

Suverenita, celistvost, politická nezávislost

(Tvorba strategických bezpečnostních dokumentů)

Země s moderní kapacitou strategického vládnutí, jak se uvádí v publikaci Strategické vládnutí a Česká republika, vítězí v globální soutěži o nosné koncepty rozvoje a zdroje, jsou i lépe připraveny efektivně přispět k řešení úkolů, které přesahují možnosti jednotlivých států. [1]

V úvahách o strategickém vládnutí nemůžeme pominout, že je axiologicky podmíněno, v Evropě zvláště humanistickou tradicí a orientací na lidské hodnoty promítající se do teorie a praxe kvality života a trvale udržitelného rozvoje, jak je prosazuje se stále větší odpovědností a rozhodností i Evropská unie, jejíž jsme členy. V opačném případě hrozí návrat k totalitním režimům, které si již Evropa v minulém století se všemi důsledky prožila.

Proto je důležité odpovědět si na řadu otázek:

- Jak jsme na tom, pokud jde o úroveň strategického myšlení, v oblasti bezpečnosti, za kterou pokud jde o přípravu a tvorbu strategických dokumentů především odpovídá vláda a ministerstva zahraničí, obrany a vnitra?
- Jaká k tomu má vláda a tato ministerstva organizační a personální předpoklady?
- Jaké jsou výsledky jejich činnosti?
- Jaká je účinnost projednávání a schvalování dokumentů Parlamentu a prezidenta jako vrchního velitele ozbrojených sil?
- A především: Jaké jsou cesty ke zlepšení efektivnosti tvorby strategických dokumentů z hlediska jejich uplatnění v praxi, zvláště pokud jde o strukturu bezpečnostních dokumentů?

1. Pojetí bezpečnostní politiky

Nabízí se vycházet z konceptu veřejné politiky a veřejného zájmu. V souladu s názory řady spolupracovníků, např. Bohuslava Pernici, který se k této problematice vyjádřil explicitně a jehož názory akceptujeme, se domníváme, že tento text a mnohé další z bezpečnostní problematiky, nepotřebují obecnější teoretický koncept, protože nositelem teoretického konceptu by mělo být Středisko bezpečnostní politiky Centra pro sociální a ekonomické strategie Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy (dále CESES).

A to z prostého důvodu, že: „Jednotlivé státy sice mají svá odvětví bezpečnosti, obrany apod., mají své ozbrojené síly, bezpečnostní sbory atd., nicméně je obtížné provádět komparace v těchto odvětvích, protože otázky bezpečnosti jsou v jednotlivých státech jedinečné, neboť každý stát vychází z místních podmínek a z místní situace. Tato skutečnost se v naší akademické obci stírá, protože máme snahu učit podle amerických a jiných knih, namísto toho, abychom poznávali a pěstovali to jedinečné. Věda by měla být ve službách toho, kdo ji platí.

Bezpečnostní věda by měla být ve službách státu, který ji platí. V tomto ohledu vidím místo CESES jednak ve sledovatelském výzkumu, kdy se soustředí poznatky o tom, jak to v rámci EU a NATO dělají jinde, analyzuje se, proč to dělají jinak, jednak v oblasti vlastního výzkumu, kdy se soustředí poznatky o chování českého systému a vytvoří se metodiky pro české strategické

dokumenty, pro přestavbu českého bezpečnostního systému, postup v oblasti strategie atd. To určuje vlastní originální školu a její postavení v rámci konkurence.

K vymezení stavu k jednomu okamžiku je zajímavější tzv. komparativní statistika, tzn. srovnání stavu systému k dvěma okamžikům a vysvětlení změn (finance, institucionální struktura, počet lidí apod.). Vývoj by měl odrážet vládní politiky a bezpečnostní události. Pro takový druh publikací nastal čas, a mohly by být zajímavé i v zahraničí. Existují impaktované časopisy věnované východní Evropě a jejímu přechodu na západní standardy. Postrádáme však dějiny bezpečnostního systému. Historici nedělají globální shrnutí, ale specializují se buď na armádu, nebo na policii. Syntéza schází.“ [2]

Úvahy o pojetí a obsahu bezpečnostní politiky a aktuálním stavu bezpečnosti musejí vycházet z analýzy vnějších a vnitřních bezpečnostních hrozeb a z nich vyplývajících bezpečnostních rizik, z jejich změn v průběhu vývoje včetně hrozeb nových, tj. z bezpečnostní situace a její časově bližší či vzdálenější predikce. Na absenci či nedostatečnosti těchto analýz do značné míry vážne zpracování odpovídající bezpečnostní strategie České republiky.

Bezpečnostními hrozbami rozumíme ty, které ohrožují bezpečnost státu, život, zdraví a majetek občanů, a to jak hrozby vojenské, tak nevojenské. Na základě zhodnocení bezpečnostních hrozeb je možné zajistit bezpečnostní zájmy České republiky (životní jako je suverenita, celistvost země a její politická nezávislost; dále strategické zájmy sloužící k ochraně životních zájmů a další), stanovit principy a zásady bezpečnostní, branné a vojenské politiky, přijmout příslušné strategie, vytyčit cíle jejich realizace a vybudovat příslušný bezpečnostní, obranný a vojenský systém včetně jeho civilního řízení a kontroly. Bezpečnostní politika není neměnná, reaguje na měnící se hrozby, zvláště přerůstají-li v bezpečnostní ohrožení státu a jeho občanů.

Studie **Bezpečnostní politika České republiky** [3] definovala tento pojem následovně: „*Bezpečnostní politika se chápe jako souhrnná kategorie, která zahrnuje bezpečnost, obranu a ochranu občana a státu. Definuje se také jednak jako souhrn politických cílů a prostředků k dosažení bezpečnosti, obrany a ochrany státu a jeho občanů, jednak jako souhrn aktivit, vedoucích k realizaci této politiky. Je tudíž odezvou nejen na vnější ohrožení státu, ale i na ohrožení jeho vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku, na ohrožení občanů projevy kriminality všeho druhu.*

Bezpečnostní politiku tvoří tři základní komponenty či součásti:

- a) zahraniční politika v oblasti bezpečnosti státu,*
- b) obranná a vojenská politika státu,*
- c) politika vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku.*

Bezpečnostní politika je souhrnem zahraničněpolitických, vojenskopolitických a vnitřně bezpečnostních komponent, není ale jejich pouhým aritmetickým součtem, má komplexní kvalitu věcnou a systémovou.“

1.1. Bezpečnostní strategie jako politické zadání

Dosavadní bezpečnostní strategie ČR poskytují, jak sami přiznávají autoři, jen „základní politické zadání a východiska pro dosažení cílů v jednotlivých oblastech bezpečnostní politiky ČR“. Její teze mají být rozpracovány v navazujících koncepčních dokumentech. Konkrétnost těchto tezí je však např. v armádě pro práci na obranné strategii nedostatečná. Podobně je tomu i v jiných rezortech.

Lze proto předpokládat, že ani tyto dokumenty nedokáží vytvořit koncepční předpoklady pro takovou obranu země, která by reagovala na bezpečnostní hrozby a rizika 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 dokumentů 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.

Od zrodu České republiky se za základní nedostatek v bezpečnostní politice země všeobecně považuje absence přesnějšího politického zadání. Jde o jistou směrnicí, již by se při zajišťování vnější a vnitřní bezpečnosti, obrany a armády řídila zahraniční a vnitřní politika, zejména rezorty zahraničí, obrany a vnitra. Nejen však ony, ale i ostatní státní orgány a instituce, společnost a občané.

Absence bezpečnostní politiky je určitým selháním politického systému, které se viditelně projevuje v některých strategických rozhodnutích, např. o charakteru naší armády a její struktury, výše rozpočtu, dislokaci radiolokátoru americké protiraketové obrany či i konkrétních rozhodnutích o výrobě L-159, nákupu supersoniků či obrněných transportérů atd.

Vzhledem k odborné bezpečnostní kompetenci současných politiků, nelze od nich očekávat, že budou schopni samostatně tzv. politické zadání zpracovat. Musí být dílem profesionálů v zahraničně-bezpečnostní, ekonomické, finanční, vojenskopolitické, sociální, personální ekologické, vnitřně bezpečnostní, obranné a vojenské oblasti. Impulz ke zpracování dokumentů by měl být z hlediska bezpečnostních hrozeb vydán včas, aby se zajistila jeho průchodnost, tj. politické zprostředkování k rozhodovacím centrům – k vládě, parlamentu a prezidentovi.

