

Koncepční dokumenty bezpečnostní a obranné politiky České republiky

Usnesením Bezpečnostní rady státu (BRS) č. 58 ze dne 21.12.1999 bylo rozhodnuto o novelizaci bezpečnostních dokumentů České republiky v roce 2000. Jako výrazné pozitivum oproti minulosti lze v této souvislosti hodnotit konstatování, že „novelizace bezpečnostních dokumentů státu vyžaduje přejít od intuitivní úrovně koncepční práce, která v celé oblasti bezpečnostní politiky víceméně dosud přetrvává, ke kvalifikovanějšímu“ přístupu. Proti minulosti také dosud neexistuje v rezortu obrany samostatné výkonné pracoviště, které by se problematikou bezpečnostní politiky systematicky zabývalo, a tak lze hodnotit jenom pozitivně, že vedení rezortu si uvědomilo, že do procesu novelizace bezpečnostních dokumentů je nutno zapojit ty složky a pracoviště rezortu, jež mají k této problematice „co říci“ a jež se jí v různé míře a z různých důvodů zabývají.

* * *

Současně bylo rozhodnuto rozvinout širší diskuzi (snad konečně, pokud nezůstane pouze u záměru) k řešeným problémům formou seminářů za účasti pracovníků vybraných složek rezortu. První z uvedených seminářů se pod výše uvedeným názvem (viz titulky) má či měl konat 1. 3. (slovesný čas je v tomto případě relativní z hlediska datumu napsání článku - 12. 2. - a jeho případného vydání).

Chtěl bych se proto pokusit s určitým předstihem vyjádřit své názory na jednotlivé diskuzní problémy, vymezené pro seminář, a tím se tak trochu pokusit vyprovokovat jak rozšíření, tak i prohloubení diskuze k řešeným oblastem, tzn. podnítit a vyprovokovat k zapojení i ty pracovníky rezortu i odborníky mimo něj, kteří na seminář nebyli či nemohli být pozváni, a přitom mají k problémům co říci, aby se do diskuze zapojili případně také. V opačném případě hrozí, že i nové či možná pouze „novelizované“ koncepční dokumenty bezpečnostní a obranné politiky České republiky budou poznamenány stejnými nedostatky („provozní slepotou“ a úzce rezortním přístupem), jakými jsou charakterizovány stávající.

Podle mého názoru totiž nejde pouze o to, zformulovat nové „proklamace“, postihující a vyjadřující oproti předchozím mj. novou skutečnost, že ČR se stala členem NATO, ale současně se zabývat i všemi legislativně právními aj. souvislostmi politicko-rozhodovacích procesů ve sféře bezpečnosti státu, jak to v závěru své spíše analýzy a rozboru než pouhého článku konstatuje PhDr. Jícha [1] – uvedený článek bych uložil, kdyby to bylo možné a v mé pravomoci, všem příslušníkům rezortu jako povinnou studijní literaturu.

A nyní k jednotlivým diskuzním problémům, tak jak byly vymezeny sekretariátem BRS:

A. Problematika rozčlenění bezpečnostní a obranné problematiky do strategických dokumentů (kolik dokumentů by mělo být a jaké, případně místo „Zprávy o strategické obraně“ v tomto souboru dokumentů)

Při tvorbě nových koncepčních dokumentů bezpečnostní a obranné politiky ČR je nutno podle mého názoru nejprve jednoznačně vymezit účel (důvod) jejich vytváření, jejich význam a případnou právní závaznost, tzn. zda uvedené dokumenty:

1. mají mít pouze **obecně proklamativní charakter** jak pro vnitřní, tak i pro mezinárodní veřejnost (tj. pro občany státu, vlády dalších zemí a představitele mezinárodních organizací), a jsou tudíž sice **závazné** („vodítkem“) **pro činnost představitelů státu a vládu při realizaci zahraniční a vnitřní politiky**, ale neobsahují žádné konkrétní a závazné údaje či úkoly, jež by měly být v činnosti jednotlivých rezortů státní správy realizovány,
2. mají nejen charakter proklamace, ale **obsahují a vyplývají z nich konkrétní úkoly pro činnost rezortů státní správy, případně i pro právnické nebo fyzické osoby, působící na území státu, tzn. jsou pro tyto subjekty závazné**, a jako takové jsou i východiskem pro tvorbu dalších (navazujících) rezortních dokumentů (norem, předpisů apod.).

