

Historické reflexe a současné výzvy v procesu tvorby a realizace bezpečnostní politiky

Inspirací k napsání tohoto článku bylo především 15. výročí listopadových událostí z roku 1989, které jsme si připomenuli v minulém roce a které uzavřely období ve kterém jsme po více jak 60 let neměli a nemohli mít vlastní bezpečnostní politiku. V „roce zázraků“ Timothy Gartona Ashe před 15 lety jsme začínali v bezpečnostní politice v mnoha ohledech od nuly a nebojím se říci, že i z minusu. Za 15 let se ale podařilo dosáhnout nemalého pokroku, stále ovšem existuje celá řada deficitů, které akceschopnost naší bezpečnostní politiky oslabují. V článku ovšem nepůjde o detailní rozbor a přehled strategií, koncepcí a dokumentů o bezpečnostní politice, ale spíše o zamyšlení nad širšími souvislostmi její tvorby a realizace v národním i mezinárodním kontextu. Dotkne se i konkrétně několika otázek, které jsou předmětem kritické diskuze v bezpečnostní komunitě, otázek které mohou vyvolat nejen odbornou, ale snad i politickou polemiku. Cílem článku rozhodně není přicházet s hotovými odpověďmi a závěry, ale spíše podnítit širší odbornou diskuzi při hledání odpovědí na mnohdy nejednoduché otázky, které jsou spojeny s tvorbou a realizací naší bezpečnostní politiky.

Vznik samostatného československého státu před více jak 86 lety bezesporu představoval významný mezník i v naší bezpečnostní politice. V mnoha ohledech to ale byl i začátek cesty na které jsme se permanentně nacházeli mezi „mlýnskými kameny“ historie. Z 50 let, které náš první prezident T. G. Masaryk považoval za potřebných pro vybudování demokracie a upevnění postavení našeho samostatného státu ve světě, se stalo pouhých dvacet a na jejich konci se zhroutil projekt naší koncepce bezpečnostní politiky opřený o spojenectví se dvěma západními mocnostmi, Francií a Velkou Británií. Právě tehdy začal podle Ivana Svitáka onen deset let trvající „velký skluz“, který se nesl především ve znamení hrůz a utrpení nacistické okupace, ale i hrdinství našich vojáků na frontách druhé světové války i hrdinství domácího odboje a který přivedl republiku do mocenské sféry Sovětského svazu, na druhý břeh bipolárně rozděleného a soupeřícího světa. Ani nové spojenectví nás neuchránilo od další historické lekce novými spojeními.

Snad paradoxně právě v roce, kdy jsme podle Masaryka měli dovršovat oněch „padesát potřebných let“ k vybudování demokracie, byla republika obsazena podruhé na více než dvacet let. Přitom v pozadí nebyly pouze důvody politické, ale jak se nyní nově ukazuje i vojenskostrategické, tj. zvýšení bojového potenciálu Sovětského svazu na středoevropském válčišti, pro které byla srpnová agrese v roce 1968 uskutečněna i bez ohledu na zřejmé politické, morální a ekonomické dopady diskreditující sovětský režim ve světě.

Tento fakt zřejmě nejvíce symbolizoval skutečnost, že více jak šedesát let jsme neměli a nemohli mít svoji vlastní bezpečnostní politiku, nepočítám-li nesmělé (ale jistě i tak na svou dobu odvážné) pokusy o jisté samostatné přístupy koncem šesté dekády dvacátého století.

Před více jak 15 lety ovšem nenastal onen proslulý Fukuyamův „konec historie“. S mírnou nadsázkou spíše v mnoha ohledech nastal, což platí snad i dvojnásob o oblasti bezpečnosti a bezpečnostní politiky, její začátek. Pro nás je ale podstatné, že se v uplynulých 15 letech přes všechny možné problémy podařilo to zásadní: po vstupu do NATO v roce 1999 uzavřel náš vstup do EU v letošním roce vnější rozměr transformačního období a změnil postavení České

republiky v politickém a bezpečnostním prostředí *de iure*. Naše bezpečnost se tím bezesporu zvýšila, zvýšila se ovšem i naše odpovědnost za tvorbu a realizaci takové bezpečnostní politiky, která ovlivní v krátkodobém a dlouhodobém horizontu nejen bezpečnost a obranyschopnost republiky, ale i jejích spojenců.

Dlužno dodat, že se přitom ocitáme a budeme ocitat, ač bychom si to ještě v březnu 1999 dokázali až tak jasně představit, opět mezi mnoha „mlýnskými kameny“, což mj. přináší velmi dynamický světový a evropský vývoj. Ten nabral na obrátkách v poslední dekádě minulého století a zvláště v prvních letech století současného. Ona dynamika nás přitom trochu překvapila, překvapuje a troufám si tvrdit, že někdy trochu i zaskočila. Samozřejmě, že v takové situaci se velmi těžko vtiskává bezpečnostní politice jasná a silná myšlenka. Měli bychom se o to ale nicméně pokoušet. Proto bych se v této souvislosti chtěl pokusit o určité naznačení problémů, které jsou podle mého názoru v bezpečnostní oblasti na pořadu dne, a to i na pozadí současného mezinárodně politického postavení České republiky.

Vstoupili jsme do Evropské unie v období, kdy EU řeší velmi zásadní úkol: udržet krok s globalizací jako mnohostranným procesem politickým, hospodářským, technickým, kulturním a v neposlední řadě i bezpečnostním, což se projevuje záměrem vytvářet efektivní vojenské nástroje a kapacity k zajištění bezpečnosti. Uvedený proces probíhá po zhruba desetiletém intermezzu po skončení studené války na pozadí více či méně zřejmé nejednotnosti západního světa – Evropy, resp. EU (a zvláště lídrů EU, kterými jsou Francie a Německo) a USA.

