

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Monika Benešová

**Policejní mise Evropské unie jako součást
zvládnání krizí civilního charakteru.**

Diplomová práce

Praha 2009

Autor práce: **Monika Benešová**

Obor: **Bezpečnostní studia**

Vedoucí práce: **Mgr. Tomáš Weiss, M.A.**

Oponent práce:

Datum obhajoby: **2009**

Hodnocení:

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně a uvedla jsem všechny použité prameny a literaturu.

V Praze dne 12. 05. 2009

Monika Benešová

Poděkování

Děkuji Mgr. Tomáši Weissovi M.A., za odborné vedení práce, poskytování rad a materiálových podkladů k práci.

Mé vřelé poděkování za spolupráci patří také plk. Ing. Viktoru Čechovi, který v letech 2003-2005 působil na jednom z velitelství policejní mise v Bosně a Hercegovině a ochotně mi poskytl informace o operaci EUPM, podložené osobními zkušenostmi.

Dále pak děkuji pplk. JUDr. Martinu Bohmanovi za poskytnuté materiálové podklady k práci.

Anotace

Benešová, Monika. 2009. *Policejní mise Evropské unie jako součást zvládnání krizí civilního charakteru*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Diplomová práce.

Tato studie se zabývá analýzou fenoménu policejních misí EU jako neoddelitelnou součástí civilního krizového managementu v rámci Evropské bezpečnostní a obranné politiky. Je zde nastíněn vývoj a hodnocení civilních operačních kapacit EU. Těžištěm práce je analýza a srovnání vybraných realizovaných policejních misí z hlediska podmínek, které EU takovou měrou ovlivňovat nemůže a které přesto hluboce zasahují do průběhu provádění jednotlivých misí. Studie se také věnuje hodnocení konkrétních operací z hlediska úspěšnosti naplnění jejich mandátů. Naše výzkumná otázka se týká vnějších podmínek celkem pěti realizovaných policejních misí EU. Naší premisou je tvrzení, že socio-ekonomický kontext dané země hluboce ovlivňuje průběh zásahu EU a tedy má vliv na naplnění mandátu policejní mise. K výběru tématu nás vedly úvahy, na kolik je za úspěch či neúspěch jednotlivých misí zodpovědná samotná EU a nakolik vnější faktory ovlivňují cíle misí.

Klíčová slova: policejní mise, civilní krizový management, post-konfliktní rekonstrukce, reforma bezpečnostního sektoru

Annotation

Benešová, Monika. 2009. *European Union's Police Missions as Part of Civil Crisis Management*. Prague: Charles University in Prague. Faculty of Social Science. Institute of Political Studies. Thesis.

This essay deals with analysis of the phenomenon of EU's police missions as an integral part of civilian crisis management within European Security and Defense Policy. It outlined the development and evaluation of EU's operational civilian capabilities. The focus of the work is an analysis and comparison of selected police missions in terms of conditions that the EU can not influence to such an extent and that still deeply affect the course of implementation of the mission. The study also deals with the evaluation of concrete operations in terms of successful fulfillment of their mandates. Our research question relates to the external conditions of a total of five realized EU's police missions. Our presumption is the claim that socio-economic context of a country deeply influence the course of EU's action and therefore has an impact on the fulfillment of the mandate of police missions. Considerations to what extent is EU itself responsible for the success or failure of each mission and how external factors affect the mission objectives led us to the choice of topic.

Keywords: police mission, civilian crisis management, post-conflict reconstruction, security sector reform

OBSAH

Úvod	11
1 Teoretický rámec civilního krizového řízení EU	18
1.1 Exkurz do debaty o civilním krizovém řízení.....	18
1.2 Terminologická vymezení a definice.....	19
1.2.1 Civilní krizový management	19
1.2.2 Krizová situace	21
1.2.3 Reforma bezpečnostního sektoru.....	22
1.2.4 Policejní mise	24
1.3 Proces budování civilních schopností EU.....	26
1.3.1 Od Evropské politické spolupráce ke Společné zahraniční a bezpečnostní politice EU	28
1.3.2 Společná evropská bezpečnostní a obranná politika	30
1.4 Civilní zvládání krizí za hranicemi EU.....	40
1.4.1 Policie	40
1.4.2 Posílení právního státu.....	41
1.4.3 Posilování veřejné správy.....	42
1.4.4 Civilní ochrana	42
1.4.5 Institucionální zajištění civilních operací.....	44
1.4.6 Rozhodovací procedury	48
1.4.7 Financování civilních operací.....	49
1.4.8 Personální zajištění civilních operací	50
1.4.9 Civilní nebo vojenská intervence?.....	52
1.5 Policejní mise – základní typy	55
1.5.1 Substituční mise.....	55
1.5.2 Podpůrná mise	56
1.6 Plánování policejních operací	57
2 Policejní mise EU – analýza realizovaných misí.....	60
2.1 Určení hlavních proměnných.....	61
2.2 Policejní mise v Bosně a Hercegovině (EUPM).....	67
2.3 Policejní mise v Demokratické republice Kongo (EUPOL Kinshasa, EUPOL RD Congo).....	79
2.4 Policejní mise na palestinském území (EUPOL COPPS).....	91
2.5 Policejní mise EU v Afghánistánu (EUPOL Afghanistan).....	100
ZÁVĚR.....	113
Summary.....	118
PRAMENY A LITERATURA.....	119
Dokumenty	119
Literatura	123
Internetové zdroje.....	130
Ostatní zdroje.....	131

SEZNAM ZKRATEK

ANP	– Afghánská národní policie
AU	– Africká unie
BaH	– Bosna a Hercegovina
CEPOL	– Evropská policejní akademie
CFSP	– Společná zahraniční a bezpečnostní politika, Common Foreign and Security Policy
CIVCOM	– Výbor pro civilní aspekty řešení krizí, Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
CivMil cell	– Civilně-vojenská buňka, Civil-Military Cell
CMC	– Civilní krizové řízení, Civilian Crisis Management
CNP	– Konžská národní policie
CONOPS	– Operační koncept, Concept of Operations
CPCC	– Útvar schopnosti civilního plánování a provádění, Civilian Planning and Conduct Capability
DG E	– Ředitelství pro vnější vztahy, Directorate General for External Relations
DGE IX	– Ředitelství pro civilní zvládnání krizí, Directorate for Civilian Management
DPKO	– Department of Peacekeeping Operations – Odbor pro mírové operace
DRC	– Demokratická republika Kongo, The Democratic Republic of the Congo
ES	– Evropské společenství
ESDP	– Evropská bezpečnostní a obranná politika, European Security and Defence Policy
ESS	– Evropská bezpečnostní strategie, European Security Strategy
EU	– Evropská unie, European Union
EU SSR Guinea-Bissau	– Mise EU na podporu reformy bezpečnostního sektoru v Guineji-Bissau
EUBAM Rafah	– Asistenční mise EU na hraničním přechodu Rafáh v pásmu Gazy
EUFOR	– European Union Force

EUJUST Themis	– Mise EU na podporu právního státu v Gruzii
EULEX Kosovo	– Mise EU na podporu právního státu v Kosovu
EUPAT	– Podpůrný policejní tým EU v Makedonii, EU Police Assistance Team Macedonia
EUPM	– Policejní mise EU v Bosně a Hercegovině, EU Police Mission in BaH
EUPOL Afghanistan	– Policejní mise EU v Afghánistánu
EUPOL COPPS	– Policejní mise EU pro palestinská území, EU Police Coordinating Office for Palestinian Police Support
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	– Zvláštní představitel EU, EU Special Representative
FYROM	– Former Yugoslav Republic of Macedonia
GAERC	– Rada ministrů pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy
GS Rady EU	– Generální sekretariát Rady EU
HR/SG	– Vysoký představitel EU pro zahraniční a bezpečnostní politiku
CHG	– Civilní základní cíl, Civilian Headline Goal
ICG	– International Crisis Group
IPU	– integrovaná policejní jednotka
JSC	– Společné situační centrum, Joint Situation Centre
MCM	– Vojenské krizové řízení, Military Crisis Management
MMF	– Mezinárodní měnový fond
MONUC	– mise OSN v Demokratické republice Kongo
NATO	– Severoatlantická Aliance, North Atlantic Treaty Organization
NEEA	– Non-EU European Ally
NGO	– nevládní organizace
OBSE	– Organizace bezpečnosti a spolupráce v Evropě
OPLAN	– Operační plán
OSN	– Organizace spojených národů

PA	– Palestinská autonomní správa
PIC	– Rada pro implementaci míru v BaH, Peace Implementation Council
PPEWU	– Útvar pro politické plánování a včasné varování, Policy Planning and Early Warning Unit, zkráceně jen Policy Unit – PU
PRT	– Provinční rekonstrukční tým, Provincial Reconstruction Team
PSC	– Politický a bezpečnostní výbor, Political and Security Committee
RB OSN	– Rada Bezpečnosti OSN
REACT	– Rapid Expert Assistance Cooperation Teams
SFOR/IFOR	– Stabilizační/implementační jednotky NATO
SOFA	– Dohoda o postavení sil, Status of Forces Agreement
SOP	– Obecné provozní postupy, Standard Operating Procedures
SSR	– Reforma bezpečnostního sektoru, Security Sector Reform
UNDP	– Rozvojový plán OSN, United Nations Development Programme
UNHCR	– Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
ZEU	– Západoevropská unie

Úvod

Vymezení tématu a důvody k jeho zpracování

Současné bezpečnostní prostředí se vyznačuje stíráním rozdílů mezi vojenskými a nevojenskými hrozbami. Stále více se projevuje důležitost koordinace armádních a civilních subjektů, které se na mezinárodních misích podílejí. Tato spojitost úkolů se stále častěji projevuje v koncipování mírových misí jako civilně vojenských. Vedle klasických úkolů pro armádu jsou aktivity zaměřeny zejména na oblasti podpory právního státu, upevnění veřejné správy, reformu bezpečnostního sektoru a dalších civilních úkolů. K uspokojení poptávky po civilních nástrojích krizového managementu se svým dílem snaží přispět také Evropská unie (EU). EU v Evropské bezpečnostní strategii jasně deklaruje záměr být „globálním hráčem“ a „sdílet odpovědnost za celosvětovou bezpečnost a vytváření lepšího světa“ (ESS 2003: 4). Dokument dále uvádí, že žádná z nových hrozeb není čistě vojenského charakteru a tudíž nemůže být řešena jen vojenskými prostředky.

Od konce Studené války mezinárodní společenství většinou prostřednictvím OSN získalo mnoho zkušeností v oblasti humanitární intervence, post-konfliktní rekonstrukce a utváření státu. Limity čistě vojenské síly postrádající návazné plány na post-konfliktní rekonstrukci se projevily jasně v Afghánistánu a Iráku. Kombinace obou nástrojů, rovněž zmiňovaná v ESS, je téměř neomezená, pokrývající celou škálu politických nástrojů, které mají státy a mezinárodní společenství k dispozici. EU je v obzvláště silné pozici, aby mohla tento rozsah nástrojů uplatnit a projekt Evropské bezpečnostní a obranné politiky (ESDP) nabízí optimální způsoby, jak tyto nástroje získat, zkoordinovat a realizovat.

Jelikož bylo mnoho pozornosti nejen napříč odbornou literaturou soustředěno na vývoj vojenských kapacit EU oproti civilním, bylo by velkou chybou spatřovat ve vojenské složce tu nejdůležitější část ESDP. Vojenská síla sama o sobě jakkoliv masivní nemůže vyřešit komplex politických a lidských problémů. Někdo se může vysmívat měkkým nástrojům EU a argumentovat, že bez tvrdé síly by se ničeho nedosáhlo, ale opak je zřejmě pravdou. Jak můžeme vidět v současných konfliktních oblastech, bez komplementárních civilních

nástrojů krizového managementu by použití samotné vojenské síly vedlo k selhání. Civilní krizový management (CCM) je koncept, který byl teprve nedávno přidán do politických slovníků. Pod tento pojem můžeme zahrnout všechny nevojenské nástroje, které jsou žádoucí v krizové situaci – policejní síly, státní úředníci, soudci, právníci, celní úředníci, civilní ochrana, reforma bezpečnostního systému apod. CCM obsahuje daleko širší záběr nástrojů než vojenská část ESDP a je stejně důležitou součástí jako vojenský element.

Tématem této práce bude analýza jednoho z komponentů problematiky civilního krizového řízení EU a to policejních misí. Dosavadní zpracování tématu policejních misí EU můžeme v české i cizojazyčné odborné literatuře pokládat za nedostatečné. Doposud nebyla zpracována žádná publikace (snad kromě Merlingen a Ostrauskaite 2006), která by se detailněji věnovala danému tématu. Přičemž je nutné zdůraznit, že fenomén policejních misí je již nedílnou součástí ESDP a podle autorky se jedná o oblast velmi zajímavou, aktuální a perspektivní z hlediska současného a zřejmě i budoucího bezpečnostního rámce.

Cíle práce a hypotézy

Na základě komparace a analýzy dosud realizovaných policejních misí EU prováděných pod hlavičkou ESDP a jejich stručné deskripce si tato studie klade za cíl poukázat na současný stav tohoto fenoménu z hlediska jeho praktické vnější realizace. Realizací jsou pro potřeby práce míněny konkrétní policejní mise EU, které práce chápe jako jeden z určujících a empiricky testovatelných indikátorů. Policejní operace je třeba vnímat nikoli jako separovaný prvek, ale jako přirozenou součást komplexního rámce bezpečnostní dimenze evropské integrace. Dále ovšem nebude analyzován problém operačních deficitů a perspektiv jejich odstranění. Pouze bude stručně poukázáno na limity civilních schopností EU.

Těžištěm práce je analýza a srovnání vybraných realizovaných policejních misí z hlediska podmínek, které EU takovou měrou ovlivňovat nemůže a které přesto hluboce zasahují do průběhu provádění jednotlivých misí. Studie se také věnuje hodnocení konkrétních operací z hlediska úspěšnosti naplnění jejich mandátů. Naše výzkumná otázka se týká vnějších

podmínek celkem pěti realizovaných policejních misí EU. K výběru tématu nás vedly úvahy, na kolik je za úspěch či neúspěch jednotlivých misí zodpovědná samotná EU a nakolik vnější faktory ovlivňují cíle misí. Zjistili jsme, že vnější podmínky v těchto zemích byly rozdílné. Rozhodli jsme se tedy prozkoumat míru jejich odlišnosti, popřípadě zjistit důležitost rolí, jaké v těchto misích hrály.

Cílem práce je verifikovat tuto hlavní tezi:

„Na základě stanovených vhodných proměnných pro zkoumání vnějších podmínek policejních misí je možné dospět k tvrzení, že čím vyšší je socio-ekonomický status dané země, tím jednodušší je pro EU dosáhnout úspěšného naplnění mandátu policejní mise.“

Naším výzkumným záměrem bude provést komparaci vnějších podmínek policejních misí EU a zjistit, jak významnou úlohu v těchto misích hrály. Teze bude ověřována pomocí předem zvolené sady proměnných, které nám umožní lépe porozumět a hodnotit vnější podmínky policejních misí. V samém závěru práce sumarizujícím dosažené výsledky výzkumu (tj. výsledky verifikace stanovené teze) bude zmíněna významnost jednotlivých (ne)potvrzení. Práce by tak měla nabídnout kvalifikovanou analýzu současné situace na poli policejních operací EU s tím, že poskytne výchozí bod pro další výzkum civilního krizového řízení EU.

Zhodnocení dosavadního zpracování tématu

Literatura zabývající se samotnými policejními misemi EU není jak na mezinárodním poli, tak v našem prostředí příliš četná. Pokud jsou policejní mise zmiňovány, tak je to vždy v kontextu obecného civilního krizového řízení. Jedinou výjimkou je snad publikace *European Union Peacebuilding and Policing* od autorů M. Merlingena a R. Ostrauskaite, která se zabývá analýzou mezinárodní policejní práce z ideologického a normativního hlediska a poukazuje na možné vzniklé problémy. Autoři zde také prezentují dvě případové studie policejních misí v BaH a Makedonii. Toto dílo sice nenabízí ucelený přehled o problematice policejních misí, ale je rozhodně cenným příspěvkem do diskuse.

Tématu civilního krizového managementu EU se věnují např. A. Nowak, C. Gourlay, R. Khol, R. Dwan, Ch. Lindborg, P. Jakobsen nebo M. Houben. Podívejme se některé příspěvky blíže. Velmi cennou prací je publikace M. Houbena: *International crisis management: the approach of European states*, která nabízí komparativní analýzu přístupů a participací evropských států v operacích mezinárodního krizového managementu. Zkoumá náklady a důsledky tohoto zapojení pro parlamenty států. Podstatné je také zjištění, že národní podmínky a omezení neovlivňují pouze příspěvky jednotlivých států, ale determinují výstupy a efektivnost koalicí států zapojených do operací krizového managementu. Studie popisuje jak aktuální podmínky a limity států, tak analýzu důsledků jejich chování.

Další přínosnou prací je sborník: *Civilian Crisis Management: the EU way* kolektivu autorů pařížského Institutu pro bezpečnostní studia (ISS) editovaný A. Nowak. Najdeme v něm ucelený přehled nástrojů EU souvisejících s civilními aspekty krizového řízení, vývoj koncepce civilního krizového managementu v rámci ESDP, analýzu dvou civilních operací EUPOL Proxima a EUJUST Themis. Závěrečné kapitoly jsou věnovány civilní a civilně-vojenské koordinaci nástrojů EU na strategické a plánovací úrovni.

Zajímavé postřehy k této problematice přináší R. Dwan (SIPRI) ve své studii: *Civilian tasks and capabilities in EU operations*. Snaží se zjistit, zda bylo dosaženo pokroku od rozmístění první policejní mise a poukazuje na hlavní nedostatky ze strany EU, jako jsou personální a logistické kapacity. Příspěvek P. V. Jakobsena pod názvem *The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity – A „real added value“ for the UN?*, přináší zase jiný úhel pohledu na věc a to z perspektivy OSN. Jeho výzkumné otázky se týkají spolupráce EU a OSN v oblasti civilního krizového managementu a ptá se, do jaké míry se může OSN spoléhat na civilní kapacity EU.

Při popisu vývoje budování ESDP a civilních schopností EU čerpáme z přehledových prací M. Smitha: *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Fialy a Pitrové: *Evropská unie a* ze studií na toto téma J. Závěšického, M. Ruttena, L. Franka a R. Khola a také z příslušných dokumentů EU.

Práce dále čerpá informace převážně z článků, statistik, databází a výročních zpráv různých výzkumných světových organizací. Mezi

nejcitovanější organizace patří International Crisis Group, International Security Information Service Europe, Transparency International, Freedom House, Central Intelligence Agency, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, RAND Corporation. Nesmíme opomenout ani primární prameny EU a dokumenty NATO, OSN, Mezinárodního měnového fondu a Světové banky. V neposlední řadě nám informační materiály poskytli někteří zaměstnanci Ministerstva vnitra ČR odboru Mezinárodní policejní spolupráce. O své praktické zkušenosti z působení v policejní misi v BaH se s námi podělil plk. Viktor Čech, nynější ředitel kanceláře Europolu.

Zdůvodnění použité metody

Z hlediska teoretických přístupů v politické vědě vychází předkládaná práce z empiricko-analytického přístupu. Empiricko-analytický přístup se pro analýzu a verifikaci stanovených hypotéz jeví jako příhodný zejména z toho důvodu, že se vědomě vyvaruje normativních úvah jako určujících faktorů analýzy konkrétní sociální reality. Práce převážně využívá kvalitativních metod výzkumu.

Nejvhodnější metodou použitelnou pro dosažení cíle práce a verifikace stanovených hypotéz je komparativní případová studie. Důraz na komparativní metodu je tedy v práci kladen především ve dvou ohledech. V první řadě jde o použití komparativní metody v diachronním rámci, tedy v pohybu na časové ose. Tento přístup je volen tehdy, věnuje-li se práce rozvoji mechanismů a struktur v rámci EBOP relevantních pro realizaci policejních misí či pro další oblasti s policejními misemi spojenými. Druhým ohledem nebo oblastí je aplikace srovnávací metody v synchronně-diachronní perspektivě. Zde se jedná především o zevrubnou analýzu a hodnocení vybraných případů realizovaných policejních operací EU. Konkrétně se zabýváme policejními misemi v Bosně a Hercegovině (EUPM), v Demokratické republice Kongo (EUPOL-Kinshasa, EUPOL RD Congo), na palestinském území (EUPOL COPPS-Palestine) a v Afghánistánu (EUPOL Afghanistan). Záměrně jsme zvolili mise odehrávající se ve zcela odlišných geografických a kulturních prostředích, abychom mohli lépe klasifikovat míru odlišností vnějších faktorů a dokázali tak zodpovědět naši výzkumnou otázku.

Z časového hlediska práce reflektuje současný vývoj a stav s tím, že k němu je na časové ose přistupováno s důrazem na období po roce 1999, kdy

Evropská rada na jednání v Helsinkách souhlasila se zřízením mechanismu nevojenského krizového řízení, a byl přijat Akční plán, který stanovil různé úkoly v této agendě. Z hlediska povahy analyzovaného tématu se práce soustředí výhradně na policejní mise. Jen okrajově je věnována pozornost širšímu spektru civilně-politických a vojenských mechanismů a prostředků. Jakkoliv jde o související komponenty a akce na sebe vzájemně navazující, zužuje se výběr zkoumané materie na policejní mise z důvodu možnosti uskutečnění adekvátního srovnání (srovnat co je srovnatelné) a výběru nejrelevantnějších proměnných pro tuto oblast. Jelikož sociální realita kvůli své komplexní povaze obsahuje velké množství důležitých faktorů, bylo nezbytné vyřešit tradiční problém komparativní studie „hodně proměnných, málo případů“ (Drulák 2008: 67-68). Redukci počtu proměnných jsme provedli omezením se na analýzu několika klíčových proměnných a ostatní proměnné byly vypuštěny. Stanovení konkrétních proměnných je do značné míry selektivní a zakládá se na samostatném hodnocení a předchozích výzkumech a analýzách, nicméně všechny proměnné jsou navrženy tak, aby co možná nejlépe vystihovaly klíčové momenty procesu verifikace hlavní teze.

Při naší komparaci se primárně zaměříme na tyto faktory:

- Kontextuální charakter konfliktu (odkaz války)
- Stav kriminality, korupce
- Politická situace země a dosažený stupeň demokracie
- Ekonomické ukazatele
- Přijetí mise místním obyvatelstvem

Na základě těchto faktorů porovnáme vývoj událostí v jednotlivých zemích a zhodnotíme výsledky této komparace.

Vysvětlení členění práce

Předkládaná studie je členěna do dvou hlavních částí. Cílem první části práce je seznámit čtenáře se zkoumanou problematikou a zařadit jí do širšího kontextu. Nejprve považujeme za nutné objasnit klíčové pojmy, které se celou prací prolínají. Následně popíšeme vývoj bezpečnostní problematiky EU a přístup k civilnímu krizovému managementu (CCM) tak, jak se postupně koncipoval uvnitř ESDP. V další podkapitole se věnujeme čtyřem prioritním

oblastem CCM, tak jak byly definovány Evropskou radou. V dalších podkapitolách první části se zaměříme na analýzu civilních operačních schopností EU. Pozornost bude věnována institucionálnímu rámci, rozhodovacím procedurám, financování a personálnímu zajištění civilních operací. Předmětem diskuse bude též posouzení efektivity tohoto nástroje nejen ve smyslu operačním, ale v širším kontextu závazku EU přispívat ke stabilitě a budování míru za svými hranicemi. Tématem první kapitoly je také samotná policejní mise, její typy a plánování.

Druhá část práce nám poskytne prostor pro analýzu vybraných realizovaných policejních misí. Po úvodním zhodnocení mandátu a dosažených výsledků jednotlivých operací, následuje u každé mise zkoumání vnějších podmínek na základě stanovených proměnných. Na základě tohoto výzkumu bude zodpovězena hypotéza práce, které se budeme věnovat v závěrečném oddílu.

1 Teoretický rámec civilního krizového řízení EU

1.1 Exkurz do debaty o civilním krizovém řízení

Od roku 2003, kdy byla realizována první operace v rámci Evropské bezpečnostní a obranné politiky (European Security and Defence Policy – ESDP)¹ – Policejní mise v Bosně a Hercegovině (EUPM) - vzrostl počet civilních a vojenských operací EU v klíčových krizových regionech na více než dvě desítky. V dosavadní historii operací ESDP poměrem 3:1 jasně převažují civilní mise různého typu (Khol 2008).² Vzdávající počet civilních operací, jejich širší geografický záběr a také stále náročnější profil úkolů, jež mají tyto mise plnit, ukazuje na rychlejší rozvoj „soft“ dimenze krizového managementu oproti vojenské, která byla původně viděna jako prioritní část vývoje krizového managementu. Další požadavky na civilní zapojení EU jen potvrzují důležitost této oblasti v budoucnu a také představují nové výzvy pro ESDP.

Zatímco tento nebývale rychlý rozvoj, z pohledu institucionální historie EU a také ve srovnání s jinými aktéry mezinárodní bezpečnosti, umožnil EU etablovat se jako komplexní bezpečnostní aktér, první mise v BaH byla velmi kritizována hlavně ve své počáteční fázi. Kritici jí vytýkali nevhodný a slabý mandát, nedostatek inspirace a zkušeností a na tom základě personál neplnil dostatečně své úkoly a nebyl schopen bojovat proti organizovanému zločinu (např. Lyon 2005, ICG 2005). Samozřejmě, jelikož byla EUPM jako první mise koncipována jako „učení praxí“, podobná kritika mohla být očekávána a i když mise ještě nedosáhla úplně svých cílů, poskytla důležitý zdroj zkušeností pro budoucí operace.

V tomto kontextu zkoumá tato kapitola přístup(y) EU k civilnímu krizovému managementu (CCM) tak, jak se postupně koncipoval(y) uvnitř ESDP. Nejprve objasníme pojem CCM a následně se zaměříme na analýzu civilních operačních schopností EU. Předmětem diskuse bude též posouzení efektivity tohoto nástroje nejen ve smyslu operačním, ale v širším kontextu

¹ V práci budou používány anglické zkratky, které jsou v rámci EU zažité, viz seznam zkratk.

² Tabulka č. 3 ukazuje přehled všech realizovaných misí pod hlavičkou ESDP, přičemž probíhající mise jsou zvýrazněny barevně.

závazku EU přispívat ke stabilitě a budování míru za svými hranicemi. Proces vytváření EU CCM uvnitř ESDP byl nastartován v roce 1999 a pokračuje dodnes v souladu s plány Civilian Headline Goal (CHG) 2008 a CHG 2010.

1.2 Terminologická vymezení a definice

1.2.1 Civilní krizový management

Krizové řízení představuje strategickou, koncepční a praktickou přípravu na možný vznik krizové situace a v obecné rovině může být součástí jakéhokoli řízení (managementu) určitého výseku lidské činnosti. Termínem krizové řízení v kontextu bezpečnostní politiky označujeme „bezpečnostní disciplínu zabývající se analýzou, plánováním, organizací, kontrolou a řízením aplikovaných opatření, jež vedou k eliminaci krizových situací a ke zmírnění škodlivých následků s nimi spojených.“ (Zeman et al. 2002: 75). Ve výkonu krizového řízení můžeme identifikovat dvě základní fáze – přípravnou a realizační. Přípravná fáze spočívá v přípravě tzv. krizových plánů, které zpracovávají příslušné instituce (ministerstva, správní úřady, orgány samosprávy). Na základě těchto plánů pak zajišťují krizová opatření a svoji připravenost v případě vzniku krizové situace. Úspěšnost realizační fáze krizového řízení je podmíněna stavem připravenosti institucí, které se obecně dosahuje proškolením a výcvikem osob činných v krizovém řízení a zajištění logistické a materiální podpory. Týmy kompetentních odborníků mají za úkol koordinovat jednotlivá krizová opatření tak, aby jejich aplikace byla zárukou efektivního řešení krizové situace.

Pod pojmem krizový management „crisis management“³ se v pojetí EU rozumí uspořádávání sporů a zajišťování bezpečnosti v post-konfliktních oblastech, jakož i prevence konfliktů, např. vysílání vojáků nebo policistů do zahraničních mírových misí apod. Ačkoli je termín „civilní krizový management“ běžně používán v oficiálních dokumentech EU od roku 1999, jeho význam nebyl přesně definován a může tak být vykládán různě. Absence jasné definice je do určité míry produktem široké a nejasné oblasti civilních peacekeepingových aktivit na mezinárodní úrovni. Nejednoznačnost tohoto výrazu také přímo souvisí s institucionálním rozštěpením mezi civilními

³ V amerických publikacích se pro český výraz „krizové řízení“ používá spíše označení „emergency management“. Přesný převod anglických slov „crisis“ a „emergency“ není snadný.

nástroji spadajícími pod první a druhý pilíř a složitějšími kompetenčními problémy v této oblasti mezi Radou EU a Komisí (Nowak 2006: 16).

Civilní krizový management byl definován v jedné z prvních zpráv věnované tomuto tématu jako: „*zásah nevojenského personálu v krizové situaci, který může být násilný i nenásilný, se záměrem zabránit další eskalaci krize a napomoci jejímu řešení.*“⁴ (Lindborg 2002: 4). Z této definice budeme vycházet, pokud bude řeč o CCM. Tatáž zpráva uvádí, že napříč experty bývá často činěn rozdíl mezi „prevencí konfliktu“ a „krizovým managementem“, první termín se obvykle používá pouze pro činnosti, které se odehrávají předtím, než dojde ke krizovému stavu, zatímco druhé sousloví odkazuje na zásah až po vypuknutí násilí. Vedle toho zpráva upozorňuje na to, že také na post-konfliktní budování míru může být nahlíženo jako na jiný prostředek prevence následné krize, a proto se často stává též součástí diskuse o CCM. Těmto různým přístupům k jednotlivým fázím konfliktu v souvislosti s definicí CCM se hodláme pokud možno vyvarovat. Důvodem, proč odmítnout toto „škatulkování“ je hlavně fakt, že účinky a důsledky relevantních hrozeb jsou si velmi podobné, hrozby se prostupují a řetězí. Skutečnost, že CCM potenciálně zahrnuje rozmanité situace a aktéry a že nepanuje obecná shoda ohledně jeho definice, má za následek určitou nejistotu v používání termínu CCM na úrovni Unie.

Kromě nedefinované sféry působnosti CCM je zde také problém související s jazykem, jak upozorňuje R. Dwan: „*Civilní krizový management jako termín lze stěží definovat. Potenciálně označuje všechny postupy a nástroje orientované na řízení krizí, které nejsou vojenského charakteru (...).* Jako subjekt je civilní krizový management specifický pro EU a nemá ekvivalentní protějšek ve slovnících OSN, OBSE ani v jiných neevropských regionálních organizacích.“ (Dwan 2004: 1).⁵ EU CCM se v širším slova smyslu obvykle vztahuje k veškerým nevojenským nástrojům a postupům určeným pro krizový management. Tomu odpovídá i fakt, že před rokem 1999 politici EU používali výrazu „nevojenský krizový management“, když hovořili o civilních aspektech pro zvládnání krizí. Na zasedání Evropské rady v Kolíně

⁴ Hlubší diskusi o přesných termínech krizového a konfliktního managementu lze nalézt ve zprávě International Crisis Group dostupné na: <http://www.crisisgroup.org>.

⁵ V rámci OSN působí Department of Peacekeeping Operations (DPKO) a OBSE disponuje systémem Rapid Expert Assistance Cooperation Teams (REACT).

(červen 1999) bylo deklarováno posílení a zlepšení spolupráce mezi Uníí a členskými státy v oblasti nevojenských nástrojů krizového řízení a byl dán podnět pro vypracování seznamu všech dostupných nevojenských nástrojů na úrovni EU ve spolupráci s Generálním sekretariátem a Komisí (Dokument EU, 11044/1/99 REV1, 1999).

V českém prostředí například B. Pikna uvádí, že je příhodnější používat pojem „zvládání“ (management) nežli pojem „řízení“. Důvodem je dle něj fakt, že pojem krizové řízení představuje *terminus technicus* legislativní (srovnej např. zákon o krizovém řízení nebo označení „civilní nouzové plánování a krizové řízení“ při výkladu civilní ochrany). Z těchto důvodů doporučuje pro CCM používat spíše označení „zvládání krizí civilního charakteru“ nebo „civilní aspekty zvládání krizových situací“ (Pikna 2006: 397-398).

1.2.2 Krizová situace

Doporučená expertní definice zní takto: *„Krizová situace je stav vážného narušení fungování určitého systému či jeho části, spojený s potřebou časově a systémově adekvátního rozhodnutí a řešení. Krizová situace je mimořádná událost, při níž jsou ohroženy cenné a chráněné hodnoty, zájmy či statky státu a jeho občanů a při které hrozící nebezpečí nelze odvrátit nebo způsobené škody nelze odstranit běžnou činností správních úřadů, orgánů územní samosprávy, ozbrojených sil, záchranných sborů, havarijních a jiných služeb.“* (Zeman et al. 2002: 73).

Definice krizových situací zpravidla zdůrazňují přítomnost tří doprovodných jevů: hrozby, časové tísně a momentu překvapení. Krizová situace spočívá v kombinaci všech tří vlastností. Hrozba představuje silné ohrožení chráněných hodnot a strategických zájmů (státu, organizace, individua). Časová tíseň doprovází nežádoucí situace, které vyžadují rychlá řešení. Moment překvapení vychází ze zranitelnosti určité oblasti a bývá způsoben nedostatečným posouzením rizik a neadekvátní připraveností na výskyt krizové situace v dané oblasti. *„Krizová situace testuje stabilitu systému a klade vysoké nároky na vedení a rozhodování, neboť její přítomnost v důležitých společenských subsystémech může ve velmi krátkém časovém rozpětí snížit kvalitu života občanů a značně zúžit rozsah politického rozhodování vládě, zainteresovaným institucím či jedincům.“* (Zeman et al.

