

PhDr. Miloš Balabán, Ph.D., PhDr. Antonín Rašek

## Východiska přípravy aktualizované Bezpečnostní strategie České republiky 2011

*Delší dobu můžeme sledovat střetnutí dvou metodologických i praktických přístupů: jeden postuluje a prosazuje nutnost a možnost globálního strategického vládnutí spojený s integračními snahami demokratických seskupení; druhý považuje cosi takového za zbytečné až nemožné a logicky se staví proti integračním snahám, za kterými navíc vidí snahy po plánování a sociálním inženýrství. Spoléhá spíše na seberegulující mechanismy tržní ekonomiky a operativní řízení. Podobně tomu je pokud jde o jednotlivé státy. Zatímco za prvním pojetím jsou modelově spíše liberálně demokratické orientace, za druhým poté orientace konzervativní nebo liberálně-konzervativní. Převaha těch či oněch politických sil se projevuje i v ochotě tvořit a realizovat v nejrůznějších oblastech společenských aktivit strategické dokumenty. Lze připustit, že v některých zemích či v určitých obdobích tomu může být i naopak, podle toho, před jakými problémy stojí. [1]*

### Úvod

Podobně tomu může být i v případě vazby preference tvorby strategických dokumentů a tendencí k integraci. Souvisí to s vysokou mírou pravděpodobnosti s teorií rozporu mezi dlouhými periodami, resp. cykly, a velkou setrvačností řízených společenských dějů, a relativně krátkými cykly rozhodování politické moci determinovanými volebními obdobími.

V České republice byla a je v tomto směru situace ambivalentní. Zatímco bezprostředně po listopadových událostech roku 1989 se projevovala výraznější snaha po strategickém vládnutí a řízení země v souladu s participativně tvořenými vizemi, koncepcemi a strategiemi, velmi rychle byly tyto tendence zatlačeny do pozadí operativními přístupy. Čas od času se sice objevovaly záměry vést zemi systematictější způsobem, např. Jahnova ekonomická strategie, [2] či strategické dokumenty Národní ekonomické rady vlády (NER), většinou však jen na základě narychlo a účelově zpracovávaných programů politických stran. Tyto snahy neměly dlouhé trvání, protože byly prosazovány jen některými politickými stranami, a navíc ne příliš důsledně.

Podobně tomu bylo i se strategickými dokumenty v bezpečnosti. Byly sice zpracovány, ale vesměs byly málo účinné, nepromítaly se do praktické bezpečnostní politiky, většinou ani neodpovídaly možnostem země. Výjimkou bylo zpracování vojenské doktríny v roce 1991, vytvoření integrovaného záchranného systému a profesionalizace armády. V současné době je patrná tendence se znovu k tvorbě strategických dokumentů vrátit, právě v oblasti bezpečnosti. Reformy v sociální oblasti, zdravotnictví a důchodech takové strategické zázemí ve formě fundovanějších strategií s přesně vymezenými cíli většinou postrádají.

V souvislosti s přípravou, se vstupem a s členstvím v Severoatlantické alianci bylo velmi pozitivní rozhodnutí zpracovávat a každé dva roky novelizovat či aktualizovat

bezpečnostní strategii České republiky. Stalo se tak bohužel jen v letech 1999, 2001 a 2003 s mnoha doprovodnými problémy.

## I. Bezpečnostní politika ČR a bezpečnostní strategie 1999–2003: historická reflexe

Na základě kritické analýzy bezpečnostních, obranných a vojenských strategií byly a mnohdy zůstávají hlavními problémy formování bezpečnosti a obrany České republiky, obrazně řečeno, některé „dluhy z minulosti“, které komplikovaly a komplikují její orientaci na budoucnost a na odpovídající respektované začlenění do NATO a EU a v současnosti na aktivní působení v nich v jejich prospěch i v prospěch naší země.

Jsou to tato nepřekonaná rezidua:

- bezpečnostní politika, její tvorba a realizace je zatím nevýraznou součástí veřejné politiky,
- netransparentnost rozhodovacích procesů v oblasti bezpečnostní politiky a nižší míra profesionality jejích aktérů,
- nedostatečná úroveň a obsah civilního řízení a kontroly bezpečnostního systému jako celku i jeho jednotlivých hlavních součástí,
- absence kvalifikované odborné i veřejné diskuze o bezpečnostní politice ČR a jejích prioritách, zastínění možné diskuze permanentními „kauzami“ a skandály v ministerstvech obrany, vnitra a zahraničních věcí,
- nízká míra participace občanské veřejnosti na tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky,
- nízká úroveň respektování jakýchkoliv dokumentů strategického řízení v oblasti bezpečnosti obecně a výstavby prvků bezpečnostního systému zvláště,
- rezervy v přípravě profesionálů pro oblast bezpečnosti.

Všechny tři dosavadní bezpečnostní strategie ČR se shodují v tom, že funkcí bezpečnostní politiky je usměrňovat ochranu demokratických základů státu a zajišťovat vnitřní bezpečnost a vnitřní pořádek. Dále se shodují, že tento proces se uskutečňuje prostřednictvím bezpečnostního systému, i když ve výčtu jeho prvků se liší. Zatímco v Bezpečnostní strategii ČR 1999 se ještě píše o samostatném systému vnitřní bezpečnosti, Bezpečnostní strategie 2003 již uvádí bezpečnostní systém jako komplexní.

Smyslem koncipování bezpečnostní strategie České republiky bylo a je vytvořit podklad pro politické zadání zajištění bezpečnosti a obrany republiky. Zatímco v letech 1990-1992 tato zadání např. armáda dostávala (neutralizace, lojalizace, přechod k obranné strategii reorganizací a redислоkací ve smyslu vídeňských dohod, rozdělení armády), po vytvoření Armády České republiky (AČR) toto zadání dlouho chybělo, což působilo vážné problémy. Podobně tomu bylo i v rezortech ministerstev vnitra a zahraničí. Bezpečnostní strategie ČR měla být „základním dokumentem bezpečnostní politiky, který identifikuje zájmy ČR, obecné bezpečnostní hrozby a z nich vyplývající rizika pro ČR. Definuje dlouhodobé záměry a opatření, jejichž cílem je zajistit podmínky

pro mírový vývoj a hospodářskou prosperitu ČR a zabezpečení jejich obyvatel před vnějšími a vnitřními hrozbami a riziky“.

Poslední Bezpečnostní strategie ČR z roku 2003 tento záměr ne zcela naplnila z těchto základních důvodů:

1. Analýza bezpečnostních hrozeb byla zredukována na jejich pouhý výčet, nebyl tu ani náznak kvantitativní a kvalitativní analýzy, o predikci vývoje těchto rizik nemluvě. Bez toho však není možné „dlouhodobé záměry a opatření“ definovat. Neznamená to, že by tyto pasáže nutně musely být v textu bezpečnostní strategie, ale nutně by měly být v přílohách, aby bylo průkazné, z čeho výčet bezpečnostních hrozeb vychází.
2. Vývody z charakteristiky bezpečnostního prostředí byly uváděny ve vágních formulacích jako: „Hlavním předpokladem pro bezpečnější mezinárodní prostředí ČR je stabilní bezpečnostní situace v Evropě. ČR k ní bude výrazně přispívat...“ nebo „Na obranu životních zájmů použije ČR kombinaci všech dostupných prostředků včetně krajních. K obraně strategických zájmů, které jsou uspokojovány s ohledem na zájmy životní, použije přiměřené prostředky s ohledem na vlastní možnosti“ atd. Takto text pokračoval v obecných formulacích dál, nebylo tu ani jedno konkrétní opatření a termíny jejich řešení, takže neumožňoval nebo znemožňoval věcné rozhodovací procesy, jako je proporce národní a alianční obrany, zbrojní politika, struktura armády, nákupy techniky, zvláště letecké apod. Opět to neznamená, že **bezpečnostní strategie (BS)** by měla nutně obsahovat konkrétní opatření či řešení včetně termínů, nebo jenom výjimečně jako závazný pokyn pro výrazně unikátní, jednorázové strategické rozhodnutí, a to v případě, že se jedná o opatření strategického významu. Konkrétní opatření a jejich termíny jako nástroj řízení bezpečnostního systému, resp. řízení prvků tohoto systému, pro něž bezpečnostní strategie vytváří rámec, by mohla být uvedena v návazné směrnici.
3. Bylo metodickou chybou svěřit tvorbu strategie jen ministerstvu zahraničních věcí s jen částečnou participací dalších relevantních rezortů, v čele zpracovatelského týmu by měl stát místopředseda vlády pověřený gescí za oblast bezpečnostní politiky a měla by být zpracovávána v rámci Bezpečnostní rady státu.
4. Skutečnost, že „pilířem kolektivní obrany je pro ČR NATO“ a že mezi strategické zájmy ČR patří „komplementární rozvíjení obranných schopností NATO a EU“, nevypovídá téměř nic o tom, čím ČR konkrétně hodlá ke zvýšení schopností Aliance a EU jako součást těchto organizací přispět. Vývoj od r. 2003 jen potvrdil malou míru ztotožnění se české společnosti s NATO a EU – převládá názor „my, ČR“ a „oni, EU a NATO“.

