

# Doktrína lidské bezpečnosti pro Evropu

## Barcelonská zpráva Studijní skupiny pro evropské bezpečnostní kapacity

### Shrnutí

Mnoho lidí na světě žije v nepříjemných podmínkách neustálého ohrožení. V mnoha případech nebezpečí vyvstává z konfliktů, v nichž bojující strany záměrně a beztrestně zaměřují své útoky na civilisty. V éře celosvětového propojení se Evropané už nemohou cítit bezpečně, zůstávají-li velké části světa trvale nebezpečným územím.

Během posledních několika let vytváří Evropská unie svou společnou bezpečnostní politiku. V prosinci 2003 se Evropská rada shodla na Evropské bezpečnostní strategii (EBS), která se staví za preventivní působení a účinnou mnohostrannou spolupráci. Tato zpráva se týká uplatňování EBS v praxi. Snaží se dokázat, že Evropa potřebuje zvýšit svou schopnost aktivně přispívat ke globální bezpečnosti. EU potřebuje vojenské síly, ale ty musejí být koncipovány a používány novým způsobem. Zpráva se soustřeďuje na regionální konflikty a zhroucení státní moci, jež jsou zdrojem nových celosvětových hrozeb, jako je terorismus, zbraně hromadného ničení a organizovaný zločin.

Autoři zprávy navrhují přijmout pro Evropu novou „doktrínu lidské bezpečnosti“. Lidskou bezpečností se rozumí osvobození jednotlivců od základních nejistot a ohrožení způsobovaných hrubým porušováním lidských práv. Doktrína stojí na třech pilířích:

- Za prvé je to soubor sedmi zásad pro operace v situacích vážného ohrožení – tyto zásady se týkají jak cílů, tak prostředků zasahování. Patří mezi ně priorita lidských práv, jasně definovaná politická autorita, multilateralismus, přístup „zdola-nahoru“, zaměření na regiony (spíše než státy), používání právních nástrojů a přiměřené použití síly. Zpráva klade obzvláštní důraz na čtvrtý ze jmenovaných principů: na komunikaci, konzultace, dialog a partnerství s místními obyvateli, jež umožňují účinnější varování před nebezpečím, usnadňují sběr zpravodajských informací, mobilizaci místní podpory a zavádění přijatých opatření a zvyšují jejich udržitelnost.
- Druhým navrhovaným pilířem je „Sbor rychlé reakce na podporu lidské bezpečnosti“ (Human Security Response Force), složený z 15 000 mužů a žen, z nichž alespoň třetinu bude tvořit civilní personál (policie, pracovníci dohlížející na dodržování lidských práv, odborníci na rozvoj a humanitární pomoc, administrativní a organizační personál apod.). Uvedený Sbor by se skládal ze spolehlivých a věci oddaných vojáků a civilistů, které už daly k dispozici členské státy, a dále z příslušníků „Dobrovolného sboru lidské bezpečnosti“ (Human Security Volunteer Service), jehož navrhovaná koncepce je rovněž součástí zprávy.
- Za třetí jde o nový právní rámec, který bude upravovat jak rozhodnutí o zásahu, tak rozhodování při samotných operacích v terénu. Jeho ustanovení by měla vycházet z právního řádu hostitelských i vysílajících zemí, z mezinárodního trestního práva, mezinárodní úpravy lidských práv a mezinárodního humanitárního práva.

Autoři zprávy navrhuji, aby Sbor rychlé reakce na podporu lidské bezpečnosti podléhal novému ministru zahraničí EU, jmenovanému na základě Ústavy schválené v červnu roku 2004 v Dublinu. Ve zprávě jsou rovněž navržena opatření, kterými by se dala posílit odpovědnost příslušníků misí vůči místnímu obyvatelstvu a zlepšit demokratická kontrola bezpečnostní politiky i metody jejího financování.

Evropská unie v současnosti prožívá jeden ze zásadních okamžiků svého vývoje. Rozšířila se o deset nových členů a schválila novou Ústavu. V období, kdy jsou stále ještě v živé paměti události 11. září a válka v Iráku, nese Evropa historickou odpovědnost za to, aby pomohla učinit tento svět bezpečnějším a spravedlivějším.

## **1. Úvod**

Mnoho lidí na světě žije v nepřijatelných podmínkách neustálého ohrožení. Někdy má nebezpečí přirozené příčiny – jejich život ohrožují například zemětřesení nebo nemoci. V mnoha případech ale ohrožení vyvstává z konfliktů, v nichž bojující strany záměrně a beztrpěně zaměřují své útoky na civilisty. V západním Súdánu statisíce lidí nedobrovolně opustily své domovy v důsledku zabíjení, znásilňování, únosů a drancování, které tam provozují vládou placené ozbrojené oddíly. V Arménii, Ázerbajdžánu a Gruzii se nemohou statisíce uprchlíků vrátit domů ani nikde usadit, protože se jejich přetrvávající nejistota stala nástrojem, jímž manipulují politici, aby posílili svoji pozici v lokálních konfliktech. V Palestině žijí lidé v každodenním strachu z toho, že jim zaberou půdu, strhnou dům či je úkladně zabijí; neschopnost ochránit sama sebe, svou rodinu a majetek je pro Palestince zdrojem obrovského ponížení a vnitřní nejistoty. Na druhou stranu, pro řadové občany Izraele se kvůli útokům sebevražedných atentátníků staly i každodenní činnosti jako nákup na trhu či návštěva kavárny nebezpečným rizikem. V Demokratické republice Kongo byly za poslední desetiletí zabity více než tři miliony lidí a dalších mnoho milionů muselo nedobrovolně opustit své domovy. Tak jako na mnoha jiných místech i tady byly znásilněny desetitisíce žen a máme odsud zprávy o hromadných znásilněních a znásilňování už čtyřletých dětí či osmdesátiletých stařen, které vesměs přispívá k šíření epidemie AIDS v daném regionu. Pachatelé přitom zůstávají nepotrestáni.

Právě tyto konflikty působí jako „černé díry“ vytvářející mnoho nových zdrojů ohrožení, které už mají přímý vliv na bezpečnost občanů Evropské unie. Z jižního Kavkazu a Balkánu se do Evropské unie vyvážejí či převážejí tvrdé drogy a střelné zbraně a také se odtud pašují a ilegálně převádějí lidé, kteří jsou pak často sexuálně vykořisťováni nebo nuceni pracovat v černé ekonomice. Zhoršující se situace v Palestině a Iráku slouží militantním islamistům jako důkaz židokřesťanského spiknutí proti islámu a na základě tohoto „důkazního materiálu“ pak verbují teroristy. Války v Africe negují evropské snahy bojovat proti bídě a nemocem rozvojovými iniciativami.

Současné konflikty lze obecně charakterizovat několika rysy: je to absence nebo nerespektování zákonů, zbídačení, ideologie založené na výlučnosti a každodenní používání násilí. Tím se stávají živnou půdou pro porušování lidských práv spojené s organizovaným zločinem a terorismem, jež přesahují hranice problémových regionů a vyvolávají stav nejistoty a ohrožení i v dalších oblastech. Jakkoli se původně zdálo, že se výše popsany vývoj týká jen rozvojových států a států zasažených vnitřními konflikty, newyorskými útoky z 11. září 2001 a madridskými z 11. března

2004 se jednou provždy potvrdilo, že žádný občan světa už není bezpečně skryt za hranicemi svého státu a že nejpravděpodobnějšími zdroji nejistoty už dávno nejsou vpády cizích armád.

Aby se Evropané v dnešním světě mohli cítit bezpečně, musejí sami ke globální bezpečnosti přispívat. Evropa potřebuje ozbrojené síly, nicméně ty musejí být koncipovány a používány zcela novým způsobem. Je třeba, aby byly schopny předcházet násilí v různých částech světa nebo ho zadržovat, a to metodami, které se velice liší od klasické obrany a vedení války. Je třeba, aby tyto síly dokázaly uspokojovat skutečné bezpečnostní potřeby lidí, kteří žijí v situacích vážného ohrožení, a činily tak svět bezpečnějším i pro Evropany. V současné době Evropa takovéto kapacity nemá. Má k dispozici 1,8 milionu příslušníků ozbrojených sil, ale jen zlomek z nich lze nasadit v krizových oblastech. Evropa musí být rovněž schopna posílat do takovýchto oblastí více policejních sil, pracovníků monitorujících dodržování lidských práv, specialistů organizujících pomoc a civilních odborníků z mnoha dalších oblastí.

Výchozím bodem pro tuto zprávu je Evropská bezpečnostní strategie (EBS), která byla schválena Evropskou radou v prosinci roku 2003. Veškeré bezpečnostně strategické úvahy obsažené v EBS vycházejí ze základní premisy, kterou je zodpovědnost Evropy za globální bezpečnost. Poukazují na to že „pro prostředí vzniklé po studené válce je typická stále větší propustnost hranic, v jejímž důsledku jsou spolu nyní vnitřní a vnější aspekty bezpečnosti nerozlučně spojeny“. EBS se staví za preventivní zásahy, za strategii efektivního multilateralismu a za rozšíření mezinárodní vlády zákona. Evropská unie musí být podle EBS do budoucna v tomto směru „aktivnější“ a „schopnější“.

Zpráva, kterou čtete, se zaměřuje na to, jak co nejlépe připravit Evropskou unii na zásahy, které se od ní žádají. Zvolili jsme přístup od nejnižší úrovně po nejvyšší („bottom-up“), to jest, zpráva vychází z toho, jak by se dala v různých částech světa zvýšit bezpečnost lidí jako jednotlivců. Nastiňujeme v ní jak soubor zásad, na nichž by měla být založena bezpečnostní politika Evropské unie, tak kapacity, které Evropa potřebuje, aby mohla věrohodně přispívat ke globální bezpečnosti, na níž záleží i bezpečnost jí samotné. Zpráva obsahuje de facto návrh nové doktríny pro provádění Evropské bezpečnostní strategie.

Zpráva se nezabývá celým spektrem možností a nástrojů evropské zahraniční a bezpečnostní politiky, ale spíše se soustřeďuje na kapacity potřebné k řešení situací vážného fyzického ohrožení, na „osvobození lidí od strachu“.

## **2. Pojem „lidská bezpečnost“ a Evropská unie**

### **2.1 Změna globálního kontextu**

V dnešním světě existuje nesoulad mezi aktuálními bezpečnostními kapacitami, které jsou tvořeny z velké části vojenskými silami, a skutečnými bezpečnostními potřebami. EBS uvádí pět klíčových hrozeb pro evropskou bezpečnost: terorismus, šíření zbraní hromadného ničení, regionální konflikty, zhroucení státní moci a organizovaný zločin. Všechny tyto hrozby jsou navzájem propojeny a lze je nalézt v různých kombinacích v podmínkách extrémní nestability. Jak se uvádí v EBS, „žádná z nových hrozeb není čistě vojenská, ani nelze žádné z nich čelit čistě vojenskými prostředky“.

Daná pětice hrozeb se netýká jen Evropy, jsou to hrozby globální. Ještě nebezpečnější jsou pro osoby, které žijí přímo v podmínkách extrémní nejistoty a nestability. Hlavními zdroji politického ohrožení jsou buď autoritářské státní režimy, které utlačují své vlastní občany, nebo kombinace státních a nestátních ozbrojených skupin v situacích, kdy se státní moc na určitém území zhroutí. Tradiční bezpečnostní politika byla založena na obraně hranic a „zadržování“ hrozeb. To často v praxi znamenalo podporu autoritářských režimů, včetně vojenské intervence nebo udržování vlastních základů na cizím území, aniž se při této podpoře bralo v úvahu, jaké důsledky má pro obyvatelstvo daných zemí. Tento přístup, založený na úzké definici národních zájmů, se už v globálně propojeném světě jeví jako nerealistický. Ten typ ohrožení, jakému jsou vystaveni např. obyvatelé Blízkého východu a podobných oblastí, má sklon se šířit – 11. září 2001 toho bylo více než výmluvným dokladem. V globální éře je navíc krajně obtížné udržet jakoukoli společnost v izolaci – jakmile se země otevře obchodu, cestování a především komunikačním technologiím, stabilita autoritářských režimů je ohrožena. Jakkoli na Blízkém východě a v rozsáhlých částech Asie ještě přetrvávají bašty autoritářství, v mnoha oblastech jsou běžnějšími jevy každodenního života občanské nepokoje a různé stupně eroze státní moci. Například Saúdská Arábie byla dříve považována za vzor stabilního autoritativního režimu; dnes se pod vlivem výbušné kombinace frustrovaného mladého obyvatelstva a ideologie al-Kájdý Saúdská Arábie mění v sud střelného prachu. Nejpravděpodobnější alternativou demokratizace se dnes stává kolaps státu. Proto je preventivní zasahování, jehož cílem je usnadnit demokratické změny, lepší strategií než pouhé zadržování hrozeb.