2002: 72). Krizová situace se stává souhrnnou kategorií, zastřešujícím pojmem, který postupně přebírá funkci oficiálního, legislativně ukotveného označení pro všechny stavy ohrožení či nebezpečí (vojenského i nevojenského charakteru). Domnívám se, že je možné zařadit krizovou situaci k univerzálně užívaným komplexním pojmům jako je třeba bezpečnost⁶. Z výše uvedených důvodů používáme pojem krizová situace všude tam, kde se v návaznosti na jevové stránky této situace uplatňují krizové postupy EU a v jejich rámci příslušná opatření.

1.2.3 Reforma bezpečnostního sektoru

Koncept Security Sector Reform⁷ (SSR) rozvíjející se od 90. let stále více formuje mezinárodní programy rozvojové pomoci, bezpečnostní spolupráce, prosazování demokracie a post-konfliktního budování míru. Tento proces je dán pochopením toho, že nereformovaný bezpečnostní sektor představuje zásadní překážku v podpoře udržitelného rozvoje, demokracie a míru (Ball a Brzoska 2002, UNDP 1994).

„SSR představuje transformaci bezpečnostního systému zahrnujícího všechny subjekty, jejich role a činnosti, která je prováděna takovým způsobem, jenž je v souladu s demokratickými pravidly a principy dobré správy a tím přispívá k dobře fungujícímu bezpečnostnímu rámci. Fungující a zodpovědné bezpečnostní složky snižují riziko konfliktu, zajišťují bezpečnost občanů a vytvářejí vhodné prostředí pro udržitelný rozvoj. Celkovým cílem SSR, je přispět k vytvoření bezpečného prostředí, které je příznivé pro rozvoj.“ (OECD/DAC 2001) Při definování a formulování cílů SSR může vzniknout problém s příliš úzkou definicí (např. výhradní zaměření na vojenskou složku), což by mohlo vést k nedostatečnému programu. SSR není jen o odzbrojení či snižování velikosti armády, ale také o bezpečnosti v širším slova smyslu - bezpečnost každého jednotlivého člověka ve společnosti. Naopak příliš široká definice (která zahrnuje vše od ochrany proti HIV po vodní zdroje) by mohla

⁶ Bezpečnost lze vymezit jako stav, kdy jsou na nejnížší možnou míru eliminovány hrozby pro objekt a jeho zájmy a tento objekt je k eliminaci stávajících a potenciálních hrozeb efektivně vybaven a ochoten při ní spolupracovat (Zeman et al. 2002: 13).

⁷ Používáme termín „security sector reform“, protože je v literatuře nejběžněji používán; alternativní termíny jsou security system reform“ používaný OECD, „justice and security sector reform“ zažitý v UNDP a „security sector transformation“ používaný v kontextu Afriky ke zdůraznění potřeby základní změny vládního procesu v souvislosti s bezpečnostním sektorem.

vést k nejasnosti ohledně jádra potřebných reforem. Jedno z kritérií pro použití pojmu SSR spočívá v tom, že tato pomoc je začleněna do celkové strategie rozvoje a demokratizace společnosti. To znamená, že SSR nemůže být nikdy realizována jako samostatný program, ale musí být součástí obecného rozvojového programu (Wulf 2004: 3). Rozsah aktivit prováděných SSR se pohybuje od politického dialogu, právního poradenství, vzdělávací programů po technickou a finanční pomoc. Lze odlišit dvě hlavní kategorie reformních aktivit: Za prvé, opatření zaměřená na restrukturalizaci bezpečnostního aparátu jako např. vojenské reformy, reforma policie, zpravodajských služeb, justice, vězeňství. Za druhé, opatření zaměřená na posílení civilní správy a demokratické odpovědnosti bezpečnostního aparátu. Tyto činnosti zahrnují reformu příslušných ministerstev, jakož i parlamentní a soudní kontrolní mechanismy (Bryden, Hänggi 2004: 27).

Tabulka č. 1: Bezpečnostní komunita státu

- Základní bezpečnostní instituce: armáda, police, polovojenské síly, pobřežní stráž, zpravodajské služby
- Kontrolní subjekty bezpečnostního sektoru: parlamentní výbory, ministerstvo obrany, vnitřních věcí, spravedlnosti, zahraničních věcí, kancelář prezidenta a finanční řízení subjektů
- Další bezpečnostní instituce: justice, celní správa, nápravná zařízení a ostatní uniformované subjekty
- Nezákonné bezpečnostní síly: osvobozené armády, partyzánské armády, lidové milice, milice politických stran a soukromé bezpečnostní agentury

Zdroj: Ball a Brzoska 2002: 8.

V praxi to znamená, že se SSR liší v závislosti na konkrétním reformním kontextu. Neexistuje žádný společný model SSR, každá země, kde se SSR uplatňuje, představuje zvláštní případ. Pro analytické účely může být široký kontext SSR rozlišován podle určitých kritérií pro kategorizaci. Pokud použijeme jako výchozí kritéria úroveň hospodářského vývoje, charakter politického systému a konkrétní bezpečnostní situaci, následující tři SSR kontexty se jeví jako typické a každý odráží různé důvody pro reformu: 1)

rozvojový kontext (kritériem je socio-ekonomický rozvoj), 2) post-autoritářský kontext (politický systém), 3) post-konfliktní kontext (bezpečnostní situace).

Tabulka č. 2: Dimenze reformy bezpečnostního sektoru

Politická dimenze:	civilní kontrola
Ekonomická dimenze:	vhodné využití zdrojů
Sociální dimenze:	garance fyzické bezpečnosti občanů
Institucionální dimenze:	profesionalizace subjektů bezpečnostního sektoru

Zdroj: Wulf 2004.

Pokud to shrneme, SSR ve své podstatě znamená transformaci struktur a aktérů, kteří disponují výkonnou a donucovací mocí ve státě. Tento proces transformace zahrnuje vytváření a posilování relevantních institucí v souladu s principy demokracie a občanské kontroly. V ideálním případě tyto procesy povedou k novému vnímání bezpečnosti, které pak může napomoci trvale udržitelnému sociálně-ekonomickému a politickému vývoji.

1.2.4 Policejní mise

V literatuře zabývající se policejními misemi a obecnými principy policejní práce⁸ převažuje názor, že zajištění kolektivní a individuální bezpečnosti je základní podmínkou pro dosažení pokroku v politické i ekonomické transformaci konfliktem narušených společností (např. Dwan 2003, Bayley 2001, Eide a Holm 2000). Vytvořením „nepolitických policejních sil, které jsou složeny z jednotlivců různých politických táborů a etnických skupin a které budou chránit obyvatelstvo, podporovat rule of law a pomáhat udržovat veřejný pořádek s minimem použití síly“ je zahraniční pomoc na podporu policejní reformy významným příspěvkem k budování míru (Call, Bernett cit. dle Merlingen a Ostrauskaite 2006: 19). Policejní pomoc je analyzována jako neideologická politická rozvojová pomoc dána závazkem univerzálních lidských práv a potvrzující příčinné spojení mezi konsolidací demokratických institucí a ukotvením míru. Někteří autoři se nespokojí pouze s tímto užším funkcionálním vymezením policejní pomoci, které nedokáže zhodnotit efektivitu peacebuildingu v policejní oblasti, a chápou policing jako

⁸ Jelikož čeština nenabízí ekvivalent k anglickému výrazu „policing“, užíváme pojmu „policejní práce“.

činnost odpovědnou za strategické (ne)uspořádání života (např. Merlingen a Ostrauskaite 2006). Mezinárodní prosazování policejních reforem nespočívá, dle tohoto přístupu, pouze ve vytváření nebo posilování právního rámce a obecného pořádku v přijímajících zemích skrze ochranu bezpečnosti obyvatel. Jde také o modifikaci nebo nahrazení jednoho policejního pořádku jiným. Podobně jako ekonomická či politická rozvojová pomoc obecně, současná policejní podpora usiluje o transformaci neliberálních, ačkoli ne vždy nelegitimních praktik a včlenění místního společenství do globální západní společnosti. Policejní mise jsou tedy viděny v konfliktním a znepokojujícím vztahu mezinárodní vs. lokální, univerzální vs. partikulární. Jak normativnost, tak i efektivita policejní pomoci je formována především tím, jak dárce a příjemce pomoci vyřeší tento rozpor. Funkcionalistický přístup při analýze policejní práce neřeší tyto problémy. Podle Smithe, mají zahraniční policejní mise a priori za cíl dosáhnout transformace místního systému na mezinárodní (Smith 2004: 220).

Univerzální definice policejní mise neexistuje a to ani na úrovni EU. Pravděpodobně je absence jednotného přístupu k tomuto fenoménu způsobena růzností kontextů jednotlivých misí. Přesto ale můžeme identifikovat společný cíl většiny policejních misí, což je asistence při reformě místních policejních sil jako součást celkové reformy bezpečnostního systému. Ovšem je důležité mít na paměti, že jsou stanovené limity pro to, co může být náplní činnosti tohoto typu misí. S tím úzce souvisí fakt, že zatím žádná z policejních misí EU nebyla vybavena exekutivním mandátem. Ve skutečnosti mandáty často opravňují pouze k asistenční či poradní funkci, což dává misi jen omezený prostor pro vlastní realizaci. Úspěšnost operace je tedy následně závislá na vůli orgánů přijímající země (Vainio 2008: 23-24).

Jednotlivé mise se mohou od sebe vzájemně odlišovat. Mohou nabývat různých podob např.:

- preventivní akce
- mise zaměřené na eliminaci průběhu a následků již vypuknuté krize
- operace zajišťující klidný návrat k normálu v postkonfliktní a transformační etapě, kdy je třeba znovu nastolit právo a pořádek a také dohled nad dodržováním lidských práv a svobod

- přítomnost na podporu zvýšení legitimacy a důvěryhodnosti místní policie, justice a trestního systému, jejichž nefunkčnost může mít v době krize negativní dopady na mezinárodní snahy o stabilizaci situace v postiženém regionu.

Náplní činnosti policejních operací bývá nejčastěji:

- monitoring,
- poradenství a instruktorství,
- reforma a restrukturalizace místní policie,
- výcvik a vzdělávání nových policistů,
- vytváření nového policejního sboru a
- vlastní výkon policejní práce při absenci funkční místní policie. (Ministerstvo vnitra ČR 2004).

Na základě zvážení vhodnosti aplikace výše uvedených činností byly identifikovány dva koncepty založené na zkušenostech z praxe: posilovací mise a substituční mise. Posilovací mise hraje klíčovou roli v prevenci konfliktů, zvládnutí krizí a celkové obnovy po skončení konfliktu. Obecným cílem tohoto typu mise je znovu nastolit nebo posílit a zlepšit pod místním vedením přetrvávající policejní systém v zemi tak, aby bylo v plném rozsahu zajištěno plnění policejních funkcí při respektování základních lidských práv a rule of law. Hlavním cílem substituční (nahrazující) mise je nahrazení místní policie tam, kde nejsou místní policejní síly účinné či neexistují. Prvotně musí substituční mise potlačit násilí a sváry všeho druhu a snížit napětí. Dále musí být nápomocna reaktivovat soudní a trestní systémy, se kterými musí rozvinout úzkou spolupráci (Pikna 2006: 401-403). Typům policejních misí se budeme věnovat v samostatné kapitole.

1.3 Proces budování civilních schopností EU

Policejní mise Evropské unie formálně spadají pod druhý pilíř EU, tzv. Maastrichtského chrámu, který tvoří Společná zahraniční a bezpečnostní politika (Common Foreign and Security Policy – CFSP) a jsou realizovány v rámci ESDP, jež je nedílnou součástí CFSP. Cíle ESDP jsou obecně definovány ve Smlouvě o EU a následně rozpracovány v Evropské

bezpečnostní strategii z prosince 2003. Významným prvkem politiky v této oblasti je intenzivní spolupráce s dalšími mezinárodními institucemi, zejména s NATO a OSN a také vytvoření vlastních disponibilních vojenských i civilních kapacit v rámci Unie. Tuto iniciativu lze nepochybně vnímat jako výraz suverenity ESDP. Samotné zahraniční operace EU byly zahájeny v roce 2003 a můžeme je považovat za nejvyšší článek procesu integrace v oblasti CFSP. Operace ESDP jsou legislativně ukotveny v hlavě V Smlouvy o EU. Zahrnují „*humanitární a záchranné mise, mise k udržení míru a mise bojových jednotek k řešení krizí, včetně nastolování míru*“. Jedná se v podstatě o kopii závazků Západoevropské unie⁹ (ZEU), obsažených v tzv. Petersbergských úkolech z roku 1992. Jednotlivé mise odpovídají společným akcím Rady podle článku 14 Smlouvy o EU. Podle funkce a charakteru nasazeného personálu rozlišuje EU v rámci ESDP tři druhy operací: vojenské operace, policejní operace a mise na podporu právního státu. Přehled všech mírových operací od roku 2003 znázorňuje tabulka č. 3.

Významným mezníkem v rozvoji ESDP byly události, ke kterým došlo v Evropě i ve světě od konce 80. let dvacátého století. Rozpad Sovětského svazu a konec studené války eliminovaly hrozbu masivního útoku, avšak konflikty, které propukly v zemích bývalé Jugoslávie, přinesly destabilizaci celého regionu. Tato zkušenost umožnila identifikovat rizika, jež představují regionální konflikty pro okolní státy, pro mír, mezinárodní bezpečnost a stabilitu. Tradiční strategie boje se v tomto ohledu mýjela účinkem, proto se EU rozhodla převzít odpovědnost za vlastní bezpečnost. Nebyla však na tento krizový vývoj dostatečně připravena, chyběl právní rámec, funkční nástroje, instituce a rozhodovací postupy (Had 2006: 17). Například po irácké invazi do Kuvajtu (srpen 1990) členské státy Evropského společenství (ES) jednotně podpořily uvalení ropného embarga a sankcí OSN na Irák. V další fázi této krize, která zahrnovala vojenskou akci, už však mezi státy jednota nepanovala a nakonec každý členský stát zaujal vlastní pozici. Zkušenost z rodícího se konfliktu v bývalé Jugoslávii byla ještě tragičtější. Na počátku konfliktu se

⁹ ZEU vzniká v 50. letech jako reakce na neúspěšná jednání o Evropském obranném společenství. „Jednalo se o organizaci plynule navazující na stávající strukturu Západní unie vytvořené na základě Bruselské smlouvy z roku 1948.“ (Fiala, Pitrová 2003: 58) Zakládající státy: Velká Británie, Francie, Lucembursko, Belgie, Nizozemí, Itálie a NSR podepsaly Smlouvu o Západoevropské unii 23. 10. 1954.

zdálo, že to bude dobrá příležitost pro civilní roli ES. Působení vyjednávačů a neozbrojených pozorovatelů v Chorvatsku a následný spor o uznání Chorvatska a Slovinska odhalily řadu nedostatků, které se prolínaly oblastí CFSP po celá devadesátá léta (Frank, Khol 2003: 20-21). Vývoj situace v Kosovu, kdy Unie nabyla schopná aktivně prosadit svá stanoviska, silně ovlivnil následná rozhodnutí a kroky EU. Unie došla k názoru, že musí být schopna nejen samostatně reagovat na krizové situace, ale ve vlastním zájmu také intervenovat v rámci prevence konfliktů a přispět ke stabilizaci a rekonstrukci postižených oblastí. Cílem následujícího textu bude osvětlit proces, který vedl k vytvoření současné ESDP, jež umožňuje EU vystupovat jako mezinárodní aktér schopný převzít odpovědnost za řízení náročných mezinárodních mírových operací.

1.3.1 Od Evropské politické spolupráce ke Společné zahraniční a bezpečnostní politice EU

Podpisem Smlouvy o Evropském hospodářském společenství v roce 1957 se Evropa zaměřila spíše na ekonomické aspekty a vytvoření jednotného trhu a později i společné měny. Nepředpokládalo se, že toto integrační uskupení bude mít vlastní zahraniční politiku. V důsledku těsných ekonomických vazeb vyvstala postupně i potřeba spolupráce v oblasti zahraniční politiky. Od 70. let minulého století spolupracovaly členské státy prostřednictvím mechanismu tzv. Evropské politické spolupráce, ovšem myšlenka společné bezpečnostní politiky nebyla oficiálně zakotvena v dokumentech. První zmínka o této mezivládní spolupráci se objevila až v roce 1986 v tzv. Jednotném evropském aktu (JEA). Členské státy se zavázaly vytvářet společnou zahraniční politiku prostřednictvím konzultací a formulací společných stanovisek (Hlava III JEA). Tato spolupráce zahrnovala pouze zahraničněpolitickou oblast, netýkala se bezpečnosti a obrany a také nespecifikovala vztah k ZEU. (JEA)

Skutečnou změnu přinesla až Maastrichtská smlouva¹⁰, kdy byla CFSP poprvé zakotvena v evropském dokumentu. V článku 11 již zmiňované Hlavy V je uvedeno, že *„cílem CFSP je zabezpečení společných hodnot, základních zájmů, nezávislosti a integrity Unie, posilování její bezpečnosti, zachování*

¹⁰ Smlouva o Evropské unii byla podepsána 7. února v Maastrichtu a vstoupila v platnost 1. listopadu 1993.

míru a posilování mezinárodní bezpečnosti, podpora mezinárodní spolupráce a rozvoj a upevňování demokracie a právního státu, jakož i respektování základních lidských práv a svobod.“ Členské státy se shodly na tom, že CFSP bude zahrnovat všechny otázky týkající se bezpečnosti EU včetně možného vytváření společné obranné politiky. Smlouva o EU zároveň definovala vztah mezi nově vytvořenou EU a ZEU. Podle Prohlášení o Západoevropské unii, které je součástí Smlouvy o EU, měla obrannou složku této politiky tvořit právě ZEU: *„ZEU se bude rozvíjet jako obranná složka Evropské unie a jako prostředek pro posilování evropského pilíře Atlantické aliance. Za tím účelem bude formulovat společnou evropskou obrannou politiku a dbát na její konkrétní provádění dalším rozvíjením své vlastní operativní úlohy.*“ (Smlouva o EU). ZEU byla označena za „integrální součást vývoje Unie“, což umožňovalo vzájemnou spolupráci těchto paralelních struktur v oblasti obrany. Maastrichtská smlouva vytvořila prostor pro aktivní prosazování CFSP EU. Ukázalo se však, že přijatá ustanovení byla sice značným pokrokem oproti předcházejícímu stavu, novým podmínkám na mezinárodní scéně ale plně nevyhovovala. Nástroje zvolené pro použití CFSP, společná akce a společný postoj, nebyly v reálu příliš často využity. Podle Fialy a Pitrové také proto, že: *„Účinnost společných akcí byla oslabena poměrně velkým prostorem, který byl ponechán pro autonomní jednání členských států a současně malou schopnost Společenství zajistit dodržení společných akcí a postojů.*“ (Fiala, Pitrová 2003: 559) Systém se jevil jako příliš složitý a nedostatečně pružný. Komplikované bylo také působení dvou paralelních struktur – EU a ZEU v bezpečnostní oblasti. Bylo zřejmé, že bude nutné přijmout další opatření, zvláště co se týká vytváření obranné dimenze.

Proto byla Amsterodamskou smlouvou, která vstoupila v platnost 1. května 1999, posílena akční schopnost CFSP zavedením nových nástrojů a účinnějších rozhodovacích postupů. Pravidlem pro rozhodování zůstala jednomyslnost, členské státy však mohou nově uplatnit tzv. konstruktivní neúčast¹¹. Významným opatřením bylo ustanovení umožňující vytváření

¹¹ Jedná se o neúčast, která neblokuje přijetí rozhodnutí ostatními členy Unie v případě, že hlasy členů, kteří se zdrželi hlasování, nepřevyšují jednu třetinu.

ESDP. Petersbergské mise ZEU¹² byly zahrnuty do Amsterodamské smlouvy a tvoří součást CFSP. Tím byl vytvořen právní rámec pro rozvíjení obranné dimenze EU a pro „začlenění“ ZEU do EU. Byla vytvořena nová funkce Vysokého představitele EU pro CFSP (HR/SG CFSP), která byla spojena s funkcí generálního tajemníka Rady EU. Do této funkce byl jmenován Javier Solana, bývalý generální tajemník NATO. V neposlední řadě Amsterodamská smlouva zavedla společné strategie jako nový nástroj CFSP a určila úlohu institucí při jejich formulování a realizaci. Po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost pak byla přijata řada závažných opatření ve druhém pilíři EU, která vedou k vytváření ESDP.

1.3.2 Společná evropská bezpečnostní a obranná politika

Vytváření ESDP je významným pokrokem v evropské integraci. Cílem této politiky je prosazování a obrana hodnot, které jsou základem evropské civilizace, patří mezi ně demokracie, tolerance a respekt k lidským právům. Aby mohla EU svoji CFSP prosazovat a účinně ji uvádět v život, potřebuje disponovat patřičnými prostředky. V oblasti bezpečnostní politiky vytváří soubor nástrojů, který zahrnuje síly rychlé reakce, mechanismus předcházení konfliktům, ale i efektivnější využívání tradičních nástrojů jako je diplomacie a hospodářská pomoc. „*Smysl ESDP není (alespoň prozatím) v kolektivní obraně ani ve vytváření společné evropské armády*“ (Krška 2004: 23-25). ESDP nijak nezasahuje do specifických bezpečnostních a obranných politik členských států a je v souladu s politikou vyplývající z členství v NATO. To znamená, že případná společná obrana členských států EU by musela být nejprve schválena Evropskou radou a poté ratifikována všemi členy.

Proces konkrétní formulace ESDP byl započat na francouzsko-britském summitu v St. Malo (prosinec 1998).¹³ Velká Británie a Francie se v přijaté deklaraci vyslovily pro to, aby EU disponovala kapacitami pro autonomní akce, potřebnými strukturami pro analýzu situace, zpravodajskými kapacitami a strategickým plánováním. Předpokládalo se, že operace EU bude možné

¹² Jejich ustavení proběhlo na zasedání Rady ZEU v německém Petersbergu 19. 6. 1992 a jedná se o plnění těchto úkolů: účast na humanitárních a záchranných akcích, akcích na udržení a prosazení míru a akcích za využití bojových sil v rámci krizového řízení. (Petersberg Declaration)

¹³ Britsko-francouzskému summitu v St. Malo předcházelo neformální zasedání Evropské rady v Pörschachu 24.- 25. ledna. téhož roku, kde se již projevila změna britského postoje v otázce začlenění ZEU do EU a vytvoření nezávislých evropských vojenských sil.

realizovat v případě, že se NATO v dané situaci nebude angažovat. Deklarace také kladla důraz na zabránění zbytečných duplikací v rozvoji kapacit Unie a též vyzdvihovala nutnost budování silného a konkurenceschopného evropského obranného průmyslu. Podle Franka a Khola znamenala tato rozhodnutí počátek úpadku a působnosti ZEU jako autonomní organizace nezávislé na EU a integrace části jejích struktur a převzetí jejích úkolů Evropskou unií.¹⁴ (Frank, Khol 2003: 22).

Zásadní rozhodnutí o vytváření ESDP se objevilo v Prohlášení o posílení Evropské bezpečnostní a obranné politiky, které bylo jedním z výstupů summitu Evropské rady v Kolíně nad Rýnem (červen 1999). Důraz byl kladen na to, aby EU byla schopna převzít plnou odpovědnost za problematiku krizového řízení vyplývající z tzv. petersbergských úkolů. Řešeny byly podmínky, za kterých budou nové kapacity EU využívány a byl ustanoven post Vysokého představitele pro CFSP, na jehož místo byl jmenován Javier Solana. Pokud to shrneme, ESDP se tedy začlenila do II. pilíře Maastrichtského chrámu. Deklarovaným cílem ESDP zatím „*není ustavení evropské armády, ale vytvoření takových vojenských a civilních kapacit a nutného institucionálního zázemí, které Evropské unii umožní rychle reagovat na krizové situace.*“ (Frank, Khol 2003: 22).

S ohledem na spolupráci s NATO se EU drží zásady, kterou formulovala M. Albrightová jako 3D¹⁵ (No Decoupling, Discrimination, Duplication). Jednalo se o požadavky týkající se nekonkurence NATO a EU v oblasti provádění bezpečnostní politiky, dále o vyřešení zapojení států, které jsou členem NATO, ale nejsou členem EU (tzv. NEEA) a o nezdvajování velitelských a plánovacích kapacit, které již vlastní NATO (Závěšický 2004).

Každý z následujících summitů Evropské rady pak postupně myšlenku samostatných evropských sil pro zvládnání mezinárodních krizí konkretizoval. Evropská rada v Helsinkách (prosinec 1999) stanovila tzv. Evropský základní cíl (European Headline Goal), podle kterého má být EU do konce roku 2003 schopná vyslat v časovém limitu 60 dnů až 15 vojenských brigád (50 - 60 000

¹⁴ To bylo ještě umocněno přijetím Amsterodamské smlouvy, která převzala závazek plnění Petersbergských úkolů pod EU, čímž se ZEU stala de facto nadbytečnou institucí. Právě „zajištění splnutí ZEU s EU“ mělo být jedním z úkolů Vysokého představitele pro CFSP.

¹⁵ Tento směr budování bezpečnostní dimenze EU potvrdil Washingtonský summit NATO (1999) a USA projevíly evropské obranné iniciativě jasnou podporu.

osob) na dobu jednoho roku s odpovídající leteckou a námořní podporou (500 letadel a 15 lodí), včetně logistického zajištění, průzkumu a velení a řízení. Část těchto sil musí být připravena do 48 hodin. Tyto cíle se ukázaly jako příliš ambiciózní a nepodařilo se je v plném rozsahu splnit. EU se proto rozhodla vydat jiným směrem a soustředila se na vytváření menších jednotek, které by mohly být operativně nasazovány při řešení krizových situací (Had 2006: 22).

Nedílnou součástí ESDP je i rozvoj civilních prostředků zvládnání krizí, a proto v červnu 2000 bylo na zasedání Evropské rady v Santa Maria da Feira rozhodnuto o vytvoření evropské policejní jednotky o počtu 5000 policistů, z něhož mělo být 1000 policistů připraveno k nasazení do 30 dnů. Kromě toho zde byly zpřesněny vztahy mezi ESDP a NATO a také rozhodnuto o vytvoření nových institucí EU, které jsou definitivně ustaveny na summitu v Nice (prosinec 2000). Jedná se o stálé politicko-vojenské orgány Unie: Politický a bezpečnostní výbor EU, Vojenský výbor EU a Vojenský štáb EU (blíže k těmto orgánům např. Závěšický 2006: 26-29, Král, Pachta 2005:92). EU v Nice také potvrdila záměr převzít funkce krizového řízení dosud vykonávaného ZEU.¹⁶ O rok později na summitu v Laekenu mohla Evropská rada deklarovat schopnost EU samostatně vést některé operace a ESDP byla tak formálně uznána za akceschopnou (Rutten 2002: 123).

První misí¹⁷, kterou EU v nově nastavených podmínkách zahájila, byla Policejní mise EU v Bosně a Hercegovině (EUPM) dne 1. 1. 2003 a krátce nato následovala Vojenská mise EU ve FYROM (Concordia), kde EU převzala úkoly NATO v rámci dohod „Berlín-Plus“¹⁸. První samostatná operace EU mimo evropské teritorium byla realizována téhož roku v Kongu (Artemis). Jednalo se o první vojenský zásah *out of area* a bez účasti NATO, pod mandátem OSN. Vedení sil dostala na starost Francie a celkový počet evropských vojáků byl stanoven na 1800 osob.¹⁹ Nasazení evropských sil v Kongu bylo nesnadnou zkouškou pro otestování akceschopnosti ESDP,

¹⁶ Článek 17 smlouvy z Nice odstraňuje ustanovení upravující vztahy mezi EU a ZEU.

¹⁷ Skutečně první civilní misí EU byla European Commission Monitoring Mission (ECMM) vyslána na Balkán v r. 1991.

¹⁸ Jedná se o soubor dohod uzavřených mezi NATO a EU, na jejichž základě má EU zaručený přístup k plánovacím a operačním kapacitám NATO a může je používat při akcích, kterých se NATO rozhodne neúčastnit.

¹⁹ Francie poskytla více než polovinu vojáků, zbytek tvořily hlavně belgické, britské a švédské jednotky doplněné o dva africké státy – Senegal a JAR.

jelikož tamní situace byla komplikovaná a nesla s sebou různá úskalí. Tato operace byla obecně hodnocena pozitivně, protože přispěla ke stabilizaci situace a posílila mír v oblasti (srovnej např. Solana 2004). EU se v DRC nadále angažuje podporou při výcviku policejních sil a poskytuje podporu misi MONUC (EUPOL RD Congo).

Za posledních pět let se počet podobných operací pod taktovkou EU vyšplhal na více než dvacet civilních či vojenských operací v klíčových krizových regionech (Balkán, Blízký a Střední východ, Afrika, střední a jihovýchodní Asie, Kavkaz), jak demonstruje tabulka č. 3. Důležitý je nejenom jejich rostoucí počet, ale též náročnější profil úkolů, jež mají tyto mise plnit. EU se angažuje v riskantnějším prostředí a v komplikovanějších politických procesech.²⁰ To se odráží jak v úkolech Generálního sekretariátu Rady EU, tak ve zvýšené zodpovědnosti členských států EU, bez jejichž aktivní podpory a personálního zajištění misí není provádění ESDP možné. EU se během posledních pěti let etablovala jako komplexní bezpečnostní aktér, jehož zásadní výhody spočívají v propojení politických a ekonomických nástrojů (1. a 2. pilíř) s tradičními bezpečnostními prvky. Navíc EU působí na mezinárodním poli jako politicky důvěryhodný a nezávislý partner disponující širokým spektrem nástrojů ke zvládnutí krizí a prevenci konfliktů. V určitých regionech (Balkán a východní Evropa) může navíc fungovat obzvláště silný a účinný nástroj prevence konfliktů, jímž je možnost asociačního procesu vedoucí eventuelně až ke členství v EU. Tyto výhody bychom v podobném rozsahu stěží našli u jiných multilaterálních západních organizací (Khol 2008: 1-4).

²⁰ Srovnej započatou dosud největší civilní misi EULEX Kosovo, EUPOL Afghanistan nebo do budoucna plánovanou misi EU v Gruzii.

Tabulka č. 3: Přehled realizovaných misí ESDP k únoru 2009

Název operace	Typ operace	Společná akce Rady EU	Délka trvání	Rozpočet	Počet personálu	Počet zemí	Základní cíle
EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)	civilní	2002/2107 CFSP of 11 March 2002	1/ 1.2003 - doposud	€ 38 mil./rok	440 policistů + 60 civilních expertů	34	Monitorování, školení a dohled nad bosenskou policií za účelem vytvořit trvalý policejní systém pod samosprávou BaH podle nejlepších evropských a mezinárodních standardů.
EU Military Operation in the FYROM (Concordia)	vojenská	2003/92 CFSP of 27 January 2003	31/3 2003 - 15/12 2003	€ 4,7 mil.	400	26	Prispět ke stabilnímu bezpečnostnímu prostředí v souladu s implementací Ohridské rámcové smlouvy z r. 2001.
EU Police Mission in the FYROM (EUPOL Proxima)	civilní	2003/681 CFSP of 29 September 2003	12/2003 - 12/2005	€ 22 mil.	200	25	Podpora, monitoring a vzdělávání v oblasti konsolidace práva a pořádku, praktická implementace reformy Ministerstva vnitra, zahrnující policii.
EU Military Operation in the DRC (Artemis)	vojenská	2003/423 CFSP of 5 June 2003	5/6 2003 - 1/9 2003	€ 7 mil.	1500	17	Dočasné záchranné síly přispívající ke zlepšení humanitární situace v Bunii.

EU Rule of Law Mission to Georgia (EUJUST Themis)	civilní	2004/253 CFSP of 28 June 2004	7/2004 - 7/2005	€ 2,1 mil.	10 právních expertů	8	Asistence při rozvoji vládní strategie řídicí reformní proces uvnitř trestně-soudního sektoru.
Eu Military Operations in Bosnia and Herzegovina (EUFOR Althea)	vojenská	2004/570 CFSP of 12 July 2004	2/12 2004 - doposud	€ 71, 1 mil.	7000	33	Udržovat bezpečné prostředí v BaH a pokračovat v naplňování Daytonské smlouvy.
EU Police Mission in the DRC (EUPOL Kinshasa)	civilní	2004/847 CFSP of 9 December 2004	30/4 2005 - 2007	€ 9 mil.	30	7	Monitoring a poradenství ve zkušební a iniciační fázi Integrované policejní jednotky v Kinshase.
EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq (EUJUST LEX)	civilní	2005/190 CFSP of 7 March 2005	1/7 2005 - doposud	€ 10 mil.	20	10	Poskytuje školení pro úředníky vysoké a střední úrovně seniorského managementu a kriminální vyšetřovací služby. Cílem je zlepšení kapacit trestního soudnictví.
EU Security Sector Reform Mission in the DRC (EUSEC DR CONGO)	civilně-vojenská	2005/355 CFSP of 2 May 2005	6/2005 - doposud	€ 1,6 mil.	8 vojenských expertů	6	Asistence při reformě bezpečnostního sektoru v DRC s cílem přispět k úspěšné integraci armády.

