



**FAKULTA
SOCIÁLNÍCH VĚD**
Univerzita Karlova

Budoucnost Společné bezpečnostní a obranné politiky EU

Podkladový materiál pro kulatý stůl Národního konventu o EU
Lichtenštejnský palác, 19. května 2017

Autor materiálu: doc. Mgr. Tomáš Weiss, MA., Ph.D.

Společná bezpečnostní a obranná politika (SBOP) je jednou z nejmladších oblastí působnosti Evropské unie. Je politikou, od níž občané Unie očekávají přidanou hodnotu a podporují společný postup. Současně si však v této politice členské státy zachovaly suverenitu v maximální možné míře a na evropskou úroveň předaly jen minimální pravomoci. Důsledek této rozpolcenosti je dobře patrný ve vývoji SBOP, v němž po dynamickém rozvoji v prvních letech existence a spuštění řady zahraničních operací došlo k mírnému zpomalení nebo až ustrnutí v druhé dekádě 21. století. Bezpečnostní a obranná politika je ukázkovým příkladem toho, co se v odborné literatuře nazývá *capabilities-expectation gap*, tedy nesoulad mezi schopnostmi politiku provádět na evropské úrovni a očekáváními, která občané i partneři na Unii kladou. Od loňského roku se rozvoj SBOP opět zrychlil a nedostatky evropské bezpečnostní politiky se dostaly na titulní stránky novin u nás i v zahraničí. Značnou pozornost vyvolaly především výroky některých čelných představitelů EU i členských států volající po vytvoření „evropské armády“ (J.-C. Juncker, U. von der Leyen, J.-Y. Le Drian, B. Sobotka), nicméně bez detailnějšího popisu, jak přesně by taková evropská armáda měla vypadat.

Tento materiál shrnuje současný stav Společné bezpečnostní a obranné politiky EU ve světle posledních iniciativ v rámci implementace Globální strategie Evropské unie. Zaměřuje se na obecný rámec debaty a specificky i na zapojení České republiky. Ačkoli SBOP zahrnuje široké spektrum krizového managementu od nástrojů vojenských, přes policejní, soudní nebo administrativní, materiál se soustředí především na témata související s vojenskou spoluprací, o níž se v současnosti na evropské úrovni jedná prioritně. Nabízí tak podklad pro diskusi nad následující čtveřicí otázek:

1. Jaká je dlouhodobá perspektiva rozvoje SBOP a kam by měla evropská bezpečnostní a obranná politika z pohledu ČR směřovat?
2. Jaké by mělo být zapojení České republiky do SBOP? Jaké jsou české priority a jak je ČR schopná a ochotná se na dalším rozvoji SBOP podílet?
3. Jak a do čeho by se mělo na evropské úrovni společně investovat? Jak a do čeho má v evropském kontextu investovat Česká republika?
4. Jak by měla vypadat stálá strukturovaná spolupráce v oblasti obrany, aby byla funkční, vyhovovala zájmům České republiky a aby se na ní Česká republika mohla podílet?

Kontext rozvoje SBOP

Evropská bezpečnostní a obranná politika formálně existuje od roku 1999, kdy byla v návaznosti na evropskou neschopnost samostatně reagovat na krize na Balkáně zřízena jako nástroj pro řešení krizí, především v okolí Evropské unie. Spolupráce v oblasti bezpečnostní a obrany ale nevznikla z ničeho. Již od Maastrichtské smlouvy Unie nominálně pokrývala „všechny oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky“ (čl. J.1), dokonce „včetně budoucího vymezení rámce společné obranné politiky, která by časem mohla vést ke společné obraně“ (čl. J.4). Kvůli nesouhlasu některých členských států, především Velké Británie, se ale v praxi Unie začala aktivnímu krizovému managementu pod hlavičkou SBOP věnovat až od roku 1999, respektive od roku 2003, kdy byly zahájeny první mise a operace v zahraničí. První roky existence SBOP se vyznačovaly překotným rozvojem institucí a procesů, které

s menšími změnami fungují dodnes, a od roku 2003 i spuštěním značného počtu aktivit v zahraničí, především v oblasti Balkánu a subsaharské Afriky. Politicky byl rozvoj politiky podpořen přijetím Evropské bezpečnostní strategie v prosinci 2003, která SBOP vymezila politický rámec.

