

Dokument, který málo známe

(Bar. Kodex...)

„Účastnické státy potvrzují stálou platnost komplexního pojetí bezpečnosti, iniciovaného závěrečným aktem, které spojuje zachování míru s respektováním lidských práv a základních svobod. Spojuje hospodářskou a ekologickou spolupráci s mezinárodními mírovými vztahy.“

(Kodex chování ve vojenskopolitických aspektech bezpečnosti, čl. 2, Budapešť 3. 12. 1994)

Součástí agendy a dokumentů přijatých členskými státy Konference pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (KBSE) na budapešťském summitu dne 3. 12. 1994 byl i tzv. **Kodex chování ve vojenskopolitických aspektech bezpečnosti**. Přestože tento kodex chování nemá charakter mezinárodní smlouvy, je od počátku nesporně důležitý tím, že je základem pro seriózní a jednotný přístup všech členských zemí KBSE (po uvedení summitu k 1. 1. 1995 přejmenována na OBSE) k otázce bezpečnosti, hlavně průhlednosti a předpověditelnosti vojenských činností. Stanoví také principy řízení ozbrojených sil v demokratické společnosti.

Dokument obsahuje konkrétní *politicky závazné normy* pro reálné naplňování principů uznávaných a prosazovaných jejími účastnickými státy (Evropy, Spojených států a Kanady) prakticky od první helsinské Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě konané v červenci 1975, jež byla uzavřena hlavním dokumentem nazývaným „závěrečný akt“.

Dokument kodex chování ve vojenskopolitických aspektech bezpečnosti je členěn do preambule a deseti kapitol dále členěných do 42 článků.

Stručně k obsahu jednotlivých kapitol: I. - potvrzení dosavadních principů bezpečnosti a stability - především východisko z helsinského závěrečného aktu, komplexní pojetí bezpečnosti, nedělitelnost bezpečnosti každého vůči bezpečnosti ostatních; II. - odmítavý přístup k terorismu; III. - aplikace a interpretace principů bez ohrožení ostatních; IV. - mezinárodní právo k bezpečnosti a obraně; V. - kontrola zbrojení, odzbrojení a opatření k posilování bezpečnosti a důvěry; VI. - prevence, odvrácení, zastavení, urovnání konfliktů mírovými prostředky - politické řešení a následná humanitární pomoc civilnímu obyvatelstvu; VII. - systém kontroly ozbrojených sil a složek uvnitř státu - demokratičnost a zákonnost, práva a povinnosti; VIII. - soulad strategie a obranné politiky účastnických zemí s mezinárodním právem, ústavnost vnitřní bezpečnosti; IX. - odpovědnost států za plnění kodexu chování; X. - co plyne pro realizaci.

Krátce k významu OBSE

Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) jako mezinárodní organizace (1975 - 1995 KBSE) za více než dvě desetiletí své činnosti v oblasti bezpečnosti a spolupráce mezi členskými státy, ale i vůči jiným zemím světa, postupně získávala autoritu. Ve světě je dnes uznávána jako panevropská (regionální) politická a bezpečnostní

institute. Od svého vzniku působí obdobně jako celosvětová Organizace spojených národů (OSN), také s působností ve svých členských zemích. OBSE plně respektuje principy prosazované Organizací spojených národů a vychází z Charty OSN.

Organizace spojených národů (OSN) má obsahově širší a všeobecnější záběr činnosti než OBSE, je více institucionalizována a strukturována na důležité oblasti života členských států a jejich občanů. Jejím základním posláním je předejít a nedopustit vznik dalšího světového konfliktu a působit všemi dostupnými prostředky organizace a členských zemí (národů) ve prospěch udržení světového míru. Se souhlasem Valného shromáždění a Rady bezpečnosti má OSN v jednotlivých bezpečnostních otázkách a situacích *mandát působení ve vlastních členských zemích* ve prospěch udržení míru a bezpečnosti a rozvíjení spolupráce i v dalších oblastech, především v ekonomické a kulturní. Protože zahrnuje drtivou většinu stávajících států světa, můžeme v podstatě říci, že má jako *mezinárodněpolitická instituce* globální postavení a svým způsobem tedy i mandát celosvětový.

