

PhDr. Karel J í c h a

Funkce, pozice a role prezidenta ČR – vrchního velitele ozbrojených sil – a problémy rozvíjení teorie vojenství

V minulém roce začala diskuze o změnách Ústavy ČR. Převážná většina nastolovaných problémů, které vyvolávají kontroverzní stanoviska, se dotýká ústavních pravomocí prezidenta republiky, tedy výkon jeho funkce, pozice a role. Až dosud nikdo však neupozornil na problémy, které se vztahují k otázkám výkonu druhé stránky jeho funkce – vrchního velitele ozbrojených sil ČR. Přitom je možno konstatovat, že právě v této druhé stránce výkonu jeho funkce existuje celá řada otevřených otázek. Dokonce lze říci, že těchto problémů je víc, než si připouští prezident sám, či jeho odborně profesionální servis.

* * *

Nejdříve však k několika obecně platným, objektivně existujícím determinantám stavu legislativy, vztahujícím se k vývoji transformace bezpečnostní sféry státu, dále i k těm kauzálním souvislostem, s nimiž se váže výkon funkce prezidenta a vrchního velitele ozbrojených sil ČR.

Všeobecně známá a kritizovaná nedostatečnost legislativně-právního pokrytí potřeb a požadavků vývoje české společnosti byla a zůstává velkým problémem našeho porevolučního transformačního procesu. Bohužel v širším kontextu tato skutečnost negativně ovlivnila i vývoj úvah o problémech spojených s vymezením postavení prezidenta, jako vrchního velitele ozbrojených sil, včetně jeho působnosti v bezpečnostním systému státu. To platí i v obráceném směru, zejména pokud jde o působení prezidenta na transformaci ozbrojených sil, o promítnutí jeho vlivu na rozvoj bezpečnostního systému státu.

Lze vyslovit domněnku, že dvojedinost funkce, pozice a role prezidenta a vrchního velitele ozbrojených sil, se stále ještě nechápe, ani se jí nevěnuje dostatečná pozornost. Právě tak se nechápe smysl a reálná podstata fenoménu: např. „nepolitická politika“. Neujasněnost, nerozpracování a teoretické nezvládnutí této problematiky má své kauzální důsledky, promítající se do celé oblasti systémové uspořádanosti vztahů a vazeb mezi politickým a vojensko-odborným řízením (do budoucna odborně-bezpečnostním řízením).

Žádná politologická pracoviště k řešení tohoto problému zřejmě nedostala politické zadání. Vojenská politologie v uplynulých letech, stejně tak jako všechny společenskovední disciplíny, zabývající se lidským faktorem v ozbrojených silách, prodělaly řadu decimálních, restrukturalizačních, a ve svých důsledcích likvidačních náporů. I z chování takové instituce, jakou je vojenská prezidentská kancelář, je zřejmé, že si

není vědoma potřeby zadávat uvedené problémy k řešení erudovaným vojenským politologům či společenskovědním pracovištím. Navíc se těmto problémům nevěnují ani jiná odborná pracoviště, v rámci vlastního výzkumu, anebo na zakázku politických stran.

Základními teoretickými východisky k vymezení funkce, pozice i role prezidenta, jako vrchního velitele ozbrojených sil, stále ještě jsou: Ústava ČR a ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Bohužel právě v nich je založeno na několik problémů, nejasností a možných nedorozumění.

Pokud jde o příslušné články Ústavy ČR, které se dotýkají postavení a funkce prezidenta ve vztahu k bezpečnosti a státu, a které si zaslouží nové posouzení, jsou to zvláště tyto: čl. 54, odst. 3, kde se píše, že „prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný“. Stejně tak čl. 63, odst. 1, bod c), který zní „je vrchním velitelem ozbrojených sil“. Porovnáme-li významy uvedených odstavců, můžeme vyslovit přesvědčení, že z hlediska sémantické logiky obsahu textů obou článků vyplývá jakási nelogičnost, implicitně obsažená protismyslnost a protimluvnost ústavního vymezení úlohy a dvojedinosti prezidenta.

Ona dvojedinost je dána následujícími hledisky. Na jedné straně širším rámcem vlivu a moci prezidenta ve sféře politického řízení státu, neboť je součástí moci výkonné. Při popisu této stránky je ústava poměrně podrobnější. Na straně druhé – obsah a role vrchního velitele ozbrojených sil (ve sféře nepolitického řízení, ale i v jeho vztahu k bezpečnostní sféře státu) – ústava, ani ústavní zákon o bezpečnosti ČR, podrobněji obsah jeho funkce neuvádějí, ani jej nespecifikují.

