

Nové přístupy ke zpracování bezpečnostní a obranné koncepce státu

Usnesením Bezpečnostní rady státu č. 58 ze dne 21. prosince 1999 bylo uloženo novelizovat základní bezpečnostní dokumenty České republiky. Pro rezort obrany z toho vyplývají dva závažné úkoly. Prvním je podíl na novelizaci bezpečnostní strategie (gesci za novelizaci má ministerstvo zahraničních věcí), druhým pak zpracování dokumentu Vojenská strategie České republiky. Cílem článku je poukázat na některé nové přístupy jak k obsahovým otázkám, tak k metodice zpracování těchto dokumentů.

* * *

Porovnání bezpečnostních dokumentů ČR se Strategickou koncepcí NATO a kritické vyhodnocení prvního roku členství státu v Alianci ukázalo mimo jiné na existující aspekty české obranné koncepce, které zcela objektivně nemohly být v době přípravy dokumentů, před téměř třemi roky, brány v úvahu. Obecná východiska koncipování obranné politiky zůstávají v platnosti i v podmínkách členství státu v Organizaci severoatlantické smlouvy. Patří k nim charakter bezpečnostního prostředí a možných rizik a hrozeb, proces naplňování českého členství v Alianci a možnosti státu v oblasti lidských, věcných a finančních obranných zdrojů. Rovněž základní součásti obranné politiky se nemění a v obsahu novelizovaných dokumentů bude definování poslání a úkolů ozbrojených sil, z nich se odvozujících priorit jejich výstavby, přípravy a použití, a konečně problematika plánování obrany a zdrojů tvořit podstatnou část. Rozpracování obranné dimenze je přitom podmíněno existencí definovaného obecného rámce bezpečnostní politiky.

Následující názory vycházejí z dílčích závěrů probíhajících při novelizaci bezpečnostních dokumentů státu a budou předmětem dalších diskuzí a úvah.

Z textu Severoatlantické smlouvy a Strategické koncepce NATO vyplývají požadavky na charakter a poslání ozbrojených sil členských států:

- a) jsou hlavní výkonnou silou zajišťující obranu státu proti vojenským hrozbám,
- b) musí být připraveny k odstrašování a obraně severoatlantického prostoru v součinnosti se spojenci v souladu s články 5 a 6 Severoatlantické smlouvy,
- c) musí být připraveny přispívat k prevenci konfliktů a podílet se na operacích reagujících na krize, zejména v euroatlantické oblasti.

Poslání a úkoly Armády ČR

Při respektování uvedených dokumentů NATO je možné poslání a úkoly Armády ČR definovat takto:

1. AČR musí být připravena reagovat na jakoukoliv hrozbu, vojenského i nevojenského charakteru, na vlastním, spojeneckém i jiném teritoriu, v součinnosti se spojenci i samostatně. To je základní úkol AČR, který lze členit na další (díleční) úkoly.
2. AČR se podílí na zajišťování **vnitřní bezpečnosti státu** proti akcím mezinárodního terorismu a organizovaného zločinu velkého rozsahu zaměřeným proti bezpečnosti občanů a státu, na zabránění nekontrolovatelné a hromadné migrace spojené s takovou činností migrantů, která vážně ohrožuje bezpečnost občanů.
3. Je připravena v rámci integrovaného záchranného systému státu podílet se i samostatně provádět **záchranné a humanitární akce** na vlastním teritoriu a vyčleněnými silami na teritoriu spojenců i mimo něj v sestavě aliančního (NATO) nebo koaličního (OSN, OBSE, EU) uskupení.
4. Vyčleněnými silami se v sestavě aliančního nebo koaličního operačního uskupení podílí na **vedení mírových operací - operací mimo čl. 5 Severoatlantické smlouvy** (odvrácení konfliktů, vojenské operace k udržení, vynucení, vytváření, nastolení míru) - mimo teritorium členských zemí NATO, **při zachování schopností plnit hlavní úkol podle čl. 5 Severoatlantické smlouvy.**
5. Vysokou připraveností, mobilností a odolností vyčleněných sil v sestavě operačního uskupení NATO **odstrašuje potenciálního protivníka.**
6. Zajišťuje **rozmístění a činnost operačních uskupení NATO** - úkoly související s podporou státu spojeneckým silám na teritoriu České republiky k vedení všech typů spojeneckých operací.
7. Je připravena v sestavě spojeneckého operačního uskupení **vést obrannou i útočnou operaci při společné obraně teritoria členských zemí NATO i v podmínkách použití zbraní hromadného ničení.**
8. Podílí se na **podpoře bezpečnosti v Evropě prostřednictvím partnerských programů** porozumění a důvěry mezi ozbrojenými silami evropských demokratických států, s důrazem na střední a východní Evropu.

