

Problémy bezpečnostní politiky ČR

Od zrodu České republiky 1. 1. 1993 se v bezpečnostní politice země považuje za základní koncepční nedostatek neexistence odpovídajícího politického zadání, tj. koncepce bezpečnostní, obranné a vojenské politiky. Aniž bychom si činili nárok na detailní precizaci, jde o jistou konkrétní směrnici, jíž by se z hlediska bezpečnostních a obranných potřeb řídila naše zahraniční a vnitřní politika, zejména pak rezorty zahraničí, obrany a vnitra, i když samozřejmě nejen ony, ale všechny odpovídající státní orgány a instituce, a to zvláště pokud jde i o tzv. ekonomickou bezpečnost. A nelze z toho vyčlenit ani celou společnost, všechny občany.

* * *

Absence odpovídající bezpečnostní politiky České republiky je určitým selháním politické scény, které se pak projevuje v rozhodnutí a v realizaci některých konkrétních opatření, např. výroby L-159 nebo v připravovaném nákupu supersoniků. Selhání se zjevně projevilo především v tom, že Bezpečnostní rada státu jako pokračovatel polistopadové federální Rady obrany státu byla obnovena až v květnu 1998.

Zůstaneme-li na půdě reality, vzhledem k bezpečnostní kompetenci současných politiků, nelze od nich očekávat, že budou schopni samostatně tzv. politické zadání zpracovat. Musí být především dílem profesionálů v zahraničně-bezpečnostní, obranné a vojenské problematice. Jde jen o to, aby impuls ke zpracování těchto dokumentů byl včas, tj. z hlediska bezpečnostních rizik a ohrožení vydán, a dále aby se zajistila jeho decizní průchodnost, tj. politické zprostředkování k rozhodovacím centrům, tj. k vládě a její Bezpečnostní radě státu, parlamentu a prezidentovi.

V posledních letech se ustálilo, že bezpečnostní politika státu vychází zejména ze tří rozhodujících dokumentů: Bezpečnostní strategie České republiky, Obranné strategie České republiky a Vojenské strategie České republiky

Na názvu dokumentů nezáleží, tzn. zda např. „Obranná strategie České republiky“ je nyní označena jako „Strategická revize obrany České republiky“, ačkoli si nelze odpustit poznámku, že logičtější by byl název „Revize strategie obrany České republiky“ nebo „Revize obranné strategie České republiky“. Zdá se však, že toto trichotomické členění odpovídá potřebám tvorby politického zadání. Někdejší sloučení bezpečnostní a obranné strategie nebylo příliš funkční.

Členění je obsahově řazeno od obecnějšího ke konkrétnějšímu, aniž by se jednotlivé dokumenty vzdávaly toho ve své oblasti vymezit konkrétní úkoly. Z hlediska struktury exekutivy lze tvorbu bezpečnostní strategie zadat ministerstvu zahraničních věcí, obranné strategie ministerstvu obrany a vojenské strategie Generálnímu štábu Armády České republiky. Koordinace tvorby politického zadání jako syntézy tří uvedených strategií, resp. dokumentů, by měla být v kompetenci místopředsedy vlády odpovědného za koordinaci tzv. silových ministerstev.

Bezpečnostní strategie České republiky

Tvorba bezpečnostní strategie státu byla už od počátku považována za základní dokument bezpečnostní politiky. Její první znění schválila vláda České republiky 17. 2. 1999, tedy bezprostředně před naším vstupem do Severoatlantické aliance dne 12. 3. 1999. Tento dokument byl a je všeobecně považován za velmi slabý a při obhajobě jeho textu tehdejšími místopředsedou vlády odpovědným za příslušnou oblast Egonom Lánským v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR zcela propadl.

Naštěstí vláda v tu dobu zároveň rozhodla, že dokument bude za dva roky novelizován. Na této tvorbě se podílel úřad vlády, ministerstvo zahraničních věcí, ministerstvo obrany, ministerstvo vnitra, ministerstvo průmyslu a obchodu a ministerstvo financí. Dále i představitelé bezpečnostní komunity. Novelizace se realizovala v několika krocích. Jedním ze základních bylo projednání třetí inovované pracovní verze na semináři ministerstva zahraničních věcí a výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost Senátu Parlamentu České republiky 31. 10. 2000. Výhrady účastníků semináře k pracovní verzi lze shrnout následovně:

- Je nutné obezřetně formulovat některá bezpečnostní rizika jako třeba byl přechod počítačů na rok 2000, který se stal v podstatě *businesssem* ve výši 45 miliard dolarů,
- mezi bezpečnostní rizika patří pronikání cizích zpravodajských služeb,
- bezpečnostní rizika a hrozby je třeba hierarchizovat,
- není možné se vyhnout struktuře vojenského rozpočtu, rozpočtování a rozpočtových priorit, zvláště pokud jde o podíl mezi investičními a neinvestičními prostředky, především výdaje na vědu a výzkum,
- je nutné stanovit principy profesionalizace armády, a to zvláště v souvislosti s převahou zaměřením spíše na expediční, mírové a krizové situace,
- mezi nevyřešené otázky patří další rozvoj spolupráce v rámci mnohonárodních sil, zejména ve vytváření mnohonárodních velitelství,
- chybí analýza morálně politického občanského profilu obyvatel, míry jejich identifikace se základními hodnotami českého státu,
- chybí koncepce krizového řízení,
- nutné zdůraznit zajištění bezpečnosti informačních systémů a utajení,
- dokument by měl mít určitý motivační charakter,
- chybějí pregnantnější důvody našeho vstupu do NATO, včetně historických, a vynakládání prostředků na obranu,
- existuje rozpor 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.

Kritické analýze se v této studii podrobuje verze, která byla schválena Bezpečnostní radou státu v prosinci 2000 a vládou v lednu 2001. Novelizovaná bezpečnostní strategie se prezentuje již jako dokument vycházející z postavení České republiky jako členského státu Severoatlantické aliance a zároveň kandidáta členství v Evropské unii, což je bezprostředně spojeno s tématem této studie. Proto ji také budeme pojednávat z tohoto hlediska.

Dokument má kromě úvodu a závěru čtyři hlavní části, které se zabývají:

- a) základními východisky bezpečnostní politiky České republiky,
- b) bezpečnostním prostředím, tj. mezinárodní situací, riziky a hrozbami,
- c) bezpečnostními zájmy České republiky,

- d) prostředky naplňování bezpečnostní politiky České republiky, tj. bezpečnostním systémem, zahraniční politikou, obrannou politikou, politikou v oblasti vnitřní bezpečnosti a ekonomickou bezpečností.

Východiska Bezpečnostní strategie ČR

Bezpečnostní strategie vychází z toho, že Česká republika mohla v roce 1989 poprvé po desítkách let samostatně definovat bezpečnostní zájmy a bezpečnostní politiku. Vstupem do NATO pak získala „bezpečnostní záruky kolektivní obrany“ a „převzala závazek posilovat schopnosti individuální obrany a podílet se na obraně spojenců“. Členství v Alianci a připravované členství v EU tak rozhodujícím způsobem spoluurčují bezpečnostní politiku České republiky.

Pokud jde o **charakter bezpečnostního prostředí**, dokument vychází z toho, že „hlavními aktéry mezinárodní politiky zůstávají národní státy“. Státní suverenita již není bezvýhradně nadřazována ochraně práv občanů. Šíření svobody a demokracie vytváří zároveň podmínky pro bezpečnost. V tom hraje významnou roli rozšiřování EU a NATO, jakkoli jde o složitou problematiku.

Základním problémem charakteristiky bezpečnostního prostředí v dokumentu je zjednodušená akceptace nové strategické koncepce schválené summitem NATO v dubnu 1999 ve Washingtonu, tj. schopnost odstrašení případného agresora a společná obrana v souladu s článkem 5 Severoatlantické smlouvy a jako nový úkol i podíl na řešení krizí v celém euroatlantickém regionu a rozvoj partnerství a spolupráce s ostatními státy v oblasti, tj. v podstatě potvrzení platnosti původního poslání Aliance.

Tento problém poznamenává další obsah dokumentu. Spočívá zejména v nedostatku, že nekonkretizuje důsledky změn spojené s naším členstvím v NATO pro zajištění bezpečnosti a obrany České republiky. Základní otázkou je, jak dalece se můžeme spoléhat na kolektivní obranu Aliance a jak na obranu vlastní. Jinak řečeno, jak dostát závazkům vyplývajícím z článků 3, 4 a 5 Severoatlantické smlouvy. Je totiž zřejmé, že partnerství v Alianci musí být z naší strany podepřeno dostatečným obranným a vojenským potenciálem, abychom zároveň mohli spoléhat na kolektivní obranu. Nebude-li tomu tak, jak je i fakticky zřejmé, jde zjevně o „trestuhodné spoléhání“ [1].