Vyplyvá to z objektivně odlišného vnímání geopolitických a strategických zájmů i přesto, že oba aktéři čelí v podstatě stejným bezpečnostním hrozbám, kterými jsou mezinárodní terorismus, proliferace zbraní hromadného ničení a existence „slabých“ (nestabilních) států – failing states. Rozdílné koncepce zajišťování bezpečnosti ostatně vyplývají i z hlavních doktrinálních dokumentů Národní bezpečnostní strategie Spojených států (NBS, 2002) a Bezpečnostní strategie Evropské unie (BS EU, 2003).

Hlavní protiklad těchto strategií spočívá v jejich zaměření: USA jejím prostřednictvím deklarují unilaterální orientaci, naopak Evropská unie orientaci multilaterální. Spojené státy přitom svojí strategii odvozuji od reálně existujících silných vojenských sil – vydávají na ozbrojené síly 50 % všech světových výdajů na obranu, mají též 50 % světové vojenské kapacity a jsou schopny zasáhnout kdekoli na světě. Unilateralistická orientace je v konfrontaci s novými hrozbami bezpečnosti USA (především se to týká teroristických akcí) podpořena přesvědčením, že Spojené státy musí zakročit proti takovéto hrozbě dříve, než by mohla být uskutečněna v praxi prostřednictvím tzv. preemptivní akce.

Tento postup přitom může být uplatněn i přes nesouhlas partnerů či spojenců Spojených států. Je nutné ovšem vidět, že americká strategie otevřeně pojednává i o tematicke moci, kdy Spojené státy deklarují svůj zájem o uchování mocenského postavení, čímž chtějí zabránit obnovení velmocenského soutěžení. Nevylučují ovšem nová partnerství s významnými globálními hráči jakými jsou ve strategii zmiňované Rusko či Čína. Evropa je v NBS naopak tak trochu stranou (nelze přehlédnout, že v textu NBS se používá pojmenování EU jen dvakrát a slovo Evropa lze nalézt na dvou nebo třech místech).

Limity unilateralistické strategie nicméně indikoval Henry Kissinger, který v analytickém článku „America's Assignment“ pro americký týdeník Newsweek z listopadu 2004 napsal, „že žádný stát, byť i sebemocnější, není schopen samostatně organizovat mezinárodní systém. V dohledné budoucnosti je to za hranicemi psychologických a politických možností i nejvlivnějšího státu na světě“. Kissinger také zdůraznil, že cílem americké zahraniční politiky

by měla být změna dominantního vlivu směrem ke sdílení odpovědnosti. Kissinger v této souvislosti citoval australského politologa Corala Bella, který uvedl, že přestože jsou si USA vědomi své strategické převahy musí vést politiku předstírající, že mezinárodní systém je tvořen mnoha mocenskými centry.

Strategie evropská taktéž nevyklučuje použití síly, jež bude založena na podpoře včasné, rychlé a když je potřebné i mohutné intervence, spolu s tím ale bere v potaz, že k řešení bezpečnostních problémů je nutné přistupovat z podstatně širšího hlediska. V této souvislosti se v BS EU konstatuje, že, **žádná z nových hrozeb není pouze čistě vojenská, a tudíž nemůže být řešena pouze čistě vojenskými prostředky**. Proti americkým přístupům je nabídnuta alternativa účinného a efektivního multilateralismu, jež vyplývá z podstaty fungování EU i reality jejího postavení ve světě. Nepřehlédnutelné je v této souvislosti i zdůraznění role OSN. Centrem BS EU je pojetí „preventivní angažovanosti“ (preemptive engagement), což je ve značném protikladu vůči americkému přístupu preventivních úderů, přičemž se zároveň naznačuje, že míra této angažovanosti leží především v regionech bezprostředně přiléhajících k Evropě (charakterizované poznámkou vysokého představitele EU pro zahraniční a bezpečnostní politiku J. Solany o potřebě „myslet globálně a jednat lokálně“).

Z našeho hlediska je bezesporu významná specifikace „triády“, která by měla být osou unijní angažovanosti:

- ❑ mobilní, flexibilní vojenské síly,
- ❑ policie a civilní kapacity pro post krizové situace,
- ❑ použití dvou uvedených komponentů v kombinaci a koordinaci s humanitární, obchodní a rozvojovou politikou.

Z uvedeného vyplývá i důležitý závěr: **BS EU je první kolektivní politický krok směřující k určení rovnováhy mezi „tvrdou“ (hard) a „měkkou“ (soft) bezpečností, což svým způsobem EU výrazněji odlišuje od NATO**. V daném případě je třeba zdůraznit, že v rámci EU na základě její bezpečnostní strategie dále pokračuje rozvíjení koncepčních úvah o konkrétním naplňování konceptu preventivní angažovanosti a účinného multilateralismu. Výrazně to dokládá výstup studijní skupiny o evropských bezpečnostních schopnostech „Humanitární evropská bezpečnostní doktrína“ ze září 2004, zpracovaný pod vedením prof. Marie Káldorové z London School of Economics, na vyžádání J. Solany.

Doktrína konstatuje, že občané Evropy se nemohou oddělit od bezpečnosti lidí kdekoli ve světě, a proto má EU zásadní zájem na rozvíjení kapacit a schopností, které by přispívaly ke globální lidské bezpečnosti. **Dokument proto mj. počítá se zřízením sil humanitární bezpečnostní reakce**, které budou mít zpočátku 15 tisíc příslušníků, z nichž minimálně jednu třetinu budou tvořit civilisté (policisté, právníci, humanitární pracovníci, administrátoři apod.) a které budou určeny k praktickému naplňování konceptu preventivní angažovanosti.

