresmi navzájom a mestami navzájom sú zjavne silné, avšak sú značné rozdiely vo vnímaní intenzity spolupráce mesto-okres. Vyše 90% predstaviteľov okresov uviedlo spoluprácu so susediacimi okresmi i mestami. Naopak, medzi predstaviteľmi miest potvrdilo spoluprácu s ostatnými mestami 94% z nich, avšak len 76% uviedlo

spoluprácu s predstaviteľmi okresu. V rozpore s hypotézou autoriek sa ukázalo, že na úrovni okresov je rozsiahlejšia horizontálna sieť.<sup>98</sup>

Vzťahy medzi sebou navzájom označili zástupcovia okresov za výborné (47%) alebo dostatočné (50%). Predstavitelia miest zase považovali spoluprácu s okresmi väčšinou za dostatočnú (68%), ale len 25% ju označilo ako výbornú.

Podľa očakávaní vykázali špecialisti na obidvoch úrovniach rozsiahlejšiu sieť na horizontálnej úrovni.

### Kvalita spolupráce na vertikálnej podľa vládnej úrovne

| Partner                         | Okresy  |            |       | Mestá   |            |       |
|---------------------------------|---------|------------|-------|---------|------------|-------|
|                                 | Výborná | Dostatočná | Slabá | Výborná | Dostatočná | Slabá |
| <b>Vertikálna báza</b>          |         |            |       |         |            |       |
| Federálna vláda                 | 15      | 77         | 8     | 15      | 71         | 15    |
| Štátna vláda                    | 33      | 64         | 4     | 24      | 65         | 10    |
| <b>Horizontálna báza</b>        |         |            |       |         |            |       |
| Susediace okresy                | 47      | 50         | 3     | 25      | 68         | 8     |
| Susediace mestá                 | 37      | 61         | 2     | 40      | 58         | 2     |
| Nemocnice a zdravotné strediská | 44      | 55         | 1     | 22      | 74         | 4     |
| Školské obvody                  | 37      | 58         | 6     | 20      | 70         | 10    |
| Vedenie letísk                  | 22      | 72         | 6     | 24      | 67         | 9     |
| Vedenie prístavov               | 26      | 68         | 7     | 17      | 73         | 10    |
| Vodohospodárske okresy          | 20      | 74         | 6     | 18      | 75         | 7     |
| Iné špeciálne obvody            | 31      | 69         | 0     | 6       | 91         | 3     |
| Mimovládne organizácie          | 35      | 60         | 5     | 22      | 75         | 3     |

**Pozn.:** Údaje sú uvedené v percentách. Vyjadrujú hodnotenie tých, ktorí vyjadrili existenciu vzájomných vzťahov

**Zdroj:** Kiki Caruson, Susan A. MacManus: Mandates and Management Challenges in the Trenches: An Intergovernmental Perspective on Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 529

<sup>98</sup> Kiki Caruson, Susan A. MacManus: Mandates and Management Challenges in the Trenches: An Intergovernmental Perspective on Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 530

### 5.5.5. Faktory vplývajúce na pripravenosť lokálnej vládnej úrovne

Posledným predmetom výskumu bola pripravenosť okresov a miest čeliť bezpečnostným hrozbám. Účastníci šetrenia hodnotili mieru pripravenosti svojho oddelenia/úradu v prípade krízovej udalosti bodmi od 1 do 10 a to priamo úmerne.