Uvedené vymezení by mělo ovlivnit obsah, „počet“ i vnitřní strukturu těchto nových koncepčních dokumentů bezpečnostní a obranné politiky ČR:

1. **v prvním případě** si lze představit existenci jediného dokumentu (veřejně přístupného, publikovaného, neutajovaného), např. „**Národní bezpečnostní strategie České republiky**“, proklamující nejen **obecně odpovědnost státu za bezpečnost jeho občanů** a obsahující na základě hluboké analýzy(!) vymezená možná rizika (hrozby) (od nevojenských až po vojenská), jež mohou na území státu v historicky vymezené době ohrozit svrchovanost státu, zdraví a životy jeho občanů i materiální a kulturní hodnoty (statky) jak společnosti jako celku, tak i právnických a fyzických osob, působících na území státu, ale i **konkrétní odpovědnost a úkoly rezortů**, odpovídajících za eliminaci hrožících (možných) rizik,
2. **ve druhém případě** pak by mělo existovat uvedených dokumentů více, neboť by měly existovat v určité hierarchické struktuře:

- východiskem pro zpracování koncepčních dokumentů bezpečnostní a obranné politiky ČR musí být **Ústava ČR a Ústavní zákon o bezpečnosti ČR č. 110/1998 Sb.** (mj. vymezuje „stavy státu“), a zejména pak **zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany státu, na jehož základě vláda „schvaluje strategickou koncepci obrany státu“ (§ 5, odst. 1 písm. b)** a na jejímž základě teprve mohou být zavázány všechny orgány státní správy k plnění uložených úkolů. Z nich by pak mohly (měly) vycházet např.:
- **základní koncepční dokument** (např. „**Národní bezpečnostní strategie České republiky**“), vymezující (viz výše) **obecně odpovědnost státu za bezpečnost jeho občanů i možná rizika (hrozby)**, jež mohou na území státu v historicky vymezené době ohrozit zdraví a životy jeho občanů i materiální a kulturní hodnoty (statky) **společnosti jako celku** i právnických a fyzických osob, působících na území státu, i **konkrétní odpovědnost a úkoly rezortů, odpovídajících za eliminaci rizik nevojenského charakteru** (tzn. v situacích odpovídajících či vyžadujících vyhlášení stavu nouze (na území okresu) nebo nouzového stavu státu),
- **navazující koncepční dokument** (např. „**Národní obranná strategie České republiky**“ – **NOS ČR**), **vymezující konkrétní odpovědnost a úkoly jednotlivých rezortů státu při eliminaci rizik vojenského charakteru** (tzn. činnost rezortů státní správy na území státu a **úkoly jimi plněné v prospěch ozbrojených sil ČR v případě vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu – nesprávné používání pojmů spojených se zajišťováním bezpečnosti státu lze ukázat i na lednové sněhové kalamitě, která byla v denním tisku bez zábrán a opakovaně označována jako „stav ohrožení“(!), aniž by proti používání uvedeného pojmu kdokoliv ze zákonodárců protestoval (přitom „stav ohrožení státu může vyhlásit Parlament na návrh vlády, je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu ... - viz Ústavní zákon č. 110/1998, Sb., čl. 7 odst. 1),**

- případně i další navazující koncepční dokument (např. „Vojenská strategie České republiky“ – VS ČR), vymezující konkrétní odpovědnost, úkoly a činnost rezortu obrany v případě hrozby či odražení vojenského napadení území státu, tzn. v podstatě vlastní činnost ozbrojených sil ČR (*mimochodem, včetně Vojenské kanceláře prezidenta republiky a Hradní stráže?*) při obraně území státu a úkoly plněné rezortem obrany v případě nasazení společných ozbrojených sil spojenců při vojenském napadení území členského státu Aliance a plnění spojeneckých závazků vyčleněnými silami AČR atd.