2. Organizační předpoklady tvorby strategických dokumentů

Všechna relevantní ministerstva, tj. Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra, mají jak v legislativě uloženu povinnost tvořit strategické dokumenty, tak ve své organizační struktuře součásti, které jsou k tvorbě strategických dokumentů předurčeny. Při plnění této funkce spolupracují s dalšími rezorty a institucemi. Je přitom nutné vycházet z platného zákona, i když řada odborníků i praktiků se domnívá, že vyžadují novelizaci. K tomu zatím neexistuje jednotná vůle. Metodologicky by novelizace měla vycházet z teorie organizace a řízení a konkrétně pak z teorie systémové, která by měla v exekutivě respektovat, že v ní existuje bezpečnostní, sociální a ekonomický subsystém a průřezový subsystém legislativní.

2.1. Ministerstvo zahraničních věcí

Ministerstvo zahraničních věcí má stanovenou působnost v § 6 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů. Je ústředním orgánem státní správy České republiky pro oblast zahraniční politiky, v jejímž rámci ve své působnosti vytváří koncepci a koordinuje zahraniční rozvojovou pomoc a koordinuje vnější ekonomické vztahy.

2.1.1. Na Ministerstvu zahraničních věcí se strategickými problémy zabývá:

2.1.1.1. Odbor analýz (údajně byl zrušen a připravuje se ustavení kanceláře strategie, analýz a projektového řízení):

1. Analyzuje vývoj situace ve světě a v jednotlivých regionech z hlediska české zahraniční politiky, podílí se na formulaci její koncepce a předkládá návrhy dalšího postupu.

2. Ve spolupráci s příslušnými útvary MZV a orgány státní správy ČR připravuje koncepční materiály pro ministra zahraničních věcí a vládu nebo oponentní posudky k takovým materiálům.
3. Spolupracuje s Ústavem mezinárodních vztahů a dalšími vědeckými ústavy a institucemi při zpracování analýz dlouhodobých perspektiv mezinárodní politiky, světových a regionálních vývojových tendencí.

2.1.1.2. Odbor bezpečnostní politiky mj.:

1. Podílí se na formulaci, provádění a koordinaci bezpečnostní politiky ČR.
2. Odpovídá za vztahy s Organizací Severoatlantické smlouvy (NATO) a se Západoevropskou unií (ZEU), odborně řídí stálou delegaci ČR při NATO a ZEU.
3. Odpovídá za zapojení ČR do evropské bezpečnostní a obranné politiky (ESDP – European Security and Defence Policy) v politických, vojenských a civilních aspektech. Odborně řídí stálé zastoupení ČR při EU v otázkách ESDP.
4. Zajišťuje účast ČR v Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), odpovídá za účast v OBSE v její první dimenzi, koordinuje činnost útvarů MZV, které se podílejí na zajišťování účasti ČR v OBSE a odpovídají za ni, jakož i kontrolu přijatých závazků. Odpovídá za přípravu podkladů a stanovisek pro pracovní skupinu Rady EU k OBSE. (...)
9. Koordinuje činnost útvarů MZV při zpracovávání podkladových materiálů pro jednání Bezpečnostní rady státu (BRS), je sekretariátem výboru BRS pro koordinaci zahraniční bezpečnostní politiky (VKZBP) a zpracovává agendu výboru pro obranné plánování a jeho pracovních orgánů; ředitel odboru řídí jednání podvýboru pro spolupráci s mezinárodními bezpečnostními organizacemi VKZBP. (...)
15. Sleduje otázky energetické bezpečnosti v rámci NATO, OBSE a ESDP a koordinuje projednávání materiálů v oblasti energetické bezpečnosti v rámci struktury BRS.

2.1.1.3. Odbor společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU mj.:

Odpovídá za koordinaci účasti ČR na společné zahraniční a bezpečnostní politice EU (SZBP EU). Podílí se na formulaci cílů a priorit participace ČR na SZBP EU.

2.1.1.4. Odbor Organizace spojených národů:

1. Podílí se na formulování a zabezpečuje koordinaci a provádění zahraniční politiky ČR v OSN a dalších odborných organizacích v působnosti odboru, a to jak z koncepčního, tak z organizačního hlediska. Mimo jiné sleduje, zpracovává a zabezpečuje agendy spojené s činností OSN a jejich specializovaných orgánů v oblasti mezinárodní bezpečnosti a spolupráce.

2.2. Působnost Ministerstva obrany

Působnost Ministerstva obrany je upravena § 16 zákona č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky v platném znění:

1. Ministerstvo obrany je ústředním orgánem státní správy zejména pro
 - a) zabezpečování obrany České republiky,
 - b) řízení Armády České republiky,
 - c) správu vojenských újezdů.

2. Ministerstvo obrany jako orgán pro zabezpečování obrany mj.:
 - a) podílí se na zpracování návrhu vojenské obranné politiky státu,
 - b) připravuje koncepci operační přípravy státního území,
 - c) navrhuje potřebná opatření k zajištění obrany státu vládě České republiky, Radě obrany České republiky a prezidentu České republiky.

(Poznámka: Je třeba upozornit, že text § 16 tzv. kompetenčního zákona je v rozporu s literou ústavního zákona č. 110/1998 Sb. – Rada obrany ČR již mnoho let neexistuje a zmíněným ústavním zákonem byla zřízena Bezpečnostní rada státu.)

2.2.1. Na MO se strategickými problémy zabývá:

2.2.1.1. Sekce obranné politiky a strategie MO (SOPS MO) je organizačním útvarům ministerstva odpovědným za přípravu zásad obranné a bezpečnostní politiky státu, strategického rozvoje rezortu Ministerstva obrany a plánování obrany státu. Odpovídá zejména za vypracování zásadních strategických dokumentů (Vojenské strategie ČR, dlouhodobého výhledu, směrnice pro plánování, Plánu obrany ČR, Zprávy o zajištění obrany ČR, Zprávy o zajištění připravenosti rezortu MO), příspěvků rezortu Ministerstva obrany do Bezpečnostní strategie ČR a do Zprávy o zajištění bezpečnosti ČR, za vnitrorezortní i mezirezortní koordinaci plánování obrany, za formulování zásad a postupů krizového řízení, za prosazování obranné a bezpečnostní politiky ČR v NATO, Evropské unii a jiných mezinárodních bezpečnostních organizacích a ve vztahu k jednotlivým zemím, za podporu strategického rozhodování vrcholového managementu ministerstva, za koordinaci podílu ČR na činnosti alianční Skupiny pro jaderné plánování – Nuclear Planning Group (NPG), a za mezinárodněprávní zabezpečení spolupráce rezortu Ministerstva obrany se zahraničím. V rámci rezortu Ministerstva obrany poskytuje podporu v oblasti procesních analýz, optimalizace procesů a organizačních struktur, spravuje a rozvíjí procesní model rezortu Ministerstva obrany a integruje procesy řízení.

2.2.1.2. Odbor strategického rozvoje je organizačním článkem SOPS MO odpovědným za přípravu zásad obranné politiky státu, podílí se na vypracování Vojenské strategie ČR a na formulování zásad bezpečnostní politiky státu. Odpovídá za zpracování směrnice pro plánování a verifikaci jejího promítnutí do střednědobého plánu, Zprávy o zajištění připravenosti rezortu Ministerstva obrany, za vnitrorezortní i mezirezortní koordinaci plánování obrany, za formulování zásad a postupů krizového řízení.

2.2.1.3. Odbor obranné politiky (OOP) odborně řídí činnost rezortu Ministerstva obrany v oblasti obranné a bezpečnostní politiky. Je orgánem pro tvorbu obranné politiky ČR a její prosazování ve vztahu k NATO, EU a dalším mezinárodním bezpečnostním organizacím, jichž je ČR členem, a ve vztahu k třetím zemím. Podílí se na tvorbě bezpečnostní politiky ČR. Koordinuje činnosti v oblasti jaderného plánování NATO, nešíření zbraní hromadného ničení, kontroly zbrojení a odzbrojení. Stanovuje priority zahraniční spolupráce rezortu Ministerstva obrany a spolupráce s ozbrojenými silami jiných států. Podílí se na odborném řízení příslušníků rezortu Ministerstva obrany působících v národních zastoupeních ČR v zahraničí. Zpracovává Vojenskou strategii ČR, dlouhodobou vizi a příspěvek rezortu Ministerstva obrany do Bezpečnostní strategie ČR a Zprávy o zajištění bezpečnosti ČR.

Předkládá návrhy pro rozhodování vlády ČR, Parlamentu ČR a prezidenta ČR v oblasti obrany a bezpečnosti, včetně vypracování příslušných dokumentů. Plní roli sekretariátu pro rezortní zastoupení ve výboru pro koordinaci zahraniční a bezpečnostní politiky Bezpečnostní rady státu, výboru pro EU vlády ČR a pro rezortní koordinační skupinu MO ČR.

