

K aktualizaci Bezpečnostní strategie České republiky 2011

(Inspirativní hodnota názorů bezpečnostní komunity pro tvorbu bezpečnostních strategií)

**NÁZORY
POLEMIKA**

Ministerstvo zahraničních věcí uvedlo na svých stránkách novou Bezpečnostní strategii České republiky těmito slovy:

Vláda ČR dne 8. září 2011 schválila novou Bezpečnostní strategii České republiky. Ministerstvo zahraničních věcí ČR bylo koordinátorem mezirezortních příprav dokumentu, na nichž se podílela celá řada orgánů státní správy. Návrh textu byl projednán s příslušnými výbory Parlamentu ČR a prodiskutován s odbornou veřejností. Vláda se ve svém programovém prohlášení ze srpna 2010 zavázala aktualizovat Bezpečnostní strategii České republiky z roku 2003 zejména v návaznosti na schválení nové Strategické koncepce NATO a s ohledem na celkový vývoj mezinárodní situace. Nová Bezpečnostní strategie České republiky zohledňuje a popisuje proměny bezpečnostního prostředí od roku 2003, včetně klíčových hrozeb v euroatlantickém prostoru. Její ambicí je zajistit systémový a koordinovaný rámec prosazování bezpečnostních zájmů ČR – ve srovnání s Bezpečnostní strategií z roku 2003 klade větší důraz na provázání jednotlivých národních, bilaterálních i multilaterálních nástrojů při prosazování bezpečnostních zájmů ČR. [1]

Kdo sledoval tvorbu bezpečnostních strategií, nemohl si nevšimnout, že se paralelně hovořilo o novelizaci, aktualizaci i nové bezpečnostní strategii. Také v tomto úvodu se hovoří o aktualizaci i nové strategii. A pokud jde o provázání s ostatními dokumenty, nemělo by to směřovat k tomu, aby všichni uměli a dělali všechno, aby jednotlivé subjekty ve svých rolích a funkcích splývaly. To by bylo v rozporu s přirozeným vývojem v jednotlivých odborně profilovaných oborech ke specializaci. Specializované, a tím i mnohem výkonnější subjekty lze lépe řídit a koordinovat, a to jak ve fázi jejich výstavby, rozvoje a přípravy, tak i v etapě jejich použití, resp. nasazení. Měly by však být vzájemně informované o činnosti ostatních a mít přehled o celku.

Pro bezpečnostní komunitu je důležité, že návrh Bezpečnostní strategie České republiky 2011 (díle BS) byl zpracován i za participace odborné veřejnosti, tj. včetně bezpečnostní komunity. Koordinátorem participace byl především Institut CEVRO a na participaci se podílelo i Středisko bezpečnostní politiky Centra pro sociální a ekonomické strategie Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy (dále SBP). Stojí proto za výzkumný pokus porovnat názory bezpečnostní komunity se zněním dokumentu.

Mezi vojenskými experty a členy bezpečnostní komunity, účastnících se aktivit zmíněných institucí, převládalo mínění, jak to vyjádřil jeden z nich, že přes zvýšený zájem o vnitřní bezpečnostní problematiku míra identifikace se závazky vyplývajícími z našeho členství v NATO a EU s léty spíše klesá. Vědomí, že jsme obklopeni jistým bezpečnostním valem spojenců NATO, a faktu, že ČR byla zatím ušetřena významnějších projevů terorismu, extremismu, kybernetických útoků, energetických omezení nebo problémů spojených s imigrací, snížilo naši ostražitost vůči hrozbám, které jsou

povětšinou považovány za něco abstraktního, vzdáleného, a tím méně urgentního. Je poté přirozené, že jsme denně svědky dichotomie v přístupu k bezpečnostním otázkám, která se projevuje v protichůdných snahách a tendencích. Poté cosi podobného, co se stalo na severu Čech, většinu společnosti včetně politické scény zaskočí.

Kvalifikovaná odborná i veřejná diskuze o bezpečnostní politice ČR a jejích prioritách skutečně chyběla. V této souvislosti by stála za úvahu myšlenka určité „institucionalizace“ bezpečnostní komunity v ČR. Jedním z prvních pokusů o takový průnik existujících subjektů byla společná iniciativa několika expertních skupin, jinak obvykle nazývaných think tanků k novému strategickému konceptu NATO. Pro analýzu zásadních dokumentů mezinárodních organizací, pro přípravu vlastních dokumentů bezpečnostní politiky, pro koordinaci a usměrňování její implementace, ale i pro průběžnou diskuzi o nových trendech a hrozbách, by stálo za to provést inventuru všech relevantních hráčů pro takovou diskuzi a vytvořit reprezentativní „super think tank“, který by mohl fungovat jako poradní orgán vlády a Bezpečnostní rady státu. S využitím médií a vhodně prezentovaných debat kvalifikovaných odborníků by se pak bezpečnostní otázky mohly dostávat do povědomí širší veřejnosti stejně jako je tomu v daleko větší míře v případě otázek ekonomických a sociálních. Zatím se podobné iniciativy a pokusy odehrávaly jen ad hoc.

Podle názoru některých odborníků státní správy aktivně se účastnících na tvorbě vojenských a bezpečnostních dokumentů nechybějí „techničtí“ odborníci, tzn. příslušní profesionálové, [2] těch státní správa ani více nepotřebuje, ale potřebuje odborníky schopné organizovat přípravu a zpracování takovýchto strategických dokumentů projektovým způsobem od sestavení týmů pro jednotlivé etapy práce až po uplatnění strategie při řízení státní správy. Struktura přípravy takových dokumentů by měla vypadat následovně:

1. *Počáteční fáze* – informační kampaň, zahájení a řízení diskuze o cílech dokumentu, konsolidace výstupů diskuze, návrh obsahu a rozsahu dokumentu.
2. *Fáze zpracování dokumentu* – zpracování prvotního návrhu dokumentu, organizace a řízení připomínkového řízení a diskuze odborné veřejnost, zpracování připomínek a finalizace konečného znění dokumentu.
3. *Schválení a vydání dokumentu* a předání věcně dotčeným rezortům státní správy k realizaci, kontrola realizace – zpětná vazba pro hodnocení účelnosti dokumentu pro stát a efektivnosti jeho plnění v rezortech).

Za současné situace ve státní správě ČR se jedná spíše o sci-fi.

V tomto textu se porovnání s BS zejména týká názorů bezpečnostní komunity, jak byly prezentovány na aktivitách CEVRO a SBP, z nichž tento text čerpá. Nelze přehlédnout potřebu srovnat i obsah této BS s BS 2003. Odlišnosti nejsou významné, spíše formální, jsou dány interpretací obsahu používaných pojmů v bezpečnosti.

Pavel Štalmach v pracovní studii uvádí: „Aby se jakákoliv Bezpečnostní strategie ČR mohla stát skutečně základním řídicím dokumentem v zajišťování bezpečnosti ČR, musela by formulovat nějaké konkrétní cíle pro oblast praktického zajišťování bezpečnosti České republiky, které by měly naplňovat osoby pověřené státem zajišťováním bezpečnosti (bezpečnostní management státu) a nést za toto naplňování reálnou manažerskou odpovědnost.“ [3] Z tohoto hlediska BS spíše představuje proklamativní dokument bezpečnostní politiky. Názor proto jistě stojí za diskuzi.

Příslušníci bezpečnostní komunity se na prvním místě domnívali, že pokud jde o cíle aktualizované bezpečnostní strategie, měla by podpořit komplexní přístup k zajišťování bezpečnosti, pomoci odstranit bariéry mezi tradičně vymezenými dílčími oblastmi bezpečnostní politiky, poskytnout rámec pro budoucí alokaci zdrojů na bezpečnostní politiku a navrhnout optimalizaci bezpečnostního systému ČR, pokud bude v BS identifikována potřeba takové změny. Je třeba konstatovat, že BS na všechny tyto podněty reagovala.

BS by měla vymezit nástroje a prostředky bezpečnostní politiky ČR ve vztahu k identifikovaným zájmům, hrozbám a dopadům hrozeb (propojit bezpečnostní zájmy, hrozby, hodnocení dopadů hrozeb a nástroje bezpečnostní politiky do logického řetězce), poskytnout domácí veřejnosti a zahraničním partnerům jasnou představu o českých bezpečnostních zájmech a prioritách české bezpečnostní politiky jako nástroji komunikace s veřejností a zadání pro působení ČR v klíčových mezinárodních organizacích, především EU a NATO, ale i OSN a OBSE.

Konkrétní určení zdrojů, zvláště finančních, na jednotlivé prvky bezpečnostní politiky je nemožné, ale lze postupovat obecněji – BS by obsahovala pouze popis procedury, jakým bude v budoucnu o alokaci zdrojů rozhodováno a jak budou mezirezortně vyhodnocovány zdrojové potřeby bezpečnostní politiky.

Jedním z akceptovatelných návrhů je zajistit propojení s dalšími existujícími a připravovanými českými bezpečnostními dokumenty, případně určit hierarchii bezpečnostních dokumentů a definovat způsob a periodicitu jejich aktualizace v budoucnosti. Logickým nárokem na BS je zajistit propojení s klíčovými dokumenty bezpečnostních organizací, kterých je ČR členem, především s novou Strategickou koncepcí NATO a evropskou bezpečnostní strategií Evropské unie, případně Lisabonskou smlouvou.

V posledních letech se výrazně prohlubuje regionalizace bezpečnosti. Při tvorbě nové BS by bylo dobré inspirovat se návrhem evropského modelu bezpečnosti z doby španělského předsednictví v Radě EU, který obsahuje komplexní a pro ČR relevantní výčet hrozeb. Dalším možným inspiračním zdrojem je dokument ke konceptu Human Security, vytvořený pod vedením Javiera Solany na London's School of Economics.

Všechny tři dosavadní bezpečnostní strategie ČR se shodují v tom, že funkcí bezpečnostní politiky je usměrňovat ochranu a obranu demokratických základů státu a zajišťovat vnitřní bezpečnost a vnitřní pořádek. [4] Dále se shodují, že tento proces se uskutečňuje prostřednictvím bezpečnostního systému. BS měla být „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 zajistit podmínky pro mírový vývoj a hospodářskou prosperitu ČR a zabezpečení jejích obyvatel před vnějšími a vnitřními hrozbami a riziky.

Další text po tomto úvodu by měl být logicky členěn v souladu s obsahem BS, který je následující:

- I. Úvod
- II. Východiska bezpečnostní politiky České republiky
- III. Bezpečnostní zájmy České republiky
- IV. Bezpečnostní prostředí (Strategický kontext, Nejvýznamnější trendy a faktory, Bezpečnostní hrozby)
- V. Strategie prosazování bezpečnostních zájmů České republiky (Kolektivní rozměr zajištění obrany a bezpečnosti, Strategie prevence a potlačování bezpečnostních

hrozeb, Ekonomický rámec zajištění bezpečnostních zájmů, Institucionální rámec zajištění bezpečnosti, Bezpečnostní systém České republiky).