OBSE (viz obr.) nyní čítá 55 členů (států). *Je především regionální (evropskou) mezinárodněpolitickou institucí s výrazným zaměřením na bezpečnostní politiku a bezpečnostní spolupráci.* Potvrzuje to především skutečnost, že nyní je už všeobecně uznáván její evropský *regionální mandát* v otázkách společného zajišťování míru a bezpečnosti. Do budoucna je činnost této organizace nasměrována, ale zatím prosazována jen nejednotnou nebo nedostatečně výraznou politickou vůlí k vytvoření charty evropské bezpečnosti a postupnému vytváření celoevropské kolektivní bezpečnosti (formou realizace modelu evropské bezpečnosti 21. století započatého summitem v Lisabonu v roce 1996, viz dále). Pojem kolektivní bezpečnost ovšem není zajištěním kolektivní obrany, jako je tomu například mezi členskými zeměmi NATO.

Obsahem činnosti je OBSE zaměřena především na celkový přehled o bezpečnostní situaci a její orgány a instituce vyvíjí kooperativní činnost i v zajišťování širších aspektů bezpečnosti jako jsou: kontrola zbrojení, preventivní diplomacie, opatření k posílení důvěry a bezpečnosti, lidská práva a národnostní menšiny, monitorování voleb a ekonomická bezpečnost. Všechny země OBSE mají rovnoprávný statut a rozhodnutí jsou uskutečňována na základě konsenzu.

Další významnou skutečností, potvrzující nárůst autority mezinárodněpolitické organizace OBSE, je vznik a aktivní působení Fóra pro bezpečnostní spolupráci - FBS (*Forum for Security Co-operation, FSC*) v posledních dvou letech. Tento nově vytvořený orgán se pravidelně týdně schází ve vídeňském kongresovém středisku Hofburg a zabývá se především kontrolou zbrojení a systémem opatření k posílení důvěry a bezpečnosti.

Přijetí a plnění opatření kodexu chování v letech 1994-97

Kodex byl přijat hlavy států a vlád účastnických zemí OBSE dne 3. 12. 1994 v Budapešti. Summitu se zúčastnil prezident České republiky. Česká republika také tento kodex přijala, jeho text sice zveřejněn byl, ale spíše sdělovacími prostředky s omezenou působností, tedy ne v dostatečně širší, která by postihla všechny skupiny našich občanů jakýmkoliv způsobem zainteresovaných na tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky a mezinárodních vztahů (tj. od vojenských škol a civilních škol, především s meziná-

rovněž právním zaměřením, až po úzce specializované instituce v bezpečnostněpolitické oblasti).

K realizaci kodexu chování se uskutečnilo několik *mezinárodních hodnotících akcí*. Konkrétně tři semináře ve spolupráci Nizozemska a Německa - první seminář v Hamburku v srpnu 1995, druhý seminář v Haagu 10.- 12. 12. 1995 a třetí seminář v Koblenzu 6. až 10. 5. 1996, jichž se zúčastnili zástupci rezortů zahraničních věcí a obrany. Tyto semináře ukázaly, že úroveň práce s kodexem v jednotlivých účastnických státech je rozdílná, a že v některých státech kromě zveřejnění dokumentu nebyla učiněna další opatření k jeho naplňování, tj. především vytvoření vlastních mechanismů realizace, kontroly a hodnocení toho, jak jsou naplňovány ustanovení dokumentu kodexu chování v praxi. Toto poznání vyvolalo potřebu v nejbližší době svolat následnou konferenci ke kodexu chování.

K výsledkům následné konference OBSE ke kodexu chování

Následná konference Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě ke kodexu chování ve vojenskopolitických aspektech bezpečnosti se uskutečnila ve dnech 22.- 24. září 1997 ve Vídni. Byla organizována Fórem pro bezpečnostní spolupráci OBSE. Zúčastnili se jí, včetně pozorovatelů, představitelé přibližně 63 zemí a mezinárodních organizací (velvyslanci, představitelé stálých misí při OBSE a zvláštní představitelé zabývající se problematikou bezpečnosti, kontroly odzbrojení a mezinárodního humanitárního práva).