Zhroucení státní moci vedlo k „novým“ válkám v Africe, na Balkáně, ve Střední Asii a na Kavkaze. Tyto války se nepochybují válkám mezi státy ani občanským válkám, které známe z minulosti. Vyvolávají otázky po tom, jaký je rozdíl mezi „porušováním lidských práv“ ze strany států, „týráním“ ze strany nestátních účastníků a „konfliktem“ mezi ozbrojenými bojujícími stranami. Bitvy jsou výjimečným jevem a většina násilí je páchána na civilistech. Obzvláště typickým rysem takovýchto válek je vyhánění obyvatelstva z jeho domovů, které je jak důsledkem etnických čistek, tak toho, že je obtížné odlišit civilisty od aktivních účastníků konfliktu. Takovéto války stírají rozdíl mezi vnitřním a vnějším, protože se přelévají přes hranice států a účastní se jich jak místní, tak globální aktéři. Stírá se i rozdíl mezi soukromým a veřejným, jelikož zmíněných válek se účastní jak pravidelné jednotky, tak polovojenské skupiny, váleční územní vládcí, žoldnéři a organizované zločinecké bandy. „Nové“ války také dávají vzniknout abnormální politické ekonomice, v níž je většina výdělečných činností, od čerpání podpory ze příznivých kruhů v emigraci přes pašování všeho druhu až po loupení a získávání válečné kořisti, tak či onak spjata s násilím a donucováním.

V těchto typech situací může být použití vojenské síly v její tradiční podobě často kontraproduktivní. Jedním z důvodů je měnící se povaha vojenského potenciálu. Lehké stříelné zbraně, granáty a další zbraně zlevnily a staly se dostupnějšími, takže se zmenšil rozdíl mezi těmi, kdo mají k dispozici vyspělou vojenskou techniku, a těmi, kdo ji nemají. Západní státy nemají, i přes velký rozdíl ve vojenských výdajích, v takovýchto situacích ve vojenské technice zdaleka takovou převahu. Mají převahu ve vzduchu a v oblasti informačních technologií. Vzdušné útoky mohou být zničující a vyspělá vojenská technologie může být účinnou zbraní proti státním režimům, jak se to ukázalo v Iráku či v Afghánistánu. Tato technologie ale není vojákům nic platná, mají-li nastolit nebo udržet mír či chránit civilisty – nepomůže jim například čelit sebevražedným bombovým útokům, které jsou prováděny poměrně primitivními technickými metodami, ani jim neumožňuje zabránit etnickým čistkám, jaké probíhaly v Kosovu po válce s Jugoslávií.

Důsledkem rozsáhlých a rozvratných válek, které probíhaly v posledních dvou stoletích, bylo nejen stanovení právních mezí válečného konfliktu, ale i sílící protiválečné hnutí. Normy chránící lidská práva se dostaly daleko více do popředí zájmu a intervence vedená tradičními prostředky, jako je letecké bombardování, se může, je-li viděna optikou ochrany lidských práv, jevit jako nepřijatelná. Jakkoli se současné vlády západních států snaží počty civilních obětí minimalizovat, zcela vyhnout se jim nemohou: i takzvané „chytré“ bomby při selhání technického aparátu nebo kvůli nesprávným informacím rozvědky zabíjejí civilisty a působí hmotné škody. Civilní oběti pak mohou posilovat polarizované vnímání skutečnosti, které konflikty dále prohlubuje, přičemž ničení infrastruktury a normálních výdělečných příležitostí zase pomáhá živit ilegální ekonomiku, která je zdrojem příjmů pro válčící skupiny. Pokračující konflikt v Iráku výrazným způsobem ilustruje, jak málo dokážou konvenční vojenské síly zajistit bezpečnost.

## **2.2 Proč je lidská bezpečnost pro EU důležitá**

V novém globálním kontextu by měla být bezpečnostní politika Evropské unie založena na konceptu lidské bezpečnosti, a ne pouze bezpečnosti státu. Bezpečnost lidí, „human security“, znamená, že jednotlivec je chráněn před základními druhy ohrožení. Genocida, široce rozšířené či systematické týrání, nelidské a ponižující zacházení, mizení lidí, otroctví, zločiny proti lidskosti a hrubá porušení mezinárodního válečného práva, jež jsou definovány ve Statutu Mezinárodního trestního tribunálu – to všechno lidské bytosti nepřijatelným způsobem ohrožuje a narušuje tak jejich bezpečnost. Masivní porušování práva na výživu, zdravotní péči a bydlení lze do této kategorie zařadit také, ačkoli status těchto práv není tak prvořadý. Přístup z pozic lidské bezpečnosti znamená, že EU má přispívat k ochraně každého jednotlivce a nesoustřeďovat se jen na ochranu unijních hranic, jako to činily bezpečnostní strategie národních států.

Pro to, aby EU založila svou bezpečnostní strategii na zajišťování lidské bezpečnosti, mluví tři důvody. První z nich je morální. Vychází z naší společné lidskosti. Lidé mají právo žít důstojně a bezpečně a mají i z toho vyplývající povinnost si navzájem pomoci, je-li tato jejich bezpečnost ohrožena. Každý lidský život má stejnou cenu a nelze se smířit s tím, že se v zoufalých podmínkách cena lidského života nerespektuje. Na těchto mravních normách není nic specificky evropského. Naopak, jsou ze své povahy univerzální. Kdykoli evropské státy z humanitárních důvodů zasahovaly v zahraničí, až už to bylo v Kosovu, na Východním Timoru nebo v Sierra Leone, byly tyto intervence založeny na silné veřejné podpoře, ba přímo veřejném tlaku ze strany evropských občanů. Kromě toho, zcela nad rámec akcí ze strany států, odešlo velké množství Evropanů dobrovolně do Jugoslávie, aby tam distribuovali humanitární pomoc nebo pomáhali s poválečnou rekonstrukcí země, do Guatemaly, kam doprovázeli navracející se uprchlíky, nebo do Palestiny, kde pracovali jako civilní pozorovatelé.

Druhý důvod pro to, aby se při tvorbě koncepcí vycházelo z lidské bezpečnosti, je právní. Pokud uvažujeme o zajišťování lidské bezpečnosti jako o ochraně lidských práv v užším slova smyslu, jak je to navrhováno výše, pak se v současné době má obecně za to, že mezinárodní instituce, jako je EU, mají nejen právo, ale přímo právní povinnost dbát na zajištění lidské bezpečnosti na celém světě. Články 55 a 56 Charty OSN zavazují státy k tomu, aby podporovaly všestrannou úctu k lidským právům a jejich dodržování. Tento závazek se znovu objevuje i v Deklaraci lidských práv a v řadě smluv o lidských právech, které ratifikovaly všechny členské státy Evropské unie.

I Evropská unie se ve své nové ústavě výslovně hlásí k uvedenému závazku. Článek 4 Ústavy stanoví: „Ve svých vztazích s okolním světem Unie zastává a podporuje své hodnoty a zájmy. Přispívá k míru, bezpečnosti, udržitelnému rozvoji této planety, k solidaritě a vzájemné úctě mezi národy, volnému a spravedlivému obchodování, vymýcení chudoby a k ochraně lidských práv, především práv dítěte, a k přísnému dodržování a rozvoji mezinárodního práva, zejména k dodržování zásad Charty Organizace spojených národů.“ Evropská unie proto uznává, že má povinnosti i ohledně zajištění lidské bezpečnosti mimo své vlastní území. Povaha a rozsah těchto závazků jsou nicméně předmětem různých interpretací a představují pro právní vědce spornou oblast.

Třetím důvodem pro přijetí koncepce založené na lidské bezpečnosti je „osvícené sobectví“. Podstata tohoto přístupu tkví v myšlence, že Evropané se nemohou cítit bezpečně, dokud lidé jinde na světě žijí ve vážném ohrožení. V nefunkčních státech a oblastech konfliktů se rozrůstá ekonomika napojená na zločin a šíří se dál: obchod s drogami, obchod s lidmi, snadná dostupnost lehkých střelných zbraní, ba ani brutalizace společnosti se neomezují na zóny konfliktů, ale projevují se i jinde, mezi jiným také v Evropě. Zhroutí-li se státní moc, probouzejí se ke zvýšené aktivitě komunalistické ideologie založené vesměs na náboženství nebo etnicitě, a jakkoli tento vývoj roztáčí spirálu násilí nejprve a především v samotných zónách konfliktů, těží z těchto situací také teroristické sítě, které díky nim získávají nové přívržence, a následky takového propojení už se projevují i v Evropě.

Praktické důsledky doktríny „osvíceného sobectví“ se až tak neliší od důsledků, k nimž vede morální a právní argumentace, a už proto by přístup založený na lidské bezpečnosti měl být považován za projev realismu, ne pouhého idealismu. Budeme-li čelit terorismu a organizovanému zločinu jen tvrdšími tresty a intenzivnější činností tajných služeb, čímž můžeme de facto ohrozit demokratické hodnoty a instituce Evropy, zůstaneme u pouhého hašení požárů. Jedinou skutečně účinnou reakcí na takové hrozby je zaměřit se na bezpečnostní potřeby lidí, kteří se nacházejí ve vážném ohrožení. Tím samozřejmě nezajistíme Evropanům dokonalou bezpečnost, nicméně je to ten nejvěrohodnější způsob, jakým se lze vypořádávat s příčinami ohrožení přímo u zdroje.

### **2.3 Prosazování lidské bezpečnosti**

Tato zpráva se soustřeďuje na situace vážného ohrožení, v nichž lze použít síly EU. Uvedené situace spadají do rámce tzv. petersbergských úkolů, na nichž se shodli členové Západoevropské unie v roce 1992 v Bonnu, jež byly následně zahrnuty do Amsterdamské smlouvy z roku 1997 a dále rozvedeny v nové Ústavě. Tyto úkoly „zahrnují společné odzbrojovací operace, humanitární a záchranné úkoly, vojenské poradenství a pomoc, prevenci konfliktů a udržování míru, úkoly bojových jednotek při krizovém řízení a též nastolení míru a stabilizaci po ukončení konfliktů“. Obecným cílem operací v takovýchto podmínkách je podpora dodržování lidských práv, práva a pořádku. Až dosud pro provádění těchto operací neexistovala ucelená doktrína.

Zmíněné operace stojí kdesi uprostřed mezi tradičním udržováním míru a tradiční vojenskou intervencí, ale od obou těchto pólů se liší. Klasické operace k udržení míru byly založeny na myšlence udržování míru mezi ozbrojenými útočníky. Úkolem bylo sledovat dodržování příměří a chování jednotlivých válčících stran. Ani relativně nedávné mírové operace, které měly zdánlivě silnější mandát, neochránily vždy civilisty před porušováním lidských práv. Klasické vojenské zásahy byly na druhou stranu zaměřeny na porážku protivníka, ať už jím byli povstalci

(komunisté nebo mudžahedíni během studené války, separatisté nebo militantní islamisté dnes) nebo utlačovatelští diktátoři (představitelé Talibanu či Saddám Husajn). Jakkoli se při těchto zásazích někdy zdůrazňuje, že je třeba chránit civilisty či najít politické řešení krize, prioritní cíl, kterým je porážka vzbouřenců, může vést k nevhodnému použití síly a situaci ještě více politicky polarizovat. Jinými slovy, při klasických operacích k udržení míru má před lidskými právy přednost mír a při klasických vojenských zásazích je to zase vítězství.

Z mezinárodních zásahů v místech, jako je Balkán, Afghánistán nebo Irák, vyplývá, že mezinárodní síly byly až dosud špatně vybaveny k plnění úkolů, kterými mají zajistit všeobecnou bezpečnost. Ve zmíněných oblastech nedokázaly mezinárodní síly zabránit neustálému porušování lidských práv a šíření organizovaného zločinu, což přimělo mezinárodní společenství k důkladnému zamyšlení nad tím, jaké kapacity jsou pro takovéto zásahy třeba.

Někteří lidé by nazvali typ operace, která má za úkol zajistit lidskou bezpečnost, humanitární intervencí. Termín „humanitární intervence“ nicméně implikuje čistě vojenský přístup. EBS zdůrazňuje, že v oblastech, kde došlo ke kolapsu státní moci a k regionálním konfliktům, „může nastolení pořádku vyžadovat použití vojenských nástrojů“, nicméně vedle toho je zapotřebí také humanitární pomoc, účinná práce policie, řešení nevojenských krizových situací a širší politické a ekonomické nástroje. V EBS je vyjádřeno přesvědčení, že EU je „pro řešení těchto komplikovaných situací s mnoha aspekty obzvláště dobře vybavena“. Tyto druhy úkolů se někdy nazývají „budováním státu“ (state-building), „budováním národa“ (nation-building) či „mírovou obnovou“ (post-conflict reconstruction). Nevztahují se ale jen na situace po ukončení konfliktů. Pro jejich řešení se hodí holistický přístup, který bude použitelný pro různé typy politických institucí a různé fáze konfliktů nebo zhroucení státní moci.

