

3/2008
Říjen

Civilní zvládání krizí EU a výzvy českého předsednictví Rady EU 2009

Radek Khol*
bezpečnostní analytik

Úvod

Od roku 2003 Evropská unie v rámci civilní dimenze Evropské bezpečnostní a obranné politiky (EBOP) rozvinula širokou škálu komplexních civilních operací ke zvládání krizí. Za posledních pět let se počet těchto operací pod hlavičkou EU počítá již téměř na dvě desítky v klíčových krizových regionech světa. Důležitý je však nejenom jejich rostoucí počet, ale též náročnější profil úkolů, jež mají tyto civilní mise plnit. Pro Českou republiku bude tato oblast bezpečnostní politiky spojená s celou řadou nelehkých úkolů během českého předsednictví Rady EU v první polovině roku 2009. Zároveň může česká diplomacie z předsednického křesla pomoci v utváření agendy jedné z nejdynamičtějších oblastí zahraniční a bezpečnostní politiky EU a promítnout do této role svoji historickou zkušenost i dlouhodobé preference.

Strategický kontext

Historická dimenze

Evropská bezpečnostní a obranná politika (EBOP) si v roce 2008 připomněla dvě důležitá výročí – deset let své existence jakožto svébytné politiky EU a zároveň pět let operací pod hlavičkou EBOP. Z pohledu institucionální historie EU i ve srovnání s jinými aktéry mezinárodní bezpečnosti se jedná o nebývale rychlý rozvoj, který je vymezen více než dvacátkou civilních či vojenských operací pod vlajkou EU v klíčových krizových regionech – od Balkánu přes Blízký a Střední východ, Afriku, střední a jihovýchodní Asii až po Kavkaz. Evropská unie se za posledních pět let etablovala jako komplexní bezpečnostní aktér, který může přinést nezanedbatelné komparativní výhody politické důvěryhodnosti, nezávislosti a širokého spektra nástrojů ke zvládání krizí a prevenci konfliktů. Především v provázanosti politických, ekonomických a finančních nástrojů s tradičními bezpečnostními elementy se jedná o zásadní výhodu, kterou v podobné míře stěží disponuje jiná multilaterální organizace západního světa.

V dosavadní historii operací EBOP poměrem 3:1 jasně převažují civilní mise EBOP různého typu, jak ukazuje následující stručný přehled:

* Analýza vyjadřuje osobní názory autora a nevyjadřuje nutně stanoviska Friedrich-Ebert-Stiftung.

- policejní poradní mise - EUPM v Bosně a Hercegovině (ta je zároveň nejdéle probíhající operací EBOP od 1.1.2003 doposud), EUPOL Proxima a EUPAT v Makedonii (prosinec 2003-červen 2006), EUPOL Kinshasa a EUPOL RD Congo v Demokratické republice Kongo (duben 2005-doposud), EUPOL COPPS v Palestině (leden 2006-doposud), EUPOL Afghanistan v Afghánistánu (červen 2007-doposud)
- poradní mise na podporu reformy bezpečnostního sektoru – EUSEC RD Congo v Demokratické republice Kongo (červen 2005-doposud), EU SSR Guinea-Bissau (únor 2008-doposud)
- poradní či výcviková mise v oblasti justice – EUJUST Themis v Gruzii (červenec 2004-červenec 2005), EUJUST LEX v Iráku (červenec 2005-doposud)
- monitorovací mise – AMM v Aceh (září 2005-prosinec 2006), EUMM Georgia v Gruzii (rozmístění plánováno k 1.10.2008)
- pohraniční týmy, či poradní mise v oblasti kontroly hranic – EUBAM Rafah (listopad 2005-doposud, operační aktivita přerušena po ovládnutí pásma Gazy hnutím Hamás); zvláštní právní postavení mají operační aktivity mise EUBAM Moldova/Ukraine a pohraničních týmů v rámci úřadů zvláštního představitele EU (EUSR) pro Moldávii a pro jižní Kavkaz
- komplexní mise EU na podporu budování právního státu – EULEX Kosovo (únor 2008-doposud)