Vnímání obou zmíněných strategií (a k tomu ještě strategie NATO z roku 1999 resp. 2002) jako jistých orientačních bodů pro naši zahraniční politiku nemůže být prosto rozporů. Ačkoliv je do značné míry charakterizuje více méně shodné vnímání hrozeb a do jisté míry i shoda v pohledu na nutnost použití vojenské síly k jejich potlačení, nepanuje shoda v tom, k jakému politickému cíli mají tyto strategie sloužit.

Nelze přehlédnout, že strategie žádného ze zmíněných aktérů nevěnuje pozornost tomu, jak by mohla být uvedena do souladu s plány zbylých aktérů. Otázkou ovšem je zda je to vůbec

možné za situace, kdy Evropská unie vystupuje jako politický aktér, který ale nemá potřebné mocenské nástroje, NATO prochází jistou krizí své identity a USA mají stále dominantní roli v transatlantické bezpečnostní politice. S ohledem na deklarované zahraničněpolitické cíle České republiky je jisté svým způsobem konfliktní, že se politická váha zřetelně přesouvá z NATO na Evropskou unii a Spojené státy, aniž by tyto dva aktéři byli zatím schopni nalézt nový rámec pro budoucí spolupráci. Nalezení tohoto rámce je přitom pro udržení funkční transatlantické vazby klíčové.

V tomto kontextu je nicméně významné, že na únorové mnichovské bezpečnostní konferenci německý kancléř Gerhard Schröder otevřel otázku o potřebě nové podoby transatlantického dialogu ve kterém by Evropská unie hrála silnější roli. Mělo by se tak ale dít i souběžně s posilováním politické role NATO, které stále ještě představuje platformu doslova denního politického dialogu mezi Evropou a Spojenými státy, což je důležité i nyní, kdy Spojené státy a Evropa mají skutečně odlišné doktrinární přístupy a priority v bezpečnostní politice.

Nicméně konfrontace s problémy se kterými se potýkají jak Američané, tak Evropané při praktickém naplňování cílů bezpečnostní politiky především ve vojenských operacích může (snad i paradoxně) přispět k užší spolupráci.

Zde mám na mysli, že každá strana zde má svoje silné a slabé stránky – Evropané sice zaostávají za Američany ve schopnosti vedení operací široké intenzity mj. s využitím nejmodernějších technologií, na druhé straně ale mají mnohem lépe propracovány postupy pro zajišťování poskonfliktní stabilizace v regionu, který byl dotčen konfliktem (americký deficit je nyní patrný především v Iráku). Výměna a přebírání zkušeností v tomto směru je žádoucí.

Steven Everts a Daniel Keohane z Centra pro evropskou reformu v Londýně dokonce v tomto směru mluví o možnosti jakési doktrinární konvergence. Ta by snad mohla přispět k překonání dosavadní situace, kdy slovy Francoise Heisbourga, ředitele pařížské nadace pro strategický výzkum, Američané obrazně ve vojenských operacích „vykopávají dveře“ a Evropané následně „uklízejí dům“. Konvergenci ale podle mého názoru není možné uskutečnit, aniž by na evropské straně nedošlo k posilování jejich reálných obranných schopností.

Co všechno plyne z uvedeného pro naši bezpečnostní politiku? **Naše bezpečnostní politika by měla v maximální možné míře podporovat udržení transatlantické vazby podpořené rozvojem obranné politiky, a především obranných schopností EU.**

Zásadní otázkou pro tvorbu a realizaci naší bezpečnostní politiky zde je nakolik a v jakém časovém horizontu budou reálné vojenské kapacity EU k dispozici tak, aby mohly přispět k reálnému zajištění bezpečnosti jednotlivých členských států Evropské unie, a tedy i České republiky. Taková otázka je důležitá především v kontextu problémů se kterými se Unie potýká při navyšování a zajištění svých kapacit (tj. efektivnosti zbrojních výdajů, nadnárodních zbrojních projektů, výdajů na výzkum a vývoj, zajištění strategické přepravy apod.). Nelze pominout ani fakt, že rozdíly v úrovni ozbrojených sil neexistují pouze mezi USA a EU jako celkem, ale i mezi jednotlivými státy EU, což se zvýraznilo především v souvislosti s rozšířením EU.

Bezpečnostní strategie EU je i z tohoto důvodu příležitostí k otevření širšího diskurzu o evropské bezpečnosti (kterého by se u nás mohla ujmout i bezpečnostní komunita), neboť BS EU v každém případě představuje základ důležité debaty ohledně strategické orientace EU a jejích priorit. V centru pozornosti by mohly být např. otázky zda BS EU může přispět k překonání bezpečnostní politiky definované národními zájmy, perspektiv přenášení odpovědnosti za bezpečnost na nadnárodní model nebo sdružování stávajících evropských obranných zdrojů a jejich účinného využívání. Stranou pozornosti by neměla být ani otázka možnosti přípravy

evropské vojenské doktríny, vojenských aspektů evropské politiky sousedství a v neposlední řadě vytvoření strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie (problematika vnitřní bezpečnosti v unijní strategii absentuje).

V konfrontaci s hrozbou terorismu, a to zvláště po teroristickém útoku v Madridu v březnu 2004, se zřetelně ukazuje jako nezbytné účinně propojit v rámci Unie široké spektrum nástrojů bezpečnostní politiky – zpravodajství, justice, armády policie a civilní obrany, které umožní Unii efektivně čelit teroristickým hrozbám, což se velmi obtížně činí pouze na národní bázi. Americký koncept „homeland security“ by mohl být pro Unii jistou inspirací.