Bezpečnostní strategie České republiky 2003 nevymezovala přesněji proporce mezi zárukami kolektivní bezpečnosti a obrany a naším obranným příspěvkem, aby byl dostatečný a přesvědčivý. Zároveň ani nenaznačovala, v čem se můžeme spoléhat na spojence a v čem naopak jen na sebe, včetně možnosti vzájemné koordinace a výpomoci. Např. mezi novými členskými zeměmi NATO ve střední Evropě (protivzdušná obrana, protichemické a zdravotnické zabezpečení apod.).

Charakteristika bezpečnostního prostředí uváděla nové jevy v této oblasti, např. posilování postavení občanů, postavení nevládních organizací, význam sdělovacích prostředků a veřejného mínění ad., aniž by naznačovala přístup k řešení. Podobně tomu

bylo s rolemi OSN, OBSE a EU, které se jen obecně konstatovaly, což je nedostatečné, zvláště pokud jde o evropskou bezpečnostní a obrannou politiku, [3 ] výstavbu vojenských a policejních sil.

Nespornou slabinou Bezpečnostní strategie ČR 2003 bylo, že se soustřeďovala výrazněji ani ne tak na analýzu jako spíše na popis existujícího systému a na výčet existujících bezpečnostních hrozeb, málo na hrozby potenciální. Takový postup obvykle vede k optimističtějšímu posuzování bezpečnostního prostředí.

Nesporným kladem Bezpečnostní strategie ČR 2003 je definování bezpečnostních zájmů ČR. Jsou však do té míry obecné, že se mohou vztahovat k jakékoliv evropské demokratické zemi. Bylo by ale pošetilé očekávat, byt by to bylo žádoucí, že tyto zájmy budou vyjadřovat specifické zájmy, které ČR vzhledem ke své geografické pozici, tradicím i schopnostem má. Pošetilost takového očekávání spočívá v neschopnosti českých politických aktérů dohodnout se na jakémkoliv konsenzu zejména v tom, co by znamenalo jasnou a neměnnou profilaci ČR v aliančním a evropském společenství, kterou by ČR musela komplexně komunitárně prosazovat.

Rozhodující bylo, jaké komplexní závěry – pokud šlo o prostředky bezpečnostní politiky – tvůrci dokumentu z analýzy bezpečnostního prostředí a identifikace bezpečnostních zájmů České republiky vyvozovali. Odpovědnost byla delegována orgánům zákonodárné, výkonné a soudní moci. Za funkčnost komplexního působení bezpečnostního systému měla odpovídat vláda. Pokud šlo o bezpečnostní systém České republiky, dokument však popisoval pouze prvky, ze kterých se skládá, a jejich odpovědnost vyplývající z ústavy a ze zákonů. Ani ve stanovení obranných úkolů dokument nepřekračoval vyšší míru obecnosti. Sice se zde uvádělo, že „obránná politika se řídí zásadami demokratické kontroly ozbrojených sil a předpokládá především politické řešení krizí“, aniž by tu byl náznak, že právě absence profesionálního civilního řízení přivedla bezpečnost, obranu a armádu do všeobecně známého krizového stavu, který trvá dodnes a možná i kulminuje.

Bezpečnostní strategie České republiky 2003 jako v pořadí třetí dokument s dvouletou periodou obměny sehrál sice koordinační funkci mezi relevantními institucemi, ale zároveň při kvalitativním zlepšení opakoval základní neduh: byl především zahraničně-politickým dokumentem. Z dikce dokumentu bylo patrné, že autory byli převážně pracovníci ministerstva zahraničních věcí a až příliš respektovali, že tvoří materiál, který bude zároveň a především studován zahraničními partnery.

Lze sice souhlasit s autory dokumentu, že „členství v Severoatlantické alianci poskytuje samo o sobě bezprecedentní úroveň bezpečnostních jistot“, ale to neznamená, že se na to lze automaticky spoléhat. Je třeba objektivně hodnotit konkrétní stav potenciálu NATO a EU a jejich vůli a schopnost čelit existujícím i potenciálním bezpečnostním hrozbám.

Již při projednávání druhé inovované pracovní verze bezpečnostní strategie na semináři ministerstva zahraničních věcí a výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost Senátu Parlamentu České republiky 31. 10. 2000 se objevila řada kritických poznámek:

- bezpečnostní hrozby je třeba hierarchizovat,
- je nutná proporce expediční, mírové a krizové funkce ozbrojených sil,
- mezi nevyřešené otázky patří další rozvoj spolupráce v rámci mnohonárodních sil, zejména ve vytváření mnohonárodních velitelství,

- chybí analýza morálně politického a občanského profilu obyvatel, míry jejich identifikace se základními hodnotami českého státu,
- v mnoha oblastech stále chybí koncepce krizového řízení,
- je nutné zdůraznit zajištění bezpečnosti informačních systémů a utajení,
- dokument by měl mít určitý motivační charakter,
- existuje rozdíl mezi narůstající kvalitou dokumentů a dosti značným chaosem v reálném provozu bezpečnostních složek, na což dokumenty příliš nereagují,
- zapojení do evropské obrany je zatím iluzí, naše bezpečnost je především spojena s Aliancí,
- není možné se vyhnout struktuře vojenského rozpočtu a rozpočtovým prioritám, zvláště pokud jde o podíl mezi investičními a neinvestičními prostředky, především výdaji na vědu a výzkum.

V souvislosti s těmito závěry lze připomenout, že již v roce 2002 byly identifikovány tyto hlavní cíle pro zvýšení efektivity bezpečnostní politiky ČR (Rašek: 2002):

1. Zapojit se aktivněji do mezinárodního společenství při zajišťování stabilního bezpečnostního prostředí, a to především v multilaterálních institucích, což je v souladu s českými národními zájmy (EU, NATO, OSN, RE, OBSE, SB, MMF, ad.).
2. Mít v souladu s bezpečnostní strategií ČR vliv na strategickou bezpečnostní a obrannou koncepci Severoatlantické aliance a evropskou bezpečnostní a obrannou politiku v Evropské unii, zvláště pokud jde o středoevropský a východoevropský prostor.
3. Podporovat transatlantickou spolupráci v NATO a EU a ujasnit si přístup k protiraketové obraně Spojených států.
4. Účastnit se různých typů mírových misí zvláště v Evropě.
5. Podporovat vojenskou spolupráci zemí Visegrádu a koordinaci zbrojní výroby.
6. Vytvořit podmínky pro rozvoj bezpečnostního myšlení, a to zvláště budováním pracovišť se strategickým určením.
7. Zajistit kvalitní civilní řízení a kontrolu armády a policie a vytvořit prostředí pro občanskou a politickou podporu armády a policie.

## II. Bezpečnostní strategie 2011: pozitivní krok s riziky

Po mnohaleté absenci tvorby bezpečnostní strategie ČR se v programovém prohlášení vlády Petra Nečase ze 4. srpna 2010 objevil závazek vrátit se k tvorbě bezpečnostní strategie. Tento záměr bezúspěšně prezentovaly i předcházející vlády premiéra Mirka Topolánka (2006-2009). Nečasova vláda bere tento záměr vážněji. Ministerstvo zahraničních věcí proto v listopadu 2010 pro zasedání Bezpečnostní rady státu zpracovalo Harmonogram aktualizace Bezpečnostní strategie České republiky. Nemá jít o nový dokument, ale po osmileté pauze jen o aktualizaci strategie z roku 2003. Bude opět zpracováván v gesci MZV, i když v čele je místopředseda vlády.