Ve sféře všeobecného uplatňování státně-politické moci má prezident podle ústavy řadu konkrétně vyjmenovaných pravomocí, úkolů, povinností. Jeho rozhodnutí jsou spolupodepisována jinými ústavními činiteli (čl. 63, odst. 2, 3 a 4 Ústavy ČR). O to spíše je zarážející, že ústavním zákonem o bezpečnosti ČR je prezident odsunut do výrazně druhořadé pozice a role. Ve vztahu k Bezpečnostní radě státu (BRS) je dokonce pokládán pouze za možného účastníka jejího jednání (viz čl. 9, odst. 3). Vrchní velitel ozbrojených sil ČR – dle znění tohoto zákona – může být účastníkem jednání BRS, ale je zřejmé, že není jejím členem, natož aby byl jejím předsedou. Prostě vrchní velitel ozbrojených sil ČR byl z členství v BRS víceméně vyřachován.

V tomto smyslu lze proto pokládat uvedenou diskrepanci za jistý paradox. Lze logicky odvodit, že jedním ústavním zákonem (č. 110/98) se podařilo zbavit hlavu státu – prezidenta republiky a vrchního velitele ozbrojených sil – možnosti plnohodnotně vykonávat svou prvořadou ústavní funkci – velet všem složkám ozbrojených sil ČR v minulosti pojatých podstatně širše, tedy i ozbrojeným sborům.

A tak si lze dovolit jistou kritickou poznámku vůči všem, kteří vypracovali, a také schválili ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Zdá se, jako kdyby jím chtěli vyřešit či překlenout onu zamlženost, skrytou ve formulaci čl. 54, odst. 3 Ústavy ČR, že „prezident není z výkonu své funkce odpovědný“. Zřejmě se tím našlo východisko k eliminaci pozice a role právě „takového“ prezidenta. Řešení se našlo v podobě vytvoření jinak samozřejmě velmi potřebné instituce – Bezpečnostní rady státu. Jejím jednáním má prezident právo být přítomen, ač není jejím členem.

Co se však na prezidentovi – vrchním veliteli – již nechce, je to, aby podepisoval, natož schvaloval rozhodnutí BRS, jimiž se ukládají úkoly ozbrojeným silám. Je zřejmé,

že vrchní velitel již v podstatě nevelí, pouze – chce-li být účastníkem jednání – tak spíše sekunduje rozhodnutím BRS. Ačkoli prezident a vrchní velitel – podle Ústavy ČR *de jure* i *de facto* – velí ozbrojeným silám, tak pojetím a vymezením RBS, dle ústavního zákona č. 110/98, přechází rozhodování na předsedu vlády a na vládu. Z obsahu ústavního zákona o bezpečnosti ČR vypadávají ze hry dokonce i zbývající ústavní činitelé.

Vzdor těmto skutečnostem – prezident republiky jako vrchní velitel ozbrojených sil – před lidmi, obyvatelstvem, národem a občany, nese ústavní odpovědnost za stav všech prvků bezpečnostního systému. Měl by také nést odpovědnost za stav systému velení a řízení, za stav bezpečnosti státu, i z jiných důvodů – především mezinárodně-právních. Tuto skutečnost nelze popřít, ani snížit formálně-právními ústavními nedostatky, ani faktem, že ve věci platnosti určitých rozhodnutí jsou tato spolupodpisována jinými ústavními činiteli.

Několik let trvající tendence, směřující k oslabování pozice prezidenta – vrchního velitele ozbrojených sil – neprobíhala pouze ve smyslu *de jure*. Souběžně s probíhající prací na strategicko-bezpečnostních dokumentech (Bezpečnostní strategie ČR a Vojenská strategie ČR) došlo též k postupnému oslabování jeho pozice *de facto*.