Evropská bezpečnostní politika by samozřejmě měla mít pragmatické kořeny. Kapacita EU pro takovéto operační mise a stejně tak politická ochota je uskutečňovat je omezená. Šance na úspěch, stupeň rizika i míra odhodlání kolísají případ od případu. Při volbě toho, kterým situacím je třeba přiznat prioritu, by měla být brána v úvahu následující kritéria:

- **Vážnost a naléhavost situace.** Hrozba genocidy by měla téměř vždy dostat přednost před dlouhodobě nevyřešenou situací širšího ohrožení, třebas i vážného.
- **Účelnost mise, rizika, šance na úspěch a možnost zásahu jiné strany či stran.** Z tohoto hlediska by patrně mise do Makedonie dostala přednost před misí do Barmy, Tibetu nebo Čechy, ačkoli situace v posledně jmenovaných oblastech je daleko horší a nikdo jiný se v ní neangažuje. V jihovýchodní Asii může projevit ochotu se angažovat Austrálie, tak jako tomu bylo při východotimorské misi. V Africe by měla převzít větší díl zodpovědnosti Africká unie. V obou případech může být Evropa i tak vyzvána k účasti v rámci vícestranných operací.
- **Zvláštní zodpovědnost za sousední země.** Tady lze jednoznačně argumentovat vlastními zájmy: následky ohrožení a chaosu na Balkáně se v Evropě projeví v podobě zločinnosti, přílivu uprchlíků a převaděčství výrazněji než následky konfliktů v odlehlejších oblastech. I bez ohledu na tyto argumenty si ovšem evropští občané silněji uvědomují morální povinnost pomáhat lidem v blízkosti evropských hranic, jak se zřetelně ukázalo během války v Jugoslávii.
- **Historické vazby a historická zodpovědnost.** Tyto ohledy mají svůj původ zpravidla v koloniálních vazbách: Nizozemci například mají silnější vztah k Indonésii, Francouzi k

Pobřeží slonoviny, Britové k Zimbabwe a Portugalci k Východnímu Timoru. Není to dáno jen pocitem zodpovědnosti; jsou tu také četné vazby na úrovni občanské společnosti. Nicméně právě kvůli své minulosti koloniální mocnosti nemusí být vždy ten stát, který cítí nejsilnější odpovědnost, také tím, který by nejspíše měl zasahovat. Koordinovaný postup EU může do jisté míry tento problém zmírnit tím, že účast bývalé koloniální mocnosti zprostředkuje.

- **Zájem a tlak veřejnosti.** Veřejná podpora dodává operacím legitimitu; jedině díky ní lze nést jejich rizika a náklady. Může také ovlivňovat podobu zásahu; tlak veřejnosti většinou vychází ze solidarity spíše než z geopolitických úvah. Jeho intenzita samozřejmě kolísá a nemusí být v žádném poměru k rozsahu hrozící nebo už počínající tragédie ani ke vzdálenosti dotyčného území či existenci dřívějších koloniálních vazeb. Evropané se více zajímají o osud Izraele a Palestiny než o konflikty na Jižním Kavkaze, ačkoli oba regiony jsou od evropských hranic zhruba stejně daleko. Koncert Live Aid organizovaný Bobem Geldofem, jedna z prvních a nejrozsáhlejších akcí občanské společnosti na podporu lidské bezpečnosti za hranicemi vlastního regionu, se týkala Etiopie, země, která nemá k Evropě geograficky nijak zvlášť blízko.

## 2.4 Příležitost pro Evropu

V evropském myšlení odjakživa existoval proud, který uvažuje o Evropě jako o „mírovém projektu“. Bezprostředně po 2. světové válce chtěli zakladatelé budoucí Evropské unie především zabránit nové válce na evropském území. Po konci studené války byla Evropská unie zase pokládána za důležitý nástroj k překlenutí hranic mezi východem a západem Evropy. Předcházení válkám je v mysli evropských občanů pořád silnou pohnutkou. Na otázku, co pro ně osobně znamená Evropská unie, byl v průzkumu Eurobarometr třetí nejčastější odpovědí „mír“ – hned po euru a volném pohybu přes hranice. Celých 89 procent respondentů pokládá „udržování míru a bezpečnosti v Evropě“ za prioritní cíl Evropské unie. Podle názoru občanů je to také nejúčinnější z politik prosazovaných EU. Lidé žijící v nových východoevropských členských státech pokládají kvůli dějinné zkušenosti svých zemí bezpečnost za obzvláště důležitou, ačkoli se někdy rozcházejí v názorech na to, jak jí dosáhnout.

Evropská unie byla průkopníkem v integraci států na celospolečenské úrovni, integraci založené na vzájemném propojení a dodržování společných norem, jež pomáhá upevňovat mír. Stejný přístup by měla uplatňovat i ve vnějších vztazích. Prvky tohoto přístupu jsou obsaženy v asociačních dohodách, obchodních vztazích a jiných formách spolupráce. V budoucnu by se týž přístup měl uplatňovat i v problematice právního státu a veřejné bezpečnosti. Pokud to bude nezbytné, musí být garantován i vojenskou silou.

Zkušenost z války v Kosovu ukázala, že evropské bezpečnostní síly potřebují mít prostor k autonomnímu jednání. Od doby kosovské války se zrychlily práce na Evropské bezpečnostní a obranné politice (EBOP). Členské státy daly v reakci na odsouhlasení helsinských Základních cílů (prosinec 2001) k dispozici víc než 60 000 vojáků a ještě rychlejší byl pokrok při vyčleňování civilního personálu, zejména policistů, právních expertů, odborníků na civilní správu a civilní ochranu. Byly uzavřeny dohody ohledně vztahu sil EU k NATO a strukturované spolupráce mezi členskými státy. Byly založeny nejrůznější instituce pověřené prevencí konfliktů, výcvikem a řešením krizových situací. Vedle EBS schválené v prosinci 2003 schválila Evropská rada také zřízení samostatné Obranné agentury a útvaru vojensko-civilního plánování.

Nyní EU vytváří „bojová uskupení“ pro rychlé nasazení. Byla předložena řada návrhů na vytvoření evropského četnického sboru a civilních mírových sil. Koordinace těchto iniciativ a jmenování nového evropského ministra zahraničí otevřou reálnou perspektivu pro další rozvíjení těchto snah.

Snad ještě důležitější je ovšem to, že EU podnikla několik samostatných misí na Balkáně a v Africe, kterých se účastnil vojenský, policejní i civilní personál. Tři z těchto misí (policejní mise EU v Bosně a Hercegovině, operace Proxima v Makedonii a operace EUJUST-Themis, právní mise v Gruzii) byly civilního charakteru. Dvě (Concordia v Makedonii a Artemis v Demokratické republice Kongo) byly vojenské a mnohem kratší než mise civilní. Mise EU, která na konci roku 2004 převezme síly SFOR v Bosně a Hercegovině vedené NATO, bude zahrnovat jak vojenské, tak civilní kapacity. Účast na těchto misích byla zcela samozřejmě nabídnuta i nečlenským státům.

Operace Artemis ve východní části Demokratické republiky Kongo (DRK) představuje možný vzor pro budoucí mnohostranné intervence. Byla výrazně odlišná od klasických vojenských zásahů v Africe, ať už byly tyto zásahy vedeny OSN (udržování míru) nebo postkoloniálními mocnostmi. Zmíněné zásahy byly vesměs zaměřeny na upevnění rozkolísaných autoritářských režimů. Artemis byla reakcí na krizovou situaci v Ituri, kde nejrůznější ozbrojené skupiny včetně tisíců dětí plundrovaly města, rabovaly, znásilňovaly, masakrovaly a přinutily desítky tisíc lidí utéci ze svých domovů. Pozemní síly OSN nebyly schopny situaci řešit. Rada bezpečnosti OSN proto svou rezolucí z 31. května 2003 poprvé schválila misi EU.

Mise více než 2000 vojáků byla nasazena rychle; většina z nich byla na místě do 1. července. Cílem mise bylo zajistit na daném území bezpečnost a její bezprostřední dopad byl značný. Byla nicméně krátká a v dalších měsících masakry znovu začaly, byť v menším měřítku. Mnoho problémů, například odzbrojení milicí nebo zřízení fungujících policejních jednotek, stále není vyřešeno a EU zatím jen pomalu přechází do další fáze, kterou je nasazování civilního personálu.

Optimismus, jež vzbuzuje rodící se konsensus ohledně role Evropy ve vnějších vztazích, by nicméně měl být opatrný, poučený událostmi posledního desetiletí. Opakované promarněné příležitosti, jako například neschopnost nabídnout jednotné politické stanovisko ve vztahu k bývalé Jugoslávii na počátku 90. let, váhání v otázce Blízkého Východu, neschopnost zasáhnout a zabránit genocidě ve Rwandě, nebo rozpory v otázce Iráku, o pokračujícím napětí na Balkáně ani nemluvě, to vše vzbuzuje pochybnosti o tom, zda bude Evropská unie kdy schopna vystupovat jednotně a účinně. Rozmach nacionalismu, jenž se odráží ve volebním úspěchu protievropských a protiimigračních stran, dále oslabuje schopnost evropských politických elit jednat na celoevropské úrovni.

V této fázi přitom lze politickou podporu pro evropský projekt možná nejúčinněji zmobilizovat právě pomocí vynalézavé a na budoucnost orientované koncepce toho, jak by měla EU přispívat ke globální bezpečnosti. Schválení nové Ústavy a rozšíření Unie jsou v historii EU zásadní křižovatkou. Mají-li Evropané nadále podporovat proces budování evropských institucí, musejí mít pocit, že Unie přispívá k jejich bezpečnosti. V navzájem propojeném světě toho lze dosáhnout jedině tak, že Evropa bude přispívat obecně k bezpečnosti tohoto světa a jeho obyvatel.

### **3. Principy nové evropské bezpečnostní doktríny**

Slovo doktrína většinou znamená soubor tezí, které jsou předávány výukou nebo používány pro instruktáž. Ve vojenské oblasti se tento termín vztahuje na bojové know-how; týká se uplatňování strategie a jejích souvislostí s taktikou. Revoluce ve vojenství (Revolution in Military Affairs) je často nazývána novou doktrínou. Tento termín se vztahuje na způsob, jímž informační technologie změnily vojenskou taktiku – na přesun od válčení, které je, řečeno kompaktním cizím termínem, „platform-centric“, k přístupu, jenž je „network-centric“ (K. Kovanda charakterizuje tento posun jako přesun důrazu z nosičů zbraní na nosiče informací – pozn. překl.). Jakkoli jsou technologie ve změněném globálním kontextu nepochybně důležitým faktorem, tato zpráva se soustřeďuje na lidský potenciál. Vymezuje sedm zásad, které se týkají jak cílů, tak konkrétního provádění evropské bezpečnostní politiky a definuje kapacity (lidské, kulturní, technologické, právní a organizační), které jsou k uplatňování těchto zásad zapotřebí. Principy evropské bezpečnostní doktríny vycházejí z bezprostředních zkušeností s ohrožením bezpečnosti v nejrůznějších částech světa – v centrální a západní Africe, v jihovýchodní Evropě, na jižním Kavkazu a na Blízkém východě.

EBS správně klade velký důraz na skutečnou prevenci krizí, v protikladu k doktríně preventivního zásahu. Je ale často obtížné rozlišit jednotlivé fáze konfliktu. Podmínky, z nichž se konflikt rodí – strach a nenávisť, ekonomika fungující v symbióze se zločinem a těžicí z násilných metod získávání majetku, slabé, nelegitimní státy, existence místních vojenských vládců a polovojenských skupin – to vše se často v období násilí a po něm projevuje pouze intenzivněji než jindy, a neexistuje žádný jasný začátek ani konec konfliktu. Například situace v Palestině měla být po dohodách uzavřených v Oslu už ve fázi po ukončení konfliktu, ale zjevně se znovu zvrhla v otevřený střet. O konfliktech na jižním Kavkaze se svého času tvrdilo, že „zamrzly“, ale přesnější vyjádření by možná bylo, že zahrňují. Zásady evropské bezpečnostní politiky by se proto měly týkat spojitě škály různých fází konfliktu s různou intenzitou násilí a měly by vždy zahrnovat jak prvky prevence, tak rekonstrukce.

Zároveň by se tyto zásady měly týkat jak cílů, tak prostředků bezpečnostní politiky. V diskusích o bezpečnosti se pozornost většinou soustředí na cíle. V konkrétních situacích, kde jsou mezinárodní kapacity nasazeny, často dochází k nesouladu mezi cíli, které stanovili pro bezpečnostní operace politikové, a prostředky a mandátem, jež dostanou pro svou činnost vojenské a civilní výkonné složky. V některých případech byl mandát příliš omezený a neschopnost ochránit obyvatelstvo na daném území zpochybnila legitimitu mezinárodního úsilí. V jiných případech zase příliš intenzivní použití síly zvýšilo nestabilitu v dané oblasti.

Konečně je třeba říci, že soubor zásad navržených níže by měl sloužit jako vodítko pro rozhodování všech článků řetězce: vysokých úředníků EU, politiků členských států, diplomatů i vojáků a civilistů v terénu. Některé z těchto zásad (např. multilateralismus) mohou být aktuálnější pro politiky nebo diplomaty, zatímco jiné (zásady pro použití síly) jsou vodítkem především pro vojenské jednotky. Pro vytvoření koherentní a účinné politiky je ale nezbytné, aby každý měl představu o všech hlavních zásadách a chápal je stejně jako ostatní. Politika založená na těchto zásadách navíc bude mít větší veřejnou podporu a tím i větší manévrovací prostor, bude-li ji chápat a schvalovat i evropská veřejnost.