Takto koncipované úkoly Armády ČR vycházejí z principu nedělitelnosti bezpečnosti teritoria členských zemí NATO, která je zajišťována naplňováním společného závazku a spolupráce mezi svrchovanými státy.

V úkolech společné vojenské obrany (včetně obrany vlastního státu) lze jednoznačně těžit z pomoci spojenců. O to více vystupuje do popředí povinnost připravovat se na maximální zapojení do řešení krizových situací jdoucích nad rámec společné obrany. Tento trend by se měl promítnout nejen do výstavby a přípravy Armády ČR, ale měl by se stát celospolečensky respektovaným aspektem obranné politiky.

Priority výstavby, přípravy a použití

Definování úkolů je jedním z předpokladů rozpracování priorit výstavby, přípravy a použití Armády ČR. Podle názoru autorů by mohly být následující:

1. K naplnění schopnosti plnit úkoly obrany podle zásad Strategické koncepce NATO **dokončit restrukturalizaci, snížit početní stavy a vyřadit nemoderní techniku.** Zavést moderní zbraňové systémy umožňující pokrýt požadovanou škálu bojových misí. Snížením počtu mírových útvarů a zařízení **zefektivnit výcvik a možnosti předurčení.**
2. **Přijmout zásady vedení operací** respektující východiska Strategické koncepce NATO (zejména: principy jaderné politiky NATO, zvyšování schopností vedení hlubokých a přesných úderů, mobility na všech úrovních, schopnost účinného nasazení sil a prostředků, zvyšování odolnosti systémů velení a řízení štábů a vojsk proti všem prostředkům ničení, zjišťování, identifikace cílů a schopnosti přesného působení proti nim, zkvalitňování ochrany proti ZHN a všestranné zabezpečení činnosti štábů a vojsk).
3. **Charakter výcviku a přípravy** utvářet na základě provedené analýzy bojových schopností AČR a připravované Doktríny AČR.
4. Postupně **kultivovat věcný profil českého členství** v NATO na základě analýzy schopností jednotlivých druhů vojsk, závazků státu v NATO, Dlouhodobého plánu rozvoje rezortu, Koncepce výstavby sil a prostředků České republiky pro mírové operace a záchranné a humanitární akce.
5. **Dosažení plné interoperability a kompatibility** Armády ČR s armádami spojenců ve všech rozhodujících oblastech nutných pro její efektivní zasazení. Prioritním je rozvoj a dosažení interoperability a kompatibility systémů velení a řízení.
6. **Koncepční rozpracování a zajišťování** oblasti civilně-vojenské spolupráce (CIMIC) a podpory spojeneckých sil na vlastním teritoriu (HNS).
7. **Kvalitní a všestranná příprava odborníků** pro rezort obrany a pro oblasti související se zajištěním přípravy záloh.

V oblasti plánování a zdrojů je nezbytné vycházet z možných scénářů nejpravděpodobnějšího nasazení Armády ČR a její součinnosti s ostatními složkami obrany státu, stanovit pravděpodobnost plnění předpokládaných úkolů, určit množství k tomu vyhrazených prostředků a zdrojů, zadat prioritní cíle vojenské vědy a výzkumu a prosazovat modernizaci těch složek, které se s největší pravděpodobností budou na všech úkolech obrany neaktivněji podílet.

Perspektiva realizace nově koncipované obranné koncepce bude podmíněna přijetím řady strategických politických i vojenských rozhodnutí. Půjde především o:

- přijetí politického rozhodnutí jakou armádu budovat (poloprofesionální, profesionální) a od jakého časového horizontu,
- rozhodnout o cílových počtech, organizační struktuře a dislokaci Armády ČR.

Koncipování politického zadání

Poslední (nikoli však významem) bude rozhodnutí o metodice a subjektu zpracování dokumentů řešících výstavbu Armády ČR. V této souvislosti chtějí autoři věnovat

poznámku úvaze o problému obecného formování národní obranné identity a koncipování politického zadání ozbrojeným silám.

Od některých představitelů armády lze občas slyšet poněkud alibistický argument, že ne právě ideální stav armády je způsoben absencí politického zadání. Představa, že politické zadání bude vypracováno aparátem vlády nebo parlamentem, je ovšem v našich podmínkách nerealistická.