EU Monitoring Mission to Aceh Indonesia (AMM)	civilní	2005/643 CFSP of 9 September 2005	9/2005 - 3/2006	€ 9 mil.	130	9	Dohled na dodržování smlouvy podepsané mezi vládou Indonésie a Hnutím za nezávislost Aceh v r. 2005.
Eu Civilian-Military Supporting Action to the African Union in the Darfur region, Sudan (AMIS EU Supporting Action)	civilně-vojenská	2005/557 CFSP of 18 July 2005	6/2005 - 6/2006	€ 1,9 mil.	30	7	Zajistit efektivní a včasnou asistenci EU při podpoře AMIS II a pomoci AU v jejím vojenském a politickém úsilí adresovaném krizi v Dárfúru.
EU Police Mission in the Palestinian Territories (EUPOL-COPPS)	civilní	13696/05 of 8 November 2005	1/2006 - doposud	€ 6,1 mil.	75	18	Asistence při implementaci <i>Palestinian Civil Police Development Plan</i> , poradenství seniorním členům Palestinské civilní policie a trestně-soudního systému a koordinace pomoci EU palestinské policii.
EU Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah)	civilian	2005/889 CFSP of 12 December 2005	11/2005 - doposud	€ 6 mil.	60	18	Monitorování, prošetřování a hodnocení implementace rámcové bezpečnostní smlouvy palestinskou

							samosprávnou, přispívání k vybudování kapacit pro zajištění hraničního přechodu v Rafahu.
EU Police Advisory Team in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPAT)	civilian	2005/826 CFSP of 24 November 2005	12/2005 - 6/2006	€ 1,5 mil.	30	8	Podpora rozvoje efektivních a profesionálních policejních sil založených na evropských standardech policejní práce, monitoring implementace policejní reformy, zlepšení spolupráce policie a justice, profesionalizace vnitřní kontroly, školení celní policie, boj proti korupci a organizovanému zločinu.
EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM Moldova/Ukraine)	civilian	2005/776 CFSP of 7 November 2005	12/2005 - 12/2007	€ 8 mil.	70-120	16	Poskytuje školení při práci moldavským a ukrajinským celníkům, aby mohli efektivně vykonávat celní úřad.

EU military operation in support of the UN Mission in the DRC (MONUC) during the election process (EUFOR-RD Congo)	vojenská	2006/319 CFSP of 27 April 2006	6/2006 - 12/2006	€ 149 mil.	2000	18	Podpora mise OSN (MONUC) během přípravy a konání voleb.
EU Military Operation in the Republic of Tchad and in the Central African Republic (EUFOR Tchad/RCA)	vojenská	2007/677/ CFSP of 15 October 2007	3/2008 - doposud	€ 119,6 mil.	3700	45	Ochrana civilistů, zvláště uprchlíků a vysídlených osob; zajištění dodávek humanitární pomoci a volného pohybu personálu OSN; má napomoci řešení krize v Dárfúru
EU mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea-Bissau (EU SSR GUINEA-BISSAU)	civilně-vojenská	2008/112/ CFSP of 12 February 2008	6/2008 - doposud	€ 5,6 mil.	30	7	Poradenství a asistence místním autoritám za účelem implementace Národní bezpečnostní strategie SSR.

EU military operation in Somalia (EU NAVFOR Somalia operation „Atalanta“)	vojenská	2008/851/ CFSP of 10 November 2008	12/2008 - doposud	€ 8,3 mil.	1200	8	Podpora rezolucí RB OSN; ochrana plavidel Světového potravinového programu; přispívá ke zlepšení námořní bezpečnosti při somálském pobřeží.
EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN)	civilní	2007/369/ CFSP of 30 May 2007	6/2007 - doposud	€ 64 mil.	270	18	Podpora reformy afghánského bezpečnostního sektoru.
EU Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo)	civilní	2008/124/ CFSP of 4 February 2008	2/2008 - doposud	€ 205 mil.	1900	32	Komplexní mise EU na podporu budování právního státu.
EU Monitoring Mission in Georgia (EUMM Georgia)	civilní	2008/736/ CFSP of 15 September 2008	10/2008 - doposud	€ 35 mil.	340	22	Monitorování, stabilizace a normalizace situace po dosažení příměří a dohody v souvislosti s gruzínsko-ruským konfliktem.
EU Police Mission for the DRC (EUPOL RD Congo)	civilní	2007/405/ CFSP of 12 June 2007	6/2007 - doposud	€ 5 mil.	53	11	Reforma policejního systému a zajištění jeho interakce se soudním systémem.

Zdroj: <http://www.consilium.europa.eu>

1.4 Civilní zvládnání krizí za hranicemi EU

Již na summitu ve Faiře byly definovány čtyři prioritní oblasti rozvoje civilních aspektů krizového řízení. Těmito oblastmi jsou:

- **policie**
- **posilování hodnot právního státu**
- **posilování veřejné správy**
- **civilní ochrana**

Civilní (tj. nevojenské) operace EU jsou zaměřeny na podporu státních orgánů a institucí během procesu vnitřní stabilizace postižené země a konsolidace vnitřních poměrů. Jedná se o aplikaci výše zmíněných nástrojů použitelných v různých fázích vývoje krizové situace. Důležitou roli hrají policejní jednotky, pro které Rada vytyčila konkrétní cíle v podobě vytvoření pětitisícového „expedičního“ policejního sboru. Proto byly vytvořeny databáze využitelných zdrojů, nástrojů a zkušeností, které mohou dát k dispozici jednotliví členové EU a které by měla Unie využít zejména tam, kde je nutná rychlá reakce. Postupně by se jejich využití mělo rozšiřovat a pokrýt široké spektrum operací krizového řízení (Rutten 2001: 133-135). O současném mechanismu činností a využívání prostředků bude řeč v samostatné kapitole. Nyní se podívejme blíže na jednotlivé prioritní sféry civilního krizového řízení.

1.4.1 Policie

Konkrétní cíle pro policii stanovené ve Faiře měly být splněny v roce 2003 členskými státy, které dobrovolně spolupracují v rámci článku 12, hlavě V Smlouvy o EU.²¹ Z kvalitativního pohledu jsou schopnosti Unie založeny na jednotlivých policistech a integrovaných policejních jednotkách. Jsou zde zahrnuty jak policejní síly s civilním statutem, tak i síly typu četnictva se statutem vojenským (European Gendarmerie Force).²² Při sekretariátu Rady byly zřízeny databáze obsahující informace o předem identifikovaných policejních schopnostech a připravenosti včetně národních analýz. Členské státy se zavázaly vyčlenit a rozmístit během 30 dnů až tisíc policistů. Ve Faiře bylo odsouhlaseno, že pozornost bude věnována vytvoření „mohutných“,

²¹ Toto ustanovení zakotvuje možnosti Unie sledovat cíle vytyčené k provádění CFSP formou „posilování systematické spolupráce mezi členskými státy při provádění jejich politiky.

²² Policejní složky s vojenským statutem mají např. Francie, Itálie, Rakousko, Španělsko či Portugalsko (Čermák 2007: 132-134).

rychle rozmístitelných, pružných a operačně propojených, integrovaných policejních jednotek EU. Na zmíněné konferenci se státy dohodly na poskytnutí až 13 takových jednotek. Policejní sbory mohou být nasazeny nejen v operacích vedených EU, ale i jinými organizacemi na základě stávajících regulí OSN.

Na zasedání v Göteborgu (2001) odsouhlasila Evropská rada Policejní akční plán, jehož splnění povede ke stavu, kdy EU bude schopna plně zajišťovat mezinárodní policejní mise. Plán řeší otázky policko-strategického plánování, vedení a kontroly policejních operací, součinnosti s ostatními organizacemi, právního rámce operací a školicích a finančních mechanismů (Smith 2004:127). Význam role, kterou budou policisté sehrávat v akcích na podporu míru, klade na jejich výběr určité požadavky. Je třeba zajistit výcvik a vzdělávání dostatečného počtu osob k pokrytí všech speciálních činností mezinárodní policie. Dále musí být zohledněny komparativní výhody i určitá omezení policejních sborů jednotlivých členských států. Také by měl být předem určen způsob využití zkušeností a schopností policejních příslušníků po návratu z mise zpět. Z těchto důvodů Akční plán předpokládá pravidelné školení policistů, které od roku 2001 zajišťuje Evropská policejní akademie (CEPOL) (Pikna 2006: 404).

1.4.2 Posílení právního státu

Má-li se zajistit pozitivní výsledek policejní mise, musí být policejní činnost nutně provázena prací v dalších oblastech považovaných za nezbytné. Takovou prioritní oblastí je oblast posílení právního státu, zvláště pomoc při obnovování soudního a trestního systému. Aby bylo možné efektivně čelit krizové situaci, je potřeba dostatek důvěryhodného a schopného personálu. Pro tento účel schválily členské státy vlastní opatření pro výběr soudců, státních zástupců a expertů v trestním právu, kteří by mohli být během krátké doby vysláni do mírových operací. Musí být zajištěno jejich vzdělávání pro tuto činnost a to prostřednictvím společných vzdělávacích modulů. Proto Evropská komise zahájila projekt budování sítě vzdělávacích institucí pro výběr a školení soudců. Projekt probíhá ve spolupráci s OSN a regionálními organizacemi – především OBSE a Radou Evropy, aby bylo docíleno vzájemné kompatibility ve vzdělávání. EU dále stanovila způsoby podpory infrastruktur místních soudů

a věznic a také nábor personálu pro tato zařízení. Podobně jako v případě policie, byly vytvořeny dva koncepty misí rule of law – mise posilující a mise substituční. V praxi však není striktně rozlišováno mezi těmito dvěma typy misí, spíše se jedná o kombinace obou.

Státy EU přislíbily poskytnout až 200 adekvátně připravených úředníků. Jedná se o kategorie specialistů z oblasti soudního a z oblasti trestního systému a dále o třetí kategorii označenou jako „další“ (např. experti nevládních organizací nebo akademických institucí). Přehled o připravenosti obsahuje příslušná databáze spravovaná sekretariátem Rady EU. Žádný z těchto prostředků ovšem neznamená vznik nových struktur nebo institucí v rámci EU. Veškerá realizace úkolů probíhá na základě tzv. užší spolupráce mezi členskými státy, zejména propojením již existujících vzdělávacích struktur.

1.4.3 Posilování veřejné správy

Další oblast, nezbytná pro urychlení transformačního procesu společnosti, je civilní správa. Koncept civilní správy spočívá v provádění poradenství, školení a přípravě místních úředníků, kteří by pomohli zprovoznit krizí zkolabovaný administrativní systém. Hlavním cílem je tedy sestavení fungujícího správního aparátu za účelem jeho přechodu do místních rukou v co možná nejkratší době. Evropská komise stanovila klíčové oblasti podpory rozvoje občanské správy a vybídla členské státy k výcviku, školení a rozmístění odborníků. Databáze expertů by měla pokrývat široké spektrum funkcí relevantních pro tyto operace. Jedná se zejména o tyto činnosti:

- sociální činnosti (vzdělání, sociální a zdravotní služby),
- infrastruktura (zásobování vodou, energií, telekomunikace, doprava a likvidace odpadků),
- obecné administrativní činnosti (volby, politické orgány, daně, občanská a majetková evidence, celní služba, místní správa).

1.4.4 Civilní ochrana

Seznam civilních aspektů krizového řízení doplňuje ochrana obyvatelstva. Zde je třeba rozlišovat, zda se jedná o akce civilní ochrany v rámci krize vyvolané působením lidského faktoru nebo operace odstraňující následky přírodních katastrof. Jen v prvním případě hovoříme o civilních aspektech zvládnání

krizových situací, kdy se aplikují prostředky ve druhém pilíři EU. Pro případy krizí způsobených přírodními katastrofami musí být mechanismus postupu poněkud upraven. Civilní ochrana plní konkrétní úkoly na úseku záchranných a pátracích operací, vybudování táborů pro uprchlíky, komunikačních systémů a zajištění logistické podpory. Evropská rada přijala Společný koordinační mechanismus, který zajišťuje součinnost subjektů národní civilní ochrany, výzkum a výměnu informací, včasné varování, spolupráci ve vzdělávání a vznik informačních databází. Členské země se v Göteborgu (2001) zavázaly dobrovolně poskytnout:

- 2-3 malé týmy expertů (cca 10 osob) pro vyhodnocování a koordinaci schopné vyslání do 3-7 hodin
- zásahové týmy civilní ochrany čítající až 2000 osob připravených k nasazení během 2-7 dnů (Jakobsen 2004: 4).

V prosinci 2004 byl Evropskou radou v návaznosti na přijetí Evropské bezpečnostní strategie, která vytyčila řadu ambicí EU v oblasti zvládnání krizí, schválen Civilní základní cíl 2008 (CHG 2008). Ten vycházel právě ze čtyř výše popsaných prioritních oblastí CCM a byl zaměřen na plánování a rozvoj civilních schopností. Později byly doplněny ještě dvě prioritní oblasti a to monitorování a podpora úřadů zvláštních představitelů EU. CHG 2008 přinesl několik zásadních výsledků – sadu ilustrativních scénářů pro civilní mise ESDP, podrobný referenční seznam civilních schopností, rozvoj nových koncepcí a kapacit rychlého nasazení. Nelze opominout také praktická doporučení týkající se přípravy a náboru personálu pro civilní mise, probíhající v interakci mezi členskými státy a EU. V neposlední řadě bylo výsledkem procesu CHG 2008 i zvýšení informovanosti o CCM v členských státech, v rámci spolupracujících mezinárodních organizací a mezi potenciálními přispěvateli do civilních misí ESDP. Ministerská konference o zlepšení civilních schopností v listopadu 2007 schválila závěrečnou zprávu (Final Report on the CHG 2008) a současně přijala nový CHG 2010. Ten by se měl zaměřit na určité mezery identifikované v procesu CHG 2008. Jedná se zejména o zlepšení dostupnosti expertů a jiných kapacit pro rychlé rozmístění, vývoj nových nástrojů pro řízení civilních schopností či lepší výměnu informací, posílení součinnosti mezi civilními a vojenskými složkami ESDP,

propojení nástrojů s třetím pilířem a ustavení systematického procesu využívání získaných zkušeností (Civilian Headline Goal 2010).

Cílem je vytvoření celkového plánovacího procesu v oblasti civilních schopností ESDP, který by se měl svým charakterem podobat procesu plánování vojenských schopností, který již existuje delší dobu v rámci spolupráce NATO-EU. To ovšem může narazit na problémy v některých členských státech, protože to bude znamenat nutnost politického závazku na úrovni vlády jako celku a z toho plynoucí úkoly (Khol 2008: 5-6).

1.4.5 Institucionální zajištění civilních operací

Nejprve považuji za nezbytné zdůraznit některé zvláštnosti civilní dimenze ESDP, se kterými se musí EU vyrovnávat. Vojenské mírové operace jsou plánovány a následně organizovány z již existujících národních struktur. Členské státy vlastní předem zformované vojenské jednotky, které prošly společným výcvikem a disponují společnou výstrojí a výzbrojí. V civilní oblasti se s podobnou situací nesetkáme. Personál civilní mise tvoří především individuální experti státní správy, kteří na rozdíl od vojenské oblasti neprošli předem společným výcvikem a ani nedisponují jednotným vybavením. Na národní úrovni neexistují žádné civilní mnohonárodní plánovací struktury, tudíž se CCM musí prozatím spoléhat na ad-hoc plánovací mechanismy a instituce. Tento problém, vyplývající z charakteru procesu vysílání expertů z členských zemí do konkrétní operace, musela EU postupně vyřešit pomocí vytvoření vlastních unikátních plánovacích struktur. Podle Khol nemá v současnosti podobné struktury pro plánování a provádění civilních misí s určitou výjimkou OSN žádná jiná mezinárodní organizace a tudíž se jedná o originální nástroje EU (Khol 2008: 3).

Oblast CCM EU prostupuje všemi třemi pilíři, ale hlavně prvním (nadrárodním) pilířem, kde má výsadní roli Komise a druhým (CFSP/ESDP), kde Rada EU a její Generální sekretariát nesou odpovědnost za vybudování a řízení sil rychlého nasazení (srovnej ICG 2001:11-21). Dá se říci, že Komise je zodpovědná za dlouhodobou či strukturální prevenci konfliktů tj. rozvojová pomoc, postkonfliktní rekonstrukce a humanitární pomoc, zatímco Sekretariát Rady má na starosti krátkodobý rychle reagující krizový management. V praxi dochází ke značnému přesahu programů Komise s novými útvary CCM uvnitř

Sekretariátu Rady, což může být vnímáno jako omezující faktor při provádění konkrétních operací (Jakobsen 2004:7-8). Nebudeme se zde zabývat výkladem základních orgánů EU, jejichž charakteristiky jsou obecně známé či dostupné v literatuře zabývající se EU (např. Fiala a Pitrová, Pikna, Veber), místo toho se zaměříme pouze na orgány činné v krizovém managementu.

Rozhodnutí zřídit pohotovostní jednotky ESDP zákonitě vedlo k vytvoření nových institucí v rámci Rady EU. Významným krokem bylo již zmíněné vytvoření postu Vysokého představitele (HR/SG) pro CFSP, který byl sloučen s funkcí Generálního tajemníka Rady a jeho úkolem je asistovat Radě (a předsedajícímu státu) v oblastech spojených s CFSP. Pomáhá při formulaci, přípravě a realizaci politických rozhodnutí Rady, dále je oprávněn vést politická jednání se třetími stranami jménem Rady. HR/SG je de facto jakýmsi krizovým manažerem EU a stávající HR/SG, Javier Solana, hraje významnou roli při úsilí EU řešit krizi na Balkáně a Blízkém východě. V pravomoci Rady je jmenovat zvláštní představitele (EUSR) pro daný region, kteří mu asistují v jeho práci.²³

Zasedání Rady zajišťuje po technické a administrativní stránce Generální sekretariát. Stará se o přípravu zasedání, vedení protokolu, překladatelské služby, zveřejňování dokumentů, spravuje rozpočet Rady a archivy.

Formálně nejvýše v hierarchii „nových institucí“ druhého pilíře stojí Politický a bezpečnostní výbor²⁴ (Political and Security Committee-PSC/známý také pod francouzskou zkratkou COPS). Výbor je složen ze stálých představitelů členských zemí (velvyslanci, vyslanci) a schází se dvakrát týdně. Jeho hlavním úkolem je udávat politický směr v otázkách spadajících do oblasti CFSP a navrhopvat stanoviska Radě a to buď na žádost Rady, nebo z vlastní iniciativy. Předsednictví v PSC je v rukou předsednického státu anebo mu může předsedat i HR/SG, pokud se tak dohodne s předsednictvím EU. Dalším úkolem PSC je sledování mezinárodní situace a dohled nad zaváděním schválených opatření do praxe. V případě krize sehrává ústřední roli při plánování reakce Unie na vzniklou situaci, odpovídá za politickou kontrolu a

²³ Přehled současných zvláštních představitelů je dostupný na: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=263&lang=cs>

²⁴ Smlouva z Nice nahradila původní Politický výbor novým PSC a sloučila jejich funkce. Pravomoci PSC jsou silnější, než tomu bylo v případě Politického výboru.

strategické řízení všech vojenských i civilních operací včetně civilně-vojenské koordinace a spolupráce. Doporučení a stanoviska získává od Vojenského výboru a od Výboru pro civilní aspekty řešení krizí (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management - CIVCOM). CIVCOM je dalším novým útvarem v rámci Rady. Poskytuje poradenství o politických aspektech nevojenského krizového řízení, prevenci konfliktů apod. Přednostně se zabývá čtyřmi prioritními oblastmi CCM EU.

Při Sekretariátu Rady byl zřízen tzv. koordinační mechanismus činností, usnadňující každodenní práci HR/SG. Součástí tohoto mechanismu je Útvar pro politické plánování a včasné varování (Policy Planning and Early Warning Unit – PPEWU, zkráceně jen Policy Unit – PU) skládající se ze zástupců nominovaných členskými státy a Sekretariátem Rady. Jeho vznik vychází z přesvědčení o potřebě spolehlivých podkladů založených na průběžné analýze vnějšího dění v krátkodobé, střednědobé i dlouhodobé perspektivě. Útvar plní úkoly na úseku monitorování a analýzy vývoje v oblasti CFSP; odhaduje zájmy Unie a identifikuje oblasti, na které se CFSP orientuje v budoucnu; zajišťuje pravidelné vyhodnocování a včasné varování před událostmi, které by mohly mít negativní dopady a doporučuje varianty možných řešení či strategií na žádost Rady, předsednictví nebo z vlastní iniciativy.

PU je podporována Společným situačním centrem (Joint Situation Centre – JSC), které zahrnuje civilní i vojenské složky. JSC monitoruje 24 hodin denně mezinárodní události, přičemž se soustředí na citlivé oblasti, terorismus, zabránění šíření zbraní hromadného ničení. Zaměstnanci JSC jsou vysílání národní experti zpravodajských služeb. Jeho úkolem je asistovat PSC poskytováním relevantních informací a přispívat tak k systému včasného varování a monitorování situace. Dále poskytuje prostředky pro krizové úkolové jednotky a slouží jako operační kontaktní bod pro HR/SG. Ovšem JSC není používáno pro sdílení velmi citlivých informací, jeho efektivita závisí čistě na ochotě členských států poskytovat mu informace.

Uvnitř Sekretariátu Rady, v rámci Ředitelství pro vnější vztahy (Directorate General for External Relations – DG E), které má na starost CCM, byla zřízena Policejní jednotka (Police Unit) za účelem přípravy a vyslání 5 000 policejních sil. Je odpovědná za plánování a velení policejních operací a

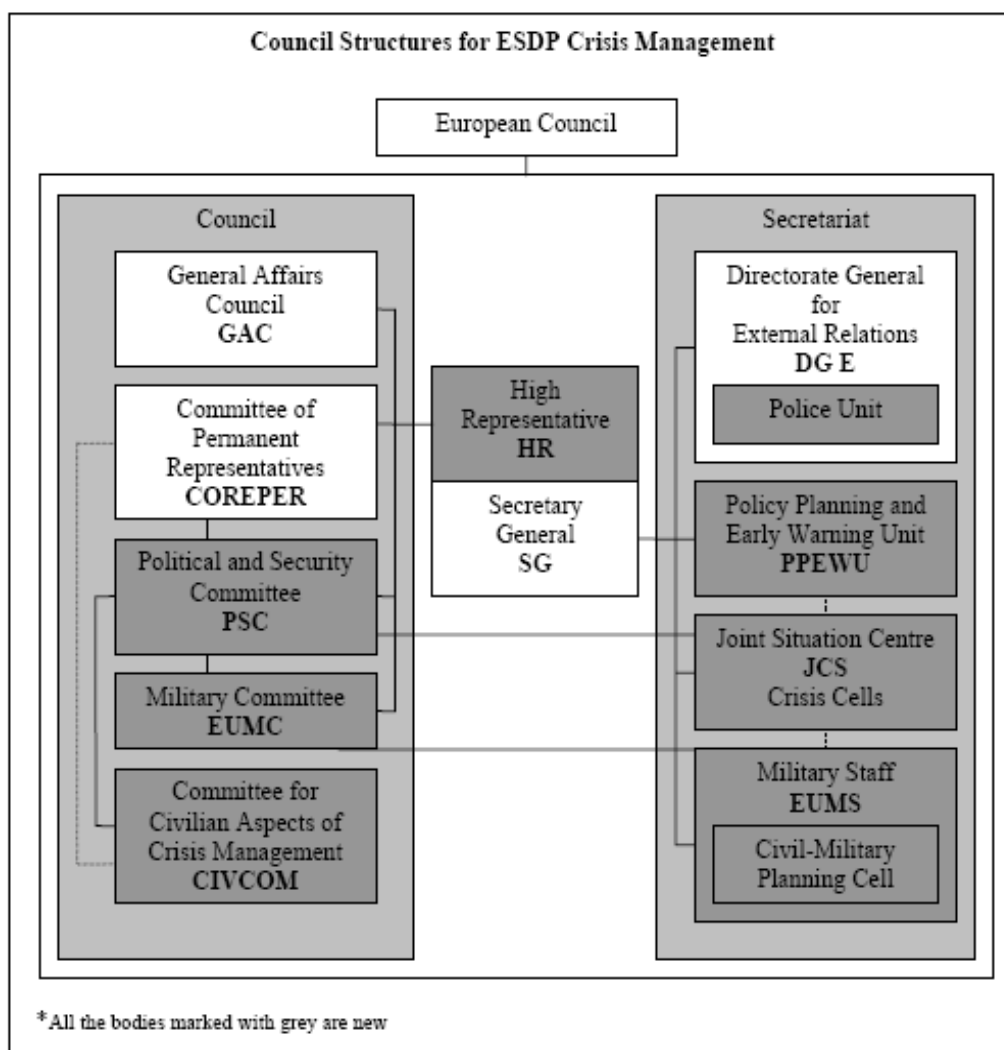
navíc je rovněž poradním útvarem pro HR/SG a další orgány Rady. Napomáhá každodenní komunikaci se členskými státy a mezinárodními organizacemi.

V souvislosti s CCM má význam zmínit také Vojenský štáb (Military Staff – EUMS), protože Evropská rada se rozhodla v roce 2003 začlenit do něj Civilně-vojenskou buňku (Civil-Military Cell). Ta zabezpečuje oblast civilně-vojenské spolupráce, především v rovině specializované podpory týkající se komunikačního, logistického a zdravotního zajištění plánování civilních misí (Council Press Release 2003).

V roce 2007 byl vytvořen Útvar schopnosti civilního plánování a provádění (Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC). Tímto krokem byla ustavena jednotná velitelská struktura pro všechny civilní mise ESDP, kterým měl velet ředitel CPCC jakožto Velitel civilních operací.²⁵ CPCC čítá zhruba 60 zaměstnanců, což jsou jak úředníci Generálního sekretariátu Rady, vyslaní národní experti. Personál CPCC je obsazován tak, aby to umožňovalo kombinovat zkušenosti pracovníků z oblasti plánování i z tematických prioritních oblastí (policie, justice, administrativa apod.). CPCC úzce spolupracuje s Ředitelstvím pro civilní zvládnání krizí (Directorate for Civilian Crisis Management – DGE IX) a výše jmenovanou CivMil Cell. Nové struktury velení a řízení tak do určité míry nahradily předchozí ad-hoc struktury, které často zahrnovaly Zvláštní představitele EU v jakési paralelní velitelské struktuře (Khol 2008: 5).

²⁵ Prvním velitelem CPCC byl 1. 5. 2008 jmenován nizozemský diplomat Kees Klompenhouwver.

Tabulka č. 4: Institucionální struktura pro krizový management



Zdroj: Jakobsen 2004

1.4.6 Rozhodovací procedury

Rozhodnutí o zahájení operací ESDP spadá pod druhý pilíř a jsou tudíž přijímána členskými státy v rámci Rady ministrů pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (GAERC) skládající se ministrů zahraničních věcí. Rozhodnutí jsou přijímána na základě konsensu, ale Smlouva o EU dovoluje členským státům tzv. „konstruktivně“ se zdržet hlasování a nebránit tak ostatním členům zahájit operaci bez jejich podpory. Nicméně v praxi byly všechny dosavadní operace rozhodnuty jednomyslně. Na požadavek konsensu je mnohými kritiky pohlíženo jako na zásadní překážku pro účinnost ESDP a skutečnost, že se COREPER a Rada ministrů schází jen jednou týdně a měsíčně je také viděno

jako slabost. Dle Jakobsena je tato kritika přehnaná, jelikož ministři členských států jsou v neustálém kontaktu a formální rozhodnutí zahájit operaci, o kterém by za normálních okolností rozhodovali ministři zahraničí, by mohla být jednoduše přijata ministry zastupujícími jinou sféru působnosti. Navíc je možné svolat mimořádné setkání během krizové situace (Jakobsen 2004: 8-9).²⁶ Hlavní problém ve vztahu k civilním operacím není požadavek konsensu, ale problém spojený s financováním a utvářením sil, jak popisují následující podkapitoly.

1.4.7 Financování civilních operací

Operace CCM jsou na rozdíl od vojenských operací financovány z rozpočtu CFSP, který je vytvořen na základě rozpočtové procedury stanovené pro rozpočet Společenství. Rozpočet CFSP spravuje Evropská komise a o použití prostředků rozhoduje Rada EU. Mezi různými nástroji CFSP²⁷ lze pouze společné akce převést na administrativní a operační výdaje. Rada EU přijme společnou akci a rozhodne o přidělení rozpočtových prostředků. Komise pak vyčlení rozpočet pro danou akci (Council of the European Union 2009).

Jakobsen je toho názoru, že se doposud nepodařilo vytvořit účinné postupy pro rychlé financování CCM s využitím kapacit ESDP. Ačkoliv byla potřeba takových postupů zdůrazněna Komisí v roce 2001 (European Commission 2001), všechny dosavadní operace byly financovány ad hoc způsobem. Zúčastněné státy pokryly část nákladů spojených s vysláním svého personálu, zatímco zbytek byl kryt z rozpočtu Společenství způsoby, které se lišily s každou operací. To je sice uskutečnitelné z hlediska dlouhodobé přípravy operace, ale nedostatek postupů pro rychlé uvolnění finančních zdrojů při plánování a uvedení mise do chodu by mohlo popírat schopnosti rychlé reakce EU v budoucích krizích (Jakobsen 2004: 9). Zatímco plánování mise EUPM, které trvalo po dobu 1 roku, bylo v tomto ohledu zvládnutelné, PROXIMA s přípravnou fází pouhých 2,5 měsíců byla díky složitému financování zpožděna. V tomto případě by těžkopádné předpisy o dodávkách prostředků nedovolily zahájit misi včas, pokud by OBSE nevypomohla EU, a

²⁶ Rozhodnutí o zahájení operace Artemis v DRC ukázalo schopnost rychlého rozhodování, které netrvalo déle než jeden týden.

²⁷ Smlouva o EU stanovuje několik možností, jak realizovat CFSP: společné strategie, společná stanoviska, společné akce, rozhodnutí, mezinárodní dohoda, deklarace, kontakty se třetími zeměmi.

první měsíc PROXIMA stále ještě trpěla nedostatkem základního vybavení, jako jsou počítače a vozidla (Manca 2004). Dá se tedy říci, že otázka financování je klíčová při plánování operací.

1.4.8 Personální zajištění civilních operací

Personální obsazení misí má jeden z hlavních dopadů na efektivnost plnění vytyčených cílů. Oblast personálního zajištění misí je spojena s několika problémy. Níže se budeme zabývat těmito problematickými aspekty zahrnující jak kvalitativní tak i kvantitativní stránku věci.

Podle R. Dwan je hlavním strukturálním problémem samotný způsob navyšování civilních kapacit. Čtyři prioritní oblasti, tak jak je identifikovala Evropská rada ve Feiře v červnu 2000, jsou pojímány a projednávány spíše odděleně, než jako vzájemně závislé úkoly. Toto pojetí se jeví problematičké, protože např. policejní reformy a asistence, které nejsou doprovázeny jinými právními reformami, nemusí být vždy dostačující (viz příklad reformy policie v BaH). Mnohem vhodnější se v tomto ohledu jeví integrovaný přístup, který stanoví právní systém jako základní rámec pro práci dalších složek. Tento přístup spočívá ve vytvoření smíšených týmů, složených z různých civilních složek dle potřeby dané situace²⁸ (Dwan 2004: 9-10, Jakobsen 2004: 3-4).

Druhý zásadní nedostatek je shledáván ve zdrojích civilního personálu. Problém tkví v neochotě států poskytnout dohodnutý počet civilních zaměstnanců, tak jak byl uveden v příslušné databázi vypracované EU. V praxi to znamená, že dle seznamu je k dispozici 72 soudců schopných vyslání do krizové situace. Tito soudci jsou zároveň ve službě ve svém domácím právním systému, ze kterého musí být uvolněni. To, zda nastoupí či nikoliv, závisí na jejich aktuálním rozhodnutí (odvislé např. od časového a pracovního vytížení). Jedná se o zásadní rozdíl oproti profesionálním vojákům. Další problém s tím spojený spočívá v tom, že kapacity CCM nejsou zaměnitelné ve stejném rozsahu, jako je tomu u vojenského managementu. Z těchto důvodů můžeme počty expertů poskytovaných státy uvedených na seznamu považovat za pouhé indikátory celkového počtu osob, které by mohly být připraveny pro plnění úkolů CCM v zahraničí. Jako praktické příklady uvedme policejní mise EUPM

²⁸ Touto cestou se snaží jít také OSN při budování svých civilních kapacit. Už Brahimiho zpráva volala po změně při nasazování civilních expertů. V důsledku toho zřídila UN Civilian Police Division menší soudní složku (The Brahimi Report 20-21).

a PROXIMU. Operace PROXIMA o mandátu 180 policejních úředníků začala v prosinci 2003 s cílem nasazení v operaci v plné síle po dobu dvou měsíců. Ovšem, do února 2004 se stále potýkala s personálním nedostatkem deklarovaného personálu (-30 %). Mise EUPM měla také problémy s obsazováním pozic v souvislosti s rotací personálu (Dwan 2004: 10).

Oproti vojenské složce jsou civilní úředníci vázáni výkonem pracovních povinností v domácím prostředí, tudíž státy nejsou příliš ochotné půjčovat doma potřebnou policii, soudce a úředníky státní správy. Navíc pro jednotlivce samotné není příležitost vycestovat z hlediska kariérního postupu či společenské motivace zatím příliš atraktivní.

Dwan uvádí způsoby, jak by bylo možné překonat tuto „národní“ bariéru uvnitř členských států. Jedním z nich je internacionalizovat kulturu profesí jako je policie, justice, vězeňství apod. a nabídnout nějaké motivy pro službu v krizovém managementu EU či poskytovat vzdělávání pro mezinárodní služby v zahraničí (Dwan 2004: 11).

Personál mise vyžaduje široké spektrum znalostí včetně jazykové a kulturní připravenosti. Všechny mise ESDP se logicky skládají z pracovníků mnoha různých zemí, ovšem mnohonárodní charakter misí není považován za negativní aspekt. Naopak se zdá, že kombinace odlišných prostředí, která přinášejí různé zkušenosti a myšlenky, přidává misi určitý hodnotový rozměr. Mnohonárodnost mise přispívá ke sdílení tzv. nejlepší praxe (best practice), která pak může být přenesena zpět do domovské země ke zlepšení místních kapacit (Vainio 2008: 24). I přes tyto klady se určitý problém týkající se mnohonárodního složení jednotek vyskytl, jak uvádí generálporučík P. Pitarch: *„Multinacionalitu jednotek lze možná považovat za překážku v každodenní práci zaměstnanců mise, protože je snazší velet národní jednotce než jednotce složené z více států. Jsou tam rozdílné statuty, pravidla...a i rotační periody.“* (Pitarch in Vainio 2008: 25). Vezmeme-li v úvahu, že personál misí může být složen z více jak 27 zemí, tak rozdíly přinejmenším na začátku pravděpodobně ovlivní schopnost fungování mise.