V dalších letech nicméně SBOP narazila na kapacitní a politické limity a její rozvoj se znatelně zpomalil. I přes řadu procesů zaměřených na budování vojenských i civilních schopností a zřízení Evropské obranné agentury v roce 2004 se ukázalo, že členské státy nemají kapacity pro řadu úkolů, které by rády v rámci SBOP plnily. A to ani samostatně, ani společně. Ukázkovým příkladem byly obtíže se spouštěním vojenské operace v Čadu a ve Středoafričské republice, jejíž zahájení se kvůli nedostatku vrtulníků zpozdilo o řadu měsíců. Institucionálně potom bylo obtížné politiku dále rozvíjet kvůli limitům primárního práva a odporu některých členských zemí, které nepovažovaly další prohlubování spolupráce v této oblasti na unijní úrovni za žádoucí.

Situace se změnila po roce 2011 pod tlakem vnějších událostí, především Arabského jara, občanských válek v Libyi a Sýrii a konfliktu na Ukrajině. Krize v nejbližším okolí a jejich přímý dopad na bezpečnost EU (prostřednictvím migrační vlny v roce 2015) přinutily Evropskou unii opět upřít pozornost na obranu a bezpečnost. Působení tzv. Islámského státu a útoky v některých zemích EU, které s touto organizací byly spojovány, dokonce vedly k aktivaci klauzule vzájemné obrany (čl. 42.7 SEU) Francií a žádosti o asistenci ostatních členských států při francouzském působení v zahraničních misích. Nutno ovšem v této souvislosti podotknout, že u zastánců společné obrany vyvolal zklamání v zásadě bilaterální postup Francie, která pouze konzultovala s ostatními státy na úrovni Politického a bezpečnostního výboru bez zapojení nadnárodních institucí. Výsledkem této proměny byla nová Globální strategie pro zahraniční a bezpečnostní politiku Evropské unie přijatá v létě 2016. Na rozdíl od původní bezpečnostní strategie předpokládá globální strategie navazující implementační dokumenty a ty první, přijaté na podzim roku 2016, se týkají právě obrany a bezpečnosti. Schválení prvních konkrétních iniciativ se očekává od Evropské rady v červnu 2017.

Zaměření na obranu a bezpečnost posiluje i vnitřní vývoj v Evropské unii a v Severoatlantické alianci, která je pro většinu členských zemí EU primárním nástrojem zajišťování bezpečnosti. Rozhodnutí Spojeného království vystoupit z EU odblokovalo jednání o reformě SBOP, protože s Británií odchází člen, který dlouhodobě blokoval další budování institucí na evropské úrovni. Vítězství Donalda Trumpa v amerických prezidentských volbách potom přinejmenším zpočátku zpochybnilo kredibilitu amerických bezpečnostních závazků a současně přineslo zesílený tlak na navyšování obranných rozpočtů podle minulých aliančních závazků.

Současný právní rámec a jeho limity

SBOP je součástí Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Řídí se tak zvláštními rozhodovacími postupy a členské státy si udržely značnou autonomii při budování vlastních obranných kapacit a zacházení s nimi. Vedle nutnosti jednomyslného rozhodování v Radě a

všech podřízených pracovních skupinách a výborech jde zejména o článek 346 SFEU, který obsahuje blokovou výjimku z evropských pravidel z důvodu „podstatných zájmů bezpečnosti“ a pro otázky týkající se výroby zbraní, střeliva, válečného materiálu a obchodu s nimi. Podle článku 41 SEU navíc Evropská unie nemůže ze svého rozpočtu hradit společné operativní výdaje vojenských operací SBOP.