Harmonogram aktualizace Bezpečnostní strategie České republiky ustavil k jejímu zpracování ad hoc pracovní skupinu **výboru pro koordinaci zahraniční bezpečnostní politiky (VKZBP)** Bezpečnostní rady státu pod vedením prvního náměstka ministra zahraničních věcí. Tato skupina zřídila šest odborných komisí pro přípravu textu aktualizované bezpečnostní strategie, jež byla předložena VKZBP v plánovaném termínu

do konce dubna 2011. V průběhu přípravy strategie proběhly mj. dva semináře s bezpečnostní komunitou v CEVRO Institutu a v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (únor, březen) v gesci CEVRO Institutu.

Přijaté termíny vzbuzují jistou skepsi. Byly by přijatelné za předpokladu, kdyby novelizace, resp. aktualizace probíhaly v přijatých dvouletých cyklech, což se nestalo. Není naplněn ani druhý předpoklad, jímž je permanentní diskuze o strategických bezpečnostních problémech a prioritách ČR. Ta ale neprobíhala a neprobíhá již od roku 2000. Proto se také mohlo stát, že jak Bezpečnostní strategie z roku 2001, tak z roku 2003 neměly žádný reálný vliv na vývoj AČR, která prošla v první dekádě spíše chaotickým procesem „reform reformem“. Ten způsobil značné materiální i personální ztráty a AČR nyní musí na počátku druhé dekády zcela nově stanovovat své priority, a to ve ztížených ekonomických podmínkách (východiskovým dokumentem je Bílá kniha o obraně, jejíž zpracování začalo před zahájením přípravy Bezpečnostní strategie ČR 2011).

Za jediný náznak diskuze o strategických otázkách mohla být považována debata o rozmístění radiolokátoru protiraketové obrany USA na našem území v letech 2007-2009. V tomto strategickém rozhodovacím procesu nebyly respektovány (geo)politické ani technologické souvislosti dislokace, resp. rozmístění radiolokátoru se primárně stalo předmětem vnitropolitického boje. Opuštění projektu novou americkou prezidentskou administrativou v září 2009 jen zvýraznilo chybný postup druhé Topolánkovy vlády v této problematice.

Od prosince roku 2003, kdy platí novelizovaný text Bezpečnostní strategie České republiky, došlo pouze k jedinému pokusu o určitou reflexi aktuálního bezpečnostního vývoje v podobě Zprávy o zajištění bezpečnosti České republiky (schválena usnesením vlády č. 83 ze dne 25. ledna 2006). Je tedy patrná dlouhodobá absence tvorby základního strategického dokumentu v této oblasti. To mj. svědčí o malém zájmu odpovědných orgánů o tuto problematiku. Aktualizace platné Bezpečnostní strategie ČR je podle vlády „nutná z důvodu závažných změn v bezpečnostním prostředí, které se stává stále více komplexním a obtížně předvídatelným. Pokračuje stírání rozdílů mezi vnitřní a vnější bezpečností státu. Roste různorodost aktérů a prohlubuje se provázanost bezpečnostních trendů, faktorů a hrozeb“. Základní koncepční dokumenty aktualizovala Severoatlantická aliance (Strategická koncepce NATO 2010) i Evropská unie (Evropská bezpečnostní strategie 2003, Zpráva o implementaci evropské bezpečnostní strategie 2008, Návrh strategie vnitřní bezpečnosti EU 2010).

Významnou součástí procesu aktualizace bezpečnostní strategie je podle vlády „tvorba konsenzu napříč politickým spektrem“, což předpokládá akceptovat metodu participativní tvorby dokumentu, jako je tomu např. i při tvorbě tzv. Bílé knihy o obraně České republiky. Neopomenutelnou součástí aktualizace Bezpečnostní strategie ČR je proto účast zástupců bezpečnostní komunity, včetně odborné veřejnosti z nevládních organizací, akademických kruhů apod. Z přípravných textů je patrné, že struktura aktualizace bezpečnostní strategie bude determinována strukturou pracovních komisí, které se mají zabývat touto problematikou:

1. Strategické prostředí, zájmy ČR a strategie jejich prosazování.
2. Obrana ČR.
3. Vnitřní hrozby a rizika a ochrana obyvatelstva.
4. Ekonomické aspekty bezpečnostní strategie.
5. Energetická a surovinová bezpečnost.
6. Řízení a fungování bezpečnostního systému.



Z metodologického hlediska je zajímavý a ambiciózní záměr pracovat s bezpečnostními hrozbami jako sekvencí *hrozba – důsledek – jak hrozbě čelit*. Stejně tak je nutné přijmout záměr, aby problematika nebyla zpracovávána rezortně včetně analýzy bezpečnostních hrozeb. Podobně je tomu s respektováním vazby *bezpečnostní hrozba – alokace zdrojů*. I když je to z hlediska zpracování dokumentu velmi náročné.

V žádném případě by se nemělo pochybovat o tom, zda v bezpečnostní strategii má či nemá být problematika řízení a fungování bezpečnostního systému, protože to je dosud nejslabší článek celého systému. Bezpečnostní strategie 2011 musí také vycházet z analýzy globálního a evropského bezpečnostního prostředí, respektovat bezpečnostní politiku NATO a EU včetně závěrů strategických bezpečnostních dokumentů obou organizací.

### III. Mezinárodní kontext přípravy Bezpečnostní strategie ČR 2011, strategické bezpečnostní dokumenty NATO a EU

Příprava nové verze bezpečnostní strategie ČR se uskutečňuje v období, kdy jsou ve světové politice a ekonomice patrné některé nové klíčové trendy vývoje, jež nebyly v době přípravy předešlé strategie tak patrné:

1. Růst role nových aktérů (včetně větší emancipace starých jako je Rusko) – mocností v globálním měřítku a s tím související přesun těžiště mezinárodních záležitostí z transatlantického prostoru do prostoru východní a jižní Asie (Čína, perspektivně Indie).
2. Pokles globální role Západu (USA a Evropa), a to nejen vzhledem k růstu nových aktérů, ale i pod vlivem finanční a ekonomické krize, která zasáhla především Spojené státy a Evropu (EU). Krize může ovlivnit i bezpečnostní politiku jednotlivých členských zemí EU a NATO (reprioritizace cílů bezpečnostní politiky, omezení výdajů na obranu včetně Spojených států, omezení globálních bezpečnostních ambicí).
3. Krizové symptomy uvnitř EU (krize eurozóny) ovlivňující akceschopnost EU a její možnost vystupovat jako globální bezpečnostní aktér.
4. Oslabování transatlantické vazby (odlišnost geopolitických, ekonomických a bezpečnostních priorit USA a Evropy) a paralelně rozdílné přístupy evropských zemí k řadě ekonomických a bezpečnostních problémů a výzev řešených v rámci EU a NATO.
5. Existence nových typů hrozeb, mj. ekonomické a sociální povahy, [4] a jejich sílící vzájemná provázanost.

Tyto nové trendy budou ovlivňovat bezpečnostní prostředí zřejmě po celou druhou dekádu 21. století. Z tohoto důvodu je pro českou bezpečnostní politiku důležité další směřování NATO, o kterém se jednalo na jeho 22. summitu v Lisabonu (listopad 2010).

Klíčovým dokumentem summitu se stala nová strategická koncepce NATO *Active Engagement, Modern Defence – Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation*. [5]

V souladu s logikou předcházejících strategických koncepcí je i koncepce 2010 určená ke stanovení cílů a úkolů Aliance a způsobů jejich naplňování v dlouhodobějším horizontu – v daném případě do roku 2020. Z textu koncepce vyplývá jeden rozdíl proti předcházejícím koncepcím: koncepce 2010 je pojmána spíše jako základ pro další diskuzi a jednání mezi členy Aliance o tom, jak naplnit její obsah, než jako jasná interpretace vymezující proces obranného plánování a politiky NATO. Jedná se tedy o určité vymezení rámce pro další fázi „evoluce“ NATO, ale bez konkrétnější specifikace, jak tento proces realizovat.