#### **3.1 Zásada č. 1: Prvořadá důležitost lidských práv**

Tento princip je tím, co odlišuje přístup z pozic lidské bezpečnosti od tradičních přístupů, které se soustřeďují na bezpečnost státu. Ačkoli se tento princip jeví jako samozřejmý, je k jeho plnému uplatnění v praxi třeba překonávat hluboce zakořeněné institucionální a kulturní překážky.

Vlády mnoha států vyznávají zásadu, že státní zájem má přednost před ochranou lidských práv. Udržet si vliv na autoritářské režimy bylo tradičně považováno za důležitější než zabývat se podmínkami, v jakých žijí jejich občané. Jenže autoritářské státy se často v dlouhodobé perspektivě ukázaly jako nestabilní; pokud se politika zaměří na lidská práva, může spíše předcházet vzniku teroristických a zločineckých rájů a v konečném důsledku i kolapsům státní moci. Diskuse o suverenitě a podmínkách, za nichž by ohled na lidská práva měl být upřednostněn před suverenitou, byla v posledních letech v centru zájmu jak zahraničněpolitických praktiků, tak analytiků.

V této diskusi se často přehlíží otázka, jaké prostředky by měly být použity při tzv. operacích k ochraně lidských práv. Zvláště důležitá je tato otázka v situacích, kdy se počítá s nasazením vojenských prostředků. Často se vychází z premisy, že použití vojenské síly je ospravedlnitelné, pokud pro zásah existuje právní podklad (*ius ad bellum*) a jeho cíle stojí za vynaložený potenciál. Nicméně také použité metody musejí být vhodné a právě ony mohou mít vliv na to, zda bude cíle dosaženo. Jinými slovy, „jak“ je stejně důležité jako „proč“. Znamená to, že lidská práva, jako je právo na přístřeší či svobodu názoru mají být respektována a chráněna i v podmínkách konfliktu. Není-li to naprosto nezbytné a zároveň právně podložené, příslušníci misí zajišťujících lidskou bezpečnost nesmějí zabíjet, zraňovat a působit hmotné škody. Priorita lidské bezpečnosti vyžaduje, aby se s každým zacházelo jako s občanem.

Tento princip má dalekosáhlé dopady na vojenskou taktiku. Operace namířené proti vzbouřencům se v minulosti často v taktické oblasti zaměřovaly na tzv. získávání srdcí a myslí. Zároveň byly ale často k ovládnutí situace používány donucovací metody, jako je přesídlování, ničení určitého území a ovládnutí potravinových zdrojů (tedy prostředky, k nimž se uchylují dnešní vzbouřenci), s tímž obecným cílem, kterým je porážka nepřítele. Při operacích k zajištění lidské bezpečnosti je cílem sama ochrana civilistů, nikoli porážka nepřítele. Některé donucovací taktiky jsou tedy vyloučeny, zatímco jiné (vytváření bezpečných útočišť nebo humanitárních koridorů) mají naopak klíčovou úlohu. Zásady 6 a 7 rozpracované dále v textu definují, jakým způsobem by měly být operace vedeny, aby to bylo v souladu se zásadami lidské bezpečnosti.

Z prioritního významu lidských práv také vyplývá, že na ty, kdo se dopustí hrubého porušení těchto práv, se hledí jako na individuální zločince, ne jako na kolektivního nepřítele. Nově zřízený Mezinárodní trestní soud, tribunály vytvořené ad hoc pro Jugoslávii a Rwandu i zvláštní tribunál pro zločiny spáchané v Sierra Leone odvozují svou existenci z velké části z poznání, že jsou-li k zodpovědnosti za porušování lidských práv poháněny pouze státy, situace v dodržování těchto práv se příliš nezlepší, a že možná bude účinnější vyvozovat z příslušných případů individuální trestní odpovědnost. I v případě terorismu je důležité si uvědomit, že pachatelé teroristických činů jsou zločinci a že by se prostředky boje s terorismem měly tomuto faktu přizpůsobit.

### **3.2 Zásada č. 2: Jasná politická autorita**

Hlavním cílem strategie lidské bezpečnosti musí být ustavení legitimní politické autority, která bude s to bezpečnost jednotlivců zajišťovat. Když padne autoritářský režim, lze nastolit

mezinárodní, vnitrostátní nebo lokální vládnutí založené na konsensu. V opačném případě dojde ke zhroucení státní moci. K nástrojům, které má Evropská unie k dispozici pro ovlivňování politických procesů v jiných zemích, patří diplomacie, sankce, poskytování pomoci a dialog s občanskou společností – to vše lze použít k otevírání autoritářských režimů vnějšmu světu, k posilování legitimních forem politické moci a podpoře politických řešení konfliktů, která neizolují žádnou ze stran. Nesmírně důležitým doplňkem těchto nástrojů je pak také schopnost vyslat do oblasti civilní pracovníky. Prostřednictvím všech těchto nástrojů projevuje EU své odhodlání pomáhat při budování a udržování legitimní politické autority v krizových situacích.

I v případech, kdy je třeba použít vojenskou sílu, mohou vojenské jednotky uspět jen na základě souhlasu a podpory místních obyvatel. To nejcennější, čeho lze dosáhnout použitím vojenské síly, není vítězství čistě vojenskými prostředky, ale stabilizace situace, která otevře prostor pro politický proces. V některých případech může být vojenské vítězství jednoduše nedosažitelné – každé nepřiměřené použití síly situaci dále přiosťhuje. V jiných případech krátkodobého vojenského vítězství docílit lze, ale za příliš vysokou cenu, která zahrnuje jak fyzické ztráty, tj. mrtvé a raněné, tak ztrátu politické legitimacy. Izraelským silám se například podařilo snížit frekvenci sebevražedných bombových útoků, ale na vyřešení konfliktu to nemělo žádný vliv – naopak, jen to vzbudilo větší vášně na palestinské straně. Vojenské vítězství může znamenat, že stabilitu se podaří udržet jen pomocí rozsáhlých represivních a donucovacích opatření.

Má-li EU zajistit, aby každá operace měla na zřeteli v první řadě obnovení politické autority v dané zemi, musí mít jasný politický mandát pro velení a řízení svých misí. To znamená, že všude, kde jsou rozmístěny evropské bezpečnostní jednotky, musí být těsná vazba mezi tvůrci politiky a lidmi v terénu, přičemž nejvyšší pravomoc k řízení operací budou mít prvně jmenovaní. Mise k zajištění lidské bezpečnosti by měly být řízeny civilistou, nejčastěji politikem nebo někým, kdo rozumí jak politickému prostředí hostitelské země, tak zemí vysílajících, kdo má snadný přístup k tvůrcům politiky EU a zároveň dokáže vnímat názory a požadavky místních politických subjektů. Tím se zajistí těsná a oboustranná vazba mezi politikou a operační strategií na straně jedné a výběrem konkrétních prostředků pro dosažení správného cíle na straně druhé. Politici musejí rozumět tomu, jaké konkrétní politické důsledky nasazení sil bude mít, a ti, kdo jsou na mise vysíláni, by zase měli chápat obecné politické cíle, k jejichž dosažení jejich práce směřuje, aby si na jejich základě mohli určit strategii a v terénu dosáhnout požadovaných výsledků. Toto je samozřejmě pravidlo, které se vztahuje na válečné operace už odedávna a které zdůrazňovali mnozí z velkých vojenských stratégů včetně Clausewitze. Jakmile jsou ale síly rozmístěny v terénu, situace se začne řídit svou vlastní logikou, a na zmíněné pravidlo se snadno zapomene, takže se často v praxi nedodrhuje, zejména při operacích vojenských.

Evropská unie čelí v tomto směru ještě dalšímu problému. Současná situace, v níž jednotky sice formálně podléhají společnému velení, ale ve skutečnosti, zejména v krizových situacích, stále dostávají pokyny od svých domácích politiků, je neudržitelná. Na druhou stranu, jakmile vznikne skutečně integrovaná evropská struktura velení, vyvstává i otázka jeho demokratické kontroly. Budou-li základní rozhodnutí o nasazení a stažení sil, o jejich úkolech a podstupovaných rizicích přijímána na evropské úrovni, mělo by skládání účtů probíhat na dvou úrovních: ve vztahu k parlamentům jednotlivých států a k Evropskému parlamentu. V praxi by nicméně mohly obě tyto kontrolní vazby být nedostatečné. K této otázce se vrátíme v oddílu 5 Zprávy.

### **3.3 Zásada č. 3: Multilateralismus**

Tato zásada se vztahuje především na kroky politiků a diplomatů, ale její význam by měli chápat i řadoví účastníci operací. Autoři této Zprávy chápou multilateralismus jako daleko komplexnější pojem, který označuje víc než jen „společný postup s více státy“. V takovémto omezeném slova smyslu mohou být za multilaterální, tj. mnohostranné označeny takřka všechny mezinárodní iniciativy. V našem chápání má multilateralismus těsný vztah k legitimitě a zahrnuje tři základní aspekty.

Za prvé je to závazek spolupracovat s mezinárodními institucemi a s použitím jejich postupů. To znamená především spolupráci v rámci OSN, ale také spolupráci či sdílení úkolů EU s dalšími regionálními organizacemi, jako jsou v Evropě OBSE a NATO, v Africe Africká unie (AU), Jihoafrické rozvojové společenství (SADC) a Hospodářské společenství západoafrických států (ECOWAS) a na západní polokouli Organizace amerických států (OAS). Bude-li EU spolupracovat s mezinárodními organizacemi a působit skrze ně, neznamená to ještě, že by se je měla snažit stůj co stůj zachovat v jejich současné podobě. Pokud jsou členské státy EU také členy těchto organizací, znamená závazek k účinnému multilaterálnímu postupu zároveň i připravenost tyto instituce v nezbytných případech reformovat.

Za druhé znamená multilateralismus závazek k používání jednotných pracovních postupů a dodržování dohodnutých pravidel a norem: zahrnuje vytváření společných pravidel a norem, jejich prosazování a řešení problémů vzájemnou spoluprací na jejich základě. EU jako zastávce dodržování mezinárodních norem je v očích neevropských států méně hrozivá než EU jako mezinárodní velmoc a představuje opěrný bod, na němž lze na mnohostranných fórech, např. v OSN, budovat širší podporu pro určité cíle. Proto má mezinárodní právo takový význam.

Za třetí musí multilateralismus znamenat snahu o koordinaci veškerých činností spíše než jejich zbytečné dublování a vzájemnou rivalitu stran. Účinná snaha o zajištění lidské bezpečnosti vyžaduje koordinaci mezi činnostmi zpravodajských služeb, zahraniční politikou, obchodní politikou, rozvojovou politikou a bezpečnostní politikou členských států, Komise a Rady i dalších mnohostranných subjektů, jako je OSN, Světová banka, MMF a regionální instituce. Preventivní a proaktivní politiky nemohou být účinné, pokud budou prováděny izolovaně nebo si dokonce budou navzájem protičinit. To není nic nového, je to omšelá pravda, ale v praxi se stejně nedodrží.

Nejhorší nedostatek souhry byl v minulosti mezi členskými státy a institucemi EU. V raných fázích balkánské krize postup EU velmi brzdily vnitřní neshody, kdy Německo podporovalo nezávislost Chorvatska a Slovinska, kdežto Francie a Británie byly proti. Koncem devadesátých let Británie podporovala vládu Národní prozatímní vládnoucí rady (NPRC) v Sierra Leone, zatímco německý velvyslanec odsuzoval excesy, jichž se Rada dopustila, a Francie odmítla vyvinout tlak na vůdce Libérie a Burkiny Faso, kteří v Sierra Leone podporovali vzpouru. V několika regionech se zdá, že místní aktivity Evropské komise a rady spadající do rámce evropské bezpečnostní a obranné politiky fungují na sobě naprosto nezávisle a někdy je jejich působení dokonce protichůdné. Nestane-li se ze Společné zahraniční a bezpečnostní politiky politika opravdu společná, nedokáže ani s nasazením veškerého technického a osobního potenciálu přispět k větší bezpečnosti světa a Evropy. Navíc by se EU podle zásady multilateralismu měla snažit sladit svou politiku s ostatními institucionálními aktéry. Je jasné, že institucionální spory a konkurence ohrožují bezpečnost lidí v terénu.

### **3.4 Zásada 4: Postup od nejnižší úrovně po nejvyšší („zdola-nahoru“)**

Rozhodování o tom, jakou politiku přijmout, zdali – a popřípadě jak – zasáhnout, musí brát v úvahu nejzákladnější potřeby lidí, kteří jsou vystaveni násilí a nebezpečí. Toto není jen mravní problém, ale i otázka efektivit zasahování. Lidé žijící v postižené oblasti jsou nejlepším zdrojem informací.