S vědomím obtížného dosahování konsensu mezi členskými státy a díky snaze některých zemí posílit spolupráci v obranné oblasti umožnila lisabonská reforma primárního práva založení stálé strukturované spolupráce (čl. 42.6 a 46 SEU, protokol č. 10). Taková spolupráce se týká vojenských schopností, především otázky výdajů na obranu, harmonizace zařízení a potřeb a posilování interoperability a schopnosti nasazení. Evropské státy se ale dosud nebyly schopny shodnout na jejím spuštění a přesném vymezení.

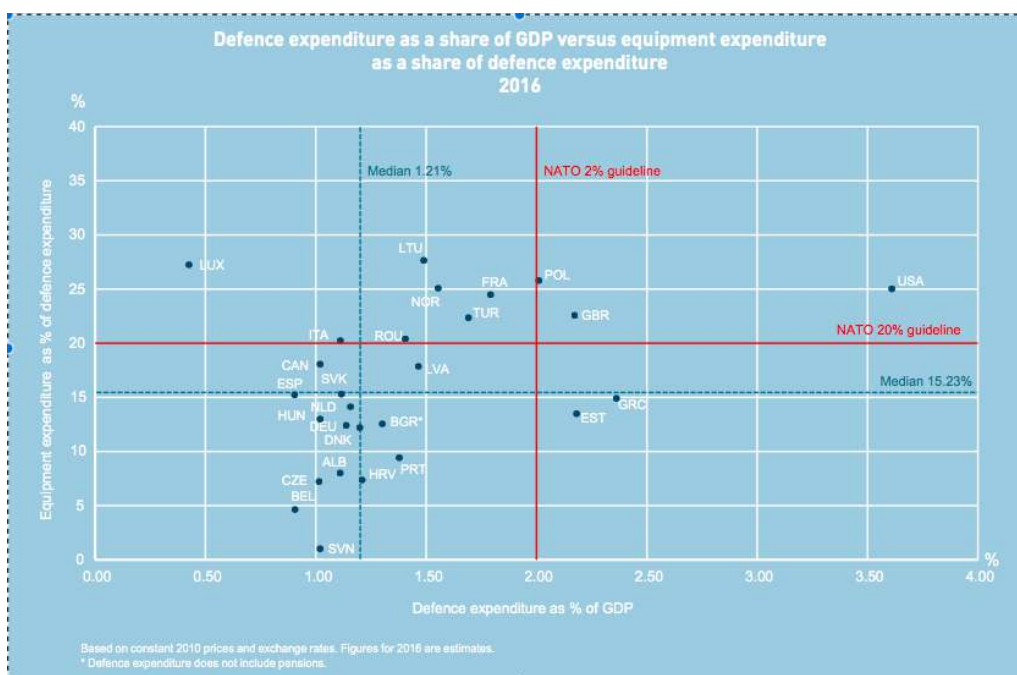
Evropská obranná agentura (EDA) měla být institucí, která by smluvní omezení pomáhala překonávat prostřednictvím dobrovolné spolupráce členských států při zachování jednotného integračního rámce. Jejím úkolem je identifikovat oblasti vojenského výzkumu a nákupu, v nichž mají členské státy podobné potřeby, a organizovat společné investice. Navíc měla usnadňovat přeshraniční pořizování vojenského materiálu a vybavení s vyhlídkou vybudování evropského trhu s obranným materiálem. Nedostatek pravomocí na straně EDA ale způsobil, že přes slibný start a zahájení řady společných projektů se členské státy větší kolaboraci pod jejím vedením vyhnuly a naprostou většinu svých vojenských výdajů drží v čistě národním rámci.

Současně platí, že SBOP není náhradou za Severoatlantickou alianci. Evropské smlouvy se na mnoha místech odkazují na NATO a zdůrazňují, že všechny iniciativy a povinnosti z nich vyplývající nesmějí být v rozporu se závazky států, které jsou současně členy Aliance. V souladu s tím smlouvy sice obsahují klauzuli kolektivní obrany, současně ale obsahují výhradu pro státy NATO, které obranu řeší v jejím rámci. Unie tak nevypracovává žádné obranné plány a SBOP je zaměřená na řešení krizí mimo území členských států. Tomu odpovídala i již zmíněná aktivace článku 42.7 SEU, již nenásledovala asistence při obraně francouzského území, ale pomoc v zahraničních operacích.