Nejzávažnější poznatky SBP a Institutu CEVRO

Nejdříve se zabýváme nejobecnějšími poznatky. Poznatkový potenciál o tvorbě a obsahu bezpečnostních strategií České republiky rozšířily v rámci participace bezpečnostní komunity v únoru 2011 seminář Institutu CEVRO a interní workshop SBP.

Poznatky workshopu SBP pod názvem **Východiska přípravy aktualizace Bezpečnostní strategie ČR** již byly převážně publikovány. [5, 6] Jeho účastníci se výrazněji soustředili na metodologické problémy tvorby BS. V centru pozornosti byly předpoklady kvalitního zpracování BS. Handicap podle některých účastníků workshopu spočíval ve faktu, že tvorba bezpečnostní strategie vyžaduje jistou klidnější atmosféru, ne ji tvořit v situaci, v níž probíhají za značného sociálního napětí závažné a jen zčásti připravené reformy sociální péče, zdravotnictví, důchodového systému ad. Ty se dotýkaly i státního aparátu včetně policie, armády, diplomacie ad., který byl tvůrcem a má být realizátorem reformy a má zajistit jejich bezpečný průběh. Tento negativní předpoklad se také do jisté míry potvrdil, schválení BS bylo vzhledem k vážné vnitropolitické situaci nejen mimo zájem médií, a tudíž i veřejnosti, ale i samotné bezpečnostní komunity.

Jistým problémem byla i koordinace činnosti mezi hlavními zpracovateli a budoucími realizátory BS, tj. Ministerstvem zahraničních věcí (MZV), Ministerstvem obrany (MO) a Ministerstvem vnitra (MV). Vzhledem k tomu, že garantem tvorby BS bylo především MZV, existovalo jisté nebezpečí, že stejně jako v minulosti u předcházejících třech bezpečnostních strategií převládá jeho pohled. A to i přesto, že krátce před zahájením prací na BS začalo MO pracovat na Bílé knize o obraně České republiky (dále BK) a MZV na Koncepci zahraniční politiky (KZP); oba dokumenty na druhé straně však posloužily jako jistý zdroj poznatků pro BS a pro vzájemnou koordinaci a sjednocení pohledu na mnoho společných problémů, zvláště pokud šlo o bezpečnostní prostředí. Je však pravdou, že z metodického hlediska měla BS tvorbě BK a KZP předcházet.

Jako nedostatek se znovu zčásti potvrdilo, že i nadále existuje jen málo hodnověrných a přesvědčivých bezpečnostních analýz ve formě monografií, zvláště pokud jde o hloubku jejich zpracování. Obecnou tendencí je právě v univerzální rovině opakovat výčty bezpečnostních hrozeb a z nich vyplývajících rizik, jak jsou definovány v bezpečnostních dokumentech zvláště Aliance a Evropské unie. To naše poznání a zvláště přijímání adekvátních opatření příliš neobohacuje a tím méně inspiruje. Jednou z příčin je také nepřilíhající rozsáhlá vědeckovýzkumná základně v této oblasti. Významným limitujícím faktorem je rovněž nedostatečné ocenění výsledků činnosti v oblasti bezpečnosti. Např. sice dále existuje cena Jaroslava Jandy, ale již několik let nebyla udělena. [7]

K prohloubení poznatků o tvorbě bezpečnostní strategie ČR výrazně přispěl seminář Institutu CEVRO pod názvem **Aktualizace bezpečnostní strategie ČR: Zapojení bezpečnostní komunity do tvorby české bezpečnostní politiky**. [8] Poznatky jsou tu shrnuty do jisté míry jako tematicky uspořádaný záznam z diskuze bez uvedení autorů výroků.

Tyto poznatky mají metodologickou, analytickou, racionalizační a sociotechnickou hodnotu. Pro potřebu této studie jsou využity vzhledem k jejich rozsahu jen selektivně, často v jiné struktuře a upravené. Jejich význam není jen ve vztahu k tvorbě BS, ale mají obecnější hodnotu, jsou využitelné k rozvoji bezpečnostní politiky a k přemýšlení o ní.

Mezi základní metodologické a politické problémy spojené s tvorbou bezpečnostních strategií patřilo zejména rozhodnutí, zda by vzhledem k významným změnám bezpečnostního prostředí od roku 2003 a absence systematické a kompetentní expertní bezpečnostně politické diskuze spíše než jen „aktualizace BS“ neměla být vytvořena strategie zcela nová. To by podle CEVRO poskytlo příležitost takovou diskuzi otevřít. Tzn. řešit dilema obecnost versus konkrétnost; určit adresáty BS, tj. komu je primárně určena (státní správě, bezpečnostním expertům, veřejnosti, zahraničním partnerům ad.); oddělit či spojit identifikaci hrozeb od hodnocení jejich dopadů; určit mechanismy a procedury pro budoucí tvorbu bezpečnostní politiky (hodnocení dopadů hrozeb a výběr nástrojů), nebo přímo uvést konkrétní opatření; rozhodnout má-li BS obsahovat zadání pouze pro státní správu, nebo pro celou společnost, a zda zapojit nestátní aktéry (nevládní organizace, firmy ad.) do zajišťování bezpečnosti. Mělo se i vyřešit, zda má BS být základním dokumentem bezpečnostní politiky státu, tedy deklarovat jaký praktický význam pro tvorbu bezpečnostní politiky a jejích nástrojů má tento dokument mít, jak je závazný pro vládu včetně vlád budoucích, jaké je jeho postavení v hierarchii dokumentů a jaký je vztah bezpečnostní politiky a BS, či zda jde o totéž.

Bez vyřešení otázek, uvedených v předcházejících dvou odstavcích, by opět podle názoru některých odborníků vystupujících na seminářích CEVRO nemělo vůbec cenu práci na strategii začínat. [9] Jsou to nároky vysoké, možná maximalistické. Zpracovatelé volili spíše formu aktualizace a novelizace BS, tzn., že deklarované poznatky by měly být prosazovány v dalším období prací na BS.

Pokud jde o periodicitu a způsob aktualizace BS, podle některých diskutujících se mělo zvážit, zda by nová BS neměla být cíleně koncipována na delší časové období. Ideální se pro ně jevila desetiletá periodičita, i s ohledem na periodicitu strategických koncepcí NATO. Vzhledem k dosavadní nedodržené dvouleté periodicitě BS by podle jiné části diskutujících měla být platná minimálně na pět let. Dokument s dvouletou platností skutečnou strategií není. V případě platnosti BS pro delší časový horizont by měly být zpracovávány průběžné hodnotící zprávy o plnění BS, případně pravidelná hodnocení bezpečnostního prostředí a aktuálních hrozeb, například s jednoletou periodicitou. Nakonec bylo rozhodnuto vracet se zásadněji k BS v pětiletých periodách.

Při realizaci BS by bylo vhodné s ohledem na velikost, význam a schopnosti ČR se držel pětiletého schématu, ve struktuře:

- **Rok – 1: kontrola** plnění cílů roku – 2: koordinace překlápění roku 1 (příští rok) z cílově orientovaných programů do konkrétních (finančně a věcně zajištěných) akcí a naplánování jejich realizace v zainteresovaných rezortech (zamíni, finance, obrana, vnitra, průmysl, zdravotnictví, vnitřní rozvoj, doprava); aktualizace výhledového plánu na léta 2 až 4;
- **rok 1:** realizace akcí naplánovaných v roce – 1, příprava aktualizace výhledového plánu na léta 2 až 4 (až se rok 1 stane rokem – 1);
- **roky 2 až 4 (budoucnost):** průběžné vyhodnocování potenciálních rizik a aktualizace případných hrozeb, analýza aktuálnosti národních zájmů a jejich shody s národními cíli, zajišťování zdrojů.

I v tomto případě se jedná o postup, který by měl být diskutován.

Při řešení vztahu BS k dalším bezpečnostním dokumentům se ukázalo potřebné zajistit shodu v charakteristice a analýze mezinárodního prostředí a důležitých trendů ve světové a evropské bezpečnosti ve všech paralelně zpracovávaných bezpečnostních dokumentech. Z nové Strategické koncepce NATO tedy akceptovat vývoj od klasické bezpečnosti k ochraně území a obyvatelstva. Bezpečnost primárně vnímat optikou ochrany v souladu s koncepcí tzv. lidské bezpečnosti (human security) a bezpečnosti území (security areas). Perspektiva ochrany umožňuje lépe propojit různé typy hrozeb, tj. vyřešit vztah BS k rezortním bezpečnostním strategiím, např. Koncepci ochrany obyvatelstva a připravovanou Koncepci environmentální bezpečnosti a již zpracovanou a přijatou Bílou knihu o obraně.

Překvapuje, že se dnes nikdo z bezpečnostního hlediska nezabývá v podstatě primární hrozbou, kterou je kolaps bankovního systému EU, a z něho plynoucí rizika pro ČR, tzn. scénáři, jak rizikům čelit a zmírnit dopady na obyvatelstvo ČR. Tato krize by zásadním způsobem ovlivnila možnosti ČR čelit vnějším i vnitřním vojenským i nevojenským hrozbám. BS s ničím takovým nepočítá. Měla by proto podle participantů CEVRO existovat i *Koncepce ekonomické a finanční bezpečnosti ČR*.

Velmi živá diskuze byla proto o tom, zda by BS 2011 měla obsahovat konkrétní bezpečnostní scénáře, jako jsou např. v nizozemské vojenské strategii, nebo zda by alespoň pravidelnou tvorbu a aktualizaci takových scénářů neměla požadovat. Postupně by se měl prosadit požadavek koordinované a centrálně řízené analýzy a povinností vytvářet scénáře pro reakce na rostoucí rizika po jednotlivých rezortech a institucích státní správy, plánovat a realizovat konkrétní opatření a hodnotit jejich účinnost.

Na druhé straně bylo zřejmé, že do veřejného dokumentu nelze včlenit katastrofické scénáře, jakým je např. rozpad NATO a EU, protože je nutné se vyhnout tzv. sebe-naplňujícím se proroctvím. Nejprve by totiž musela být zpracována témata scénářů, která by mohla být po zpracování do BS zařazena. Mělo by jít spíše o konkrétnější a pravděpodobnější problémy: příkladem může být lokální konflikt v pohraničí EU, zvýšená míra migrace, teroristický útok ap. To by v BS podle některých diskutujících být mohlo. Existují však zároveň názory, že scénáře jsou pro BS nevhodné, nepatří do ní a odpovědné orgány by si jimi zbytečně svazovaly ruce. Zpracovatelé také tento námět neakceptovali.

Objevily se i náměty, že by BS 2011 měla obsahovat hodnocení potenciálu NATO a EU. Byť s nimi počítáme jako s garanty naší bezpečnosti, u obou organizací jsou i z řady dokumentů, studií a komentářů patrné symptomy jisté vnitřní krize. ČR by v BS měla spíše jasně deklarovat, čím přispěje ke zvýšení jejich schopností včetně nevojenských. To by mělo praktický dopad na budování schopností národních. Pokud to neuděláme, dostaneme se do role černého pasažéra. Již před dokončením BS bylo ale zřejmé, že takové nároky na dokument jsou nereálné.