Komparativní výhody EU

Provázanost různých nástrojů EU ke zvládání krizí

Evropská unie v oblasti zvládání krizí může využít řady komparativních výhod. Tou nejsilnější je možnost provázat v rámci širší strategie nástroje a instituce, kterými EU disponuje v oblasti prvního a druhého pilíře – tedy převážně politických a ekonomických nástrojů Společenství a bezpečnostních nástrojů SZBP. Podobně by EU měla být schopna využívat v rámci mezivládních struktur SZBP civilních a vojenských nástrojů ke zvládání krizí, a to jak ve fázi plánování operací EBOP, tak v případě jejich provádění v konkrétním teritoriu či regionu. V určitých regionech je pak možné přidat ještě obzvláště silný a účinný nástroj prevence konfliktů, jímž je atraktivita možného asociálního procesu vedoucí případně až ke členství v EU. Tento doposud neúčinnější nástroj EU je ovšem využitelný pouze v regionech jako je západní Balkán, východní Evropa, apod. Tam, kde existuje perspektiva členství v EU, funguje mnohem lépe také gravitační síla norem a institucí EU, byť tento proces může být relativně dlouhý a sám o sobě není samospásný.

Unikátnost civilních plánovacích struktur

Evropská unie se postupně musí vyrovnávat i s další zvláštností civilní dimenze EBOP. Ve vojenské oblasti jsou tradiční mnohonárodní mírové operace či robustnější vojenské operace k prosazení míru plánovány a následně budovány z již existujících národních struktur. V členských státech EU tak existují předem zformované vojenské jednotky na národní úrovni, které disponují společnou výstrojí a výzbrojí, mají společný výcvik a organické prostředky velení a řízení. V civilní oblasti je ovšem situace zásadně odlišná. Civilní mise ke zvládání krizí tvoří především individuální experti (policisté, soudci a vyšetřovatelé, pohraničníci a celníci, civilní administrátoři, apod.) či pouze výjimečně malé jednotky (gendarmerie, apod.). Z charakteru procesu vysílání jednotlivých expertů z členskými zeměmi EU do konkrétní operace plynou i specifické problémy. Neexistuje zde na rozdíl od vojenské oblasti předchozí společný výcvik ani jednotné vybavení. Plánování civilních misí ke zvládání krizí se také prozatím spoléhá na ad-hoc plánovací mechanismy a instituce, ne-

boť žádný členský stát EU nedisponuje civilními mnohonárodními plánovacími strukturami na národní úrovni. EU tak postupně musela vyplnit toto vakuum unikátními strukturami pro plánování a provádění civilních misí ke zvládání krizí, které v současnosti s omezenou výjimkou OSN nefungují ani jinde na mezinárodní úrovni. Skupina plánovacích expertů a stále mnohonárodní struktury k plánování a provádění civilních misí ke zvládání krizí jsou tudíž unikátní nástroje EU v této oblasti.

Náročné nové operace

Po pěti letech operačního nasazení civilních misí ke zvládání krizí se EU postupně angažuje v náročnějších typech nových misí, v riskantnějším prostředí a v komplikovanějších politických procesech. Tento charakter nových civilních misí EBOP se odráží nejenom v úkolech Generálního sekretariátu Rady EU, ale také v posílené zodpovědnosti členských států EU, bez jejichž aktivní podpory a vysílání kvalitního personálu není provádění civilních misí EBOP možné. Role předsednické země Rady EU je pochopitelně v dané situaci o to delikátnější.

Kosovo – EULEX Kosovo

Mise EU na podporu právního státu v Kosovu (EULEX Kosovo) byla oficiálně zahájena 16. února 2008 v předvečer jednostranného vyhlášení nezávislosti Kosova, v situaci nelehkého hledání jednotného postoje uvnitř EU. EULEX Kosovo by se po postupném naplnění svých početních stavů měla stát doposud největší civilní misí EU ke zvládání krizí (okolo 2200 příslušníků mezinárodního a 1000 místního personálu). Také v několika dalších ohledech patří misi EULEX Kosovo nezanebatelná prvenství. EULEX Kosovo bude první civilní misí EBOP s částečně exekutivním mandátem, který bude pokrývat především klíčové oblasti boje s organizovaným zločinem, vyšetřováním válečných zločinů či finanční kriminality. Zároveň ovšem bude EULEX Kosovo ve většině oblastí fungovat na bázi poradních a monitorovacích funkcí, přičemž zodpovědnost bude ležet na místních kosovských institucích. Dalším unikátním faktorem je existence malého plánovacího týmu EUPT, který byl v Kosovu rozmístěn již od dubna 2006 a angažoval se v dlouhodobém plánování mise EULEX Kosovo. V žádné jiné předcházející civilní misí EBOP neexistoval podobný nástroj rozmístěný přímo v operačním teritoriu, který by v nelehké situaci dokázal pomoci nejenom s plánováním této velké civilní mise EBOP, ale také s budováním vztahů s dalšími mezinárodními partnery (především s misí OSN v Kosovu UNMIK) a nevládními organizacemi.