Z uvedeného je zřejmé, že působnost NOS ČR a VS ČR (budou-li takto zpracovávány) by měla být rozdílná – působnost první (NOS ČR) by měla směřovat především do oblasti působnosti rezortů státní správy s výjimkou rezortu obrany a postihovat jejich aktivity v prospěch ozbrojených sil, plnění úkoly obrany státu, tzn. jako část tzv. „civilního nouzového plánování“ (CNP), jež je jednou z oblastí obranného plánování NATO, v České republice dost nepochopitelně označovanou jako „nevojenská obrana“ (*což je pojem sám o sobě dost nelogický, navíc i obsahově problematicky vymezený vzhledem k nejasné odlišnosti od již zmíněného CNP*). Působnost VS ČR je pak zřejmá – činnost rezortu obrany při realizaci jeho hlavního poslání, obraně území státu či, v případě potřeby, podílu na obraně členských států Aliance činností vyčleněných sil i mimo území státu. V každém případě je ale nutno vzít v úvahu nezbytné podmínky, za nichž teprve se uvedené dokumenty mohou stát ne proklamacemi, ale závaznými dokumenty, nebo je nutno je jako pouhé proklamace také brát.

Současně s tvorbou nových koncepčních dokumentů bezpečnostní a obranné politiky ČR, ať již budou mít jakoukoli podobu a obsah, je ale nutno se v rezortu obrany zcela vážně zabývat (a to je jeden z dalších důvodů k mému vyslovení se k souvislostem bezpečnostní problematiky) i obsahem a návazností dalších rezortních dokumentů, neboť v současné době existuje, zpracovává se či se připravuje zpracování (přepřacování) celá řada dalších „koncepčních“ dokumentů, majících sice zdánlivě jasně vymezený obsah, ale už podstatně méně *jasně vymezený účel a návaznost, což lze dokumentovat na následujících příkladech:*

- „*Koncepce výstavby rezortu obrany*“ by měla teoreticky vycházet z koncepčních dokumentů bezpečnostní a obranné politiky ČR, tzn. v současné době z „Vojenské strategie České republiky“, a měla by vymezit, co je nutno učinit v oblasti výstavby a přípravy ozbrojených sil, aby byly tyto schopny splnit úkoly v případě nutnosti jejich použití, tzn. v případě ohrožení bezpečnosti občanů a suverenity území státu či zapojení do spojenecké operace Aliance,
- „*Doktrína AČR*“ by měla (podle představ zadavatele, tj. GŠ AČR, a tvůrčího týmu) představovat „...jasné vyjádření vojenského myšlení, vztahujícího se k použití vojenských sil ve vojenských operacích. ... Vychází z „Bezpečnostní strategie České republiky“ (BS ČR) ... a z „Vojenské strategie České republiky“ (VS ČR). ... je autoritativní, ale není direktivní a proto vyžaduje tvůrčí přístup při aplikaci v ní uvedených poznatků. Je mnohostranná, ale současně poskytuje východiska pro řešení konkrétních úkolů. Není souhrnem příkazů, ale doporučení, jak myslet, a ne, co myslet“. Důležitá je v této souvislosti také skutečnost, že Doktrína AČR má být „doplňena“ dalšími navazujícími „doktrínami“ součástí AČR, včetně např. tzv. „operační doktríny“,
- „*operační předpis*“ podobně jako „Doktrína AČR“ vymezuje zásady činnosti, ale na rozdíl od ní je obsah předpisu pro jeho vykonavatele, tzn. pro velitele a štáby na operační úrovni AČR závaznou instrukcí, kterou musí v rámci objektivně daných podmínek dodržovat podobně jako následující. Nejasný je ale (alespoň autoru článku) např. právě vzájemný vztah „operační doktrína“ a „operační předpis“ (čím se budou vlastně lišit, proč a čemu budou odděleně sloužit?),

□ „*polní a bojové řády*“ jako další stupeň hierarchie „*vnitrozrezortních norem*“, závazných pro jejich vykonavatele.