Právě společné hrozby západní civilizaci, kde mezinárodní terorismus je na prvním místě seznamu, by měly být tmelem větší jednoty Spojených států a Evropy. Je totiž vysoce pravděpodobné, že v této a následující dekádě bude ve světě dominovat řešení bezpečnostních problémů spojených především s aktivitami mezinárodního terorismu. Militantní islámské organizace po 11. září 2001 stupňují četnost a brutalitu svých teroristických útoků, což aktuálně potvrzuje denní praxe v Iráku, ale i atentát v Madridu. Záříjové přepadení školy čečenskými teroristy v ruském Beslanu, ke kterému došlo symbolicky v den 65. výročí začátku druhé světové války, signalizují spolu s mnoha dalšími faktory, že jsme podle H. Kissingera ve válce s radikální, výbojnou fundamentalistickou odnoží islámu, jejímž hlavním cílem je likvidace umírněných islámských vlád a rozvrat všech ostatních společností překážejících vytvoření islámského chalífátu.

Extrémní riziko zde představuje fakt, že je více než reálnou možností, že se teroristická uskupení stala i vlastníky zbraní hromadného ničení. K tomu přistupuje i další znepokojivý moment: k „tradičním“ nositelům jaderných zbraní přibýly v posledním desetiletí nové země, a to i nepřátelsky naladěné vůči Západu, v regionech, které mají pro vývoj světa a světové ekonomiky významné místo – zde mám na mysli především Blízký východ, jihovýchodní a východní Asii. Svět se tak může opět přiblížit do doby studené války, kdy stále existovala reálná hrozba globálního válečného konfliktu s použitím zbraní hromadného ničení, včetně jaderných.

Při hodnocení hrozeb bychom ovšem neměli podléhat jakémusi automatismu či strnulosti. Velkým problémem se např. stávají environmentální hrozby (především globální oteplování), kterým nebude možné čelit silovými prostředky. Nelze také jednostranně zdůrazňovat pouze některé hrozby, jako je např. terorismus a hrozba rozšiřování zbraní hromadného ničení atd., bez náležitého vyhodnocování dalších silících hrozeb, jaké představují např. podceňování diktátorských režimů, sociálně-ekonomické hrozby (extrémní chudoba), působení organizovaného zločinu, korupce, technologické katastrofy, růst nacionalismu a fundamentalismu, nebezpečí narušení informační bezpečnosti, zranitelnost finančních trhů apod.

K tomu je možné uvést, že např. celkový obrat světového organizovaného zločinu se pohybuje okolo 500 miliard dolarů. Organizovaný zločin je výraznější než jiné potenciální hrozby, protože má tak evidentní a bezprostřední vliv na životy lidí a velmi snadno se exportuje. Jeho mezinárodní povaha, rozsah a jeho schopnost podvracet řízení států z něj pro každou demokratickou zemi činí skutečný problém národní bezpečnosti. Prorůstání organizovaného zločinu do politiky a společnosti je tedy minimálně srovnatelné se samotným terorismem.

Reakce na zmíněné hrozby otevírá problém adekvátní reakce. Např. pochopení faktu, že **asymetrické hrozby ze strany teroristických organizací vůči státům, infrastruktuře, občanům, ale také ozbrojeným silám a složkám vyžadují i asymetrické reakce, a že komplexnost vnějších i vnitřních bezpečnostních hrozeb, které mohou ohrožovat stabilitu**

společnosti nastoluje potřebnost vybudovat systém komplexního řízení bezpečnosti země. Jedině takový systém zřejmě může čelit útoku, který není primárně veden na území státu, ale na jeho strukturu, podstatu jeho společnosti, fungování jeho institucí a koneckonců i životní styl občanů.

Jedná se o velmi složitý cíl, který má zvláště u nás svou historickou, politickou, ekonomickou, právní, i psychologickou dimenzi. Poslední dvě dimenze přitom mají v době respektující dodržování lidských práv velmi silný význam – musí se hledat rovnováha mezi zajištěním bezpečnosti občanů a státu a zachováním občanských práv a svobod. Že se jedná o složitý a senzitivní problém není pochyb.

Právě v souvislosti s potřebností systému komplexního řízení bezpečnosti země je na místě otevřít i **problém celkového pojetí resp. pojmání bezpečnosti.** Jsme totiž zřejmě na počátku přechodu mezi dvěma přístupy k jejímu zajišťování. V dosavadním, řekněme „tradičním“ modelu občan jako základní entita společnosti plní své povinnosti, přičemž stát (zastupující společnost) má právo vyžadovat jejich plnění. Modernější pojetí však s občanem počítá nejen jako se zákazníkem, jehož požadavky plní stát, nýbrž jako s partnerem, který sám nese jistou odpovědnost za bezpečnost. Bezpečnost se v daném případě stává veřejnou službou. 15 let po listopadu 1989 je takové konstatování možná „malou revolucí“, která bude vyžadovat hlavně posun v myšlení občanů. Dodávám, že třeba v konfrontaci s profesionalizací armády to bude velmi složitý úkol.

Základní otázkou v procesu tvorby a realizace bezpečnostní politiky v návaznosti na deset výše uvedených determinant zůstává 15 let po listopadu 1989 schopnost promítnout celou jejich složitost do rozhodovacích procesů tak, aby bylo možné naplňovat hlavní cíl: v co největší možné míře zajistit bezpečnost České republiky. V popředí stojí především kapacity a kvalita rozhodovacích procesů v bezpečnostní politice kam vstupuje celá řada subjektů – především vláda a parlament a dále politické strany a do jisté míry, i když stále ještě ne dostatečně, bezpečnostní komunita.

Podíváme-li se na uplynulých 15 let je nepochybné, že se vytvořil potřebný základ a rámec pro tvorbu a realizaci naší bezpečnostní politiky – mám tím na mysli novou krizovou a brannou legislativu a zásadní doktrinální dokumenty zajišťování bezpečnosti České republiky. Nebude přitom bez zajímavosti vyjádřit rozsah onoho základu i kvantitativně. Mj. se jedná o:

- ❑ dva ústavní zákony,
- ❑ čtyři klíčové zákony vymezující oblast krizového řízení a zajišťování obrany,
- ❑ 23 právních předpisů,
- ❑ 19 prováděcích předpisů,
- ❑ tři bezpečnostní a tři vojenské strategie,
- ❑ zásadní koncepční dokumenty vymezující průběh a cíle reformy ozbrojených sil,
- ❑ přípravu koncepčních dokumentů vytvářejících předpoklady pro postupné vybudování systému komplexní bezpečnosti země.