Prostředí, které obklopuje příslušníky policejní mise již od počátku jejich nasazení je komplikované, neobvyklé a ne vždy srozumitelné. Je to mnohonárodnostní konglomerát, v němž policisté pracují s lidmi odlišných kulturních i profesních zvyklostí. Je pravděpodobné, že budou pracovat

s policisty, jejichž země nemá hluboké zkušenosti s terorismem, rozsáhlým zločinem a kteří používají zcela odlišné pracovní postupy. Je také možné, že budou pracovat s kolegy, v jejichž zemi policie nespadá pod vnitro, ale pod ministerstvo spravedlnosti nebo obrany. Proto by měl personál policejní mise hned po příjezdu na místo určení podstoupit vstupní školení, které je zaměřené na překonávání výše uvedených překážek. (Ministerstvo vnitra ČR 2004: 36)

Odborná příprava expertů vysílaných do misí je primárně v režii členských států. Role a možnosti institucí EU jsou pouze doplňkové a soustředí se především na přípravu klíčového personálu konkrétní mise v Bruselu těsně před jejím rozmístěním. Úroveň rozvoje civilních institucí se v jednotlivých členských zemích dosti liší a většina z nich nemá v porovnání s vojenskými akademiemi takovou tradici a materiální zázemí. Pouze některé členské státy disponují civilními institucemi zajišťujícími komplexní přípravu civilních expertů²⁹, proto je nezbytná spolupráce mezi státy a danými institucemi v podobě bilaterálních či multilaterálních projektů. Od roku 2001 financuje Evropská komise projekt na podporu členských států při vzdělávání personálu pro oblast CCM (EC Project on Training for Civilian Crisis Management), do kterého se zapojila již řada členských zemí (<http://www.eutrainingroup.net>). Nejdále v budování komplexního systému výběru a odborné přípravy civilních odborníků pokročily např. Finsko, Švédsko a Německo. To se projevilo i při přípravě personálu pro zatím nejrozsáhlejší misi EULEX Kosovo, kde právě tyto státy projevily nejvíce iniciativy (<http://www.eulex-kosovo.eu>). Za podpory a spolufinancování ze strany Komise se také podařilo v letech 2006 – 2008 vyškolit sto expertů Civilních zásahových skupin (Civilian Response Teams – CRT). Na tomto výcviku se podílely i příslušné struktury GS Rady EU, které nesou odpovědnost za nasazení CRT v rámci ESDP, pokud to bude situace vyžadovat (Dokument EU, 14745/05, 2005).

1.4.9 Civilní nebo vojenská intervence?

Jednou z výchozích otázek souvisejících s CCM je, za jakých okolností funguje nejlépe? A pokud selže, jaké jsou důvody pro toto selhání? Obecně platí, že odpověď bude záviset na tom, zda strany konfliktu mají sklon vyřešit

²⁹ Komplexní odbornou přípravu civilního personálu zajišťují např. instituce: Crisis Management Centre Finland, Folke Bernadotte Academy (Švédsko) nebo Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (Německo).

spor pokojně či nikoliv a tudíž zda nátlak jako diplomatický tlak, ekonomické sankce a hrozba vojenskou silou mohou být nezbytné pro podporu CCM. Nekoordinovaná, špatně plánovaná a prováděná mise CCM bude kontraproduktivní a mohla by dokonce ohrozit životy jejích účastníků. Rizika spojená s CCM a to jak z hlediska potenciálních civilních obětí, tak i z hlediska politických důsledků neúspěšného zásahu, působí jako silný odstrašující prostředek (možná více než výchozí závazky) pro vlády a nevládní organizace. Výběr správného okamžiku pro nasazení jednotek CCM nebo vojenského krizového managementu je rozhodující pro eliminaci těchto rizik. Složitost každého konfliktu bude určovat vyslání příslušných složek nebo to, zda zasahovat vůbec. Vzhledem k jedinečným aspektům každého případu je obtížné vytvářet vzorec, který bude fungovat pro každou krizi. Níže je nabídnuto několik úvah, které by měly být brány v potaz při rozhodování, jestli je vhodnější použít civilní nebo vojenské prostředky (Lindborg 2002: 9).

- Jakého stupně dosahuje násilí v krizi?
- Jak dlouho konflikt trvá? Mají CCM a vojenský krizový management (MCM) šanci zasáhnout v počátku konfliktu předtím než přejde do násilné fáze?
- Je konflikt neozbrojený? Pokud ne, jaká kvalita a množství výzbroje přispívá ke konfliktu?
- Vzniká situace z důvodu ozbrojeného boje mezi stávajícími paramilitárními skupinami, které jsou těžce vyzbrojeny?
- Kolik jednotek CCM nebo MCM je připraveno k nasazení?
- Existuje nějaký vůdce, který požaduje vnější zásah, nebo je dotyčné území bez vůdce?
- Jaká je doba trvání mise? Jak dlouho jsou jednotky schopny setrvat?
- Jaké jsou základní příčiny konfliktu?
- Přispívají vnější síly k vyostřování konfliktu?
- Byly už v minulosti použity civilní či vojenské síly bez úspěchu?

V mnoha případech mohou mít civilní zásahy výhodu v tom, že jsou méně viditelně „rušivé“. Civilní programy zahrnují dlouhodobější opatření k prevenci krizí před jejich opakováním. Vnější vojenský zásah, i když je prováděn se souhlasem legitimní vlády v zemi a v kontextu krizového řízení, může vyústit v eskalaci konfliktu. Navíc je obtížné usilovat o plnění úkolů mírových misí vojáky, kteří mohou postrádat potřebné dovednosti. Změna vojáka vycvičeného pro válečný boj na jedince připraveného pracovat nenásilně s kulturní citlivostí, ale ve velmi militarizovaném prostředí, by zřejmě byla skličující (Nash, Hillen 2001). V ideálním případě by mise pro řešení krizí a prevenci konfliktů měly být organizovány, personálně obsazovány a spuštěny civilními jednotkami a vojenský personál by měl být použit jen pro zvláštní úkoly jako je např. shromažďování zbraní a odminování (Lindborg 2002: 10). Jiného názoru je např. J. Solana, který se opakovaně vyjádřil v tom smyslu, že by bylo vhodné snažit se co nejvíce vyhnout umělému rozlišování mezi vojenskými a civilními misemi. Všechny mise ESDP v sobě zahrnují obě složky a právě tato civilně-vojenská součinnost představuje charakteristickou zvláštnost ESDP (Smith 2004: 209-212).

Nicméně civilně-vojenská spolupráce je nedílnou součástí mírových operací. Přítomnost armády má např. pro policejní složky jisté výhody, neboť zvyšuje jejich všeobecnou bezpečnost. Umožňuje totiž využití vojenských prostředků krizového řízení (bezpečnostní a evakuační plány, zásobování, transport, zdravotní péče apod.), což bývá předmětem dohod uzavřených na různých úrovních mezi managementem policejní mise a velením vojenských sil. Jinou výhodou pro výkon úkolů policejní mise může být předchozí vazba armádních složek na nevládní organizace, skrze které mohou příslušníci zahraničních misí získat důvěru populace. V úvodních fázích mise, dokud policie ještě není plně funkční, věnuje armáda speciální pozornost koordinačním snahám nezbytným pro vytvoření solidních vazeb s místní komunitou. Policisté by proto měli vést v patrnosti přítomnost vojenské části mise, znát její struktury a úkoly, které plní, aby nedocházelo ke zbytečným komplikacím při vzájemné spolupráci. (Ministerstvo vnitra ČR 2004: 37-38)

1.5 Policejní mise – základní typy

Na zasedání Evropské rady v Nice (prosinec 2000) bylo rozhodnuto o rozlišování dvou základních konceptů: tzv. substituční (nahrazující) a podpůrná (posilovací) mise. Nejprve stručně představíme substituční misi.

1.5.1 Substituční mise

Tento druh mise se uplatňuje v prostředí, kde se úplně nebo částečně zhroutil státní aparát např. v důsledku občanské války. Policejní síly EU přímo přebírají úlohu místní policie, která je obvykle nevýkonná nebo neexistuje vůbec. Příslušníci policie EU jsou během těchto misí ozbrojeni, neboť zajišťují výkonné funkce jako je potírání násilností a zmírňování napětí. Ke splnění takových úkolů se především snaží co nejrychleji oživit soudní a trestní systém, s nímž pak policejní mise rozvíjí další spolupráci. V závislosti na druhu mandátu může substituční policejní mise vykonávat funkce od všeobecné policejní činnosti přes vyšetřování trestných činů až po přípravu obnovy místní policie. Příslušníci mezinárodní policie jsou v substituční misi „spolurozmístění“³⁰ s představiteli místních policejních sil, to znamená, že jsou přítomni na všech úrovních jak podle hierarchického tak podle teritoriálního systému velení tak, aby mohli sledovat a podporovat její aktivity. V podstatě se svým způsobem stávají součástí místní komunity a jsou akceptováni jako legitimní nástroj veřejného blaha. Substituční mise probíhá ve třech fázích:

- Iniciační fáze – k nasazení policejních složek dochází téměř souběžně s vojenskou operací. Prvořadým úkolem je stabilizovat situaci a zastavit násilí, zpravidla izolací nepřátelených stran. Cílem je co nejrychleji převzít od armády dohled nad veřejným pořádkem a začít aplikovat zákon.
- Stabilizační fáze – zaměřuje se na nastolení fungování celého spektra bezpečnostních funkcí jako předpoklad k návratu do normálního stavu. Obvykle je snaha zapojit do procesu místní policejní složky.
- Závěrečná fáze – jde o zajištění hladkého přechodu k posilovací misi postupným upuštěním od substitučních úkolů.

³⁰ Těžko nalézt přesný český ekvivalent anglického výrazu „co-located“.

Lze tedy říci, že podpůrný typ mise je přirozeným výsledkem působení mise substituční. Struktura substituční mise musí odpovídat svému průběhu i funkcím, které plní (teritoriální kontrola, hlídkování v ulicích, vyšetřování, dopravní kontrola, zpravodajské služby apod.). Typický model substituční mise vypadá následovně:

- Štáb mise
- Teritoriální prvek (regionální štáby, policejní stanice)
- Mobilní prvek (integrované policejní jednotky)
- Základní policejní prvky (vyšetřování, ochrana hranic aj.)
- Speciální prvky (kriminologická laboratoř, imigrační oddělení aj.)
- Podpůrný prvek pro tvorbu a posílení místní policie (monitorování, instruktáž, školení)
- Logistický prvek

1.5.2 Podpůrná mise

Tento typ mise je obvykle uplatňován v případech, kdy státní systém postižené země prochází závažnou krizí, často způsobenou politickými, náboženskými či etnickými konfliktními skupinami, které odmítají uznat nestrannost a právní základy státu a jeho složek, včetně policie. Posilování místních policejních sil hraje klíčovou úlohu v prevenci takových konfliktů, jejich zvládnutí a odstraňování následků. Obecné cíle podpůrné mise jsou vesměs shodné s předchozím typem – zlepšit stávající policejní systém v dané zemi a jeho fungování za současného striktního respektování principů demokratické společnosti. Účastníci tohoto typu mise zpravidla nejsou ozbrojeni. Jejich hlavním úkolem je výběr a výcvik místních policistů, jejich metodické vedení a instruktáž a dohled nad vytvářením lokálního policejního aparátu. Dále pak zavádění standardních policejních postupů, případně změna struktury nápravného a vězeňského systému a další související oblasti. Podpůrná mise probíhá rovněž ve třech fázích:

- Aktivační fáze – je postupně zvyšován důraz na vlastní odpovědnost místní policie a aktivaci výběrových a výcvikových činností.

- Rozvojová fáze – vyškolení a vycvičení místní policisté jsou postupně nasazováni v terénu.
- Konsolidační fáze – probíhá kompletní transfer všech policejních funkcí a činností na nově vytvořené místní policejní složky a mise končí.

1.6 Plánování policejních operací

Tuto kapitolu považujeme jako doplňující k vytvoření komplexního přehledu o dané problematice. Jak již víme, procesu plánování mise se účastní struktury ESDP, zvláště Politicko-bezpečnostní výbor (PSC), Výbor pro civilní aspekty krizového řízení (CIVCOM), Generální sekretariát Rady (významnou úlohu zde má hlavně Policejní oddělení) a v případě nutnosti i Evropská Komise. O podmínkách pro plánování policejních operací se hovoří v Policejním akčním plánu. Policejní plánovací proces EU se skládá ze strategického a operačního plánování. Strategické plánování se zaměřuje na předběžné plánování a plán reakce EU na výskyt konfliktní situace. Operační policejní plánování se odehrává na třech úrovních: a) strategické – výstupem je tzv. Operační koncept (Concept of Operations – CONOPS); b) operační – výstupem je Operační plán (tzv. OPLAN); c) taktické – dle potřeby jsou zde vytvářeny další prováděcí plány. (Woodbridge 2001: 5) Následující řádky budou stručně charakterizovat jednotlivé dokumenty.³¹

CONOPS

Je připravován Policejním útvarem GS Rady EU a je následně předložen k posouzení CIVCOMU a v konečné fázi schválen PSC. Operační záměr vyjadřuje úmysl EU jednat prostřednictvím policejní mise, definuje čas a prostor uskutečnění mise a rovněž požadovaný konečný stav po ukončení. Standardně je členěn do několika částí a měl by obsahovat:

- a) Celkový přehled o situaci – popisuje situaci vedoucí k nutnosti vyslání mise a měla by definovat zamýšlený politický cíl a také kritéria pro hodnocení úspěšnosti mise.

³¹ Všechny tyto dokumenty podléhají utajení, proto se zaměříme jen na jejich obecnou charakteristiku.

- b) Mise – vymezuje důvody a účel plánované operace, oblast působnosti i rámcové časové vymezení jejího trvání.
- c) Vlastní výkon mise – popisuje způsob provádění operací a formy spolupráce s dalšími složkami; vymezuje úkoly, které musí být během trvání mise splněny; uvádí souhrn požadavků na druh a počet sil a prostředků nutných k úspěšnému vedení operace.
- d) Materiálně-technická podpora – může zahrnovat rámcový logistický koncept, zdravotnické zabezpečení, způsob podpory ze strany přijímajícího státu apod.
- e) Velení a komunikace – nástin velící struktury mise a požadavků na komunikační a informační systémy. (Ministerstvo vnitra ČR 2004: 33)

OPLAN

Operační plán má podobnou strukturu jako CONOPS, na rozdíl od něj je však daleko podrobnější a konkrétnější. Obsahuje popis dílčích plánů zajišťující hladký chod mise. Tyto plány se týkají personálního obsazení, struktury, logistiky, zdravotní péče, bezpečnosti, financování atd. Upraven je zde systém velení a koordinace mezi jednotlivými úrovněmi, taktéž práva, povinnosti a odpovědnosti účastníků mise jak mezi sebou tak vůči civilnímu obyvatelstvu. OPLAN vymezuje pravidla použití zbraní a síly, ale i komunikace s místními autoritami a veřejností. (Ministerstvo vnitra ČR 2004: 33)

SOP

Nejvýznamnějším a také nejpodrobnějším vnitřním dokumentem každé policejní mise je SOP (Standard Operating Procedures – Obecné provozní postupy). Tento předpis upravuje všechny části mise a je podepsán velitelem operace. Zpravidla bývá rozčleněn do tří částí: organizační, provozní a administrativní. Není nutné tyto části více rozebírat, jen pro zajímavost uvedme administrativní část, která se mj. věnuje vztahům mezi příslušníky mise, vztahům mezi hodnotami a vymezuje práva a povinnosti všech účastníků mise. Stanoví také sankce za přestupky a porušení disciplíny. Všem příslušníkům nasazeným v misi je doporučováno, aby si SOP hned po příjezdu na místo určení pečlivě prostudovali.

SOFA

Dohoda o postavení sil (Status of Forces Agreement) je smlouva mezi EU jako poskytovatelem a hostitelskou zemí jako příjemcem mezinárodní policejní mise.³² Její model byl přijat na základě Policejního akčního plánu, přičemž se jedná o tzv. živý plánovací dokument tj. takový, který lze adaptovat podle specifických požadavků a podmínek konkrétní policejní mise. Tato dohoda upravuje statut mise a jejího personálu, mandát, její práva a povinnosti, náležitosti týkající se identifikace, vstupu jednotek mise na území hostitelského státu a jejich pohybu na tomto území a rozsah diplomatických výsad a imunit. Dále se věnuje podmínkám, které má hostitelská země zajistit pro hladký výkon funkcí mise (voda, elektřina, pohonné hmoty, potraviny apod.). Dohoda zmiňuje možnost stanovit měnu, v níž budou hrazeny náklady, právo otevírat bankovní účty v Euro i v místní měně se zvýhodněným kurzem. Dokument také stanoví podmínky pro využití komunikačních služeb (pošta, radiové vysílání, telekomunikace) a kryptografického zařízení. Obě strany tímto způsobem též stanoví styčné důstojníky na všech příslušných úrovních.

EU se touto dohodou zavazuje akceptovat místní právo a zvyky a vyhnout se jakékoliv činnosti, která by byla s nimi v rozporu. Hostitelská země se zavazuje naplňovat a prosazovat podmínky smlouvou stanovené. (Agreement of European Communities 2004)

³² Může být také využita při úpravě misí v ostatních prioritních oblastech CCM (posilování právního prostředí, posilování občanské správy, civilní ochrana).

2 Policejní mise EU – analýza realizovaných misí

Policejní mise se v současnosti stávají stále častějším typem operací EU. Tři takové mise již byly ukončeny³³ a aktuálně probíhá pět misí zahrnujících reformu místního policejního systému, přičemž ne vždy musí jít o čistě policejní operace. Na tomto místě považujeme za vhodné upozornit na rozlišení policejních misí od misí na podporu právního systému či celého bezpečnostního sektoru, které se odehrávají v daleko širším kontextu a mají odlišný mandát. Cíle těchto misí oscilují od asistenčních činností až po provádění reformy policie v hostitelské zemi. Například mise EU SSR v Guinea-Bissau také zahrnuje policejní složku v celkové reformě bezpečnostního sektoru. Rovněž probíhající EULEX Kosovo se zabývá policejní reformou, ale v mnohem širším kontextu rule of law. Zaměření pouze na policejní reformu není totiž dostačující v zemích se slabou infrastrukturou, a tak je pro úspěch mise důležité začlenit též soudní a trestní reformy. (Vainio 2008: 23) Rozvoj koncepce policie a reforma bezpečnostního systému jsou rovněž prioritními oblastmi vytyčenými v CHG 2008 a CHG 2010.

Dodnes EU provedla sedm misí označených jako policejní: EUPOL Proxima a EUPAT ve Fyromu, EUPOL Kinshasa a EUPOL RD Kongo, EUPOL COPPS v Palestině, EUPOL Afghanistan a EUPM v BaH, z nichž poslední čtyři jmenované stále probíhají. EU se v oblasti policejních misí stále ještě učí a sbírá nové zkušenosti, proto nemůžeme zatím hovořit o nějakých obecných principech či doktríně policejních misí. To, že mise nejsou vázány specifickou formou, která nemusí vždy nejlépe vyhovovat danému kontextu, může být na jednu stranu prospěšné. Jelikož jsou civilní mise relativně novým konceptem, bude trvat delší dobu, než se zanalyzují a vyhodnotí nejlepší postupy, které bude možné využívat jako ustálenou praxi. Na druhou stranu ale neexistence standardů může snižovat rychlost a efektivitu organizování misí řízených ad hoc krátkodobými rozhodnutími, jež bývají často terčem kritiky ESDP misí. Ustanovení jednotných principů by také mohlo napomoci vyřešit již dříve v textu diskutovaný problém kvality personálu.

³³ Proxima a EUPAT v Makedonii, EUPOL Kinshasa.

Pro dosažení cíle této práce budou předmětem analýzy pouze policejní mise, tak jak to vyplývá z jejich názvu (většinou obsahuje zkratku EUPOL). To znamená, že se nebudeme věnovat misím monitorovacím, pohraničním ani misím na podporu právního systému či celkové reformy bezpečnostního sektoru, ačkoliv spolu tyto oblasti úzce souvisí a vzájemně na sebe navazují. Výběr zkoumané materie se zužuje na policejní mise z důvodu možnosti adekvátního srovnání a výběru vhodných proměnných. Konkrétně budeme zkoumat a hodnotit tyto stále probíhající policejní mise EU: v BaH (EUPM), v Demokratické republice Kongo (EUPOL-Kinshasa/EUPOL RD Congo), na palestinském území (EUPOL COPPS-Palestine) a v Afghánistánu (EUPOL Afghanistan). Z doposud realizovaných policejních misí EU záměrně vynecháváme dvě již ukončené operace v Makedonii (Proxima, EUPAT), jelikož se nalézají v podobné geografické a kulturní oblasti i historickém kontextu jako mise EUPM v BaH, a z toho důvodů by nebyly významnějším přínosem pro naši komparaci.

EU se ve svých policejních misích potýká s mnoha problémy: v některých případech se jí nedostává financí k dostatečnému zajištění mise, někdy odmítají státy poskytnout své policejní složky, v jiných případech je problémem nedostatečný mandát, který neumožňuje policistům efektivně zasáhnout. Ve výčtu nedostatků na straně EU a jejich členských států bychom mohli pokračovat dále. Cílem této práce je ale prozkoumat podmínky, které EU takovou měrou ovlivňovat nemůže a které přesto hluboce zasahují do průběhu provádění jednotlivých misí. Naše výzkumná otázka se bude týkat vnějších podmínek celkem pěti realizovaných policejních misí EU. K výběru tématu nás vedly úvahy, na kolik je za úspěch či neúspěch jednotlivých misí zodpovědná samotná EU a nakolik vnější faktory ovlivňují cíle misí. Zjistili jsme, že vnější podmínky v těchto zemích byly rozdílné. Rozhodli jsme se tedy prozkoumat míru jejich odlišnosti, popřípadě zjistit důležitost rolí, jaké v těchto misích hrály.

2.1 Určení hlavních proměnných

Jelikož oblast policejních misí obsahuje díky své komplexní povaze velké množství důležitých faktorů, bude nezbytné vyřešit tradiční problém komparativní studie „hodně proměnných, málo případů“ (Drulák 2008: 67-68).

Redukci počtu proměnných provedeme omezením se na analýzu námi stanovených pěti klíčových proměnných a ostatní proměnné vypustíme. Stanovení konkrétních proměnných je do značné míry selektivní a zakládá se na samostatném hodnocení a předchozích výzkumech a analýzách, nicméně všechny proměnné jsou navrženy tak, aby co možná nejlépe vystihovaly klíčové momenty procesu verifikace hlavní teze, která tvrdí, že čím vyšší je socio-ekonomický status dané země, tím jednodušší je pro EU dosáhnout úspěšného naplnění mandátu policejní mise.

Naším výzkumným záměrem bude provést komparaci vnějších podmínek policejních misí EU a zjistit, jak významnou úlohu v těchto misích hrály.

Při naší komparaci se primárně zaměříme na tyto faktory:

- Kontextuální charakter konfliktu (odkaz války)
- Stav kriminality, korupce
- Politická situace země a dosažený stupeň demokracie
- Ekonomické ukazatele
- Přijetí mise místním obyvatelstvem

Na základě těchto faktorů porovnáme vývoj událostí v jednotlivých zemích a zhodnotíme výsledky této komparace. Nyní se podívejme na to, co nás vedlo k výběru zkoumaných faktorů. Naším záměrem není detailně se zabývat klady a zápory EU, jejími úspěchy či chybnými kroky v oblasti policejních misí. Již zmíněné pochybnosti o tom, nakolik úspěch či neúspěch určité mise leží v rukou EU a nakolik jsou cíle budování bezpečnostního systému ovlivněny jinými faktory, nás přivedly k myšlence prozkoumat vnější faktory misí. Uvidíme, do jaké míry se potvrdí naše domněnka, že vnější faktory misí hluboce ovlivňují průběh zásahu EU a tedy zasahují do cílů těchto misí. A proč jsme zvolili právě zmíněné vnější faktory? Jednoduše se domníváme, že všechny mají zásadní vliv na cíle policejních misí EU.

Základní předpoklad při provádění reformy bezpečnostního sektoru vychází z toho, že dosažení určitého stupně bezpečnosti je podmínkou pro další rozvoj v každé konfliktem zasažené zemi (Wulf 2004: 5). Tato premisa byla

také přijata Evropskou bezpečnostní strategií (ESS 2003: 2, 13). Rovněž průzkumy mapující názory veřejnosti v post-konfliktních oblastech ukazují, že bezpečnost je pro obyvatelstvo jasnou prioritou, lidé vždy požadují na prvním místě zajištění bezpečnosti (srovnej např. DCAF 2005). Reforma bezpečnostního sektoru ve své podstatě znamená transformaci struktur a aktérů, kteří disponují výkonnou a donucovací mocí ve státě. Tento proces transformace zahrnuje vytváření a posilování relevantních institucí v souladu s principy demokracie a občanské kontroly. Dále sem spadá i ekonomická a sociální dimenze. V ideálním případě tyto procesy povedou k novému vnímání bezpečnosti, které pak může napomoci trvale udržitelnému sociálně-ekonomickému a politickému vývoji.

Všechny námi zvolené faktory mají zásadní vliv na proces reformy bezpečnostního systému a jsou to vzájemně související komponenty. Vnější podmínky mise představují celkové místní ekonomicko-společenské poměry v dané zemi, které jsou v převážné většině nastaveny důsledkem předešlého či probíhajícího konfliktu. Je proto důležité porozumět kontextuálnímu charakteru konfliktu, protože od něj se odvíjí celková situace a potřeby dané země (Osland 2004: 546). Pro potřeby naší komparace bude důležité hodnocení stavu země z hlediska její konfliktní situace, zajištění bezpečnosti a přechodu k demokracii. Budeme se pohybovat v rozmezí stupnice válečný stav - zhroucený stát (failed state) – země v procesu transformace – demokracie. Vzhledem k nepřehlednému množství definic „zhrouceného státu“, budeme tento fenomén interpretovat jako *„stát, který připustí výkon svrchované politické moci mimo své vlastní, oficiální struktury, který nedokáže vytvářet a prosazovat své zákony či ustavit fungující státní správu nebo který neposkytuje svým občanům bezpečí, neplní dostatečně svou funkci a stává se státem slabým.“* (Prášil 2008). Jako indikátor této proměnné nám poslouží výzkum Failed States Index organizace Foreign Policy.

Prostředí války se snadno stává živnou půdou pro organizovaný zločin, korupci a agresivní nacionalismus, protože dochází k narušení tradičních politických a občanských struktur. Kriminální gangy často profitují z takových aktivit jako pašování drog, daňové podvody, praní špinavých peněz, obchod s lidmi, pašování zbraní, organizování nelegální migrace apod. (srov. Stability Pact). Organizovaný zločin poškozují oficiální toky financí, tržní prostředí,

vztahy s ostatními zeměmi a představuje hrozbu na regionální i globální úrovni. Ačkoliv je nemožné přesně kvantifikovat působení a vliv těchto elementů, hlavní problém představuje propojení mezi lidmi podílejících se na těchto aktivitách (Donais cit. dle Osland 2004: 553). Dokud se neeliminuje stupeň kriminality v dané lokalitě, lze jen těžko pokračovat v dalších mírotvorných aktivitách. Jako kritérium pro komparaci jsme z oblasti kriminality zvolili míru korupce, tak jak je kvantifikována výzkumem Transparency International (Corruption Perception Index 2008). Právě systémová korupce bývá vnímána jako hlavní překážka při provádění reformy bezpečnostních složek. Pokud korupce prorůstá do politické sféry, bezpečnostní složky jsou úplatné a navíc se pohybujeme v morálně degradovaném prostředí, vzniká začarovaný kruh, ze kterého se těžko hledá cesta ven.

Vedle charakteru konfliktu a stavu kriminality je dalším důležitým ukazatelem politická situace dané země. Odborníci na řešení konfliktů se shodují v tom, že primárním zdrojem nestability je slabý stát (weak state). Podle M. Webera je stát definován svým monopolem na legitimní užití násilí (Weber 1980). Stát, který nedisponuje tímto monopolem či ztratil kontrolu nad svými donucovacími složkami, zneužívají snadno kriminální skupiny k vytvoření vlastních neformálních struktur. Kriminální organizace mohou infiltrovat a ovládnout stát a jeho instituce, což se v případě slabých států velmi často děje. Korupce umožňuje pronikání organizovaného zločinu do společnosti, neboť zkorumpované politické elity nemohou vůči zločinu efektivně postupovat. Kriminální gangy se většinou skládají z bývalých válečných zločinců a různých „warlords“, kteří se těší podpoře a respektu určité skupiny obyvatel během konfliktu. Pro mezinárodní společenství je tento fakt zvláště obtížné překonat, jelikož zločinci jsou pod ochranou místních komunit. Je také důležité připomenout, že reforma bezpečnostního systému není jen technickou záležitostí. Jedná se hlavně o politický proces, ve kterém se vnější intervence vyskytuje v nejcitlivější sféře státu čili oblasti výkonné moci. (Osland 2004: 547) Pro potřeby našeho výzkumu budeme sledovat, zda je celková politická situace dané země stabilní či nikoli a v jakém stadiu vývoje demokracie se nachází. Základním zdrojem informací pro tuto proměnnou bude index nevládní organizace pro lidská práva *Freedom House* (FH), protože ji

považujeme za relevantní a objektivní zdroj informací pro potřeby této práce. Poskytne nám spolehlivá politická data o jednotlivých zemích a ukáže, v jaké fázi vývoje demokracie se nacházejí. FH stav demokracie v jednotlivých zemích hodnotí na základě sedmibodové stupnice, na níž je jednička nejlepším hodnocením a sedmička nejhorším. Při „bodování“ jednotlivých zemí se zaměřuje na sedm kritérií: volební proces, občanskou společnost, nezávislá média, státní a místní správu, justici a korupci. Toto hodnocení provádí od poloviny 90. let ve všech zemích.

Ekonomická dimenze se rovněž podílí na celkovém výsledku misí. Sociolog Zakaria upozorňuje na zásadní souvislost mezi demokracií a výší HDP: *„nejjednodušším vysvětlením politického úspěchu nové demokracie je její hospodářský úspěch, respektive příjem na hlavu.“*³⁴ Uvádí, že pokud se o přechod k demokracii pokusí země s HDP mezi 3000 a 6000 dolary na obyvatele, bude úspěšná. Bohatství je tedy odpovědí na otázku, co umožňuje demokracii udržet se při životě. Je to právě bohatství, co prospívá svobodě, protože proces hospodářského rozvoje obvykle vytvoří dva prvky, které jsou pro úspěch liberální demokracie zásadní: a) soukromé podniky a sílící buržoazie, získávající moc nezávislou na státu, b) stát musí vyjednávat s těmito novými společenskými elitami a vnímat jejich potřeby. (Zakaria 2005: 85-95) Ekonomický rozvoj je tedy nezbytný pro konsolidaci demokracie. V naší komparaci se zaměříme především na ukazatele HDP per capita, míru nezaměstnanosti, ekonomický růst, počet a kvalitu vybudovaných finančních institucí, obchod s drogami apod. Zajímavá zjištění jistě nabídne propojení ekonomické a kriminální dimenze. Rozhodujícím faktorem pro účely komparace bude velikost HDP na obyvatele, jelikož se jedná o veličinu nejlépe vypovídající o ekonomické úrovni země.

V neposlední řadě nás bude zajímat míra zapojení místních obyvatel do procesu rekonstrukce bezpečnostního systému a jejich postoj k policejní misi. Iniciativa ze strany EU může být dobře cílená a založená na nejlepších mezinárodních standardech, ale pokud místní aktéři nemají pocit, že jsou součástí tohoto procesu, tak je mezinárodní úsilí neefektivní z hlediska dlouhodobé udržitelnosti. Přítomnost mezinárodních jednotek také často

³⁴ Výzkumem souvislosti mezi demokracií a výší HDP se rovněž zabývali S. M. Lipset, A. Przeworský a F. Limongi.

přispívá k pocitům bezmocnosti a závislosti u místních obyvatel. Lokální vůdci, regionální skupiny, občanská sdružení a nevládní instituce jsou důležité pro podporu trvalého míru v post-konfliktních společnostech (Bell, Tousignant 2001: 41-42). Na tomto místě nám nepůjde ani tak o strukturu občanské společnosti, ale spíše o interakci a integraci místních obyvatel s mezinárodními jednotkami. Občanská společnost jako prostor mezi rodinou, státem a trhem, kde se lidé sdružují za účelem sledování svých zájmů (CIVICUS 2003), je nepochybně faktorem, který nelze opomenout při hodnocení socio-ekonomického rozvoje společnosti. Ovšem v našem případě, kdy jsou předmětem zkoumání post-konfliktní společnosti, ve kterých občanská společnost buď neexistuje vůbec, nebo je v zárodku, není zkoumání tohoto faktoru relevantní. Raději se zaměříme na spolupráci obyvatelstva s policejní misí, která je v našem případě více vypovídající i za cenu toho, že se mírně odchýlíme od rámce socio-ekonomického statusu. Pokusíme se odpovědět na otázku, zda si je společnost vědoma toho, že potřebuje pomoci a na tomto základě pak misí vítá a spolupracuje s ní či nikoliv. Posledním kritériem bude tedy míra přijetí a spolupráce místního obyvatelstva s jednotkami policejní mise.