Delikátní situace pokračujících rozporů v RB OSN zpomalila průběh rozmísťování mise EULEX Kosovo a předávání úkolů, personálu, infrastruktury a vybavení od mise UNMIK. Podle upraveného harmonogramu tak bude celý proces transferu z Uniku na EULEX Kosovo zřejmě završen až ke konci r.2008 a mise se naplno rozběhne až během českého předsednictví Rady EU. Mezi nejkomplikovanější úkoly bude nepochybně patřit vymezení způsobu fungování mise EULEX Kosovo na severu Kosova, v místech obývaných srbskou menšinou. Role zvláštního představitele EU (EUSR) pro Kosovo je zásadní v oblasti celkového politického procesu a zajišťování koherence s dalšími nástroji EU v Kosovu. Citlivá situace bude pokračovat v hledání vztahu a konkrétních modelů spolupráce s novou srbskou vládou sestavenou na základě proevropského programu, ale zároveň odmítající uznání nezávislosti Kosova. Tento bod je ostatně reflektován i uvnitř samotné EU, kde řada členských států také neuznala nezávislost Kosova.

Afghánistán – EUPOL Afghanistan

V červnu 2007 byla zahájena civilní mise EUPOL Afghanistan v doposud nejriskantnějším prostředí. Bezpečnostní situace v Afghánistánu se od léta 2007 rozhodně nezlepšila, naopak v posledních letech výrazně přibývalo sebevražedných bombových útoků. Závazek rychle zahájit policejní poradní a výcvikovou misi v Afghánistánu jako příspěvek k úsilí mezinárodního společenství na podporu reformy afghánského bezpečnostního sektoru byl přijat pod silným politickým tlakem. Role německého předsednictví Rady EU v první polovině roku 2007 byla klíčová pro načasování politického

rozhodnutí EU. Bohužel se tento politický tlak podepsal na zásadních problémech s rozjezdem mise EUPOL Afghanistan, která měla převzít stávající bilaterální výcvikové policejní programy několika členských států EU, ovšem k plnému rozmístění více jak 200 členů mezinárodního personálu potřebovala mnohem víc. Zásadní problémy se objevily v oblasti logistického a bezpečnostního zajištění mise, která se měla rozmístit nejenom v Kábulu, ale také na úrovni jednotlivých provincií. Zpoždění rozmístění personálu mise bylo dáno i zdoluhavými tendry na pořízení bezpečnostního vybavení a nedostatkem kvalitních expertů poskytnutých členskými státy EU.

V roce 2008 se podařilo pokročit v rozmisťování členů mise EUPOL Afghanistan z úrovně ústřední správy a centrálních afghánských ministerstev i mimo Kábul na úroveň jednotlivých provincií (s cílem pokrýt 13 afghánských provincií). Policejní experti jsou z důvodů zajištění jejich bezpečnosti a lepší provázanosti s aktivitami mezinárodního společenství rozmístěni v rámci provinčních rekonstrukčních týmů (Provincial Reconstruction Team, PRT) operace ISAF. Bohužel komplikace v obecném vztahu EU-NATO neumožnila podepsání jedné strategické dohody, která by pokrývala spolupráci obou organizací v Afghánistánu. Namísto toho bylo potřeba uzavřít technické dohody s jednotlivými provinčními rekonstrukčními týmy. Mise EUPOL Afghanistan se ve spolupráci s partnery v rámci mezinárodního společenství snaží podpořit reformu afghánského ministerstva vnitra a vybudování afghánské národní policie. V úzké provázanosti s činností delegace Evropské komise pak experti civilní mise EBOP usilují o konsolidaci fungování celého systému trestního soudnictví. Tyto ambiciózní úkoly se promítly do závazku členských států EU navýšit personální stav mise EUPOL Afghanistan na zhruba dvojnásobek.