2.3. Působnost Ministerstva vnitra

Působnost Ministerstva vnitra je upravena § 12 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky v platném znění. Ministerstvo vnitra je ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci, mj. pro:

- a) veřejný pořádek a další věci vnitřního pořádku a bezpečnosti ve vymezeném rozsahu,
- b) krizové řízení, civilní nouzové plánování, ochranu obyvatelstva a integrovaný záchranný systém.

2.3.1. V Ministerstvu vnitra se strategickými problémy zabývá:

2.3.1.1. Odbor bezpečnostní politiky s úkoly:

- koncipování vnitřní bezpečnostní politiky státu,
- tvorba systémových, legislativních a organizačních podmínek pro potírání kriminality,
- plnění významných úkolů v oblasti krizového řízení,
- správné řízení v oblasti obecní policie, zbraní a střeliva a dopravního inženýrství.

2.3.1.2. Oddělení analýz, koncepcí a krizového řízení s náplní práce:

- shromažďování a analýza informací z oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti,
- sledování vývoje kriminality a souvisejících oblastí a analýza rizikových faktorů ohrožujících stabilitu státu,
- tvorba programových dokumentů,
- příprava a participace na přípravě vládních materiálů řešících problematiku kriminogenních faktorů,
- přípravy návrhů opatření v oblasti vnitřní bezpečnostní politiky státu v rámci rezortu vnitra a Policie ČR,
- mezinárodní spolupráce a organizace odborných stáží a seminářů za účasti zahraničních expertů z oblasti veřejného pořádku a bezpečnosti,
- odpovídá za systém krizového řízení při zabezpečení vnitřní bezpečnosti státu vždy v souladu se zákonem č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, zákonem č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a zákonem č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky,
- plní úlohu pracoviště krizového řízení Ministerstva vnitra podle § 9 zák. č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení,
- vytváří koncepce a návrhy právních norem v oblasti krizového řízení, hospodářského zabezpečení a zajištění obrany České republiky,
- podílí se na vypracování systému krizového plánování a jeho zavádění v subjektech krizového řízení ve státních orgánech a samosprávních celcích.

(Poznámka: Oddělení bylo zrušeno a jeho náplň převedena na odbor bezpečnostní politiky.)

3. Klíčové bezpečnostní strategické dokumenty

Z institucionálního hlediska je na základě citovaných dokumentů patrné, že rezorty MZV, MO a MV mají vytvořeny jak legislativní, tak organizační předpoklady pro tvorbu strategických dokumentů. Tyto dokumenty mají v jednom případě nadrezortní a v ostatních rezortní charakter.

3.1. Bezpečnostní strategie České republiky

Bezpečnostní strategie České republiky je po našem vstupu do Severoatlantické aliance základní strategický dokument. Byla od roku 1999 vždy po dvou letech novelizována, naposledy v roce 2003. Od té doby se od původního záměru ustoupilo a tato situace trvá. Přitom smyslem koncipování Bezpečnostní strategie České republiky (dále BSČR) bylo a je vytvořit podklad pro politické zadání zajištění bezpečnosti a obrany republiky. Zatímco v letech 1990–1992 tato zadání např. armáda dostávala (neutralizace, loajalizace, přechod k obranné strategii reorganizací a redislokací ve smyslu vídeňských dohod, rozdělení armády), po vytvoření AČR toto zadání dlouho chybělo, což působilo vážné problémy.

BSČR je základním dokumentem bezpečnostní politiky, který identifikuje zájmy ČR, obecné bezpečnostní hrozby a z nich vyplývající rizika pro ČR. Definuje dlouhodobé záměry a opatření, jejichž cílem je zajištění podmínek pro mírový vývoj a hospodářskou prosperitu ČR a zabezpečení jejich obyvatel před vnějšími a vnitřními hrozbami a riziky.

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 následné členství v Evropské unii rozhodujícím způsobem začalo spoluurčovat bezpečnostní politiku České republiky.

Základním problémem charakteristiky bezpečnostního prostředí v dokumentu je zjednodušená akceptace tzv. 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.

3.1.1. 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?

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. [4]*

Bezpečnostní strategie České republiky 2003 byla přijata po vstupu republiky do Severoatlantické aliance. Novelizovaný dokument vycházel z postavení ČR jako členského státu NATO a zároveň kandidáta členství v Evropské unii. Tím republika převzala závazek posilovat schopnosti individuální obrany a podílet se na obraně spojenců. Hlavními aktéry mezinárodní politiky podle Bezpečnostní strategie ČR 2003 zůstávají národní státy. Posiluje se však postavení občanů a působení nevládních organizací. S tím se zároveň mění chápání státní suverenity, která již není výhradně nadřazována ochraně práv občanů, což je ovšem problémem mnoha diskuzí, a to zvláště pokud jde o míru významnosti těchto dvou subjektů.

Nová strategická koncepce schválená washingtonským summitem NATO v dubnu 1999 potvrdila platnost původního poslání Aliance. Zůstává jím schopnost odražení případného agresora a společná obrana v souladu s článkem 5 Severoatlantické smlouvy. Strategická koncepce mezi základní úkoly NATO zahrnuje i podíl na řešení krizí v celém euroatlantickém regionu a rozvoj partnerství a spolupráce s ostatními státy v oblasti. [5]

3.1.2. V návaznosti na platnost amsterodamské smlouvy Evropská unie rozhodla dále posilovat společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. V jejím rámci vznikla tzv. **společná evropská bezpečnostní a obranná politika** (CESDP – Common European Security and Defence Policy). V prosinci 1999 v Helsinkách rozhodla Evropská rada, že po roce 2003 by EU měla mít autonomní schopnost rozhodnout o rozmístění vojenských sil velikosti armádního sboru rychlé reakce včetně leteckých a námořních součástí. Současně bylo rozhodnuto budovat nevojenské kapacity, zejména policejní síly. Realizace těchto záměrů však postupovala a postupuje pomalu.

V této bezpečnostní architektuře vytváří **Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě** (OSCE – Organisation for Security and Cooperation in Europe) prostor pro dialog o bezpečnosti mezi všemi státy euroatlantického regionu, v posilování kooperativní bezpečnosti, preventivní diplomacii, předcházení konfliktům, v postkonfliktní obnově, při posilování demokracie a ochraně lidských a menšinových práv. Mise OBSE pak mají významnou stabilizační roli.

Novelizace Bezpečnostní strategie České republiky opět nevymezuje přesnější 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 atd. (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 ap., aniž by naznačovala přístup k řešení. Podobně je tomu s rolemi OSN, OBSE a EU, které se jenom obecně konstatují, což je nedostatečné, zvláště pokud jde o evropskou obrannou a bezpečnostní politiku, jmenovitě výstavbu vojenských a policejních sil.

Ani ve stanovení *obraných úkolů* nepřekračuje dokument vyšší míru obecnosti. 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 bylo v situaci, kdy v podstatě až na výjimky zastarávaly všechny zbraňové systémy. Konkrétně se počítalo pouze s nasazením ve dvou paralelně probíhajících operacích včetně rotace vysílaných jednotek, což je opět obecně podmíněno ekonomickými možnostmi státu. Je zřejmé, že obrana členských zemí NATO má stále více koaliční charakter, ale vzhledem k přetrvávající historicky determinované představě o potřebě obrany vlastní země je stále tématem diskuze.

V oblasti *vnitřní bezpečnosti* sice dokument počítal s rolí ozbrojených sil, ale jejich úlohu nijak nespecifikoval. Ani v oblasti *ekonomické bezpečnosti* dokument nepřekračoval hranici cílů obecné hospodářské politiky státu. Nepodařilo se, jak sami autoři přiznávají, rozpracovat hlouběji vztah mezi ekonomickými možnostmi státu a bezpečnostní politikou. Závazek státu daný Alianci, že na obranu vynaložíme cca 2,0 % dosaženého HDP, tak začal být ohrožen.