Čtenáři jistě nečiní obtíže si vybavit, že uvedené dokumenty nebyly a, což je ještě horší, stále ještě nejsou vytvářeny v logické posloupnosti shora dolů, ale v podstatě vznikají jaksi „na přeskáčku“, podle momentální „potřeby“ jejich zadavatele a bez jakékoli obsahové a logické návaznosti a souvislosti (možná nebude trvat dlouho a bude mít každá sekce MO a GŠ svou vlastní „doktrínu“, pak divize, brigáda ..., a poté už nebudeme dělat nic jiného než neustále předělávat a aktualizovat doktríny, ačkoliv mezitím v rezortu neustále vzrůstá počet předpisů, často zcela zásadních, jež je nutno aktualizovat – zasvěcení např. vědí, podle jakého předpisu se už od roku 1992, tj. ještě z doby před rozdělením státu, plánuje příprava vojsk, ale jak se zdá, nikomu z úrovně top managementu rezortu to příliš nevadí a na periodické hodnocení odpovědných osob tato skutečnost asi také přílišný vliv nemá, protože při přemíře hodnocených úkolů a dosažených výsledků se takovéto „drobnosti“, navíc jistě zdůvodněné objektivními příčinami, neovlivnitelné daným funkcionářem, určitě ztratí. Na druhé straně to ale současně nebránilo tomu, aby se před časem s předstihem připravovala „Doktrína pozemních sil“ – asi pod mottem »však se autoři Doktríny AČR přizpůsobí a když ne, tak mají smůlu - „my“ jsme to měli dříve«).

Ale zpátky k semináři - autoru nejsou známy účel a předpokládaný obsah dokumentu „**Zpráva o strategické obraně**“, zmíněný v zadání diskuzního problému (v rámci obranného plánování se zpracovává „Zpráva o stavu zajištění obrany státu“). Zřejmě má jít o **hodnotící dokument**, jehož obsahem (výsledkem) má být zhodnocení stavu (přípravenosti) rezortu obrany (i ostatních rezortů státu?) plnit úkoly plynoucí z bezpečnostních dokumentů státu (nejde o dublování s výše uvedenou „Zprávou“?). Proto v podstatě nelze bez bližšího objasnění zadavatelů problémů do semináře na uvedenou otázku přesněji odpovědět.

B. Obsahová struktura bezpečnostních dokumentů (zda novelizaci dokumentů provést v jejich stávající obsahové struktuře nebo navrhnout její změnu)

Stávající bezpečnostní dokumenty (BSČR, VSČR) nedoporučuji v žádném případě novelizovat (tzn. při tvorbě nových vycházet z jejich dosavadního obsahu) – je nutno vytvořit obsahově (pojetím) zcela nové dokumenty s jednoznačněji (přesněji) vymezeným obsahem. V opačném případě by tak pravděpodobně pouze pokračovalo převádění stávajících problémů a nedostatků bezpečnostních dokumentů státu do „budoucnosti“.

C. Doba platnosti bezpečnostních dokumentů (např. zda nezávisle na platnosti BS ČR bude VS ČR platit jen do doby zpracování „Zprávy o strategické obraně“)

Bezpečnostní dokumenty státu by měly platit po dobu aktuálnosti jejich obsahu, tzn. po dobu, po kterou se podstatně nebo radikálně nezmění vnější i vnitřní prostředí působení státu a podmínky pro zajišťování bezpečnosti jeho občanů. Měly by proto podléhat pravidelným „revizím“ jejich aktuálnosti (např. v Bezpečnostní radě státu) a teprve na základě aktuální potřeby by měla být řešena jejich novelizace či přepracování. Je nutno respektovat skutečnost, že k relativně „radikální“ změně bezpečnostního prostředí může v současném světě, Evropu nevyjímaje, dojít relativně i absolutně poměrně rychle (viz např. současná situace a události související se složením

nové rakouské vlády, vzniklé na základě svobodných voleb). Nelze proto dopředu stanovovat jakékoli lhůty.