Domníváme se, že všechny tyto faktory logickým způsobem ovlivňují cíle policejních misí, z toho důvodu považujeme za relevantní se jimi zabývat. Za vedlejší nezávislé proměnné, které také mohou ovlivňovat průběh zkoumaných policejních misí, bychom mohli pokládat např. etnické napětí mezi skupinami obyvatel, negativní vztah obyvatel k zástupcům předchozího státního systému (tedy i policie) a další související problémy, kterým musí příslušníci mezinárodních policejních sil při své práci čelit. Takovéto faktory jsou ovšem odvislé od konkrétního případu a nejsou tedy vlastní všem zkoumaným misím. Jejich srovnávání by tudíž nebylo vypovídající, a proto také nepovažujeme za nutné se jimi detailněji zabývat.

Druhá část práce je rozdělena na kapitoly korespondující se zkoumanými zeměmi, v nichž nejdříve prezentujeme obsah mandátu mise, obecné hodnocení policejní mise dle odborné literatury a následně srovnáváme jednotlivé zmíněné faktory. Za každou kapitolou shrneme zjištěné poznatky.

2.2 Policejní mise v Bosně a Hercegovině (EUPM)

Mandát a cíle

1. ledna 2003 nahradila EU dosavadní policejní misi OSN (UN's International Police Task Force), která v BaH působila od podpisu Daytonské smlouvy v r. 1995. Jedná se vůbec o první misi v rámci EBOP s počátečním mandátem na 3 roky, který byl dvakrát prodloužen a nyní trvá do prosince 2009. V souladu s obecnými cíli Daytonské dohody se EUPM snaží vytvořit efektivní policejní opatření v rámci výkonu svrchovanosti BaH v souladu s nejlepšími evropskými a mezinárodními zvyklostmi. EUPM usiluje prostřednictvím instruktáže, monitorování a kontroly o vytvoření trvalé, profesionální a mnohonárodnostní policejní služby v BaH. Policejní složky by měly pracovat v souladu se závazky, které jsou součástí procesu stabilizace a přidružení s EU, zejména s ohledem na boj proti organizovanému zločinu a reformu policie. Hlavním úkolem mise EUPM je pomoc místním orgánům s vytvářením vlastních policejních sil. Asistuje při výcviku místních policejních sil, pomáhá při plánování a financování tamních policejních složek a mimo jiné podporuje bosenské policisty v boji proti organizovanému zločinu a korupci (Lajčák 2009). Je nutné poznamenat, že se jedná o podpůrný typ mise bez exekutivního mandátu, zahrnující přes 500 policistů z celkem 33 zemí.³⁵ (www.consilium.europa.eu)

Hodnocení mise

EUPM se během prvních let potýkala s jistými obtížemi a byla kritizována hlavně kvůli slabému mandátu, nedostatku perspektivy a přehnaným ambicím (Mace 2003, Woodbridge 2002, Orsini 2006, ICG 2009). Mezi lety 2005 a 2007 bylo učiněno několik pokusů na poli policejní reformy, ale bez významnějšího úspěchu. V roce 2006 mise prošla restrukturalizací, která snížila počet personálu z původních 500 na 200 mezinárodních zaměstnanců.³⁶ Mise změnila svou orientaci a přijala novou koncepci, která se zaměřuje na tři strategické pilíře (Council Joint Action 2005/824/CFSP 2005):

³⁵ 27 členů EU plus 6 států: Kanada, Island, Norsko, Švýcarsko, Turecko a Ukrajina.

³⁶ Na konci října 2008 tvořilo EUPM 176 zaměstnanců z 25 členských zemí.

1) **Podpora místní policie v boji proti organizovanému zločinu:** EUPM přispívá k transformaci SIPA (State Investigation and Protection Agency) na operativní policejní agenturu se zvýšenými výkonnými pravomocemi v boji proti závažné organizované trestné činnosti. EUPM také neustále pracuje na vývoji dalších státních institucí, jako je ministerstvo bezpečnosti (Ministry of Security) a pohraniční policie. Úředníci EUPM poskytují provozní poradenství a pomoc při plánování a provádění vyšetřování. EUPM také věnuje zvláštní pozornost posílení spolupráce mezi policií a státními zástupci.

2) **Odpovědnost za místní policii:** EUPM kontroluje a monitoruje policejní operace od počátku fáze plánování, prostřednictvím vyšetřování a operací, dokud daný případ nedospěje k soudu. EUPM rovněž sleduje dění uvnitř policie, zejména v situacích, které jsou vnímány jako protiprávní nebo v rozporu s běžnou praxí.

3) **Podpora zavedení reformy policie:** EUPM asistuje politickému procesu reformy policie tím, že nabízí legislativní a technickou pomoc, zejména pro zavádění policejních reformních zákonů z dubna 2008. (<http://www.eupm.org>)

I přes tyto pokrokové změny zůstává organizovaná kriminalita i nadále hlavním problémem v zemi a bude potřeba nalézt další způsoby, jak s ní efektivně bojovat. Podle předchozího vedoucího mise generála Vincenza Coppoly má EUPM správný mandát.³⁷ Na druhé straně pochybnosti zástupců v Bruselu o efektivitě mise a návrhy na změnu mandátu svědčí o tom, že Coppolovo prohlášení není všeobecně akceptováno. Nicméně nějaká zásadní změna je vysoce nepravděpodobná do vypršení mandátu v prosinci 2009 a je zřejmé, že proměny metod realizování mise mohou vysílat signály o problémech s misí, které by mohly podněcovat zločince a oponenty k využití situace. Ve skutečnosti, „*nekonečné politické handrkování v zemi brání reformě v mnoha oblastech*“. Proces institucionální změny je na cestě, ale ještě mnohé zůstává nedokončeno. Bosna se blíží připravenosti na technické úrovni, ovšem stažení EU ze země by mohlo vážně zhoršit situaci v důsledku politických konfliktů a organizovaného zločinu. (Vainio 2008: 4)

Jiného názoru je Tija Memišević z Evropského výzkumného centra v Sarajevu. Říká: „*ano, technické požadavky stanovené EU v rámci cestovní*

³⁷ Současným vedoucím mise byl jmenován Stefan Feller 24. října 2008.

mapy se v některých případech daří plnit, ale ožehavá politická témata a důležité reformy, jako například reforma policie, zůstávají na půl cesty.“ Důvodem je podle Memišević to, že vládnoucí elity si v podstatě nepřejí transformaci země, která by znamenala oslabení jejich vlivu (u moci je v současné době vláda složená z nacionalistických stran). Vždy se tak sklouzne zpět do stavu, kdy je potřeba použít tlak EU. Vysoký zástupce pro BaH, který je zároveň speciálním zástupcem EU, může v podstatě zvrátit rozhodnutí všech bosenských úřadů. EU je místním aktérem dění v zemi. To není podle Memišević dobře, protože tím snímá odpovědnost z místních elit. EU by se měla ze země stáhnout a jednat zvenčí, stanovovat standardy a penalizovat rychle a účinně jejich neplnění. *„Bosna a Hercegovina není umělý stát, ale její vnitřní organizace je umělá, a to je velký problém,“* dodává. (Memišević 2006)

Souběžně s EUPM působí v BaH vojenská mise EUFOR Althea (v současné době 2 500 vojáků). Zatím se stále spekuluje o jejím ukončení³⁸, konečné stanovisko nebylo doposud potvrzeno. Zastavení Althei by mohlo ovlivnit EUPM v tom směru, že se zvažuje sloučení obou misí do jedné menší, která bude zaměřena na organizovaný zločin. Jiná varianta připadající v úvahu je transformace EUFOR a EUPM do jedné mise, jež by pokryla celé spektrum bezpečnostního sektoru od policejní činnosti po nápravná zařízení. Ovšem co můžeme říci s jistotou je, že EU rozhodně neplánuje žádnou strategii na opuštění Bosny. Spíše naopak s podpisem Stabilizační a asociační dohody (červen 2008) se bude EU snažit udržet si vliv v BaH, ale jakého druhu to zatím není jisté.

Jaká plynou ponaučení z této mise do budoucna? Zkušenosti EU z Bosny ukazují důležitost plánování mise, zahrnutí civilních expertů (nejen policie), kvalitního a standardizovaného výcviku personálu mise neopomíjícího jazykové a kulturní znalosti. Tyto schopnosti se postupně zlepšují, ale vysílání personálu do misí a jeho rozmístění zůstávají stále hlavními kameny úrazu. Členské státy by měly zvážit možnost těžit z vysílaných pracovníků do zahraničí, kteří po návratu přinesou zpět neocenitelné zkušenosti. Zajímavým nápadem se v tomto kontextu jeví uvažování o ESDP z hlediska kariérního postupu. Vzniklo by tak přímé

³⁸ Althea byla diskutována na neformálním setkání ministrů zahraničí EU v Deauville v říjnu 2008, ale doposud se nedospělo ke konečnému rozhodnutí.

propojení mezi profesním postupem na domácím působišti a zahraniční misí. (Vainio 2008: 5)

Dalším klíčovým poznatkem této mise je význam zahrnutí občanské společnosti do reformního procesu, i když v případě Bosny k němu došlo se zpožděním. Generál Coppola v jednom z rozhovorů zdůrazňuje nutnost provádění spíše tzv. bottom-up místo top-down přístupu a lituje, že to neprovedl dříve (Coppola 2008). Bosenská občanská společnost je nyní stále více v popředí zájmu a úsilí o vybudování místní samosprávy je podporováno s cílem zahrnout populaci do reformního procesu a vybudovat důvěru mezi bosenskými státními činiteli a občanskou společností. Narůstá počet kampaní, které se snaží přivést občanskou společnost ke spolupráci v boji proti organizované kriminalitě. Např. kampaň podporovaná bosenskými úřady nazvaná *Usudi se* (Odvážit se) je vnímána jako velmi úspěšná. Kromě toho, zavádění bottom-up přístupu od počáteční fáze by mělo být důležitým orientačním bodem pro budoucí mise EU. (www.eupm.org)

Konečným poznatkem z této mise je nejspíše zjištění, že policejní reforma by neměla být viděna jako autonomní akce. Reforma policie sama o sobě není dostačující, je jen jedním z aspektů celkového programu na obnovu rule of law. Chce-li mise úspěšně bojovat proti organizovanému zločinu, musí vzít v úvahu celý systém trestního soudnictví. V případě Bosny se EU až příliš spoléhala na policejní důstojníky a jejich poradní roli při provádění reformy. V praxi se bohužel ukázalo, že policejní úředníci nejsou vždy nejlepšími odborníky na reformu policie. To mělo za následek poměrně velkou ztrátu času a zdrojů, ze které se mise pomalu začíná vzpamatovávat.

1. Dědictví války

Příčiny rozpadu a následný válečný konflikt v Jugoslávii byly velmi komplikované a nalézat schůdná a konstruktivní řešení akceptovatelná všemi stranami bylo zdlouhavé. Toto nešťastné a tragické období, jenž vyvrcholilo občanskou válkou v BaH (1992-1995), s sebou přineslo i následné problémy v dalším vývoji. Nepovažujeme za nutné líčit zde detailně průběh války v BaH (viz. např. Hladký 1996, Barša, Strmiska 1999), spíše se zaměříme na její důsledky.

Válečný konflikt v BaH dramaticky vyeskaloval otázku etnonacionalismu a jeho následky lze pociťovat v Bosně dodnes. Vzájemná nenávisť a veliká nedůvěra mezi Srby, Chorvaty a bosenskými muslimy vygradovaná válkou, logicky přinesla vlnu krajního nacionalismu a otevřené podpory válečných zločinců na jedné straně, kdy obzvláště srbská a chorvatská etnika otevřeně podporují a oslavují válečné zločince jako národní hrdiny a otevřeně se hlásí ke krajně nacionalistickým idejím volajícím po osamostatnění, a na straně druhé skutečnost, že zde výrazně posílil vliv islámských zemí, pramenící z okolnosti, která přirozeně nastala v průběhu války. Touto okolností bylo poskytování pomoci (v průběhu války převážně vojenské) muslimům ohrožených „nemuslimy“. A jako následek tohoto vlivu je nástup radikální formy islámu - wahhábismu³⁹ v BaH, který dále proniká do Evropy (Vačkář 2007).

Důsledkem války je rovněž zvýšení kriminality a organizovaného zločinu, který spolu s korupcí prorůstá do nejvyšších sfér. Palčivým problémem dnešní Bosny je veliké množství zbraní, munice a výbušnin mezi obyvatelstvem, které jsou často používány k trestné činnosti. Válečný konflikt v BaH zapříčinil i částečnou morální degradaci lidských hodnot, která se projevuje i v současné době ve formě bujení různých forem násilné trestné činnosti, organizovaného zločinu či korupce. BaH je baštou černého trhu, pašeráctví a mafiánských praktik. Velká část mezinárodních dotací skončila na účtech politiků. Na moci se podílejí lidé odpovědní za válečné zločiny. Dotace v řádu miliard dolarů nepomohly nastartovat ekonomiku. V zemi je zhruba 40 % nezaměstnaných. Mladí a vzdělaní lidé se snaží utéct do zahraničí. V zemi stále žije mnoho lidí bez vzdělání. (Raška 2007)

V Bosně se už více než deset let nebojuje, poválečné napětí je však mezi lidmi stále citelné. Na hrůzy občanské války, ve které zemřelo až čtvrt milionu lidí a přes 2 mil. osob uprchlo ze svých domovů, se zapomíná těžko. Do dnešního dne se podle údajů UNHCR vrátila necelá polovina a status uprchlíka nebo vysídlené osoby má asi 166 tisíc Bosňáků (<http://www.unhcr.org>). Současné rozdělení BaH je výsledkem mírové

³⁹ Jde o fundamentalistické islámské hnutí založené na doslovné interpretaci Koránu a snažící se o očištění islámu od veškerých vymožeností současného světa a návrat k jeho původní asketické podobě. V dnešní době je dominantním náboženstvím v Saudské Arábii, Kataru a z části také v Iráku.

Daytonské dohody z roku 1995 a vychází z principu etnicity tj. rovnováhy národnostního zastoupení ve všech rozhodujících institucích. Z křehkého kompromisu ale žádný národ není nadšený a boje pokračují v politické rovině. Toto jsou jen některé s důsledků válečného konfliktu, se kterými se dnešní BaH stále ještě potýká.

2. Stav kriminality

V této kapitole se zaměříme na vývoj trestné činnosti na území BaH v období od uzavření Daytonské dohody po současný stav. Balkán je důležitým centrem sítí organizovaného zločinu. Dvě nejobvyklejší trasy používané pro obchod s lidmi začínají na Ukrajině, v Moldávii a Rumunsku a vedou přes Srbsko do západní Evropy nebo do cílových balkánských zemí jako je BaH, Kosovo a Makedonie.⁴⁰ Mezinárodní organizace pro migraci IOM odhaduje, že ročně je přes Balkán přepraveno přes 400 000 žen do států EU. Destinací pro dalších 170 000 je balkánský region (Lindstrom 2004: 46). Problematika korupce a organizovaného zločinu patří k nejdůležitějším otázkám v BaH. Ze 180 zemí zahrnutých do analýzy Transparency International za rok 2008 zaujímá 92. pozici s indexem percepce korupce 3,2.⁴¹ Došlo tak k mírnému zlepšení v oblasti korupčního jednání oproti roku 2005, kdy index čítal 2,9. To ale nemění nic na tom, že Bosna představuje nejhorší výsledek mezi státy západního Balkánu (Transparency International 2009).

Jestliže korupce vždy byla charakteristickým znakem balkánské administrativy, organizovaný zločin nabyl na významu až v poslední dekádě 20. století. Válka a s ní spojený rozpad trhu, nedostatek základních ekonomických zdrojů i ekonomické sankce mezinárodního společenství proti SRJ těžce poškodily hospodářský vývoj všech balkánských zemí, čímž byly vytvořeny ideální podmínky pro šedou ekonomiku zasahující do nejvyšších politických struktur. Během války se vytvořila opravdu pozoruhodná síť organizované kriminality. V rámci etnik došlo k uspořádání do „trojúhelníku“, jehož vrcholy tvořila vládnoucí vrstva politiků napojená na ozbrojené složky,

⁴⁰ Tyto země jsou cílovými destinacemi obchodu s lidmi zejména z důvodu přítomnosti mezinárodních misí, jejichž pracovníci využívají nabízených sexuálních služeb.

⁴¹ Analýze bylo podrobena 180 států; index percepce korupce se pohybuje v rozmezí 0 (nejvíce zkorumpovaný) až 10 (nejméně zkorumpovaný). Transparency International Corruption Perception Index 2008.

existující kriminální skupiny a do třetice polovojenské složky. Kriminální skupiny byly vesměs založeny na etnickém principu a působily v oblastech, kde jejich etnikum tvořilo většinu. Etnická příslušnost zároveň ale nebránila aktivní spolupráci se skupinami pocházejícími z nepřátelské strany etnického spektra BaH i z jiných států regionu (Stojarová 2006: 345).

Konec války neukončil působení těchto struktur, naopak ještě více umožnil jejich expanzi. Mírové prostředí usnadnilo jejich aktivity a dokonce struktury se staly pevnější. Mezinárodní jednotky IFOR (později SFOR) se zaměřily primárně na oddělení nepřátelských etnik, na udržení klidu a zatýkání osob obviněných z válečných zločinů. Místní struktury buď nebyly samy schopné vyřešit tento problém, nebo byly přímo zapojeny do kriminálních aktivit. Po r. 1995 začaly na bosenské území pronikat i nové skupiny snažící se obnovit předválečnou větev tzv. balkánské trasy, po níž proudí narkotika do západní Evropy. Kromě srbských a chorvatských se v BaH etablovaly skupiny kosovsko-albánské mafie a bosňácké skupiny ze Sandžaku⁴² (Stojarová 2006: 396). Podle ESS až 90 % heroinu vyskytujícího se v Evropě a pocházejícího z Afghánistánu je distribuováno prostřednictvím balkánských zločineckých sítí (ESS 2003: 4-5).

Boj s organizovaným zločinem se v BaH potýká s mnoha problémy. Jak už bylo zmíněno, místní orgány nejsou ochotné vypořádat se s kriminálními strukturami a političtí představitelé jsou často zapojeni do nelegálních aktivit. Navíc neexistuje společné ministerstvo vnitra, které by fungovalo na celostátní úrovni. Současné policejní struktury působící v rámci vlastních etnik při potírání kriminality nespolupracují, a to i přesto, že byly vytvořeny tři společné bezpečnostní struktury – pohraniční služba, státní bezpečnostní a výzvědná služba a kontrarozvědná a bezpečnostní agentura. Hlavní vinu nenesou jen policejní struktury, ale i místní justice. Státní žalobci vznášejí často obvinění bez podložení důkaznými materiály, což vede k udělování relativně nízkých trestů či ke stažení obvinění. (Stojarová 2006: 396)

⁴² Geografické a historické území v současnosti rozdělené mezi Srbsko a Černou Horu. V Sandžaku žije vedle sebe množství národností a etnických skupin: Bosňáci (mají v oblasti mírnou převahu), Srbové, Černohorci, Albánci a další.

3. Politická situace

Občanská válka uvrhla zemi do politické a hospodářské nestability, která vedla k úplnému rozpadu státních struktur. Po uzavření Daytonské mírové dohody je hlavní autoritou vůči BaH Rada pro implementaci míru (Peace Implementation Council – PIC) složená z 55 zemí (včetně ČR). Výkonným nástrojem PIC je Řídící výbor⁴³, jemuž předsedá Vysoký představitel mezinárodního společenství pro BaH (HR). HR má rozsáhlé výkonné i legislativní pravomoci (tzv. bonnské) pro případy, kdyby bosenští představitelé jednali v rozporu s ustanoveními Daytonské dohody.⁴⁴ Plánem PIC je ve vhodném okamžiku uzavřít Úřad vysokého představitele OSN (OHR) a jeho pravomoci přenést na Úřad zvláštního evropského představitele (EUSR). Uzavření OHR je podmíněno splněním několika podmínek, mezi něž patří např. konečné arbitrážní rozhodnutí o Distriktu Brčko, podepsání SAA, zajištění vlády zákona, dosažení stability v BaH apod.

BaH tvoří dva územní celky – Federace BaH (FBaH) a Republika srbská (RS). Obě mají vlastní vládu, prezidenta, parlament, policii a další instituce. FBaH je rozdělena do deseti kantonů, RS má centrální uspořádání. Samostatným celkem je distrikt Brčko.⁴⁵ Hlavními celostátními institucemi jsou Rada ministrů BaH (vláda), tříčlenné předsednictví BaH (po osmi měsících se zástupci entit střídají) a dvoukomorový parlament (<http://www.mzv.cz>). Jde o drahý, neefektivní a dlouhodobě neudržitelný systém. Ústavní reforma prosazovaná mezinárodním společenstvím, která měla za cíl zjednodušit nákladnou státní administrativu a komplikované nestandardní předpisy pro volbu nejvyšších státních orgánů, bohužel o dva hlasy v parlamentu v dubnu 2006 neprošla. Volební systém předepisuje konání všeobecných parlamentních voleb po čtyřletém období. I přes veškerou snahu mezinárodní správy nad BaH se nepodařilo oslabit pozice politických stran založených na nacionálním principu. Jasným příkladem toho je personální složení vlády po volbách z roku 2006, kdy stranická příslušnost hrála až

⁴³ Jeho členy jsou Francie, Itálie, Japonsko, Kanada, Německo, Rusko, Spojené státy americké, Velká Británie, předsednická země EU, Evropská komise a Organizace islámské konference zastoupená Tureckem.

⁴⁴ Na postu HR se dosud vystřídal šest osob, od července 2007 je obsazen slovenským diplomatem Miroslavem Lajčákem.

⁴⁵ Distrikt Brčko je strategicky důležitá oblast, které spojuje východní a západní část RS a dva kantony F BaH, vznikl rozhodnutím mezinárodní arbitráže v letech 1997-99.

vedlejší roli. Jedná se hlavně o bosňáckou SDA (Strana demokratické akce), chorvatské HDZ a HDZ 1990 (Chorvatské demokratické společenství) a prosrbské SNSD (Svaz nezávislých sociálních demokratů). Tyto strany mají vzájemně neslučitelnou představu podoby BaH, jejíž prosazení definovaly jako svůj hlavní povolební cíl. Ve zkratce se dá říci, že Srbové usilují o prohloubení Daytonského systému, zatímco Bosňáci a Chorvati požadují jeho revizi. V takovéto atmosféře lze jen těžko dosáhnout dohody. Pozitivní je nicméně skutečnost, že se všechny strany hlásí k jednomu společnému cíli, kterým je integrace do EU a NATO. Právě potřeba naplnění tohoto cíle (členství v EU má velkou podporu napříč veřejností) a tlak HR a PIC vedly představitele vládní koalice k určitému, byť křehkému modu vivendi (<http://www.bosna.cz>).

Silná podpora mezinárodního společenství, které se Bosně dostává, nicméně klade největší důraz na postupné uskutečňování a implementaci potřebných politicko-hospodářských reforem, které jsou velmi těžce prosazovány. Současná EU ve vztahu k BaH zdůrazňuje, že tento stát musí začít výrazněji fungovat jako jeden celek. Stále zřetelněji se totiž ukazuje, že tzv. daytonské uspořádání se stává citelnou brzdou veškerého pokroku v Bosně. Orgány EU v Bosně stále obtížně hledají po politické i hospodářské stránce efektivní a plně funkční partnery (Raška 2007: 19).

Důkazem pozitivního pokroku může být i fakt, že se v průběhu let 1996–2004 BaH jako stát stala členem několika desítek mezinárodních politických, hospodářských a kulturních organizací. Z politického hlediska má pro ni největší váhu členství v OSN, OBSE, Středoevropské iniciativě (CEI), Organizaci islámské konference (OIC), v roce 1997 ustaveném regionálním Sdružení pro spolupráci v jihovýchodní Evropě (SEECP) a též v roce 2000 nově vzniklé Jadransko-jónské iniciativě (AJI). Jako výraz uznání postupující stabilizace uvnitř bosenské společnosti (včetně vytvoření elementárních podmínek pro fungování demokratického právního řádu a respektování občanských a menšinových práv) lze označit přijetí BaH do Rady Evropy, k němuž došlo v r. 2002. (<https://www.cia.gov>)

Organizace Freedom House hodnotí BaH statusem „částečně svobodné“ země. V rozmezí sedmibodové stupnice, na níž je jednička nejlepším hodnocením a sedmička nejhorším, BaH obdržela za rok 2008 z hlediska politických práv 4 body a za oblast občanských svobod 3 body. Oproti roku

2007 došlo k mírnému zhoršení v politické oblasti, zejména z důvodu politických neshod ohledně reformy představených Vysokým představitelem pro BaH (srov. <http://www.freedomhouse.org>).

4. Ekonomické ukazatele

Válka v BaH zapříčinila pokles produkce výroby o 80 %, nezaměstnanost prudce stoupla. BaH patří po ekonomické stránce k nejméně vyspělým zemím evropského kontinentu. Patrné je to na výši HDP, který v roce 2008 podle CIA World Factbook dosáhl 6 600 USD na osobu, což řadí BaH na 129. místo z 229 hodnocených zemí světa. Obrovským problémem je i nadále vysoká míra nezaměstnanosti, až do r. 2005 přesahovala 40 % a v r. 2007 se snížila na 29 %. Jako pozitivní činitele lze uvést vcelku nízkou inflaci (činila 2,9 % v r. 2005, po nárůstu v r. 2006 na 5,7 % v r. 2007 znovu klesla na 1,5 %) a trvalý růst HDP (2007 5,5 %). Pozitivním faktorem způsobujícím zájem zahraničních investorů je též kvalifikovaná pracovní síla ve městech ve velmi výhodném poměru ke mzdovým nákladům (průměrný plat ke konci r. 2007 činil 998 KM⁴⁶ (cca 13500 Kč). Hospodářský vývoj v BaH měl v r. 2007 pozitivní trend a pokračoval ekonomický růst. To se týká především dynamického růstu vývozu a přílivu zahraničních investic. Zavedením DPH (2006) proběhla zásadní reforma fiskálního sektoru země. Pokračovala restrukturalizace průmyslových kapacit a jejich produkce konstantně rostla. BaH trvale zlepšuje komerční bankovní sektor. Reforma bankovního sektoru je ve srovnání s ostatními sektory ekonomiky nejpokročilejší. Narůstá důvěra klientů bank a zvyšují se hodnoty depozit a objem úvěrů rovněž vzrostl. (<https://www.cia.gov>)

Tabulka č. 5: HDP - na obyvatele: Vývoj a změny v čase: BaH

Rok	Hodnota	Jednotka	Změna (počátek), %	Změna (předch.), %
2019	8 284,80	\$ USA	35,82	25,53
2009	6 600.00	\$ USA	8,20	8,20
2008	6 100.00	\$ USA	0,00	8,93
2007	5 600.00	\$ USA	-8,20	7,69

⁴⁶ Bosenská konvertibilní marka je oficiální měnou BaH, zavedena byla v roce 1998 mezinárodní správou OSN poté, co se místní představitelé nebyli schopni dohodnout na jednotné státní měně. Již od svého vzniku byla pevně vázána na hodnotu německé marky, po jejím zrušení v roce 2002 je konvertibilní marka pevně fixována na euro.

2006	5 200.00	\$ USA	-14,75	-23,53
2005	6 800.00	\$ USA	11,48	11,48
2004	6 100.00	\$ USA	0,00	0,00

Zdroj: CIA USA (World factbook)

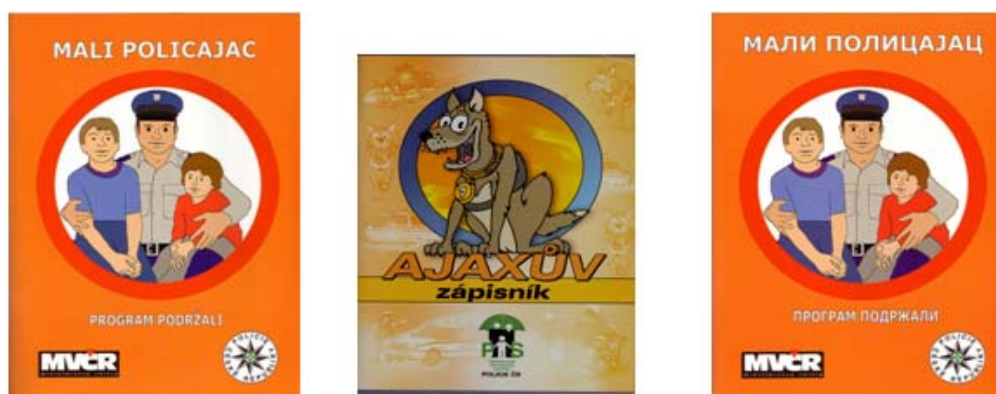
Hlavní překážkou dalšího hospodářského vývoje BaH je nejednotný postup při utváření mikroekonomické a makroekonomické politiky státu. Jednotlivé entity (FBaH a RS) jednají nezávisle na sobě, což v praxi vede k utváření dalších hospodářských bariér uvnitř samotné země. Dosud chybí realizovatelná koncepce tvorby nových pracovních míst a s tím spojená legislativa na podporu drobného a středního podnikání. Současný daňový systém je pro běžného občana nepřehledný. Velkým problémem je také masový odliv pracovní síly do zahraničí. Přechodně za prací občané BaH dojíždějí do okolních zemí, a pokud jde o trvalé zaměstnání, stěhují se do západní Evropy, severní Ameriky a Austrálie. Jejich návrat je z dlouhodobého hlediska nejistý a nedá se předpokládat, že tento migrační trend v nejbližší době ustane. (<http://www.bosna.cz>)

5. Přijetí mise místním obyvatelstvem

Při hodnocení mise EUPM jsme konstatovali, že zahrnutí obyvatel do reformního procesu je důležité z hlediska dlouhodobého vývoje a že v případě Bosny se tato oblast jeví velmi nadějně. Příslušníci EUPM se společně s bosenskými představiteli podílí na realizaci několika veřejných informačních a vzdělávacích kampaní a na tvorbě televizního programu *Neriješen Slučaj* vybízející občany k pomoci při řešení policejních případů. Jako úspěšná je hodnocena kampaň *Usudi se*, která se snaží šířit povědomí o škodlivém dopadu trestné činnosti na každodenní život občanů a vybízí občany k ohlašování podezřelých aktivit anonymně na bezplatné lince *Krimolovci*. Další z kampaní pod názvem „*Think!*“ je pro změnu zaměřená na ochranu soukromého majetku a učí obyvatele, jak zajistit svůj dům či auto před zraky zlodějů. Cílenou kampaní speciálně na mladé lidi a jejich rodiče byla akce „*Choose life, not drugs!*“, která se realizovala ve spolupráci se zdravotnickými a vzdělávacími institucemi a NGOs.

Příkladem může být i český příspěvek do oblasti community policing⁴⁷. Příslušníci Českého kontingentu EUPM zde zrealizovali v letech 2004-2006 preventivně-vzdělávací projekt Policie ČR pro děti základních škol pod názvem „Malý policista“ (v ČR znám jako Ajaxův zápisník), kde v průběhu roku 2005 došlo k vyhodnocení zkušebního půlročního zavedení projektu na vybraných základních školách ve dvou regionech BaH a následné přípravě k plnohodnotnému zavedení v rámci projektu mise EUPM Community Policing do kantonu Zenica (FBaH) a regionu Doboj (RS). Donací MVČR se počátkem roku 2006 podařilo vytisknout 5000 ks brožur (obr. 1) nezbytných k úspěšné implementaci projektu, které pokryly potřeby obou zmíněných lokací (OMPS PP 2006).

Obr. č. 1: Brožury „Malý policista“ v bosenské a srbské verzi spolu s českou předlohou „Ajaxův zápisník“



Zdroj: <http://www.policie.cz/> (2007)

Skutečnost, že se místní populace zapojuje do takových programů, demonstruje vzrůstající schopnost BaH převzít iniciativu a spoléhat se na vlastní struktury. Přestože programy zaměřené na boj s kriminalitou, zvláště v BaH velmi potřebné, začínají vykazovat výsledky, bude zapotřebí ještě velkého úsilí s ohledem na nedostatečné fungování místní samosprávy.

⁴⁷ Způsob policejní práce založený na spolupráci mezi policií, samosprávou a občany. Vychází se ze znalosti prostředí, ve kterém se policista pohybuje, a z otevřené komunikace mezi těmito všemi skupinami.

Shrnutí

Ačkoliv se EUPM potýkala s řadou problémů jak ze strany EU, tak i vlivem místních podmínek, můžeme závěrem konstatovat, že mandát této mise se podařilo především v posledních letech víceméně naplnit. Zřejmými překážkami při provádění policejní reformy jsou vysoká kriminalita, organizovaný zločin a korupce prostupující do nejvyšších sfér státu. Jako nepříznivá pro policejní reformu se jeví politická atmosféra země, kde politické elity nevystupují jednotně, nýbrž na základě etnické příslušnosti. V hospodářském sektoru je problémem vysoká nezaměstnanost a nejednotný přístup entit při utváření hospodářské politiky státu. Pozitivním jevem je vzrůstající zavádění bottom-up přístupu, který umožňuje lepší komunikaci a spolupráci s veřejností.