BS by měla podle diskutujících na aktivitách CEVRO věnovat velkou pozornost vymezení obranné funkce ozbrojených sil, vysílání jednotek (vojenských i nevojenských skupin) do zahraničních misí a zajištění vzdušného prostoru. Měla by obsahovat prováděcí ustanovení, tj. seznam konkrétních exekutivních i legislativních kroků, které po jejím přijetí budou následovat. A dále kvalifikovaný odhad objemu prostředků nutných na zajištění bezpečnosti ČR.

Nelze však v ní stanovit konkrétní podíly výdajů státního rozpočtu pro jednotlivé rozpočtové kapitoly. Bezpečnost je průřezové téma. BS se netýká jen MO a MV, ale

i dalších ústředních orgánů státní správy: SSHR, SÚJB ad. Kdyby to BS obsahovala, předjímala by neschopnost budoucích vlád rozhodovat o potřebě alokovat zdroje na bezpečnostní politiku. Stanovení konkrétních čísel by v současné situaci zakonzervovalo financování bezpečnostní politiky a podvázalo flexibilitu a schopnost reagovat. Alokaci zdrojů nelze v BS řešit. Řídí se standardními zákony, které BS nemůže měnit. Řešením proto je nezařazovat do BS žádná konkrétní čísla a podíly, ale vymezit obecný mechanismus, prostřednictvím kterého bude v budoucnosti docházet ke koordinaci mezi relevantními rezorty v alokaci zdrojů na bezpečnostní politiku. Ten existuje – jedná se o cílově orientované plánování, centrálně koordinované ministerstvem financí. I v tomto případě se jedná o názor, který by se měl stát tématem hlubší diskuze, stejně ta jako názor pokračující.

Způsob myšlení, které na jednu stranu klade cíle a zájmy a na druhé straně hledá prostředky, jak jich dosáhnout, je podle některých diskutujících zastaralý. Logika BS by měla být opačná – nikoli určená hrozbami, ale naopak kapacitami, které máme reálně k dispozici, a našimi hodnotami. Pokud vycházíme z hrozeb, zároveň hrozí automatické, mechanistické přejímání seznamů hrozeb definovaných například NATO či EU. To je bezcenné, protože úkolem je vytvořit národní BS. Měla by primárně vycházet z hodnocení dopadů hrozeb na české prostředí (institute, teritorium, obyvatelstvo, infrastrukturu).

Logicky se objevilo i jiné mínění, že budování bezpečnostních kapacit musí začít vymezením hrozeb, což nová BS akceptovala. Kapacity budujeme proto, abychom čelili hrozbám. Hrozby musí být v BS specifikovány. Řetězec **zájmy – hrozby – dopady hrozeb – nástroje bezpečnostní politiky** je logický a odpovídá nové Strategické koncepci NATO. Vycházet při vymezení cílů ze schopností není nesmyslné už s ohledem na ekonomickou a rozpočtovou krizi, kdy si stejně každý stát musí ujasnit, co je stát schopen financovat. Střetnutí těchto dvou principů bylo na konci roku 2011 i obsahem konfliktu mezi ministrem vnitra a policejním prezidentem.

Vyskytl se i krajně diskutabilní názor, že BS by měla být zpracována ve třech rovinách – národní, regionální a globální, velmi stručná a jasně napsaná a měla by se zabývat jen tím, co ČR může s ohledem na své kapacity ovlivnit. Kromě obecných soudů by v ní měla být konkrétní opatření. Mimo jiné by to posílilo srozumitelnost dokumentu pro širokou veřejnost, což by pomohlo systematictější posilovat odolnost společnosti vůči bezpečnostním hrozbám. Absolutní bezpečnost v obecně akceptované rizikové společnosti není možné zajistit, ale můžeme systematicky pracovat na posilování odolnosti společnosti. Tento aspekt by měl být v BS zdůrazněn. Tuto potřebu připomněly zkušenosti z likvidace následků zemětřesení v Japonsku i události na severu Čech a obecně sociální důsledky vládních reforem.

BS by podle některých názorů měla obsahovat popis „operačního“ řetězce **prevence – preempce – response – řešení následků, resp. předvídaní – předstížení akce či úderu – reakce či odezva – řešení následků**. Preempce ve srovnání s prevencí zahrnuje i nástroje a prostředky předstihující nástroje a prostředky protivnou stranou použité. Naplnilo by to dva účely: jasně by vymezilo a strukturovalo obsah bezpečnostní politiky v celém spektru činností a určilo, jak jsou jednotlivé nástroje provázány, respektive jakou škálu úkolů mají; vyslalo by veřejnosti jasný vzkaz, že absolutní bezpečnost nelze zajistit a musíme počítat s tím, že čas od času bude nějaká hrozba, např. teroristický útok, realizována. A i kdyby selhala prevence a preempce proti

potenciálnímu útočníkovi s použitím odpovídajících nástrojů a prostředků v příslušném prostoru a v reálném čase, má naše bezpečnostní politika a její bezpečnostní systém nástroje na řešení následných fází, tj. k odstranění následků. Přiznání, že musíme být připraveni na to, že občas bude nějaká hrozba realizována, přispěje ke zvyšování odolnosti společnosti.

BS by měla vyjasnit úlohu a postavení bezpečnostního výzkumu. A to nejen technického, ale i společensko-vědního. Úzce souvisí s potřebou kultivace bezpečnostní debaty, včetně zapojení politických stran. Je nutné opustit dělení do tradičních sfér vlivu a odpovědnosti jednotlivých rezortů a posunout se ke komplexnímu mezirezortnímu přístupu. Je zřejmé, že v této souvislosti proti koordinaci a účinnému centralismu nelze nic namítat, ale je nutné řešit problém specializace versus univerzality prvků bezpečnostního systému.

Velkou pozornost měla BS podle názorů reprezentantů bezpečnostní komunity věnovat i civilnímu řízení a demokratické kontrole bezpečnostního systému a jeho jednotlivých součástí. Navzdory formálním pravidlům je reálné fungování tohoto mechanismu v ČR stále nepřilíš uspokojivé.

I. Úvod

Pro SBP mezi základní problémy, předpoklady a východiska patřilo zvážit, zda BS nekoncepovat jako dokument určující priority a cíle bezpečnostní politiky ČR v dlouhodobějším horizontu, tedy do roku 2020. Její současný horizont je rok 2015, tedy střednědobý. Dále by podle názoru SBP BS měla svým obsahem přispět k tomu, aby naši zástupci ve světových a evropských organizacích mohli ovlivnit jejich politiku jak obecně, tak v náš prospěch.

Velmi důležitou částí bezpečnostní strategie by měla být vnitřní bezpečnost státu jako součást bezpečnosti EU v návaznosti na evropský model bezpečnosti, resp. pojetí území EU jako prostoru svobody, bezpečnosti a práva. BS by se měla promítnout do reálné podoby bezpečnostní politiky jako širšího procesu a jednotlivých složek bezpečnostního systému a měla by na tomto základě přispět k výraznému zlepšení civilního řízení a kontroly bezpečnostního systému a jeho jednotlivých hlavních součástí. BS strategie by měla definovat východiska pro optimalizaci bezpečnostního systému a pro vytváření systému komplexního řízení bezpečnosti v České republice.

Předseda vlády ČR Petr Nečas ve svém úvodním slovu v BS trochu diskutabilně napsal: Proč se v době míru vůbec věnovat bezpečnostním otázkám? Proč se raději nevěnovat stavbě nových domů, nemocnic, škol? Proto, že jak před více než čtyřiceti lety řekl britský labouristický státník Denis Healey, „snížíme-li prostředky na obranu natolik, že naše bezpečnost bude ohrožena, nebudeme mít žádné domy, žádné nemocnice, žádné školy. Budeme mít jen hořící trosky“.

Je samozřejmě vždy problémem, jaká je ještě přípustná hranice snižování rozpočtu na jednotlivé součásti bezpečnostního systému, což je současný problém ČR jako vlády rozpočtové odpovědnosti. Znamená to dokázat analyzovat bezpečnostní hrozby a z nich vyplývající rizika, vyhodnotit bezpečnostní potenciál spojenců a vynaložit na obranu a bezpečnost takové prostředky, které zároveň nepřekročí meze ekonomické bezpečnosti země.

II. Východiska bezpečnostní politiky České republiky

Při interpretaci a komentování BS se zaměřujeme jen na nejdůležitější pasáže, relevantní zvláště z hlediska diskutovaných témat v bezpečnostní komunitě.

BS se deklaruje jako základní dokument bezpečnostní politiky ČR, na který navazují dílčí strategie a koncepce. Základní hodnotový a právní rámec pro tvorbu a uplatňování BS představuje ústavní pořádek ČR, zejména Ústava ČR, Listina základních práv a svobod a ústavní zákon č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky, v platném znění. Nedílnou součástí právního rámce jsou zákony navazující na ústavní pořádek ČR a dále spojenecké a další mezinárodní závazky vycházející z členství ČR v Organizaci Severoatlantické smlouvy (NATO), Evropské unii (EU), Organizaci spojených národů (OSN) a Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE). Jejím cílem je zajistit systémový a koordinovaný rámec prosazování bezpečnostních zájmů ČR a přispět k efektivnímu využívání jednotlivých multilaterálních, bilaterálních i národních nástrojů a odpovídající alokaci personálních, materiálních a finančních zdrojů země pro tyto účely.

Úkolem vlády ČR (dále vláda), orgánů státní správy a orgánů všech územních samosprávných celků je v příslušném rozsahu zajišťovat bezpečnost obyvatel, obranu svrchovanosti a územní celistvosti země a zachování náležitostí demokratického právního státu. Institucionálním nástrojem pro dosažení těchto cílů je komplexní, funkční a dynamicky se rozvíjející bezpečnostní systém. Bezpečnost ČR je založena na principu zajištění bezpečnosti jednotlivce, ochrany jeho života, zdraví a majetku.

Ministerstvo zahraničních věcí jako garant BS do textu prosadilo významnou myšlenku: „Klíčový význam z hlediska zajištění bezpečnosti ČR má politická a hospodářská stabilita Evropské unie. Mimořádná otevřenost ekonomiky ČR ji vystavuje vlivům vnějšího prostředí, a to zejména v souvislosti s přístupem na trhy a zajištěním energetických zdrojů.“

Prvních jedenáct článků BS se tedy nijak nevymyká z pojetí podobných dokumentů ani ve srovnání s přecházejícími bezpečnostními strategiemi ČR. Je i v souladu s převažujícím míněním bezpečnostní komunity, jak se její představitelů vyslovili při nejruznějších příležitostech. Podobně je tomu, pokud jde o místo Evropské unie v evropské a světové bezpečnosti.