Znění uvedených článků je následující:

3. *Aby bylo účinněji dosaženo cílů této smlouvy, budou smluvní strany, jednotlivě i společně, stálou a účinnou svépomocí i vzájemnou výpomocí udržovat a rozvíjet svou individuální i kolektivní schopnost odolat ozbrojenému útoku.*
4. *Smluvní strany budou společně konzultovat vždy, když podle názoru kterékoli z nich bude ohrožena územní celistvost, politická nezávislost nebo bezpečnost kterékoli smluvní strany.*
5. *Smluvní strany se dohodly, že ozbrojený útok proti jedné nebo více z nich v Evropě nebo Severní Americe bude považován za útok proti všem, a proto odsouhlasily, že dojde-li k takovému ozbrojenému útoku, každá z nich uplatní právo na individuální a kolektivní obranu, uznané článkem 51 Charty Spojených národů, pomůže smluvní straně nebo stranám takto napadeným tím, že neprodleně podnikne sama a v souladu s ostatními stranami takovou akci, jakou bude považovat za nutnou, včetně použití ozbrojené síly, s cílem obnovit a udržet bezpečnost severoatlantické oblasti.*

Základní problémy

Konkrétně řečeno, existující verze „Bezpečnostní strategie České republiky“ nevymezuje přesněji proporce mezi zárukami kolektivní bezpečnosti a obrany a naším obranným příspěvkem, aby byl dostačující a přesvědčivý. Zároveň ani nenaznačuje, v čem se můžeme spoléhat na spojence a v čem naopak jen na sebe, včetně možnosti vzájemné koordinace, výpomoci ap., např. mezi novými členskými středoevropskými zeměmi či Německem ap., kupř. pokud jde o protivzdušnou obranu na jedné straně a např. protichemickým či zdravotnickým zabezpečením na straně druhé.

Charakteristika bezpečnostního prostředí správně uvádí nové jevy v této oblasti, např. posilování postavení občanů, postavení nevládních organizací, význam sdělovacích prostředků a veřejného mínění atd., aniž by alespoň naznačovala přístup k řešení. Podobně je tomu s rolí OSN, OBSE a EU, které se jenom obecně konstatují, což je nedostatečné, zvláště pokud jde evropskou obrannou a bezpečnostní politiku, jmenovitě výstavbu vojenských a nevojenských (policejních) sil.

Jen částečně jsou také definovány aktuální a perspektivní **rizika a hrozby**. Vychází se z konstatování poklesu rizika celosvětové konfrontace a výskytu hrozeb nových. Jako potenciální krizové prostory jsou identifikovány jihovýchodní Evropa, Zakavkazsko, střední Asie, Blízký východ a severní Afrika. Objevily se nové formy ohrožení (např. ochromení elektronických a informačních systémů), nevymizely však ani staré včetně zbraní hromadného ničení (jaderných, biologických, chemických, neletálních aj.).

Nedostatkem dokumentu je, že se soustřeďuje převážně na existující rizika a hrozby, méně upozorňuje na budoucí, jak je např. uvádí vize Svět 2015, resp. **Globální trendy 2015**, kterou vypracovala americká zpravodajská služba CIA [2]. Ta kromě dosavadních ohnisek napětí (Rusko, Čína, Severní Korea, Irák atd.) upozorňuje na možné budoucí další - Indii, Mexiko, Brazílii, a dokonce Turecko jako členský stát Aliance. To ovšem spolu s nástupem Bushovy administrativy vytváří v mnohém novou situaci; minimálně signalizuje, že Spojené státy se v budoucnu budou orientovat na jiná teritoria, Evropu považují za stabilní kontinent a mohou se proto z tohoto prostoru do určité míry odpoutat, což ovšem zvyšuje nároky Evropy na vlastní obranu. Ani my se proto nebudeme moci z této povinnosti vyvléci tím, že jednotky vyčleněné pro NATO budeme zároveň považovat za jednotky použitelné v rámci evropské obrany, tj. Evropské unie.

Nespornou slabinou „Bezpečnostní strategie ČR“ je, že se zaměřuje výrazněji ani ne tak na analýzu jako spíš na popis existujícího systému a na výčet existujících bezpečnostních rizik a hrozeb, málo na potenciální. Takový postup obvykle vede k optimističtějšímu posuzování bezpečnostního prostředí a jeho rizik a hrozeb. Přitom jako kdybychom v tom okamžiku zapomínali, že v právě uplynulém století jsme prošli zhruba třinácti kritickými situacemi: 1905, 1914, 1918, 1929, 1933, 1938, 1939, 1945, 1948, 1956, 1962 - kubánská krize, 1968, 1989, 1992, z nichž sotva čtyři lze hodnotit pozitivně (zrod ČSR v roce 1918, osvobození v roce 1945, ambivalentně Pražské jaro 1968 končící 21. srpnem a listopad 1989). Ani v demokratické společnosti se nám kritická situace nevyhnula, byl jím rozpad Československa, což Českou republiku oslabilo minimálně geopoliticky.

