

Ing. Vlastimil Galatík, CSc., Mgr. Richard Stojar, Ph.D.

Bílá kniha obrany ČR: Poučíme se z historie?

Počátkem srpna tohoto roku byl ministrem obrany Alexandrem Vondrou avizován záměr vytvořit „Bílou knihu obrany“, což by měl být dokument stanovující jasnou vizi zajištění obrany pro příští léta. Při této příležitosti mohou být zajímavé a poučné poznatky z nedávné minulosti, kdy se i v ČR objevovaly snahy o vytvoření dokumentu charakteru „Bílé knihy obrany“. Neméně poučný je také pohled na význam a obsah bílých knih nebo obdobných dokumentů, které zveřejňuje celá řada evropských i mimo-evropských zemí.

Pod pojmem **bílá kniha** (white paper) je obvykle chápán vládní strategický dokument, definující základní vývojové trendy v dané oblasti ve střednědobém horizontu, který zároveň přichází s návrhy na řešení problémů. Dokument této povahy by měl představovat ucelený programový koncept, z něhož budou odvozována konkrétní opatření a který poskytne čtenáři orientaci v oblasti a napomůže při rozhodovacím procesu. Dokumenty tohoto typu však jsou běžné i mimo politickou sféru a lze se s nimi setkat i v privátní či vzdělávací a vědecké sféře.

Bílé knihy jsou publikovány i na úrovni Evropské unie, resp. Evropské komise, kde se jedná o dokumenty shrnující návrhy a doporučení EU k aktivitám ve specifických oblastech. Pokud je bílá kniha pozitivně přijata Radou EU, může vést k zahájení aktivit unie v oblastech, jichž se týká. Oficiálně je definována jako: „Dokument obsahující návrhy pro unijní aktivity ve vybraných oblastech. Obvykle následuje po tzv. *zelené knize*, vydávané pro odstartování konzultačního procesu na evropské úrovni. Zatímco zelená kniha stanovuje návrhy pro veřejnou diskuzi, bílá kniha obsahuje oficiální soubor doporučení ve vybrané oblasti politiky a je používána jako prostředek pro její rozvoj.“ [1]

V oblasti obrany slouží bílé knihy k informování odborné i laické veřejnosti o cílech vojenské a obranné politiky a procesu výstavby ozbrojených sil. Bílé knihy obrany mají tradici zejména v západoevropském prostředí, a to jak u tradičních mocností, tak i u řady států srovnatelných s Českou republikou. Bílé knihy mají za úkol charakterizovat aktualizovanou obrannou politiku, reagovat na nové i potenciální budoucí hrozby národní bezpečnosti jednotlivých států a přispívat k dosažení konsenzu v obranné a bezpečnostní politice. V minulosti například řada států prostřednictvím bílých knih revidovala úlohy a organizaci svých ozbrojených sil po ukončení studené války a seznamovala veřejnost s představami o budoucím vývoji.

Jako příklad z poslední doby lze zase uvést francouzskou „Bílou knihu obrany a bezpečnosti“ (Livre blanc sur la défense et la sécurité) z roku 2008, která navázala na předchozí vydání z let 1974 a 1994. Tento dokument měl za cíl navrhnout přizpůsobení obranné politiky novým koncepcím a organizačním strukturám, týkal se však i obecného pojetí obrany a národní bezpečnosti. Reagoval i na témata, která nebyla v předchozích bílých knihách akcentována, jako byly vztah projektu společné evropské

obranu a NATO, dopad profesionalizace armády na vztah mezi obranou, bezpečností a společnostmi, organizaci prostředků vynaložených na bezpečnost v metropolitní Francii či v zámořských územích nebo nové dimenze civilní bezpečnosti v případě přírodních katastrof, pandemií či teroristických útoků. [2] Na zpracování tohoto dokumentu se podílely rozsáhlé expertní týmy řízené zvláštní komisí a byly vzaty v úvahu názory širokého spektra odborníků na vojenskou a bezpečnostní problematiku, politiků a představitelů nevládních organizací.