Za Českou republiku se následné konference zúčastnila velvyslankyně ČR při OBSE ve Vídni spolu s dalšími představiteli české mise při OBSE za MZV a MO ČR. Jako zvláštní představitel se zúčastnili delegáti Ministerstva obrany ČR za oblast kontroly zbrojení, mezinárodního humanitárního práva a obranné politiky. Tato konference byla pokračováním dosavadních akcí OBSE zaměřených především na hodnocení plnění kodexu chování ve vojenskopolitických aspektech bezpečnosti.

Průběh konference, jak ukázala vystoupení delegátů účastnických zemí i představitelů zastupujících orgány OBSE (sekretariát, Fórum pro bezpečnostní spolupráci a Středisko pro předcházení konfliktům), bychom mohli charakterizovat jako jednání v určitých mezích, které by pravděpodobně při nynější bezpečnostní situaci a krystalizaci činnosti bezpečnostních institucí v tzv. evropskou architekturu bezpečnosti, nebylo žádoucí překročit nebo které ani nemohly být překročeny. Obsah jednání konference postihoval dva hlavní problémy:

- * **politický význam a politická závaznost kodexu chování** v mezinárodněpolitické a vnitřně bezpečnostní rovině,
- * **realizace kodexu chování** a mechanismy této realizace v praxi.

Pokud jde o *první obsahový problém*, význam kodexu chování lze ocenit z pohledu současné bezpečnostní situace v Evropě, ale neméně důležitý je i pohled do budoucnosti. Zde pak zřetelně vystupuje do popředí jeho souvislost s budoucím *modelem bezpečnosti pro Evropu 21. století*, k jehož realizaci byl položen základní kámen rezolucí lisabonského summitu OBSE z prosince 1996. Principy a normy obsažené v kodexu chování budou dobrým východiskem pro model bezpečnosti. Obdobně chce OBSE vycházet z kodexu chování i při přípravě *charty evropské bezpečnosti*.

Ve vystoupeních mnoha účastnických zemí zřetelně zazněly souvislosti kodexu s budoucí bezpečností Evropy. Následná vídeňská konference v září 1997 však ukázala,

že: a) zatím pravděpodobně nelze jít o více než jeden krok dále, tzn. na cestě od současného stavu k naznačované budoucí kolektivní bezpečnosti, b) ne všechny účastnické státy mají eminentní zájem tyto myšlenky evropské bezpečnosti se zastřešením pod OBSE skutečně aktivně realizovat, i když je představitel všech účastnických zemí všeobecně označují jako významný soubor opatření pro posílení důvěry a bezpečnosti.

Z jiného úhlu pohledu je možné hodnotit význam kodexu chování, jak ukázala diskuze vídeňské následné schůzky, při úvaze o tom, jestli je možné nebo žádoucí začlenit obsah kodexu chování do jiného stávajícího dokumentu OBSE (například zakotvení kontroly plnění kodexu chování v dokumentech pro kontrolu odzbrojení a inspekční činnost apod.) nebo charty evropské bezpečnosti apod. To by znamenalo nejen změnu v mechanismech realizace a kontroly plnění norem kodexu, ale i praktický zánik významu kodexu chování jako samostatného a zatím v rámci OBSE jedinečného dokumentu.