Rozhodující je, jaké komplexní závěry ve formě **prostředků naplňování bezpečnostní politiky** tvůrci dokumentu z analýzy bezpečnostního prostředí a identifikace

bezpečnostních zájmů České republiky vyvozují. Odpovědnost je delegována orgánům zákonodárné, výkonné a soudní moci. Za funkčnost komplexního působení bezpečnostního systému odpovídá vláda. Dokument pokud jde o bezpečnostní systém České republiky popisuje pouze prvky, ze kterého se skládá, a jejich odpovědnost vyplývající z ústavy a ze zákonů. Obecně se zmiňuje i o zajištění bezpečnosti lidskými, věcnými a finančními zdroji.

Úkoly v **zahraniční politice** v dokumentu nepřekračují rámec obecné orientace v této oblasti. Specificky se pak uvádí, že jako člen NATO „vychází ČR při formulaci bezpečnostní a obranné politiky ze strategické koncepce Aliance přijaté v roce 1999 na jejím summitu v Washingtonu“, aniž by naznačilo, za jaké situace byla koncepce přijata a je vnitřně rozporná. Podobně je tomu i s úsilím české diplomacie usilující „o nejšířší možné zapojení ČR do vytváření společné obranné a bezpečnostní politiky EU“, a to zvláště víme-li, že jsme zatím označili náš příspěvek za identický se silami, které dáváme k dispozici v případě ohrožení Alianci. Proto se zde objevuje ospravedlňující věta: „Klade důraz (Česká republika - pozn. autora) na maximální účelnost uspořádání bezpečnostních vztahů mezi EU a NATO, stejně jako mezi EU a těmi evropskými státy NATO, které nejsou členy EU.“

Ani ve stanovení **obránných úkolů** nepřekračuje dokument vyšší míru obecnosti. Sice se zde uvádí, že „obránná politika se řídí zásadami demokratické kontroly ozbrojených sil a předpokládá především politické řešení krizí“, aniž by tu byl jen náznak toho, že právě kvalita civilního řízení přivedla obranu a armádu do všeobecně známého stavu, kdy na základní činnost armády, tj. výcvik, se vynakládá cca jen něco přes dvě procenta vojenského rozpočtu a vzhledem k finančním závazkům rezortu obrany stále hrozí rozpad jeho financování. Není tu ani zmínka o tom, jak se z této situace dostat.

Stejně tak se uvádí, že „Severoatlantická smlouva je základním pilířem bezpečnosti ČR“ a „jako členský stát NATO vychází ČR při formulování obranných cílů z ustanovení Severoatlantické smlouvy a strategické koncepce NATO“, aniž by dokument zaujal rozhodnější stanoviska k zásadnímu problému, jakým jsou současné a budoucí proporce mezi vlastní obranou a podílem na alianční obraně. Jen je tu náznak, že ve střednědobé perspektivě se počítá se specializací obrany respektující zeměpisné dispozice, technické a ekonomické možnosti. To je ale v situaci, kdy v podstatě až na výjimky zastarávají všechny zbraňové systémy a ostatní vybavení, dost málo. Konkrétně se počítá pouze s nasazením ve dvou paralelně probíhajících operacích včetně rotace vysílaných jednotek, což je opět obecně podmíněno ekonomickými možnostmi státu.

V oblasti **vnitřní bezpečnosti** sice dokument počítá s rolí ozbrojených sil, ale jejich úlohu nijak nespecifikuje. Ani v oblasti **ekonomické bezpečnosti** dokument nepřekračuje hranici cílů obecné hospodářské politiky státu. Nepodařilo se, jak sami autoři přiznávají, rozpracovat hlouběji vztah mezi ekonomickými možnostmi státu a bezpečnostní politikou. A jak se tedy zdá, zůstane nejspíš jen jistou konkrétní hranicí závazek státu daný Aliancí, že na obranu vynaložíme cca dvě procenta dosaženého HDP. Je ovšem otázka, jak na tuto výši bude při známých nedostatcích v rezortu obrany reagovat jak politická scéna, tak občané, když sousední Německo snižuje rozpočet na 1,5 procenta HDP a např. Kanada dokonce na 1,1 procenta HDP.