2.3 Policejní mise v Demokratické republice Kongo (EUPOL Kinshasa, EUPOL RD Congo)

Mandát a cíle

Vzápětí po ukončení vojenské mise EU Artemis (5. 6. 2003 - 1. 9. 2003) zahájila EU policejní misi EUPOL Kinshasa v dubnu 2005.⁴⁸ Jejím cílem bylo obnovit činnost výcvikového policejního centra a poskytnout mu základní vybavení, vycvičit integrovanou policejní jednotku (IPU) – součást celonárodní konžské policejní síly a následně monitorovat a hodnotit konkrétní implementaci mandátu a vývoj IPU po zahajovací výcvikové fázi. V neposlední řadě bylo jejím úkolem přispět k udržování veřejného pořádku během konání prezidentských a parlamentních voleb v r. 2006. V zájmu klidného průběhu těchto voleb rozhodla EU také o ustavení vojenské mise EUFOR DRC (12. 6. – 30. 11. 2006). Zájem EU na hladkém průběhu konžského volebního klání je umocněn mimo jiné tím, že Unie je jejich hlavním donátorem a jsou pro ni především politickou prioritou. V červnu 2007 na EUPOL Kinshasa navázala mise EUPOL RD Congo s cílem pokračovat v asistenci konžské vládě při reformě policejního a justičního sektoru a mandátem do června 2009. Paralelně s touto misí probíhá v Kongu

⁴⁸ Mise byla schválena v prosinci 2004, viz Joint Action 2004/847/PESC of the Council of the European Union.

další civilní mise EUSEC RD Congo, jejíž prioritou je reforma bezpečnostního sektoru konžského státu. Mezi hlavní cíle EUSEC DRC patří poskytovat asistenci a poradenství konžským správním orgánům v oblastech bezpečnosti a integrace konžské armády, zabezpečit, aby byla bezpečnostní politika prováděna v souladu s principy dobré správy, a to včetně lidských práv, mezinárodního humanitárního práva, demokratických standardů, transparentnosti a právního státu. Tyto mise spolu úzce vzájemně spolupracují. Obě mise jsou co do počtů omezené a spoléhají se na logistické zajištění ze strany mise OSN MONUC⁴⁹ a samotných konžských autorit i personálu. (www.consilium.europa.eu)

Obecné hodnocení misí

Oblast Velkých jezer je pro EU dlouhodobou prioritou. Přímo v Kongu je EU přítomná prostřednictvím delegace Evropské komise, dvou civilních misí ESDP a také má svého Zvláštního zástupce pro oblast Velkých afrických jezer. Spolupráce mezi DRC a Evropským společenstvím (EK) byla po období bezpečnostní nestability obnovena v r. 2002. Základem pro spolupráci je Dohoda z Cotonou, kterou má EU uzavřenu se zeměmi Afriky, Karibiku a Tichomoří. Program na období 2003-2007 byl zaměřen na boj s chudobou, výstavbu institucí a makro-ekonomickou podporu. Evropská komise také významně přispěla k uskutečnění prvních svobodných voleb v Kongu.⁵⁰ Dvě vojenské a další dvě civilně-policejní mise potvrzují tezi, že Afrika bude pro ESDP nadále prioritní oblastí (Perreira 2008).

Všechny civilní (i vojenské) mise v Kongu jsou více či méně hodnoceny jako úspěšné z hlediska plnění jejich mandátu, který je ovšem poněkud omezený, popřípadě vágně formulovaný a jen obtížně obecně kvantifikovatelný (srov. např. Pereira 2007, Kříž, Závěšický 2008, RAND 2008). Mise lze jednoznačně hodnotit jako prospěšné pro zúčastněné strany, ovšem do jaké míry jsou úspěšné, záleží na konkrétních okolnostech. Hodnocení operací má vždy dvě dimenze. První je přínos pro dotčenou oblast. Oproti vojenským operacím Artemis a EUFOR RDC, které působily jen

⁴⁹ *Mission d'Observation des Nations Unies au Congo* působí v Kongu od roku 1999 a je největší (17 tisíc zaměstnanců) a nejdražší misí OSN (cca 100 mil. USD měsíčně), více na: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/index.html>.

⁵⁰ EU jako celek poskytla 80 % finančních prostředků potřebných pro realizaci voleb. Evropská komise dále vyslala do země volební pozorovací komisi (zhruba 250 pozorovatelů).

omezený čas, a po odchodu jednotek se situace v Kongu zhoršila, je u civilních misí oceňován především jejich dlouhodobý charakter. Angažmá EU v Kongu probíhá na podporu mise MONUC, tudíž odpovědnost za celkový úspěch nese OSN a toho lze dosáhnout jen v dlouhodobé perspektivě. Bylo by proto užitečné, kdyby se i EU zapojovala v odpovídající míře dlouhodoběji. Ačkoliv se z finančního, technického či personálního hlediska jedná o limitované kapacity, je tato pomoc a zvláště oboustranná výměna zkušeností velkým přínosem pro realizátory těchto misí, ať už jde o OSN, AU nebo EU. Pro samotnou EU je klíčovým aspektem vojensko-civilní spolupráce. Právě vojensko-civilní operace budou v africkém prostředí velmi potřebné. Například mise EUSEC RDC je z formálního hlediska a rozpočtu civilní misí, ale vede jí vojenský generál a spoléhá se na vojenské expertízy a postupy. Druhou dimenzí je úspěch mise pro zúčastněné státy. Tady musíme poukázat na konkrétní omezení a nedostatky evropských operačních schopností při realizaci operací v Africe. Jedná se hlavně o schopnost strategického transportu, limitované kapacity v oblasti řízení a velení, průzkumu a pozorování. Nedostatky tedy převažují ve vojenské oblasti, kterou je ale možné vnímat jako ukazatel celkové operační schopnosti EU. (Kříž, Závěšický 2008)

Konžské státní instituce byly slabé: armáda, policie, administrativní úřady, soudní orgány, všechny potřebovaly zásadní reformu, pokud měla mít země vlastní samosprávu. K udržení bezpečnosti bylo zapotřebí vytvořit integrovanou národní policii a místní jednotky. Ačkoliv zde bylo odhadem až 80 000 policistů, podle OSN se jejich stav dal popsat jako „naléhavě vyžadující materiální, finanční, a technickou pomoc.“ EUPOL Kinshasa poskytla technickou podporu IPU, speciální jednotce národní policie určené k ochraně institucí a osob podílejících se na reformním procesu. IPU měla okolo 1000 policistů, zatímco EUPOL čítala pouze 29 policejních poradců. Role EUPOL spočívala ve výcviku a školení IPU zahrnující kontrolu davu, udržení veřejného pořádku a koordinaci s ostatními složkami národní policie, ale neměla mandát k přímé operační činnosti policie v Kinshase.

Mandát také částečně reflektoval zájem stabilizovat situaci během voleb, hlavně zajistit bezpečnost kandidátům (pravidelné hlídky ve městě a transport VIP). IPU je vlastně zvláštností – malá a dočasná jednotka, která je

rozpuštěna po přechodném stadiu, nicméně existuje vedle Konžské národní policie (CNP) (Martin 2008: 12-13).

EUPOL RD Congo, druhá EUPOL v Kinshase, participuje v multilaterálním výzkumném týmu (Francie, GB, Jihoafrická republika, Angola) na reformě CNP. Byl vypracován seznam počtu zaměstnanců, navrhnutá předběžná opatření a doporučení na reorganizaci CNP. Tato iniciativa se posunula až k dosažení formy spolupráce s Konžským ministerstvem vnitra. Před r. 2004 neexistovala policie dohlížející na veřejný pořádek, její úkoly spadaly pod armádu. Dnešní policie v Kongu je směsí nekoordinovaných jednotek s odlišnými operačními postupy. Přesné počty sil nejsou zřejmé a chybí jednotný platební systém. Policie praktikuje neformální postupy, zastrašování obyvatel, falešné pokuty, a to spíše obnovuje, než eliminuje pocity nebezpečí. Státní správa i nadále trpí nedostatkem finančních zdrojů, úplatkářstvím a nedostatkem vzdělaných a vyškolených úředníků. (RAND 2008).

1. Dědictví války

Moderní historie Konga se datuje od r. 1960, kdy země získala nezávislost, do té doby byla belgickou korunní kolonií. Pro Kongo byla od počátku příznačná politická nestabilita, způsobená neexistující politickou kulturou a nezkušeností politiků se správou. Zdrojem nestability byly též separatistické snahy některých provincií jako např. provincie Katanga na jihu a Kivu na východě, které byly bohaté na naleziště nerostných surovin. Těmto separatistickým tendencím se vláda snažila čelit vojenskými prostředky, částečně s podporou vojsk OSN (např. v letech 1960-1964 v provincii Katanga). V r. 1965 se vojenským pučem dostal k moci tehdejší vrchní velitel ozbrojených sil Joseph Mobutu. Vláda diktátora Mobuta se udržela u moci třicet let za vojenské pomoci USA, Francie a Belgie. Do r. 1996 se občanská válka spojená s genocidou v sousední Rwandě přelila do tehdejšího Zaire (tak změnil název Konžské demokratické republiky Mobutu). Kromě více než milionu civilistů uprchli do Zaire i příslušníci milicí Hutu, které využívali zdejší tábory k útokům na rwandské území. Rwandská vláda proto vyslala do oblasti své ozbrojené síly. Společně s Ugandou pak podpořila zformování povstaleckého hnutí nazvaného *Spojenectví demokratických sil pro osvobození Konga-Zaire* pod vedením Laurenta Desiré Kabily. Po ovládnutí značné části

území byl svržen režim prezidenta Mobuta, Kabila se prohlásil prezidentem a navrátil zemi původní název Demokratická republika Kongo. (RAND 2008: 101-104)

V r. 1998 čelila tato africká země dalšímu kolu násilí, do něhož se zapojily sousední státy Uganda, Rwanda a Burundi a které přerostlo v rozsáhlou občanskou válku. M. Albrightová popsala tento konflikt jako „první světovou válku v Africe“ (RB OSN 2000). Mezinárodnímu společenství se v r. 1999 podařilo prosadit podpis tzv. Lusacké dohody o příměří, kterou uzavřely vlády zúčastněných států a povstalecká hnutí. Tato mírová smlouva však nebyla naplněna. Ani rozmístění jednotek mise MONUC, kterou autorizovala Rezoluce Rady bezpečnosti č. 1291 o síle až 5600 mužů, nevedlo k zastavení bojových akcí. Boje pokračovaly zejména ve východokonzských provinciích Kivu, jelikož Rwanda a Uganda se nechtěly vzdát kontroly nad nerostnými zdroji. V důsledku konfliktu zemřelo přes čtyři miliony lidí, byla zničena infrastruktura a rozvrácena ekonomika země (ICG 2006). Většina východu zůstává stále nezabezpečena a denně zde umírá okolo tisíce lidí. Nejde zde jen o spory mezi etniky, ale i velké množství dalších složitých aspektů mezi sousedními zeměmi a mnoha ozbrojenými silami.

Přímým následovníkem druhé konzské války je konflikt v provincii Ituri, bohaté na nerostné suroviny (ropa, diamanty, zlato). V oblasti dlouhodobě postižené vnitřním konfliktem a napětím mezi hlavními znepřátelenými etniky Hema a Lendu působí mise MONUC a hlavní město této provincie Bunia bylo místem realizace mise EU Artemis. Probíhal zde konflikt mezi ozbrojenými skupinami podporovanými třetími stranami, které se snaží prosadit v lokalitě bohaté na nerostné suroviny. Jde především o Ugandu a Rwandu, mající vazby právě na skupiny ovládající zlatonosné oblasti. Uganda a Rwanda se nakonec z Konga stáhly, nicméně stále podporují místní povstalecké skupiny. Po konečném stažení cizích jednotek v r. 2003 vzniklo v oblasti bezpečnostní vakuum a vypukla další vlna masakrů mezi etniky Hema a Lendu. Následovalo řešení situace ze strany OSN a EU.⁵¹ (Závěšický 2007: 40).

⁵¹ UNSC Resolution 1484, on the situation concerning the Democratic Republic of the Congo, May 3, 2003; Council of the European Union Joint Action 2003/423/CFSP, on the European Union military operation in the Democratic Republic of the Congo, June 5,

Po smrtelném atentátu na Kabilu nastoupil v lednu 2001 na pozici prezidenta jeho syn Joseph. Koncem roku 2002 byl dohodnut odchod cizích jednotek z východní části Konga. Hlavní aktéři konžského konfliktu uzavřeli dohodu o zastavení bojů (Pretorijská a Luandská dohoda) a vytvoření vlády národní jednoty. Přechodná vláda, zformovaná v červnu 2003 dostala dvouletý mandát k zorganizování voleb a k vytvoření nové ústavy. Ústava byla referendem přijata v prosinci 2005 a první svobodné volby se uskutečnily v červenci 2006. Do funkce prezidenta byl zvolen opět J. Kabila. DRC se nachází v době přechodu ke kýženému stabilnímu politickému režimu a snad i k demokracii.

2. Stav kriminality

Do okamžiku podpisu mírových smluv v r. 2002, se díky kombinaci Mobutovy špatné vlády, následné občanské války a celkové nestability regionu Velkých jezer vytvořila humanitární krize historických rozměrů.⁵² Kongo bylo místem závažného porušování lidských práv, válečných zločinů a zločinů proti lidskosti. Vládní bezpečnostní složky a různé milice operující v zemi běžně zabíjeli, znásilňovali, mučili, unášeli a vydírali občany. Masové vraždy a rituální kanibalismus byly zaznamenány ve více jak jednom případě. Rozšířeno bylo využívání dětských vojáků a dětí pro různé jiné role milic, často fungovaly jako služebníci, posílčci a sexuální otroci. Ženy byly (a dodnes jsou) diskriminovány téměř ve všech aspektech běžného života. Organizace *Save the children* zařadila Kongo mezi pět nejhorších konfliktních oblastí z hlediska situaci žen a dětí (<http://www.savethechildren.org/>). Léta násilí vygenerovaly masivní uprchlickou krizi, více než 3 mil. lidí bylo vysídleno během války. Zároveň ale do země proudily vlny uprchlíků ze sousedních zemí především z Angoly, Súdánu, Rwandy, Ugandy a Burundi. Třetina konžských uprchlíků také trpěla kritickým nedostatkem potravy. Poskytnutí pomoci takového rozsahu vyžadovalo značné finanční prostředky a koordinaci. Pokračující násilí znamenalo, že je zapotřebí zajistit bezpečnost pro humanitární organizace a uprchlické tábory. Humanitární úsilí bylo komplikováno nedostatečnou dopravní infrastrukturou, sklady a zdravotnickými zařízeními. Mnozí trpící byli

2003.

⁵² V případě Konga je vhodnější hovořit o humanitární situaci, než o ekonomicko-kriminální dimenzi jako tomu bylo v případě BaH.

v odlehlých oblastech, kam se dalo dostat jen obtížně, takže tam také bylo nutné vybudovat kritickou infrastrukturu (UNHCR 2003).

V rozmezí let 2003 – 2006 se bezpečnostní situace v DRC začala pomalu zlepšovat. Klíčovými faktory vedoucími k pokroku byly mise Artemis, navyšování počtu jednotek MONUC v rámci mandátu kapitoly VII Charty OSN, zavádění národního odzbrojovacího programu, reforma konžské armády a druhá mise EU. Pomalé tempo reformy armády bylo přetrvávajícím problémem díky korupci uvnitř armády. Korupce rovněž bují v odvětví těžebního průmyslu. Podle průzkumu korupce za r. 2008 zaujímá DRC 171. pozici z celkového počtu 180 zemí s indexem percepce korupce 1,7. Z afrických států je na tom hůře už jen Čad, Súdán, Guinea a Somálsko (Transparency International 2008).

Velký počet uprchlíků a IDP se mohl vrátit do svých domovů v průběhu let 2004 – 2005 a úmrtnost také poklesla. Ovšem pokračující násilí v jižním regionu Kivu, vyhnalo nové skupiny obyvatel. Navzdory určitým pokrokům v oblasti bezpečnosti, humanitární situace byla stále špatná do r. 2007. Podle odhadů MONUC zůstalo na 400 000 uprchlíků za hranicemi. Nepřestávaly se šířit cholera, HIV a další nemoci (RAND 2008 125-126). Podle Human Development indexu OSN za r. 2007 se Kongo umístilo na 168 místě ze 177 zemí (<http://hdr.undp.org>).

3. Politická situace

Po volbách v roce 2006, kterými skončilo tzv. přechodové období (které trvalo od roku 1990), byla zrušena kategorie čtyř viceprezidentů. Legislativní moc má dvoukomorový Parlament DRC – Národní shromáždění a Senát. President, poslanci a senátoři jsou voleni na 5 let.

Výzkum organizace Freedom House z r. 2008 hodnotí DRC jako „nesvobodný stát“. Na sedmibodové stupnici je situace politických práv oceněna 5 body a stav občanských svobod 6 body, což můžeme považovat za velmi tristní výsledek. Podívejme se tedy, jaké jsou důvody tohoto neutěšeného stavu. Pádovým důvodem pro toto hodnocení je v současnosti nucený odchod do exilu hlavního opozičního lídra Jeana-Pierre Bemby, což demonstruje netoleranci prezidenta Kabily k politické opozici. Rodící se demokracie, která se objevila po volbách 2006, je tedy na pováženou. Hrozba širšího konfliktu

vzrostla v r. 2007, když vládní síly na východě země zápasily s bojovníky loajálními Rwandě, podporovanými konžským velitelem Tutsijů Laurentem Nkundou. Přítomnost ozbrojených skupin zůstává zdrojem nestability, způsobuje další vlny vysídlených lidí, obyvatelé trpí podvýživou a šíří se ohniska nákazy nemocí.

Klíčovým faktorem pokračující krize v Kongu je boj o kontrolu nerostných zásob, které obsahují některé ze světově nejvýznamnějších komodit (kobalt, diamanty, zlato a měď). V průběhu roku 2008 uzavřela DRC obchodní smlouvu s Čínou na částku 5 miliard dolarů. Pronikání této velmoci do afrického prostředí probíhá zejména v kýžené ekonomické rovině a stává se tak vážným konkurentem Evropy. Čínské podniky se nebrání uzavírání obchodních dohod a koncesí s režimy potlačujícími lidská práva a přitom do Afriky nevysílají své vlastní bezpečnostní síly na podporu míru v těchto končinách. Evropané v Africe nacházejí hlavně prostor pro uplatňování svých morálních a ideových představ: soustřeďují se na podporu demokratického státního zřízení, právního státu, všemožně diskutují o prohloubení rozvojové pomoci a snižování fyzického i duševního utrpení sužovaných Afričanů. Faktem ovšem zůstává, že zejména míra ekonomické angažovanosti Evropanů je často přímo úměrná míře demokratického charakteru politického systému dané země. Evropa začíná v Africe ztrácet z hlediska dlouhodobého vývoje a bude to platit, dokud Afriku nepřijme především jako prostor pro vlastní ekonomické aktivity. Jedině tak budou mít unijní operační angažmá maximální efekt a využití. Koneckonců, úsloví o tom, že „kde se obchoduje, tam se neválčí“, platí stále. Ovšem bez míru není obchodu a po nastolení míru by měl přijít právě obchod, s jehož rozvojem nastupuje sociální růst a pokrok. Dokáží se ale Evropané vrátit k pragmatické kombinaci prosazování ideálů a národních zájmů tak, jak byli navyklí v minulosti? (Kříž, Závěšický 2008)

Ačkoliv ústava garantuje svobodu projevu, v praxi je omezována. Vláda používá hanobení trestního práva k potlačování svobody projevu a omezování svobody tisku. Novináři jsou vězněni jen kvůli krytí policejních operací, nezávislým novinářům je soustavně vyhrožováno, jsou zatýkáni a dokonce došlo i zabití. Vláda zakázala vysílání televizních a rozhlasových stanic, jenž vlastní Bemba. Přístup k internetu není omezen, ale pokrytí je minimální díky omezeným nákladům a nedostatečné infrastruktuře.

Přes záruky nezávislosti soudnictví zůstává předmětem korupce a manipulace ze strany oficiálních i nestátních aktérů. Civilní i vojenští pracovníci justice byli nasazeni do provinčních středisek s podporou MONUC, ale soudní systém stále postrádá školený personál a prostředky. Podmínky ve věznicích jsou často otřesné a dlouhé doby předsoudních zadržení jsou běžné. Diskriminace na základě etnické příslušnosti je široce praktikována mezi 200 etniky v zemi, zejména vůči Pygmejským domorodcům a Tutsiům. Porušování lidských práv tedy pokračuje i nadále a vláda je nečinná v přijímání opatření k potrestání zločinců. (<http://www.freedomhouse.org>)

4. Ekonomické ukazatele

Nedořešené politické problémy (na východě a jihu země) se plně odrážejí i v ekonomické sféře. Od voleb v roce 2006 se vláda i prezident snaží o konsolidaci a o hospodářské oživení země. Určité náznaky zlepšení již jsou hmatatelné, avšak členské státy EU právem poukazují na porušování lidských práv obyvatel těchto oblastí ze strany konžských jednotek armády a policie. Vláda i přes své snahy má však omezené možnosti.⁵³ V zemi je obrovská korupce na všech úrovních. Ve veřejnosti jen málo kdo již věří, že problémy budou v dohledné době vyřešeny. K malé oblibě ústřední vlády přispívá i neutěšená ekonomická situace v jednotlivých provinciích; podle konžské ústavy by se 40 % všech vybraných daní mělo refundovat do příslušných provincií na hospodářský rozvoj, praxe je však odlišná.

Vláda si je dobře vědoma hospodářských potíží a ve spolupráci s MMF, Světovou bankou a s pomocí multilaterálních projektů EU i s bilaterální pomocí USA⁵⁴ a dalších členských zemí EU, JAR, Kanady a RF se snaží nastartovat oživení své ekonomiky. Angažovanost EU v DRC má mimořádné rozměry, EU již v této zemi investovala velký politický i finanční kapitál, angažuje se v budování místní armády, policie, soudního systému, jsou zde rozvojové projekty EU (a jejich členských zemí), které v roce 2007

⁵³ Ministerský předseda Gisenga (82 let) podle mínění diplomatických kruhů nezvládá svou úlohu, vládu řídí ve skutečnosti poradci prezidenta Kabily, kteří ve svých rukou koncentrují velkou politickou moc a nesou přímou zodpovědnost za výsledky vlády.

⁵⁴ Jen ze strany USA se letos očekává pomoc v hodnotě 500 mil. USD (v 2007 činila tato pomoc 460 mil. USD).

představovaly hodnotu 500 milionů EUR. Silně se zde angažuje Čína, jejíž zájem se soustřeďuje na těžbu mědi a kobaltu.

Za první čtvrtletí 2008 došlo k oživení ekonomiky jen v minimální míře, výkonnost ekonomiky je stále velmi nízká, zemědělství kryje místní spotřebu jen v nepatrné míře, země je nadále odkázána na dovoz téměř veškerého potravinářského zboží, což se projevuje i v tržních cenách potravin. Přetrvávajícím problémem konžské ekonomiky je stále velký rozsah šedé ekonomiky, která vytváří cca 60 % HDP. Toto se zvláště projevuje při vývozu diamantů a tantalu, hlavního vývozního artiklu, kde jen 30 % prochází oficiálními obchodními koridory. Vysoká je i vnější zadluženost země.

Hlavním cílem konžské vlády v oblasti ekonomického plánování je uzavřít program s MMF podporovaný *Plánem na snížení chudoby a ekonomického růstu*. V únoru 2008 navštívila Kinshasu mise MMF za účelem jednání o ekonomickém a finančním rozvoji země a o novém tříletém programu ekonomické podpory. Výsledkem návštěvy byl tzv. staff monitored programme, který konstatuje, že základem pro novou dohodu o tomto programu je především makroekonomická stabilita DRC a k tomu má země ještě daleko. Bylo tedy dohodnuto čtyřměsíční zkušební období ze strany expertů MMF, jehož výsledkem má být ekonomické zhodnocení za toto období. V rámci tohoto ujednání vláda stanovila nové makroekonomické cíle; jde především o strukturální reformy na v řadě odvětví (zlepšení řízení veřejných financí, hlavně na centrální úrovni, zvýšení příjmové stránky rozpočtu, reforma centrální banky, vnější obchodní liberalizace, reforma státních podniků, zlepšení obchodního a investičního klimatu, podpora veřejné správy, soudní reforma, vyšší transparentnost v boji proti korupci aj.).

Těžební sektor patří k páteři konžské ekonomiky. Na území DRC se nachází 60 % všech minerálních substancí těžených ve světě (50 % světových zásob kobaltu, 10 % světových zásob mědi a 30 % zásob diamantů). Nicméně těžba je „ruční“, velmi špatně organizována. Proto je nutné přitáhnout investory do tohoto odvětví a za tímto účelem vzniknul těžební kodex, který zjednodušuje a sjednocuje procedury udělování koncesí. Daňový systém je velmi komplikovaný a nepřehledný. Dochází ke dvěma extrémům, buď podnik díky úplatkům neplatí žádné daně, nebo platí přehnaně vysoké daně. Většina obyvatelstva neplatí žádné daně, vzhledem k velkému rozsahu neformálního

sektoru, a proto většina ekonomických aktivit není reflektována v údajích HDP. Hlavním zdrojem státní pokladny jsou celní poplatky, které jsou relativně snadno vymahatelné (jeden přístav, jedno letiště). DRC zaujímá spolu se Zimbabwe poslední místa na žebříčku států hodnocených dle HDP na obyvatele. Výše HDP na osobu dosahuje v současnosti pouhých 300 dolarů. Bankovní sektor, a to i zahraniční banky, je nespolehlivý. Konžská ekonomika je postavena především na hotovostním placení. Běžné je také placení z účtů, které mají konžští podnikatelé nebo vláda v Evropě. Většina Konžanů stále ještě nedůvěřuje státu a to z oprávněných důvodů.

Tabulka č. 6: HDP - na obyvatele: Vývoj a změny v čase: DRC

Rok	Hodnota	Jednotka	Změna (počátek), %	Změna (předch.), %
2019	-32,14	\$ USA	-104,59	-110,71
2009	300.00	\$ USA	-57,14	0,00
2008	300.00	\$ USA	-57,14	-57,14
2007	700.00	\$ USA	0,00	0,00
2006	700.00	\$ USA	0,00	-12,50
2005	800.00	\$ USA	14,29	14,29
2004	700.00	\$ USA	0,00	0,00

Zdroj: CIA USA (World factbook)

5. Přijetí mise místním obyvatelstvem

U policejních akcí EU v DRC nenajdeme žádný konkrétní apel na zapojení místního obyvatelstva do procesu obnovy policie jako tomu bylo v případě BaH. EUPOL mise v Kongu se pohybovaly ve zcela odlišném prostředí, čemuž také odpovídaly prioritní úkoly (výcvik IPU a reforma CNP). Ovšem důležitost bottom up přístupu se opět potvrdila u druhé vojenské mise EU, které se budou věnovat následující řádky.

Ačkoliv krátké trvání mise nehrálo ve prospěch navazování kontaktu s prostými obyvateli, některé jednotky uvnitř EUFOR zřídily kontaktní místa v kostelech, vlastně klíčových centrech místního politického a sociálního života. Část úspěchu mise se opírala o tvořivou kampaň na zapojení se do veřejné diskuse a vcítění se do problémů prostých lidí. Kampaň začala jako tradiční „psyops“ (psychological operations) praktika, užívaná vojáky k „získání si srdcí a duší“ obyvatel přispívající k bezpečí jednotek a zajištění

obousměrného toku informací mezi misí a obyvateli Kinshasy. Podařilo se dosáhnout největšího oběhu novin v zemi, rozhlasové kampaně pokrývající sedm stanic a dotazujícího průzkumu mezi lidmi reflektující zpětnou vazbu mise. Počáteční vnímání evropských sil se pohybovalo od neutrality po negativní postoj: lidé buď nic netušili o EUFOR nebo upadali do zakořeněných mýtů, že jednotky přišly podpořit Kabilovo zvolení, nebo jsou zde kvůli nerostnému bohatství. Velitelé EUFOR si byli vědomi nejen toho, že mohou být vnímáni jako neokoloniální „okupanti“, ale také předchozí konžské zkušenosti s vlastní armádou poskvrněnou pošlapáním lidských práv. EUFOR použil model informačního multiplikátoru (message multipliers) od politiků k učitelům, církevním hodnostářům, policii a místním úředníkům, kteří byli pozváni na veřejné setkání a dále šířili informace v ulicích. Tak se EUFOR vyhnul vlastnímu působení v ulicích, kde by ztratili autoritu – ponaučení ze špatných zkušeností z Kábulu. Pozornost byla zaměřena i na ženy a skupiny vyžadující speciální potřeby: byly distribuovány notebooky skrze matky dětí, vysoké náklady na vzdělání jsou v DRC důležitým politickým tématem.

Jiná forma přístupu k obyvatelstvu probíhala skrze projekty civilně-vojenské kooperace, která měla dva cíle: dodat humanitární pomoc a zviditelnit misi EU. V praxi to představovalo různé aktivity, největší z nich byla stavba krytu železniční stanice v Kinshase nebo rozdávání fotbalových míčů dětem. Projekty byly vybírány ze seznamu vypracovaného EUFOR, konzultovány s Evropskou komisí a odsouhlaseny velitelem sil. Kritériem pro výběr byl rychlý účinek a zanechání „hluboké stopy“. Realizace projektů narážela na překážky v rozpočtu a také byla špatná koordinace s ostatními mezinárodními organizacemi. Z perspektivy lidské bezpečnosti byly tyto iniciativy symbolické nikoli efektivní ve společnosti, kde chyběla infrastruktura a základní veřejné statky. (Martin 2008: 11-12)

Shrnutí

Obě policejní mise v DRC můžeme hodnotit jako relativně úspěšné z hlediska plnění jejich mandátu, jakkoliv omezeně byl nastaven. EUPOL Kinshasa se podílela na výcviku a školení speciální jednotky IPU a přispěla ke klidnému průběhu voleb. EUPOL RD Congo participuje na reformě CNP a spolupracuje s Konžským ministerstvem vnitra. Zjistili jsme, že hlavními

překážkami pro reformu bezpečnostního sektoru jsou velmi špatná humanitární situace, celková nestabilita regionu, masivní porušování lidských práv, slabé státní instituce a všeprostupující korupce. Vládě se nedaří řešit problémy spojené s nízkou výkonností ekonomiky, závislostí na zahraničních investicích a vysokým podílem šedé ekonomiky převážně v těžebním sektoru. Policejní mise neusilovaly o zapojení obyvatelstva do reformního procesu, pokud nepočítáme rekrutování policistů. Informační kampaň vojenské mise EUFOR byla užitečná pro zajištění vlastní bezpečnosti vojáků, ale z hlediska bezpečnosti obyvatel nepřinesla větší výsledky ve společnosti, kde nejsou uspokojovány základní životní potřeby.

2.4 Policejní mise na palestinském území (EUPOL COPPS)

Mandát a cíle

Cílem EUPOL COPPS (Coordination Office for Palestinian Police Support) je přispět k zavedení udržitelných a účinných policejních opatření na základě palestinské iniciativy a pod palestinským vedením. Tato opatření by měla být v souladu s nejvyššími mezinárodními normami a měla by vycházet ze spolupráce s programy Společenství v oblasti budování institucí, jakož i s dalšími mezinárodními programy v širší souvislosti bezpečnostního sektoru. Projekt EUPOL COPPS vznikl v r. 2004, kdy se vedoucí představitelé Evropské rady shodli na připravenosti EU pomoci Palestinské autonomní vládě (PA). Mise zahájila svou činnost 1. ledna 2006, mandát byl stanoven na 3 roky. Po rozšíření zahrnovala 41 neozbrojených policistů EU a 16 Palestinců, rozmístěných do různých ústředí teritoria. EUPOL COPPS je menší mise s malým rozpočtem (6,1 mil. Euro pro r. 2006) zaměřená na reformu omezené části palestinských bezpečnostních sil. Nicméně je součástí širšího úsilí mezinárodního společenství na podporu palestinské správy při jejím přejímání odpovědnosti za veřejný pořádek, při rozvoji kapacit v rámci civilní policie a při posilování vymahatelnosti práva (Council Joint Action 2005/797/CFSP).

Výsledkem spolupráce EUPOL COPPS a palestinské civilní policie je tzv. Program rozvoje palestinské civilní policie 2005-2008, který je složen ze dvou komplementárních částí – operačního plánu (materiální zajištění a

infrastruktura) a transformačního plánu (restrukturalizace systému). Cílem tohoto programu je vytvořit transparentní a odpovědnou policejní organizaci, která by operovala v souladu s právními normami a byla schopná efektivně a razantně reagovat na požadavky společnosti. Tento program PA v kooperaci s EU by měl vytvořit adekvátní bezpečnostní klima v zemi, nutné pro vznik a konsolidaci palestinského státu (Factsheet on the EUPOL COPPS). EU také od r. 2005 převzala roli pozorovatele na hraničním přechodu Rafáh (EUBAM RAFAH), po jednostranném stažení Izraele z Gazy. Mise spočívá ve sledování kontrole a hodnocení činnosti PA v bezpečnosti a legálnosti provozu přechodu Rafáh. Mimo tyto činnosti přispívá mise ke spolupráci mezi palestinskými, izraelskými a egyptskými orgány a zároveň pomáhá budovat palestinské kapacity, co se týče správy hranic (Council Joint Action 2005/889/CFSP). Důkladný monitoring hranic je jedním ze stěžejních kamenů boje proti palestinskému terorismu. Stabilizace palestinského území je jedním z prioritních cílů evropské bezpečnostní politiky na Blízkém východě.

Hodnocení mise

Po několika týdenním působení, začaly obě mise vykazovat pozitivní výsledky. Zvyšovaly bezpečnost v lokalitě, napomáhaly budovat důvěru mezi PA a izraelskou vládou a představovaly větší viditelnost zapojení EU do mírového procesu na Blízkém východě. Ačkoliv mise započaly svoji působnost s důvěrou a v souladu s přijatými závazky, vítězství radikálního hnutí Hamás ve volbách (25. 1. 2006) a vytvoření jednobarevné vlády Hamásu postavilo EU před problém, zda a jakým způsobem pokračovat ve finanční podpoře PA. Došlo k částečnému přerušení spolupráce mezi EU a PA, proto je obtížné predikovat jakýkoli vývoj obou civilních misí.