Gruzie – EUMM Georgia

Během srpna a září 2008 se EU ocitla v souvislosti s gruzínsko-ruským konfliktem tváří v tvář dalšímu náročnému úkolu. Po dosažení příměří a dohodě o 6-bodovém mírovém plánu, který dojednalo jménem EU francouzské předsednictví se EU zavázala k rychlému vyslání civilní pozorovatelské mise EUMM Georgia. V dané situaci se jednalo o závazek k nejrychlejšímu rozmístění civilní mise EBOP střední velikosti (nejméně 200 civilních pozorovatelů v terénu k 1.10.2008) v historii EU. EU se musela vypořádat s nejasnou situací po ukončení vojenských operací sil Ruské federace, které ovšem zůstávaly rozmístěny na území Gruzie a vytvořily nárazníkové zóny v nejbližším okolí jižní Oseti a Abcházie. Plánování civilní pozorovatelské mise EBOP tak muselo vzít v úvahu přítomnost ozbrojených sil (jak regulérních ruských jednotek, tak polovojenských jihoosetinských milic) včetně těžké vojenské techniky za atmosféry nejasných politických i operačních mantinelů aktivit budoucí mise EUMM Georgia. Během plánování této civilní pozorovatelské mise se průběžně měnily parametry týkající se její velikosti, časového harmonogramu i šíře úkolů.

Klíčovou roli při vyjednávání s Moskvou mělo francouzské předsednictví a v klíčových okamžicích sám francouzský prezident Nicolas Sarkozy. To opět podtrhuje roli, kterou v podobných okamžicích může sehrát předsednická země, a tedy v následujícím půlroce i Česká republika. Rozmístění a zahájení operační činnosti by mělo být doprovázeno průběžným vyhodnocením mise a možnou revizí jejího funkčního zaměření a organizační struktury po šesti měsících fungování. Tento úkol připadne plně na období českého předsednictví Rady EU. Mise EUMM Georgia bude první misí EBOP v přímém kontaktu s jednotkami Ruské federace. S ohledem na pokračující vyhrocenost vztahů v regionu není zcela nereálná ani další eskalace a střet zájmů Evropské unie a Ruské federace. Oproti předcházející zkušenosti rychlého rozmístění pozorovatelské mise AMM v Acehu postrádá v tomto případě EU jasné vnímání svojí nestrannosti všemi stranami konfliktu. Její zprostředkovatelská a monitorovací role budou tedy vyžadovat velmi citlivý přístup. Protože EU musela reagovat na vypuknutí akutního vojenského konfliktu mezi Gruzii a Ruskem, nemohla se jako v případě Acehu spoléhat na včasnější zapojení do celého procesu vyjednávání příměří. Také možnost přípravy konkrétní reakce nástrojů prvního a druhého pilíře EU byla s ohledem na neočekávanost situace mnohem omezenější nežli v případě mise AMM v Acehu.

Plánovací struktury (CPCC, DGE IX, CivMil Cell)

Rostoucí počet, náročnost a velikost civilních misí EU ke zvládání krizí se musely také odrazit ve strukturách pro velení a řízení (command and control, C2). Základním požadavkem bylo získat profesionální plánovací struktury, které by dokázaly posílit integrovanou povahu aktivit EU v této oblasti a zároveň napomoci k provádění a řízení civilních misí EBOP systematickým způsobem. Výsledkem složitých jednání uvnitř Rady EU bylo vytvoření Útvaru schopnosti civilního plánování a provádění (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC) v srpnu 2007. Tímto způsobem byla ustavena jednotná velitelská struktura pro všechny civilní mise EBOP, jimž měl velet ředitel CPCC jakožto Velitel civilních operací (Civilian Operations Commander). Nové struktury velení a řízení tak nahradily předchozí ad-hoc struktury, které často zahrnovaly Zvláštní představitele EU (EU Special Representatives, EUSR) v jakési paralelní velitelské struktuře.

Prvním stálým ředitelem CPCC byl 1.5.2008 jmenován nizozemský diplomat Kees Klompenhouwer. CPCC disponuje zhruba 60 zaměstnanci, a to jak úředníky Generálního sekretariátu Rady, tak sekundovanými národními experty. Personální obsazení CPCC umožňuje kombinovat široké zkušenosti jeho pracovníků z oblasti plánování operací EBOP i z tematických prioritních oblastí - policie, justice (či široce definovaného právního státu), podpory a administrace misí, apod. CPCC úzce spolupracuje s Ředitelstvím pro civilní zvládání krizí (Directorate for Civilian Crisis Management, DGE IX) na politicko-strategické úrovni a s Civilně-vojenskou buňkou (Civil-Military Cell) v oblasti civilně-vojenské spolupráce (především v oblasti specializované podpory týkající se komunikačního, logistického či zdravotního zajištění plánování civilních misí EBOP). Po vytvoření nových struktur CPCC tak EU disponuje unikátními strukturami stálého civilního operačního velitelství schopného plánovat a řídit mnohonárodní civilní mise ke zvládání krizí. Srovnatelnými civilními strukturami nedisponuje žádný jednotlivý členský stát EU a s určitou výjimkou OSN ani jiná mezinárodní organizace.