III. Bezpečnostní zájmy České republiky

Bezpečnostní zájmy ČR se v BS jako v minulosti dělí podle stupně důležitosti na životní, strategické a další významné. Životním zájmem je zajištění svrchované existence, územní celistvosti a politické nezávislosti ČR, zachování náležitostí demokratického právního státu včetně záruky a ochrany základních lidských práv a svobod obyvatel. Mezi strategické zájmy na první místa patří bezpečnost a stabilita v euroatlantickém prostoru, prevence a zvládání místních a regionálních konfliktů a zmírňování jejich následků, zachování globální stabilizační role a zvýšení efektivnosti OSN, posilování soudržnosti a efektivnosti NATO a EU a zachování funkční a věrohodné transatlantické vazby, naplňování strategického partnerství mezi NATO a EU, včetně posilování jejich spolupráce při komplementárním rozvíjení obranných a bezpečnostních schopností.

IV. Bezpečnostní prostředí

(Strategický kontext, Nejvýznamnější trendy a faktory, Bezpečnostní hrozby)

Čtvrtá část BS představuje analytické jádro dokumentu. SBP v diskuzi a následných textech předpokládalo, že analýza by měla zhodnotit předcházející bezpečnostní strategie, zvláště z roku 2003, stav jejich plnění, negativa i pozitiva, změn, k nimž v analyzovaném období došlo, tzn., jaký vliv měly předchozí BS na reálné fungování bezpečnostní politiky ČR a jednotlivých součástí bezpečnostního systému. V procesu přípravy Bezpečnostní strategie by měla být pozornost věnována co nejkonkrétnější analýze globálních geostrategických trendů a bezpečnostních hrozeb a z nich vyplývajících rizik. Analýza a prognóza bezpečnostní situace v procesu přípravy Bezpečnostní strategie musejí identifikovat nositele konkrétní hrozby a vyústit ve scénáře důsledků pro bezpečnostní politiku. Analýza musí více přihlížet k závažným aspektům ekonomické a energetické bezpečnosti státu a k dopadům klimatických změn a přírodních kalamit.

Diskuze o bezpečnostním prostředí, identifikaci hrozeb a hodnocení dopadů na semináři CEVRO zaznamenala trendy určující bezpečnostní prostředí v následujícím desetiletí: vznik nových důležitých bezpečnostních aktérů a jejich úsilí o větší emancipaci, tj. zrovnoprávnění s bezpečnostními aktéry dosavadními, tj. zvláště Spojenými státy a Ruskem; přesun geopolitického těžiště z transatlantického prostoru do Asie; pokles globální role Západu – nejen relativní, ale pro ekonomickou krizi i absolutní; krizové symptomy fungování EU a NATO, oslabování transatlantické vazby; regionální konflikty a konflikty tam, kde jsme to ještě donedávna nečekali (Maghreb). Tyto poslední hrozby mají lokální charakter, ale svou povahou jsou globální. Nelze je od sebe oddělit. Např. v případě kybernetické bezpečnosti je zcela nemožné oddělit vnitřní a vnější hrozby.

Rada hrozeb se netýká přímo nás, ale bezpečnosti našich spojenců. Přesto je naším bezpečnostním zájmem k řešení takových hrozeb přispívat. Diskuze o tom, zda lze oddělit vnitřní a vnější hrozby, nebo zda je v současném bezpečnostním prostředí oddělovat nelze, je matoucí. Každá hrozba má svůj zdroj, svou realizaci a své konkrétní dopady. Pojmy vnitřní a vnější se proto vztahují spíše k různým fázím zajišťování bezpečnosti a různým fázím „životního cyklu“ hrozby. Jedna hrozba tak má v jisté fázi vnější ráz, protože například pochází od aktéra působícího v zahraničí, ale v další fázi se z ní stává hrozba vnitřní, protože se realizuje tady a teď. Je dobré oddělit výčet hrozeb od hodnocení jejich dopadů. To by šlo také nazvat jako identifikaci zranitelností. Proti některým hrozbám jsme totiž velmi rezistentní, odolní nicméně pořád zůstávají hrozbami. Dopady jiných hrozeb by naopak mohly být fatální.

Z tohoto hlediska je zřejmé, že do terminologie BS by se měl dostat pojem zranitelnost, podobně i na něj navázané zvyšování odolnosti. Hrozby mohou zůstávat, ale můžeme snižovat naši zranitelnost. Současným trendem je zvyšování odolnosti a propojení bezpečnosti a ochrany. S tím souvisí, jaký výčet hrozeb nakonec v BS je. Nabízelo se např. jít britskou cestou a dát do ní několik málo prioritních hrozeb, nebo v ní naopak taxativně uvést všechny? Pro ČR byla lepší první varianta, která byla i realizována.

Pro diskutující bylo otázkou, zda má být mezi hrozby zařazen terorismus. Pravděpodobnost terorismu v ČR je mnohem nižší, než v jiných zemích NATO a EU. Z politických důvodů patrně v BS terorismus být musí jakožto výraz spojenecké solidarity, ale měl by být chápán spíše v kontextu krizového řízení. Nedistancujeme se a jsme ochotni přispět k řešení. Terorismus by tedy měl být na prvním místě výčtu hrozeb

ale především z aliančních důvodů. Deklarujeme tím, že jde o problém, které sdílíme se svými spojenci.

Podle některých názorů existuje i věčný a ryze politický spor o to, co sekuritizovat, tj. chápat jako bezpečnostní faktor, problém apod., a co ne. Na jedné straně tlak na to, aby nějaká závažná hrozba nebyla podceněna a příprava na ni zanedbána, na druhé straně imperativ nesekuritizovat zbytečně, nevynakládat neefektivně peníze a nestrašit lidi. Řešení není ani technické, ani odborné, ale politické. Je potřeba vyvážit inovaci a praxi mechanicky přebírat alianční a unijní výčty hrozeb. Mezinárodní dokumenty poskytují mantinely, ale v jejich rámci je dost prostoru pro kreativitu. Hrozby vymezené v evropské bezpečnostní strategii mají extrémně rozdílnou relevanci pro jednotlivé členské země. Redukce počtu hrozeb je důležitá proto, abychom omezili proliferaci, tj. šíření sekuritizace do dalších a dalších oblastí. Musíme se vyhnout tomu, abychom pro potřebu zvyšování rozpočtu na bezpečnost sekuritizovali úplně vše. Aktuálním cílem je spíše desekuritizace.

Přebírání seznamů hrozeb z dokumentů EU a NATO vytváří fikci, že všechny hrozby jsou stejně relevantní a stejně vnímány všemi jejich členskými státy včetně ČR. Tvzení z návrhu MZV, že teroristická hrozba je trvale vysoká, je v případě ČR nepravdivá. V ČR je hrozba teroristického útoku velmi nízká. Devadesát procent případů terorismu v Evropě představuje etnoseparatistický terorismus ve Španělsku a ve Francii. Při tvorbě BS je tedy nutné vycházet z faktů.

Proto se doporučovalo odlišit v BS hrozby ohrožující přímo ČR od hrozeb našim spojencům a přímé hrozby ČR poté hierarchizovat. Čím užší a konkrétnější vymezení hrozeb, tím lépe. Stejně tak by mělo být samozřejmostí hodnotit každé konkrétní hrozby pomocí kategorií pravděpodobnosti a dopadu. Měli bychom mít českou bezpečnostní strategii, nikoli přepis dokumentů NATO a EU. Z BS Nizozemí bychom měli převzít rozlišení na hrozby pocházející od člověka a hrozby přírodního původu. Každá hrozba má nějaký dopad na český stát a společnost a určitou pravděpodobnost. Pokud do BS zahrneme jen seznam hrozeb bez hodnocení dopadů a pravděpodobnosti, je to bezcenné a BS selhává jako nástroj komunikace s veřejností i jako zadání bezpečnostnímu systému.

V návrhu k tvorbě BS chyběla důkladná analýza národního bezpečnostního prostředí, příliš se soustřeďoval na globální rovinu, která není vždy nutně nejrelevantnější. Návrh obsahoval málo o vnitřních bezpečnostních hrozbách (povodně, migrace, environmentální hrozby, sociální problémy). Jejich doplnění bylo vhodné i s ohledem na potřebu komunikace s veřejností. Údajné stírání rozdílů mezi vnějšími a vnitřními bezpečnostními hrozbami je nejasný koncept. Výsledkem je marginalizace, odsouvání na okraj opravdu nebezpečných domácích problémů (havárie, živelní pohromy, environmentální hrozby). Nová BS odstranila tento handicap jen zčásti. BS se měla vyhnout jakýmkoli sklonům k renacionalizaci bezpečnosti, tj. přehlížení její alianční povahy.

Kapitola o vymezení bezpečnostních hrozeb neměla být příliš negativně zaměřená, zabývat se jen tím, co nechceme a čeho se bojíme. Měla obsahovat i pozitivní vymezení, tedy to, co chceme, o co usilujeme a k čemu chceme přispívat. Americká, britská i holandská BS to obsahují. Podnětná v tomto směru je také francouzská Bílá kniha o obraně a bezpečnosti, která se v současné době novelizuje. [10]

Jak konstatoval návrh MZV, dnes nečelíme žádným akutním bezpečnostním hrozbám, takže BS měla jasně říct, že to jednak není samozřejmé a nemusí to tak být navždy,

a jednak to není zadarmo. Jakožto komunikační prostředek s veřejností BS měla vysvětlit, že současný příznivý stav není v historickém smyslu normální. A k jeho udržení musíme také přispívat.

Návrh textu byl příliš státně-centrický, zdůrazňoval bezpečnost státu. Vyjmenované hrozby však v převážné míře ohrožují obyvatelstvo – nikoli státní instituce, suverenitu či teritoriální integritu. Zahraniční BS spíše než stát zmiňují „občany“ a „společnost“. I v české BS bychom s těmito koncepty měli pracovat častěji, už vzhledem k charakteru hrozeb v dokumentu vyjmenovaných.

Stát už není jediným poskytovatelem bezpečnosti. Nestátní aktéři jsou v návrhu MZV zmiňováni výhradně jakožto původci hrozeb, nikoli také jako přispěvatelé k zajišťování bezpečnosti. Zahraniční dokumenty, včetně americké NSS, tento aspekt naopak zdůrazňují. Stát už nemá monopol na použití násilí. Privátní bezpečnostní firmy v ČR mají více zaměstnanců než policie ČR. Jejich roční obrát je přes 20 miliard Kč a 30-50 % jejich zakázek pochází od veřejného sektoru.

Má-li být BS dokumentem střežovým a má-li být směrnici pro všechny instituce státní správy, které mají výkon bezpečnostní politiky v popisu práce, musí se v ní všechny instituce vidět, respektive jim musí být jasné jejich rámcové úkoly.

Identifikovanou hrozbu je vždy nutné poměřovat se zájmy ČR, neboť ty jsou referenčním objektem. Co reálně nebo potenciálně nejzávažněji ohrožuje zájmy ČR? Co působí největší ztráty na životech, největší ekonomické škody? Odpověď na tuto otázku logicky stanoví nejzávažnější hrozby a k nim je nutné přiřadit odpovídající nástroje na jejich zvládání. S takto aplikovaným přístupem by se mezi hrozbami objevily na předních místech živelní katastrofy, dopravní nehody, zdravotní stav obyvatelstva, korupce a „tradiční“ hrozby by možná zaujímaly méně exklusivní místo.