Přesto koncepce potvrdila status quo Aliance ve třech zásadních cílech:

- kolektivní obrana (článek 5 Severoatlantické smlouvy),
- krizové řízení,
- kooperativní bezpečnost.

Nebyl sice definován nejvíce prioritní cíl, nicméně největší pozornost co do rozsahu byla věnována krizovému řízení, kontrole zbrojení, odzbrojení, procesu nerozšiřování ZHN, posilování spolupráce se zeměmi mimo NATO (především Rusko) a mezinárodními organizacemi. V koncepci též zůstal, i když do jisté míry formálně, závazek politiky „otevřených dveří“ pro další evropské země, které by se chtěly stát členy NATO.

Definování hlavních výzev a hrozeb budoucího vývoje pro NATO odráží dva přístupy k budoucímu směřování NATO, které se uvnitř Aliance projevují od konce studené války. Jeden přístup pojmá NATO jako vojenskopolitickou alianci, která je zaměřena na obranu území a zájmů jejích členů. Druhý naopak vnímá NATO jako politickou organizaci, která je zodpovědná za vytváření kooperativní bezpečnosti v euroatlantickém prostoru. V daném případě je nutné uvést, že ze strategické koncepce, ani z dalších dokumentů přijatých na summitu NATO nevyplývá, který ze dvou směrů může být v rámci NATO prioritní.

V charakteristice mezinárodního bezpečnostního prostředí jsou definovány tyto hlavní bezpečnostní hrozby:

- rozšiřování raketové technologie a ZHN,
- terorismus a všechny typy přeshraničního organizovaného zločinu,
- kybernetické útoky,
- ohrožení komunikačních, transportních a tranzitních cest zajišťujících globální obchod a energetickou bezpečnost,
- militarizace vesmíru,
- negativní klimatické změny, zdravotní rizika (epidemie), nedostatek vody, tlak na zvyšování energetické spotřeby.

V koncepci byly reflektovány i negativní dopady globální ekonomické a finanční krize.

Se strategickou koncepcí NATO je do značné míry kompatibilní i **evropská bezpečnostní strategie**. [6] Její první verze z roku 2003 definovala pět hlavních hrozeb: terorismus, šíření ZHN, regionální konflikty, zhroucení státní moci a organizovaný zločin. Ve zprávě o implementaci strategie [7] (2008) byly navíc mezi globální výzvy a klíčové hrozby zařazeny zajištění kybernetické a energetické bezpečnosti a hrozba klimatických změn. Evropská bezpečnostní strategie byla nicméně často označována jako svého druhu „abstraktní bezpečnostní vize“. Nicméně je nutné konstatovat, že i přes aktuální problémy evropského integračního procesu se v období po schválení



Lisabonské smlouvy projevuje posun k větší konkrétnosti cílů a nástrojů evropské bezpečnostní politiky, což mj. reprezentuje návrh strategie vnitřní bezpečnosti EU „Směrem k evropskému modelu bezpečnosti“ [8] který předložilo Španělsko jako předsednická země v Radě EU v únoru 2010. Návrh strategie přichází s několika závažnými tezemi a závěry, které mohou bezesporu být i inspirací pro přípravu Bezpečnostní strategie ČR 2011.

Co se týče hlavních bezpečnostních hrozeb, definuje je takto:

- všechny formy terorismu,
- závažná a organizovaná trestná činnost (obchod s drogami, hospodářská trestná činnost, obchodování s lidmi, převaděčství, nedovolený obchod se zbraněmi, násilné trestné činy, praní peněz, falšování dokladů, korupce),
- počítačová trestná činnost,
- přeshraniční trestná činnost,
- násilí samo o sobě (násilí páchané mladými lidmi nebo násilí páchané na sportovních akcích),
- přírodní katastrofy a katastrofy způsobené lidmi.

Strategie vnitřní bezpečnosti definuje **evropský model bezpečnosti**, jehož hlavními principy by měla být ochrana práv a svobod, zlepšování spolupráce a solidarity mezi členskými státy, řešení příčin nedostatečné bezpečnosti a nikoliv jen následků, zařazení prevence a předvídání mezi priority, zapojení všech sektorů, které hrají roli v oblasti ochrany veřejnosti (politického, ekonomického, sociálního atd.), informování občanů o bezpečnostních politikách a v neposlední řadě uznání vzájemné závislosti mezi vnitřní a vnější bezpečností při vytváření **konceptu „globální bezpečnosti“** se třetími zeměmi.

Velmi zásadní tezí strategie je konstatování, že „bezpečnost se tedy prostřednictvím prevence a zvládání společných hrozeb stala klíčovým faktorem při zajišťování vysoké kvality života v evropské společnosti a při ochraně kritických infrastruktur“.

Možná realizace strategie vnitřní bezpečnosti EU, resp. evropského modelu bezpečnosti, bude záviset na vývoji evropského integračního procesu v „postlisabonském“ období včetně postojů naší politické reprezentace.

Při přípravě Bezpečnostní strategie ČR 2011 by stálo za úvahu implementovat do jejího obsahu principy lidské bezpečnosti („human security“), tak jak jsou obsaženy v Doktríně lidské bezpečnosti pro Evropu z roku 2004. [9] V daném případě se jedná o nové přístupy k používání vojenských i nevojenských sil a kapacit, které má EU k dispozici pro řešení konfliktů ohrožujících globální a regionální bezpečnost.

## IV. Závěry a doporučení pro přípravu Bezpečnostní strategie ČR 2011

### Základní problémy, předpoklady a východiska

1. Zvážit, zda Bezpečnostní strategii ČR nekoncepovat jako dokument určující priority a cíle bezpečnostní politiky ČR v dlouhodobějším horizontu (2020).
2. Při zpracování Bezpečnostní strategie vycházet ze strategických dokumentů vyšší úrovně – NATO, EU, popř. OSN, OBSE ad., na jejichž zpracování se ČR podílela. Nelze je přejímat bez přihlédnutí k českým bezpečnostním zájmům a konkrétním

bezpečnostním hrozbám, zvláště obecnějším a vnitřním. Bezpečnostní strategie ČR by zároveň měla svým obsahem přispět k tomu, aby naši zástupci v těchto světových a evropských organizacích mohli ovlivnit jejich politiku jak obecně, tak v náš prospěch. ČR by v Bezpečnostní strategii 2011 měla jasně deklarovat, čím přispěje ke zvýšení jejich schopností v oblasti bezpečnosti, a to i v nevojenských oblastech, jak se na ně Aliance výrazněji orientuje. To je důležité zejména proto, že je to návaznost na budování vlastních schopností, resp. kapacit, které budou znamenat i značné náklady (viz zkušenosti z tzv. specializací v oblasti pasivních sledovacích systémů a OPZHN). Bude to nutné i v nevojenských oblastech, jinak se ČR definitivně dostane do role „černého pasažéra“ NATO a EU a na periferii evropského dění.

3. Členství v NATO a EU představuje zásadní garanci bezpečnosti ČR, je ale třeba objektivně hodnotit konkrétní stav potenciálu NATO a EU. Vzhledem k tomu, že jak NATO, tak i EU procházejí jistou vnitřní krizí, měla by bezpečnostní strategie jasně deklarovat, jak ČR přispěje k jejímu překonání.
4. Velmi důležitou částí bezpečnostní strategie by měla být vnitřní bezpečnost státu jako součást bezpečnosti celé EU (v návaznosti na evropský model bezpečnosti, resp. **pojetí území EU jako prostoru svobody, bezpečnosti a práva**, je nutné přesněji určit adresáty Bezpečnostní strategie ČR, tj. komu je primárně určena (státní správě, bezpečnostním expertům, veřejnosti, zahraničním partnerům); měla by však být dostupná a srozumitelná co nejširší občanské veřejnosti).
5. Klíčovými pro posuzování struktury a obsahu nejen bezpečnostní strategie, ale celé bezpečnostní politiky jsou bezpečnostní zájmy, které definuje ústavní zákon 110/1998 Sb. („Zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot.“). Bezpečnostní zájmy musejí vycházet zároveň z občanských zájmů. V popředí pozornosti musí proto být axiologická problematika, tj. které lidské hodnoty, typické pro českou populaci, je nutné v Bezpečnostní strategii ČR preferovat.
6. Bezpečnostní strategie by měla vycházet z toho, že zajištění vnější a vnitřní bezpečnosti ČR je základním předpokladem kvality života, její udržitelnosti, a jednou ze základních funkcí státu.
7. Bezpečnostní strategie ČR 2011 by se měla promítnout do reálné podoby bezpečnostní politiky jako širšího procesu a jednotlivých složek bezpečnostního systému a měla by na tomto základě přispět k výraznému zlepšení civilního řízení a kontroly bezpečnostního systému a jeho jednotlivých hlavních součástí.
8. Bezpečnostní strategie by měla definovat východiska pro optimalizaci bezpečnostního systému a pro vytváření systému komplexního řízení bezpečnosti v ČR.