V konečnom hodnotení pripravenosti neboli medzi predstaviteľmi miest a okresov zásadné rozdiely (pomer 5,59 : 5,98). Avšak pri zohľadnení veľkosti spravovaného celku je zjavné, že vyššiu pripravenosť vykazujú celky s väčším počtom obyvateľstva.

|                                 | Priemer | Smerodajná odchýlka |
|---------------------------------|---------|---------------------|
| <b>Okresy</b>                   | 5,98    | 1,887               |
| Malé okresy (do 50.000 obyv.)   | 5,53    | 2,2                 |
| Veľké okresy (nad 50.000 obyv.) | 6,13    | 1,823               |
| Manažéri okresu                 | 5,77    | 1,631               |
| Špecialisti okresu              | 6,34    | 1,78                |
| Špecialisti infraštruktúry      | 4,76    | 2,223               |
| <b>Mestá</b>                    | 5,59    | 1,83                |
| Malé mestá (do 50.000 obyv.)    | 5,39    | 1,864               |
| Veľké mestá (nad 50.000 obyv.)  | 6,38    | 1,457               |
| Manažéri mesta                  | 5,77    | 1,631               |
| Špecialisti mesta               | 6,34    | 1,78                |

Testované na 1% hladine významnosti

**Zdroj:** Kiki Caruson, Susan A. MacManus: Mandates and Management Challenges in the Trenches: An Intergovernmental Perspective on Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 532

Špecialisti obidvoch útvarov predpokladajú vyššiu pripravenosť na krízové situácie než ich manažérski kolegovia. Ľudia s týmto pracovným zameraním uvádzajú aj najväčší pokrok vo vzájomnej spolupráci na vertikálnej aj horizontálnej úrovni. Na druhej strane za povšimnutie stojí fakt, že špecialisti infraštruktúry vykázali najmenšiu mieru rozvoja medzivládnych vzťahov spomedzi všetkých troch profesijných skupín a takisto predpokladali najnižšiu mieru pripravenosti proti bezpečnostným rizikám. Z toho možno usudzovať priamu závislosť medzi kvalitou vzájomných vzťahov a zvyšovaním pripravenosti pre prípad núdze.



## 5.6. Zhrnutie

Vstupom Zákona o vnútornej bezpečnosti do platnosti v roku 2002 prešli na štátne a lokálne vlády nové mandáty týkajúce sa vnútornej bezpečnosti. S nimi sú spojené rozsiahle štrukturálne a administratívne zmeny, ktoré rýchlo narazili na organizačné a finančné možnosti väčšiny samosprávnych celkov. Vzhľadom na komplikovanosť plánovaného systému vnútornej bezpečnosti možno predpokladať zavŕšenie jeho vytvárania a plnú funkčnosť v dlhšom časovom horizonte. Ministerstvo vnútornej bezpečnosti, Kongres a Prezident v rámci svojich kompetencií vydávajú smernice a nariadenia, ktoré majú smerovať k urýchleniu tohto procesu.

Z analýzy uskutočnenej na Floride v podstate vyplýva, že napriek prehľbovaniu a zvyšovaniu kvality spolupráce medzi vládami na rôznych stupňoch i medzi sebou navzájom, vo všeobecnosti je sa odhadovaná miera pripravenosti Floridy pohybuje len okolo priemeru. Táto relatívne nízka miera spočíva predovšetkým v nedostatočných finančných zdrojoch, ktoré by pokryli všetky potreby zvyšujúce bezpečnosť štátu na požadovanú úroveň. Podľa účastníkov prieskumu chýbajú hlavne prostriedky na hradenie nadčasov, mzdy nových zamestnancov, špeciálnu techniku a školiace programy.<sup>99</sup> Štúdia tiež ukázala, že oblasť kriticky dôležitej infraštruktúry je oproti iným oblastiam menej vybavená.

Čo sa tohto problému týka, nedávno vypracovalo Ministerstvo pre vnútornú bezpečnosť komplexnú stratégiu pre kľúčovú infraštruktúru.<sup>100</sup> Správa US Fed News Service z dňa 21. 5. 2007 uvádza, že ministerstvo predstavilo tzv. siedmu prezidentskú direktívu (Homeland Security Presidential Directive), ktorá obsahuje 17 špecifických plánov, v ktorých dôsledne popisuje úlohy vlád na všetkých úrovniach a čiastočne aj súkromného sektoru pri vybudovaní ochrany krízovej infraštruktúry.