Neustálý proces komunikace, konzultací, dialogu a partnerství může sloužit jako systém včasného varování a vodítka k výběru strategií, které mají největší šanci na úspěch, a zároveň poskytovat probíhajícím misím zpětnou vazbu a hodnocení. Přístup, v němž se vychází z informací a odezvy lidí v terénu, je de facto jakýmsi „studiem při zaměstnání“. Lze ho uplatňovat různými metodami, mezi něž patří např. místní vysílání a distribuce tiskovin, setkávání v budovách místních orgánů a besedy s obyvateli, na nichž lze vysvětlit účel mise, zjistit, jakých se mise dopouští chyb, získat nové informace, reagovat na nové iniciativy a dovědět se, koho bude nejlepší pověřit prováděním úkolů mise. Názory a zájmy místních lidí samozřejmě mohou být velmi různorodé, nicméně účastníci mise jsou povinni se obeznámit se složitou politikou regionu.

Jedním z velkých problémů, jež brání účinné prevenci konfliktů, je fakt, že situace, v nichž dochází k ohrožení lidské bezpečnosti, se dostanou do povědomí politiků příliš pozdě. Vlády se často cítí povinny zasáhnout až tehdy, když média začnou přinášet zprávy o humanitárních krizích. Problémem není jen nefungující včasné varování, ale také nedostatek ochoty zasáhnout včas. Neustálý proces konzultací a dialogu s místními obyvateli nejen umožňuje příslušným institucím či jednotlivcům rozhodnout, kdy situace naléhavě vyžaduje preventivní působení, ale také vytváří pocit odpovědnosti vůči těm, kdo se dialogu účastní, a dává představu o tom, které z navrhovaných strategií budou účinné.

Je často obtížné se skutečně a plnohodnotně „radit“ s obyvateli, kteří se nacházejí ve vážném ohrožení. Je nicméně třeba se soustavněji a na více úrovních snažit o dialog s odborníky, s lidmi žijícími v exilu i s místní občanskou společností, protože jen tak lze nejpřesněji zjistit, co lidé na daném území chtějí a potřebují. Obzvláště důležité jsou v tomto směru skupiny a sdružení žen. Takovéto skupiny jsou zpravidla nezávislé na stranách konfliktu a zejména skrze ně se v místě organizuje humanitární pomoc. Proto mohou často poskytnout cenné názory a rady.

Jakmile se začne s rozmisťováním sil v terénu, závisí úspěch mise na zapojení místního obyvatelstva, nejen jako zdroje rad a informací, ale také jako pomocníků při prosazování cílů mise. Například v Makedonii pomáhaly skupiny občanů účastníkům mise v jejich snaze odzbrojit místní ozbrojené oddíly tím, že zprostředkovávaly informace a přesvědčovaly lidi, aby složili zbraně.

Požadavek, aby se vycházelo z místních informací a zájmů, proto s sebou nese potřebu nově koncipovat informační a komunikační politiku. Příliš mnoho informací se získává buď technickými prostředky, nebo prostřednictvím činitelů působících hlavně na vládní úrovni, zatímco informací získávaných poradami a dialogem s místním obyvatelstvem je příliš málo. Je také důležité udržovat příznivé prostředí pro práci místních médií a pro kritiku, jednak proto, aby bylo možno vysvětlovat kroky a záměry mise, a jednak pro lepší porozumění místní politice.

Mezinárodní zásahy nikdy nemohou udělat víc než otevřít určitý prostor. Jejich reálné výsledky závisejí na tom, zda s nimi většina obyvatelstva souhlasí. „Internacionálové“ mají sklon si myslet, že vědí všechno nejlíp. V jejich myšlení příliš často převládá vytěšňovací postoj typu „uděláme to za ně“ či tendence spolupracovat se slabými nebo trestnou činností zkompromitovanými „vůdci“. Budování institucí nemůže být úspěšné, pokud jsou z něj

vyloučeni ti, kterým mají dané instituce sloužit. Nepostupuje-li se při stanovování a plnění úkolů mise od nejnižší úrovně, nedokáže taková mise nikdy zlepšit situaci natolik, aby už neměla co na práci.

Význam výše popsaného přístupu už v posledních letech začal být do jisté míry doceňován. Řešení se ovšem zatím hledalo především ve spolupráci s mezinárodními nevládními organizacemi a s někdejšími obyvateli daného území žijícími v exilu, kteří často mohou poradit, koho lze kontaktovat, ale nejsou vždy nejlepšími zdroji informací ani pomocníky při pěstování vztahů s místními obyvateli. Někdy mají silnější vazbu na Brusel, Londýn či Washington než na strádající obyvatelstvo na daném území. Přes všechny dobré úmysly je v mezinárodních organizacích pevně zakořeněn princip tvorby rozhodnutí na nejvyšší úrovni, nejen v postojích, ale i v jakési specifické kultuře, která vzniká kolem mezinárodních misí, kdy se vysocí mezinárodní úředníci pohybují jen uvnitř svých kruhů a často jsou vysíláni do terénu jen na velmi krátké mise, které nevyžadují dlouhodobější angažovanost.

### **3.5 Zásada č. 5: Soustředění na regiony**

Nové války nemají žádné jasné hranice. Šíří se prostřednictvím uprchlíků a přesídlenců, menšin žijících na nejrůznějších místech, zločineckých a extremistických sítí. Situace vážného ohrožení většinou vznikají v regionálních klastrech. Kvůli sklonu zaměřovat se na území definovaná státní suverenitou se často přehlíží relativně jednoduché způsoby, jak šíření násilí zabránit. Zahraničněpolitici analytici se pokaždé znovu cítí zaskočeni, když poté, co byla věnována velká pozornost jednomu konfliktu, vzplane zdánlivě zničehonic v sousedním státě konflikt jiný. Jednou z příčin vypuknutí války v Kosovu v roce 1999 byl fakt, že Kosovo nebylo zahrnuto do daytonských jednání o Bosně a Hercegovině. A i když se Evropská unie intenzivně angažovala v Kosovu a do jisté míry i v Albánii, eskalace násilí v Makedonii v roce 2001 ji v první chvíli opět zaskočila. V západní Africe by bylo zase bývalo možné předejít konfliktu v Sierra Leone, kdyby byl řešen konflikt v Libérii.

Zásada regionálního přístupu má ovšem svůj význam i na nižší úrovni. Na Balkáně se EU angažuje při potírání organizovaného zločinu a etnického násilí v Bosně, Makedonii a Kosovu. Tyto snahy ovšem spadají pod různé mise a nejsou dostatečně propojeny. Velmi podobné problémy v jižním Srbsku navíc EU neřeší vůbec, protože tento region je náhodou součástí jiného státu, v němž mise EU nepůsobí.

Při používání zásady regionálního přístupu nejde jen o sběr zpravodajských informací a diplomatické aktivity; tato zásada má dopady i na provádění operací. Pro přítomnost sil OSN v oblasti velkých afrických jezer byly charakteristické izolované zásahy omezené na území jednoho státu, přičemž uprchlíci i bojující strany překračovali hranice tam a zase zpět.

Problematický je i běžný postup, při němž se při mnohonárodnostních operacích jednotkám každé účastnické země přiděluje ke kontrole samostatný kus území. To může v praxi vést k nežádoucí diskontinuitě ve způsobu jejich práce a vytvářet mezi jednotlivými kousky kontrolovaného území jakési švy. „Bezešvý“ regionální přístup by naproti tomu umožnil, aby se úspěšné metody rychle rozšířily z jednoho místa na další.

### **3.6 Zásada č. 6: Použití právních nástrojů**

Používání práva jakožto nástroje (zejména pak práva mezinárodního) se neomezuje jen na diplomatická fóra a na rozhodování, zda zasáhnout: na aplikaci práva má být založen i samotný způsob, jímž jsou operace prováděny.

Na operační úrovni je prvořadým cílem každého nasazení sil napomoci prosazování práva. To znamená, že je třeba daleko více investovat do civilních pracovníků pověřených tímto úkolem: policistů, soudních úředníků, prokurátorů a soudců. Na Balkáně si EU tento úkol právě začíná uvědomovat. Pro vojenské jednotky to znamená, že se přesouvá důraz z jejich tradičního způsobu použití, tj. válčení, na jejich využití jakožto garantů prosazování právních norem. Vojáci musejí aktivně pomáhat policii a civilním orgánům s plněním jejich úkolů. Nejde jen o to, aby se obyvatelstvo, mezi nímž žijí a plní své úkoly, cítilo díky jejich přítomnosti bezpečněji. Vojenské jednotky také podnikají operace s cílem získat informace a důkazy použitelné v soudním řízení – operace, které mohou vést přímo ke stíhání a odsouzení členů sítí organizovaného zločinu, zkorumpovaných úředníků a pachatelů teroru. V situaci, v jaké se nacházely například Bosna či Kosovo, by větší snaha o prosazení spravedlnosti bývala mohla podstatně prohloubit i urychlit reformy a obnovu země.

Na rozdíl od klasických válek, v nichž nesou odpovědnost pouze státy, musejí ozbrojené síly jednat v právním rámci, který vztahuje odpovědnost i na jednotlivce. Operace Evropské unie by měly mít vybudovány mechanismy právní odpovědnosti, které budou moci využívat také ti, „na nichž se operuje“. Měly by existovat nejen kodexy chování pro příslušníky jednotek, ale i sankce za jejich porušení.

Jaké právo ale v těchto případech aplikovat? Jakkoli v zásadě vždy platí právo místní, není odpověď na tuto otázku nikterak jednoduchá v případě států, kde došlo ke zhroucení státní moci, práva a pořádku, a stejně tak v případě států represivních, v nichž příslušné vnitrostátní zákony mohou postrádat legitimitu. Ucelený a soudržný právní rámec je nesmírně důležitý pro právní jistotu příslušníků jednotek i místních obyvatel.

Místní obyvatelstvo by se mělo účastnit prosazování spravedlnosti co nejvíce. Je nezbytné, aby občané v takových situacích znovu získali právní ochranu a pomohli právo transformovat, pokud staré zákony byly nespravedlivé nebo represivní. V některých případech jsou k dispozici kompetentní a politicky nediskreditovaní příslušníci policie a právní experti, kteří potřebují pouze vojenskou ochranu a uznání mezinárodní legitimacy. Jindy se musí právní systém vybudovat od základů znovu a v mezidobí funguje podle mnoha dočasných scénářů. V takovém případě je třeba vyškolit nové pracovníky a dočasně pracovat s personálem ve smíšeném mezinárodně-místním složení.

Ze zásady používání právních nástrojů také vyplývá, že teroristé, váleční zločinci, obchodníci s drogami a ti, kdo porušovali lidská práva, musejí stanout před soudem. Měl by jim být poskytnut spravedlivý proces podle mezinárodních standardů lidských práv, ať už to bude řízení před mezinárodním, domácím nebo smíšeným soudem.

### **3.7 Zásada č. 7: Přiměřené použití síly**

Klasická válka se vede mezi stranami. Vojáci musejí chránit sami sebe a civilisty své vlastní strany a je tu také snaha co nejvíce omezit civilní ztráty na straně druhé. Důraz kladený na palebnou sílu a technologie s sebou nicméně často nese těžké ztráty na životech, zejména v řadách nepřátelských vojáků, ale také civilistů. V operacích k zajištění lidské bezpečnosti

nemohou být životy těch, kdo zasahují, chráněny více než životy ostatních. Jejich cílem by měla být ochrana lidí a minimalizace všech ztrát. Tento přístup má blíže k tradičnímu pojetí úlohy policisty, který nasazuje život k záchraně ostatních, i když je v krajním případě připraven zabít, tak jako by toho měly být schopny i síly prosazující lidskou bezpečnost. V souladu se zásadou č. 1 (prvořadá důležitost lidských práv) a zásadou č. 6 (používání právních nástrojů) je tedy základem minimální použití síly. Zásada minimálního použití síly např. znamená, že by bylo přehnané zabíjet někoho, kdo vyhrožuje spácháním násilného činu, je-li tuto osobu možno zatknout.

Z námi nastíněného přístupu nevyplývá, že je třeba se použití síly za každou cenu vyhýbat. Nic by nemělo být na újmu nezadatelnému právu každého na sebeobranu. Pokud někdo vyhrožuje násilím, může voják reagovat adekvátně této hrozbě, ať už bylo použití síly oficiálně schváleno podle Hlavy VI nebo Hlavy VII Charty OSN. Jakkoli se to může zdát samozřejmé, právě fakt, že některé složky mise OSN v Sierra Leone v roce 2000 podcenily význam práva na sebeobranu, byl jedním z důvodů selhání mise a taktického vítězství Revoluční sjednocené fronty. Mírové síly se často dokázaly dostat z problémů vyjednáváním, ale v případech, kdy byl během něj zpochybněn úsudek velitele nebo se nepodařilo dosáhnout dohody, byly následky vážné, pokud sil nebylo použito k sebeobraně. Typická situace tohoto druhu nastala v roce 1994 ve Rwandě, kde byli belgičtí vojáci zabiti ozbrojenými oddíly Hutuů poté, co sami složili zbraně.

V některých situacích bude legitimní zabít někoho, kdo se pokouší zabít třetí osobu. Vojáci rozhodně potřebují mít jistotu, že jsou oprávněni použít sílu, a své taktické rozhodování musejí přizpůsobovat konkrétní situaci. Za své jednání nicméně zůstávají právně odpovědní, a je-li zpochybněna zákonnost použití síly z jejich strany, měli by být trestně stíháni.