Budování civilních schopností EU (CHG 2008 a nový CHG 2010)

Civilní základní cíl 2008 (Civilian Headline Goal, CHG 2008) byl schválen v prosinci 2004 Evropskou radou v návaznosti na přijetí Evropské bezpečnostní strategie, která definovala celou řadu ambicí EU v oblasti zvládání krizí. Proces CHG 2008 se měl zaměřit na plánování a rozvoj civilních schopností nezbytných k naplnění těchto bezpečnostních cílů EU. CHG 2008 vycházel z čtyřech prioritních oblastí civilního zvládání krizí EU schválených Evropskou radou ve Feiře již v červnu 2000 - policie, právního státu, civilní správy a civilní ochrany. K nim byly později doplněny ještě dvě doplňkové prioritní oblasti - monitorování a podpora úřadů zvláštních představitelů EU.

Proces CHG 2008 byl prvním procesem plánování civilních schopností v rámci EBOP a přinesl několik základních výsledků - soubor ilustrativních scénářů pro civilní mise EBOP, podrobný referenční seznam civilních schopností nezbytných pro provádění misí EBOP, rozvoj nových koncepcí a kapacit rychlého nasazení. V neposlední řadě se proces CHG 2008 zaměřil i na praktická doporučení týkající se přípravy a nábory personálu pro civilní mise EBOP, probíhající v interakci mezi členskými státy a EU. Nezanedbatelným výsledkem procesu CHG 2008 bylo i zvýšení informovanosti o civilních aspektech EBOP v členských státech, mezi potenciálními přispěvateli do civilních misí EBOP i v rámci mezinárodních organizací, s nimiž v této oblasti EU úzce spolupracuje.

Ministerská konference o zlepšení civilních schopností 19.11.2007 v Bruselu schválila závěrečnou zprávu CHG 2008 a zároveň přijala nový Civilní základní cíl 2010. Nový CHG 2010 by se měl zaměřit na určité slabiny identifikované v rámci procesu CHG 2008:

- zlepšení kvality schopností a kapacit EU v oblasti civilního zvládání krizí pro všechny prioritní oblasti civilní EBOP
- zlepšení dostupnosti expertů a dalších kapacit pro rychlé rozmístění

- vývoje nových nástrojů pro řízení civilních schopností či lepší výměnu informací
- posílení součinnosti mezi civilními a vojenskými nástroji EBOP, jakož i nástroji Evropských společenství a třetího pilíře EU (např. Europol a Eurojust) s cílem dosažení soudržné reakce EU v celém spektru úkolů v oblasti zvládání krizí
- ustavení rozsáhlého a systematického procesu využívání získaných zkušeností (lessons learned/best practices)

Novým prvkem CHG 2010 je ustavení celkového plánovacího procesu v oblasti civilních schopností EBOP. Ten by měl obsahovat pravidelné fáze a přiblížit se svým charakterem procesu plánování vojenských schopností, který již existuje delší dobu v rámci NATO/EU. Pro většinu členských států EU bude ovšem uvedení tohoto plánovacího procesu do praxe znamenat nutnost politického závazku na úrovni vlády jako celku a z něho plynoucí zadání úkolů jednotlivým ministrům.

Odborná příprava expertů/personálu pro civilní mise EBOP

Kvalita personálu civilních misí EBOP přímo ovlivňuje efektivnost plnění jejich úkolů, protože jednotliví experti jsou hlavním zdrojem či nástrojem těchto misí. Bez kvalitní a pokud možno včasné odborné přípravy je obtížné dosáhnout rychlého rozjezdu fungování konkrétní civilní mise EBOP. Oblast odborné přípravy expertů vysílaných do civilních misí EU je bohužel výrazně ovlivněna rozdělením pravomocí a aktivit mezi členskými státy EU na straně jedné a institucemi EU, resp. samotnými misemi EBOP na straně druhé.