Každý plán sa zaoberá jedným konkrétnym sektorom (vodné zdroje, priehrady, energetika, komerčné jadrové reaktory, telekomunikácie, dopravné a železničné

---

<sup>99</sup> Kiki Caruson, Susan A. MacManus: Mandates and Management Challenges in the Trenches: An Intergovernmental Perspective on Homeland Security, Public Administration Review, Jul/Aug 2006, str. 533

<sup>100</sup> dostupné na :

<http://proquest.umi.com/pqdweb?did=1275253551&sid=1&Fmt=3&clientId=19867&RQT=309&VName=PQD>

systemy, ropovody atď.), pričom sa zameriava na jeho zvláštne rizikové charakteristiky s cieľom zabezpečiť najvyššiu možnú efektivitu pri napĺňaní bezpečnostných programov a využívaní pridelených finančných zdrojov v rámci sektoru.

Drvivá väčšina objektov ohrozenej infraštruktúry je vlastnených, resp. prevádzkovaných privátnym sektorom. Jednotlivé špecifické plány inštitucionalizujú už existujúce bezpečnostné spoločnosti, stanovujú strategické ciele na redukcii rizika a definujú postavenie a úlohy zainteresovaných strán v rámci daného sektoru.<sup>101</sup> Na tieto aktivity sa v rozpočte ministerstva na budúci rok počíta s vynaložením čiastky takmer 214 miliónov dolárov z celkového objemu 600 miliónov určených na tento účel.<sup>102</sup>

Podľa súčasného ministra Michaela Chertoffa ide o úplne nový prístup v koordinácii medzi súkromným a verejným sektorom ako aj medzi miestnymi vládami a Washingtonom.

---

<sup>101</sup> dostupné na

<http://proquest.umi.com/pqdweb?did=1275253551&sid=1&Fmt=3&clientId=19867&RQT=309&VName=PQD>

<sup>102</sup> dostupné na [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget\\_BIB-FY2007.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget_BIB-FY2007.pdf), str. 78

## 6. Záver

Prijatím Zákona o vnútornej bezpečnosti v roku 2002 začala nová éra politiky v tejto oblasti. Znamenala prepojenie 22 vládnych agentúr, úradov a oddelení viacerých ministerstiev pod nové Ministerstvo pre vnútornú bezpečnosť (Department of Homeland Security). Predchádzalo mu niekoľko mesiacov intenzívnych diskusií na pôde Bieleho domu a Kongresu.

Na počiatku sa vláda uspokojila s vytvorením Úradu pre vnútornú bezpečnosť (Homeland Security Council), ktorý mal koordinovať činnosť federálnych útvarov slúžiacich národnej bezpečnosti. Kvôli nie príliš jasne vymedzeným kompetenciám ako aj slabo presvedčivým výkonom jeho vedenia, stále viac silneli hlasy z radov členov Snemovne Reprezentantov i Senátu požadujúce sústrediť viaceré, v dôsledku pozvoľnej decentralizácie posledných desaťročí do veľkej miery nezávislé, vládne agentúry a úrady pod jednotné vedenie, ktoré by bolo schopné efektívne riadiť všetky zodpovedné orgány pri ochraňovaní životov a majetku verejnosti pred potenciálnymi bezpečnostnými hrozbami.

Po vyčerpávajúcom legislatívnom procese a napriek prvotnému zdržanlivému postoju Bushovej administratívy, bol v novembri 2002 Kongresom schválený a prezidentom podpísaný zákon, na základe ktorého vzniklo „superministerstvo“ zastrešujúce úrady a agentúry s takmer 200.000 zamestnancami. Minister pre vnútornú bezpečnosť je menovaný prezidentom. Pôvodný návrh zákona predpokladal, že prezident bude môcť podľa vlastného uváženia vymenovať tzv. pomocných ministrov, prerozdeľovať dotácie medzi útvarmi ministerstva a rozhodovať, v akom časovom slede budú jednotlivé zložky začlenené pod nové ministerstvo. Vzhľadom na výrazné posilnenie právomocí prezidenta nebola táto verzia schválená. Podľa platnej právnej úpravy potrebuje hlava štátu na realizáciu vyššie uvedených rozhodnutí súhlas Senátu.