S mechanickým přejímáním hrozeb souvisí i jejich vnímání, typickým příkladem je migrace. Proč je zmiňována převážně jako negativní jev? ČR imigraci i potřebuje. Má-li se zachovat sociální a ekonomická stabilita v následujících desetiletích, tak vzhledem k demografickým trendům je migrace pro nás naopak faktorem zvyšujícím naši bezpečnost. Migrace má logicky i určité limity, míru schopnosti integrovat nová etnika, a při jejich překročení se může stát i bezpečnostní hrozbou.

Je nutné zvážit, zda je výčet hrozeb a všechny jeho položky dostatečně myšlenkově rigorózní. Například proliferace ZHN sama o sobě není hrozbou (byť je za ni konvenčně označována), ale jen nepříznivým bezpečnostním trendem. Hrozbou je teprve použití ZHN.

Ve SBP byly poznatky shrnuty do několika metodologických kroků: při přípravě se podle nich BS měla v průběhu její tvorby využít participativní metoda. Tvorba BS měla být výsledkem deduktivně-induktivní metodiky, tzn. vycházet z vlastní analýzy a zároveň respektovat poznatky strategií nižší úrovně obecnosti. I když dosavadní vývoj vzhledem ke složitosti a nelehké předvídatelnosti bezpečnostních hrozeb a z nich vyplývajících rizik prokazuje splývání vnější a vnitřní bezpečnosti a nutí k integraci nástrojů k jejich řešení, je třeba tuto tendenci přesně specifikovat, aby nedošlo ke kompetenčním sporům, vyhýbání se odpovědnosti i ke zneužití. Významná pozornost musí být věnována **vymezení obranné funkce ozbrojených sil**, vysílání jednotek do zahraničních misí a zajištění ochrany vzdušného prostoru ČR. Zároveň by mělo být jasné, které funkce ČR nebude schopna zajistit samostatně a bude se spoléhat na spojence. BS musí respektovat lidské, finanční, materiálové aj. zdroje země a obsahovat úvahu

o její proveditelnosti, tzn. návrh právních a exekutivních, aktuálních i perspektivních realizačních opatření.

Strategický kontext BS vychází z přesvědčení, že prostředí, které ovlivňuje bezpečnost ČR, prochází dynamickými změnami. Jeho předvídatelnost se vzhledem k rostoucí provázanosti bezpečnostních trendů a faktorů snižuje. Hrozby, jejich zdroje a nositelé mají v souladu i s převažujícím názorem představitelů bezpečnostní komunity jak státní, tak stále více i nestátní a nadnárodní charakter. Vnitřní a vnější bezpečnostní hrozby se prolínají a rozdíly mezi nimi se stírají.

Uvedené charakteristiky mají zásadní dopad na přístup k zajištění obrany a bezpečnosti. Roste význam komplexního přístupu, který kombinuje vojenské a civilní nástroje, včetně diplomatických a ekonomických prostředků k předcházení hrozeb a zmírnění jejich negativních vlivů. Zvyšují se také nároky na připravenost včasné a efektivně reagovat na nenadálé hrozby.

Nová BS uvádí i řadu poznatků, které nebyl v centru pozornosti představitelů bezpečnostní komunity, např. že na rovnováhu bezpečnostního prostředí mají zásadní vliv rostoucí ambice nových globálních a regionálních aktérů. [11] Aspirace některých z těchto států jsou spojeny s významným růstem jejich vojenských kapacit včetně zbraní hromadného ničení a jejich nosičů, rostoucí poptávkou po klíčových surovinách, aktivitou na finančních trzích, soupeřením o vliv ve strategických oblastech a agresivnějším prosazováním jejich politických ambic na mezinárodních fórech.

Za hrozbu lze považovat jednostranné pokusy některých států budovat sféry vlivu prostřednictvím kombinace politického, hospodářského a vojenského tlaku a zpravodajských aktivit. S těmito tendencemi je spojeno riziko eroze politických i právních závazků týkajících se evropské bezpečnosti.

Bezpečnostní hrozby se podle autorů nové BS do značné míry odvíjejí od slabých či zhroutených států, jejichž vlády nejsou schopny zajistit vlastní obranu, bezpečnost svých občanů a vládu práva. V důsledku toho může dojít k vnitrostátním i regionálním konfliktům, které negativně ovlivní naši bezpečnost. K negativním aspektům procesu globalizace patří zejména možnost zneužití provázanosti finančních trhů, informačních a komunikačních technologií a infrastruktury. Nerovnoměrný ekonomický rozvoj a snadné šíření radikálních politických i náboženských myšlenek rovněž přispívají k nestabilitě. Vysoká mobilita zvyšuje rychlost šíření infekčních onemocnění včetně nemocí s pandemickým potenciálem.

BS se také zmiňuje o jednom z obecně diskutovaných problémů, že jedním z dopadů současného vývoje světové ekonomiky může být změna relativní váhy jednotlivých aktérů, včetně možného oslabení postavení Evropy a USA, a posílení tendence států nadřazovat národní zájmy nad zájmy společné a další možné tendence, které mohou vést ke snížení solidarity a efektivity NATO a EU. Pokles obranných rozpočtů řady evropských zemí také prohlubuje rozdíly ve vojenských schopnostech a asymetrii obranné efektivity v euroatlantickém prostoru.

Jako bezpečnostní hrozby nová BS identifikuje následující: terorismus, šíření zbraní hromadného ničení a jejich nosičů, kybernetické útoky, nestabilita a regionální konflikty v euroatlantickém prostoru a jeho okolí, negativní aspekty mezinárodní migrace, organizovaný zločin a korupce, ohrožení funkčnosti kritické infrastruktury, přerušení dodávek strategických surovin nebo energie, pohromy přírodního a antropogenního původu a jiné mimořádné události.

Je patrné, že autoři BS nezůstali jen u konstatujících soudů, ale odhodlali se i k soudům hodnotícím, zcela výrazně se také přiklonili k širšímu pojetí bezpečnosti, když se např. zabývají dopady demografických změn, dostupností přírodních zdrojů, stavu kritické infrastruktury a klimatických změn, pohrom přírodního antropogenního původu. V souladu s tím jsou také identifikovány bezpečnostní hrozby.

V. Strategie prosazování bezpečnostních zájmů České republiky

(Kolektivní rozměr zajištění obrany a bezpečnosti, Strategie prevence a potlačování bezpečnostních hrozeb, Ekonomický rámec zajištění bezpečnostních zájmů, Institucionální rámec zajištění bezpečnosti, Bezpečnostní systém České republiky)

Při posuzování tvorby a realizace bezpečnostní politiky ČR v aktivitách CEVRO byly identifikovány tyto problémy tvorby české bezpečnostní politiky: bezpečnostní politika má v české veřejné politice marginální postavení; v oblasti bezpečnostní a obranné politiky existuje jistá netransparentnost rozhodovacích procesů a nižší míra profesionality jejich aktérů; je zjevná nedostatečná úroveň a obsah civilního řízení a demokratické kontroly bezpečnostního systému jako celku i jeho jednotlivých součástí; trvá absence kvalifikované veřejné i odborné diskuze o bezpečnostní politice ČR a jejích prioritách, místo toho se neustále objevují skandály týkající se MO, MV, NBÚ a zpravodajských služeb; je zřejmá nízká míra participace občanské veřejnosti na tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky a nízká úroveň respektování jakýchkoli dokumentů strategického řízení v bezpečnosti a ve výstavbě prvků bezpečnostního systému.

Je nutné si uvědomit, že pokud nějaký systém ve strategických dokumentech označíme za fungující nyní, nemusí to za pár let platit. Aby byla funkčnost systému udržena, musí být strategicky podporován. Jedná se například o integrovaný záchranný systém.

Trvá absence podrobných analýz vývoje bezpečnostního prostředí od roku 2003 jakožto podkladů pro tvorbu BS a české bezpečnostní politiky obecně.

BS může pojímat zákony související s bezpečností jako nástroje bezpečnostní politiky a může tedy obsahovat zadání pro úpravu právního rámce. To vyžaduje silný mandát od vlády. Bylo by proto dobré, aby po schválení BS byly připravovány navazující dokumenty a implementační plány, o kterých bude dál probíhat kvalifikovaná diskuze, včetně komunikace s veřejností. Tím by bylo možné splnit i jeden další předpoklad, že vlastní proces je někdy důležitější než výsledek.

Pro zpracovávání BS bylo možné využít starší evaluační dokumenty, jako jsou Zpráva o zajištění obrany ČR a Zpráva o stavu zajištění bezpečnosti ČR, které měly být původně východisky pro další aktualizace strategických dokumentů.

BS měla podle názorů jednotlivých diskutujících obsahovat seznam konkrétních navrhovaných organizačních a legislativních kroků a harmonogram implementace, jehož plnění bude kontrolovatelné. V BS bylo nutné srozumitelně vysvětlit, co je myšleno pojmem *komplexní přístup* (comprehensive approach). Zdůraznit, že to neznamená proliferaci sekuritizace, ale spolupráci napříč různými složkami bezpečnostního systému. K tomu bylo nutné posílit důraz na zajišťování bezpečnosti, která není jen věcí státu,

ale všech občanů. Nevojenské složky bezpečnostního systému ČR (policie, hasiči) musí být v mnohem větší míře schopné nasazení v zahraničních misích.

Dnes je situace velmi složitá. Policejní síly jsou v misích NATO a EU nejžádanější, ale české schopnosti vyslat policisty klesají. BS musí tuto schopnost jednoznačně podpořit.

SBP v bezpečnostní strategii, jejích vazbách, procesu schvalování a využití přepokládá, že na BS naváží další strategické dokumenty, které ji konkretizují. Bezpečnostní strategie se proto nemůže vyhnout značné míře obecnosti, měla by však jednotlivé oblasti, jichž se týká, dostatečně jasně vymezit. Je nutné určit, které strategické dokumenty nižší úrovně mají být v příslušných rezortech vlády zpracovány a s jakou periodicitou. V případě, že bude rozhodnuto o platnosti bezpečnostní strategie pro delší časový horizont, je nutné zajistit proceduru pravidelného hodnocení jejího naplňování a dopadů realizace (mj. právní, ekonomické aj. zajištění obrany země, fungování bezpečnostního systému apod.). BS by měla poskytnout domácí veřejnosti a zahraničním partnerům jasnou představu o českých bezpečnostních zájmech, hodnotách a prioritách české bezpečnostní politiky jako nástroji komunikace s veřejností.