Region je na dárcovství EU životně závislý. Avšak možnost, že by finance přerozdělovala organizace, kterou EU sama označila za teroristickou, vytváří značný problém. Většina palestinských bezpečnostních sil pochází z militantního křídla Organizace pro osvobození Palestiny a je považována za loajální presidentovi Abbásovi. Mocenský boj mezi Abbásem a Hamásem následoval bezprostředně poté, co tyto síly technicky spadaly pod kontrolu premiéra a ministra vnitra, tedy pod kontrolu Hamásu. Reforma palestinské policie zůstává nedořešenou otázkou. Zaměstnáním téměř 60 000 lidí se

palestinské bezpečnostní složky skládaly ze 13 divizí, které byly teprve nedávno sloučeny do 3 obecných odvětví (národní bezpečnostní, vnitřní a zpravodajské). Mimoto obsahují konkurenční frakce a prvky, které jsou špatně řízeny. Také trpí nedostatečným výcvikem a vybavením, korupcí a kriminalitou (Pirozzi 2006: 6).

Východiskem pro další jednání je uznání Hamásu coby kredibilního partnera. Uznání je dle rozhodnutí Kvartetu (OSN, USA, Rusko, EU) podmíněno tím, že: a) se Hamás vzdá ozbrojeného boje, b) Hamás uzná Izrael, c) Hamás přistoupí na „Cestovní mapu“ jako na východisko jednání o míru. EU splněním těchto bodů také podmínila svoji finanční pomoc. Výše zmíněné podmínky Hamás nesplnil a pomoc byla v dubnu 2006 přerušena. Kvartetu se podařilo nalézt alternativní řešení situace. Byl vytvořen speciální asistenční program, skrze který se peníze dostávají přímo k Palestincům bez jakéhokoliv zprostředkování vlády vedené Hamásem. Z výše uvedených důvodů je patrné, že zatím nelze zaujmout jasná hodnotící stanoviska k misi EUPOL-COPPS, současná situace neumožňuje plnohodnotné naplňování jejího mandátu.

Někteří autoři jsou toho názoru, že EU nebyla zatím schopná vyvinout komplexní strategii pro reformu bezpečnostního sektoru vůči svým východním a jižním sousedům. EU se rozhodla jít spíše cestou posilování bezpečnosti než prosazování demokratických principů. Případ Palestiny je tím nejvýstižnějším příkladem této rozporuplné politiky, kdy EU nejprve podporuje demokratické volby a pak neuznává jejich výsledek. Pozastavení dvou civilních misí ESDP, základních nástrojů CFSP, naznačuje posun EU od dlouhodobého postupného plánu SSR ke krátkodobé americko-izraelské „restrukturalizační“ politice, která se snaží podpořit síly Fatahu loajální s prezidentem a zničit Hamás. Pokud chce EU dosáhnout úspěšné a trvalé reformy, bude nakonec muset přehodnotit svou politiku vůči Palestincům. (Euromesco 2008: 16-24)

1. Dědictví izraelsko-palestinského konfliktu

Po 1. světové válce tvořila Palestina⁵⁵ spolu se sousedním Zajordánskem mandátní území Společnosti národů pod správou Velké Británie.

⁵⁵ Palestina je historické území nacházející se mezi řekou Jordán a Středozemním mořem o rozloze asi 15 000 km², na většině jejího území se dnes nachází stát Izrael. Označení Palestina je dnes používáno pro Západní břeh Jordánu a Pásmo Gazy o rozloze asi 6600 km² se 3 mil. obyvatel.

Od 30. Let minulého století začaly sílit požadavky Židů na vlastní stát. Od meziválečného období začala proudit do Palestiny pod vlivem sionismu masová imigrace Židů, která změnila etnickou mapu oblasti. Před vyhlášením nezávislosti Izraele žilo na území Palestiny kolem 600 000 Židů. V r. 1947 byl při OSN utvořen Zvláštní výbor pro Palestinu. Vznikly dva návrhy na řešení situace. Menšinový předpokládal vznik federálního státu a většinový, který předpokládal vznik samostatného státu Arabů, Židů a zvláštního pásma pod mezinárodní správou v oblasti Jeruzaléma. Nakonec na půdě OSN zvítězil většinový plán. V okamžiku rozhodnutí o vzniku židovského státu se na arabské části palestinského území nezformovala jasná politická reprezentace. Vyhlášení státu Izrael 14. května 1948 vyvolalo okamžitý letecký útok Egypta. V průběhu války se podařilo Izraeli získat asi o polovinu větší území, než měl mít podle rozhodnutí OSN. Z území zabraných Izraelem odešlo podle údajů OSN asi 656 000 Arabů. Současné hranice mezi Izraelem a Palestinou (Západní břeh Jordánu a Pásmo Gazy) jsou na linii příměří (tzv. zelená linie) z r. 1949. V r. 1967 došlo ke konfliktu Izraele s Egyptem, Sýrií a Jordánskem v tzv. šestidenní válce, která vyústila v izraelskou okupaci Západního břehu, pásma Gazy, Sinajského poloostrova a Golanských výšin.

Deklarace OSN z r. 1974 přiznala Palestincům právo na sebeurčení a národní suverenitu. Za reprezentanta Palestinců byla uznána Organizace pro osvobození Palestiny (OOP). Poté, co Jordánskou přerušilo r. 1988 svazky s okupovaným Západním břehem (čímž se formálně zřeklo území Předjordánska), vyhlásila OOP v zahraničí nezávislý Palestinský stát s Jásirem Arafatem v čele. Po válce v Perském zálivu byla zahájena jednání mezi Izraelem a dalšími arabskými státy a v této souvislosti byla v r. 1993 uzavřena dohoda v Oslo mezi Izraelem a OOP o omezené autonomii arabského obyvatelstva v pásmu Gazy a části Západního břehu s výhledem na vytvoření samostatného Palestinského státu. Na počátku 90. let zde probíhal mírový proces, při kterém byla pod vedením Izraele a Arafata vytvářena palestinská státní správa, ale protože včas nevznikla palestinská policie, nebylo zabráněno intifádě z r. 1999, kdy palestínští teroristé zaútočili na objekty a obyvatele v Izraeli. Izraelská armáda poté obsadila významná města a mírový proces fakticky skončil. Po smrti Arafata v r. 2004 byl zvolen prezidentem Palestinské samosprávy Mahmúd Abbás, který usiluje o obnovení mírového procesu,

přesto není schopen omezit vliv teroristických organizací. Islámští náboženští teroristé Hamás a Islámský džihád se přihlásili k zodpovědnosti za většinu sebevražedných útoků v Izraeli. Velkým úspěchem pro Palestince bylo stažení izraelské armády a osad z pásma Gazy. (Čejka 2007)

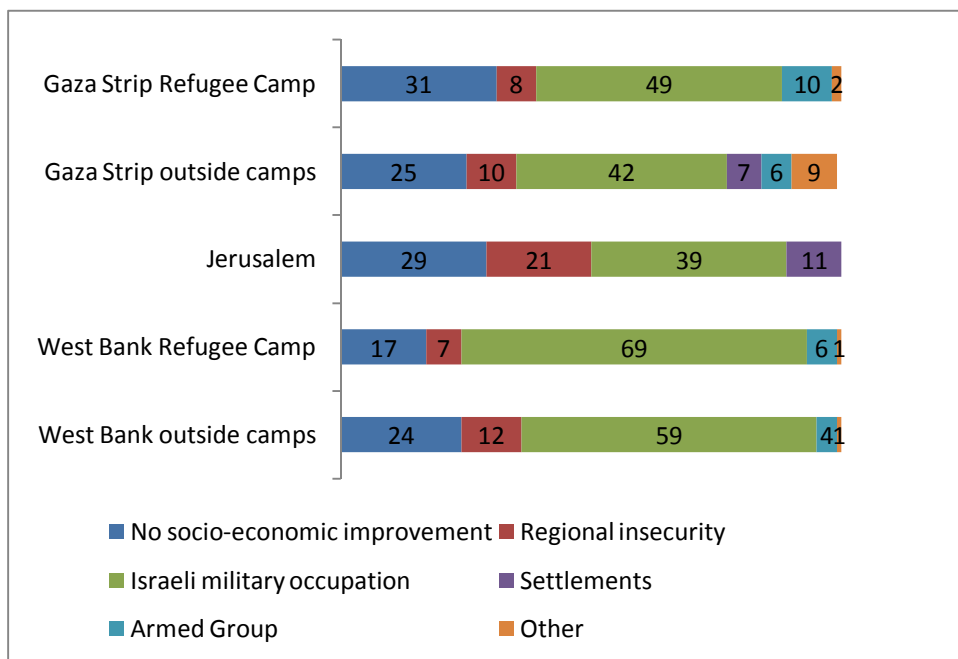
2. Stav kriminality

Nejdůležitější funkcí každé vlády je zajistit bezpečnost a blahobyt svým občanům. Asi nejjasnějším znamením toho, že PA neuspěla v této oblasti, je to, čemu Palestinci říkají „stav nejistoty“ (state of insecurity) charakterizovaný čtyřmi F: fawda (chaos), fitna (vnitřní konflikt), falatan (nezákonnost) a fassad (korupce). Toto selhání je také evidentní v poklesu schopnosti PA poskytnout základní životní potřeby arabským obyvatelům na svém území. Chaos v ulicích Palestiny vyjadřují slova velitele preventivní bezpečnosti v Gaze z r. 2004: *„Většina bezpečnostních složek nemá disciplínu a kontrolu nad vlastními lidmi. Organizace si dělají, co chtějí a svalují vinu na PA, takže žádná strana nenese zodpovědnost...Milicionáři reprezentují obecnou atmosféru místo zákona a pořádku PA. To ohrožuje celý národní projekt. Není zde nic, co by zločince odstrašilo a my jsme nuceni řešit problémy s využitím spíše klanových metod místo právních postupů...“* (Eisenstadt 2007: 6) Bratrovražedné násilí ještě vzrostlo po stažení Izraele z Gazy, mnoho lidí bylo zabito a uneseno za posledních pět let. Drobná i závažná kriminalita údajně vzrostla jak na Západním břehu, tak i v Gaze během poslední fáze druhé intifády a pak znovu po uvalení sankcí na PA po vítězství Hamásu ve volbách. Hlavní typy trestné činnosti zahrnují pašování drog, loupeže, krádeže aut, únosy lidí a vraždy. Míra korupce je v Palestině obecně vysoká zejména politické úrovni.⁵⁶ Také se objevily časté násilné střety mezi zneprátenými rodinami, jelikož lidé se radši obraceli pro ochranu a řešení sporu na svůj kmen než na PA. Od vzniku PA se různé ozbrojené skupiny (Hamás, Tanzím, Lidová fronta pro osvobození Palestiny a později Brigády mučedníků od al-Aksá a Brigády Abú Alí Mustafy) chopily zbraní a útočily na izraelské cíle někdy proti vůli PA, někdy s jejím tichým souhlasem a někdy s aktivní účastí činitelů PA. PA prokazuje

⁵⁶ Transparency International bohužel neuvádí údaje o vnímání korupce na Palestinských územích.

neochotu nebo neschopnost vytvoření monopolu na legitimní použití síly na svém území – klíčového charakteristického znaku úspěšného státu.

Tabulka č.7: Důvody Palestinců pro vnímání nebezpečí dle teritoria



Zdroj: <http://www.dcaf.ch> (2005)

Tyto limity PA a také politika izolace ze strany Izraele nepřispívají ke zlepšení humanitární situace v Gaze. Mezinárodní organizace (např. UNRWA), soukromí poskytovatelé služeb, palestinské NGOs a politická hnutí hrají hlavní roli při poskytování základních potřeb palestinským obyvatelům. Při průzkumu mezi Palestinci bylo zjištěno, že jich 39 % vyhledalo nějaký externí zdroj financování svých potřeb, 20 % uvedlo, že jejich rodina je plně závislá na NGOs a charitě. Jen pro představu tyto organizace poskytují přes 50 % sociálně-zdravotnických zařízení, 70 % zemědělských služeb a 92 % předškolní vzdělávací péče (Eisenstadt 2007: 6-10). Hamás provozuje řadu různých sociálních aktivit hlavně v Gaze za účelem rekrutování a mobilizování Palestinců, jedná se o civilní křídlo teroristické organizace. Lidé jsou propadem své životní úrovně frustrováni, ztrácejí sebevědomí a stávají se snadnou kořistí populistů a extrémistů. Nelze se pak divit tomu, že mezi méně vzdělanými skupinami palestinského obyvatelstva získává Hamás na popularitě (Čejka 2007: 229).

3. Politická situace

Hlavní složkou výkonné moci je Palestinská samospráva, která vznikla jako výsledek mírových jednání v Oslu. PA má republikový charakter se silnými pravomocemi prezidenta a premiéra, kteří se dělí o výkonnou moc. Zákonodárným orgánem je Palestinská legislativní rada se 132 členy. V současné době je nefunkční v důsledku rozkolu mezi dvěma hlavními politickými uskupeními nacionalistickým Fatáhem (monopolizoval politickou moc po desítky let) a islamistickým Hamásem (USA a EU jej považují za teroristickou organizaci), vítězem parlamentních voleb v roce 2006. Význam a reálná moc PA byla během několika let její existence značně zpochybněna řadou korupčních skandálů, neschopností vypořádat se s násilím a také nízkou podporou ze strany vlastních obyvatel, kterým nedokázala poskytnout základní jistoty. Demokracie v Palestině je nedostatečná i kvůli dřívější, příliš dominantní pozici Jásira Arafata, který ve svých rukou soustředil veškerou moc.

Na politické scéně existuje 15 významnějších stran, nejvýznamnější silou politického procesu je však OOP, sdružující všechna hlavní politická uskupení kromě Hamásu. OOP je PA de facto nadřazena, podepsala veškeré mírové dohody a jedná jménem i v zahraničí. Jejím předsedou je Mahmúd Abbás, současný prezident PA. Parlamentní volby v r. 2006 se obešly bez vážných incidentů. Po vítězství ve volbách připadla Hamásu veškerá vládní agenda včetně financování samosprávy a bezpečnostních složek. Policie hraje v Palestině klíčovou roli, Hamás musí udržet klid zbraní a zabránit v útocích Islámského džihádu a Brigád mučedníků al-Aksá. Většina policistů je však nakloněna Fatahu a její vedení prakticky podléhá Abbásovi. Aby mohl Hamás realizovat plánovaný sociální a vzdělávací program, který velkou měrou přispěl k jeho vítězství ve volbách, potřebuje finanční podporu. Nyní ale Palestině hrozí, že kvůli teroristické pověsti Hamásu přijde o podporu EU a USA. Volební lídr Hamásu Ismail Haníja prohlásil, že pokud přestanou téct peníze ze Západu, Palestina se obrátí na státy Arabského světa (podporu nabídla Saudská Arábie, Katar, Irán). Finanční pomoc Palestina nutně potřebuje na platy státních zaměstnanců. PA potřebuje každý měsíc minimálně 100 mil. dolarů.

Nefunkčnost politického systému je způsobena neschopností koexistence Fatáhu a Hamásu a dále klientelismem, nepotismem, korupcí, ke

stabilitě nepřispívají ani nepředvídatelné jednostranné kroky Izraele, které podryvají již tak velmi omezenou autoritu palestinských vládních institucí. Kroky EU v posledních měsících spočívaly především ve snaze utišit současný konflikt diplomatickými kroky, zprostředkovat dialog mezi aktéry a zabezpečit humanitární pomoc. Co se týče budoucího vývoje, je nadmíru očekáván výsledek referenda, které hodlá vyspat prezident Abbás. Jeho výsledek buď posílí pozici prezidenta a tím přiblíží možný posun v mírových jednáních, anebo definitivně potvrdí pozici Hamásu mezi Palestinci a tím zmrazí jakýkoli další vývoj. Další z alternativ politické stabilizace situace v Palestině je návrh prezidenta Abbáse na vytvoření vlády národní jednoty, koalice hnutí Hamás a Fatah.

Podle údajů Freedomhouse za r. 2008 klesl status PA z „částečně svobodného“ na „nesvobodný“ politický útvar v důsledku kolapsu jednotné vlády po převzetí Gazy Hamásem, neschopnosti zvolených zástupců vládnout jak v Gaze, tak i na Západním břehu a potlačování politické opozice v obou oblastech. Na sedmibodové stupnici je situace politických práv oceněna 5 body a stav občanských svobod dokonce 6 body, což odpovídá stavu demokracie v DRC. Média nejsou svobodná a svoboda tisku také není zaručena. Podle tiskového zákona z r. 1995 může být novinářům uložena pokuta či odpykání trestu ve vězení, noviny mohou být zrušeny pro publikování „tajných informací“ či poškozování národní jednoty apod. Oficiální rádio a televize PA jsou považovány za vládní nástroje. Soudní moc není nezávislá, palestinským soudcům chybí vzdělání a zkušenosti. Obžalovaní nemají právo odvolat se a často jsou odsouzeni k trestu smrti. Podmínky ve věznicích jsou děsivé, údajní kolaboranti jsou podrobováni mučení, takovéto praktiky nejsou podle palestinského práva zakázány. Budování demokratických institucí (a fungování existujících) je paralyzováno od vypuknutí druhé intifády v roce 2000. (<http://www.freedomhouse.org>)

4. Ekonomické ukazatele

Palestinská ekonomika je tradičně silně závislá na Izraeli, přestože se dovoz ze zahraničí (EU, Čína) ve srovnání s předcházejícími lety zvýšil. V r. 1994 byl mezi OOP a Izraelem podepsán Protokol o hospodářské spolupráci (tzv. Pařížský protokol), na základě kterého měla nadále fungovat celní unie.

Ekonomové PA považují Pařížský protokol za nevýhodný, neboť omezuje ekonomickou suverenitu Palestiny. PA klade důraz na proexportně orientované hospodářství a rozvoje infrastruktury včetně vytváření pracovních příležitostí, což by ji vymanilo ze silné hospodářské závislosti na Izraeli. Po vypuknutí druhé intifády v r. 2000 se činnost veškerých úřadů velmi omezila, statistiky byly a stále jsou těžko dostupné, často se jedná spíše o odhady a jednotlivé zdroje se navíc i zásadně liší. Tato situace nadále trvá. Dovozci i vývozci přestali přiznávat obchodní transakce. Černý trh navzdory reformám prováděným PA a bezpečnostním opatřením prováděným izraelskou stranou nadále kvete (z Izraele, Egypta a Jordánska). Podle odhadů Světové banky po dvou letech stagnace v r. 2003 HDP meziročně vzrostlo o 1 %, v r. 2004 vzrostlo HDP o 3 %. Okolo 50 % Palestinců žije pod hranicí chudoby (2 USD na den). V r. 2003 byl průměrný příjem na obyvatele o více než jednu třetinu nižší než před začátkem intifády v r. 1999, celkové HDP za toto období pokleslo o 23 %. Současná výše HDP na osobu činí 2900 dolarů. Od r. 2000 se také zdvojnásobila míra nezaměstnanosti, která postihuje zejména mladší generaci (16 % Západní břeh a 41 % Gaza v r. 2008). (<https://www.cia.gov>)

Znepokojivý je trend měnící se struktury hospodářství, HDP je stále více tvořen vládními výdaji a soukromou spotřebou plynoucí ze zahraniční pomoci, zatímco míra investic významně klesá. Tento vývoj zároveň snižuje pravděpodobnost brzké soběstačnosti palestinského hospodářství. Soukromý sektor se zmenšuje a prakticky jedinou možností zaměstnání tak nabízí státní správa. Palestinská ekonomika je stále málo industrializovaná, rozvoji průmyslu a obchodních vztahů bránila politika izraelských bariér, která komplikuje pohyb surovin, produktů a pracovních sil. Většina průmyslových podniků je malých (1-4 zaměstnanci má asi 92 % všech podniků), většinou se jedná o rodinné podniky.

PA je de facto závislá na zahraniční rozvojové pomoci. Tu poskytují mezinárodní vládní i nevládní organizace, stejně jako jednotlivé státy. Nejvíce rozvojových prostředků proudí do oblastí projektů vytváření institucí PA, vodohospodářství, vzdělání, zdravotnictví a dobudování infrastruktury. Celkový objem pomoci v roce 2005 (novější celkové údaje nejsou k dispozici) byl 5,650 mld. USD. Největším dárcem je EU (1,172 mld. USD v roce 2005).

5. Přijetí mise místním obyvatelstvem

EUPOL COPPS nezahrnuje žádné aspekty aktivní spolupráce s místním obyvatelstvem. Prioritní úkoly této mise jsou zaměřeny na budování institucí, výcvik a materiální vybavení palestinské policie. Pokud dojde k plnému obnovení činnosti EUPOL COPPS a úspěšnému naplnění stávajícího mandátu je možné, že určitá forma spolupráce s veřejností bude součástí další fáze reformního procesu bezpečnostního systému jako je tomu např. v BaH. V současné situaci ale nelze nic s jistotou predikovat.

Shrnutí

Pokud budeme vycházet ze současného stavu mise EUPOL COPPS, musíme konstatovat, že zatím se jí nepodařilo naplnit mandát. Zásadní překážkou tohoto nezdaru je politika realizovaná radikálním hnutím Hamás po jeho vítězství ve volbách v r. 2006. Podpora ze strany EU prostřednictvím dvou civilních misí byla suspendována. Další vývoj spolupráce mezi EU a palestinskými územími je podmíněn splněním určitých bodů Hamásem, které se ale zatím zdá být v nedohlednu. Současnou Palestinu charakterizuje stav nejistoty, kdy PA není schopna poskytnout základní životní potřeby lidem na svém území. Většina bezpečnostních složek se nachází v chaosu a PA si nedokáže udržet monopol nad legitimním použitím násilí. Humanitární situace je špatná a k jejímu zlepšení rozhodně nepřispívá politika izolace ze strany Izraele vzhledem k ekonomické závislosti Palestiny na Izraeli. Bez zahraniční rozvojové pomoci se zřejmě Palestina neobejde ani v nejbližší budoucnosti.

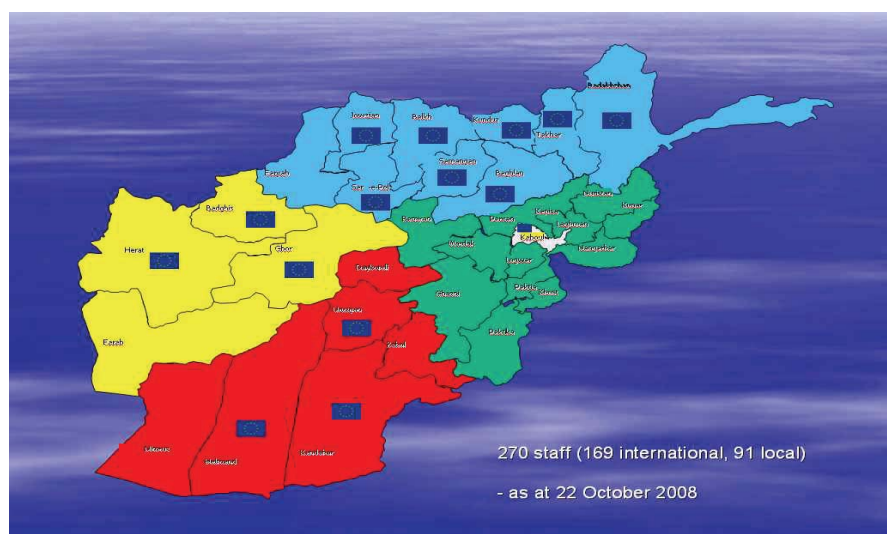
2.5 Policejní mise EU v Afghánistánu (EUPOL Afghanistan)

Mandát a cíle

V červnu 2007 byla zahájena mise EUPOL Afghanistan v doposud neriskantnějším prostředí. Bezpečnostní situace v Afghánistánu se od léta 2007 rozhodně nezlepšila, naopak v posledních letech výrazně přibýlo 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, kde klíčovou roli hrálo německé předsednictví Rady EU (Khol 2008). Mise se ve spolupráci s partnery v rámci mezinárodního společenství snaží podpořit reformu afghánského ministerstva vnitra a vybudování afghánské národní policie (ANP). Důraz je kladen na vybudování nezávislých kapacit afghánské policie, která by měla převzít větší část odpovědnosti za zajištění bezpečnosti. V úzké provázanosti s činností delegace Evropské komise pak experti civilní mise usilují o konsolidaci a fungování celého systému trestního soudnictví. Jádrem mise je 270-ti členný policejní sbor složený z policejních instruktorů, právníků a soudních expertů, kteří jsou rozmístěni na centrální (Kábul), regionální (policejní velitelství) a provinční úrovni (Provincial Reconstruction Team, PRT). V květnu 2008 se členské státy EU zavázaly navýšit personální stav mise na zhruba dvojnásobek. Policejní mise navázala na práci německých policistů, kteří v Afghánistánu již působili od r. 2002 (Council Joint Action 2007/369/CFSP).

Obr. č. 2: Rozmístění personálu mise EUPOL Afghánistán



Zdroj: <http://www.consilium.europa.eu>

Finanční pomoc při rekonstrukci Afghánistánu, vojenská přítomnost i nejnověji mise EUPOL Afghanistan dokazují, že EU bere situaci, která vyvstala po svržení Talibanu, velmi vážně. Afghánistán je zároveň velmi užitečnou zkušeností s kombinací tzv. měkkých a tvrdých bezpečnostních nástrojů. Přestože jsou disponibilní nástroje EU stále omezené, přinášejí

výsledky a v kombinaci s činností dalších mezinárodních organizací (NATO, OSN nebo Světová banka). EU byla v letech 2002 – 2006 druhým největším poskytovatelem finanční pomoci Afghánistánu (3,7 miliard eur) odpovídající jedné třetině celkové mezinárodní pomoci (Factsheet on the EUPOL AFGHANISTAN 2009).

Důvodů proč se EU aktivně podílí na rekonstrukci a stabilizaci Afghánistánu je několik. Působení v zemi je bezesporu vyjádřením solidarity s USA po 11. září 2001 a příspěvkem k boji proti terorismu. EU však není pouze ve vleku událostí. Svým příspěvkem reaguje nejen na potřeby postižené země, ale také na své vlastní bezpečnostní a zahraničně politické priority. V případě Afghánistánu jsou naplněny mnohé z klíčových hrozeb, jež definuje nová ESS: terorismus, organizovaný zločin spojený s obchodem s drogami a zhroucení a nefunkčnost státu. EU rovněž aktivně podporuje tzv. Rozvojové cíle tisíciletí, které jsou zaměřeny především na boj proti chudobě. Afghánistán je jednou z nejchudších zemí světa, a pokud Unie myslí své závazky vůči rozvojovým zemím vážně, musí větší mírou přispět ke zlepšení sociální situace obyvatel i v této zemi. A v neposlední řadě bychom měli zmínit i ochranu lidských práv, jež je v centru pozornosti evropské veřejnosti (Rouček 2007).

Hodnocení mise

Již zmíněný politický tlak se bohužel podepsal na zásadních problémech s rozjezdem mise, která měla převzít stávající bilaterální výcvikové policejní programy několika členských států EU. Zásadní problémy spojené s rozmístěním personálu nejenom v Kábulu, ale také na úrovni jednotlivých provincií, se objevily v oblasti logistického a bezpečnostního zajištění mise. Zpoždění rozmístění personálu mise bylo způsobeno i zdoluhavými tendry na pořízení bezpečnostního vybavení a nedostatkem kvalitních expertů poskytnutých členskými státy EU. V r. 2008 se podařilo pokročit v rozmístěování členů mise z úrovně ústřední správy i mimo Kábul na úroveň jednotlivých provincií, přičemž cílem bylo pokrýt jich 13. Policejní experti jsou z důvodů zajištění své bezpečnosti a lepší provázanosti s aktivitami mezinárodního společenství rozmístěni v rámci PRT operace ISAF. Bohužel komplikace v obecném vztahu EU-NATO neumožnila

podepsání jedné strategické dohody, která by pokrývala spolupráci obou organizací v Afghánistánu. Místo toho bylo potřeba uzavřít technické dohody s jednotlivými provinčními rekonstrukčními týmy. (Khol 2008)

V 90. letech byly korupce, nezákonnost a zhroucení pořádku hlavními přispívajícími faktory k nárůstu moci Tálibánu. Po osmi letech od svržení Tálibánu stále neexistují na většině území Afghánistánu ucelené, funkční a neúplatné policejní síly. V některých částech země Tálibán začíná zaplňovat mezeru v poptávce po základních právech a pořádku. Mezinárodní úsilí o budování nových státních policejních sil zůstává pravděpodobně i nadále roztržité. Poradce Obamovy administrativy, David Kilcullen k tomu dovádá: „*Zatím jsme vybudovali policii jako verzi hůře vyzbrojené a trénované armády a zapojili ji do operace proti povstalcům. Zatím nikdo nedělá skutečnou práci policie, která spočívá v dohledu nad bezpečím obyvatel...vynucování občanského a trestního práva...a Tálibán vstoupil do této mezery.*“ (Packer 2008). Podívejme se na hlavní důvody tohoto nežádoucího stavu. Za prvé, afghánské vládní instituce utrpěly naprostou destrukci po mnoha letech konfliktu a za druhé, mezinárodní společenství selhalo ve schopnosti rozpoznat, co je potřebné a realizovat promyšlený jednotný plán. V důsledku toho velká část populace v Afghánistánu vnímá sebe sama jako neschopnou naplňovat zákon a pořádek, pokud se neobrací na Tálibán, který zaplňuje toto právní vakuum svojí vlastní interpretací práva Šaría. Z těchto důvodů je rychlý a efektivní rozvoj policejních sil v Afghánistánu důležitý.

Po několik desetiletí byla afghánská policie synonymem spíše pro páchání trestných činů než pro prevenci. Po pádu Tálibánu neexistovala žádná celonárodní policie. Přestože uniformy, infrastruktura a policejní nomenklatury byly patrné po celé zemi jako dědictví sovětské éry, bandy ozbrojených mužů říkající si policie byly všeobecně používány jako donucovací moc místních válečníků. Navyšovaly „poplatky“ prostřednictvím řady nelegálních aktivit, celní a kontrolní úřady byly vnímány jako zdroje lukrativních příjmů. Není divu, že se traduje afghánský vtíp: „*Jak je možné snížit kriminalitu v Afghánistánu? Zbavte se policie!*“ (Foxley 2009)

Dalším problémem při vytváření efektivní policejní instituce bylo (a stále je) běžné opomíjení ANP ve prospěch Afghánské národní armády (ANA). Důsledkem je nepoměr v rozdělování financí a zdrojů mezi tyto dvě instituce.

Zatímco ANA začala od nuly a prověřováním všech zaměstnanců, pozice policie se stala únikovou cestou pro bývalé bojovníky a místní milice obávající se ztráty své mocenské základny. Nedostatkem financí se z mnoha policejních jednotek stali ve skutečnosti bandité v uniformě, zřizující kontrolní místa pro vymáhání neoficiálních poplatků jako jediný prostředek k zajištění příjmu (UPI 2008). ANP je neefektivní, špatně vycvičená, prolezlá korupcí a nedostatkem kázně. Její mateřské ministerstvo, centrální velící struktury a ministerstvo vnitra se nachází v podobném stavu. ANP zaostává ještě mnoho let zpátky za dosažením požadovaných cílů a možná také mnoho let k opětovnému získání tolik potřebného souhlasu a důvěry obyvatelstva. I přesto 82 % Afghánců důvěřuje ve schopnosti policie a skoro polovina obětí trestných činů řekla, že ohlásili páchaní kriminality policii (Asia Foundation 2008).

Mise EUPOL Afghanistan se nachází v obtížné pozici někde mezi úsilím místních PRT a multimiliardovým finančním programem USA bez jasné představy o tom, jak nejlépe s penězi naložit. Jeden reprezentant EU popsal situaci jako: „*příliš málo, příliš pozdě*“ a skutečně je těžké najít někoho, kdo tvrdí něco pozitivního o příspěvku EU vůbec (Gya 2008). Stále tedy zůstávají otazníky nad tím, jak a proč byla mise vytvořena stejně jako pochybnosti o jejích zdrojích, schopnostech a úloze. Část problému spočívá v přístupu EU, který nemusí být vhodný pro podmínky Afghánistánu. Od zkušenosti z první policejní mise v Bosně se EU snaží zaměřovat na výcvik a školení personálu dané země zpravidla na vyšších úrovních, současně se zlepšováním správního, finančního a právního rámce. Ale tento přístup nepřináší mnoho výsledků v prostředí jako je Afghánistán, kde je omezená právní a správní tradice, všudypřítomná korupce, nízké právní vědomí a vysoká negramotnost a to i na vyšších úrovních (Korski 2009: 9-10).

1. Dědictví konfliktu

Při analýze problémů současného Afghánistánu je potřeba si uvědomit především historii této země.⁵⁷ Přelomovým momentem ve vývoji Afghánistánu ve 20. století se stala saurská revoluce v r. 1978, kdy se k moci dostala prosovětská Lidově-demokratická strana Afghánistánu. Prezident Daúd

⁵⁷ Tomuto tématu se v českém prostředí věnuje např. Marek, Jan. 2006. *Dějiny Afghánistánu*. Praha: Lidové noviny; Horák, Slavomír. 2005. *Afghánský konflikt*. Praha: Public History.

byl touto revolucí svržen a poprvé v moderních dějinách Afghánistánu se vytratil jednotící prvek v podobě královské rodiny. Komunisté nemohli získat potřebnou jednotící legitimitu k vládnutí, dokonce sami byli rozděleni na několik frakcí (*Halk a Parčam*). Jejich snahy o modernizaci země podle sovětského modelu narážely na ohniska odporu. Jednalo se hlavně o venkovské oblasti, kde strana postrádala prakticky jakoukoliv základnu a oporu. Tento problém se dále vyostřil po vpádu sovětských vojsk do Afghánistánu v r. 1979. Protikomunistická fronta ač nejednotná se mimo velká města postupně dokázala prosadit. Jejich ideová základna byla postavena na tradicionalistickém přístupu, který byl venkovu mnohem bližší. Ovšem kvůli mezietnickému napětí v zemi a sporům mezi veliteli, nedokázali ovládnout celé území Afghánistánu. Po odchodu sovětských vojsk v r. 1989 a zejména v souvislosti se zastavením ekonomické a vojenské pomoci o dva roky později byl tehdejší prezident Nadžíbulláh ponechán vlastnímu osudu. Centrální vláda v tuto dobu kontrolovala pouze významná města či hlavní komunikační body. Ostatní části byly pod kontrolou silných lokálních vůdců. Pád prezidenta Nadžíbulláha v r. 1992 měl za následek definitivní zničení jakékoliv centrální moci a boj o moc mezi vítěznými stranami znásobil dezintegraci a fragmentaci celé země.