Zásada použití minimální a přesně zacílené síly samozřejmě vystavuje jednotky bezprostřednějšímu riziku než plošné a masivní používání síly. Tento fakt by měly vzít na vědomí vojenské složky, politici i veřejnost.

## **4. Potřebné kapacity**

K tomu, aby Evropská unie mohla provádět bezpečnostní politiku založenou na výše uvedených zásadách, musí disponovat dostatečnými kapacitami ve dvou klíčových oblastech. Bude potřebovat integrovaný systém civilně-vojenských kapacit, vhodný k provádění operací zajišťujících lidskou bezpečnost, a bude také potřebovat právní rámec, o nějž se budou opírat rozhodnutí o zásadách a z nějž bude zároveň vycházet i nový přístup k operacím, zaměřený na prosazování práva.

### **4.1 Sbor rychlé reakce na podporu lidské bezpečnosti**

#### ***Integrované kapacity pro plnění integrovaných úkolů***

Tato zpráva neobsahuje taxativní výčet úkolů pro mise zajišťující lidskou bezpečnost. V literatuře o mírových a humanitárních misích už bylo sestaveno mnoho seznamů vojenských a civilních úkolů, které je třeba během mise provést, v různých kombinacích a s různou mírou naléhavosti. Je to zejména (znovu)nastolení práva a pořádku, rekonstrukce, poskytování humanitární pomoci,

odzbrojení, demobilizace a reintegrace, zajištění přechodného výkonu spravedlnosti, budování institucí, podpora občanské společnosti, zajištění činnosti nezávislých médií a školského systému atd.

Nelze vypracovat univerzální návod, který bude použitelný v každé situaci, nezávisle na tom, zda funguje místní správa, nebo zda plnění jejích funkcí přebírá mezinárodní společenství. Při stanovování úkolů by se mělo vycházet „zdola“, tj. z rozsáhlých konzultací a z informací získaných od místních lidí. Je nezbytné, aby Evropská unie byla vždy schopna správně zhodnotit, co která situace vyžaduje, zejména pokud se jedná o potřeby a starosti místního obyvatelstva.

Úkoly by měly být vymezovány a plněny vždy s ohledem na celek – nelze je úhledně roztřídit do navzájem oddělených „šuplíků“. Tato zpráva se zaměřuje na úkoly spojené se stabilizací situace a snížením ohrožení lidí, tedy na úkoly obvykle nazývané nastolováním (udržováním) práva a pořádku, popřípadě veřejné bezpečnosti. Tyto cíle lze plnit různými způsoby, počínaje přítomností mezinárodních civilních sil, které mají zvýšit pocit bezpečí, sledovat případy porušování lidských práv a snižovat napětí, přes poskytování civilních odborníků, jejichž úkolem je posílit místní právní a policejní instituce, až po nasazení vojenských sil za účelem fyzické ochrany, oddělení válčících stran a odzbrojení ozbrojených skupin. Veřejnou bezpečnost se ale nikdy nepodaří zajistit, nevěnuje-li se zároveň pozornost i dalším cílům. Nedostatek jídla a vody může vést k výbuchu násilí. Navázání spolupráce se skupinami a sdruženími žen, zajištění nestranného a přesného zpravodajství či tvorba pracovních míst, to vše jsou navzájem propojené úkoly, které jsou pro zajištění veřejné bezpečnosti klíčové.

Všechny tyto úkoly vyžadují vysoce specializované odborníky a zároveň musí jejich plnění být koordinováno. Proto se pro mise k zajištění lidské bezpečnosti nejlépe hodí kombinované civilně-vojenské síly. Vojenské síly budou důležitou složkou těchto operačních kapacit, ale musejí být nově strukturovány i vybaveny a propojit se v této nové podobě se silami civilními, jako jsou policisté, daňoví a celní úředníci, soudci, správní úředníci, distributoři humanitární pomoci a specialisté v oboru lidských práv. Je třeba směřovat k tomu, aby Unie byla v budoucnu schopna nasazovat podle situace různé kombinace vojenských a civilních sil.

Na cestě k tomuto cíli stojí nemalé překážky. Civilisté si často spojují vojenské složky s násilím, které je vnímáno jako neslučitelné s cíli civilního personálu a může v praxi skutečně komplikovat jeho práci, zejména pokud se jedná o distribuci pomoci. Například v Iráku a Afghánistánu poskytovatelé humanitární pomoci včetně pracovníků OSN nebyli příliš ochotni přijmout vojenskou ochranu USA, protože se báli, že pak budou hůře navazovat kontakt s civilním obyvatelstvem a budou přijímáni s nedůvěrou. Před útoky na sídlo OSN v Iráku v srpnu 2003 nebyla vysokým činitelům OSN z obdobných důvodů příjemná přítomnost koaličních sil a několikrát žádali o to, aby byly z areálu OSN odstraněny obranné posty a zařízení. Takovýto podezřívavý postoj vůči vojenským složkám může mít na operace k zajištění lidské bezpečnosti také negativní vliv.

Vojáci mají na druhou stranu sklon myslet si, že civilisté se „jen pletou“ a nedokážou plnit určité úkoly tak efektivně jako armáda, popřípadě že úkolem armády je válčení, ne obnova země a budování jejích institucí nebo ochrana humanitárních pracovníků. Obě strany se musejí přizpůsobit. Fungující propojení civilních a vojenských složek je možné jen v situaci, kdy armáda působí jako garant prosazování práva a civilní agentury jsou součástí kombinované, politicky řízené operace.

Dále je třeba také změnit poměr civilních a vojenských složek. Civilisté zpravidla pracují v malých a relativně autonomních týmech, které stojí v protikladu k velkým a hierarchicky organizovaným vojenským mašinériím. Podstatnou složkou jakéhokoli nasazení sil musí být velmi rozsáhlý kontingent civilistů, kteří budou spoluurčovat povahu a „kulturu“ operace. Je velmi důležité, aby se civilní a vojenské složky integrovaly jak na plánovací, tak na operační úrovni. Nedávno zřízený civilně-vojenský plánovací útvar EU je prvním krokem, jenž míří tímto směrem.

### ***Velikost, složení, systém velení***

Navrhujeme vytvořit Sbor rychlé reakce na podporu lidské bezpečnosti, složený z vojáků i civilistů. Tento sbor by měl mít zhruba velikost jedné divize, tj. 15 000 lidí. Bylo by tedy možné jej nasadit v situacích typu kosovské krize, nebo jeho jednotlivé části použít k řešení nepředvídaných situací, jako byla operace v Makedonii nebo nedávná operace v Demokratické republice Kongo. Nejméně třetinu personálu by měli tvořit policisté a civilní odborníci. Jde o to vytvořit určitý model takového sboru, který bude nejprve malý, ale na základě zkušeností se bude moci snadno zvětšit.

Sbor by byl tříložkový a využíval by různých kapacit, které už jsou k dispozici v rámci Evropské bezpečnostní a obranné politiky. První složka by využívala stávající civilně-vojenské plánovací ústředí v Bruselu. Skládala by se z odborníků na strategické plánování, schopných analýzy zpravodajských a dalších informací, a z civilně-vojenského centra krizového řízení, které bude schopno zhodnotit, jaké vojenské a civilní kapacity, ať už evropské nebo lokální, bude třeba nasadit v konkrétní krizové situaci. Zásada tvorby rozhodnutí „zezdola“ je pro úspěch misí klíčová. Je potřeba používat takové postupy a instituce, které umožňují odpovědným pracovníkům radit se a diskutovat s místním obyvatelstvem a mohou tak pomoci zvýšit efektivitu mise. Důležitou úlohu při institucionalizaci takového dialogu by mohl sehrát nově vytvořený Evropský útvar pro vnější činnost a monitorovací mise EU. Obě tyto složky by byly v úzkém kontaktu se stálým velitelstvím, zajišťovaly mu trvalý přísun informací a přispívaly k chápání situace v různých rizikových oblastech.

Kromě stálého personálu by velitelství mohlo ještě před nasazením jakýchkoli sil povolávat do určitých oblastí další pozorovatele/zvláštní zástupce, aby zhodnotili první varovné signály vycházející od pozorovatelů nebo zástupců EU v místě samém, od místní občanské společnosti či jiných důležitých místních subjektů. Velitelství potřebuje také mít přístup k tzv. deployment enablers, tj. k osobám schopným zajistit kapacity typu strategických komunikací, letecké přepravy či dalších dopravních služeb.

Druhá složka Sboru rychlé reakce na podporu lidské bezpečnosti by se skládala z 5000 osob a byla by udržována ve vysokém stupni pohotovosti; její příslušníci by měli být schopni přesunu na místo působení do několika dnů. Tato složka by zahrnovala civilně-vojenské týmy a systémy velení a řízení tvořící mobilní velitelství. Její příslušníci by byli neustále v pohotovosti, věnovali by se společnému výcviku a cvičením a byli jakýmsi ztělesněnými garanty lidské bezpečnosti. V krátké lhůtě by se z nich daly zformovat a vyslat na konkrétní místa Speciální útvary podpory lidské bezpečnosti (Human Security Task Forces), které by existovaly vždy dočasně pro plnění určitého úkolu.

Třetí složka Sboru by zahrnovala zbývajících 10 000 osob na nižším stupni pohotovosti, nicméně také připravených k eventuálnímu nasazení, které by se v pravidelných intervalech účastnily společného výcviku a cvičení.

Personální obsazení celého Sboru rychlé reakce na podporu lidské bezpečnosti by vycházelo ze tří zdrojů. Vojenský personál by bylo možno čerpat z řad 60 000 vojáků, kteří byli na základě helsinské dohody o tzv. Základním cíli z prosince 2001 vyčleněni pro Evropské síly rychlé reakce, a dále také z řad sborů, které svou povahou stojí na pomezí vojenských a policejních složek, jako je například četnictvo, *guardia civil* či *carabinieri*. Civilní složka by pak zahrnovala policisty, právní odborníky, osoby pověřené dohledem nad dodržováním lidských práv, daňové a celní úředníky, distributory humanitární pomoci, lékaře, zdravotníky atd. Tito pracovníci by byli součástí civilních kapacit, které členské státy daly k dispozici ke splnění Základních cílů vytyčených pro civilní oblast, a počítali by se k nim i policisté a civilní odborníci již zapsaní na oficiálních seznamech Komise. Příslušníci druhé a třetí složky Sboru by běžně sloužili ve svých domovských posádkách nebo pracovali v civilním zaměstnání, ale byli by připraveni k eventuálnímu nasazení, přičemž by trávili různou míru času společným výcvikem a cvičeními. Pro civilisty je obtížnější se v krátké lhůtě uvolnit ze zaměstnání, a proto by EU mohla dotovat malé týmy určené a vycvičené speciálně pro službu v zahraničí, jejichž příslušníci by nicméně mimo vlastní nasazení v zahraničí či výcvik sloužili v domovské zemi v rámci svého oboru. Zvláštní pozornost by měla být věnována náboru žen, a to na všechny pozice včetně vedoucích, aby se tak vyrovnalo obvyklé nerovnovážné zastoupení obou pohlaví v silách nasazovaných v zahraničí.

Za třetí, jakkoli by jádro Sboru mělo být profesionální, měl by Sbor mít rovněž dobrovolnou složku, jejíž příslušníci se budou angažovat ve Speciálních útvech podpory lidské bezpečnosti. Tento Dobrovolný sbor lidské bezpečnosti by se skládal ze dvou složek: jednak z odborníků s delší praxí v profesi nebo po ukončení aktivní profesní dráhy, jejichž kvalifikace může být přínosem, a jednak z absolventů škol a studentů, kteří by byli nasazováni na méně náročné mise. Tato koncepce spojuje dva návrhy: návrh Evropského parlamentu na vytvoření Civilního mírového sboru (první složka) a návrh na vytvoření Evropského dobrovolnického sboru humanitární pomoci (druhá složka), zahrnutý v Ústavě. Navrhovaný systém by měl pevnou strukturu s dvouletým závazkem ke službě. Tím by se podobal současnému systému využívání rezerv pro operace.

Sbor rychlé reakce na podporu lidské bezpečnosti by měl být mnohonárodnostní, přičemž jednotlivé národní vojenské komponenty by měly mít minimálně velikost praporu. Jak v bruselském ústředí, tak na operační úrovni musí existovat jasná politická autorita. Vrchnímu veliteli nebo velitelce, kteří budou vybíráni podle svých politických schopností, bude přímo podléhat taktický velitel z řad armády, policie nebo humanitárních pracovníků, v závislosti na povaze konkrétní mise.

### ***Vybavení***

Sbor rychlé reakce na podporu lidské bezpečnosti by se měl více spoléhat na inteligentní lidský potenciál než na poslední výkřiky techniky. Bude nicméně potřebovat si na evropské úrovni zajistit výrobu dvou základních typů vybavení jak pro vojenské, tak pro civilní účely. První jsou informační a komunikační technologie pro pozorování, sběr informací a telekomunikační účely, které musejí být schopny fungovat autonomně. Za druhé je to pak materiální vybavení, zejména

mobilní. Navrhovaný sbor EU by měl mít k dispozici mobilní velitelství, systém velení a řízení, letadlové lodě a další dopravní prostředky. Takovéto vybavení musí být úsporné a snadno rozmístitelné. V zájmu snížení nákladů a zvýšení flexibility by měly být technické prostředky, např. letadla, nákladní auta, džípy a helikoptéry, i komunikační systémy, např. mobilní telefony, použitelné k plnění širší škály úkolů a měly by mít jak civilní, tak vojenské komponenty. Je při tom nezbytné, aby byly technicky kompatibilní a schopné fungovat propojeně jak mezi více členskými státy, tak mezi armádou a civilními složkami.