3.1.3. Bezpečnostní strategie České republiky 2003 jako v pořadí třetí dokument s dvouletou periodou obměny sehrával sice koordinační funkci mezi relevantními institucemi, ale zároveň při kvalitativním zlepšení opakuje základní neduh – je především zahraničně-politickým dokumentem. Jiným problémem je, že nehodnotí realizaci předcházejícího dokumentu. Ani participace na jeho tvorbě se neprohloubila, ani nerozšířila. BSČR 2003 předpokládaný záměr neplnila z těchto základních důvodů:

1. Analýza bezpečnostních rizik byla zredukována na jejich pouhý výčet, nebyl tu ani náznak kvantitativní a kvalitativní analýzy, o predikci vývoje těchto rizik nemluvě. Bez toho však není možné „dlouhodobé záměry a opatření“ definovat.
2. Vývody z charakteristiky bezpečnostního prostředí byly uváděny ve vágních formulacích jako: „Hlavním předpokladem pro bezpečnější mezinárodní prostředí ČR je stabilní bezpečnostní situace v Evropě. ČR k ní bude výrazně přispívat.“ Nebo: „Na obranu životních zájmů použije ČR kombinaci všech dostupných prostředků včetně krajních. K obraně strategických zájmů, které jsou uspokojovány s ohledem na zájmy životní, použije přiměřené prostředky s ohledem na vlastní možnosti.“ atd. Takto text pokračoval ve velmi obecných formulacích, takže neumožňoval odpovídající věcné rozhodovací procesy. To vše se odehrávalo v situaci, kdy existovala řada bezpečnostních dokumentů, zvláště evropská bezpečnostní strategie, na které zpracovatelé nereagovali.
3. Bylo metodickou chybou svěřit tvorbu tohoto materiálu Ministerstvu zahraničních věcí, v čele zpracovatelského týmu musí stát místopředseda vlády pro bezpečnostní otázky a měl by být zpracováván v rámci Bezpečnostní rady státu.

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

3.1.4. Změny determinující potřebu novelizace bezpečnostní strategie a její vazby na relevantní strategie.

Aktuálně je nutné v nové Bezpečnostní strategii ČR reagovat i na problémy a změny v charakteru bezpečnostních hrozeb:

- dochází k vážným problémům v multipolárním světě, kde jednou z alternativ je návrat k bipolaritě s nejasným charakterem,
- hrozí nové kolo zbrojení,
- angažovanost Spojených států a jejich spojenců včetně NATO je v Kosovu, Iráku a v Afghánistánu ve složité situaci, podobně jako aktuálně v Gruzii,
- NATO a EU na tuto situaci reagují se zpožděním,
- do popředí se aktuálně dostávají problémy energetické a potravinové bezpečnosti a zajištění zdrojů vody,
- stále vážnější jsou problémy životního prostředí, zvláště klimatické změny, na které u nás i jinde neexistuje jednotnější názor, a proto i odpovídající reakce,
- prohloubilo se nebezpečí kybernetického terorismu, jak se např. ukázalo v Estonsku, kde byla vyražena v podstatě celá internetová síť, což vedlo ke kolapsu státní správy.

Nároky na v pořadí čtvrtou bezpečnostní strategii ČR by měly být následující:

- musí vycházet a být konzistentní se strategickými bezpečnostními dokumenty Severoatlantické aliance a Evropské unie, a to zvláště pokud jde o připravovanou novou strategickou koncepci NATO 2009 a novou evropskou bezpečnostní strategii, kdy bychom se měli orientovat především na primární příčiny bezpečnostních hrozeb a v souladu s tím i prevenci, která by neměla být převážně preemptivního charakteru,
- měla by vycházet z hlubší analýzy světového vývoje a vývoje České republiky, jejich bezpečnostních hrozeb a z nich vyplývajících bezpečnostních rizik,
- měla by být ve srovnání s předcházejícími dokumenty konkrétnější,
- měla by umožnit zpracování obranné a jiných strategií a rozhodování o zapojení do misí, strukturu ozbrojených sil a nákupu zbraňových systémů,
- a konečně zajistit komplexní řízení systému bezpečnosti.

3.2. Zahraniční a bezpečnostní politika

Základním dokumentem je Programové prohlášení vlády vzniklé z voleb v roce 2006, kde se mj. uvádí: V kontextu nových bezpečnostních hrozeb a rizik a z hlediska zajištění bezpečnosti České republiky vláda považuje euroatlantický bezpečnostní prostor za nedělitelný. Za nezbytné je třeba považovat udržení a další rozvíjení transatlantické vazby mezi EU a USA a plně bude využíván rámec NATO. Česká republika bude zároveň podporovat výraznější převzetí zodpovědnosti členů EU za společnou bezpečnost, aniž by došlo k narušení stávajícího bezpečnostního rámce, stejně jako společný postup EU vůči jejímu nejbližšímu okolí a sousedům, který napomůže stabilitě a prosperitě těchto oblastí, a tudíž i stabilitě EU.

Vláda provede nezbytnou aktualizaci strategických dokumentů obrany a bezpečnosti, a to s ohledem na dlouhodobý výhled vývoje mezinárodního prostředí s důrazem na zájmy České republiky. V rámci možností a na základě vyhodnocení zájmů České republiky bude vláda podporovat vojenské i civilní zapojování do mírových, stabilizačních i jiných misí organizovaných NATO, EU, OSN a dalšími mezinárodními organizacemi, jejichž je ČR členem.

3.3. Rezort Ministerstva obrany

3.3.1. Základním aktuálním dokumentem je Programové prohlášení vlády vzniklé z voleb v roce 2006:

Při budování profesionální Armády České republiky bude vláda dbát na kvalitu a efektivitu. Bude prosazovat vyvážený rozvoj všech potřebných druhů vojsk s výrazným zaměřením na specializaci ozbrojených sil. Vláda se zasadí o zvýšení transparentnosti vývozu zbraní z ČR a prosadí povinnost Ministerstva zahraničí předkládat zveřejňovanou zprávu o vývozu zbraní z ČR Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

Po dosažení počátečních operačních schopností Armády ČR budou vytvořeny podmínky pro realizaci druhého kroku Koncepce výstavby profesionální Armády ČR, kterým je dosažení cílových operačních schopností. Při výstavbě profesionální armády bude vláda důsledně vycházet z principu civilní kontroly ozbrojených sil a hospodárného vynakládání finančních prostředků na obranu. Vláda se zavazuje k tomu, že výdaje na obranu v letech 2008 a 2009 neklesnou pod 1,55 procenta HDP.

Vláda si plně uvědomuje nová a zvyšující se bezpečnostní rizika ve světě, zejména v souvislosti s nebezpečím nekontrolované proliferace zbraní hromadného ničení, s porušováním zákazu vývoje a šíření jaderných technologií pro vojenské účely i s nárůstem teroristických aktivit. Ve své mezinárodní bezpečnostní politice bude vláda těmto hrozbám věnovat zvýšenou pozornost.

3.3.2. Rezort Ministerstva obrany předpokládá vycházet při tvorbě strategických dokumentů z textu nazvaného **Dlouhodobá vize rezortu Ministerstva obrany**, která má předcházet strategii obrany a zabývá bezpečnostním prostředím, modelovými situacemi možného použití ozbrojených sil, operačním prostředím, schopnostmi rezortu a komplementací.

Jde o výchozí koncepční dokument pro další transformaci s cílem zachovat schopnosti efektivně realizovat obrannou politiku ČR v horizontu 15-20 let. Dlouhodobá vize rezortu Ministerstva obrany jako základní koncepční dokument vychází především ze Strategické koncepce NATO, Souhrnné politické směrnice NATO, Dlouhodobé vize EU, analýzy bezpečnostního a operačního prostředí, stejně jako z trendů rozvoje vojenství, vojenské vědy a umění, zatím ale pomíjí trendy v ostatních společenských oblastech. Tento dokument schválený vládou ČR jako dlouhodobé politické zadání pro rozvoj rezortu Ministerstva obrany je podkladem pro zpracování dalších dílčích koncepčních dokumentů. Je současně vstupem pro linii plánovacích aliančních a rezortních dokumentů. Zadání pro plánovací proces je formulováno ve *Směrnici ministryně obrany pro rozvoj a činnost rezortu MO*.

Dlouhodobá vize Ministerstva obrany se zpracovává v případě zásadních změn vstupních parametrů nebo zásadní změny politického zadání. Upřesňuje se za situace, kdy se mění některá ze zásadních informací v ní obsažená, revize může být provedena cyklicky před zahájením pravidelného střednědobého plánovacího cyklu Aliance a rezortu MO.

3.3.3. Strategie obrany a vojenská strategie, resp. vojenská doktrína mají podle záměrů rezortu MO vycházet z Bezpečnostní strategie ČR a dlouhodobé vize MO. Podle Doktríny Armády České republiky se vojenská strategie zabývá přípravou, použitím a zabezpečením ozbrojených sil a území státu či koalice států k dosažení cílů stanovených orgány politicko-strategické a vojensko-strategické úrovně řízení státu (koalice). Je součástí národní (mezinárodní) bezpečnostní strategie a představuje názory na použití vojenské síly k dosažení cílů státu nebo skupiny států při zajišťování jeho (jejich) vnější bezpečnosti. Politicko-vojenský rámec pro použití ozbrojených sil ČR tvoří dokument Vojenská strategie České republiky.