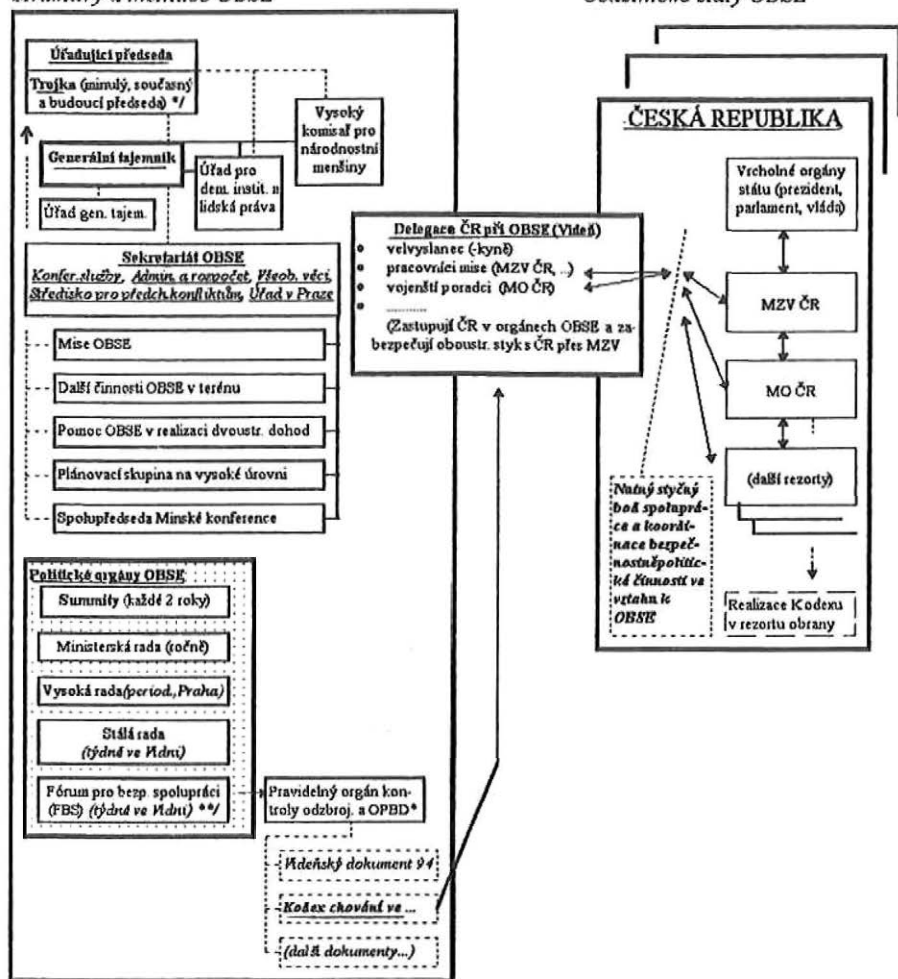
Pokud jde o *druhý obsahový problém* (realizace kodexu chování v praxi) snaha jít nad rámec, tj. do detailní realizace a budování jejích mechanismů, by pravděpodobně vedla rovněž ke snižování významu a k zpaušalizování obsahu tohoto důležitého dokumentu bezpečnostní politiky na jednotlivé položky dotazníku (některé státy navrhly kontrolu plnění kodexu formou dotazníku). Detailní otázky realizace kodexu by rovněž mohly znamenat problémy pro jednotlivé účastnické strany při jejich naplňování, někdy až pod hrozbou sankcí. Mohly by tím uškodit i samotné OBSE v nazírání na tuto bezpečnostněpolitickou organizaci.

Z následné konference ke kodexu chování nevzešel žádný ucelený dokument ani rezoluce. Středisko pro předcházení konfliktům (CPC) zpracovalo seznam návrhů vzešlých z konference, který bude rozeslán stálým misím všech účastnických zemí OBSE ve Vídni k využití zkušeností z realizace a hodnocení plnění kodexu v praxi.

Z uvedeného můžeme k výsledkům následné konference ke kodexu chování vyvodit závěr, že *kodex chování ve vojenskopolitických aspektech bezpečnosti je unikátní dokument*, protože po jeho přijetí budapeštským summitem v roce 1994 poprvé všem účastnickým zemím OBSE předkládá ve vojenskopolitické oblasti konkrétní politicky závazné normy vzájemného chování, jež vycházejí z principů zakotvených v Chartě OSN a dalších dokumentech OSN a OBSE.