Problémy současné podoby evropské obranné spolupráce

Obecná debata o evropské obranné politice se obvykle točí kolem klesajících obranných rozpočtů členských států. Zmiňuje se především závazek vydávat na obranu 2 % hrubého domácího produktu. Méně se ví o paralelním závazku utrácet 20 % z tohoto rozpočtu na vybavení. Jak ukazuje Obrázek 1 (zahrnující pouze země NATO), většina členských států nespĺňuje ani jeden z těchto závazků.

Klíčovým problémem evropských států ale není výše výdajů na obranu, ačkoli ta je pochopitelně v porovnání se Spojenými státy nízká. V porovnání se zbytkem světa sice evropské výdaje průběžně klesají (mezi roky 2005 a 2014 poklesly výdaje EU-28 o 9 %, zatímco výdaje Číny, Indie nebo Ruska stoupaly), jsou ale stále značné – se zhruba 210 miliardami euro o 50 miliard vyšší než výdaje čínské, třikrát větší než ruské a dokonce



Obrázek 1. Zdroj: NATO 2017: 31.

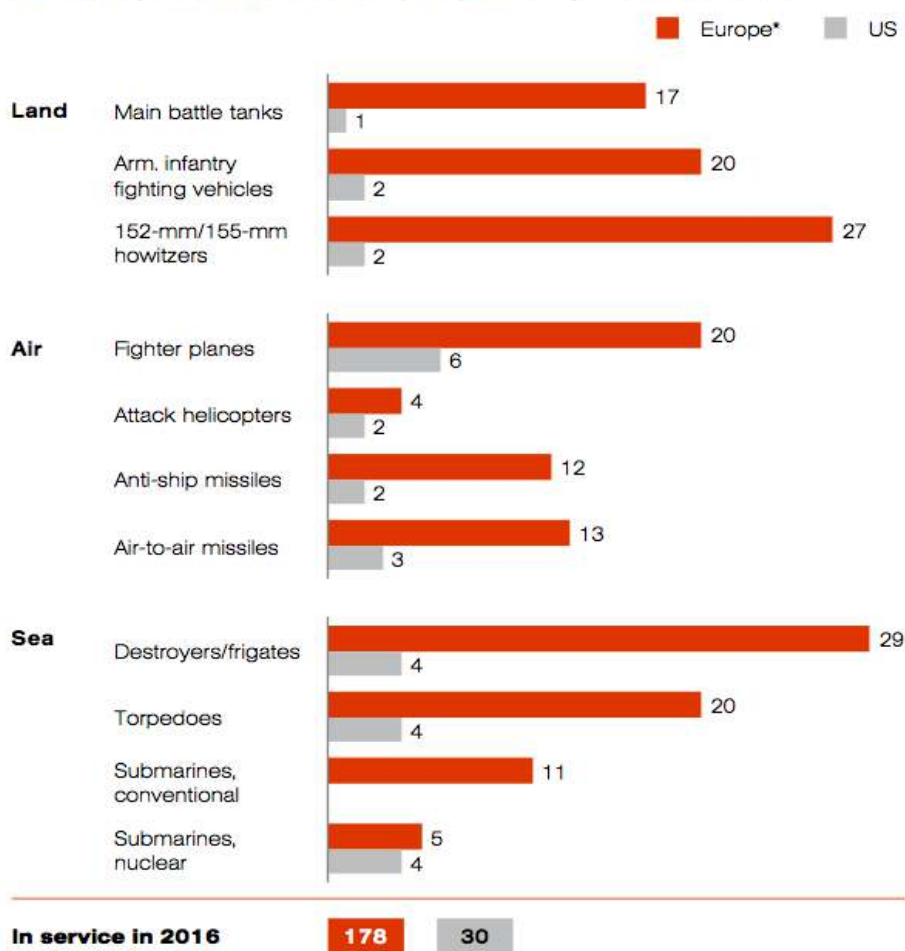
šestkrát vyšší než výdaje indické (European Political Strategy Centre 2015: 3). Daleko významnějším problémem je neschopnost Evropanů utrácet společně.