Kdy, proč, v čem se tak dělo? Počátky lze zaznamenat již v průběhu práce na dokumentu Národní obranná strategie. (Ten přestal platit po schválení výše uvedených strategických dokumentů.) V něm totiž tvořily **ozbrojené síly ČR**, jimž byl prezident vrchním velitelem, výrazně širší množinovou strukturu. Ozbrojené síly sestávaly z: Armády ČR (jako jejich základu) a veřejných ozbrojených sborů, dále do nich byla řazena Policie ČR, Civilní ochrana ČR, Vězeňská služba ČR, Hradní stráž ČR, Celní stráž ČR, a dokonce i civilní zpravodajské služby. V tomto pojetí vymezení struktury ozbrojených sil by byla pozice prezidenta výrazně silnější a adekvátnější, než jak je tomu nyní.

Podle **současného strukturování ozbrojených sil ČR** (viz Vojenská strategie ČR), které zůstávají v podřízenosti vrchnímu veliteli, jde již víceméně o jejich torzo. Člení se na: Armádu ČR, Vojenskou kancelář prezidenta republiky (jde o další paradox – vojenská kancelář je povýšena na ozbrojenou sílu) a Hradní stráž. A není vyloučeno, že jako jediné ozbrojené síly budou do jeho bezprostřední a přímé podřízenosti převedeny pouze Vojenská kancelář prezidenta a Hradní stráž. I takovým způsobem lze naplnit formálně právní stránku funkce vrchního velitele ozbrojených sil ...

Navzdory tomu, že z ústavního hlediska a při zdůraznění úlohy velení pozice a role prezidenta republiky (ve vztahu k ozbrojeným silám a bezpečnostnímu systému), byly tyto funkce zamýšleny jako významové i funkčně primární, druhým ústavním zákonem – zákonem o bezpečnosti ČR – se prezidentova pozice a role dostaly až do jakési druhé řady, do postavení funkčně sekundárního ústavního činitele.

Lze proto vyslovit kritický hodnotící soud, že přijetím ústavně-bezpečnostních a již zmíněných koncepčně-strategických dokumentů došlo k výraznému vytlačení pozice prezidenta – vrchního velitele – na okraj jeho podílu na výkonné moci a vlivu, na okraj rozhodování o bezpečnosti státu. Došlo k oslabení jeho funkce, pravomoci, odpovědnosti, a to koneckonců vůči všemu, co představuje – být legitimním, a z hlediska velící pozice, věcně konkrétním činitelem v bezpečnostních procesech.

Tento degresivní postup při vymezování jeho funkce, pozice a role znamená, že prezident je při naplňování své role v systému velení a řízení utlumován. V souladu

s ideou a duchem významu principu velitelské odpovědnosti, by ale jedině jemu – prezidentu a vrchnímu veliteli – v souladu s literou Ústavy ČR – měla přináležet pozice i povinnost – řídit a zastřešovat Bezpečnostní radu státu – být jejím vrcholným ústavním činitelem – předsedou.

Tento problém dosud víceméně uniká a uniká pozornosti teoretických pracovníků. Důvody mohou být různé. Přirozeně, jedním z nich může být skutečnost, že se mohou dotýkat samotného vrchního velitele. Stejně tak se mohou dotýkat i jiných ústavních činitelů, ale proč se angažovat, když oni tuto potřebu sami nepocítují a řešení nežadávají?

Problém postavení a funkce prezidenta v bezpečnostním systému, v širším rámci v bezpečnostní sféře státu, může představovat příslovečnou špičku ledovce, v němž jsou obsaženy anebo skryty problémy jiné než bezpečnostní, možná podstatnější a relevantnější. Především ty, bez nichž se nelze dobrat osvojení si národní, státní a bezpečnostně-zájmové identity. Stačí snad připomenout, že z názvů nejvyšších strategicko-konceptních dokumentů zmizel přívlastek „národní“. I to může o něčem vypovídat.

Se zřetelem k uvedeným důvodům za závažnou okolnost pokládám absenci a nedostatečné uplatnění vojensko-politologického přístupu při rozvíjení teorie vojenství. Touto absencí je následně poznamenána kvalita všech strategicko-konceptních bezpečnostních dokumentů. Výsledkem je neřešení řady podstatných, implicitně skrytých problémů.