Vojenská strategie České republiky představuje soubor základních principů zajišťování obrany ČR a zásad výstavby a použití ozbrojených sil ČR. Patří mezi základní bezpečnostní dokumenty ČR, které vytvářejí koncepční rámec pro ozbrojené síly k plnění vojenských úkolů obrany země, k realizaci závazků kolektivní obrany zemí NATO a k účasti na aliančních a koaličních operacích. Je nedílnou součástí vojensko-strategické úrovně řízení a má národní i mezinárodní dimenzi.

Vojenská strategie České republiky 2008 je koncipovaný dokument obsahující soubor základních principů zajišťování obrany a zásad výstavby ozbrojených sil České republiky (dále ozbrojené síly). Vojenská strategie ČR patří mezi základní bezpečnostní dokumenty, které vytvářejí koncepční rámec pro ozbrojené síly k plnění vojenských úkolů obrany. Vymezuje nepostradatelnou roli NATO při obraně země a důležitou úlohu společné evropské bezpečnostní a obranné politiky EU pro bezpečnost země.

Vojenská strategie ČR vychází z hodnocení stavu a předpokládaného vývoje bezpečnostní situace, bezpečnostních zájmů a principů obranné politiky obsažených v Bezpečnostní strategii ČR a respektuje základní principy strategické koncepce a souhrnné politické směrnice Organizace Severoatlantické smlouvy a bezpečnostní strategie Evropské unie.

3.3.4. Dalším strategickým dokumentem rezortu Ministerstva obrany, zpracovávaným jeho generálním štábem, je **Doktrína Armády České republiky**. Doktrína podle její preambule představuje, v návaznosti na novelizaci bezpečnostních a ostatních dokumentů ČR, NATO a EU a probíhající reformu ozbrojených sil České republiky, novou dimenzi v myšlení a jednání vojenských profesionálů. Vychází z poznatků a zkušeností soudobého vojenství. Je vyjádřením aktuálního způsobu a přístupu ČR k naplnění základního úkolu AČR – obrany státu, jeho svrchovanosti, územní celistvosti a plnění spojeneckých závazků ČR.

Úspěšné splnění tohoto základního úkolu a dalších, s ním souvisejících úkolů AČR, závisí kromě jiného na pochopení obecných zákonitostí soudobých bojových a nebojových operací velitelským sborem AČR a na jeho schopnosti je dovedně a tvořivě aplikovat ve velení a řízení činnosti vojsk.

Cílem Doktríny AČR je vytvořit podmínky ke sjednocení chápání obecných principů soudobého boje, pravděpodobného charakteru možného operačního prostředí a způsobů nasazení sil a prostředků AČR v jeho podmínkách. Jejím účelem je poskytnout vojenským profesionálům i politickým představitelům státu obecný rámec pro plánování a přípravu sil AČR, vedení vojenských operací v míru, v krizové situaci i za války. Je oficiálním vyjádřením vojenského myšlení ČR.

Obsah Doktríny AČR vychází z Bezpečnostní strategie České republiky jako základního koncepčního dokumentu bezpečnostní politiky státu, z Vojenské strategie České republiky a ze základních politicko-vojenských a operačních standardů NATO, principů a zásad, souvisejících s vojenským zajišťováním bezpečnosti státu a Severoatlantické aliance. Zobecňuje zkušenosti z bojových a mírových operací i společných cvičení, realizovaných v posledních letech armádami států NATO. Objasňuje, v jakých podmínkách může AČR při naplňování svého poslání působit, a za jakých podmínek v nich může uspět. Vztahuje se k nasazení jejich sil a prostředků jak v bojových, tak i v nebojových operacích. Poskytuje základní teoretická východiska pro případnou praktickou aplikaci použití AČR v širokém spektru různých ohrožení bezpečnosti ČR nebo členských států NATO.

Propojuje politicko-strategickou úroveň řízení obrany státu a velení a řízení AČR s operační úrovní (realizací konkrétních operací) a ovlivňuje zásady použití a činnosti nasazených

operačních uskupení. Pochopení a tvůrčí aplikace obsahu Doktríny AČR předpokládá odpovídající znalost operačních standardů NATO, zejména spojenecké publikace *Allied Joint Doctrine* (Spojenecká doktrína společných operací) AJP-01 (B), prosinec 2002, kterou doktrína konkretizuje na podmínky AČR.

3.3.5. Národní strategie vyzbrojování je podle preambule soubor idejí, zásad a postupů, jimiž jsou formulovány základní principy vyzbrojování ČR. Strategie vychází z Vojenské strategie ČR a z realizačního dokumentu Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky přepracovaná na změněný zdrojový rámec. Na dokument Strategie navazují koncepce a metodiky v oblasti vyzbrojování dokumentu Koncepce výstavby profesionální armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil ČR přepracovaná na nový zdrojový rámec. Tato koncepce není samostatně interpretovatelným dokumentem, musí být vždy chápána a interpretována společně s Koncepcí 2002, neboť tuto jen pozměňuje.

Strategie rozpracovává strategické přístupy k zajišťování materiálových zdrojů v rámci vyzbrojování ČR nezbytné pro realizaci definovaného poslání a úkolů ozbrojených sil ČR a upřesňuje úlohu a místo domácí průmyslové a hospodářské základny v národním systému plánování obrany (subsystému vyzbrojování) s ohledem na životní cyklus vojenského materiálu. Strategie odráží nejaktuálnější alianční vývojové trendy a přístupy k vyzbrojování ozbrojených sil ČR a navrhuje změny v rozvoji systému vyzbrojování umožňující zvýšení efektivnosti tvorby materiálních a intelektuálních zdrojů pro realizaci bezpečnostní a obranné politiky státu, vyzbrojování ozbrojených sil ČR a posílení hospodářského růstu. Vytváří podmínky pro realizaci mezinárodních závazků ČR týkajících se oblasti vyzbrojování vyplývajících zejména z členství v Organizaci Severoatlantické smlouvy, v Evropské unii a Západoevropské organizaci pro vyzbrojování (WEAO – Western European Armaments Organisation).

Z hlediska významu v hierarchii strategických, koncepčních, řídicích a plánovacích dokumentů je Národní strategie vyzbrojování dílčí strategií navazující v řadě na Bezpečnostní strategii ČR, Vojenskou strategii ČR a dílčí strategie a koncepce.

3.3.6. V armádě se realizovala a po změnách týkajících se zdrojového rámce dále pokračuje realizace **Koncepce výstavby profesionální Armády ČR a mobilizace ozbrojených sil ČR**. Změny byly zdůvodněny takto: „Koncepce v podobě, jak ji schválila vláda ČR 13. listopadu 2002, odpovídala na všechny rozhodující otázky výstavby ozbrojených sil. Odpovídala na to proč mít armádu, jaké je její místo v bezpečnostním systému, jak má vypadat z hlediska své struktury i schopností, kdy této své podoby dosáhne, kolik to bude stát a co to společnosti přinese.“

3.4. Rezort Ministerstva vnitra

3.4.1. Rezort Ministerstva vnitra také aktuálně vychází z Programového prohlášení vlády, a to z části nazvané **Právní stát, bezpečnost, veřejná kontrola, protikorupční opatření a lidská práva**. Jednou ze základních priorit vlády je boj proti korupci. Efektivní boj proti korupci vychází ze strategie vlády v boji proti korupci na období 2006–2011, která bude důsledně realizována. Vláda připraví právní opatření regulující lobbying včetně transparentnějšího systému registrace lobbistů. Zachová stávající úroveň účasti veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí s tím, že rozhodovací procesy budou zpřesněny tak, aby nedocházelo k neopodstatněným průtahům v řízení.

Úspěšný boj proti trestné činnosti v sobě musí zahrnovat potírání závažné trestné činnosti a hospodářské a drobné kriminality, která stále více zasahuje do života každého občana. Nezbytným předpokladem pro realizaci tohoto cíle je kvalitní práce Policie ČR. Ta je postavena na optimální organizační struktuře, systému řízení, odpovídajícím materiálně-technickém a finančním zajištění.

S ohledem na nezbytnost čelit nejnovějším výzvám musí být Česká republika schopna zajistit ochranu svých občanů před stále více rostoucím rizikem teroristických útoků, hrozeb mezinárodního organizovaného zločinu, ohrožení kritické infrastruktury a napadení informačních a komunikačních systémů. Klíčovým prvkem v boji proti těmto hrozbám je dobře fungující a efektivně působící systém zpravodajských služeb. Neméně důležitá je připravenost ČR čelit stále častějším přírodním katastrofám, technologickým haváriím a jiným mimořádným a krizovým situacím důsledným uplatňováním a rozvojem integrovaného záchranného systému.