Pre potreby vnútornej bezpečnosti sa po útokoch na Svetové obchodné centrum a Pentagon začali vynakladať niekoľkonásobne väčšie čiastky zo štátneho rozpočtu ako tomu bolo v posledných desiatich rokoch uplynulého storočia – oproti roku 1998 (10,5 mld. USD) bol v roku 2002 na posilnenie vnútornej bezpečnosti schválený takmer dvojnásobok (19,5 mld. USD), v ďalšom roku trojnásobok (31,4 mld. USD) a v roku 2006 dokonca štvornásobok (41,8 mld. USD). Je však potrebné povedať, že v posledných troch rokoch sa tempo rastu objemu finančných prostriedkov určených pre vnútornú bezpečnostnú politiku výrazne znížilo - nárast nepresahuje 10%. V prvých rokoch fungovania ministerstva došlo k obrovským navýšeniam rozpočtu z dôvodu vytvárania nových úradov či zlučovania už existujúcich a zavádzania nových mandátov bezpečnostnej politiky pre lokálne vlády.

Najviac zo zdrojov ministerstva je tradične určených na ochranu štátnych hraníc, letísk a prístavov. Veľké objemy finančných prostriedkov plynuli v rokoch 2003 – 2004 na programy prevencie a ochrany proti potenciálnemu útoku biologickými zbraňami, napr. dopĺňaním zásoby Federálnych farmaceutických rezerv a vyvíjaním nových liečiv a vakcín. Následne ale tieto investície ustúpili do úzadia v prospech naliehavejších problémov a ani v súčasnosti sa v tomto smere nič nemení. Na druhej strane, stále väčšia pozornosť sa venuje mapovaniu, zdokonaľovaniu a ochrane kriticky dôležitej infraštruktúry, ktorá bola podľa viacerých odborníkov do určitej miery zanedbávaná. Čo sa týka podpory tzv. pracovníkov 1. línie (teda profesionálov pôsobiacich v mestách, okresoch a ďalších samosprávnych celkoch) pri realizácii cieľov bezpečnostnej politiky, ide o významný podiel na rozpočte ministerstva a vykazuje pravidelný medziročný rast.

Napriek tejto skutočnosti nie je situácia na úrovni lokálnych vlád zďaleka ideálna. Po vstupe Zákona o vnútornej bezpečnosti a súvisiacich právnych noriem do platnosti, bola väčšina miest a okresov vystavená akútnej finančnej tiesni a nedostatočnému technickému vybaveniu pri plnení nových mandátov. Predmetom protestov predstaviteľov lokálnych vlád sa stal v prvom rade mechanizmus prerozdelenia federálnych grantov, keď ho označili za príliš všeobecný a teda nevyvážený, pretože nezohľadňoval špecifiká jednotlivých území či mieru ich ohrozenia. Ďalším problémom sa ukázali byť málo zrozumiteľné pravidlá pri žiadosti o grant a príliš zdĺhavý proces

jeho udelenia. Podľa môjho názoru sú tieto počiatočné nedostatky do veľkej miery pochopiteľné a dali sa predpokladať vzhľadom na nepomer mimoriadneho rozsahu tohto projektu a relatívne krátkeho časového úseku, v ktorom bol schválený.

Preto bola v roku 2004 uskutočnená revízia systému federálnej finančnej pomoci pre nižšie vládne úrovne na účely posilňovania vnútornej bezpečnosti. Bol prijatý Národný reakčný plán (National Response Plan) a tzv. National Incident Management System (NIMS), obsahujúci jednotné štandardizované pravidlá, ktoré musia byť splnené pri žiadosti o federálny grant. Pri niektorých grantoch Kongres pristúpil na požiadavky zástupcov miest a okresov tým, že zapracoval do kľúča pre výpočet pridelovanej čiastky faktory ako počet obyvateľstva či mieru ohrozenia daného celku.