### Analytické předpoklady

9. Analýza by měla zhodnotit předcházející bezpečnostní strategie, zvláště z roku 2003, stav jejich plnění, negativa i pozitiva, změny, k nimž v analyzovaném období došlo, tzn. jaký vliv měly předchozí na reálné fungování bezpečnostní politiky ČR a jednotlivých součástí bezpečnostního systému.

10. V procesu přípravy bezpečnostní strategie by měla být maximální pozornost věnována co nejkonkrétnější analýze globálních geostrategických trendů a bezpečnostních hrozeb a z nich vyplývajících rizik.
11. Analýza a prognóza bezpečnostní situace v procesu přípravy bezpečnostní strategie musejí vždy identifikovat nositele konkrétní hrozby a vyústit ve scénáře důsledků pro bezpečnostní politiku (cíle bezpečnostní politiky, fungování bezpečnostního systému, logistické a právní zajištění, civilní řízení a demokratická kontrola bezpečnostní politiky). [10]
12. Analýza musí více přihlížet k závažným aspektům ekonomické a energetické bezpečnosti státu a k dopadům klimatických změn a přírodních kalamit.

### Tvorba bezpečnostní strategie

13. Při přípravě Bezpečnostní strategie ČR 2011 by se měla v celém průběhu její tvorby plně využít participativní metoda její přípravy vzhledem k tomu, že se jedná o základní dokument bezpečnostní politiky státu. Participativní zpracování Bezpečnostní strategie ČR a její parlamentní projednávání by mělo přispět k co nejširší míře souhlasu politických stran, nevládních organizací a celé občanské veřejnosti s tímto dokumentem.
14. Tvorba Bezpečnostní strategie ČR je výsledkem deduktivně-induktivní metodiky, tzn. musí vycházet z vlastní analýzy, a zároveň respektovat poznatky strategií nižší úrovně obecnosti, včetně strategických dokumentů jednotlivých rezortů.
15. Bezpečnostní strategie by měla vzít v úvahu i riziko vyplývající z devalvace bezpečnostních věd, a zejména nízké úrovně myšlení politické reprezentace v oblasti bezpečnosti (napříč celým politickým spektrem) bez viditelné snahy tento stav zlepšit (cílenou kultivací svých politických programů a výchovou odborníků).
16. I když dosavadní vývoj vzhledem ke složitosti a nelehké předvídatelnosti bezpečnostních hrozeb a z nich vyplývajících rizik prokazuje splývání vnější a vnitřní bezpečnosti a nutí k integraci nástrojů ke jejich řešení, je třeba tuto tendenci přesně specifikovat, aby nedošlo ke kompetenčním sporům, vyhýbání se odpovědnosti i ke zneužití.
17. Významná pozornost musí být věnována vymezení obranné funkce ozbrojených sil, vysílání jednotek do zahraničních misí a zajištění ochrany vzdušného prostoru ČR. Zároveň by mělo být jasné, které funkce ČR nebude schopna zajistit samostatně a bude se spoléhat na spojence.
18. Bezpečnostní strategie ČR musí respektovat lidské, finanční, materiálové aj. zdroje země, zvláště by měla být kvalifikovaným odhadem specifikovat objem prostředků na zajištění bezpečnosti ČR ve střednědobém a dlouhodobém horizontu.
19. Bezpečnostní strategie by měla obsahovat úvahu o její proveditelnosti, tzn. návrh právních a exekutivních, aktuálních i perspektivních realizačních opatření.
20. Pozornost by měla být věnována trendu možné privatizace vnitřní a vnější bezpečnosti především s ohledem na vzrůstající roli soukromých bezpečnostních služeb (právní vymezení jejich působnosti).
21. V procesu přípravy Bezpečnostní strategie ČR by mělo dojít k posílení role Bezpečnostní rady státu v procesu tvorby, realizace a řízení bezpečnostní

politiky ČR. Bezpečnostní rada státu by se měla přeměnit v instituci, v níž by kvalifikovaní odborníci mezi zasedáními rady kontinuálně jednak analyzovali změny, které v bezpečnostním prostředí vyvolávají změny v charakteristice hrozeb, v jejich síle a pravděpodobnosti, jednak by dbali na realizaci Bezpečnostní strategie ČR.

### Bezpečnostní strategie, její vazby, proces schvalování a využití

22. Na Bezpečnostní strategii ČR navazují další strategické dokumenty, které ji konkretizují. Bezpečnostní strategie se proto nemůže vyhnout značné míře obecnosti, měla by však jednotlivé oblasti, jichž se týká, dostatečně jasně vymezit. V diskuzi o bezpečnostní strategii by při tom mělo být zpracovatelskému týmu jasné, jaké konkrétní dokumenty nižšího řádu to budou, tj. jejich struktura a obsahové zaměření.
23. Posoudit, zda by nebylo vhodné určit, které strategické dokumenty nižší úrovně mají být v příslušných rezortech vlády zpracovány a s jakou periodicitou. [11]
24. V případě, že bude rozhodnuto o platnosti bezpečnostní strategie pro delší časový horizont, je nutné zajistit proceduru pravidelného hodnocení jejího plnění a dopadů realizace (mj. právní, ekonomické aj. zajištění obrany země, fungování bezpečnostního systému apod.).
25. Posoudit, zda by Bezpečnostní strategii ČR jako základní dokument bezpečnostní politiky státu neměl projednat a možná i schválit Parlament ČR a podepsat prezident republiky.
26. Bezpečnostní strategie ČR by měla poskytnout domácí veřejnosti a zahraničním partnerům jasnou představu o českých bezpečnostních zájmech, hodnotách a prioritách české bezpečnostní politiky o BS jako nástroji komunikace s veřejností.

*Práce vznikla v rámci projektu výzkumu, vývoje a inovací „Trendy, rizika a scénáře bezpečnostního vývoje ve světě, Evropě a ČR – dopady na bezpečnostní politiku a bezpečnostní systém ČR“, VG2012013009 a výzkumného záměru FSV UK Praha „Rozvoj české společnosti v Evropské unii: výzvy a rizika“, MSM 0021620841.*

### Poznámky k textu:

- [1] Autoři děkují za cenné poznámky a připomínky Lubošovi Dobrovskému, Ing. Vladimíru Karaffovi, CSc., Ing. Vladimíru Krulřkovi a PhDr. Liboru Stejskalovi.
- [2] **Ing. Martin Jahn, MBA**, nar. 1970, český manažer a bývalý politik, generální ředitel Volkswagen Group v Rusku. Jeho ekonomická teorie slibuje výraznější ekonomický růst, nízkou nezaměstnanost a rostoucí životní úroveň, a to za předpokladu podaří-li se z naší země vytvořit znalostně technologické centrum Evropy. Cestou k tomu je pět pilířů: optimální institucionální prostředí pro podnikání, finanční zdroje, optimální infrastruktura hospodářského rozvoje, využití lidských zdrojů a podpora vědy a výzkumu podněcující inovační rozvoj, [http://www.wikipedia.org/wiki/Martin\\_Jahn](http://www.wikipedia.org/wiki/Martin_Jahn).
- [3] 1999 – vznik tzv. evropské bezpečnostní a obranné politiky (ESDP – European Security and Defence Policy), v r. 2007 Lisabonskou smlouvou přejmenovanou na **společnou bezpečnostní a obrannou politiku** (CSDP – Common Security and Defence Policy), která je podobně jako byla ESDP stálou součástí SZBP, společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU (CFSP – Common Foreign and Security Policy), založené maastrichtskou smlouvou v r. 1993.
- [4] Na páté pražské bezpečnostní konferenci „Bezpečnostní strategie pro Evropu: nové priority, nové výzvy“ pořádané SBP CESES FSV UK v rámci předsednictví Francie v Radě EU v listopadu 2008 identifikovali M. Balabán a A. Rašek v hlavním vystoupení konference „Evropská bezpečnost v globálním kontextu (Reflexe bezpečnostních analýz a prognóz ve světě, v EU a v ČR v letech 2003-2008)“