V obecné rovině lze říci, že politické zadání je obsaženo v příslušné části Ústavy ČR a dalších zákonů, v Bezpečnostní strategii ČR, ve Vojenské strategii ČR a v programových prohlášeních vlád. Závazným pro něj zůstávají i základní dokumenty Aliance, popřípadě další přijaté smluvní závazky. Pokud však jde o formulování konkrétnější obranné koncepce, tato vyžaduje, aby byla zpracována odborníky v každé jednotlivé oblasti, diskutována v politické a odborné veřejnosti, verifikována v příslušném institucionálním okruhu (v systému Bezpečnostní rady státu) a potvrzena odpovídajícím aktem na vládní a parlamentní úrovni.

Tato poznámka směřuje k závěru, že i když politická rozhodnutí, např. o zásadních směrech výstavby armády je nutno přijímat mimo rezort obrany, naplnění kvalifikovanosti těchto rozhodnutí je do značné míry podmíněno intelektuálním potenciálem rezortu obrany, neboť je to právě rezort, který musí být schopen tato politická rozhodnutí odborně připravit.

Na druhé straně, dosavadní zkušenosti ze zpracování bezpečnostních dokumentů státu vedou k závěru, že význam a složitost koncipování bezpečnostní a obranné politiky státu vyžadují zapojení jak státní administrativy, tak i legislativních orgánů a všech složek společenství, které je zpravidla označováno jako bezpečnostní komunita. Společná pracovní jednání věcně příslušných rezortů jako cesta ke zvýšení úrovně koncepční práce v oblasti bezpečnostní politiky představují dobrý začátek, ale v oblasti formování bezpečnostní komunity ve smyslu formálního, institucionalizovaného společenství lidí, které sdružuje zájem o bezpečnostní problematiku, v této oblasti mají značný dluh všechny příslušné rezorty i odborná pracoviště.

Varovným signálem pro ministerstvo obrany by mělo být konstatování Střediska empirických výzkumů, které v závěrečné zprávě z loňského průzkumu stavu české bezpečnostní komunity uvádí, že těžiště formující se bezpečnostní komunity leží v okruhu osob, které se věnují spíše problematice mezinárodní bezpečnosti než armádě a vojenství a okruh osob, které by mohly být označeny za odborníky na otázky národní bezpečnosti a armády, je nedostatečně úzký.

Práce na bezpečnostních dokumentech státu byla vždy provázena nejen hledáním a diskuzemi k jejich obsahu, ale i vytvářením určitého tlaku (např. na oblast přípravy branných zákonů, ustavení Bezpečnostní rady státu a jejích výborů, na prosazování žádoucích propojení v celé bezpečnostní sféře, apod.). Dnes již lze říci, že se do jisté míry podařilo eliminovat - a právě institucionalizací v podobě Bezpečnostní rady státu - nežádoucí, nekompetentní a subjektivní zásahy do zpracovatelského procesu a vlastních textů, k nimž ještě před třemi čtyřmi lety nezdědky docházelo. Stále však přetrvává fakt, že výsledek není založen na dlouhodobějších vojenskopolitických analýzách, ale zůstává spíše skupinovým pragmatickým vyjádřením snahy někam patřit.

Novelizace bezpečnostních dokumentů státu byla v rámci rezortu obrany zahájena na počátku roku 2000. V březnu t. r. sekce vojenské bezpečnostní politiky MO

uspořádala seminář, jehož cílem bylo zapojit širší skupinu pracovníků z jednotlivých složek rezortu obrany do procesu tvorby bezpečnostních dokumentů státu, provést určitou inventarizaci názorů, a konečně ujasnit si rezortní postoje, které budou prezentovány při spolupráci s ostatními věcně příslušnými ministerstvy.

Závěry a doporučení

Z diskuze na rezortním semináři vyplynuly pro další práci následující závěry a doporučení:

- ke kvalitní přípravě dokumentů je nutno rozšířit zpracovatelskou základnu,
- dvoustupňová struktura bezpečnostních dokumentů státu (Bezpečnostní strategie, Vojenská strategie) by měla být zachována, revidovat by se měly názvy dokumentů,
- měl by existovat jeden nadrezortní bezpečnostní dokument řešící dlouhodobě všechny aspekty bezpečnostní politiky státu (při vyváženém zastoupení a provázanosti zahraniční, obranné, vnitřně bezpečnostní, ekonomické a ekologické politiky v oblasti zajištění bezpečnosti ČR),
- na tento dokument by měly navazovat „rezortní“ bezpečnostní dokumenty v jednotlivých oblastech, přičemž je třeba respektovat jejich nutnou provázanost s aliančními (NATO) a evropskými (EU) dokumenty a principy v nich zakotvenými,
- bezpečnostní dokumenty na všech úrovních by měly být v souladu se systémem obranného plánování státu, především z hlediska perspektivy rozvoje a výstavby ozbrojených sil,
- za vážný problém byla považována absence nadrezortního orgánu, který by sledoval a hodnotil bezpečnostní rizika státu, jejich možné přerůstání v hrozby, a jehož závěry by byly závaznými východisky pro bezpečnostní politiku České republiky,
- o procesu novelizace průběžně informovat příslušné výbory Parlamentu ČR a využívat jejich případné návrhy a doporučení.