Výsledky prieskumu z minulého roku, ktorý sa uskutočnil na Floride naznačujú, že spolupráca medzi jednotlivými stupňami štátnej správy s ich federálnymi prot'ajškami ako aj medzi sebou navzájom je na prijateľnej úrovni, avšak celková pripravenosť tohto štátu na možnú katastrofu vykazuje len priemerné hodnoty. Naďalej pretrvávajú problémy pri získavaní prostriedkov na zabezpečenie dodatočných ľudských zdrojov a takisto nie je docenená starostlivosť o kriticky dôležitú infraštruktúru. Najmä v druhom bode možno ale očakávať obrat už v blízkej budúcnosti, keďže v posledných dvoch rokoch patrí oblasť infraštruktúry medzi rozpočtové priority a v tomto roku bol Ministerstvom predložený komplexný plán na riešenie tohto problému.

Myslím si, že vytvorenie Ministerstva pre vnútornú bezpečnosť má svoje opodstatnenie, hoci jeho vznik bol ovplyvnený atmosférou svojej doby a tlakom verejnej mienky, ktoré celý proces prijímania rozhodujúceho zákona značne urýchlili. Domnievam sa, že došlo k určitému zvýšeniu koordinácie medzi kompetentnými úradmi a tým aj posilneniu bezpečnosti na území USA do istej miery (hlavne v ochrane hraníc a bezpečnosti prepravy), no je otázne, či rozsiahla organizačná štruktúra Ministerstva svojim spôsobom nebrzdí napredovanie v realizácii cieľov vnútornej bezpečnostnej politiky tým, že viaceré jeho útvary majú podobnú či takmer identickú agendu, čo môže viesť jednak k plytvaniu finančných zdrojov, jednak k spomaleniu riešenia konkrétnych bezpečnostných problémov v prípade stretu právomocí útvarov podobného zamerania. Predpokladám, že

administratíva budúceho prezidenta, ktorý bude zvolený v roku 2008, podrobí činnosť nového ministerstva dôkladnej analýze, ktorá môže odhaliť prípadné rezervy v systéme, predstavujúce prekážku v čo najefektívnejšom plnení dlhodobých cieľov vnútornej bezpečnostnej politiky.

## Literatúra:

- Bourne C. M. (1998) *Unintended Consequences of the Goldwater-Nichols Act*, Joint Force Quarterly, Spring
- Brook D. A. - King C. L. (2007) *Civil Service Reform as National Security: The Homeland Security Act of 2002*, Public Administration Review, 3/2007
- Caruson K. - MacManus S. A. (2006) *Mandates and Management Challenges in the Trenches: An Intergovernmental Perspective on Homeland Security*, Public Administration Review, Jul/Aug 2006
- Clarke R. A. (2005) *Strategie války proti terorismu*, Praha :Alfa publishing
- Cohen D K. et al (2006) *Crisis Bureaucracy: Homeland Security and the Political Design of Legal Mandates*, Stanford Law Review, 12/2006
- Dvořáková V. (2002) *Spojené státy americké – Společnost a politika*, Praha: Libri
- Eisinger P. (2006) *Imperfect Federalism - The Intergovernmental Partnership for Homeland Security*, Public Administration Review, Jul/Aug 2006
- Khol R. (2006) *Národní bezpečnostní strategie USA 2002 Institucionální kontext*, Mezinárodní politika 4/2004

## Dokumenty:

- Homeland Security Act
- National Security Strategy

## Internetové zdroje:

- <http://www.dhs.gov>
- <http://www.ice.gov>
- <http://www.fdle.state.fl.us>
- <http://www.fema.gov>
- <http://www.floridadisaster.org>
- <http://www.loc.gov>
- <http://www.maloney.house.gov>
- <http://www.uscg.mil>
- <http://www.whitehouse.gov>