### ***Výcvik, kultura, étos***

Snad nejdůležitějším a nejnáročnějším úkolem bude pro vojáky i civilisty podstatná proměna služební kultury. Nový typ odborníka na lidskou bezpečnost se musí vyznačovat vysokou úrovní kvalifikace a schopností pružně reagovat na svěřené úkoly. Je třeba, aby si nové jednotky vytvořily společnou morálku, založenou na těchto zásadách:

- upřednostňování zájmů jednotlivých lidí, ať už se jedná o kohokoli, před zájmy národa či vlasti,
- udržování vojenského ducha založeného na schopnosti oběti a hrdinství, na disciplíně a ctižádosti vyniknout, ale spojení těchto vojenských předností s civilní schopností naslouchání a empatie, s individuální odpovědností a pomocí ostatním,
- úcta k právu a jeho znalost, zejména pokud jde o právo lidských práv, humanitární právo a obecné zásady trestního práva,
- chápání genderových souvislostí konfliktů a zásahů.

Uvedené změny se nejlépe docílí v průběhu výcviku a společných cvičení. V rámci unijního pilotního projektu školení a výcviku civilistů už vznikla síť národních školicích a výcvikových středisek, v jejichž rámci se jednotlivé instituce specializují na různé oblasti: např. švédský program se zaměřuje na výcvik k podpoře a prosazování práva. Tento systém má sice tu nevýhodu, že vytváří národní „specifika“, nicméně zároveň podněcuje jednotlivé členské státy k tomu, aby na sebe braly konkrétní závazky a zabraňuje zbytečnému překrývání úkolů a kompetencí. Výcvikové programy by měly být přístupné všem příslušníkům Sboru rychlé reakce na podporu lidské bezpečnosti bez ohledu na národnost. Všichni členové Sboru by měli mít už určitou zkušenost vzájemné spolupráce.

### ***Vztahy s nevládními organizacemi a soukromými firmami***

Nevládní organizace by mohly být zaregistrovány coby součást Dobrovolného sboru lidské bezpečnosti stejně jako jednotlivci. V rámci členství v dobrovolném sboru by se s nevládními organizacemi uzavíraly smlouvy, které by mimo jiné vyžadovaly prověrku důvěryhodnosti a efektivitu každé takovéto organizace. Na základě zmíněných smluv by se organizace mohly účastnit školení a výcviku a jejich příslušníci by také byli nasazováni do terénu spolu s dalšími složkami sboru. Pro soukromé společnosti by se vytvořil systém registrace a výběrových řízení pro zajišťování některých nevojenských úkolů v oblasti logistiky či komunikací, nicméně tyto společnosti by neměly být přímo součástí sboru.

## 4.2 Právní rámec

Schopnost EU fungovat jako „propagátor norem“, tj. vystupovat v souladu s mezinárodním právem, přispívat k jeho dodržování a používat k posilování bezpečnosti právní nástroje, je omezovaná neexistencí jednotného a vnitřně soudržného systému mezinárodněprávních norem, kterými by se řídilo nasazování sil v zahraničí. Stávající normy jsou nejednoznačné a dávají prostor k navzájem protichůdným výkladům, jak co se týče samotného oprávnění síly vyslat, tak pokud jde o právní režim, jímž se řídí nasazený vojenský a civilní personál a místní obyvatelstvo v oblasti konfliktu.

Ačkoli gordický uzel navzájem si konkurujících jurisdikčních režimů nelze rozetnout jen tak snadno, EU by se měla snažit tyto nedostatky mezinárodního právního systému řešit a podporovat vytváření celosvětových norem pro působení misí. V nejbližší době by pak mohla přispět k větší právní jistotě tím, že si vytvoří vlastní právní rámec pro všechny druhy svých zahraničních misí. Takovýto právní rámec by měl zahrnovat jak pravidla pro rozhodování o zásahu, tak normy, kterými se řídí chování sil již nasazených v terénu. Pro případy, kdy se EU angažuje v určité oblasti dlouhodoběji a výrazněji, lze tento rámec doplnit i o podrobnější kodex norem, který bude vypracován ve spolupráci s místním obyvatelstvem.

V některých případech budou síly EU nasazovány se souhlasem nebo dokonce na žádost příslušného státu. V jiných případech žádný takový souhlas dán nebude, popřípadě nebude v uvedené oblasti už žádná funkční vláda, která by vůbec mohla podobný souhlas vydat. Rada bezpečnosti OSN povolila zásahy obecně v případech, které jsou považovány za „hrozbu míru, porušení míru nebo akt agrese“. Od konce studené války pravidelně charakterizovala tímto způsobem situace, v nichž dochází k masovému porušování lidských práv, a na základě toho schválila zásahy v severním Iráku, Somálsku, Bosně, Libérii a Sierra Leone. Od války v Kosovu se nicméně začalo diskutovat i o tom, zda by se neměl vytvořit prostor pro humanitární zásahy, které nebudou založeny na rezolucích Rady bezpečnosti. Různé mezinárodní komise se pokoušely zformulovat kritéria pro takovéto zásahy, nicméně mnoho jiných odborníků se stále domnívá, že jakékoli odchylky od systému rozhodování v Radě bezpečnosti by otevřely prostor pro jednostranné zásahy podnikané na základě pochybných pohnutek.

Má-li se skutečně vytvořit nějaký doplněk k proceduře rozhodování v Radě bezpečnosti, měl by se vztahovat jen na velmi úzce a zcela jednoznačně definovanou množinu případů. Většina států má sklon prohlašovat války, které vedou, za „spravedlivé“. Pokud by se Evropská unie rozhodla vytvořit prostor pro zásahy bez schválení Rady bezpečnosti OSN, měla by normativně zakotvit kritéria rozhodování o takovýchto zásazích a jejich právní základ.

Co se týče příslušníků zahraničních misí a místního obyvatelstva, kterého se tyto mise dotýkají, právní úprava jejich vzájemných vztahů by měla vycházet ze zákonodárství hostitelské země i vysílajících členských států EU, z norem pro vedení boje, z mezinárodního trestního práva, práva lidských práv a mezinárodního humanitárního práva. Právní rámec pro působení misí by měl řešit následující otázky:

- Za prvé, nasazení členové mise by měli podléhat právu hostitelské země stejně jako místní obyvatelé. Toto pravidlo je v souladu s většinou vnitrostátních právních systémů i se zásadou, že s „internacionály“ by se nemělo zacházet jinak než s domácím obyvatelstvem. Některé členské státy EU možná budou potřebovat přizpůsobit ustanovení svého právního řádu, aby mohly přijmout jurisdikci hostitelského státu nad svými občany působícími v misích EU. V situacích vážného ohrožení – při zhroucení státní moci a/nebo v podmínkách

autoritativních režimů – může dojít k erozi nebo přímo kolapsu vlády zákona nebo může právo hostitelské země být v rozporu s mezinárodním právem. Právní rámec pro mise musí poskytovat i určité vodítko, jak se chovat v situacích tohoto typu: zda, popřípadě jak, by se měli příslušníci misí EU podílet na prosazování zákonů, které neznají, zdali lze některé části místního právního systému nebrat v potaz a o jaký právní základ lze takové rozhodnutí opřít, a zda, popřípadě jak, aplikovat mezinárodní právo lidských práv nebo mezinárodní trestní právo v situacích, kdy jsou právní normy hostitelské země nedostačující nebo nevhodné. Někdy bude zapotřebí vyslat do oblasti tým právních expertů, kteří tyto otázky posoudí, přičemž se budou řídit existujícím právním rámcem a brát v potaz názory místních právních odborníků.

- Za druhé, právní rámec musí řešit rozdíly ve vnitrostátních právních řádech vysílajících členských států, které by mohly vést k rozdílnému zacházení s příslušníky misí. Je-li do problémové oblasti vyslán mnohonárodnostní Sbor rychlé reakce na podporu lidské bezpečnosti, každý jeho příslušník podléhá zejména v oblasti trestního práva normám své domovské země. To vytváří právní zmatek jak pro příslušníky misí, tak pro místní obyvatele, kteří s nimi přicházejí do styku. Jedním z možných řešení by bylo přijmout společný trestní kodex, který by se vztahoval pouze na příslušníky zahraničních misí a vycházel by ze zásad, jež jsou společné trestněprávním řádům členských zemí EU. Lepším krátkodobým řešením, které se už EU snaží realizovat, jsou podrobné společné normy pro chování během mise, které by se vztahovaly na vojenský i civilní personál. Důraz na spolupráci s místním obyvatelstvem a zaměření na lidská práva vyžaduje, aby byla pravidla pro činnost misí veřejná a byla přeložena do jazyků, kterými se v dané oblasti mluví, aby tak měli místní obyvatelé možnost se s nimi seznámit. V normativní úpravě chování příslušníků misí by se měla věnovat zvláštní pozornost problematice vztahu mezi pohlavími: přítomnost velkého množství mužů dočasně zbavených zázemí svých partnerských či rodinných vztahů představuje pro ženy potenciální bezpečnostní riziko, zejména když tyto muži disponují poměrně velkými částkami peněz a mohou nabídnout určité formy práce. Jak se ukázalo v Kambodži, Bosně, Somálsku i jinde, přítomnost příslušníků misí může vést k nárůstu prostituce a sexuálního násilí a k tolerování obchodu s lidmi nebo dokonce účasti v něm. Příslušníci misí by proto měli mít v oblasti sexuálních vztahů jasně stanovený kodex chování.
- Za třetí, právní rámec EU by měl vnést jasno do případných konfliktů mezi různými formami mezinárodního práva, zejména mezi právem lidských práv a humanitárním právem. Mezinárodní humanitární právo upravuje činy, které by byly mimo rámec konfliktu nezákonné, tj. například zabití nepřátelských bojovníků nebo zničení majetku nepřítele. Je daleko podrobnější než právo lidských práv, ale zároveň je v některých aspektech zastaralé, například proto, že rozdíly mezi „mezistátním konfliktem“, „vnitřním konfliktem“ a „mírovým stavem“ i rozdíl mezi „bojovníky“ a „civilisty“ se v současné době často stírají. Bylo by v souladu se zásadou priority lidských práv, aby EU v případě střetu těchto dvou systémů dala přednost právu lidských práv. Požadovaný právní rámec by měl také plně reflektovat normy mezinárodních úmluv týkajících se zbraní.
- Za čtvrté by měl právní rámec jasně definovat postup při podávání stížností, jehož budou moci využít jak místní obyvatelé v oblastech konfliktů, tak pracovníci misí. K tomuto bodu se ještě vrátíme v oddílu 5.2 této zprávy.

## **5. Institucionální zakotvení a zajištění zdrojů**

Ústava, schválená v Dublinu v červnu roku 2004, zavádí jako významnou změnu novou funkci ministra zahraničních věcí, čímž spojuje funkce Vysokého zástupce EU pro Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a Komisaře pro vnější vztahy. Ministr zahraničí bude mít v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky právo podávat iniciativní návrhy a bude řídit integrovaný Evropský útvar pro vnější činnost, složený z úředníků příslušných odborů Generálního sekretariátu Rady ministrů a z členů diplomatických sborů jednotlivých států.

Přirozeným domovem pro záležitosti spojené se Sborem rychlé reakce na podporu lidské bezpečnosti je proto kabinet nového ministra zahraničních věcí. Vojenský výbor Rady a Vojenský štáb, CIVCOM a Odbor EK pro prevenci konfliktů a krizové řízení (CPCMU), to vše lze sjednotit v rámci nového civilně-vojenského plánovacího útvaru, který bude podléhat ministru zahraničí. Ministr zahraničí bude z výkonu své funkce odpovědný Evropské radě a Radě ministrů. Nadále mu bude radit Politický bezpečnostní výbor a Vojenský výbor EU. Bude také zodpovídat za koordinaci svých politických kroků s jinými institucemi EU, jako jsou zejména EuropeAid a ECHO.

Výše uvedené institucionální reformy by měly podstatně zlepšit vnitřní soudržnost a koordinaci misí EU. Další opatření, která je třeba přijmout, by měla zvýšit demokratickou kontrolu evropské veřejnosti nad použitím sil a zodpovědnost vůči místnímu obyvatelstvu a zajistit také trvale udržitelné a vhodné metody financování.

### **5.1 Demokratická kontrola**

V oblasti evropské bezpečnostní politiky je starý známý problém „demokratického deficitu“ ještě zostřován neprůhledností a „dvojnásobným deficitem“ parlamentní kontroly.

Netransparentnost vyplývá především z tradičního utajování informací v bezpečnostním sektoru, kde toku informací často brání jejich klasifikace, omezující přístup k nim, a z ní vyplývající prověřovací procedury. Problém ještě prohlubuje nejasné vymezení kompetencí a odpovědnosti mezi jednotlivými institucemi a subjekty, jež vyvíjejí činnost v oblasti evropské bezpečnostní politiky.