Podobně je problematické se vyjadřovat k možné platnosti Vojenské strategie ČR v návaznosti na zpracování „Zprávy o strategické obraně“, není-li jasný účel a obsah „Zprávy“. Přitom už z principu musí jít o zcela rozdílné dokumenty – „strategie“ by měla vyjadřovat jasnou vizi, je orientována na budoucnost, zatímco „zpráva“ má zpravidla hodnotící obsah, je zaměřena do minulosti. Nahrazování jednoho typu dokumentu dalším je proto jaksi podivné.

D. Názory na obsah a formu Vojenské strategie ČR a kapitoly k obranné politice v BS ČR

Jak již bylo uvedeno dříve, Národní bezpečnostní strategie (NBS) by měla být veřejně publikovaným dokumentem, zatímco Národní obranná strategie (NOS) a Národní vojenská strategie (NVS) (budou-li vytvořeny a schváleny) by měly podléhat určitému stupni utajení, neboť jejich obsahem by mělo být konkrétnější řešení způsobů zajištění bezpečnosti (obranu) státu v jednotlivých rezortech státu a v rezortu obrany zvláště. Nedomnívám se, že je vhodné pokračovat v politice „absolutní otevřenosti a nicneskrývání“, zahájené počátkem 90. let – co šlo, už jsme na sebe prozradili, a jak začínáme důrazně zjišťovat, státy Aliance o sobě zdaleka vše nezveřejňují a také to ani nedovolují svým partnerům. V NBS by proto „vojenská problematika“ měla být zmíněna pouze okrajově, zatímco v NVS (s odpovídajícím stupněm utajení) by měly být vymezeny základní principy a způsoby, jakými bude zajišťována bezpečnost státu proti vnějšímu vojenskému napadení a jaké budou uplatňovány v průběhu výstavby a přípravy ozbrojených sil státu.

E. Hloubka provázanosti NVS ČR se strategickými dokumenty NATO a EU (nejen Severoatlantická smlouva a Strategická koncepce, ale i DCI, ESDI, WMDI, CFSP) a konkrétní odraz těchto dokumentů a iniciativ v obsahu českých strategií

Ve všech bezpečnostních dokumentech státu by se uvedená provázanost měla „projevovat“ pouze ve skutečně nezbytném (minimálním) rozsahu, protože se jedná především a v první řadě o **bezpečnostní dokumenty státu**, vyjadřující, co stát hodlá učinit na úseku bezpečnosti státu jako takového a jeho vlastních občanů. Může proto při uvedené činnosti do určité přijatelné míry „využívat“ mezinárodních smluv a vazeb, ale nesmí se na ně v neúměrném rozsahu „spoléhat“ (viz historické zkušenosti a bohužel i některé ze současných „názorů“, podložených bůhví čím, z nichž vyplývá na jedné straně už dopředu v podstatě rezignace na zajištění a využití vlastních schopností a možností státu zajistit vlastní obranu vlastními silami, a na straně druhé nemístné a až nemravné spoléhání se na pomoc spojenců, přičemž států srovnatelné velikosti a situace, zajišťujících svou obranu vlastními silami a prostředky, je i v Evropě celá řada. Ono totiž nejde ani tak o velikost armády a společností na svou obranu vyčleňovaných prostředků jako o systém a způsob zajištění obrany – v tom je asi jádro pudla. Jenže k tomu je nutno zcela změnit stávající způsob uvažování a myšlení – a v tom je zřejmě ten druhý zakopaný pes – to se nehodí do krámu).