Uvedené závěry byly prezentovány na semináři organizovaném ministerstvem zahraničních věcí dne 25. dubna 2000, který potvrdil poměrně širokou shodu přístupů v širším spektru institucí i nezávislých odborníků k problematice bezpečnosti.

Za dva nejvýznamnější závěry jednání lze označit zdůraznění potřeby soustředit se na **metodiku tvorby** strategických dokumentů. Ta by měla postupně projít fází shromažďování co největšího počtu podnětů a diskuzí k nim, poté fází třídění, kategorizace a zobecňování, a konečně etapou ujasnění priorit. Shodně s přístupem rezortu obrany byla konstatována nutnost zapojení co nejširšího okruhu odborníků.

Druhým důležitým závěrem semináře je vědomí významu **společenského konsenzu** v oblasti bezpečnostní politiky, jenž je ovšem podmíněn dostatkem informací, tj. především ofenzivnější komunikační aktivitou rezortů státní správy, ale i politiků a nezávislých odborníků.

Na ministerstvu obrany byla ustavena pracovní skupina pro novelizaci bezpečnostních dokumentů a byl schválen harmonogram prací. Tato skupina, v níž jsou zařazeni pracovníci sekce vojenské bezpečnostní politiky MO, sekce obranného plánování MO, Generálního štábu AČR, Vojenské akademie a Ústavu strategických studií, připravila seminář k vojenské strategii ČR, který se konal dne 29. června t. r.

Cílem semináře bylo seznámit účastníky s východisky rezortu obrany k novelizaci Vojenské strategie České republiky a získat názory politické a odborné veřejnosti na možný obsah a strukturu tohoto dokumentu. Proto byli na jednání pozváni předsedové a všichni členové věcně příslušných parlamentních výborů, pracovníci rezortů státní správy, hlavní funkcionáři MO, GŠ AČR, velitelství druhů vojsk, vojenských škol, nevládních organizací a sdělovacích prostředků. Celkem bylo pozváno 143 osob. Ve dvou tematických blocích („Východiska novelizace politického zadání pro Armádu ČR“ a „Současný stav prací na textu kapitoly o obraně v Bezpečnostní strategii ČR a dokumentu Vojenská strategie České republiky“) vystoupili představitelé ministerstev zahraničních věcí a vnitra, MO a Generálního štábu AČR.

Závěry z diskuze i výsledky ankety provedené na semináři poukazují na potřebu novelizace, shodují se v postojích k charakteru Vojenské strategie ČR jako veřejného politicko-vojenského dokumentu, v němž se musí více odrazit strategické principy Aliance. Jako vhodné se doporučuje uvést ve Vojenské strategii ČR možné scénáře použití ozbrojených sil a z nich vyplývající úkoly a složení armády. Zvolená metodika práce je správná, více pozornosti je třeba věnovat zapojení věcně příslušných výborů Parlamentu ČR.

K naplnění těchto závěrů realizuje sekce vojenské bezpečnostní politiky MO dvě další, konkrétněji zaměřené diskuze s odborníky generálního štábu a s nezávislými odborníky z civilní sféry. V závěru roku se předpokládá prezentace tezí vojenské strategie ČR na půdě parlamentu.

Pro přípravu nových dokumentů již byly ve Vojenské akademii a v Ústavu strategických studií zahájeny studijní práce, především v oblastech analýzy bezpečnostního prostředí a prognóz jeho vývoje, definování bezpečnostních rizik a možných hrozeb, národních bezpečnostních zájmů, místa a úlohy Armády ČR v Alianci, profilace jejích specifických možností, problematiky branné povinnosti a branné výchovy obyvatelstva, profesionalizace a tvorby záloh.

* * *

Závěrem chceme vyjádřit přesvědčení, že proces novelizace bezpečnostních dokumentů, přes všechny těžkosti, které jej provázejí, bude ve stanovených termínech dokončen. Nikoli nevýznamným, „vedlejším produktem“ by měl být uvážlivý, ale viditelný posun i v oblasti zkvalitňování komunikačních mechanismů ve vztazích mezi státními institucemi a bezpečnostní komunitou, jako významným činitelem veřejné diskuze o problematice bezpečnosti a obrany státu.