dvanáct hrozeb nad rámec hrozeb jmenovaných v evropské bezpečnostní strategii z roku 2003: degradace životního prostředí nevratnými klimatickými změnami, omezený přístup k energetickým zdrojům, přírodní katastrofy, epidemie, resp. pandemie, stárnutí populace v zemích EU, ilegální migrace, ohrožení evropského sociálního modelu vlivem nepředvídaných, resp. neovladatelných následků globalizace („sociální bezpečnosti“), radikalizace části společností z etnických a sociálních příčin, korupce a praní špinavých peněz, technologické havárie, selhání, zneužití nebo kolaps počítačových technologií, humanitární krize. Blíže viz BALABÁN M., RAŠEK A. Evropská bezpečnost v globálním kontextu (Reflexe bezpečnostních analýz a prognóz ve světě, v EU a v ČR v letech 2003-2008), *Vojenské rozhledy* 1/2009, s. 23-30.

- [5] [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68580.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm).
- [6] Návrh strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie: „Směrem k evropskému modelu bezpečnosti“, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/10/st05/st05842-re02.cs10.pdf>; <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
- [7] [http://www.eu-un.europa.eu/documents/en/081211\\_EU%20Security%20Strategy.pdf](http://www.eu-un.europa.eu/documents/en/081211_EU%20Security%20Strategy.pdf).
- [8] <http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/10/st05/st05842-re02.cs10.pdf>.
- [9] Doktrína lidské bezpečnosti pro Evropu. Barcelonská zpráva studijní skupiny pro evropské bezpečnostní kapacity ([http://www.ceses.cuni.cz/CESES-76-version1-doktrina\\_lidske\\_bezpecnosti.pdf](http://www.ceses.cuni.cz/CESES-76-version1-doktrina_lidske_bezpecnosti.pdf)).
- [10] **Navrhovaná struktura strategických dokumentů ČR v oblasti bezpečnosti**  
Vzhledem k teoretickým východiskům této studie a ke konkrétní situaci by pravděpodobně stačilo, kdyby **struktura strategických dokumentů** byla následující:
- Bezpečnostní strategie ČR** – vychází z aktuální evropské bezpečnostní strategie a ze strategie NATO, z dosavadních bezpečnostních strategií a je založena na dlouhodobých vizích a novelizována v souladu s programovým prohlášením vlády. Je schvalována parlamentem.
  - Programové prohlášení vlády ČR** – vychází programu vítězné politické strany nebo koalice stran, jak z aktuální situace, tak z dlouhodobých programů založených na stranických vizích.
  - Obranná strategie ČR.**
  - Dlouhodobé vize jednotlivých rezortů.**
  - Strategie ministerstev zahraničních věcí, vnitra a obrany.**
  - Dílčí strategie a koncepce rezortů** – např. Vojenská strategie ČR, Vojenská doktrína AČR, strategie boje proti terorismu, organizovanému zločinu a korupci apod.
  - Zpráva o stavu zajištění bezpečnosti.**
  - Zpráva o stavu zajištění obrany** – zprávy se předkládají v určených termínech vládě.
- [11] Blíže viz RAŠEK, A. Tvorba strategických bezpečnostních dokumentů. In *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Praha: FSV UK, Matfyzpress, 2010, s. 106-128.

## Literatura:

- BALABÁN, M. Tvorba a realizace bezpečnostní politiky-historická reflexe a současné výzvy, In *Bezpečnostní politika České republiky – výzvy a problémy*. Praha: AVIS, 2004.
- BALABÁN, M., STEJSKAL, L. a kol. *Kapitoly o bezpečnosti*. Praha: Karolinum, 2010, druhé, změněné a doplněné vydání.
- BALABÁN, M., RAŠEK, A. Možnosti realizace systému komplexního řízení bezpečnosti v České republice. In *Kapitoly o bezpečnosti*. Praha: Karolinum, 2010, druhé, změněné a doplněné vydání.
- JANDA, J. (ed.) *Bezpečnostní politika České republiky*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1996.
- POTŮČEK, M.; PURKRÁBEK, M.; VAVROUŠEK, J. (ed.) *Zrod teorie veřejné politiky v ČR*. Praha: UK FSV ISS, 1994.
- RAŠEK, A. a kol. *Polistopadový vývoj armády a bezpečnostní politiky ve vztahu k EU*. Praha: UK FSV CESES, 2004.
- RAŠEK, A. Nelehká přeměna armády a zrod bezpečnostní politiky. *Bezpečnostní politika České republiky – výzvy a problémy*. Praha: AVIS, 2004.
- ŠÍLA, J. Strategické bezpečnostní dokumenty. In *Kapitoly o bezpečnosti*. Praha: Karolinum, 2010, druhé, změněné a doplněné vydání.
- VEBER, Jaromír (ed.) *Management – základy, prosperita, globalizace*. Praha: Management Press 2002.
- ZEMAN, P. (ed.) *Česká bezpečnostní terminologie*. Brno: ÚSS VA 2003.
- Aktualizace bezpečnostní strategie ČR, zapojení bezpečnostní komunity do tvorby české bezpečnostní politiky. Seminář I, CEVRO Institut, 1. února 2011. *Přehled návrhů, námětů, komentářů a připomínek*. Zpracoval Jan Jireš, Centrum transatlantických vztahů vysoké školy CEVRO Institut.

*Bezpečnostní strategie 1999.* Praha: AVIS pro MZV 1999.

*Bezpečnostní strategie 2001.* Praha: ÚZV pro MZV 2001.

*Bezpečnostní strategie 2003.* Praha: ÚZV pro MZV 2003.

*Governance for Human Development.* UNDP FRY, December 2000.

*Průvodce krajinou priorit.* Autorský kolektiv CESES. Praha: G plus G, 2002.

*Terminologický slovník pojmů z oblasti krizového řízení a plánování obrany státu.* Praha: Ministerstvo vnitra, 2004.

## Příloha 1

### Názor NATO na národní strategické dokumenty

Alianční názor na národní strategické dokumenty prezentoval na semináři Institutu CEVRO zástupce náměstka generálního tajemníka pro nové bezpečnostní výzvy Severoatlantické aliance Jamie Shea. [1] Podle něho je každá **národní bezpečnostní strategie (NBS)** pokusem definovat rovnováhu mezi zájmy státu, jeho ambicemi a vlastními možnostmi a prostředky. Jen velmi zřídka se to však podaří, v opačném případě je to ale neúspěch.

NBS má definovat národní cíle a ambice v mezinárodním kontextu. Dalším cílem NBS je vzdělávání veřejnosti k její mobilizaci vůči bezpečnostním hrozbám a výzvám, které identifikujeme jako reálné. Dobrá bezpečnostní strategie je zároveň prostředkem výchovy veřejnosti. Víze bez schopnosti realizace je nesmyslná.

Hlavními úskalími je mj. připravovat se na minulou válku namísto předvídat budoucí vývoj, tj. budovat ozbrojené síly jenom na předchozích zkušenostech; snaha pojištit se proti příliš mnoha rizikům bez určení priorit; vést neustále neúčelné diskuze jak snížit rozpočty; orientovat se výrazně jenom na národní bezpečnost a národní priority, jako kdyby bezpečnost byla čistě v rukou národních vlád; pokušení zvláště malých zemí omezovat v době finanční krize vojenský rozpočet; nedostatečně rozvinuté instituce a nástroje bezpečnostní politiky; rigidní rozdělení odpovědností a pravomocí různých vládních agentur; ignorování faktu, že zmizely hranice mezi vnitřní a vnější bezpečností; existence konkurence mezi vládními agenturami žárlivě chránící své pozice a moc, peníze a práci, které jsou s nimi spojeny.