- Je pozoruhodné, že část BS nazvaná **Strategie prosazování bezpečnostních zájmů ČR** tvoří více než dvě třetiny dokumentu. Znamená to, že již z kvantitativního hlediska jí autoři věnovali mimořádnou pozornost. Je tomu mj. proto, že akceptovali širší přístup k bezpečnosti kombinující nevojenské a vojenské nástroje. ČR rozvíjí nástroje k prosazování svých bezpečnostních zájmů jak na národní úrovni, tak i prostřednictvím aktivního působení v multilaterálních a bilaterálních vztazích. Úspěšné prosazování bezpečnostních zájmů vyžaduje také zapojení občanů, právnických a fyzických osob a orgánů veřejné správy do zajištění bezpečnosti a celkové posilování odolnosti společnosti vůči bezpečnostním hrozbám.
- Výchozím principem dokumentu je **kolektivní rozměr zajištění obrany a bezpečnosti**, opírající se o transatlantickou vazbu, zapojení země do systému kolektivní obrany NATO, zapojení do aliančního integrovaného systému protivzdušné obrany (NATINADS), aktivní účast v misích NATO, EU a OSN, podpora budování partnerství s relevantními zeměmi a dalšími mezinárodními organizacemi a politiku otevřených dveří pro členství všech evropských demokratických zemí splňujících standardy NATO.
- **Ve strategii prevence a potlačování bezpečnostních hrozeb** se ČR aktivně zasazuje o potírání všech forem terorismu jak na národní úrovni, tak v rámci mezinárodních organizací, včetně sjednávání a provádění protiteroristických úmluv. Mezi priority patří opatření proti financování terorismu, ochrana obyvatelstva, kritické infrastruktury, respektive jiných cílů potenciálně zranitelných teroristickým útokem. V souladu s protiteroristickou strategií EU přijímá ČR systémová preventivní opatření. ČR se zasazuje o prohlubování a zefektivňování procesů a mechanismů odzbrojení, kontroly zbrojení a nešíření zbraní hromadného ničení a jejich nosičů.
- V souvislosti s **hrozbou kybernetických útoků** patří k prioritám vlády zajištění bezpečnosti a ochrany informačních a komunikačních systémů zapojených do kritické infrastruktury ČR pomocí vládního koordinačního místa pro okamžitou

reakci na počítačové incidenty (CSIRT – Computer Security Incident Response Team). Toto pracoviště je součástí národního a mezinárodního systému včasného varování. ČR podporuje budování takových systémů, které umožňují širokou spolupráci všech aktérů, tedy i těch, kteří nejsou součástí veřejné správy a přispívají k výměně zkušeností z řešení kybernetických incidentů na národní a mezinárodní úrovni. Vláda prosazuje legislativní i nelegislativní opatření tak, aby byla v souladu s principy vývoje informační společnosti a se strategií kybernetické a informační bezpečnosti. ČR upřednostňuje budování systémů pružné odolnosti schopných nejen minimalizovat dopady kybernetického útoku, ale také schopné uvést systém rychle zpět do funkčního stavu. Prosazuje důsledné dodržování bezpečnostních standardů v informačních a komunikačních systémech provozovaných orgány veřejné správy. Podporuje také osvětu zaměřenou na kybernetickou a informační bezpečnost, neboť široká veřejnost může být tím nejzranitelnějším prvkem celého systému. Definuje způsoby ochrany citlivých informací, s nimiž je nakládáno v informačních systémech provozovaných orgány veřejné správy, a především těch informačních systémů, které jsou nezbytné k zajištění chodu kritické infrastruktury státu. ČR se aktivně podílí na rozvoji opatření proti kybernetickým hrozbám v rámci mezinárodních organizací, zejména EU a NATO. Podporuje posílení mezinárodní soudní a policejní spolupráce s cílem dopadení pachatelů kybernetických útoků. ČR se připojuje k iniciativám prosazujícím tvorbu mezinárodních právních norem upravujících problematiku kybernetické bezpečnosti.

- BS vychází z toho, že **nestabilita a regionální konflikty v euroatlantickém prostoru** a jeho okolí mají negativní dopad na bezpečnost ČR. Vláda se v souladu se svými zahraničně-politickými prioritami zaměřuje zejména na země východní Evropy a západního Balkánu. Vláda k dosažení svých cílů využívá jak bilaterálních vztahů, tak alianční a unijní nástroje a OBSE. ČR podporuje rozšíření NATO a EU o další země, tato podpora je však podmíněna splněním všech kritérií členství v těchto organizacích. Kromě účasti v misích společné bezpečnostní a obranné politiky EU se ČR aktivně zapojuje i do projektů politiky sousedství EU. Tyto projekty rozvíjejí politickou, ekonomickou a energetickou spolupráci v sousedních regionech a posilují bezpečnost a stabilitu v těchto regionech a jejich jednotlivých zemích. ČR tak aktivně přispívá k naplnění cílů Východního partnerství EU. ČR rozvíjí své aktivity v oblasti rozvojové a transformační spolupráce a humanitární pomoci.
- Komplexním jevem, který může ovlivnit bezpečnost ČR, je **mezinárodní migrace**. Pro hodnocení migračních jevů, nastavení souvisejících politik a řešení možných hrozeb je určující účast ČR v EU a schengenském prostoru. Zrušení kontrol na vnitřních hranicích států EU významným způsobem ovlivňuje způsob ochrany území ČR i ve vztahu k potírání nelegální migrace a klade zvýšené nároky na spolupráci členských států EU při ochraně jejich vnějších hranic. V oblasti ochrany vnějších hranic EU proto ČR prosazuje dokončení a využívání moderních velkokapacitních informačních systémů a zavedení systémů registrace vstupu a výstupu, které ve svých důsledcích přispějí k zajišťování bezpečnosti společného prostoru. ČR bude nadále prosazovat zachování a efektivní správu klíčových mechanismů migrační politiky EU, které zahrnují

spolupráci v oblasti azylové politiky na základě tzv. dublinského systému a důsledné dodržování schengenského *acquis* všemi státy Evropy, které jsou jím vázány. Pro prevenci případných rizik je klíčové řízení přistěhovalectví, včetně integrace cizinců pobývajících na území ČR. ČR si v této oblasti dosud uchovává velkou míru suverenity. V případě legální migrace ČR prosazuje ucelený a aktivní přístup k ekonomickému přínosu přistěhovalectví s ohledem na potřeby pracovního trhu. Integrace cizinců je na národní úrovni nadále řešena prostřednictvím koncepčního přístupu za účasti širokého spektra aktérů včetně nestátních organizací. ČR nadále usiluje o prolnutí cizineckých komunit a většinové společnosti a zajištění sociální a ekonomické soběstačnosti jednotlivých přistěhovalců.

- Důležitým úkolem bezpečnostních složek země je boj proti všem formám **organizovaného zločinu a korupce**. ČR se v oblasti boje s organizovaným zločinem zaměřuje zejména na podporu přímé mezinárodní policejní spolupráce umožňující rychle reagovat na aktivity kriminálních struktur, které často účelově přenášejí svoje aktivity mezi jednotlivými státy. Zaměřuje se na zdokonalování právního prostředí a zvýšení odbornosti příslušníků bezpečnostních sborů řešících problematiku organizovaného zločinu, zajištění dostatečných materiálních a finančních zdrojů pro specializované útvary. Klíčová je podpora vyhledávání a zajišťování výnosů z trestné činnosti.
- Zvláštní význam připadá **ochraně kritické infrastruktury**. ČR sleduje zahraniční investice do odvětví kritické infrastruktury a do strategických podniků, aby nepředstavovaly hrozbu jejich zneužití při prosazování hospodářských a politických zájmů cizí moci na úkor ČR. Ochrana kritické infrastruktury a strategických podniků, zejména v odvětvích energetiky – v pododvětvích elektřina, zemní plyn, ropa a ropné produkty, tepelná energie – a odvětví informačních a komunikačních technologií vyžaduje:
 - zvyšování ochrany a odolnosti prvků národní a evropské kritické infrastruktury,
 - spolupráci s vlastníky/provozovateli prvků kritické infrastruktury,
 - zachování kontroly nad kritickou infrastrukturou dosud patřící státu a nesnižování vlivu a kontroly státu ve strategických společnostech působících v jednotlivých oblastech kritické infrastruktury.
- V souvislosti s hrozbou **přerušení dodávek strategických surovin nebo energie** je prioritou vlády vytvářet předpoklady pro diverzifikované dodávky strategických surovin a v domácím prostředí pak předpoklady pro stabilní dodávky elektrické energie a pro tvorbu strategických rezerv státu. Rostoucí význam má i oblast potravinové bezpečnosti a přístup ke zdrojům pitné vody.
- V případě **pohrom přírodního nebo antropogenního původu či jiných mimořádných událostí**, které ohrožují životy, zdraví, majetek, životní prostředí, vnitřní bezpečnost či veřejný pořádek v ČR, vláda využívá integrovaný záchranný systém a další relevantní složky. Vláda bude zlepšovat podmínky pro jejich akceschopnost a efektivní spolupráci včetně posílení součinnosti s Armádou ČR a bude podporovat vybavení základních složek integrovaného záchranného systému a sborů dobrovolných hasičů za účelem jejich většího zapojení do řešení mimořádných událostí.

- Rozsáhlou pozornost věnuje dokument i **ekonomickému rámci zajištění bezpečnostních zájmů**. Hospodářská politika spoluvytváří podmínky pro zajišťování bezpečnosti a obrany ČR. Příznivé ekonomické a právní prostředí spolu s makroekonomickou stabilitou je předpokladem pro vytváření lidských, věcných a finančních zdrojů nezbytných pro zajištění bezpečnosti a obrany státu. ČR podporuje opatření vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu a vytváření příznivého ekonomického klimatu, které BS uvádí. Na prvním místě je to udržování a posilování mezinárodní konkurenceschopnosti ČR, včetně podpory inovací, výzkumu a vývoje a prevence rizik, jakými jsou zneužívání významného tržního postavení ekonomickými subjekty, kontrola strategických odvětví českého hospodářství cizí mocí, průnik rizikového kapitálu s neprůhlednou či problematickou vlastnickou strukturou nebo ohrožení působení českých podniků v zahraničí. Zdrojovým rámcem politik vyplývajících z BS jsou veřejné rozpočty s důsledně prováděnou fiskální konsolidací. ČR uplatňuje komplementární přístup a snaží se zamezit výdajovým duplicitám. Pro implementaci úkolů plynoucích z Bezpečnostní strategie využívá také možnosti doplnění veřejných rozpočtů z bilaterálních a multilaterálních zdrojů. Úroveň výdajů související se zajištěním vnější a vnitřní bezpečnosti musí být taková, aby zajistila požadovanou obranyschopnost státu a ochranu životů, zdraví a majetku jeho občanů. K prosazování účinné bezpečnosti a obranné politiky a její realizaci vláda vytvoří předvídatelný a adekvátní rozpočtový rámec.
- **Institucionálním rámcem zajištění bezpečnosti** a institucionálním nástrojem bezpečnostní politiky státu je odpovídající bezpečnostní systém, jehož základní funkcí je integrovat, koordinovat a řídit jednotlivé složky a pružně reagovat na vzniklé hrozby. Významnou roli při zajišťování bezpečnostních zájmů ČR sehrává diplomatická služba. Hlavním nástrojem realizace obranné politiky jsou ozbrojené síly, jejichž rozhodující částí je Armáda ČR. K nástrojům obranné politiky patří i Vojenské zpravodajství, další instituce státní správy a samosprávy a v zákonem vymezeném rozsahu i právnické a fyzické osoby. ČR systematicky vytváří podmínky pro účinnou koordinaci svých nástrojů obranné politiky jak na národní, tak i mezinárodní úrovni. Jedním z nástrojů realizace bezpečnostní a obranné politiky je rovněž příprava občanů na krizové situace a k obraně státu.
- **Bezpečnostní strategie České republiky**. Klíčovou roli při zajišťování vnitřní bezpečnosti a ochrany obyvatelstva hrají bezpečnostní sbory, zejména pak Policie ČR a Hasičský záchranný sbor ČR. Na této roli se podílejí také obecní policie, které přispívají v rozsahu svých zákonných oprávnění k zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, a Armáda ČR, jejíž síly a prostředky mohou být využity k posílení Policie ČR a integrovaného záchranného systému v případě, že se jejich síly ukážou jako nedostatečné. Nezastupitelnou roli při získávání, shromažďování a vyhodnocování informací potřebných pro zajišťování bezpečnosti ČR mají zpravodajské služby. Neopomenutelná je role orgánů činných v trestním řízení pro zajištění nezávislého a efektivního výkonu trestní spravedlnosti. Pro účinné zajištění vnitřní bezpečnosti a ochrany obyvatelstva je významná rovněž spolupráce s občany, občanskými sdruženími působícími v oblasti bezpečnosti a využití dobrovolnické služby. Podíl na zajištění individuální bezpečnosti mají

soukromé bezpečnostní služby, které zajišťují zejména ostrahu a ochranu majetku a osob. (V této části se BS soustřeďuje převážně na obrannou problematiku.)