Pokud jde o vztah kodexu chování k dalším mezinárodním bezpečnostním nebo vojenským organizacím, důležitá je i jeho *souvislost s činností Organizace severoatlantické smlouvy (NATO) a Partnerství pro mír*. Severoatlantická aliance, především jako vojenská organizace zajišťující kolektivní bezpečnosti svých členských států, se postupně stále více v bezpečnostněpolitických aspektech otevírá novým partnerům. Nabízí jim konkrétní formu účasti v Partnerství pro mír, jež je prezentováno širokou bezpečnostní a vojenskou spoluprací v zájmu míru a stability.

Působnost OBSE však pokrývají širší *bezpečnostněpolitickou oblast*. Prakticky každé dva roky je v evropském regionu tato bezpečnostněpolitická role OBSE, včetně jejího mandátu působení, vyjadřována a potvrzována všemi účastnickými státy (Evropy, USA a Kanady) na jejich vrcholných setkáních. Z tohoto hlediska je pak i *příspěvek v naplňování zásad kodexu chování tak významnými mezinárodními institucemi jakou je NATO i jeho širší instituce partnerství (PfP) výrazným příspěvkem pro upevňování bezpečnosti, stability a míru v Evropě*. Jednotlivé státy Severoatlantické aliance a partnerské státy PfP jsou členskými státy OBSE. Z toho každé nebo všem jednotlivým členským státům NATO a



Poznámky:

*/ Trojka - Úřadující předseda OBSE má celkovou odpovědnost za exekutivní činnost. Předsednictví se mění ročně. V roce 1997 je drženo Dánskem, v roce 1996 patřilo Švýcarsku a v roce 1998 bude předáno Polsku. Trojka funguje v určitém smyslu jako poradní orgán, v praxi to znamená, že současnému předsedovi v práci pomáhají předsedové minulý a budoucí.

**/ Fórum pro bezpečnostní spolupráci (FBS), anglicky „Forum for Security Co-operation“ (FSC), je pravidelným orgánem pro kontrolu ozbrojení a opatření posilující důvěru a bezpečnost (OPBD), anglicky „Arms Control (AC) and Confidence and Security Building Measures“ (CSBM), schází se týdně ve Vídni.

ostatním partnerským státům, jako účastnickým státům OBSE zároveň, vyplývá i závazná povinnost naplňovat normy kodexu chování. Tím jsou vytvářeny příznivé podmínky i pro širší chápání a širší vazby pro účinné působení *jednoho z nástrojů k posílení důvěry a bezpečnosti*, jakým je kodex chování.

Potvrzením významu a rozsahu mandátu OBSE je i skutečnost, že dospět ke konsenzu v jejím rámci, v tak široké oblasti národních a bezpečnostních zájmů každého a všech, není jednoduchá záležitost. Je to většinou otázka vzájemných kompromisů a zdoluhavých jednání. Konečné výsledky těchto setkání jsou pak o to cennější a pozitivní ve prospěch společného zájmu na udržení bezpečnosti a míru v našem regionu.

Česká republika jako účastnický stát OBSE kodex chování v praxi naplňuje

Vůči neaktivnějším státům OBSE jsme u nás zatím zůstali ještě něco dlužni v publicitě a seznamování širší veřejnosti s obsahem dokumentu. Kriticky můžeme též přiznat, že ne všechny zainteresované složky participující v oblasti bezpečnostní politiky učinily vše možné nebo potřebné. Přesto můžeme jednoznačně říct, že *Česká republika patří k těm státům, které principy a ustanovení kodexu chování odpovědně plní*. Poslední sdělení o plnění kodexu chování Českou republikou bylo zpracováno MZV ve spolupráci s Úřadem kontroly odzbrojení AČR a zasláno orgánům OBSE. Důležité rovněž je, že ČR ve vztahu k OBSE oficiálně notifikovala, že přijetí kodexu chování nevyžaduje přepracování stávajícího právního řádu.