Odborná příprava expertů vysílaných do civilních misí EBOP je v současnosti primárně národní zodpovědností. Role a možnosti institucí EU jsou pouze doplňkové, vázané především na odbornou přípravu klíčového personálu konkrétní civilní mise EBOP v Bruselu v období těsně před jejím rozmístěním. Vzhledem k tomuto rozdělení rolí je důležitá výrazná různorodost národních systémů odborné přípravy v rámci jednotlivých členských zemí EU. Situace civilních institucí odborné přípravy expertů pro mezinárodní operace ke zvládání krizí je v řadě ohledů specifická. Většina z nich je v porovnání s vojenskými akademiemi nejenom slabší institucionálně, ale také v oblasti lidských či finančních zdrojů. Zatímco vojenská akademie a systém výcviku vojenského personálu najdeme prakticky v každé členské zemi EU, v případě civilních institucí je tomu právě naopak. Některé členské země mají k dispozici policejní akademie, které nabízejí základní kurzy pro přípravu policistů vysílaných do mezinárodních misí, ale v případě dalších kategorií expertů je situace mnohem horší. Pouze několik členských států EU má k dispozici civilní instituce zajišťující komplexní přípravu civilních expertů vysílaných do mezinárodních operací ke zvládání krizí. V případě odborné přípravy pro civilní mise EBOP je navíc zapotřebí získat znalosti ohledně fungování institucí EU, struktur a procedur SZBP/EBOP, finančních pravidel EU pro nákup služeb a materiálu, civilně-vojenských vztahů, apod.

V této situaci je nezbytná spolupráce mezi členskými státy a jednotlivými institucemi odborné přípravy v podobě konkrétních bilaterálních či multilaterálních projektů. Také podpora, kterou již několik let poskytuje Evropská komise v této oblasti, byla klíčová pro zapojení co největšího množství členských států. Mezi členské země EU, které pokročily nejdále ve vytváření komplexního systému výběru a odborné přípravy civilního personálu pro mezinárodní operace ke zvládání krizí patří např. Finsko, Německo či Švédsko. Není náhodou, že právě tyto státy projevily nejvíce iniciativy ohledně potřeby odborné přípravy personálu pro misi EULEX Kosovo a zároveň nabídly svoje kapacity k využití ostatním členským státům EU.

Civilní mise EBOP v Kosovu by v mnoha ohledech mohla působit jako katalyzátor spolupráce v oblasti odborné přípravy personálu vzhledem k celkové plánované velikosti mise EULEX Kosovo a s tím souvisejícím značným požadavkům na počty odborníků, které budou muset členské státy EU do mise postupně vyslat. Tato zvýšená potřeba rozmístění civilních expertů bude pochopitelně stálým jevem při pravidelné rotaci personálu v dalších letech. Mise EULEX Kosovo ovšem zároveň přišla s řadou inovací. Plán odborné přípravy personálu byl poprvé podrobně rozpracován a stal se

součástí plánovacích dokumentů mise. Přímo v organizační struktuře mise byla vytvořena jednotka odborné přípravy a osvědčených postupů (Training and Best Practices Unit), jejíž první výkonný pracovník byl již součástí Plánovacího týmu EUPT Kosovo. Plán odborné přípravy byl také vypracován na základě zhodnocení potřeb v této oblasti. Součástí tohoto plánu se stal nejenom podrobný seznam jednotlivých aktivit odborné přípravy, ale také rozsáhlý program spolupráce národních institucí v této oblasti. Bohužel plnění tohoto plánu závisí na možnostech a často i dobré vůli jednotlivých členských států.

Systematické řešení s výraznou rolí a podporou institucí EU bylo naopak možné dosáhnout v případě odborné přípravy sta expertů Civilních zásahových skupin (Civilian Response Teams, CRT). Tito experti byli v letech 2006-2008 vyškoleni konsorciem civilních institucí odborné přípravy za podpory a spolufinancování ze strany Evropské komise. Tento výcvik byl zároveň prováděn v úzké součinnosti s příslušnými strukturami GS Rady EU, které jsou zodpovědné za celkovou přípravu a nasazení expertů CRT v případě konkrétní potřeby v rámci SZBP/EBOP.