Zatímco všichni ostatní velcí hráči utrácejí v rámci jednoho rozpočtu, EU utrácí odděleně ve 28 národních rozpočtech na nejrůznější výzbroj a výstroj. Evropské státy mají 89 různých zbraňových programů v porovnání s 27 americkými (Menon 2015). Jak ukazuje Obrázek 2, Evropané disponují například desetkrát více typy obrněných transportérů než Američané a tato různorodost se týká téměř všech typů zbraní. Heterogenita ve výzbroji přináší řadu nevýhod. Z finančního hlediska jde kromě vysoké ceny za jednotku při nákupu nové výzbroje především o nemožnost sdílet náklady na údržbu a výcvik, a to v průběhu celého životního cyklu výrobků. Navíc různorodost výzbroje znesnadňuje či dokonce znemožňuje interoperabilitu, čímž již tak omezenou evropskou schopnost reakce dále snižuje. Podle některých odhadů je výsledkem situace, kdy Evropané mají v porovnání s Američany s polovičními náklady jen desetinou kapacitu (Briani 2013: 28).

S podobnými problémy se potýká i vysílání vojenských jednotek do zahraničních misí a budování společných jednotek napříč ozbrojenými silami členských zemí. Neochota národních států vzdát se plné kontroly nad svými kapacitami činí jakékoli budování společných jednotek navýsost riskantním, protože jejich použití vždy vyžaduje souhlas všech zúčastněných zemí. To je i situace bojových skupin Evropské unie, které sice nominálně fungují od roku 2007, v praxi ale dosud nikdy nebyly nasazeny, ačkoli řada nově zahajovaných operací byla pro jejich využití vhodná, například výše zmiňovaná operace v Čadu a Středoafričké operace, kde se dokonce o nasazení severské bojové skupiny vážně uvažovalo.

Členské státy mají ovšem několik dobrých argumentů, proč si nad svými jednotkami a dodávkami vojenského materiálu udržet kontrolu i za cenu nízké efektivity. Prvním důvodem je otázka suverenity a bezpečnosti. Národní stát odvíjí svoji legitimitu od schopnosti zajistit

Number of systems from selected weapon system categories in service, 2016



* EDA members, countries with EDA Administrative Arrangements as well as Denmark

Obrázek 2. Zdroj: Bunde et al. 2017: 21.

bezpečnost svých občanů a sdílení této odpovědnosti s jinými státy legitimitu částečně snižuje. Při zajišťování vlastní bezpečnosti by pak navíc stát byl odkázán na rozhodování a asistenci ostatních států. Lze sice namítnout, že v současném světě není téměř žádný evropský stát schopen zajistit svoji bezpečnost sám, politicky je ovšem velmi nákladné tuto skutečnost otevřeně připustit.