Podíl na realizaci dokumentu má především Úřad pro kontrolu odzbrojení AČR, sekce zahraničních vztahů MO (odbor mezinárodní vojenské bezpečnostní politiky a odbor mezinárodního práva), vojenské školství (Fakulta ekonomiky obrany státu s katedrou mezinárodního humanitárního práva), Generální štáb AČR a sekce obranné politiky MO. Samozřejmě je v tomto směru i činnost ministerstva zahraničních věcí. Někdy by však prospěla jeho výraznější role koordinátora pro všechny složky podílející se na tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky a složek působících v oblasti mezinárodního humanitárního práva, školství apod. Jindy zas větší část odpovědnosti v naplňování bezpečnostních opatření náleží rezortu obrany. Prospěla by tedy účinnější kooperace MZV a jeho odboru bezpečnostní politiky s ministerstvem obrany. Po následné konferenci OBSE ke kodexu chování v září 1997 ve Vídni představitelé obou uvedených složek tuto skutečnost potvrdili, což v dalším období přispěje k účinnějšímu působení v oblasti tak důležité, jakou je právě oblast bezpečnosti.

V České republice, podobně jako je tomu v jiných účastnických zemích OBSE, bereme na vědomí vše to, co pro nás v bezpečnostněpolitické oblasti vyplynulo z následné konference i předešlých mezinárodních seminářů a setkání. Především *nutnost mít na zřeteli kodex chování, jako jeden z důležitých dokumentů evropské bezpečnosti*, potřebu *zvážit dosavadní mezinárodní i vlastní zkušenosti z realizace dokumentu* a přijmout aktuální opatření k jeho dalšímu účinnému naplňování, tj. dále hledat co nejvhodnější konkrétní a individuální způsob, jak hodnotit plnění kodexu v praxi, který bude zároveň v souladu s našimi národními životními a bezpečnostními zájmy, tradicemi a aktuální bezpečnostní situací. Součástí procesu realizace kodexu chování jsou i další akce a mezinárodní

semináře, jako například ve švédském Stockholmu v říjnu 1997, jichž se zúčastňují i příslušníci rezortu obrany.

Co dál v realizaci kodexu chování ...

V ČR bude nezbytnou povinností všech institucí odpovídajících za oblast bezpečnosti a obrany v co nejširší míře prezentovat jak *zásady kodexu chování*, včetně *činnosti Fóra pro bezpečnostní spolupráci OBSE*, tak prospěšnou práci stálé české mise při OBSE ve Vídni.

V nejbližší době by měl být text kodexu chování (i další hlavní dokumenty OBSE) opětovně a v širších kruzích naší společnosti publikován, aby byl k dispozici všem těm, kdož jsou jakkoliv zainteresováni na bezpečnostní politice a zajišťování bezpečnosti našeho státu, včetně civilního a vojenského školství (především v oblasti mezinárodního humanitárního práva). Přirozeně s aktualizovanými komentáři ve vztahu k současné bezpečnostní situaci ve světě a v Evropě a vztahu k prvkům a institucím tvořící se nové evropské bezpečnostní architektury.

Pro další plnění ustanovení kodexu uchování bude rovněž nezbytné vytvořit podmínky pro lepší *součinnost složek nejen v rezortu obrany*, ale i s ministerstvem zahraničních věcí a dalšími zainteresovanými rezorty.

Za užitečné a samozřejmé je rovněž považováno vyhodnocování plnění kodexu chování a informování příslušných orgánů OBSE (FSC, CPC) o jeho plnění, včetně potřeby postupného začleňování principů kodexu chování do dokumentů vojenské legislativy a základních dokumentů bezpečnosti státu (včetně RMO č. 40 z 1. 8. 1995 k plnění vídeňského dokumentu, který bude vzhledem ke změnám struktury MO ČR a GŠ AČR novelizován).

NATO je také prostorem spolupráce, jejímž výsledkem bylo překonání starých sporů a nenávistí a nastolení důvěry mezi členskými zeměmi. Rozšíření NATO je tedy zároveň rozšířením sféry míru a stability.

Václav Havel, Nová přítomnost 12/1997