Některé z nich, při jejichž řešení se politologický přístup předpokládá (ale které zůstávají v důsledku neúplné poznávací interdisciplinarity pod povrchem), je možné zmínit, anebo je alespoň připomenout:

1. K problematice funkce, pozice a role prezidenta a vrchního velitele se váže řada problémů, řádově sice o nižší rovině obecnosti, ale nikoli menší významnosti:

- *pozice a role ostatních ústavních činitelů, participujících v bezpečnostním systému,*
- *jiné alternativy pojetí systémové uspořádanosti a řízení BRS,*
- *analýza tendencí směřujících k prohlubování integrity vojenských a nevojenských složek a institucí bezpečnosti státu a jejich průmět do systémové a strukturálně-funkcionální uspořádanosti,*
- *zda nové tendence v nárocích na zabezpečení vnitřní dynamiky vývoje bezpečnostní sféry, bezpečnostních požadavků, vznik nových bezpečnostních výzev, v úrovních mikro-, mezo i makro – struktur společnosti, si nevynucují integrovaný a organizačně sjednocený jeden rezortní celek – ministerstvo národní bezpečnosti.*

2. Komplexní analýza, ujasnění si podstaty a zvládnutí teorie vztahů specifických zájmů: národních, státních, existenčních, strategických, nadnárodních, globálních, kulturně-civilizačních, ekologických a jiných. Jejich odraz do formulování bezpečnostně-politických a bezpečnostně-strategických prognóz, záměrů, cílů:

- *vztahy mezi principy: národním a občanským, mezi češtvím a evropanstvím, mezi kulturně-civilizačními aspekty národní a státní identity a aspekty globálně-civilizačních jevů a prostředí, jejich vliv na vědomí vojáka, vědomí bezpečnostního profesionála ČR a aliance NATO,*
- *repulzivita a národní povahy, její promítnutí do tvorby vztahu mezi národní podstatou bezpečnosti, pěstování vůle k vědomí národní bezpečnosti, při využití rysů českého vědomí, vyšších celků, nadnárodních struktur a bezpečnostních aliancí, bezpečnostní, profesionál vs. občan v uniformě.*

3. Teoretické, metodologické a pojmové předpoklady rozvoje vojensko-všední báze a myšlení, s důrazem na systematické poznávání vztahu politiky a vojenství,

bezpečnostní sféry, bezpečnostního systému, vztahu a pojetí národní bezpečnosti a kolektivní bezpečnosti, formy jejich existence, teorie a výzkum bezpečnostních rizik:

- *jde o to, formulovat a trvale rozvíjet národní filozofii komplexně pojaté bezpečnosti státu, národa, obyvatelstva a občanů,*
- *provádět komparativní sémantickou slučitelnost a využitelnost pojmů kompatibilně používaných v zemích, složkách a institucích vědy a výzkumu v zemích NATO, s potřebami národní bezpečnosti,*
- *definovat obsah bezpečnostní politiky ČR jako součásti státní politiky ve smyslu jejího trojdimenzionálního modelového členění: formálně-právního a institucionálního vymezení a zabezpečení, formulování úkolů a cílů v bezpečnostní strategii, mezinárodně právní rozměr hodnocení konfliktů a střetů, potencionálních bezpečnostních rizik, a to vše též i ve vztahu k potřebám kolektivní bezpečnosti,*
- *analyzovat tendence a formulovat náš podíl na rozvoj mezinárodně politicky a mezinárodně právně uznávaných zásad uplatňovaných ve sféře regionální i globální bezpečnosti.*

4. Stávající koncepčně-bezpečnostní dokumenty obnažují nové potřeby a požadavky systematicky připravovaných novelizací a aktualizací, zejména při řešení vztahu mezi subsystémy politického a bezpečnostně-profesionálního řízení.

5. Otevřenými problémy zůstávají: politická loajalita bezpečnostního profesionála ozbrojených (bezpečnostních) sil a sborů, jejich nadstranickost a odpolitizovanost, vztah mezi fenomény: lid, národ, občané vs. ozbrojené síly, zdroje odvození a legitimita pojmu „nepolitická politika“ a její vztah k „politice politické“, jakož i problémy jiné, existující v různé rovině obecnosti a významu.

Pokud se zamyslíme nad uvedenými problémy navrženými ke zkoumání, dospějeme k přesvědčení, že funkce, pozice a role prezidenta – vrchního velitele ozbrojených sil ČR – v nich zaujímá systémově dominantní místo.

Přirozeně, že spolu s uvedenými otevřenými problémy, bylo by jistě možné uvést celou řadu problémů dalších, zatím neotevřených. Avšak jen kvalitativní rozvoj vědy, výzkumu, teorie, metodologie a pojmové může přinášet pozitivní výsledky a plody. Mezi nimi i schopnost formulovat nové problémy. Ovšem současný politologický přístup je výrazně nedostatečný, čímž je oslabována výslednost vojenského vědeckého bádání jako celku.