Názory na obranu a národní bezpečnost jsou v tomto dokumentu zveřejněny na více než 400 stranách části nazvané *Les Débats* (Diskuze), která je jednou z příloh bílé knihy. Aktuální francouzská bílá kniha je poměrně rozsáhlá, členěna do čtyř částí a osmnácti kapitol. Mimo předmluvu prezidenta republiky, úvod a závěr, jsou jednotlivé části vzájemně provázány a rozvíjejí úvahy od globálních bezpečnostních problémů přes francouzské mezinárodní ambice až ke zvolené strategii a k reformě systému bezpečnosti a obrany země. Názvy jednotlivých částí dostatečně ilustrují jejich obsah. [3]

Charakter bílé knihy mohou mít i publikace na nevládní úrovni, které se věnují problematice bezpečnosti a obrany z pohledu opozičních stran a jsou patrně důsledkem nízké míry konsenzu v těchto otázkách na politické úrovni. Pro české prostředí lze uvést například publikaci *Moderní vojsko pro 21. století. Modrá šance pro bezpečnost země z roku 2003* od tehdejšího stínového ministra obrany za ODS Petra Nečase [4] či *Oranžová kniha o obranné politice z roku 2009* od tehdejšího stínového ministra obrany za ČSSD Petra Hulínského. [5] Navzdory pochopitelnému vymezování se vůči politickým oponentům a silně kritickému postoji k aktuálnímu stavu rezortu obrany, obsahují obě uvedené publikace řadu námětů, jejichž realizace by byla či byla bývala pro sektor obrany přínosná.

Bílá kniha o obraně České republiky z roku 1995

Prvním pokusem v ČR o vytvoření dokumentu srovnatelného s obdobnými výstupy ve světě se v roce 1995 stala Bílá kniha o obraně České republiky. [6] Tento dokument se však, patrně i vzhledem k době svého vzniku, zaměřoval především na bilancování transformačního procesu ozbrojených sil, který proběhl 1989-1995, a popis tehdejšího dosaženého stavu. Popis dalšího rozvoje obrany České republiky byl naopak nastíněn pouze v obecných formulacích a neposkytoval čtenáři představu či vizi konkrétnějších cílů kontinuálně probíhající transformace ozbrojených sil. Součástí této bílé knihy byla i tehdejší Vojenská strategie České republiky, což je dokument, jehož charakter je poněkud odlišné povahy, než mívá tradiční bílá kniha. Struktura publikace Bílá kniha o obraně České republiky byla následující:

Úvod (úvodní slovo ministra obrany)

- I. Bezpečnostní politika České republiky
 - II. Vojenská strategie České republiky
 - III. Vývoj koncepce obrany České republiky po roce 1989
 - IV. Armáda České republiky – současnost a budoucnost
 - V. Plánování a rozdělování obranných zdrojů v rezortu obrany
 - VI. Civilní ochrana
 - VII. Obrana společnost
- Obrazové přílohy

Jak již bylo zmíněno, za hlavní nedostatek tohoto dokumentu lze pokládat relativně malou pozornost věnovanou budoucí a definitivní podobě AČR po ukončení procesu transformace. Přesto lze pozitivně zhodnotit úsilí autorského týmu, které vyústilo v přijetí a publikování první bílé knihy v prostředí České republiky, byť reálný dopad a význam tohoto výstupu patrně nenaplnil očekávané ambice. Důsledkem této skutečnosti pak byla patrně i řada strategických a koncepčních dokumentů, která se v následujícím období objevila. Lze uvést např. Národní obrannou strategii ČR (1997), Vojenskou strategii ČR (1999), Bezpečnostní strategii ČR (2001). [7]

Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a Bílá kniha obrany

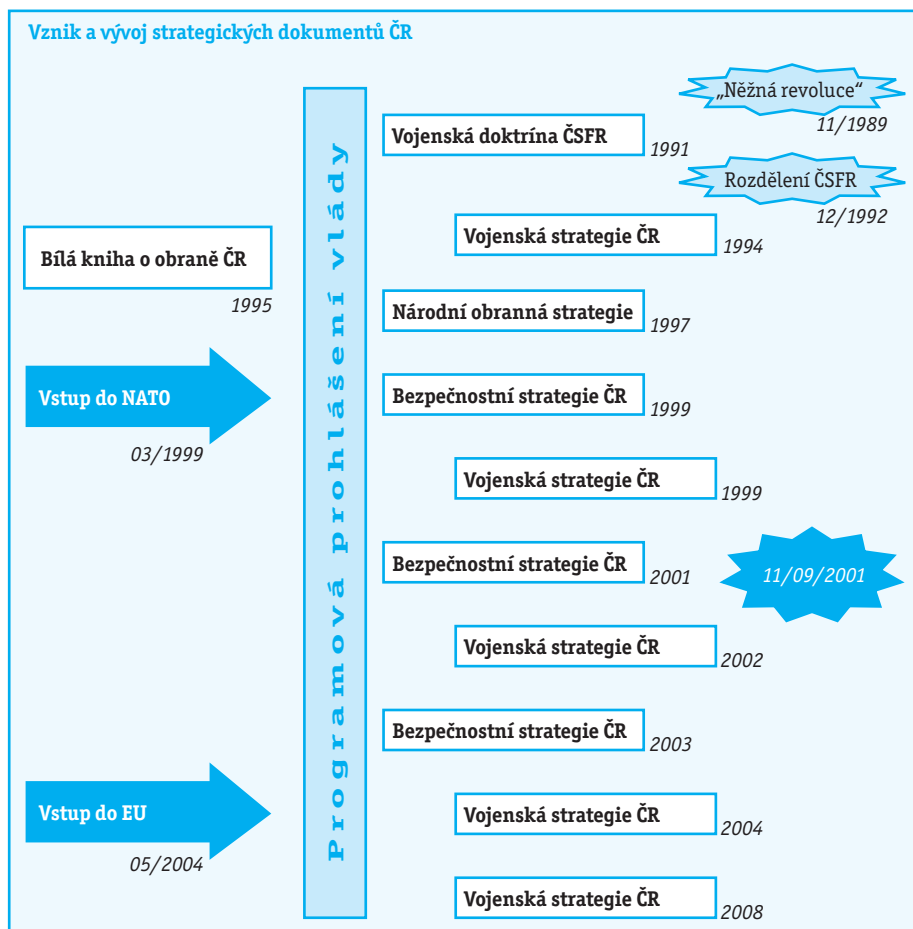
První seriózní přístup k otázce tvorby bílé knihy, jejíž význam by odpovídal jejímu názvu a poslání, lze vysledovat až ve spojení s nově vytvářenou koncepcí výstavby profesionální Armády České republiky, kde v předmluvě ministra obrany je uvedeno: „Předložením koncepce se završila druhá etapa přípravného období ozbrojených sil České republiky. Tím se současně uzavírá strategické revize obrany, zahájená v listopadu 2000. Jejím formálním výstupem bude bílá kniha, která bude vydána ve druhé polovině letošního roku.“ [8] Toto konstatování lze považovat za zadání pro tvorbu bílé knihy, která měla široké veřejnosti přístupnou a jednoduchou formou ukázat, jak je zajištěna obrana země, poslání a rozvoj ozbrojených sil i v příštích letech, zejména ve spojení s jejich plnou profesionalizací. Občan země měl pochopit, že jeho bezpečnost proti hrozbám z vnějšku je a bude zajištěna moderními a efektivními ozbrojenými silami a realizací spojeneckých závazků v rámci NATO (viz obr.).

Úkolem připravit bílou knihu byl pověřen Ústav strategických studií (ÚSS) [9] Vojenské akademie v Brně, v té době prakticky jediné pracoviště rezortu, jehož charakter činnosti odpovídal požadovanému výstupu.

Aktivity Ústavu strategických studií při tvorbě bílé knihy

Samotné práce na bílé knize zahájil ÚSS již s ročním předstihem před výše uvedeným úkolem z předmluvy ministra obrany. Ústav strategických studií již od počátku řešení úkolů spojených s tvorbou bílé knihy sledoval základní podmínku pro úspěšné přijetí, podporu a prosazení tohoto dokumentu, to znamená nalezení alespoň základní shody o jeho obsahu nejen mezi příslušníky rezortu obrany, ale i v odborné a širší civilní veřejnosti. Pro sladění a ujednání názorů na obsah, význam a poslání bílé knihy organizoval ÚSS řadu aktivit a činností, kde za nejvýznamnější lze považovat pořádání kolokvia „Příprava bílé knihy o obraně České republiky“ [10] konaného 20. 4. 2001.