Civilní zvládání krizí a situace v ČR

Vytváření podmínek pro účast civilních expertů v misích EBOP odpovídá většinou důležitosti, jakou daná členská země EU přikládá SZBP EU. Výrazný profil v rámci SZBP a EBOP může členský stát získat několika způsoby – obsazením klíčové politické a diplomatické funkce EU (např. Vysokého představitele pro SZBP). V případě členských států menší a střední velikosti je ovšem mnohem realističtější obsazení funkcí Zvláštních představitelů EU (EUSR). ČR doposud nemělo žádného EUSR, což vyznívá nepříznivě v porovnání se Slovenskem (Lubomír Lajčák je EUSR pro Bosnu a Hercegovinu) či Maďarskem (Kalman Miszei je EUSR pro Moldavsko). Další možností je poté vysoká míra participace v misích EBOP, ať už počtem expertů či zastoupením ve vedoucích funkcích daných misí EBOP. ČR byla v posledních pěti letech bohužel spíše podprůměrně zastoupena v obou kategoriích. Stabilně ČR přispívala experty do civilních misí EBOP na Balkáně (EUPM v Bosně a Hercegovině, Proxima v Makedonii), ve východní Evropě (EUBAM) a v Iráku (Eujust LEX). Celkově ovšem počet expertů v civilních misích EBOP nepřekročil dvacet osob. Tento počet vyznívá negativně např. v porovnání s příspěvkem srovnatelných států EU (Belgie či Maďarsko). Žádné zastoupení neměla doposud ČR ani v kategorii vedoucího mise EBOP nebo jeho zástupce (Head of Mission, Deputy Head of Mission). I menší členské země EU přitom mohou dosáhnout nezanedbatelného zastoupení v těchto kategoriích, jak dokládá čerstvé jmenování dánského vedoucího mise EUPOL Afghanistan, či fungování maďarského vedoucího mise EUBAM Moldova-Ukraine již od listopadu 2005.

Zásadní je přitom nejenom vytvoření základních legislativních podmínek pro vysílání civilních expertů, čehož ČR dosáhla během roku 2006, ale také následné kroky uvádějící tento systém do praxe. Finanční prostředky vyčleněné ve státním rozpočtu ČR (80 mil Kč v r.2007, 120 mil. Kč ročně v letech 2008-2009) by měly být dostatečné na vyslání až 150 civilních expertů. Vysílání expertů do civilních misí EBOP je pro členský stát EU usnadněno i principem spolufinancování z rozpočtu SZBP, na rozdíl od vojenských operací NATO či EU, které jsou plně financovány participujícími státy na základě principu „costs lie where they fall“. Kvalitativně novým krokem je přijetí komplexní strategie zaměřená na vytvoření systému výběru, přípravy a vysílání civilních expertů do mezinárodních misí (taková strategie byla nedávno přijata např. ve Finsku). V ČR převládá doposud resortní přístup, což se odráží i v hlavní kategorii expertů, které ČR vysílá do civilních misí EBOP - především se jedná o policisty, případně celníky. Slabinou českého systému je vysílání soudců, vězeňského personálu, odborníků na civilní správu (především těch působících mimo státní správu), apod. Otázkou zůstává existence motivačních faktorů pro zaměstnance státní správy k vyslání do civilních mezinárodních misí, následné využití získaných zkušeností, apod.

Českou situaci komplikuje také neexistence jednotného systému odborné přípravy pokrývající všechny kategorie civilních expertů. ČR se bohužel doposud institucionálně nezapojila do projektu financovaného Evropskou komisí (EC Project on Training for Civilian Crisis Management), byť byla

schopná v minulých letech využít několika nabídnutých míst v kurzech organizovaných v rámci tohoto projektu. Situace v ČR je ovšem výrazně horší v porovnání s institucemi typu Crisis Management Centre Finland, Folke Bernadotte Academy (Švédsko) nebo Zentrum für Internationale Friedenseinsätze ZIF (Německo), které kombinují funkce výběru, odborné přípravy a vysílání civilních expertů do mezinárodních misí ke zvládání krizí, jakož i a následné hodnocení získaných zkušeností.

Mezi dlouhodobé priority české zahraniční politiky v rámci SZBP patří oblast lidských práv. Tato problematika je také stále silněji reflektována při plánování a provádění civilních misí i vojenských operací EBOP. EU má k dispozici celou škálu nástrojů pro systematické zohlednění (mainstreaming) lidských práv a genderových otázek v rámci aktivit EBOP. Zviditelnění těchto otázek a širší informovanost orgánů české státní správy, jakož i nevládních organizací a dalších klíčových cílových skupin však této prioritě prozatím příliš neodpovídá.