Vláda uskuteční reformu Policie ČR ve čtyřech fázích, zahrnujících vymezení zadání reformy, legislativní přípravu, organizační přípravu a vlastní realizaci. Zajistí nezávislou kontrolu Policie ČR vyjmutím policejní inspekce z gesce MV a navrhne vytvoření kriminálního úřadu zahrnujícího vyšetřování zvláště závažné kriminální činnosti.

Průběžnou součástí všech fází procesu reformy Policie ČR bude zajištění podmínek pro zlepšení materiálně-technického vybavení služeben Policie ČR s cílem zlepšit pracovní podmínky pro policisty a současně podmínky pro poskytnutí kvalitních služeb, pomoci a ochrany občanům.

Vláda provede analýzu fungování zpravodajských služeb a dokončí jejich transformaci s cílem dosáhnout vyšší efektivity jejich činnosti, lepšího úkolování a posílení jejich kontroly. Vláda vypracuje a zasadí se o schválení právní úpravy zajištění vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku.

3.4.2. Ministerstvo vnitra mělo také Střednědobou koncepci rezortní politiky MV, která však byla novelizována jenom na léta 2002-2005. Dokument představuje nástroj pro koordinaci činnosti ministerstva při plnění jeho funkce ústředního úřadu státní správy ve věcech vymezených zákony, zároveň je podkladem pro aktualizaci střednědobé koncepce sociálního a ekonomického rozvoje ČR. Respektuje vládou stanovenou jednotnou metodiku pro zpracování rezortních koncepcí.

Je strukturován dle základních oblastí působnosti ministerstva. Samostatnou kapitolu tvoří vnitřní správa rezortu, která zpravidla není zapracovávána do vládní koncepce, ale pro komplexní vyjádření politiky rezortu, řízení a koordinaci činností z hlediska zabezpečení a „servisu“ je pro realizaci působnosti ministerstva i pro samotný rozvoj rezortu významná.

3.4.3. Ze strategických dokumentů ministerstva vnitra je velmi důležitý a konkrétní Národní akční plán boje proti terorismu – Aktualizované znění pro léta 2007-2009.

Základní principy boje proti terorismu jsou charakterizovány takto: Boj proti terorismu je třeba chápat globálně. V současném světě jsou všechny oblasti života navzájem velmi úzce propojeny. Země, kde se odehraje teroristický útok, tuto skutečnost pocítí na odlivu zahraničních turistů a investic i v rozkolísání svého hospodářství jako celku. Právě Česká republika, jako země, v jejíž ekonomice sehrává velkou roli zahraniční obchod a cestovní ruch, se musí

důkladně připravovat na všechny možnosti, které by pro ni domácí či mezinárodní vývoj v bezpečnostní oblasti mohl znamenat.

3.4.4. Dále je to Aktualizovaná koncepce boje proti organizovanému zločinu. Organizovaný zločin představuje univerzální bezpečnostní riziko, jehož expanze destabilizuje světový hospodářský systém a v některých státech i politický systém. Cílem organizovaného zločinu je co nejsnadněji dosáhnout maximálního zisku, a to nejen materiálního, ale i ve formě společenského a politického vlivu. Organizovaný zločin ignoruje státy a jejich zákony a vytváří si své vlastní paralelní struktury. Členové organizovaných zločineckých skupin používají k dosažení svých cílů jakýchkoliv prostředků, často velmi brutálních.

Předložená koncepce navazuje na opatření přijatá v rámci vládních usnesení k **Vládnímu programu boje proti korupci** a k **Informaci o některých opatřeních proti finanční kriminalitě**. Boj s korupcí a finanční kriminalitou je v našich podmínkách zásadní součástí koncepčního postupu boje proti organizovanému zločinu.

Základním východiskem koncepce je, že přístup státu vůči organizovanému zločinu má být systémový, koordinovaný a provázaný ve všech svých jednotlivých částech. Organizovaný zločin zasahuje řadu oblastí společenských aktivit, které patří z hlediska působnosti orgánů veřejné správy do gesce mnoha rezortů, nikoliv pouze rezortu, který je zodpovědný za prevenci jakékoliv kriminality a její potlačování.

3.4.5. Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011. Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011 byla schválena dne 25. října 2006 usnesením vlády č. 1199. Tento dokument navazuje na Aktualizovaný vládní program boje proti korupci. Navržená opatření ve Strategii vlády v boji proti korupci dále rozvíjejí již plněné úkoly a zároveň reagují na aktuální potřeby v oblasti boje proti korupci. V souvislosti s usnesením vlády ze dne 25. října 2006 č. 1199 o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011 (ve znění změny ze dne 18. června 2007, č. 676) byl mezi cíle vlády zařazen obecný úkol „Důsledně realizovat Strategii vlády v boji proti korupci“. Gestorem tohoto cíle vlády bylo určeno Ministerstvo vnitra.

3.4.6. Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2006 s výhledem do roku 2015. Koncepce ochrany obyvatelstva akcentuje úlohu Ministerstva vnitra jako ústředního správního úřadu ve věcech ochrany obyvatelstva a Hasičského záchranného sboru České republiky jako garanta za plnění základních opatření v oblasti ochrany obyvatelstva. Zvýrazňuje potřebu veřejné informovanosti a vzdělávání v oblasti ochrany obyvatelstva, posílení složek integrovaného záchranného systému k zabezpečení ochrany obyvatelstva při nevojenských ohroženích. Hlavní důraz klade na uvědomění si odpovědnosti ministerstev, správních úřadů, obcí, právnických a fyzických osob za ochranu obyvatelstva. Základním předpokladem pro efektivní realizaci opatření ochrany obyvatelstva je jejich zapracování, popřípadě upřesnění v havarijních plánech, krizových plánech, poplachových plánech integrovaného záchranného systému a plánech obrany.

3.5. Bezpečnost a obrana

Pro bezpečnost a obranu bylo důležité, že v závěru Bezpečnostní strategie České republiky vláda uložila vypracovat Zprávu o stavu zajištění bezpečnosti České republiky a Zprávu o zajištění obrany. Vláda tímto rozhodnutím deklarovala, že bude pravidelně ve dvouletých

cyklech, případně na základě aktuální potřeby, vyhodnocovat stav zajištění bezpečnosti a obrany České republiky. Vláda v této souvislosti současně rozhodla, že bude průběžně posuzovat vývoj hrozeb, které mohou ovlivnit bezpečnost České republiky, a z toho plynoucích rizik. Dále stanovila, že v případě zásadních změn přistoupí bezprostředně k aktualizaci Bezpečnostní strategie ČR.

Cílem **Zprávy o stavu zajištění bezpečnosti** je zhodnotit současný stav zajištění bezpečnosti České republiky vůči stávajícím a předpokládaným hrozbám a jejich možným dopadům na ČR a následně v obecné rovině vyhodnotit aktuálnost Bezpečnostní strategie ČR a navrhnout její případnou novelizaci. Zpráva v této podobě byla zpracovávána poprvé za dobu existence samostatné České republiky a její osnova vychází z Bezpečnostní strategie ČR.

Na tuto zprávu navazují Zpráva o zajištění obrany ČR, Zpráva o situaci v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti na území ČR v roce 2004 a Zpráva o stavu zajištění bezpečnosti ČR v oblasti ochrany před mimořádnými událostmi, které podrobněji hodnotí stav zajištění bezpečnosti v těchto hlavních oblastech bezpečnostní politiky České republiky.

Při vyhodnocení aktuálnosti a plnění Bezpečnostní strategie ČR byl důraz položen na kapitoly IV. Bezpečnostní prostředí (1. Role států a mezinárodních organizací a postavení ČR) a V. Strategie prosazování bezpečnostních zájmů ČR.

Od přijetí Bezpečnostní strategie ČR nejvíce ovlivnil politickou a bezpečnostní situaci České republiky její vstup do Evropské unie dne 1. května 2004.

Geopolitické postavení ČR, stejně jako hlavní trendy v bezpečnostním prostředí, se fakticky nezměnily.

Zpráva o zajištění obrany ČR má hodnotit ve dvouletých cyklech vývoj bezpečnostního prostředí a stav zajištění obrany ČR rezortem Ministerstva obrany, z hlediska požadavků vyplývajících z Vojenské strategie ČR, příslušných zákonů, spojeneckých závazků a obranné politiky ČR. Společně se souběžně zpracovávanou Zprávou o zajištění bezpečnosti ČR je nedílnou součástí plánování a vyhodnocování obrany ČR.