Jakožto pravidelný čtenář Vojenských rozhledů si dovoluji sám za sebe vyslovit hodnotící úsudek, že tento časopis vykazuje vysokou úroveň teoretického myšlení a tvůrčí produkce. Potvrzuje, že armáda disponuje i přes všechny peripetie transformačního charakteru, stále ještě dostatečným tvůrčím potenciálem. Publikované příspěvky tvoří celou mozaiku různě orientovaných teoretických, zdařilých přístupů k řešení aktuálních problémů, spojených anebo vyvolaných novými potřebami ozbrojených sil a armády. Časopis i jeho autoři výrazně napomáhají při nalézání řešení postavení a úlohy ozbrojených sil a sborů, ve vztahu k národní bezpečnosti i k bezpečnosti nadnárodní – kolektivní. Jediné, co lze postrádat, je, že chybí komplexnější multidisciplinární, systémový i holistický přístup, s multiplikačními synergickými a integrujícími výstupy, což není výrazem ničeho jiného, než nedostatečného koncepčního řízení výsledků teorie a vědy. To však není a nemůže být věcí teoretického časopisu.

Tímto stavem ostatně trpí všechen výzkum. Dochází k opoždování řešení řady problémů, týkajících se vojenství a bezpečnosti státu. Pouze na základě systematického,

cílevědomého řízení vědeckoteoretického myšlení a bádání, využití výzkumu a rozvoje poznání, při respektování svébytnosti vědy, lze docílit racionálního a efektivního, tedy nikoli plýtvavého využití všech integrativních synergických výstupů vědy a jejich průmětů do rozhodování na vrcholné úrovni řízení. Mimochodem, na některé z nich upozornil již dříve ve svých příspěvcích Antonín Rašek.

Přitom se očekávalo a předpokládalo, že vláda ČR zvolí – spolu s prezidentem ČR a vrchním velitelem ozbrojených sil – výraznější a progresivnější přístup k posílení vědeckosti a teoretičnosti ve prospěch řešení naznačených otázek a problémů. Zdálo se, že po letech omezování a stagnace, spíše utlumování rozvoje vědy, dojde ke změně, za usměrňujícího vlivu a řízení rozhodujících státně-politických subjektů. Nadějně vypadalo, když byla vytvořena funkce místopředsedy vlády pro zabezpečení koordinace procesů, spojených s integrováním výsledků činnosti rezortů, majících své vyústění v bezpečnostní politice státu.

Avšak toto řešení na úrovni vlády, ale ani na úrovni prezidenta, nezaznamenalo za uplynulý rok žádnou zásadní změnu, představující integrované a systematické využívání vědy a výzkumu, ani jejich promítnutí do politicko-rozhodovacích procesů ve sféře bezpečnosti státu. A tak, setrvalý stav, existující již léta, pokračuje ke škodě ČR, navzdory nově se utvářejícím potřebám bezpečnosti státu, tvorbě tří pilířů výstavby: obrany, ochrany a záchrany.

Důsledky této situace jsou patrné právě na úrovni kvality uváděných koncepčně-bezpečnostních dokumentů: život i politická praxe totiž mj. prokazují i nezbytnost dotknout se stávající ústavní legislativy, týkající se dvojedinosti funkce prezidenta a vrchního velitele ozbrojených sil.

Zvláštní důraz byl na summitu kladen na pochopení, že Aliance se musí dále přizpůsobovat nárokům nového bezpečnostního prostředí, zejména v Evropě. Zatímco se v pozadí odvíjela realita Kosova, vedoucí představitelé Aliance se dohodli posunout vpřed a rozvinout klíčové hodnoty stále flexibilnějšího obranného postoje, jenž by byl s to rychleji reagovat na potřeby zvládání krizí, jež nespádají pod článek 5. Tato schopnost – která je jádrem koncepce evropské bezpečnosti a obranné identity – je založena na novém vyvážení transatlantického vztahu. Poskytne perspektivu efektivních operací pod evropským vedením, podporovaných vybranými prvky prostředků a infrastruktury NATO.

*admirál Guido Venturoni,
předseda Vojenského výboru NATO
NATO review, české vydání, podzim 1999*