I přes řadu výhrad, které dále zmíním, nelze pominout, že je to výsledkem intenzivní práce řady politiků, a především pracovníků státní správy, kteří často museli uvedenou legislativu vytvářet v nikoli optimálních podmínkách.

Již bylo uvedeno, že pro tvorbu a realizaci bezpečnostní politiky jsou rozhodujícími faktory kapacity a kvalita rozhodovacích procesů. Vývoj v uplynulých 15 letech zřetelně ukázal, že z tohoto hlediska má klíčový význam komunikace mezi subjekty, které se na tvorbě a reali-

zaci bezpečnostní politiky přímo podílejí (vláda, ministerstva, parlament, politické strany). Právě v procesu komunikace dochází i k utváření předpokladů pro dosahování politického konsenzu v bezpečnostní politice, který, a uplynulých 15 let nás o tom také přesvědčilo, je předpokladem její efektivity.

Konsenzus se přitom zřetelně stává mnohem důležitější (a také se mnohem obtížněji udržuje), **pokud se jedná o závazky státu přesahující jeho hranice** – což je bezesporu i náš případ. V našich podmínkách je dosažení a dosahování politického konsenzu neuzavřenou záležitostí, což proces tvorby a realizace bezpečnostní politiky negativně ovlivňuje. Je možné charakterizovat několik rozhodujících faktorů tohoto stavu:

1. Absence české „strategické kultury“ daná především historicky, což především vyplývá z faktu dlouholeté neexistence samostatné bezpečnostní politiky.
2. Bezpečnostní politika, její tvorba a realizace je zatím nevýraznou součástí veřejné politiky a veřejné služby, její tvorba a realizace je determinována nižší mírou profesionality jejích aktérů a nízkou mírou participace občanské veřejnosti. (Je zde patrná i jistá míra obavy, že by občané mohli především na místní úrovni promlouvat – tak je to možné v některých zemích EU, např. ve Francii – do priorit zajišťování bezpečnosti.)
3. Rozpolcenost české společnosti ve vztahu k zajišťování bezpečnosti státu, která se projevuje navenek pacifistickými postoji k opatřením a rozhodnutím ve vnitřní i zahraniční politice s bezpečnostní dimenzí. Tyto postoje silně ovlivňované i postoji médií jsou následně reflektovány i některými politiky a promítají se negativně do konkrétních politických postojů a rozhodnutí.
4. Politické spory mezi resp. uvnitř politických stran ohledně strategických priorit bezpečnostní politiky, které mají nejen politický a bezpečnostní, ale i ekonomický rozměr.
5. Absence kvalifikované odborné i veřejné diskuze o bezpečnostní politice a jejích prioritách, což vede v konečném důsledku k tomu, že se problematika bezpečnostní politiky stává pouze předmětem (často i ad hoc) úzkého politického rozhodování (s tím souvisí i velmi rozsáhlý systém utajování, který je evidentně naddimenzován).
6. Rezortismus v procesu tvorby bezpečnostní politiky, který se často projevuje v soupeření silových rezortů (i uvnitř nich) o kompetence při tvorbě bezpečnostních dokumentů a následně i při realizaci bezpečnostní politiky.
7. Absence reálného civilního řízení a kontroly ozbrojených sil, která nemůže být vnímána pouze skrze její formální projevy (civilista jako ministr obrany), ale především skrze reálné vstupy politické reprezentace do procesu strategického řízení obrany a ozbrojených sil. (Limity vstupů jsou zde zřetelné, což ilustrují fakta: za 15 let se v čele rezortu vystříдалo 11 ministrů, tj. v průměru byl 1 ministr v úřadu 1 rok a 3 měsíce, bylo přijato a realizováno celkem 8 transformací a reforem.)
8. V soustavě a v tvorbě bezpečnostních dokumentů jsou i na základě uvedených vlivů skryty rezervy jak v teoretickém rozpracování problematiky, tak v jejich aplikaci.

Všechny uvedené faktory v konečném důsledku vedou k tomu, že jednotlivé subjekty podílející se na rozhodovacích procesech v bezpečnostní politice často postupují při rozhodování o bezpečnostních otázkách nejednotně a nekoordinovaně, což nemá pouze politické, ale také ekonomické dopady – týká se to např. již známých kauz projektu L-159, výměny letounů MiG-29 za vrtulníky, projektu modernizace tanku T-72, nedokončené reformy akvizičního systému MO, kde u 60 % investic není vůbec nebo jen velmi vágně specifikováno, co za ně rezort hodlá

nakupovat, apod. Týká se to ale i legislativy: existují např. výrazné duplicity v oblasti krizové a branné legislativy, což se mj. týká překrývání opatření uvedených v krizových plánech a plánech obrany, neefektivního a neracionálního zdvojování výdajů na civilní nouzové plánování a obranné plánování, budování „dvojí“ krizové infrastruktury při MV a MO, věčně odkládané reformy zpravodajského systému apod. Týká se to i našich mezinárodních závazků – principy a zásady ke kterým jsme se zavázali se v některých případech liší od reálné politiky (příkladem budiž např. přístup ČR k závazku zapojit se do projektu strategické vzdušné přepravy, ke kterému se přihlásila na summitu NATO v roce 2002).