Měli bychom proto „přebírat“ a „využívat“ to, co je účelné a vhodné z hlediska velikosti státu, jeho „mocenských“ ambicí a postavení v Evropě i v Alianci, ale s klesající úrovní působnosti bezpečnostních dokumentů (předpisů, norem) se v nich

musí zvětšovat role a úloha „národního“ prvku, zvyklostí apod. V tomto směru bychom se měli podstatně výrazněji „poučít“ např. od polského přístupu k témuž problému, v rámci kterého polská armáda z aliančních materiálů „přebírá“ jen to, co je nezbytné na strategické a operační úrovni, tzn. na úrovni, na níž lze předpokládat součinnost a spolupůsobení v případě nasazení mnohonárodnostních sil do operací. Na základní, taktické úrovni ale uvedené přebírání aliančních „moudr“ není ani nutné ani účelné, protože každý z členských států má svůj vlastní historický vývoj v oblasti vojenství, své tradice, mentalitu a zvyklosti, které není nutno radikálně měnit a přizpůsobovat (to, že se naučím anglicky, také neznamená, že musím na konci roku začít „uctívat“ Santa Clause místo Ježíška - názorným příkladem takového jednání a rozhodování v rezortu bylo např. horečné zavádění operačně taktických značek Aliance před řadou let i „s chlupy“, tzn. se značkami jednotlivých druhů výzbroje a techniky, aniž by to bylo nezbytné a nutné).

* * *

Na závěr si dovoluji ještě několik poznámek – v souvislosti se způsobem přístupu k řešení problematice rozhodně stojí za pozornost nejméně dva články z prvního čísla Vojenských rozhledů roku 2000, a to:

- článek PhDr. Jáchy „Funkce, pozice a role prezidenta ČR – vrchního velitele ozbrojených sil – a problémy rozvíjení teorie vojenství“, v němž autor provedl velmi zajímavý rozbor důsledků nedomyšlených (či naopak promyšlených?) legislativních (zákonodárných) opatření na postavení prezidenta republiky jako „vrchního velitele“ „ozbrojených sil“ (*uvozovky u předchozího pojmu naznačují některé ze závěrů autora článku, s nimiž plně souhlasím*) a v jehož závěru mj. vyslovuje i řadu závažných myšlenek, souvisejících se způsoby řešení zajišťování bezpečnosti státu a vytvářením jeho koncepčních materiálů pro tuto oblast jeho činnosti (viz např. myšlenka vzniku „ministerstva národní bezpečnosti“, integrujícího ve své působnosti oblasti obrany, ochrany a záchrany občanů státu i státu jako takového).
- článek Ch. Tome „Alternativní pohled na doktrínu pozemního vojska“, v němž upozorňuje na problematičnost pojetí nové koncepce a přípravy pozemního vojska ozbrojených sil USA. Řadu chybných či přinejmenším velmi diskutabilních přístupů k řešení zásadních koncepčních otázek, na něž ve svém článku upozorňuje, je totiž uplatňována i v řadě oblastí v České republice, rezort obrany pochopitelně nevyjímaje [2].

Protože formulování principů bezpečnostní a obranné politiky státu je (z hlediska státu a tudíž i všech jeho občanů) velmi zásadní záležitostí, v jejímž rámci by skutečně měla být vedena široká diskuze, a to nejen ve skupinkách k tomu vyvolených, pokusil jsem se zformulovat vlastní názory a poznámky k některým ze souvisejících problémů a současně vyzvat čtenáře k zapojení se do této diskuze. Bude-li mi umožněno podílet se na činnosti za tímto účelem vytvořené pracovní komise, velmi rád budu v průběhu jejích jednání prezentovat i názory těch, kteří se se mnou případně spojí.

Literatura:

1. Jáchy, K.: Funkce, pozice a role prezidenta ČR – vrchního velitele ozbrojených sil – a problémy rozvíjení teorie vojenství. Vojenské rozhledy č.1/2000.
2. Tome, Ch.: Alternativní pohled na doktrínu pozemního vojska. Vojenské rozhledy č.1/2000.