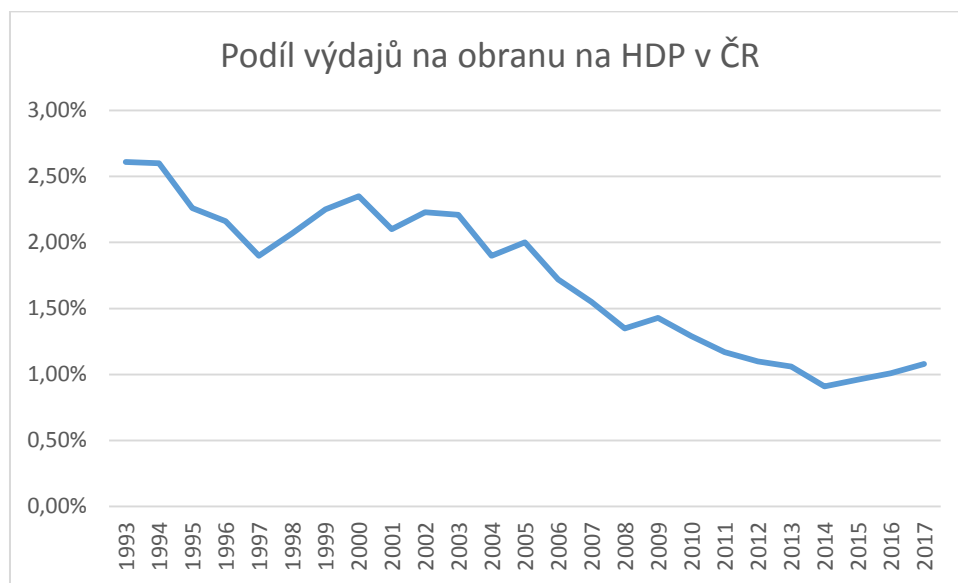
Za druhé by větší integrace vojenských rozpočtů a vojenských nákupů vedla k restrukturalizaci a konsolidaci evropského obranného trhu. To je sice nominálně cílem EU i jejích členských států, ve skutečnosti si ale každý členský stát snaží udržet svůj obranný průmysl i za cenu vyšších cen a nižší efektivity. Důvody jsou společensko-ekonomické (obava z nezaměstnanosti a regionálních hospodářských problémů) i bezpečnostní (bezpečnost dodávek). Většina zemí se obává, že konsolidace trhu by sice zvýšila efektivitu evropských armád a snížila cenu za jednotku u nakupovaného obranného materiálu, jejich rozpočet by ale krátkodobě zatížila právě kvůli krachu méně efektivního národního průmyslu. Z tohoto úhlu pohledu je co možná nejširší využívání čl. 346 SEU navýsost logické.

Dosavadní snahy o nápravu nedostatků nebyly nijak zvlášť úspěšné. Evropská obranná agentura nebyla schopná zvýšit podíl společných nákupů v obranných rozpočtech členských států, který zůstává na zhruba jedné pětině. Velmi omezený dopad zatím měly i konstrukce

menších skupin spolupracujících států pod vedením tzv. *leading nation*, což je schéma okopírované z alianční praxe. Značná část evropské přeshraniční spolupráce se proto v současnosti odehrává na základě minilaterálních dohod mimo rámec evropských smluv. Příkladem takové spolupráce mohou být již starší iniciativy typu OCCAR či Letter of Intent, i novější pokusy, jako je severské NORDEF, některé iniciativy Beneluxu či Visegrádské skupiny nebo *Lancaster House Treaty* mezi Spojeným královstvím a Francií. Za zmínku stojí i bilaterální formy spolupráce, jako je například dohoda mezi Nizozemskem a Německem, podle níž je 43. mechanizovaná brigáda nizozemské armády nasaditelná pod velením německým velením v rámci 1. obrněné divize Bundeswehru.

Pozice České republiky v celoevropském kontextu

Česká republika je v mnoha ohledech v oblasti bezpečnosti a obrany typický příklad evropského státu. Je členem EU i NATO a zapojuje se aktivně do operací pod hlavičkou obou organizací. Všichni relevantní aktéři si uvědomují, že Česko není schopno samostatné obrany a je při jakémkoli větším problému odkázáno na pomoc od spojenců. Současně ale politická a veřejná debata stále zdůrazňuje nutnost udržení klíčových schopností (např. nadzvukové letectvo) a vševojskový charakter ozbrojených sil. Stát se také systematicky snaží podporovat a udržovat při životě obranný průmysl, který zaměstnává více než 15.000 osob (Michelot a Šuplata 2016). Ministerstvo obrany podepsalo s Asociací obranného průmyslu ČR dohodu o spolupráci ve vyzbrojování Armády ČR, která ale zahrnuje i programy EDA a Aliance.



Obrázek 3. Zdroj: autor na základě údajů MO ČR. Údaj za rok 2017 odpovídá schválenému rozpočtu.