Hlavní úkoly pro české předsednictví Rady EU 2009 - doporučení

- ČR by jako předsednická země měla podpořit pokračování systematického rozvoje civilních schopností v rámci procesu Civilního základního cíle 2010. Důležitým úkolem bude v této oblasti praktická implementace závěrů Ministerské konference o zlepšení civilních schopností z listopadu 2008.
- Zásadní posun by za pomoci českého předsednictví mohl nastat v prosazení národních strategií na přípravu, výběr a vysílání expertů do civilních misí EU. Tento nástroj by umožnil učinit závazky na úrovni vlády jako celku a překonal tak přetrvávající resortní přístup. Národní strategie by se měly věnovat klíčovým otázkám týkajícím se kvality i celkového počtu expertů pro civilní mise EBOP.
- České předsednictví se musí připravit na náročné úkoly spojené se zvládnutím plnohodnotného rozběhu mise EULEX Kosovo, zvýšení početního stavu mise EUPOL Afghanistan a prvním fungováním nejnovější mise EUMM Georgia, včetně jejího plánovaného prvního přezkoumání na jaře 2009.
- Příslušné orgány státní správy i akademický a nevládní sektor by měly využít českého předsednictví Rady EU také ke zlepšení informovanosti české veřejnosti o civilních misích EBOP a široké paletě nástrojů EU ke zvládání krizí. Vzhledem k dlouhodobé orientaci české zahraniční politiky by měla být zdůrazněna komplementarita civilní dimenze EBOP s nástroji Severoatlantické aliance a nezanedbatelné komparativní výhody EU v této oblasti.
- Česká republika by se měla inspirovat procesem analýzy získaných zkušeností z civilních misí EBOP a uplatnit ho také interně v rámci příslušných českých institucí.
- Česká republika by měla v souvislosti s předsednictvím Rady EU posílit implementaci systematického zohledňování lidských práv a genderových otázek v rámci EBOP, jakož i lepší informovanost vůči orgánům české státní správy a nevládních organizací.

Seznam použitých zkratek

AMM (Aceh Monitoring Mission) - Pozorovatelská mise EU v Acehu
CHG (Civilian Headline Goal) - Civilní základní cíl
CPCC (Civilian Planning and Conduct Capability) - Útvar schopnosti civilního plánování a provádění
CRT (Civilian Response Team) - Civilní zásahová skupina
DGE IX (Directorate Civilian Crisis Management) - Ředitelství pro civilní zvládání krizí
EBOP - Evropská bezpečnostní a obranná politika
EUBAM Rafah - Asistenční mise EU na hraničním přechodu Rafáh v pásmu Gazy
EUBAM Moldova/Ukraine - Mise EU pro pomoc na hranicích Moldávie a Ukrajiny
EUJUST LEX - Integrovaná mise EU na podporu právního státu v Iráku
EUJUST Themis - Mise EU na podporu právního státu v Gruzii
EULEX Kosovo - Mise EU na podporu právního státu v Kosovo
EUMM Georgia (EU Monitoring Mission in Georgia) - Pozorovatelská mise EU v Gruzii
EUPAT (EU Police Assistance Team Macedonia) - Podpůrný policejní tým EU v Makedonii
EUPM (EU Police Mission in Bosnia and Hercegovina) - Policejní mise EU v Bosně a Hercegovině
EUPOL Afghanistan - Policejní mise EU v Afghánistánu
EUPOL COPPS (EU Police Coordinating Office for Palestinian Police Support) - Policejní mise EU pro palestinská území
EUPOL Kinshasa - Policejní mise EU v Demokratické republice Kongo
EUPOL Proxima - Policejní mise EU v Makedonii
EUPOL RD Congo - Policejní mise EU v Demokratické republice Kongo
EUSEC RD Congo - Mise EU na podporu reformy bezpečnostního sektoru v Demokratické republice Kongo
EUSR (EU Special Representative) - Zvláštní představitel EU
EU SSR Guinea-Bissau - Mise EU na podporu reformy bezpečnostního sektoru v Guineji-Bissau
GS Rady EU - Generální sekretariát Rady EU
PRT (Provincial Reconstruction Team) - provinční rekonstrukční tým
SZBP - Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU
UNMIK (UN Interim Administration Mission in Kosovo) - Mise OSN v Kosovu