ČR rozvíjí systém krizového řízení a metodiku krizového plánování s cílem posílit odborné zázemí pro plánování, přípravu, koordinaci a sjednocení postupů orgánů veřejné správy, právnických a podnikajících fyzických osob při jejich přípravě na krizové situace. Systematicky rozvíjí a posiluje nástroje krizového řízení, přípravu na řešení krizových situací nevojenského charakteru a pro zvládání jejich dopadů. Nezastupitelná je role zdravotnické záchranné služby a zdravotnických zařízení, která zabezpečují poskytování neodkladné zdravotní péče a zajišťování ochrany veřejného zdraví příslušnými orgány.

Vláda aktivně podporuje přípravu obyvatelstva na řešení mimořádných událostí a krizových situací a zabezpečuje spolupráci orgánů krizového řízení se soukromým sektorem v oblasti předcházení krizovým situacím a zvyšování odolnosti ČR proti jejich vlivům. K prioritám v oblasti krizového řízení patří také sjednocování opatření a nástrojů krizového plánování a plánování obrny, a to zejména s ohledem na optimální využívání prostředků veřejných rozpočtů, efektivní plánování a využívání schopností orgánů veřejné správy, sil a prostředků ozbrojených sil a bezpečnostních sborů i zdrojů soukromého sektoru.

Shrnutí a závěry

Je patrné, že aktivity bezpečnostní komunity, reprodukované v této studii jen zčásti, vygenerovaly značné množství zajímavých i někdy méně racionálních myšlenek, námětů a nápadů, které však byly jen zčásti využity a respektovány, především snad tvořily jisté poznatkové pozadí při tvorbě dokumentu, ale to neznamená, že by většinou upadly vniveč, naopak obohatily znalostní potenciál o této problematice a tvoří velmi dobrou gnoseologickou základnu pro další diskuze o bezpečnostní politice. BS akceptovala komplexní přístup k zajišťování bezpečnosti, do jisté míry odstranila bariéry mezi tradičně vymezenými dílčími oblastmi bezpečnostní politiky, poskytla určitý rámec pro budoucí alokaci zdrojů na bezpečnostní politiku a navrhla racionalizaci bezpečnostního systému ČR.

Samostatnou pozornost si zasluhuje tvorba bezpečnostních scénářů, respektive divokých karet nebo černých labutí. A to i přesto, že jsou spojeny s nebezpečím tzv. sebenaplňující se předpovědi. Nejenže ale mohou upozornit na blížící se nenadálé hrozby, ale jsou prostředkem i výměně názorů, diskuzi, polemikám, tříbí intelektuální úroveň aktérů těchto aktivit. Náléhavost této potřeby signalizuje i počínání Ministerstva financí, které ke konci roku 2011 začalo zpracovávat krizové scénáře pro případ vážných problémů v eurozóně a v Evropské unii obecně.

Nejzávažnějším problémem zůstává, že vláda rezignovala na seznamování veřejnosti s obsahem BS a ani čtvrt roku po jejím schválení se nikdo z politických představitelů o ní nevyjádřil, nemluvě o tom, že by měly být zahájeny nějaké informační aktivity. BS také měla obsahovat jasné stanovisko k privatizaci bezpečnosti. V této souvislosti lze uvést i názor, že vláda nerezignovala, ale tyto aktivity zatím neumí dost dobře řídit a organizovat, podle potřeby si na jejich realizaci objednává agentury (dislokace radiolokátoru americké protiraketové obrany v Brdech, vládní reformy) nebo je neřeší, protože

není pod opozičním či veřejným tlakem, či má jiné důvody, např. že by to odpoutávalo pozornost od jiných důležitějších záležitostí, v konkrétním případě vládních reforem ve zdravotnictví, penzijním pojištění, daňové soustavě, v ekonomické a sociální oblasti. Zároveň to potvrzuje stále existující slabost bezpečnostní komunity, které nedokáže ovlivňovat exekutivu a legislativu, nemá efektivní public relations.

V tomto textu jsou především prezentovány názory z aktivit bezpečnostní komunity, jejichž členové se na tvorbě bezpečnostní strategie podíleli převážně zprostředkovaně, právě zčásti publikovanými názory. Bylo by proto užitečné, kdyby se k této problematice prokazující existenci tzv. participativní demokracie vyjádřil i někdo z těch, kdo bezpečnostní strategii přímo tvořili nebo za její tvorbu odpovídají.

Pozapomenout není možné ani na uvedený podnět a potřebu určitým způsobem institucionalizovat zatím většinou rozptýlené skupiny bezpečnostní komunity. Významným počinem byla jejich aktivizace, a tím i jistá dočasná integrace při participaci na tvorbě strategické koncepce Severoatlantické aliance a zde diskutované bezpečnostní strategie. Nejen tedy, že by se členům bezpečnostní komunity mělo dostávat *ad hoc* dalších příležitostí, ale tato participace by se měla stát trvalou aktivitou.

PhDr. Antonín Rašek

Poznámky k textu:

- [1] *Bezpečnostní strategie ČR 2011*. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, 2011. Kolektiv autorů pod vedením Ministerstva zahraničních věcí ČR. Schváleno vládou České republiky v září 2011 Praha, září 2011, http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/bezpecnostni_politika/bezpecnostni_strategie_cr/index.html.
- [2] Takový názor zastává např. Jaroslav Štefec.
- [3] ŠTALMACH, P. *Skutečný věcný obsah navrhované aktualizace Bezpečnostní strategie České republiky*. Pracovní studie 2011. Mezi hlavní negativní důsledky neexistence konkrétních cílů v oblasti zajišťování bezpečnosti ČR podle autora patří:
 - a) praktické manažerské civilní řízení a kontrola zajišťování bezpečnosti ČR se odehrává výhradně na rezortní úrovni (tj. na úrovni prvků bezpečnostního systému ČR) s minimální integrací zejména v oblasti strategického řízení, což vede pouze ke zcela nesmyslnému „vlastnickému“ (a často i politickému) boji v rámci bezpečnostního systému ČR,
 - b) praktické manažerské řízení zajišťování bezpečnosti ČR paradoxně probíhá cestou „zdola nahoru“ místo „shora dolů“, čímž se vytváří nepřijatelný prostor pro různé účelové či dokonce osobní interpretace v rámci procesu zajišťování bezpečnosti ČR, což nejenom v podstatě znemožňuje účelné, hospodárné, efektivní a udržitelné řízení zajišťování bezpečnosti ČR, ale především zásadně negativně ovlivňuje odolnost bezpečnostního systému ČR vůči nejrůznějším korupčním a privatizačním tlakům,
 - c) v podstatě všechny reformní či transformační projekty v oblasti zajišťování bezpečnosti se díky rozměňování či přímo likvidaci původních konkrétních cílů prakticky zcela vnitřně rozpadly a postupně dokonce dochází k degradaci či přímo likvidaci i těch dosažených výsledků v oblasti bezpečnostních schopností ČR,
 - d) neexistující konkrétní struktura cílů v oblasti zajišťování vytvořila pouze prostředí, kde alokace zdrojů (především finančních i lidských) neprobíhá na základě řízené účelné, hospodárné, efektivní a udržitelné strategické rozvahy, ale převážně na základě často „korupčně“ generovaných výsledků probíhajícího politického a mocenského boje, neexistující konkrétní struktura časově jasně vymezených cílů v oblasti zajišťování zřetelně omezuje či dokonce zcela likviduje vnitřní manažerskou i pracovní motivaci dále udržovat či rozvíjet bezpečnostní schopnosti a bezpečnostní instituce ČR – a nyní již reálně ohrožuje morální stav bezpečnostního systému ČR.
- [4] Ceses.cuni.cz/CESES-65-version1-TRS_WP_01.pdf.
- [5] BALABÁN, M.; RAŠEK, A. *Východiska přípravy aktualizované Bezpečnostní strategie České republiky 2011*. *Vojenské rozhledy*, 2/2011, s. 1-19.