Jak vytvořit dobré NBS? Jamie Shea se domnívá, že proces jejich tvorby je důležitější než výsledek. Výsledek obvykle není revoluční. Většina problémů je známa. Není třeba vymýšlet něco úplně nového. Ve většině strategií jde především o hledání rovnováhy. Tento tvůrčí proces umožňuje lidem podílet se, odreagovat se, aby byl člověk mnohem ochotnější ke kompromisu, je klíčem ke konsenzu s konečným výsledkem.

Důležitým prvkem úspěchu je mít nezávislé analýzy hrozeb. Není vhodné, aby lidé, kteří jednájí, zpracovávali i analýzy hrozeb. Posuzují je poté z hlediska toho, co jsou schopni dojednat a udělat. Nejtěžší a nejdůležitější je hodnocení rizik, jejich pravděpodobnosti a důsledků. NBS musí být schopna alokovat zdroje na nejdůležitější rizika a reflektovat, co je známé a předvídatelné, a zároveň si zachovat pružnost vypořádat se s překvapivými situacemi, jako jsou krize. Dobrá NBS musí respektovat národní, regionální a mezinárodní úroveň odpovědnosti, co si může země zajistit sama a jak může přispět k širší evropské bezpečnosti.

Problémem dneška je, že útočníci jsou anonymní a útoky nepředvídatelné. Musíme připustit, že občas dojde k nějaké mimořádné události, ale musíme být schopni je zvládnout a minimalizovat důsledky co nejrychleji. Proto je nutné věnovat pozornost prevenci a vytvořit základy odolnosti naší společnosti.

Vždy existují dvě úrovně vnímání ohrožení: Jednou z nich je pocit fatalismu ze závažnosti a nevyhnutelnosti ohrožení; druhou je vědomí, že existují způsoby, jak zvýšit naši bezpečnost. V první řadě bychom neměli předstírat, že existuje absolutní bezpečnost. Poté bychom měli říci lidem, že nebezpečí, kterým čelíme, jsou minimální v porovnání s riziky našich prarodičů.



Pro komunikaci bezpečnostní politiky ve vztahu k veřejnosti by měl být volen v NBS jasný, jednoduchý jazyk. I kdyby to znamenalo mít dva dokumenty – jeden stručný pro veřejnosti, prezentující základní principy a psaný laickým jazykem, a další podrobnější interní, který je určen pro vládu.

Bezpečnostní politika by se měla stát součástí veřejného politického diskurzu. Existuje mnoho způsobů, jak propagovat obsah NBS jako jsou tiskové konference či projevy předsedy vlády. NBS by měla být předmětem politického konsenzu stran se zapojením parlamentu a médií. Bez ohledu na to, kdo a jak se do diskurzu zapojí, bude-li obsah kritizovat. To je rysem naší demokracie a sdílených hodnot.

**Pozn.:**

[1] *Aktualizace bezpečnostní strategie ČR: zapojení bezpečnostní komunity do tvorby české bezpečnostní politiky. Seminář I, CEVRO Institut, 1. února 2011. Přehled návrhů, námětů, komentářů a připomínek.*

Příloha 2

**Poznatky Střediska bezpečnostní politiky CESES  
FSV Univerzity Karlovy [1]**

Workshop Střediska bezpečnostní politiky (SBP) se konal v rámci realizace projektu výzkumu, vývoje a inovací „Trendy, rizika a scénáře bezpečnostního vývoje ve světě, Evropě a ČR – dopady na bezpečnostní politiku a bezpečnostní systém ČR“. [2]

Interní workshop střediska se soustředil výrazněji na metodologické problémy tvorby BS. V centru pozornosti workshopu byly předpoklady kvalitního zpracování BS, zvláště pro příliš krátké termíny na její vlastní tvorbu před schvalovacím procesem. V tak krátkém časovém úseku při nedostatku průběžného diskurzu o této problematice se většina přítomných domnívala, že může maximálně dojít jen k jisté novelizaci BS, jak o tom konečně rozhodla vláda, ale v takové situaci může mít jen krátkodobou platnost, rozhodně ne v horizontu pěti či deseti let, jak se někteří participující na její tvorbě domnívali. Představitelé zpracovatelů z ministerstva zahraničních věcí obhajovali kratší dobu na tvorbu BS potřebou, aby co nejrychleji navázala na strategickou koncepci Severoatlantické aliance, a nedošlo tak k příliš dlouhé časové prodlevě. Je ovšem otázkou, jak dalece tento tlak skutečně existuje, resp. jak je silný a nutno jej respektovat, nebo zda je spíše jen záměrem zpracovatelů a ochotou vyjít vedení Aliance vstříc. Jeden z oponentů však namítal, že např. ve Francii zpracovávali podobnou strategii po dobu jednoho roku a v některých zemích tvorba trvala ještě déle. Napjatost časových termínů může i omezit až blokovat participaci na tvorbě BS.

Termíny jsou nedostatečné i pro parlamentní výbory, zvláště zabývající se bezpečností, obranou a zahraničními vztahy, jak o tom hovoří i někteří poslanci a senátoři. To snižuje předpoklady a možnosti dosažení požadovaného hlubšího konsenzu mezi politickými stranami, bezpečnostními experty a bezpečnostní komunitou.

Jiný handicap spočívá podle některých účastníků semináře ve faktu, že tvorba bezpečnostní strategie vyžaduje jistou klidnější atmosféru, ne ji tvořit v situaci, v níž probíhají za značného sociálního napětí závažné a jen zčásti připravené reformy sociální péče, zdravotnictví, důchodového systému ad. Ty se dotýkají i státního aparátu včetně policie, armády, diplomacie ad., který by měl být tvůrcem a realizátorem reform a zajistit jejich bezpečný průběh. Kromě toho je nutné brát v úvahu, že některé postoje vycházejí ze subjektivního a relativizujícího vnímání pojmu bezpečnost, resp. z její individuální a skupinové reflexe připravovaných reform., co od nich očekávají a jak pro ně budou prospěšné či naopak.

Jistým problémem je i koordinace mezi hlavními zpracovateli a realizátory BS, tj. ministerstvem zahraničních věcí (MZV), ministerstvem obrany (MO) a ministerstvem vnitra (MV). Vzhledem k tomu, že garantem tvorby BS je především MZV, existuje jistě nebezpečí, že stejně jako v minulosti u třech bezpečnostních strategií převáží jeho pohled.

A to i přesto, že krátce před zahájením prací na BS začalo MO pracovat na Bílé knize; ta na druhé straně však může posloužit a zřejmě i slouží jako jistý zdroj poznatků pro BS a pro vzájemnou koordinaci a sjednocení pohledu na mnoho společných problémů, zvláště pokud jde o bezpečnostní prostředí. Mohou se však navzájem i překrývat.

Vážným nedostatkem je, že existuje jen málo hodnověrných a přesvědčivých bezpečnostních analýz, zvláště pokud jde o jejich hloubku. Obecnou tendencí je právě v univerzální rovině opakovat výčet bezpečnostních hrozeb a z nich vyplývajících rizik, jak jsou definovány v bezpečnostních dokumentech zvláště Aliance a Evropské unie. To naše poznání, a zvláště přijímání adekvátních opatření příliš neobohacuje, a tím méně inspiruje.

Tvorba BS vyžaduje nepřehlížet axiologický přístup. Axiologie resp. teorie hodnot je naukou o povaze hodnot a jejich místu ve struktuře společenské skutečnosti, o vzájemných vazbách a hierarchii, o jejich funkci v procesu lidské činnosti. Předmětem zkoumání jsou hodnoty mravní, estetické, kulturní, politické, ekonomické uplatňující se v sociologii, etice, estetice, kulturologii, politologii, ekonomii apod. Ve vědě o bezpečnosti mají význam jako faktory motivující k bezpečnostním aktivitám jak agresivního, tak obranného chování. Jsou kritériem k hodnocení povahy násilí v jejich nejrůznějších podobách včetně rozlišení spravedlivých a nespravedlivých válek. V konkrétním případě tvorby BS jde zejména o to identifikovat, jaké hodnoty preferujeme a které proto chceme i chránit a bránit. Na předním místě jsou to demokracie, svoboda a solidarita a v jakém hodnotovém světě je Česká republika zakotvena.