Neprovázanost rozhodovacích procesů v oblasti bezpečnostní politiky snad nejlépe ilustroval bývalý náměstek ministra obrany Jan Váňa, který na národním semináři k reformě ozbrojených sil v září 2003 otevřeně prohlásil, že „reforma ozbrojených sil předskočila architekturu systému bezpečnosti, která měla být hotová jako první“. Váňa měl bohužel v tomto ohledu pravdu, neboť poslušnost, obsah, struktura a v neposlední řadě i praktická použitelnost doktrinálních dokumentů v oblasti bezpečnostní politiky ukazuje, že není dotvořena celková koncepce bezpečnostního systému České republiky.

Svědčí o tom i fakt, že teprve v návaznosti na přijetí první koncepce reformy ozbrojených sil v listopadu 2002 bylo vládním usnesením rozhodnuto o zpracování Koncepce bezpečnostního systému České republiky, přičemž na základě rozhodnutí Bezpečnostní rady státu z letošního roku byl tento úkol korigován a počítá se s vypracováním návrhu na optimalizaci bezpečnostního systému. V kontextu současné bezpečnostní situace ve světě, aktuálních hrozeb a rizik je samozřejmě pozitivní, že se začíná s vytvářením základů koncepce komplexního systému bezpečnosti země – není jistě bez významu, že jeden z impulzů pro takový krok přišel i z akademické komunity vypracováním tzv. strategického tahu „Systém komplexního řízení bezpečnosti České republiky“ v roce 2002 v rámci Centra pro sociální a ekonomické strategie FSV UK.

V této souvislosti je pozitivní, že v návaznosti na přijetí první koncepce reformy ozbrojených sil v listopadu 2002 bylo vládním usnesením rozhodnuto zpracovat Koncepci bezpečnostního systému České republiky. Na základě rozhodnutí Bezpečnostní rady státu z října 2004 a na základě usnesení vlády ČR č. 1203 ze dne 1. prosince 2004 byl ale tento úkol korigován a počítal se pouze s vypracováním „Optimalizace bezpečnostního systému“.

Fakt pouhé optimalizace bezpečnostního systému zřejmě signalizuje, že nadále není ujasněna cílová představa o tom, jaká by měla být podoba bezpečnostního systému v České republice v dlouhodobém horizontu. Z toho vyplývá, že se nedají očekávat žádné zásadní posuny od obecných závěrů analýzy bezpečnostního systému ke konkrétním opatřením (např. změny legislativy, koordinace mezi rezorty a role ministerstva vnitra v tomto směru, koordinace zpravodajských služeb apod.).

Rezervy ale existují i v obsahu hlavních doktrinálních dokumentů – Bezpečnostní (2003) a Vojenské (2004) strategii. Není např. dostatečně rozpracována strategie obrany ČR, která by byla programem obranné politiky. Bezpečnostní strategie např. řeší problematiku obranné politiky pouze v kontextu prosazování bezpečnostních zájmů a stanovuje pouze její zásady. Vojenská strategie se zabývá výstavbou a použitím ozbrojených sil. Není tak koncepčně rozpracována celková problematika obrany státu, a to jak po věcné stránce, tak po stránce jejího řízení. V případě vojenské strategie je přitom zřejmé, že nepředcházela koncepci reformy ozbrojených sil, ale že jí byla přizpůsobena. Na pořad dne se proto dostává velmi důležitá otázka potřebnosti vypracování a přijetí Strategie obrany, ať už v podobě samostatného

dokumentu, součástí Bezpečnostní strategie, nebo i dokumentu nahrazujícího vojenskou strategii. **Strategie obrany by měla mj. dát odpovědi na mnohé otázky, např. co tvoří systém obrany a jak je řízen, jak je propojeno řízení obrany s celkovým systémem bezpečnosti, jak jsou nastaveny vazby mezi řízením obrany, civilním řízením ozbrojených sil a vojenským velením apod.**

Důležitost přehodnocení zaměření a obsahu výše uvedených doktrinálních dokumentů přitom vynikne zvláště v konfrontaci se ztroskotáním první koncepce reformy ozbrojených sil v roce 2003. Deficity v rozhodovacích a řídicích procesech vedly k jejímu zahájení bez ohledu na reálnou ekonomickou kalkulaci jejích nákladů (a dopadů), což mělo za následek její přepracování s nemalými politickými, ekonomickými, společenskými a psychologickými důsledky se kterými se potýkáme dodnes, jak uvnitř, tak i vně armády.

Neúspěšný start reformy ozbrojených sil v roce 2003 ukázal důležitost i dalšího prvku v procesu tvorby a realizace bezpečnostní politiky, kterým je tak často diskutované „**politické zadání**“. Primární odpovědnost za formulaci politického zadání samozřejmě leží na politících – členech vlády, primárně premiérovi a „silových“ ministrech, tj. zahraničních věcí, vnitra a obrany a poslancích – především z branných a bezpečnostních výborů parlamentu. Klíčovou otázkou jsou zde strategické výstupy, které z povahy věci musí být plně doménou politiků, samozřejmě přijímané na základě zevrubných analýz zpracovaných státními úředníky – vojáky, policisty, civilními úředníky ministerstev. Často se ovšem stává, že vrcholní činitelé exekutivy i parlamentu ponechávají, řízení rozhodovacích procesů při přípravě strategických výstupů pouze na úřednících, což je mj. dáno i absencí skutečného a fungujícího odborného politického zázemí v politických stranách i parlamentu o které by se mohli opřít. Limitem je také i omezenost politického mandátu (poslanci i vláda ve čtyřletém cyklu), a tím i reálné možnosti zabývat se do hloubky danou problematikou. To ale nesmí znamenat ze strany politiků rezignaci na daný stav, neboť je minimálně v jejich možnostech, aby byli schopni zavést v rámci exekutivy moderní metody a styl strategického řízení, který je úspěšně uplatňován především v komerčních organizacích. Odpovědnost za přípravu a v konečném důsledku formulování politického zadání ovšem v nemalé míře leží i na vojácích, policistech a státních úřednících. Vezměme si např. již několikrát zmiňovanou armádu: odpovědnost za přípravu a v konečném důsledku formulování politického zadání v nemalé míře leží i na jejím vedení.