Již samotná záštita ministra obrany RNDr. Vladimíra Vetchého, CSc., nad kolokviem, a pak poměrně reprezentativní účast na kolokviu potvrdila význam a důležitost, která byla tomuto dokumentu přikládána. Namátkou lze jmenovat osobnosti jako byly náměstek ministra obrany Ing. Jaromír Novotný, předseda výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost Senátu Parlamentu České republiky Michael Žantovský, politická ředitelka Ministerstva zahraničních věcí České republiky PhDr. Hana Hubáčková, vrchní ředitel sekce obraného plánování Ministerstva obrany České republiky genmjr.



Zdroj: KARAFFA V., BALABÁN M., RAŠEK A. Vývoj bezpečnostní politiky a strategie ČR v období 1990-2009. *Vojenské rozhledy* 4/2009.

Obr.: Bílá kniha o obraně ČR v kontextu vývoje čs. bezpečnostní politiky a strategie

ing. Petr Voznica, CSc., PhDr. Antonín Rašek, arm. gen. Karel Pezl, prof. Otto Pick, bývalý ministr obrany Luboš Dobrovský a celá řada dalších. Celkově se kolokvia zúčastnilo na 70 osob.

Samotné rozpravě předcházela odborné prezentace pplk. Luďka Krzystka, který seznámil auditorium s výsledky analýzy struktury dostupných bílých knih vybraných zemí, což bylo Španělsko, Francie, Nizozemí, Británie, Německo, Dánsko. Jako nejčastěji se objevující struktura v bílých knihách byla vyhodnocena následující:

- předmluvy (prezidenta / předsedy vlády / ministra obrany),
- mezinárodní perspektivy, vývoj rizik a ohrožení,
- úkoly ozbrojených sil vzhledem k zájmům země,
- úkoly ozbrojených sil v mezinárodní oblasti,
- ozbrojené síly pro 21. století,
- profesionální zajištění obrany,

- modernizace výzbroje ozbrojených sil,
- opatření pro kontrolu a důvěryhodnost při budování bezpečnosti v Evropě,
- ekonomická podpora obrany,
- obrana a společnost.

Poměrně široká diskuze se soustředila zejména na otázky, zda má jít o dokument více koncepční či popularizační, jeho závaznost, co ještě v obsahu chybí, jak zajistit jeho prosazení napříč politickým spektrem a podobně. Přes všechny problémy, které kolokvium odhalilo, i částečnou nejednotnost v názorech, lze výsledky hodnotit pozitivně. Spolu s analytickým materiálem o bílých knihách obrany vybraných zemí [11] a dílčími i finálními materiály koncepce výstavby profesionální AČR získal ÚSS hodnotné poznatky pro zahájení prací na finálním dokumentu.

Intenzivní práce na bílé knize probíhaly v roce 2001, zejména pak v roce 2002. Odpovědnost a veškerá tíha spojená se zpracováním ležela výhradně na pracovnících ÚSS, kteří se mohli opřít jen o výsledky konzultací a o připomínky členů pracovního týmu pro reformu ozbrojených sil ČR. Zde lze vysledovat stav, který dokumentuje významné zúžení spektra osob zabývajících se přípravou bílé knihy v podstatě jen na příslušníky rezortu obrany. Vstupy do procesu tvorby ze širší bezpečnostní komunity byly jen minimální, což bylo ve značném rozporu se závěry, které byly shrnuty kolokviem k problematice.

Výsledky práce na bílé knize

Přes celou řadu problémů spojených se zpracováním byl koncem roku vytvořen text, který bylo možno považovat za základní podklad pro finální verzi „Bílé knihy obrany ČR“. Materiál ne zcela přesně zachovával strukturu projednanou na kolokviu v dubnu 2001, v základních rysech ale odpovídal přijatým doporučením.

Bílá kniha o obraně České republiky, [12] podkladový materiál k dopracování finální verze, byla zpracována v následující struktuře:

Úvodní slovo ministra obrany.