- [6] Ceses.cuni.cz/CESES-65-version1-TRS_workshop_110215.pdf.
- [7] http://www.army.cz/avis/vojenske_rozhledy/2001_2/145.htm; www.army.cz/avis/vojenske_rozhledy/022002.htm; www.army.cz/avis/vojenske_rozhledy/2003_4/obsroc03.htm; ies.fsv.cuni.cz/cs/staff/kocourek.
- [8] *Aktualizace bezpečnostní strategie ČR: Zapojení bezpečnostní komunity do tvorby české bezpečnostní politiky*. Seminář I, CEVRO Institut, 1. února 2011. Přehled návrhů, námětů, komentářů a připomínek. Zpracoval Jan Jireš, Centrum transatlantických vztahů vysoké školy CEVRO Institut jan.jires@vsci.cz; +420-604-728-670; www.vsci.cz, www.natoaktual.cz/...strategie-cr-formalita.../na_analyzy.asp?...., www.cevroinstitut.cz/cz/...k...strategie+cr/&acid=2&offset=2. Autor děkuje Janu Jirešovi za souhlas pracovat s tímto podkladovým textem.
- [9] Již v roce 2000 při formulování národní strategie vyzbrojování Jaroslav Štefec navrhl: VÝCHODISKA NÁRODNÍ STRATEGIE VYZBROJOVÁNÍ.
Motto: Národní strategie vyzbrojování – cesta od soupeření ke spolupráci.
1.1 ZÁKLADNÍ POJMY A VÝCHOZÍ DOKUMENTY
1.1.1 Základní pojmy, cíl a účel národní strategie vyzbrojování.
V tomto dokumentu, zaměřeném na návrh základní struktury národní strategie vyzbrojování (dále NSV) budou používány pojmy národní strategie, národní cíle, národní politika a národní zájem v níže uvedeném významu:
Národní strategie je umění a věda vytváření, rozvíjení a používání politického, ekonomického a psychologického potenciálu státu společně s jeho ozbrojenými silami v době míru i války k zajištění národních cílů.
Národní cíle jsou takové základní cíle a záměry státu, které sleduje jeho národní politika a pro které je vyvíjeno úsilí státu a jsou používány jeho zdroje. Národní cíle jsou odvozeny ze současných (tj. aktuálních) interpretací národních zájmů.
Národní politika je široké spektrum způsobů jednání nebo vládou přijatý návod na národní úrovni ve snaze o dosažení národních cílů.
Národní zájem je obecný a dlouhodobě pokračující cíl, pro který stát udržuje svou bezpečnost a podporuje svůj blahobyt (národními zájmy ČR mohou být např. ekonomická a sociální stabilita, ochrana kritických infrastruktur, rovný přístup k obchodu v rámci EU atd.). Ve smyslu těchto pojmů je cílem NSV vytvořit a udržovat v ČR ucelený, popsateľný a zdokumentovaný systém procesů, činností, vztahů a vazeb v rámci státních i nestátních institucí, působících ve směru dosahování národních cílů a ochranu národních zájmů při zabezpečování materiálních prostředků a zdrojů nezbytných pro zajišťování bezpečnosti ČR a ochrany obyvatelstva před působením aktuálních rizikových faktorů. Je třeba, aby se její zásady staly nedílnou součástí reformy rezortu obrany, protože NSV je zároveň jedním z klíčových faktorů účelného zajišťování a koncepčního rozvíjení schopností ČR plnit své závazky v rámci Aliance.
Účelem NSV je vytvoření co nejlepších podmínek, a to jak politických, tak ekonomických, personálních a společenských, pro věcné zajišťování bezpečnosti ČR a eliminaci aktuálních rizikových faktorů. Při vytváření NSV je možno navázat na již existující programy a základní dokumenty rezortu obrany i jiných rezortů a institucí státní správy a na příslušné dohody mezi státními institucemi a nestátními organizacemi (např. dohoda o vzájemné spolupráci mezi AOBP a MO). Politické vedení rezortu obrany musí rovněž vytvářet podmínky k dosažení politického konsenzu ve věci definování národních zájmů a cest k jejich prosazování na úrovni parlamentu ČR.
- [10] GALATÍK V. Francouzská Bílá kniha obrany a bezpečnosti. *Obrana a strategie*. Ročník 2008, č. 2. Text stručně seznamuje s francouzskou Bílou knihou obrany a bezpečnosti, která navazuje na obdobný materiál z roku 1994. Současně jsou uváděny některé závěry a shrnutí autora k obsahu některých statí i k celkovému významu dokumentu. Bílá kniha stanovuje zásady obrany a bezpečnosti země na období příštích 15 let. Materiál je charakterizován zásadně novým pohledem a přístupem k otázkám obrany a bezpečnosti: komplexní pojetí a společné úsilí všech předpokládaných aktérů. Kostru Bílé knihy tvoří 16 klíčových bodů. Zřetelně je role občana, který se stává ústředním prvkem strategie obrany. Dochází také k přehodnocení strategických funkcí a jejich pravidelné aktualizaci. K naplnění strategie obrany je předpokládána i reforma ozbrojených sil a řídicí struktury bezpečnosti a obrany. K novelizaci francouzské Bílé knihy obrany a bezpečnosti uspořádalo 22. 11. 2011 Středisko bezpečnostní politiky CESES FSV UK spolu s francouzským velvyslanectvím v Praze mezinárodní konferenci za účasti předních francouzských a našich odborníků.
- [11] Blíže viz BALABÁN, M.; RAŠEK, A. kolektiv. *Nezápadní aktéři světové bezpečnosti*. Praha: Karolinum, 2010.

Literatura:

- Bezpečnostní strategie 1999.* Praha AVIS pro MZV 1999.
Bezpečnostní strategie 2001. Praha ÚZV pro MZV 2001.
Bezpečnostní strategie 2003. Praha ÚZV pro MZV 2003.
Bezpečnostní strategie ČR 2011. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, 2011. Kolektiv autorů pod vedením Ministerstva zahraničních věcí ČR. Schváleno vládou České republiky v září 2011. Praha, září 2011. www.mzv.cz/jnp/cz/zicni/vztahy/...strategie-cr/index.html.
BALABÁN, M. Tvorba a realizace bezpečnostní politiky: historická reflexe a současné výzvy, In *Bezpečnostní politika České republiky – výzvy a problémy*, Praha: AVIS, 2004.
BALABÁN, M.; STEJSKAL, L. a kolektiv. In *Kapitoly o bezpečnosti*, Karolinum, Praha 2010, druhé, změněné a doplněné vydání.
BALABÁN, M.; RAŠEK, A. Možnosti realizace systému komplexního řízení bezpečnosti v České republice. In *Kapitoly o bezpečnosti*, Praha: Karolinum, 2010, druhé, změněné a doplněné vydání.
JANDA, J. (ed.) *Bezpečnostní politika České republiky*, Ústav mezinárodních vztahů, Praha 1996.
POTUČEK, M.; PURKRÁBEK, M.; VAVROUŠEK, J. (ed.) *Zrod teorie veřejné politiky v ČR*. Praha: UK FSV ISS, 1994.
RAŠEK, A. a kol. *Polistopadový vývoj armády a bezpečnostní politiky ve vztahu k EU*. Praha: UK FSV CESES 2004.
RAŠEK, A. Nelehká přeměna armády a zrod bezpečnostní politiky. In *Bezpečnostní politika České republiky – výzvy a problémy*. Praha: AVIS, 2004.
SÍLA, J. Strategické bezpečnostní dokumenty. In *Kapitoly o bezpečnosti*. Praha: Karolinum, 2010, druhé, změněné a doplněné vydání.
VEBER, Jaromír (ed.) *Management – základy, prosperita, globalizace*. Praha: Management Press 2002.
ZEMAN, P. (ed.) *Česká bezpečnostní terminologie*. Brno: ÚSS VA 2003.
Terminologický slovník pojmů z oblasti krizového řízení a plánování obrany státu. Praha: Ministerstvo vnitra 2004.
Průvodce krajinou priorit. CESES, Praha: G plus G, 2002.
Aktualizace bezpečnostní strategie ČR: zapojení bezpečnostní komunity do tvorby české bezpečnostní politiky. Seminář I, CEVRO Institut, 1. února 2011, přehled návrhů, námětů, komentářů a připomínek. Zpracoval Jan Jireš, Centrum transatlantických vztahů vysoké školy CEVRO Institut jan.jires@vsci.cz; +420-604-728-670; www.vsci.cz.
Workshop *Východiska přípravy aktualizace Bezpečnostní strategie ČR*. 2011, 15. 2. 2011 Karolinum. Úvodní vystoupení vedoucí SBP PhDr. Miloš Balabán, Ph.D. Komentátoři Mgr. František Bublan, předseda výboru pro obranu a bezpečnost PSP ČR, Luboš Dobrovský, poradce ministra obrany, bývalý ministr obrany, Ing. Jiří Halaška, ČVUT- Fakulta biomedicínského inženýrství Kladno, bývalý zástupce náčelníka Generálního štábu AČR, prof. Otto Pick, Univerzita Karlova (v jednání) a brigádní generál Ing. Miloš Svoboda, náměstek generálního ředitele HZS ČR.
Francouzská Bílá kniha obrany a bezpečnosti. Livre blanc sur la défense et la sécurité [online]. Ministère de la défense, 2008 [cit. 2008-09-30]. 350 s. Dostupný z WWW <[http //www.defense.gouv.fr/livre_ blanc](http://www.defense.gouv.fr/livre_blanc)>.
Governance for Human Development. UNDP FRY, December 2000.

Další dokumenty.

- Bílá kniha o obraně*. Praha: Ministerstvo obrany 1995.
Bílá kniha o obraně. Praha: Ministerstvo obrany 2011.
Dlouhodobá vize MO ČR: Ozbrojené síly pro výzvy 21. století.
Doktrína Armády České republiky 2008.
Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2006 s výhledem do roku 2015.
Lisabonská smlouva. Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008.
Strategie boje proti terorismu aktualizovaná pro léta 2007-2009.
Národní obranná strategie 1997 (zrušena 1999).
Národní strategie vyzbrojování 2004.
Seznam opatření pro národní systém reakce na krizi.
Strategie boje proti extremismu. MV 2009.
Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011.
Střednědobá koncepce rezortní politiky MV na léta 2002-2005.

Vojenská strategie České republiky 1999, 2002, 2004, 2006, 2007.

Zpráva o stavu zajištění obrany 2006.

Zpráva vládního zmocněnce o reformě ozbrojených sil, 2001.

Příloha: Bezpečnostní systém České republiky

K zajištění svých bezpečnostních zájmů ČR vytváří a rozvíjí komplexní hierarchicky uspořádaný bezpečnostní systém, který je propojením roviny politické (vnitřní a zahraniční), vojenské, vnitřní bezpečnosti a ochrany obyvatel, hospodářské, finanční, legislativní, právní a sociální. Základ tohoto systému je především v legislativním vyjádření působností a vzájemných vazeb jednotlivých složek (zákonodárné, výkonné, soudní moci, územní samosprávy a právnických a fyzických osob) a jejich vazeb mimo bezpečnostní systém a ve stanovení jejich povinností.

Bezpečnostní systém ČR plní funkci institucionálního rámce/nástroje při tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky. Základní funkcí bezpečnostního systému ČR je řízení a koordinace činnosti jednotlivých složek odpovědných za zajišťování bezpečnostních zájmů ČR. Zajišťování bezpečnosti ČR nemůže být pouze složek, které jsou k tomu výslovně určeny, ale svým právně stanoveným podílem k němu přispívají jak státní orgány a orgány územní samosprávy, tak i právníké a fyzické osoby.

Struktura bezpečnostního systému zahrnuje zejména prezidenta republiky, Parlament ČR, vládu, Bezpečnostní radu státu a její pracovní orgány, ústřední správní úřady, krajské a obecní úřady, ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, zpravodajské služby, záchranné sbory, záchranné služby a havarijní služby. Za zajišťování bezpečnosti státu a za řízení a funkčnost celého bezpečnostního systému ČR je odpovědná vláda jako vrcholný orgán výkonné moci. Funkční bezpečnostní systém představuje nejen nástroj pro účinné zvládání krizových situací vojenského i nevojenského charakteru, ale zajišťuje i prevenci a přípravu na možné krizové situace a jejich včasnou identifikaci a varování.

Fungování bezpečnostního systému, výstavba a rozvoj schopností jeho jednotlivých složek, hospodářské a finanční zabezpečení představují dlouhodobý a náročný proces využívající praktických zkušeností jednak z řešení různých krizových situací, jednak ze systematické přípravy (např. formou různých cvičení) a preventivního působení jednotlivých složek. Bezpečnostní systém musí neustále reagovat na měnící se podmínky a změny v bezpečnostním prostředí a vznikající nové hrozby. Z tohoto důvodu je bezpečnostní systém ČR potřeba vnímat jako otevřený a dynamicky se vyvíjející systém.