Právě vedoucí představitelé armády by měli být schopni politikům předkládat variantně zpracované představy o další výstavbě ozbrojených sil, možných reakcích na bezpečnostní hrozby, nezbytnosti a rozsahu modernizace armády apod. Vždyť právě vojáci, a snad lépe než politici, znají naši bezpečnostní situaci a možné hrozby, znají naše závazky ke spojencům, ví, jaké síly vyžaduje obrana země. Jejich angažovanost (mj. v médiích) a odbornost by prostě měly být nosným činitelem kontinuity realizace bezpečnostní politiky. V situaci, kdy už sice nemáme starou armádu, ale ještě nemáme armádu novou, je to dvojnásob důležité.

Hovoříme-li o problematice politického konsenzu a politického zadání není možné obejít ani působení bezpečnostní komunity jako významného faktoru ovlivňujícího především tvorbu bezpečnostní politiky. Po téměř deseti letech od počátků jejího konstituování, je bezpečnostní komunita již více méně respektovaným partnerem především státní správy v diskuzi o bezpečnostně-politických otázkách a v procesu tvorby bezpečnostní politiky. Její současnou podobu můžeme charakterizovat jako dobrovolné, neformální a relativně ustálené společenství zástupců odborné i laické veřejnosti, neziskového sektoru, univerzit, vědeckých a výzkumných institucí, aktivně se vyjadřujících k otázkám bezpečnosti státu a problémům

bezpečnostní politiky. Výstupy této komunity jsou obecně známé, není je proto nutné širěji připomínat. Je ale možné učinit pár poznámek k aktuálním možnostem působení komunity v rámci komunikace s vládou, „silovými“ ministerstvy a parlamentem.

Pokud byl zmíněn fakt, že bezpečnostní komunita je více méně respektovaným partnerem stalo se tak záměrně. Přes přiznání faktu její existence se totiž stále objevují tu větší, tu menší obavy z jejich aktivit a vlivu, často vyvolané i tím, aby komunita a její příslušníci negativně neovlivňovali přijaté záměry či rozhodnutí v procesu tvorby a realizace bezpečnostní politiky. V pozadí spíše stojí obava z vedení přímého a kvalifikovaného dialogu o bezpečnostních otázkách. Myslím si, že pro tyto obavy v zásadě není důvod – ostatně otevřenost k dialogu uplatňovaná např. sekci obranné politiky a strategie MO nebo odborem bezpečnostní politiky MV to potvrzují. I tento dialog je nástrojem civilního řízení a kontroly silových složek.

V této souvislosti si dovoluji i jednu odvážnější poznámku – právě bezpečnostní komunita může být přirozeným spojencem „osvícených“ nebo s jistou nadsázkou „angažovaných“ vojáků, policistů a dalších státních úředníků usilujících o co nejvyšší efektivitu při zajišťování bezpečnosti země. Podmínky pro to mohou vytvořit kvalitní komunikační kanály mezi státní správou, ministerstvy a bezpečnostní komunitou, které by se neměly omezovat pouze na ad hoc akce typu seminářů, kulatých stolů apod., ale pravidelnou (a možná i svým způsobem institucionalizovanou) spolupráci např. formou expertních fór.

V této souvislosti je možné v perspektivě (i na základě např. francouzských zkušeností) uvažovat o zřízení relativně nezávislého analyticko-výzkumného pracoviště pro potřeby strategického řízení bezpečnostního systému České republiky, které by spolupracovalo s vládou a bylo by vládou spolufinancováno. Především pro exekutivu by mohlo být výhodné zadávat mu (z hlediska kvality, objektivnosti a efektivnosti) analýzy, koncepce, studie apod. v oblasti bezpečnostní politiky. Velký důraz by se samozřejmě musel věnovat zajištění potřebné míry vědecké autonomie takového pracoviště, tak aby ho nebylo možné chápat jako případný nástroj některé politické strany nebo politického směru, ale naopak, aby bylo vnímáno jako platforma otevřeného výzkumu a bádání v oblasti, která nemůže být z principu předmětem partikulárních politických zájmů. Jednou z cest jak toto zabezpečit by mohl být např. přesně formulovaný statut, definující cíle a úkoly pracoviště, vytvoření řídicího orgánu v podobě jakési dozorčí rady sestavené z osobností z nespochybnitelným odborným a morálním kreditem apod.

Takové analyticko-výzkumné pracoviště by nicméně nemělo úplně nahrazovat struktury strategického myšlení v rámci silových rezortů, především obrany a vnitra, naopak by měly být vytvářeny podmínky pro jejich kvalitní fungování.

Bezpečnostní komunita by měla být ve větší míře i odbornou základnou pro řešení problematiky bezpečnostní politiky v parlamentu resp. pro poslance a senátory. Úzce to souvisí s ochotou a připraveností politických stran k celkové modernizaci jejich vnitřního fungování, které mj. zahrnuje i zefektivnění činnosti expertního zázemí, které bude schopné vygenerovat nejen schopné a kompetentní politiky, ale i jejich poradce a asistenty. V případě politiků-poslanců je velkou chybou politických stran, že až na několik výjimek je jejich využitelnost v bezpečnostní oblasti mnohdy omezena pouze trváním jejich mandátu a po jeho skončení se nebere v potaz možnost využít jejich zkušenosti v politické straně samotné, ale i ve státní správě, samosprávě, na akademické půdě nebo v nevládních organizacích – a tím i v bezpečnostní komunitě. Po skončení mandátu, resp. aktivní politické kariéry, by tak představitelé různých politických proudů mohli více působit v zájmu společné věci: zvyšování

občanského vědomí důležitosti bezpečnosti. To by mohl být účinný nástroj jak ovlivňovat postoje decizní sféry k bezpečnosti na všech úrovních vládnutí.