Proto se ve vystoupeních např. Luboše Dobrovského a v diskusi objevily i otázky, na které by BS měla reagovat: Kdo jsme jako společnost, jako stát, který jsme si zřídili; kde jsme dnes v mezinárodním kontextu zařazeni jako svobodná demokraticky jednající společnost, což není vůbec samozřejmé. K občanským svobodám, k občanským jistotám, k demokracii, k samostatnému státu, vedla náročná cesta, na níž, kromě jiného, nalézáme také padlé ve dvou světových válkách. Také jejich přičiněním jsme dnes svobodnou společností, která demokraticky rozhoduje o své existenci a o své bezpečnosti. A právě to nesa-mozřejmé, to je nezbytné nesa-mozřejmé chránit a bránit. Kdysi se tomu říkalo vlastenectví, dnes **občanská spoluodpovědnost**. Pokud se jí zřekneme, pokud ji nebudeme pěstovat a posilovat, vyznějí všechny podněty k posilování bezpečnosti naprázdno. V Bezpečnostní strategii 2003 není o tom ani slovo. Všechno naše úsilí, všechna naše spojení, která uzavíráme v zájmu naší bezpečnosti v nejšířím slova smyslu, jsou výsledkem nějakého cílevědomého snažení. Není přece samo od sebe, že jsme překonali okupaci během světové války a vůbec už není samozřejmé, že se naši občané i po rozpuštění armády podíleli za války na našem osvobození se zbraní v ruce. A daleko od domova. Není samozřejmé, že jsme se úsilím mnohých dokázali vymanit ze satelitního postavení, v němž nás držela svého času Moskva, a není samozřejmé, že se nám podařilo obnovit demokracii, jakkoliv snad v některých ohledech dosud neuspokojivou. Teprve z takto historicky pojatého popisu stavu naší společnosti a jejího státu jsme přece schopni odvodit to, čemu říkáme zájmy. A nebudou jen materiální.

Problémem je i validita bezpečnostní strategie pro vládu, respektive pro budoucí vlády. Jak moc se jí musejí řídit? Jaká je míra jejich odpovědnosti za realizaci všech těch opatření, k nimž je bezpečnostní strategie zavazuje? Je to pro následující vlády dokument závazný? Až dosud zřejmě ne. Jinak by se za těch uplynulých téměř osm let musel dočkat aktualizace a zaznamenatelného naplnění, zvláště vzhledem k některým významným změnám v mezinárodních vztazích, v bezpečnostním prostředí, v němž se proměnil charakter ohrožení v poměrně široké škále. Proto se logicky nabízí i další otázka: Není na čase změnit Bezpečnostní radu státu (BRS) ve skutečně funkční instituci, v níž by kvalifikovaní odborníci mezi zasedáními rady kontinuálně jednak analyzovali změny, které v tak zvaném bezpečnostním prostředí vyvolávají změny v charakteristice hrozeb, v jejich síle a pravděpodobnosti, jednak by dbali na realizaci doporučení, která BS přináší?

Idea přeměny BRS na funkční instituci reagující v reálném čase na změny bezpečnostního prostředí a sledující realizaci klíčových opatření v bezpečnosti je přijímána jednomyslně. K takové roli ovšem musí mít BRS nejen příslušný kvalifikovaný aparát, ale stejně

tak vědeckovýzkumné zázemí. V opačném případě mají přijatá bezpečnostní rozhodnutí většinou empiricko-intuitivní charakter, málokdy charakter empiricko-analytický, nemluví již o vědecko-analytický základ.

Stále jednomyslnější je i pohled představitelů bezpečnostní komunity na terorismus jako stále traktovanou primární bezpečnostní hrozbu. V globálním pohledu a v jistých teritoriích to jistě platí, ale ne v našem konkrétním bezpečnostním prostředí. Prioritu terorismu jako nejdůležitější bezpečnostní hrozbu akceptujeme jen ze solidarity s našimi spojenci a s ohroženými oblastmi, pro nás již tak naléhavá není. To neznamená, že i u nás nemůže dojít k teroristickému činu. Ta pravděpodobnost je však statisticky nízká. Daleko vážnějším problémem se pro nás v budoucnosti může stát neřízená migrace, nezvládnuté integrace některých etnik a v závislosti na tom i růst pravicového extremismu nejružnějšího typu, zvláště neonacistického.

Za této situace narůstá role preventivní obrany a ochrany a interoperability mezi spojenci a uvnitř našeho státu. Preventivní charakter by proto měly mít i reakce na politickou a sociální situaci v republice a z ní vyplývající bezpečnostní hrozby, o kterých hovořili v souvislosti s absencí strategického vládnutí a chyb v řízení státu i dva z přítomných komentátorů.

V této souvislosti padla i kritika, jak nedostatečně politici, novináři i občanská veřejnost reagují na problémy v bezpečnosti země, např. na nepříliš promyšlená opatření mající za následek odchody vojáků a policistů, nedomyšlené reorganizace a snižování služebních požitků příslušníků ozbrojených sil a policie.

V diskuzi byl znovu nastolen problém racionalizace vládního řízení, aby tu místopředsedové vlád koordinovali činnost ekonomických, sociálních a bezpečnostních rezortů. To se již delší dobu neděje a pravděpodobně reálné je to jen v případě, že u moci bude jedna politická strana, jako tomu bylo v případě sociální demokracie v období tzv. opozičních smlouvy s ODS. V současné době jsou např. dva místopředsedové vlád v čele bezpečnostních rezortů MZV a MV. Třetí místopředseda vlády nejspíš v rámci úsporných opatření jmenován nebyl.

Pokud jde o vlastní bezpečnostní strategie, byl prezentován názor, že dosavadní neměly ani charakter vize, ani nebyly faktickými bezpečnostními strategiemi se závazně formulovanými cíli, ale převážně byly politickou deklarací. Proto se také na ně v průběhu více než deseti let nikdo neodvolával, s výjimkou období, kdy probíhal politický střet v souvislosti s projektovanou dislokací radiolokátoru americké protiraketové obrany na našem území. O našich BS je také málo informací na internetových vyhledávacích. Tím spíš panují obavy, že aktualizace BS 2011 bude po jejím schválení v podstatě splněným úkolem, vlastní rozhodovací procesy v bezpečnostní oblasti v podstatě vážněji neovlivní, ty budou probíhat ad hoc jako reakce na vzniklé bezpečnostní situace a problémy se všemi negativními důsledky. Tím spíše, že těžko po zpracování a schválení BS budou zpracovány scénáře reakcí na potenciální bezpečnostní hrozby, což se v globálním měřítku aktuálně projevilo v nepřipravených reakcích např. Spojených států a Evropské unie na události v severní Africe, Středním východě a v arabském světě a u nás při řešení krize spojené s odborovými aktivitami ve zdravotnictví. Další takové situace nás však zákonitě v globálním i lokálním měřítku čekají a neměli bychom se proto jimi nechat zaskočit.

#### **Pozn.:**

- [1] Workshop *Východiska přípravy aktualizace Bezpečnostní strategie ČR 2011* se konal 15. 2. 2011 v Karolinu. V úvodu vystoupil vedoucí SBP PhDr. Miloš Balabán, Ph.D.; komentátory byli Mgr. František Bublan, předseda výboru pro obranu a bezpečnost PSP ČR; Luboš Dobrovský, poradce ministra obrany, bývalý ministr obrany; Ing. Jiří Halaška, ČVUT-Fakulta biomedicínského inženýrství Kladno, bývalý zástupce náčelníka Generálního štábu AČR; prof. Otto Pick, Univerzita Karlova, a brig. gen. Ing. Miloš Svoboda, náměstek generálního ředitele HZS ČR.
- [2] Scénáře nemusí být přímo součástí bezpečnostní strategie, ale na ni bezprostředně navazovat. Nelze je také redukovat na katastrofické scénáře nebo dokonce divoké karty. Naopak měly by i reagovat na příležitosti, jak bezpečnostní hrozby eliminovat nebo redukovat.