Bezpečnostní strategie jako politické zadání

Je tedy patrné, že „Bezpečnostní strategie ČR“ poskytuje skutečně jen velmi „základní politické zadání a východiska pro dosažení cílů v jednotlivých oblastech bezpečnostní politiky ČR“, jak sami přiznávají autoři. Její teze mají být rozpracovány v navazujících koncepčních dokumentech. Konkrétnost těchto tezí je však pro práci na obranné strategii, a tím méně na vojenské strategii, nedostatečná. Lze proto předpokládat, že ani tyto dokumenty nedokáží vytvořit koncepční předpoklady pro takovou obranu země, která by reagovala na bezpečnostní rizika a ohrožení a plnila alianční úkoly v rozsahu, který nepovede k vážnějším ekonomickým nárokům, **protože ekonomické oslabení je z bezpečnostního hlediska stejně nebezpečné jako podcenění výstavby ozbrojených sil.**

Z dikce dokumentu je patrné, že autory byli převážně pracovníci ministerstva zahraničních věcí a až příliš respektovali, že tvoří materiál, který bude zároveň, a především studován zahraničními partnery. To oslabilo jeho věcnou působnost na rozhodovací procesy v oblasti bezpečnosti, obrany a armády. Nelze však přehlédnout, že na tvorbě „Bezpečnostní strategie ČR“ se podíleli i zástupci rezortů, které mají povinnost vytvořit dokumenty další, tedy konkrétnější. Pokud tedy s jejich souhlasem „Bezpečnostní strategie ČR“ spatřila světlo světa v podobě, v jaké je, poté je především na nich, jak tyto dokumenty budou tvořit, resp. novelizovat. Výklad jejich přístupu může být dvojitý: buď je pro ně míra obecnosti bezpečnostní strategie dostačující, nebo naopak, tato obecnost jim vyhovuje, aby ve vlastním dokumentu měli větší prostor pro vlastní záměry. Tyto hypotézy je možné posoudit jen při kritické analýze těchto konkrétnějších dokumentů.

Lze sice souhlasit s autory dokumentu, že „členství v Severoatlantické alianci poskytuje samo o sobě bezprecedentní úroveň bezpečnostních jistot“, ale to ještě neznamená, že se na to můžeme bezprecedentně spoléhat, minimálně pokud jde již o uvedený náš poctivý příspěvek obrannému potenciálu Aliance. Na tom nic nezmění ani naše budoucí členství v Evropské unii, které naši bezpečnost zvýší jen potenciálně, pokud se členské země včetně naší nezaslouží o efektivnost evropské obranné identity.

Poznámky:

1. Upozornil na to při své návštěvě České republiky i poradce britského premiéra Tonyho Blaira pro evropské záležitosti Charles Grant, který je jedním z architektů britské obranné a bezpečnostní iniciativy v Evropské unii. V rozhovoru s redaktorem LN uvedl, že mezi některými lidmi existuje pocit, že Česká republika, Maďarsko a Polsko jsou v NATO vcelku nepotřebné. Neděláme prý nic, abychom pomohli spojencům, snižujeme bezpečnost všech, příliš nepříspěváme do rozpočtu a naše ozbrojené síly toho mnoho nedělají. In: Šulc, F., Evropa dává na obranu dost peněz, ale špatně. Lidové noviny, 10. února 2001, s. 11).
2. Americká zpravodajská služba předpokládá, že v roce 2015 budou Spojené státy stále vedoucí mocností světa. Budou však vystaveny mnoha mocenským zkouškám, a to nejen Ruska a zvláště Číny, ale už také Indie, Mexika a Brazílie. Hůře se jim i bude dařit vytvářet spojenecké svazky. Spolu s Evropou a s dalšími rozvinutými zeměmi se tak USA stanou mírovými i ostrovy stability a sytosti v moři šedi, konfliktů a dokonce i hladu. Víze obsahuje zajímavou jakousi trojvrstvou strukturu existujících a potenciálních velmocí. Jako jedinou supervelmoc uvádí Spojené státy. Regionálními mocenskými celky jsou sjednocující se Evropa, Rusko, Čína a stále vážněji i Indie a Brazílie. Studie CIA pracuje se čtyřmi hlavními scénáři rozvoje, které se i vzájemně prolínají. První scénář předpokládá, že globalizace bude až na výjimky úspěšná v podstatě na celém světě. V druhém případě bude následkem vážná destabilizace. Podobný obraz bychom mohli očekávat, kdyby globalizace byla úspěšná jen v USA, v Evropě a ve východní a jihovýchodní Asii. Ve čtvrtém scénáři je popsána situace, k jaké by došlo, kdyby v USA převládaly tendence k izolacionismu, tj. stáhly by se nejen z Evropy, ale i z Asie.