Bezpečnostní komunita by ovšem mohla být i platformou, která by mohla sloužit k utváření většího konsenzu v oblasti bezpečnostní politiky. Z toho co zde zatím bylo uvedeno vyplývá, že klíč k řešení zde leží v otevřené a permanentní komunikaci v trojúhelníku vláda-parlament-bezpečnostní komunita, přičemž každá z uvedených složek by si měla být vědoma své úlohy při formování konsenzu. Vláda jako hlavní výkonná složka má odpovědnost největší, ale i další strany trojúhelníku, tedy parlament a bezpečnostní komunita, musí být natolik odborně na výši (a nestranné), aby podpořily vládu jedná-li se o rozhodnutí, které je z hlediska zájmů státu resp. našich spojeneckých závazků správné, ale i oponovaly, pokud tomu tak není.

V každém případě jde ale i o to, aby se diskuze a spory o obsah a směřování naší bezpečnostní politiky neodehrávaly pouze v politické a ideové rovině, v níž se díky politické realitě může vytratit samotný předmět diskuze ve své věcné podobě, tj. skutečná efektivnost bezpečnostního systému a jeho jednotlivých součástí (aktuálně např. reálné vojenské schopnosti AČR), ale aby zde fungovaly i standardní mechanismy, které budou schopny postihnout reálný stav a skutečné potřeby bezpečnostního systému. Důležitost takových mechanismů vyplývá z faktu že se na fungování bezpečnostního systému ročně vydá ze státního rozpočtu více jak 100 miliard korun.

Tento závěr je na místě především v kontextu budoucího politického a bezpečnostního vývoje ve světě a v České republice, který bude zřetelně vyžadovat ještě větší důraz na kvalifikovaný přístup k tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky. Takový přístup by měl vycházet především ze širší a hlubší odborné diskuze uvnitř a mezi subjekty, které se na tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky podílí. To může vytvořit pevnější základ pro náš relevantní vstup do procesu politické komunikace a rozhodování o bezpečnostních otázkách na nadnárodní úrovni, samozřejmě především v EU a v NATO.

Závěrem je možné ve stručnosti shrnout a zvýraznit konkrétní podněty pro tvorbu a realizaci naší bezpečnostní politiky:

- ❑ Je zjevné, že nejde nadále pokračovat ve zpracování takových koncepcí a strategií, které jsou pro rozhodovací procesy v bezpečnostní politice příliš obecné a stejně tak je nefunkční vypracovávat zcela konkrétní reformní koncepce, např. ozbrojených sil, bez obecnější představy o celkové podobě bezpečnosti. V této souvislosti je klíčové neuzavírat postup prací na vytváření Koncepce bezpečnostního systému České republiky a přehodnotit obsah a zaměření Bezpečnostní strategie a z ní vyplývajících dokumentů (Vojenské strategie případně Strategie obrany).
- ❑ V této souvislosti je důležité, aby návrh nové Bezpečnostní strategie vycházel i ze širší odborné diskuze ke Zprávě o zajištění bezpečnosti v roce 2005, jež bude předložena vládě. Je nutné vnímat, že Zpráva o zajištění bezpečnosti je základem mechanismu, který v následujících letech umožní pravidelně Bezpečnostní strategie hodnotit, čímž se vytvoří podmínky pro to, aby strategie byly funkčními dokumenty, jež nastíní předpokládané varianty bezpečnostního vývoje, které budou reflektovat všechny zásadní trendy a souvislosti bezpečnostního vývoje důležité pro Českou republiku. Aktuálním úkolem pro příští verzi Bezpečnostní strategie je bezesporu reflexe Bezpečnostní strategie EU a úkolů, které z ní vyplývají pro tvorbu a realizaci naší bezpečnostní politiky.

- ❑ Samotná příprava Bezpečnostní strategie České republiky by měla být v daném kontextu primárním úkolem nejen Ministerstva zahraničních věcí, ale i podstatně širšího fóra odborníků z ostatních, nejen „silových“, rezortů, ale i Parlamentu ČR, a také bezpečnostní komunity. Vyplyvá to mj. i z toho, že předpokládané perspektivy bezpečnostního vývoje vyžadují permanentní analýzu bezpečnostních hrozeb a z nich vyplývajících rizik, koordinaci zpravodajství, lepší a pružnější stanovování bezpečnostních priorit, skutečnou koordinaci zajišťování bezpečnosti ve všech oblastech atd. Jako klíčová se zde ukazuje strategicko-koncepční a koordinační role Úřadu vlády a kvalifikovaných pracovníků zde působících.
- ❑ Klíčovou prioritou je dosáhnout stavu, kdy budou přijímána kvalifikovaná rozhodnutí v bezpečnostní politice. Jednou z možností jak toho dosáhnout je iniciovat dva důležité kroky: vznik relativně nezávislého analyticko-výzkumného pracoviště působícího pro potřeby strategického řízení bezpečnostního systému České republiky, které by spolupracovalo s vládou a bylo by vládou spolufinancováno a vytvoření systému odborného vzdělávání aktérů bezpečnostní politiky, které zatím v ucelené podobě u nás neexistuje.

Česká republika vstupuje do bouřlivých vod a bude potřebovat jasnější orientační body, aby neztroskotala. To by měl být v budoucnu základní imperativ v procesu tvorby a realizace naší bezpečnostní politiky.

„Naše armádní a širší obranná doktrína musí být stále znovu konkretizována a korigována, a především musí být orientována na službu zájmům České republiky.“

Z projevu prezidenta republiky Václava Klause
na velitelském shromáždění Armády České republiky 2. listopadu 2004.