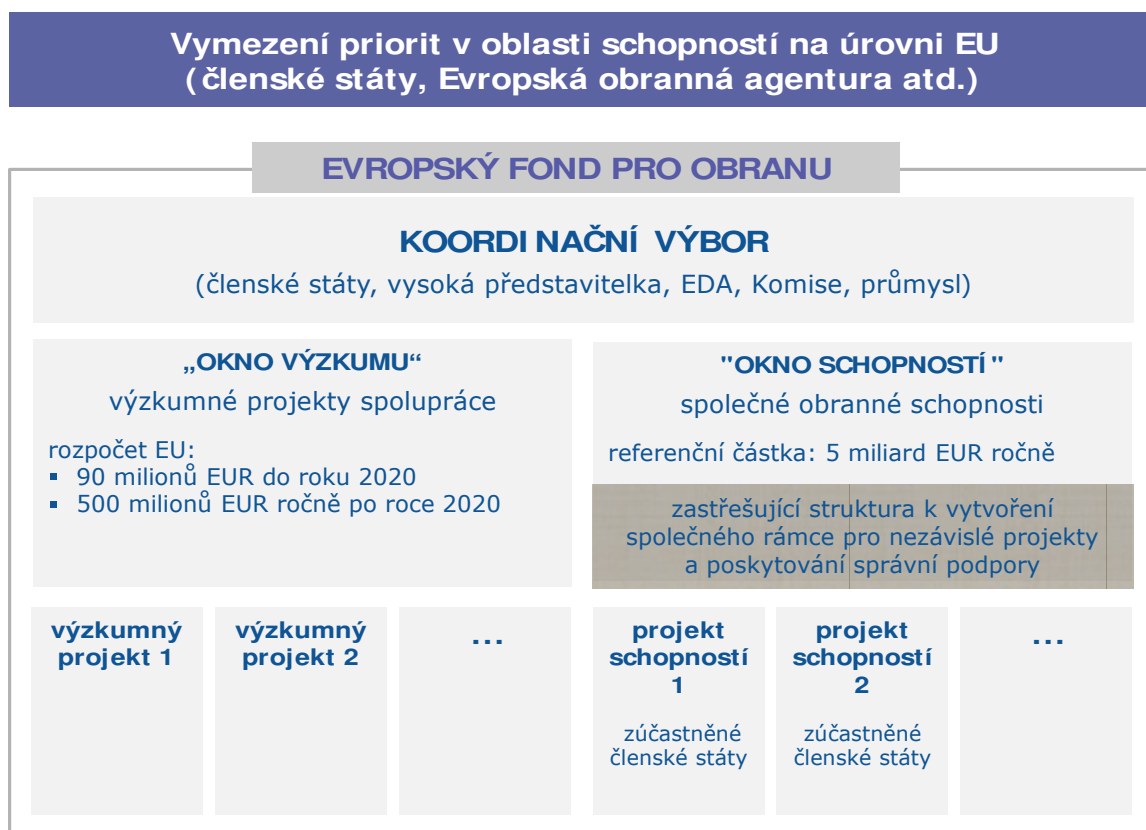
Česko se aktivně zapojilo do budování bojových skupin na úrovni Evropské unie. Již v roce 2009 měla pohotovost česko-slovenská bojová skupina pod českým velením, poté v roce 2012 Česko přispívalo do německo-česko-rakouské skupiny pod velením Německa a v roce 2016 následovala visegrádská bojová skupina pod velením Polska a další reinkarnace německo-česko-rakouské spolupráce. Podobně jako Nizozemsko také podepsalo bilaterální dohodu

s Německem, podle níž je českou 4. brigádu rychlého nasazení možné přidružit pod velení německé 10. obrněné divize. Realizaci dohody nicméně může do budoucna bránit silný protiněmecký sentiment, který se po zveřejnění podpisu ve veřejné debatě opět objevil.

Česko je ale také státem, který na obranu vydává v poměru k HDP jednu z nejnižších částek ze států NATO a zároveň z tohoto omezeného rozpočtu utrací jen necelých 8 procent za vybavení. I přes nedávný politický závazek všech relevantních politických stran zvýšit výdaje na obranu se český rozpočet po letech značného poklesu pohybuje kolem 1 % HDP (viz Obrázek 3). Řada skandálů, která nákupy vojenského vybavení v posledních letech provázela, navíc zvyšování výdajů na obranu z pohledu veřejnosti komplikuje, ačkoli je známo, že do obměny a modernizace vybavení bude v příštích letech zapotřebí investovat desítky miliard korun. Ačkoli Česko bylo zapojeno do některých programů EDA, v žádném případě netvoří EDA důležitý nebo dokonce primární kanál pro vyzbrojování české armády.