3.6. Zpravodajské služby

Zpravodajské služby plní v politickém systému nezastupitelné funkce, které nemohou být plněny jinými organizacemi. Pro úspěšné naplňování těchto funkcí mají zvláštní pravomoci. Zpravodajské služby musí být schopny na základě získaných informací své analýzy, dedukce a hypotézy verifikovat a zpracovávat do objektivních a věrohodných podkladů. Primárním úkolem zpravodajských služeb je vědět nebo poznat a zvláště v předstihu upozorňovat na možné bezpečnostní hrozby a z nich vyplývající rizika.

V souladu s diskuzí zpravodajské komunity, vlády, parlamentu, bezpečnostních odborníků, ale i s ohledem na bezpečnostní zájmy ČR, současný společenský vývoj, potřebu legislativních změn a rovněž s ohledem na nové celosvětové bezpečnostní hrozby a rizika je potřebné analyzovat účelnost a efektivitu zpravodajského systému.

Zpravodajský systém je součástí bezpečnostního systému ČR. Případná reforma je součástí koncepce bezpečnostního systému ČR, tzn. musí jí předcházet přijetí zákona o vnitřní bezpečnosti, který by komplexně vymezil působnost všech ozbrojených bezpečnostních sborů a sil ČR, tzn. kompetenční zákon pro oblast bezpečnosti ČR.

Politická reprezentace si musí ujasnit **účel a smysl existence zpravodajských služeb** a konsenzuálně **politicky definovat základní bezpečnostní zájmy státu**, na které se zpravodajské služby ve své činnosti mají zaměřit. Pokud se tak nestane, je od vlády, případně jednotlivých vládních činitelů, těžké očekávat, že budou zpravodajské služby odpovídajícím

způsobem úkolovat, výsledky jejich práce vyhodnocovat a používat je k průběžnému zpřesňování obranné a bezpečnostní politiky. Cílem je dosáhnout společenské i politické shody o základních bezpečnostních zájmech státu a z nich vyplývající návrhy na systémovou a efektivní reformu zpravodajských služeb. Reforma nesmí ani dočasně snížit jejich činnost.

Jedním z nejzávažnějších problémů je kontrola zpravodajských služeb, na kterou je nutno pohlížet jako na systém institucí, funkcí a pravidel. Pouze vyvážený a vzájemně se doplňující systém kontrolních orgánů může zajistit skutečně kvalitní řízení a dohled nad těmito službami. [6]

4. Zobecnění poznatků

1. I když se pozornost k bezpečnosti a obraně po 11. září 2001 a po rusko-gruzínském konfliktu výrazně zlepšila, má zatím velmi často charakter improvizace založené na vnějším ohrožení a porozumění aktérů potřebných okamžitých rozhodnutí. Většina toho však není koncepčně a legislativně zakotvena, v mnohém při kritické reflexi neobstojí.

2. Bezpečnosti musí být věnována pozornost odpovědných institucí státu, zejména vlády, kompetentních výborů Parlamentu ČR i dalších institucí. Vyžaduje širší diskuzi nejen současného stavu, ale především dalšího vývoje, směřování a úkolů, které má plnit. Základním krokem k nápravě je novelizace Bezpečnostní strategie České republiky. Zatím se diskurz zaměřuje na nejaktuálnější problémy, v posledním období především na dislokaci radiolokátoru americké protiraketové obrany a příčiny a důsledky rusko-gruzínského konfliktu, které postoje jak představitelů státu, tak občanskou společnost štěpí. Příčinou je rozdílné chápání tzv. světové či mezinárodní souvislosti a dvojí standardy hodnocení bezpečnostních hrozeb, skutečných konfliktů a jejich důsledků, jak se to např. projevilo v případě osamostatnění Kosova, Abcházie a Jižní Osetie.

3. Obtíže, se kterými se musí bezpečnost a obrana země potýkat, vyplývají z toho, že převážně nebyla vyvozena odpovědnost za některá viditelně a nepochopitelně špatná i extrémně nákladná rozhodnutí v častých neefektivních reorganizacích, při nákupu zbraňových systémů, modernizačních programů a investicích do infrastruktury. To se odrazilo i v rozhodovacích procesech o rozpočtech ministerstev zahraničních věcí, vnitra a zvláště obrany.

4. Poslanecká sněmovna vážněji diskutovala o stavu a směřování bezpečnosti a obrany země a vývoje ozbrojených sil jen v případě nadzvukových letounů Gripen a transportérů Steyer, tzv. Kubiceho aféry a rozmístění radiolokátoru americké protiraketové obrany. V posledním období to byly zvláště okolnosti a důsledky rusko-gruzínského konfliktu. Projevila se přitom malá připravenost rezortů na veřejnou diskuzi o strategických rozhodnutích a modernizačních záměrech, i malá kompetence poslanců kriticky zkoumat bezpečnostní otázky, a to bez ohledu na to, kolik desítek miliard rezorty každoročně stojí daňového poplatníka.

5. Budoucí vývoj bezpečnosti a obrany je v současné obtížné politické situaci limitován nízkým politickým konsenzem relevantních politických stran o jejich cílech. Není proto zaručena stabilita jejich směřování a představy cílového stavu, a to dostatečně nezávisle na střídání vládních koalic. Současný stav je nejen neúspěchem vedení rezortů, ale širší garnitury politiků ve vládních i opozičních parlamentních pozicích. Příkladem mohou být diskuze a obviňování v souvislosti s dislokací radiolokátoru americké protiraketové obrany na našem území.

6. Rezorty nejsou dlouhodobě nuceny ke zpětné analýze svého hospodaření a výdajů, ani k racionalitě jejich vynaložení vzhledem k plnění konkrétních i dlouhodobých úkolů a cílů. To

je i jednou z příčin, proč zákonodárci nejsou ochotni vynakládat na bezpečnost a obranu prostředky v dříve přislíbené výši. Tlak na úspory financí má spíše charakter vnějšího omezování výdajů, často bez ohledu na důsledky, a zejména předchozí rozsáhlé investice v uplynulých letech. Odráží se to i v personální oblasti, ve fluktuaci zkušených vojenských profesionálů, policistů, celníků a dalších odborníků v oblasti bezpečnosti, kteří z bezpečnostních složek odcházejí často v nejproduktivnějším věku, což má vliv na výkon pracovně profesionálních rolí profesionálů, kteří na jejich místa nastupují.

7. Teoretická východiska odrážející charakter vedení soudobých válek a ozbrojených konfliktů, analýza bezpečnostních hrozeb a z nich vyplývajících rizik a stav našich ozbrojených sil, policejních sborů, zpravodajských služeb, komplexního záchranného systému a dlouhodobě signalizují potřebu neřešit přestavby, transformace, reformy a jiné racionalizace v rámci jednotlivých subsystémů, ale jako **komplexní systém bezpečnosti obrany republiky**. Zároveň s tím je nutné i novelizovat příslušnou legislativu.

5. Navrhovaná struktura strategických dokumentů ČR v oblasti bezpečnosti

Vzhledem ke konkrétní situaci by pravděpodobně stačilo, kdyby struktura strategických dokumentů byla následující:

- **Bezpečnostní strategie ČR** – Vychází z evropské bezpečnostní strategie 2008, ze strategie NATO 1999 a zvláště z připravované doktríny alianční bezpečnosti, z dosavadních bezpečnostních strategií, je založena na dlouhodobých vizích a novelizována v souladu s programovým prohlášením vlády. Je konzultována s prezidentem schvalována parlamentem.
- **Programové prohlášení vlády ČR** – Vychází se z toho, že je produktem volebního programu politické strany nebo koalice politických stran, které vycházejí jak z aktuální situace, tak z dlouhodobých programů založených na stranických vizích.
- **Obranná strategie ČR.**
- **Dlouhodobé vize jednotlivých rezortů.**
- **Strategie rezortů.**
- **Dílčí strategie a koncepce rezortů** – např. Vojenská strategie ČR, Vojenská doktrína AČR, strategie boje proti terorismu, organizovanému zločinu a korupci, strategie řízené migrace apod.).
- **Zpráva o zajištění stavu bezpečnosti.**
- **Zpráva o zajištění stavu obrany** – zprávy se předkládají v určených termínech vládě.

Objevuje se legitimní a diskuzní námitka doporučující posoudit, zda by se skutečně mělo jednat o dlouhodobé vize jednotlivých rezortů, či zda není přesnější usilovat o vznik dlouhodobých výhledů. Smysl je zřejmý – vize v tomto smyslu vytvářejí organizace, které jsou samy sobě autoritou a ve vizi si stanovují především smysl či poslání a základní zaměření své činnosti. Tuto funkci ale plní podle oponentního názoru v našem oboru zájmu v podstatě Bezpečnostní a Vojenská strategie ČR (viz např. Dlouhodobá vize rezortu MO, která je svým obsahem, formou i použitým jazykem velmi blízká Vojenské strategii ČR; nových informací proti Vojenské strategii ČR příliš neposkytuje a k zásadním návrhům budoucích řešení se nevyjadřuje – pro

uživatele velkým přínosem není). Dlouhodobé výhledy by ale naopak měly vyjadřovat konkrétní reálný záměr rezortů, jakými opatřeními hodlají vůli autority (vlády) naplnit.