Parlamentní kontrola evropské bezpečnostní politiky je mimořádně slabá. Jelikož evropská bezpečnostní politika vzniká především na mezivládní úrovni, nejdůležitější úlohu co se parlamentní kontroly týče má 25 vnitrostátních parlamentů členských zemí. Vnitrostátní parlamenty teoreticky mohou pohnat svou vládu k zodpovědnosti za rozhodnutí přijatá v Evropské radě nebo Radě ministrů, pokud je k přijetí těchto rozhodnutí zapotřebí jednomyslného souhlasu všech států. V praxi je nicméně účinný dohled nad činností vlád obtížný kvůli nekvalitním a nejednotným přezkumným postupům a pravomocím platným v jednotlivých členských státech. Vnitrostátní parlamenty navíc stále vycházejí z informací, které jim poskytnou zástupci jejich vlastní exekutivy. V oblasti evropské bezpečnostní politiky neexistují žádné oficiální mechanismy, jejichž prostřednictvím by vnitrostátní parlamenty získávaly informace o stanoviscích jiných členských států nebo dostávaly zprávy přímo od Evropské unie.

Kontrola ze strany Evropského parlamentu (EP) se zpravidla omezuje na integrované bezpečnostní aktivity v rámci ES. EP má možnost ovlivnit rozpočet na Společnou zahraniční a

bezpečnostní politiku, ale jelikož veškeré výdaje na operace, které mají vojenské nebo obranné souvislosti, nesou členské státy, rozpočtová pravomoc EP je velmi omezená. Ve všech ostatních oblastech Společné zahraniční a bezpečnostní politiky má EP pouze právo být informován o nejnovejších politických krocích. Jakkoli ve střednědobé perspektivě není příliš reálné, že se najde institucionálně plně vyhovující řešení demokratického deficitu, dá se přesto uvažovat o řadě opatření, která by mohla pomoci vyplnit odpovědnostní vakuum v evropské bezpečnostní politice. Jde například o to:

- rozšířit přístup veřejnosti k příslušným dokumentům a uložit Radě, aby veškeré písemné materiály o evropské bezpečnostní a obranné politice poskytovala i vnitrostátním parlamentům;
- posílit a jednotně normativně upravit pravomoc parlamentů členských států při schvalování bezpečnostních operací EU;
- posílit meziparlamentní spolupráci zavedením pravidelných schůzek vnitrostátních parlamentních výborů pro obranu (nebo jejich předsedů), popřípadě zpracováváním společné zprávy parlamentů o evropské bezpečnostní politice;
- rozšířit pravomoci EP při přezkumu rozpočtu na Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku.

## 5.2 Budování odpovědnosti „zdola“

Pro mise EU je v současné době charakteristické spíše řešení situací „shora“, tj. soustředění pozornosti na vztahy se státy. V rámci evropské bezpečnostní politiky je nicméně třeba institucionálně zajistit také to, aby se poznatky získané na základní, nejnižší úrovni účinně uplatňovaly při řízení misí a aby byly operace legitimizovány podporou místního obyvatelstva.

Za prvé, zástupci misí EU by měli s místními obyvateli politicky komunikovat, vysvětlovat jim cíle a metody své práce a radit se s nimi o vhodnosti těchto cílů a metod. Toto je třeba zajistit systémově, např. prostřednictvím pravidelných veřejných slyšení a vysílacích relací, nebo jmenováním speciálních důstojníků pro styk s místním obyvatelstvem. Je nesmírně důležité, aby se informace, stanoviska, myšlenky a návrhy „z terénu“ dostaly až na nejvyšší úroveň, k těm, kdo misí řídí.

Za druhé, veřejnost musí mít možnost seznámit se s obecným právním rámcem misí i s jednotnými pravidly pro chování jejich příslušníků. V případech, kdy jsou příslušníci misí během své účasti na misi vyšetřováni a souzeni, musejí být o tom místní obyvatelé, jichž se případ týká, informováni, a je-li to vhodné, měli by mít právo se probíhajícího procesu účastnit.

Za třetí, musejí existovat standardní postupy pro podávání stížností. Podle mezinárodního práva mají občané v regionech, kde jsou nasazeni příslušníci misí EU, několik možností, jak podat stížnost na případné porušování lidských práv ze strany těchto příslušníků. Opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech, který ratifikovaly všechny členské státy EU kromě Spojeného království, umožňuje jednotlivcům podávat stížnosti na porušování lidských práv chráněných tímto paktem. Stejným způsobem lze chování pracovníků EU podřítit také jurisdikci Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, rozšířené tak, aby se vztahovala i na jejich pobyt mimo území Unie. Tak by se i občanům jiných států než EU umožnilo, aby v případě, že personál EU porušil jejich práva, podali proti němu stížnost ve Štrasburku. V obou

případech by EU mohla jurisdikci dobrovolně rozšířit přijetím rámcového právního dokumentu nebo charty.

V případech, kdy pracovníci misí poruší zásady chování vůči místnímu obyvatelstvu, by ale měly existovat i bezprostřednější možnosti nápravy. Té lze dosáhnout například tím, že u každé mise bude sloužit ombudsman nebo ombudsmanka pro lidskou bezpečnost. Instrukce ombudsmana je v EU velmi dobře známa a několik členských států má zkušenosti i se specializovaným ombudsmanem pro bezpečnostní oblast. Ombudsman sloužící při misi EU by měl za úkol vyšetřovat stížnosti místních občanů i pracovníků EU na zneužití pravomoci a delikty příslušníků Sboru. Ombudsman by byl jmenován Evropským parlamentem, pravidelně by mu podával zprávu a na žádost nebo v případech, kdy se údajné porušení povinností týká konkrétní národní složky bezpečnostního sboru, by mohl podávat zprávu i příslušnému vnitrostátnímu parlamentu. Dále by mohl působit jako „právní informační kancelář“ a poskytovat místním obyvatelům poučení o jejich právech a povinnostech a o právních normách platných po dobu operace.

Konečně je třeba, aby u každé mise bylo průběžně a následně prováděno hodnocení zvoleného přístupu, zejména hodnocení její účinnosti z pohledu místního obyvatelstva. V rozvojové spolupráci se pravidelné a důkladné hodnocení dopadu uplatňovaných politik a nástrojů stalo už pravidlem. U politiky zaměřené na krizové řízení a vojenských i civilních nástrojů této politiky se nicméně hodnocení účinnosti tak důsledně neprovádí a při jejím provádění se názor místního obyvatelstva až tolik v potaz nebere. Důkladná studie dopadů evropské bezpečnostní politiky není nezbytná jen proto, aby se zlepšila účinnost přijatých opatření „v terénu“ a posílila zpětná vazba. Je důležitá i proto, aby se v EU institucionalizovalo pečlivé zpracovávání politických zkušeností a korekce politik na základě nových poznatků. Hodnocení dopadů by nemělo probíhat jen interně – na konci každé mise by měla být nezávislá komise pověřena i jejím veřejným zhodnocením.

### **5.3 Financování**

Pokud chtějí Evropané bezpečnost sami pro sebe, musejí být ochotni investovat do lidské bezpečnosti jako takové. Vojenskou složku Sboru rychlé reakce na podporu lidské bezpečnosti lze pravděpodobně financovat přeměrováním stávajících výdajů na veřejné zakázky z oblasti tradičního vojenského vybavení, jako jsou těžké tanky, dělostřelectvo a hladinové loďstvo, na inteligentní techniku a lidské zdroje, jež jsou zapotřebí pro vytvoření zmíněného Sboru. Další peníze se mohou ušetřit liberalizací, standardizací a sjednocením evropských procedur pro zadávání veřejných zakázek. V několika evropských zemích už tento proces probíhá. Dodatečné prostředky budou potřeba na posílení centrálních bruselských kapacit a civilních kapacit a na výcvik a společná cvičení.

Soudržnosti Sboru rychlé reakce na podporu lidské bezpečnosti by jistě prospělo, kdyby jak jeho běžný provoz, tak konkrétní mise byly financovány z rozpočtu EU na Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Ústava po vzoru předchozích smluv výslovně vylučuje vojenské výdaje, kromě výdajů na mise, ze společného rozpočtu. Toto ustanovení, které se ovšem nevztahuje na mise civilní, brání případnému vytvoření integrovaného sboru a mělo by být v dlouhodobé perspektivě zrušeno.

V krátkodobém výhledu může Sbor rychlé reakce na podporu lidské bezpečnosti fungovat na základě kompromisu z roku 2002, podle něž se náklady na velitelství (dopravu, administrativu, společné veřejné informace) a společně užívané služby (lékařská pomoc, další vybavení a

infrastruktura) hradí ze společného rozpočtu a o některých dalších nákladech, například nákladech na přesun příslušníků misí, na kasárna a ubytování, rozhoduje Rada případ od případu při zahájení každé operace. U civilní složky by měl být financován ze společných zdrojů základní personál a příslušníci Dobrovolného sboru. Ta část civilních příslušníků misí, která se bude rekrutovat ze speciálních vnitrostátních týmů by měla být i nadále financována z vnitrostátních zdrojů, jako to platí pro mise vojenské. V opačném případě by státy, které vysílají převážně vojenské jednotky byly znevýhodněny oproti státům, které poskytují civilní personál.

## 6 Závěr

Tradiční uvažování o bezpečnosti se v minulosti soustředovalo na strategické výhody, jako je vlastnictví ropných zdrojů, a strategické hrozby jako např. zbraně hromadného ničení v rukou nepřátelských států. Ochrana života lidí vně našich vlastních hranic byla pokládána za etický problém spadající do oblasti ochrany lidských práv nebo rozvojové spolupráce, ale nemající přímý vztah k bezpečnosti Evropanů. Tato zpráva se pokouší dokázat, že lidská bezpečnost obecně velmi úzce souvisí s bezpečností Evropanů a že je tudíž v nevlastnějším zájmu Evropské unie rozvíjet kapacity, kterými může přispět ke zvýšení lidské bezpečnosti na celém světě.

Účelem návrhů obsažených v této zprávě je zlepšit schopnost Evropy nasazovat vojenský i civilní personál vně vlastních hranic. Podkladem pro zprávu byly studie zkoumající mnoho míst, kde došlo ke konfliktům – je tedy založena na znalosti reálného světa a přináší řadu doporučení, jejichž cílem je zvýšit účinnost misí EU. Jakkoli se týká i preventivních a rekonstrukčních misí, nevěnuje se celé oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Zpráva postuluje „doktrínu lidské bezpečnosti“ pro Evropu, přičemž vychází ze sedmi zásad, kterými by se měla řídit evropská bezpečnostní politika od nejvyšší politické úrovně až po úroveň řadových vojáků, policistů a humanitárních pracovníků. Nastihuje koncepci civilně-vojenského „Sboru rychlé reakce na podporu lidské bezpečnosti“, vybaveného k tomu, aby mohl chránit a zvyšovat bezpečnost konkrétních lidí dle výše zmiňovaných zásad. Účelem navrhovaného Sboru není nahrazovat současné kapacity jednotlivých států ani mnohostranné mezinárodní mechanismy. Představuje spíše naléhavě potřebný doplněk k těmto nástrojům, k jehož poskytnutí má EU obzvláště dobré předpoklady. V souladu s koncepcí, podle níž je právo, někdy podpořené použitím síly, pro Evropskou unii klíčovým nástrojem, navrhuje autoři zprávy, aby byl pro nasazování sil v zahraničí vytvořen jednotný právní rámec. V neposlední řadě se zpráva zabývá také některými finančními a institucionálními dopady, které by přijetí doktríny lidské bezpečnosti pro Evropu mělo.

Od útoků z 11. září a války v Iráku došlo k zásadní revizi pojmu bezpečnosti. Bezpečnost se znovu stala jednou z naléhavých starostí Evropanů, ale k jejímu zajištění nestačí skrývat se pod jadernými deštníky. Právě teď se v Evropě otevírá prostor pro projednávání návrhů, jako je tento. Mezi občany vzrůstá přesvědčení, že Evropa může v zajišťování světové bezpečnosti hrát samostatnou roli, a podpora projektů, jakými jsou např. Síly rychlé reakce, je silná. I na institucionální úrovni EU poprvé začíná uvažovat o tom, že by se stala jedním z celosvětových garantů bezpečnosti. Nejvhodnější úlohou, kterou na sebe může Evropa v 21. století vzít, je podpora lidské bezpečnosti.

*Předloženo vysokému představiteli EU pro Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Javieru Solanovi v Barceloně 15. září 2004.*

Členové Studijní skupiny pro evropské bezpečnostní kapacity:

Ulrich Albrecht, Christine Chinin, Kemal Dervis, Renata Dwan, Anthony Giddens, Nicole Gnesotto, Mary Kaldor (svolavatelka schůzí skupiny), Sonja Licht, Jan Pronk, Klaus Reinhardt, Geneviève Schméder, Pavel Seifter, Narcís Serra

Překlad: Zuzana Šťastná

Redakce: Libor Stejskal

Středisko bezpečnostní politiky CESES FSV UK

2007