1. Bezpečnostní prostředí České republiky
Nové mezinárodní uspořádání, geostrategické postavení ČR, role ČR v bezpečnostním prostředí.
2. Strategické přístupy k zajišťování obrany České republiky
Zajišťování bezpečnosti a obrany ČR, bezpečnostní a vojenská strategie ČR, koncepce výstavby profesionální AČR a mobilizace ozbrojených sil ČR, priority ČR v diplomatické podpoře obrany, vztahy NATO/EU z pohledu ČR, ČR a ESDP.
3. Poslání a úkoly ozbrojených sil České republiky
Bezpečnostní rada státu, politicko-vojenské ambice ČR, ozbrojené síly ČR a mezinárodní bezpečnost, úkoly ozbrojených sil na území ČR.
4. Struktura a úkoly součástí ozbrojených sil České republiky
Struktura a úkoly MO ČR a GŠ AČR, pozemní síly, vzdušné síly, síly podpory, prvky pro výcvik a tvorbu doktrín, specializované síly, Vojenská kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž.
5. Hlavní cíle a směry rozvoje ozbrojených sil České republiky
Klíčové operační schopnosti, výcvik vojsk, příprava vedoucích pracovníků, velitelů a štábů.

6. Zdrojové zabezpečení činnosti a rozvoje ozbrojených sil České republiky
Lidské zdroje v profesionálních ozbrojených silách ČR, materiální zdroje pro ozbrojené síly ČR, finanční zdroje pro činnost a rozvoj ozbrojených sil ČR, zdroje pro mobilizační doplňování ozbrojených sil ČR, doplňování lidských a materiálních zdrojů.
7. Společnost a její ozbrojené síly
Civilní řízení a demokratická kontrola ozbrojených sil ČR, hodnocení ozbrojených sil veřejností.

Samotný text je ale pro účely širší popularizace poměrně náročný, odpovídá spíše vojensko-odbornému materiálu. Lze vyslovit domněnku, že pro občanskou veřejnost by byl těžko srozumitelný. Na druhou stranu ale splňuje většinu dříve vznesených požadavků.

Výsledek, který nikdo nechtěl

Dlouho očekávaného a požadovaného vydání se však „Bílá kniha o obraně České republiky“ v roce 2002 a ani později nedočkala. Zarážející je skutečnost, že téměř dvouleté úsilí ÚSS vyšlo zcela v niveč a návrh bílé knihy se stal pouhým studijním materiálem ústavu. Z úrovně vedení rezortu obrany najednou nebyl nikdo, kdo by byl ochoten zpracovaný materiál přijmout, prosadit jeho finální dopracování, vydání a realizaci závěrů. Není lehké nalézt příčinu této situace, zejména neexistuje-li jediný písemný dokument objasňující, proč se zpracovanými materiály nebylo dále pracováno. Toto není dodnes jasné ani bývalým pracovníkům ÚSS, ani osobám obeznámeným s problematikou. Za nejpravděpodobnější příčinu lze snad považovat situaci, která již koncem roku 2002 ukázala, že řada závěrů z Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky je nerealistická a bude vyžadovat důslednou revizi. Jestliže tato bílá kniha do značné míry vycházela ze závěrů koncepce, mělo by pak její vydání spornou hodnotu.

Za možné příčiny neúspěšného pokusu zpracovat a vydat bílou knihu lze snad považovat následující skutečnosti:

1. Zpracování a následné vydání nebylo zaštiťeno některým z vrcholových funkcionářů rezortu obrany. Za této situace byla veškerá snaha ÚSS o prosazení jejího vydání bezpředmětná, ústav byl jen a jen vědecko-výzkumnou institucí bez jakýchkoliv rozhodovacích pravomocí.
2. Příliš úzká vazba zpracovávaného materiálu na tehdy platné koncepční materiály a dokumenty normativního charakteru způsobovala, že každá změna v těchto materiálech činila z bílé knihy fakticky historický a ne požadovaný, nadčasový dokument.
3. Do zpracování se nepodařilo zapojit širší okruh odborné a ani laické veřejnosti, tudíž celý materiál byl do značné míry poplatný „pohledu zevnitř“ rezortu obrany.

Závěrem je snad jen potřebné popřát potencionálním zpracovatelům nové bílé knihy větší úspěch, než měli jejich předchůdci, vyvarování se minulých chyb a vhodné využití zahraničních i domácích zkušeností. Česká republika, její občané a ozbrojené síly si moderní Bílou knihu obrany určitě zaslouží.