Dlouhodobá vize rezortu ministerstva obrany je přesto v tvorbě strategických dokumentů pokrokem. Je dvacetiletým výhledem rezortu obrany do budoucnosti. Role zpracovatelů vize nebyla jednoduchá. Vycházeli z příslušných zákonů a strategických dokumentů České republiky v oblasti bezpečnosti a obrany, ze Souhrnné politické směrnice NATO a Dlouhodobé vize rozvoje evropských obranných schopností.

Strategie Severoatlantické aliance byla však přijata v roce 1999 a na příštím summitu v dubnu příštího roku nebude přijata nová, i když Aliance bude slavit 60. výročí založení. Z úvodního textu není ani patrné, na jaké naše strategické dokumenty se vize odvolává. Bezpečnostní strategie České republiky je již pět let stará a měla být novelizována již před třemi lety. Vize jen zčásti reaguje na strategické bezpečnostní a obranné dokumenty Evropské unie. Dominovala Národní bezpečnostní strategie Spojených států z roku 2002 jako reakce na 11. září 2001, se svou preventivní strategií preemptivního charakteru. Základní otázkou je, jak se k ní postaví nová americká administrativa Baracka Obamy. Na možné korektury strategie bude mít jistě vliv probíhající finanční krize a ekonomická recese.

Autoři při zpracování textu proto postupovali uvážlivě, obezřetně až opatrně, je patrná názorová setrvalost až konzervatismus přijatých tezí. Jejich analýza bezpečnostního prostředí nepředpokládá vznik globálního vojenského útoku, ale značný a rostoucí vliv aktérů mezinárodního terorismu. I když je jistě správný předpoklad, že další vývoj může prohloubit nestabilitu, a to zvláště pro nerovnoměrný demografický vývoj, devastaci životního prostředí, problémy v zajištění informační, energetické, surovinové a potravinové bezpečnosti a další negativní faktory. To může vést ke vzniku dalších tzv. „zhroutených států“ s příslušnými důsledky. Problémy může pomoci řešit rozvoj vědy a technologií, ale možná jen zčásti, navíc vědecké a technologické poznatky mohou být dále zneužity v násilných konfliktech.

Z analytických poznatků autoři vyvozují nutnost boje proti mezinárodnímu terorismu. Jako součást nasazení vojsk do mezinárodních misí považují stále rostoucí nutnost *dlouhodobé postkonfliktní rekonstrukce*. Rozsah naší účasti v misích je závislá na našich politických ambicích. Zatím je patrné zvyšování podílu nasazovaných vojsk až na hranice našich kapacitních možností. Tím spíš je správný požadavek zajistit čtyřnásobnou rotaci u bojových jednotek a dvojnásobnou u ostatních. Nemluvě o tom, že je možné nasazovat vojska do velikosti brigády. To si nutně vyžádá i restrukturalizaci rezortu vedoucí k posílení početního stavu bojových jednotek a logickou redukci personálu správy a velení i nebojových součástí rezortu.

Operační prostředí se autoři snaží posuzovat komplexně, uvědomují si, že v moderních konfliktech nelze dostatečně rozlišit frontu od zázemí, není lehké identifikovat protivníka, konflikty mají asymetrický charakter, což vyžaduje interoperabilitu a kompatibilitu i schopnost velet vojáků z jakéhokoliv místa. Naše jednotky vždy budou působit v rámci aliančních sil a v národních silách se bude prohlubovat specializace. Jednotky musí být připraveny na rychlé operace se stále širším použitím neletálních zbraní a s následnou dlouhodobou rekonstrukcí v zemích, kde operace probíhaly.

Rezort obrany deklaruje, že kompetentní a motivovaní lidé jsou a v budoucnosti budou nejcennější hodnotou. Předpokládá, že vzhledem k dlouhodobým trendům demografického vývoje u nás se lidský potenciál v následujících dvaceti letech nebude lišit od současného. Z toho vyvozuje, že bude dostatečný počet zájemců pro obměnu personálu rezortu; problémem může být jen horší fyzický a zdravotní stav mladé generace. To se může stát brzy iluzí. Dojde-li k úspěšnému ekonomickému a společenskému rozvoji, mladí lidé budou spatřovat

svou budoucnost v jiných oborech, než je služba v ozbrojených silách. Budou-li naopak pokračovat konflikty a nasazení v mezinárodních silách doprovázené ztrátami na životech a zdraví, může se profesionální vojenská služba stát těžko čímkoliv kompenzovatelným rizikem. Rezort obrany s těmito reálnými potencialitami ve vizi nepočítá.

V závěrečné části o budoucnosti rozvoji rezortu chce vedení Ministerstva obrany začlenit systém obrany státu do celkového systému bezpečnosti, který však zužuje v tomto textu na spolupráci s integrovaným záchranným systémem a Policí ČR. Nezabývá se tedy problematikou komplexního systému bezpečnosti a jeho řízením, ani nepožaduje jako základní předpoklad optimálního fungování tohoto systému a systému obrany v něm pravidelně novelizovanou Bezpečnostní strategii ČR. To by bylo třeba a možné napravit v následné praktické činnosti.

Text byl zpracován v rámci výzkumného úkolu MSM 0021620841.

Poznámky k textu:

- [1] Potůček, M. a kol. *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada, 2007, s. 360.
- [2] Pernica, B. Poznámky k diskuzi o strategických dokumentech [pracovní text], 25. 5. 2008.
- [3] *Bezpečnostní politika České republiky*. Ústav mezinárodních vztahů Praha 1996.
- [4] Citováno podle *Příručky NATO: Vydání k 50. výročí*. Brusel: Informační a tisková kancelář NATO, 1999, str. 455-456.
- [5] Strategická koncepce Aliance. *Příručka NATO: Vydání k 50. výročí*. Brusel: Informační a tisková kancelář NATO, 1999, str. 459-480.
- [6] Subkapitola 3. 6. byla zpracována s využitím pracovní studie Petra Ibla *Zpravodajský systém ČR*.

Literatura:

- IBL, P. *Zpravodajský systém ČR* [pracovní studie], Praha 2008.
- JANDA, J. a kol. *Bezpečnostní politika České republiky*. Praha: ÚZV, 1996.
- POTŮČEK, M., PURKRÁBEK, M., VAVROUŠEK, J. a kol. *Zrod teorie veřejné politiky v ČR*. Praha: UK FSV ISS, 1994.
- POTŮČEK, M. a kol. *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada, 2007, s. 360.
- RAŠEK, A. a kol. *Polistopadový vývoj armády a bezpečnostní politiky ve vztahu k EU*. Praha: UK FSV CESES, 2004.
- ZEMAN, P. (ed.) *Česká bezpečnostní terminologie*. Brno: ÚSS VA, 2003.
- O budoucnosti armády rozhodnou politici – Názory odborníků z bezpečnostní komunity. In RAŠEK, A. a kol. *Polistopadový vývoj armády a bezpečnostní politiky České republiky ve vztahu k Evropské unii* [studijní text], Praha: UK FSV CESES, 2004, str. 126-132.
- Aktualizovaná koncepce boje proti organizovanému zločinu*, 2007.
- Bezpečnostní strategie 1999*. Praha: AVIS pro MZV, 1999.
- Bezpečnostní strategie 2001*. Praha: ÚZV pro MZV, 2001.
- Bezpečnostní strategie 2003*. Praha: ÚZV pro MZV, 2003.
- Bílá kniha o obraně*. Praha: Ministerstvo obrany, 1995.
- Dlouhodobá vize MO ČR: Ozbrojené síly pro výzvy 21. století*.
- Dlouhodobá vize rezortu Ministerstva obrany, příloha A reportu 20/2008*.
- Doktrína Armády České republiky 2008*.
- Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2006 s výhledem do roku 2015*.
- Národní strategie boje proti terorismu aktualizovaná pro léta 2007-2009*.
- Národní strategie vyzbrojování 2004*.
- Programové prohlášení vlády 2006*.
- Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011*.
- Střednědobá koncepce rezortní politiky MV ČR na léta 2002-2005*.
- Vojenská strategie České republiky 2008*.
- Zpráva o stavu zajištění obrany 2006*.
- Zpráva vládního zmocněnce o reformě ozbrojených sil, 2001*.
- Zpráva o zajištění bezpečnosti České republiky 2006*.