Současná debata o SBOP a implementace globální strategie

Obrana a bezpečnost je první oblastí, pro niž Rada v listopadu a následně Evropská rada v prosinci 2016 schválila implementační plán (Rada Evropské unie 2016). Současně Evropská komise na konci listopadu vydala Evropský obranný akční plán (Evropská komise 2016). Vše je navíc zarámováno posílenou spoluprací mezi EU a NATO, která byla zahájena společnou deklarací předsedy Evropské rady, předsedy Evropské komise a generálního tajemníka Aliance v červenci 2016.



Obrázek 4. Zdroj: Evropská komise 2016: 7

Implementace se, bez pochyby i v reakci na zvolení Donalda Trumpa prezidentem USA, točí především kolem vyzbrojování a výdajů na obranu. Oba plány v tomto kontextu přinášejí řadu nových iniciativ, především možnost koordinovaného každoročního přezkumu v oblasti obrany (CARD), v jehož rámci by členské státy pravidelně diskutovaly investice do obrany a do obranného výzkumu na úrovni EU. Rada také zahájila diskusi o spuštění stálé strukturované spolupráce. V ní zapojené státy by mohly výsledky CARD nějakým způsobem transformovat do konkrétních iniciativ a společných investic. Přelomový je plán Komise na zřízení Evropského obranného fondu, z něhož by se měl financovat obranný výzkum (90 milionů euro do roku 2020 a až půl miliardy ročně v dalším rozpočtovém období) a který by měl sdružovat národní zdroje pro vývoj společných schopností (až do výše 5 miliard euro ročně). Aby se zvýšila motivace členských států k zapojení do fondu, neměly by se výdaje v jeho rámci započítávat do limitů Paktu stability a růstu. Předpokládá se i zapojení Evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF), Evropského fondu pro strategické investice (EFSI), Evropské investiční banky (EIB) nebo Programu pro konkurenceschopnost podniků s důrazem na malé a střední podniky (COSME).

Na institucionální úrovni Rada zřídila po letech marných debat stálý útvar pro plánování a vedení vojenských operací (MPCC) jako protějšek již dlouho existujícího útvaru pro civilní plánování a vedení (CPCC). Ředitel MPCC převezme velení nad vojenskými operacemi SBOP bez výkonných pravomocí, tj. výevikovými misemi. Rada také zahájila debatu o reformě konceptu bojových skupin, aby usnadnila jejich nasazení, která se kromě jiného dotýká také principů jejich financování.

Použitá zdroje

- Briani, V. (2013) *The Costs of Non-Europe in the Defence Field, CSF and IAI Working Paper* (April 2013).
- Bunde, T. et al. (2017) *Munich Security Report 2017. Post-Truth, Post-West, Post-Order?*. Munich: Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz.
- European Political Strategy Centre (2015) *In Defence of Europe: Defence Integration as a Response to Europe's Strategic Moment. EPSC Strategic Notes* no. 4/2015.
- Evropská komise (2016) *Evropský obranný akční plán (COM(2016) 950 final)*. Brusel, 30. listopadu 2016.
- Menon, A. (2015) *Debate on EU Army: Why Jean-Claude Juncker's Proposal Is Empty Talk. EUtopia Magazine*, 12 June.
- Michelot, M. a Šuplata, M. (2016) *Defence and Industrial Policy in Slovakia and the Czech Republic: Drivers, Stakeholders, Influence. ARES Policy Paper* no. 12.
- NATO (2017) *The Secretary General's Annual Report*. Brussels: NATO.
- Rada Evropské unie (2016) *Implementation Plan on Security and Defence (14392/16)*. Brusel, 14. listopadu 2016.