Poznámky a použitá literatura:

- [1] Viz definice EU http://europa.eu/scadplus/glossary/white_paper_en.htm. Během posledních let Evropská komise vydávala jednu až tři bílé knihy ročně.
- [2] Viz Lalemand de DRIÉSEN, N. *Modernizace obranné politiky Francie: nastane zlom, či zůstane vše při starém?* Dostupné na: <http://www.defenceandstrategy.eu/cs/aktualni-cislo-2-2007/materialy/modernizace-obranné-politiky-francie-nastane-zlom-ci-zustane-vse-pri-starem.html>.
- [3] GALATÍK, V. *Francouzská Bílá kniha obrany a bezpečnosti*. 2002, roč. 8, č. 2, s. 119-127, ISSN 1214-6463 (print), ISSN 1802-7199 (on-line), dostupné na: <http://www.defenceandstrategy.eu/cs/aktualni-cislo-2-2008/materialy/francouzská-bila-kniha-obrany-a-bezpečnosti.html>.
- [4] NEČAS, P. Moderní vojsko pro 21. století. Modrá šance pro bezpečnost země. *ODS*, č. 4/2003.
- [5] HULÍNSKÝ, P., oper. skup. stínového ministra. *Oranžová kniha o obranné politice*. Praha, 2009.
- [6] *Bílá kniha o obraně České republiky*. Praha: MO ČR, redakce Impulz, 1995. Dostupné na: <http://www.army.cz/ministr-a-ministerstvo/odkazy/odkazy-46088>.
- [7] KARAFFA V., BALABÁN M., RAŠEK A. Vývoj bezpečnostní politiky a strategie ČR v období 1990-2009. *Vojenské rozhledy*. 2009, roč. 18 (50), č. 4, ISSN 1210-3292, str. 8.
- [8] Koncepce výstavby profesionální Armády Česká republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky. *A-report*. Praha: Ministerstvo obrany ČR-AVIS, 2002, zvláštní číslo, ISSN 1211-801X, s. 1.
- [9] Ústav strategických studií byl v letech 1999-2008 vysokoškolským ústavem Vojenské akademie, později Univerzity obrany v Brně. V roce 2008 byl sloučen s Ústavem operačně taktických studií do Ústavu strategických a obranných studií, který byl zrušen koncem roku 2009.
- [10] Materiály z kolokvia v elektronické podobě byly rozeslány všem účastníkům. V současné době jsou k dispozici v omezeném množství v archivech bývalých pracovníků ÚSS.
- [11] KRZYSTEK, L. *Bílé knihy o obraně*. Brno: Ústav strategických studií, 2002, 33 s. StP-009.
- [12] JANOŠEC, J. *Bílá kniha o obraně České republiky: podkladový materiál*. Brno: Ústav strategických studií, 2003, 56 s. ÚSS/2003-S-002.

Cílem bílé knihy je stabilizace našeho obranného úsilí v dlouhodobé perspektivě. Cílem je zefektivnění a zjednodušení složitého systému ministerstva obrany, generálního štábu a ozbrojených sil, abychom díky trvalému rozvíjení schopností sil mohli reagovat na dynamicky se proměňující škálu ohrožení našich životních zájmů. To je ovšem cíl, který bude vyžadovat dostatečnou míru trpělivosti.

Vydáním bílé knihy o obraně nedojde k žádným okamžitým převratným změnám. Již proto ne, že zejména Armáda České republiky své dosavadní obranné úkoly, zajišťování nenarušitelnosti našich zájmů, plní ve spojeneckých svazcích velice úspěšně. Koncepční materiál bude tudíž jen jasněji, než je tomu dosud, popisovat, jaké jsou například kariérní perspektivy vojáků i civilních zaměstnanců rezortu obrany; jaké jsou podmínky postupu a jak při splnění oněch podmínek bude vypadat jejich kariéra a jejich odměna.

Bílá kniha není kouzelný proutek
Luboš Dobrovský, bývalý ministr obrany a člen odborné komise
pro přípravu Bílé knihy o obraně, 12. 10. 2010

<http://www.army.cz/informacni-servis/bila-kniha/lubos-dobrovsky:-bila-kniha-neni-kouzelný-proutek-48008/>