Situaci občanské války v letech 1992-1996 dokázaly stabilizovat až jednotky hnutí Tálibán. Většina příslušníků tohoto hnutí se rekrutovala z převládajícího venkovského či maloměstského prostředí. Tento původ umožnil Tálibánu rozšířit svou moc v afghánských regionech, přestože v etnicky nepaštunských oblastech bylo nutné vynaložit větší vojenskou sílu. Vláda Tálibánu, třebaže tvrdá a represivní, ukázala, že prakticky jedinou efektivní možností, jak ovládnout a znovu sjednotit dlouholetými boji rozvrácenou zemi, je silná vojenská moc s výraznou zahraniční podporou. Horák připomíná, že při analýze současného stavu opětovné dezintegrace země je nutné mít tuto stabilizační roli Tálibánu na paměti.

Lze najít především dva determinanty současné kritické situace v zemi. V první řadě je to určitě slabá státní struktura. Zatímco v sousedních zemích dokázala státní moc, ať již lokálních vládců či koloniálních mocností, ovládat prakticky celá území daného státu, v Afghánistánu se toto nikdy plně nepodařilo. Příčiny jsou dané složitým reliéfem země, etnickými rozpory a

vojenskou a politickou slabostí ústřední vlády. Druhým určujícím faktorem je permanentní chudoba Afghánistánu, který v průběhu celého 20. století trpěl nedostatkem zdrojů na potřebné reformy. Modernizační snahy měly dopad jen na úzkou skupinu lidí, zatímco většinový venkov zůstával reformními pokusy nedotčen a na jeho vzdor vládcové nebyli schopni reagovat. Většina reforem a nutných investic byla prováděna z nevratné finanční pomoci ze zahraničí (zejména z USA a SSSR), což vedlo ke stále větší závislosti Afghánistánu na zahraničí a zpětně se podepsalo na vnitřní situaci v zemi. (Horák 2007)

2. Stav kriminality

Jedním z nejtěživějších problémů Afghánistánu je obchod s drogami. Je úzce spojen s ekonomikou a zahrnuje několik vzájemně si odporujících rovin. Celý mechanismus funguje jako začarovaný kruh. Na jedné straně produkce opia představuje řešení nezaměstnanosti a chudoby v řadě oblastí. Na druhé straně se objevuje rostoucí spotřeba drog přímo v Afghánistánu, boj s touto produkcí ze strany oficiální vlády v Kábulu a také podpora protidrogovým iniciativám ze strany mezinárodního společenství. Značná část zkorumpované státní správy je s narkoobchodem propojena a produkci opia podporují protivládní skupiny v čele s představiteli hnutí Tálibán. Podle statistik OSN tvořily v roce 2004 drogy zhruba 61 % celkového HDP Afghánistánu a přes pokles v letech 2005–2006 se toto číslo v roce 2007 opět vyšplhalo přes polovinu. V roce 2007 dosáhla produkce opia 8200 t, což opět výrazně překonalo rekord z předchozího roku (v roce 2006 bylo sebráno 6100 t) (Afghanistan Opium Survey 2007).

Vláda není schopná najít mechanismus, jak přeorientovat domácí zemědělce z výhodného pěstování máku na jiné zemědělské plodiny. Programy na snižování produkce narkotik ze strany vlády i mezinárodních organizací nejsou promyšlené a sledují především okamžitý efekt. Prostředky věnované na tento boj jsou navíc pouhým zlomkem příjmů z tohoto průmyslu. Represivními opatřeními a částečně i zlepšením výkonu státních funkcí a náhradních programů se podařilo v roce 2007 výrazně snížit produkci opia v severních a severovýchodních oblastech (IMF 2008). Toto výrazné snížení však nelze brát prozatím jako tendenci. Vláda je navíc v zajetí velkých hráčů v obchodu s narkotiky, z nichž někteří jsou členy parlamentu.

Na nižší úrovni potom bují již zmíněná systémová korupce. Tvrdý boj o možnost podílet se na zisku z produkce a přepravy narkotik je patrný především v řadách afghánské policie. Samotní policisté slouží jako narkokurýři, případně narkokurýry chrání. V případě jejich zadržení alespoň vymáhají úplatek. Policejní velitelé zaplatili a musejí platit vyšším instancím (ministerstvo vnitra) za svá místa velké peníze, které mohou získat pouze z podílu na obchodu s drogami (Marek 2006). Korupce má systémový charakter a zahrnuje prakticky všechny aspekty života Afghánistánu, bez ní se neobejde prakticky žádný úkon v obchodní ani veřejné sféře. Vytvoření korupčních sítí představuje prakticky neřešitelný problém a stává se jednou z klíčových překážek rozvoje země. V současné době není v silách žádného vládního či mezinárodního programu korupci alespoň snížit. S neefektivitou země potom souvisí rostoucí kriminalita, kterou jsou na místech schopni zvládnout spíše místní velitelé, ale nikoliv vláda, což opět podkopává autoritu centrální moci a posiluje vliv místních velitelů, včetně jejich podílu v místní ekonomice (Horák 2008). Pokud přihlédneme k hodnocení Transparency International zaujímá Afghánistán 176. příčku ze 180 zemí s indexem percepce korupce 1,5! V roce 2005, kdy byl Afghánistán hodnocen poprvé, byl index vnímání korupce 2,2, zatímco za rok 2007 již pouze 1,7 (škála od 0 do 10, přičemž čím vyšší číslo, tím lepší výsledek). Toto číslo svědčí o rostoucím vnímání korupce uvnitř afghánské společnosti. Hůře na tom je už jen Haiti, Irák, Myanmar a Somálsko (Transparency International 2008).

Někteří autoři dokonce pragmaticky navrhují tolerovat produkci opia. Alternativní plodiny totiž zdaleka nemusejí přinést úspěch, neboť problém opia není záležitostí pěstitelů, spíše překupníků (napojených například i na Tálibán) a majitelů laboratoří na zpracování máku. Do obchodu jsou obvykle zapojeni vojenští velitelé dané oblasti a likvidace výnosů z opia by se dotkla jejich výsostných zájmů (Milanovic 2007).

Tabulka č. 8: Dynamika vývoje produkce narkotik

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Osetá plocha (tis. ha)	82	8	74	80	131	104	165	193
Produkce (tuny)	3300	185	3400	3600	4200	4100	6100	8200
Podíl na světové produkci (%)	-	-	-	76	87	87	92	93
Podíl obyvatelstva zainteresované ho v produkci (%)	-	-	-	7	10	8,7	12,6	14,3
Podíl celkové orné plochy (%)	-	-	-	1,6	2,9	2,3	3,65	4,27

Zdroj: Afghanistan Opium Survey 2007. UN Office for Drugs and Crime.

3. Politická situace

Jak už bylo naznačeno výše, politická nestabilita a nejednotnost země je nejmarkantnějším problémem Afghánistánu. Podle tzv. bonnského procesu přijatého ještě na sklonku roku 2001 představiteli nového afghánského establishmentu i zástupců mezinárodního společenství se předpokládalo vytvoření institucionálního rámce pro fungování centralizovaného státu. Tento formální rámec se v zásadě podařilo naplnit. Byla přijata výrazně prezidentská ústava, což možná nevede ke kýženému (z hlediska Západu) demokratizačnímu efektu, avšak v afghánském kontextu nebylo možné jiné řešení. Politické strany však jsou teprve v zárodcích svého formování, nelze očekávat jejich významnou roli na afghánské politické scéně. Slabost politické scény Afghánistánu ukázaly parlamentní volby v roce 2005, jež završily budování politického systému poválečného Afghánistánu. Zároveň se však ukázaly limity zvenci prosazovaného politického zřízení.

Problémem parlamentu je formování jakékoliv parlamentní většiny. Parlament věrně kopíruje etnické složení země i zájmy různých fragmentovaných skupin. S tímto faktorem je nutné počítat i do budoucna, přičemž prezident bude mít, vzhledem ke svému časově omezenému mandátu, velmi těžkou úlohu prosadit se vedle těchto etablovaných regionálních a klanových struktur. Nelze proto hovořit o jakékoliv koalici sil podporujících jedno mocenské centrum se silným mandátem. Hlasování v parlamentu se tak stává záležitostí ad hoc vytvořených koalicí. Přijetí jakéhokoliv zákona tak znamená pro Karzájeho nutnost dohody s politickými soupeři, kteří tak mohou získávat cenné ústupky pro své zájmy (beztrestnost, vliv v regionech apod.). Příliš mnoho moci parlamentu by se proto stalo ještě větší brzdou rozvoje Afghánistánu a mohlo by vést k jeho další dezintegraci. Silnější parlament, který někteří autoři považují za základ demokratického zřízení a jehož zřízení při tvorbě ústavy požadovali někteří afghánští představitelé, by v afghánském amorfním prostředí vedl k novému tříštění země.

Hlavní problémy politické moci zůstávají od roku 2001 prakticky neměnné. Moc ústředních orgánů se vztahuje především na Kábul a jeho blízké okolí. Ministerstva navíc mají tendenci k výrazné centralizaci, což efektivní kontrolu v regionech nadále limituje. Na ministerstvech se po roce 2001 usídlili tzv. prozápadní představitelé, kteří však iritují velkou část afghánské populace (představují se jako okupanti), přestože někteří nejvíce proameričtí a prozápadní protagonisté museli již z vlády odejít na začátku roku 2006. Mezinárodní společenství i místní populace chtějí od slabé vlády (v celoafghánském měřítku) příliš mnoho protichůdných kroků najednou – silnou vládu v Kábulu, lidská práva, odzbrojení, řešení problematiky pěstování opia, zlepšení životní úrovně atd. Ani vláda s mnohem silnějším mandátem by nebyla schopna řešit žádný z těchto problémů v krátkém časovém období (Horák 2008).

Podle údajů Freedom House je současný Afghánistán „částečně svobodnou“ zemí, kde politická a občanská práva dosahují stupně 5. Afghánistán vykazuje spíše sestupný trend odrážející zhoršení bezpečnostní situace, která brání možnosti občanské společnosti a humanitárních organizací svobodně působit v celé zemi. Bylo dosaženo jen minimálního pokroku v oblastech veřejné správy, včetně pokusů vlády o boj proti korupci, zlepšení

transparentnosti, posílení soudních a donucovacích orgánů. V převládající atmosféře beztrestnosti, četné případy porušování lidských práv, včetně útoků na humanitární pracovníky, politické a sociální pracovníky, novináře, školy stejně jako systematické porušování práv žen, byly zaznamenány v průběhu celého minulého roku. Pokračující násilí zapříčinilo smrt více jak 5 500 lidí za r. 2007 a dále brzdí místní a mezinárodní organizace pracující na obnově zničené infrastruktury a institucí. (<http://freedomhouse.org>)

4. Ekonomické ukazatele

Afghánská ekonomika patří k nejslabším na světě (217. místo z 229 zemí). V roce 2001 existovalo v zemi cca 30% gramotných, oficiální HDP na obyvatele se reálně pohyboval okolo 200 USD. O sedm let později v roce 2008 se produkce na obyvatele zvýšila na cca 1000 USD za rok, pokud ovšem započteme i příjmy ze stínové ekonomiky. Jedná se sice o výrazný nárůst, avšak ani tato čísla zdaleka neodrážejí očekávání rychlého blahobytu. Přibližně 70% populace nadále žije pod hranicí 2 USD na den a tento podíl se daří snižovat jenom velmi pozvolna. (<https://www.cia.gov>)

Tabulka č. 9: HDP - na obyvatele: Vývoj a změny v čase: Afghánistán

Rok	Hodnota	Jednotka	Změna (počátek),%	Změna (předch.),%
2019	1 108,57	\$ USA	58,37	38,57
2009	800.00	\$ USA	14,29	-20,00
2008	1 000.00	\$ USA	42,86	25,00
2007	800.00	\$ USA	14,29	0,00
2006	800.00	\$ USA	14,29	0,00
2005	800.00	\$ USA	14,29	14,29
2004	700.00	\$ USA	0,00	0,00

Zdroj: CIA USA (World factbook)

Státní finance jsou ve velmi špatné situaci. Ve fiskálním roce 2006/2007 se příjmy státního rozpočtu pohybovaly pouze okolo 8% HDP (jeden z nejnižších ukazatelů na světě), přičemž zhruba 40% rozpočtu je tvořeno zahraničními granty. Tato čísla stále představují alarmující obrázek. Navíc velká část afghánské produkce se realizuje ve stínové ekonomice a podle některých odhadů se zde odehrává až 80-90% ekonomických aktivit země

(zejména v obchodu s drogami a obilovinami) (World Bank 2005). Nedostatečná kontrola vlády nad ekonomikou, stejně jako dědictví roztržitého země potom vytváří ideální prostředí pro korupci.

Situaci v zemi komplikují navrátníci se uprchlíci, masová nezaměstnanost (a nezaměstnatelnost) a také výrazná otevřenost afghánské ekonomiky vůči lacinému importu. Podmínky pro zrod domácí výroby produktů jsou tímto ještě více komplikovány (s několika výjimkami tradiční výroby koberců či stavební výroby, které však zdaleka nemohou pokrýt potřeby celého Afghánistánu). Spolu s produktivitou práce či zastaralým vybavením tak nejsou vytvořeny podmínky pro konkurenceschopnost afghánských výrobků doma, natož v zahraničí. Na lokální úrovni se sice uplatňují drobné projekty některých mezinárodních organizací, které mají zvýšit místní produkci, avšak tato snaha není ani koncepční a pokrývá pouze vybraná území a vybrané komunity. Na druhé straně naleziště některých významných plodin si rozebírají zahraniční korporace a nadnárodní podniky, které však pravděpodobně budou fungovat pouze na svůj zisk, nikoliv na investice do místní ekonomiky.⁵⁸ Karzajího vláda tak nemá výraznější ekonomické nástroje, jak vládnout zemi. (Horák 2008)

5. Přijetí mise místním obyvatelstvem

Spolupráce obyvatel s jednotkami mezinárodního společenství představuje v Afghánistánu problematický faktor a to platí i pro EUPOL Afghánistán. Vojska ISAF byla dlouho soustředěna v Kábulu, přičemž až po r. 2006 začalo jejich rozšiřování na jih země. Z toho důvodu se kontakty s místní populací začaly navazovat až v nedávné době a v situaci, kdy v řadě oblastí je vláda (podporovaná těmito jednotkami) již opět nepopulární a roste moc místních velitelů. Vojska mezinárodní koalice se (někdy i svou neznalostí a netaktností) prosazují v očích místní populace velmi těžko. To brání i schopnosti vojáků získávat kvalitní výzvědné informace. Hlavními důvody jsou kulturní rozdíly, špatná dostupnost některých míst, dynamicky se měnící lokální situace, nedostatek důvěryhodných zdrojů, strach místního obyvatelstva spolupracovat s cizinci („okupanty“) s možností odplaty protivládních sil.

⁵⁸ Příkladem může být tendr na měděné doly v okrese Ajnak v provincii Logar, který vyhrála čínská společnost.

Nutnou alternativou je tedy rozvědka ze vzduchu, jenže nálety s civilními ztrátami ještě více přispívají k propagandě proti „okupačním vojskům“. (Horák 2008)

Práce řady afghánských a mezinárodních nevládních organizací (NGO) není formálně omezována úřady, ale jejich schopnosti působit svobodně a účinně brání zhoršující se bezpečnostní situace ve velké části země. Zaměstnanci nevládních organizací se stali terčem násilných útoků a únosů ze strany povstalců, několik desítek jich bylo zabito v průběhu roku 2007. Občanští aktivisté především ti, kteří volají po lidských právech a otázkách zodpovědnosti, i nadále čelí hrozbám a zastrašování (<http://freedomhouse.org>).

Je nutné, aby vojenské i civilní složky působily koordinovaně a při maximálním možném respektu k místním zvykům a specifikům. Nevědomost je vždycky překážkou k pochopení, ale platí to i z druhé strany. Je také zapotřebí dlouhodobě přesvědčovat místní komunity o prospěšnosti zahraniční mise, stejně jako vytvářet kontrapropagandu hnutí Tálibán a dalších protivládních hnutí.

Shrnutí

Na základě výše uvedených řádků, můžeme dojít k závěru, že policejní mise EU v Afghánistánu je zatím na začátku cesty vedoucí k naplnění svého mandátu. Působení EUPOL Afghanistan bychom mohli vnímat spíše jako symbolické a přínosné pro EU z hlediska nabytých zkušeností v tomto riskantním prostředí. Důvodem dosavadního relativního neúspěchu mise může být také působení mnoha aktérů v oblasti a z něho plynoucí komplikace, což se například projevilo na úrovni vztahu EU – NATO. Na většině území Afghánistánu neexistují jednotné, funkční a bezúplatné policejní síly a do této mezery vstupuje Tálibán. Příčinami kritické situace země bránící jakýmkoliv reformám jsou slabá státní struktura, fragmentace země, permanentní chudoba a etnické konflikty. Obchod s drogami a systémová korupce fungují jako začarovaný kruh, z kterého se těžko hledá úniková cesta. Pro úspěšné prosazování zahraničních mírových snah je klíčové získat si obyvatelstvo na svoji stranu a eliminovat tak podporu povstaleckým hnutím.

ZÁVĚR

Práce měla poukázat na aktuální vzrůstající význam civilních, respektive policejních operací EU, které jsou již nedílnou součástí ESDP. Naším záměrem nebylo detailní hodnocení úspěchů či neúspěchů EU v oblasti policejních misí, místo toho jsme se zaměřili na vnější podmínky realizovaných operací a zkoumali, na kolik jsou cíle budování bezpečnostního systému ze strany EU těmito vnějšími faktory ovlivněny. Zároveň jsme charakterizovali bezpečnostní prostředí, ve kterém jsou policejní mise realizovány. Naší premisou bylo tvrzení, že socio-ekonomický kontext dané země hluboce ovlivňuje průběh zásahu EU a tedy má vliv na naplnění mandátu policejní mise.

První kapitola této práce měla čtenáře seznámit se zkoumanou problematikou a umožnit její chápání v širším kontextu. Věnovali jsme se teoretickému kontextu civilního krizového řízení EU, byly zde vysvětleny základní pojmy, historický vývoj, institucionální rámec, nástroje a rozhodovací mechanismus. Tématem první kapitoly byla také samotná policejní mise, její typy a plánování. Těžištěm práce se stala druhá část, která nám poskytla prostor pro analýzu vybraných realizovaných policejních misí. Po úvodním zhodnocení mandátu a dosažených výsledků jednotlivých operací, následovalo u každé mise zkoumání vnějších podmínek na základě stanovených proměnných.

Hodnocení verifikace výchozí hypotézy

Cílem práce bylo verifikovat tuto hlavní tezi: „*Na základě stanovených vhodných proměnných pro zkoumání vnějších podmínek policejních misí je možné dospět k tvrzení, že čím vyšší je socio-ekonomický status dané země, tím jednodušší je pro EU dosáhnout úspěšného naplnění mandátu policejní mise.*“

V našem zkoumání vnějších podmínek policejních misí čtyř vybraných zemí jsme zjistili, že většina aktivit policejních misí EU se odehrává v post-konfliktní společnosti vyplývající z vnitřních nebo mezistátních konfliktů, která usiluje o rekonstrukci všech nefunkčních částí veřejného sektoru. Pro všechny naše případy bylo typické zhroucení politických a sociálních institucí a nefunkčnost právního státu. Dále jsme zaznamenali širokou dostupnost zbraní, problém uprchlíků, působení organizovanému zločinu, vysokou míru korupce apod. Bezpečnostní subjekty bychom mohli v post-konfliktních

zemích charakterizovat politizací, etnicitou, korupcí, nekontrolovatelností a neprofesionalitou. Toto bezpečnostní vakuum bývá zpravidla vyplněno řadou nestátních aktérů s vlastními cíli a programy. Získání těchto aktérů pod civilní a demokratickou kontrolu prostřednictvím obnovení státního monopolu na použití síly je rozhodujícím faktorem v procesu SSR.

Naše komparace policejních misí má dvě dimenze. Za první je to míra úspěšnosti naplnění mandátu a za druhé dosažený stupeň socio-ekonomického rozvoje, který jsme posuzovali na základě stanovených proměnných. Dospěli jsme k dílčímu závěru, že z hlediska společensko-hospodářské vyspělosti je na tom ze zkoumaných zemí nejlépe BaH, druhé místo by připadlo Palestinskému území, třetí příčku by obsadil Afghánistán a nejhůře je na tom DRC. Rozhodujícím faktorem pro tuto klasifikaci byla výše HDP na osobu v těchto zemích, jelikož ostatní proměnné lze jen těžko přesně kvantifikovat. Z hlediska spojitosti plnění mandátu a úrovně socio-ekonomických podmínek by naši hypotézu potvrdzovala mise EUPM v BaH, má nejvyšší socio-ekonomický status a mandát se jí podařilo více či méně naplnit. Ovšem pokud se podíváme na mise v Kongu, které vykazuje nejnižší socio-ekonomický status a relativně úspěšné naplnění mandátu obou misí, můžeme konstatovat, že došlo k vyvrácení naší hypotézy. V případě Palestiny a Afghánistánu, kde je socio-ekonomický status vyšší než v DRC, nedošlo zatím ke kýženému naplnění mandátu. Je ale nutné uvědomit si, že policejní mise na území PA a v Afghánistánu započaly svou činnost teprve nedávno oproti dvěma zbývajícím misím (mise EUPOL RD Congo zahájená v r. 2007 navazovala na EUPOL Kinshasu) a možná bude ještě nějaký čas trvat, než začnou vykazovat pozitivní výsledky. Důvodem pro dosavadní neúspěch těchto misí může být velké množství zainteresovaných hráčů v oblasti a v neposlední řadě také komplikované riskantní prostředí, se kterým EU nemá ještě dostatek zkušeností. Níže uvedená tabulka shrnuje náš výzkum.

Tabulka č. 10: Shrnutí zjištěných poznatků

Název policejní mise EU	Naplnění mandátu	Současný konfliktní a bezpečnostní rámec	Míra korupce (2008)	Politická situace a dosažený stupeň demokracie	HDP/per capita v USD (2008)	Přijetí mise místním obyvatelstvem/ míra spolupráce
EUPM v BaH	Spíše ano	Společnost v procesu tranzice k míru	Vysoká (3,2)	Relativně stabilní; částečně svobodný stát	6600	Ano; fungující spolupráce
EUPOL Kinshasa, EUPOL RD Congo	Ano	Failed state; napjatá situace	Velmi vysoká (1,7)	Spíše nestabilní; nesvobodný stát	300	Nelze hodnotit; velmi slabá spolupráce
EUPOL COPPS v Palestině	Ne	Failed state; napjatá situace	Obecně vysoká	Nestabilní; nesvobodný útvar	2900	Nelze hodnotit; velmi slabá spolupráce
EUPOL Afghanistan	Zatím ne	Failed state; napjatá situace	Velmi vysoká (1,5)	Nestabilní; částečně svobodný stát	800	Ne; obtížná spolupráce

Na základě zjištěných dat v tabulce, můžeme vyvodit závěr, že neplatí obecné tvrzení, že čím vyšší je socio-ekonomický status dané země, tím jednodušší je pro EU dosáhnout úspěšného naplnění mandátu policejní mise. Naše hypotéza se tedy nepotvrdila.

Ovšem ukázalo se, že sociálně-ekonomické souvislosti mají přímý vliv na realizaci policejní reformy a to už při formulaci samotného mandátu mise. Vždy záleží na stanovených cílech operace, které již nějak zohledňují externí prostředí. Mandát mise může být také poněkud omezený, popřípadě vágně formulovaný či jen obtížně kvantifikovatelný. Této skutečnosti jsme si v našem výzkumu vědomi a připouštíme, že může být považována za určitý omezující faktor tohoto zkoumání.

U států s vyšším životním standardem je větší pravděpodobnost, že dosáhnou dlouhodobého míru. Ovšem státy, které jsou předmětem mírotvorného úsilí, bývají charakterizovány omezeným sociálním a ekonomickým kapitálem včetně hospodářské závislosti a potravinové pomoci, chybějící infrastruktury a znalostí. Tyto faktory představují hlavní překážky v rekonstrukci bezpečnostního sektoru. Politické, socio-ekonomické a historické aspekty jsou provázané, hluboce zakořeněné a jen do určité míry mohou být ovlivněny externími aktéry. Představují tedy základní dimenzi vedle zapojení externích a místních kapacit pro budování míru. Domovské charakteristiky a hlavní příčiny konfliktní situace ovlivňují rozsah a možnosti provádění SSR. Aby mohlo být dosaženo trvalých výsledků v bezpečnostním sektoru, projekty rekonstrukce by měly být primárně založeny na těchto místních podmínkách, i když tyto skutečnosti mohou představovat součást problému, stejně tak jako součást řešení.

Vzhledem k množství chyb, jichž se EU v těchto policejních misích dopustila, nám je jasné, že výsledek těchto misí bude součtem obojího – jak nepříznivých vnějších podmínek, tak chyb ze strany EU. Hlavní nedostatky v oblasti civilního krizového managementu EU jsou spatřovány v zajišťování personálu, materiálních a finančních zdrojů. Tyto potíže jsou důsledkem silné závislosti CCM na politické vůli členských států, která také ovlivňuje to, v jakých civilních krizích se EU bude angažovat a na jaký druh závazku bude ochotná přistoupit. Za další dílčí faktory související s výsledkem mise bychom mohli považovat vnitřní situaci EU, udržitelnost současného institucionálního

oddělení mezivládní ESDP a politiky rozvojové pomoci Společenství, koordinaci s vojenskou složkou a ostatními mezinárodními organizacemi.

Převážná část civilních operací pod taktovkou EU může být omezena na ty části světa, v nichž je EU připravena uskutečnit dlouhodobý reformní proces; ty části světa, kterým evropský státní model a politická kultura není úplně cizí a na situace, ve kterých jsou jedinci připraveni a ochotni působit. V jiných oblastech může být zapojení EU omezeno na různé podpůrné role OSN nebo regionálních organizací. CCM je flexibilní nástroj umožňující přizpůsobit se širokému spektru oblastí a funkcí. Zvládání krizí civilního charakteru je především o fungování státu a jeho vztahu ke svým občanům. EU bezpochyby přináší tuto kulturní a historii prověřenou vizi demokraticky fungujícího státu.

Je zřejmé, že zapojení EU do reformy bezpečnosti v post-konfliktních prostředích představuje určité problémy, ale také výzvy a příležitosti. Na jednu stranu se provádění reformy bezpečnostního sektoru zdá být obtížné v prostředí, které obvykle charakterizují slabé státní instituce, křehká vnitro-etnická či politická situace, vlivné zákonné i nezákonné ozbrojené skupiny a nejisté ekonomické podmínky. Na druhou stranu díky vnějším aktérům schopným zasahovat na podporu reformy bezpečnosti a míru a díky ochotě post-konfliktních společností přijmout tuto externí podporu, i v tak citlivé oblasti jakou je bezpečnostní sektor, je post-konfliktní proces obecně vnímán jako „nové pole příležitostí“ pro civilní krizový management EU.

Výzkum policejních misí nás může přivést k dalším pozoruhodným otázkám: Jak by reformní proces probíhal, kdyby se EU svých chyb vyvarovala? Co by se stalo, kdyby bylo do policejních misí vloženo více prostředků? Byly by operace úspěšnější, kdyby EU disponovala silnějším mandátem? Tyto otázky již ale ponechám dalším pracím.

Počet slov: 36 600

Počet znaků bez mezer/s mezerami: 228 952/264 985

Summary

The essay deals with the growing importance of the current EU's civilian or more precisely police operations, which have been already an integral part of ESDP. We focus on external conditions of police operations and observe, how much are the objective of building the security system of the EU affected by external factors. At the same time, we characterize the security environment in which are the police missions carried out. Our hypothesis, that the higher the socio-economic status of the country, the easier it is for the EU to achieve the successful fulfillment of the mandate of police missions, has not been confirmed. States with a higher living standard are more likely to achieve long-lasting peace. However, states which are the subject of peacebuilding efforts tend to be characterized by limited social and economic capital, including reliance on economic and food assistance, lack of infrastructure and knowledge. These factors constitute major obstacles in the reconstruction of the security sector.

We argue, that political, socio-economic and historical aspects are interrelated, deeply engrained and can only be influenced to a certain extent by external actors. They therefore represent an essential dimension, alongside the involvement of external and local capacities for peacebuilding. Domestic characteristics and root causes are therefore highly relevant to the scope and possibilities for the successful security sector reform. In order to achieve sustainable results the security sector reconstruction projects should be primarily based on the local conditions, even though these facts can represent as much a part of the problem, as a part of the solution.

PRAMENY A LITERATURA

Dokumenty

Action Plan for Civilian Aspects of ESDP (European Council, June 2004),
Dostupné na:
http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1378&lang=cs&mode=g
(12. 3. 2009).

Agreement of European Communities. 2004. Dostupné na:
http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/pdf7/fco_cm6346eucrisismangementop
(7. 4. 2009).

Amsterodamská smlouva. Dostupné na: <http://www.euroskop.cz/gallery/2/764-amsterdam.pdf> (16. 4. 2009).

Centro Internacional de Toledo para la Paz. 2006. *EU Civil Missions in the Palestinian Territories: Frustrated Reform and Suspended Security*. Dostupné na:
http://www.citpax.org/descargarfichero.php?fichero=Informe_n1_Palestina.pdf
(30. 4. 2009).

Civilian Capabilities Improvement Conference 2007, Ministerial Declaration, 19 November 2007. Dostupné na:
http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1378&lang=cs&mode=g
(12. 3. 2009).

Civilian Headline Goal 2010. 2007. Dostupné na:
http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf (25. 2. 2009).

COUNCIL JOINT ACTION 2005/824/CFSP of 24 November 2005 on the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina. Dostupné na:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:307:0055:0058:EN:PDF> (25. 2. 2009).

COUNCIL JOINT ACTION 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories. Dostupné na:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:300:0065:0069:EN:PDF> (25. 2. 2009).

COUNCIL JOINT ACTION 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point. Dostupné na:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:327:0028:0032:EN:PDF> (25. 2. 2009).

COUNCIL JOINT ACTION 2007/369/CFSP of 30 May 2007 on establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:207:0043:0043:EN:PDF> (25. 2. 2009).

DCAF. 2005. *Palestinian Public Perceptions of Security Sector Governance. Summary Report*. Geneva: DCAF and the Graduate Institute of Development Studies.

Declaration of EU Chiefs of Police following the meeting on police aspects in the ESDP – framework, 25 October 2004. Dostupné na: http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1378&lang=cs&mode=g (12. 3. 2009).

EU Doc., 14745/05, 21 November 2005. Dostupné na: <http://www.eutrainngroup.net/roach/images/doc/CRTgenerator.doc> (8. 3. 2009).

Euromesco. 2008. *Fostering an EU Strategy for Security Sector Reform in the Mediterranean: Learning from Turkish and Palestinian Police Reform Experiences*. Dostupné na: <http://www.euromesco.net/images/66eng.pdf> (20. 4. 2009).

European Commission. 2001. *Financing of Civilian Crisis Operations*. Dostupné na: http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/doc/com01_647.pdf (16. 3. 2009).

European Security and Defence Policy: the civilian aspects of crisis management - Factsheet June 2008, Dostupné na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/BackgroundJPO2008Civilian_aspects_compressed.pdf (12. 3. 2009).

European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World. Dostupné na: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (16. 4. 2009).

Factsheet on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories (EUPOL COPPS), March 2009. Dostupné na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/051222-EUPOL_COPPS.pdf (16. 4. 2009).

Factsheet on the EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), March 2009. Dostupné na: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1271&lang=en> (29. 4. 2009).

Final Report on the Civilian Headline Goal 2008. 2007. Dostupné na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Final_Report_on_the_Civilian_Headline_Goal_2008.pdf (25. 2. 2009).

Helsinki Headline Goal. Dostupné na:
<http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20European%20Council%20-%20Annex%20IV%20of%20the%20Presidency%20Conclusions.pdf>
(16. 4. 2009).

International Crisis Group. 2001. „EU Crisis Response Capability: Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management.“ Dostupné na: http://www.crisisgroup.org/library/documents/report_archive/A400327_26062001.pdf (24. 2. 2009).

International Crisis Group. 2005. „Bosnia`s Stalled Police Reform: No Progress, no EU.“ Dostupné na: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3645&CFID=67230268&CFTOKEN=46795054> (25. 2. 2009).

International Monetary Fund. 2008. *Islamic Republic of Afghanistan: Statistical Appendix.* Dostupné na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr0872.pdf> (2. 5. 2009).

Jednotný evropský akt. Dostupné na <http://www.euroskop.cz/gallery/2/763-jea.pdf> (16. 4. 2009).

Ministerstvo vnitra ČR. 2004. *Civilní krizové řízení v Evropské unii. Policejní mise.* Praha: MV ČR.

Mission statement of Miroslav Lajčák. 2009. Dostupné na: <http://consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1293&lang=EN> (16. 4. 2009).

NATO. 2009. *Afghanistan Report 2009.* Dostupné na: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2009_03/20090331_090331_afghanistan_report_2009.pdf (30. 4. 2009).

Petersberg Declaration. Dostupné na:
<http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf> (16. 4. 2009).

Preparatory document related to CESDP: Establishment of a European Union Committee for Civilian Crisis Management, Dostupné na: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Preparatory%20document%20CESDP%20-%20Committee.pdf> (10. 2. 2009).

RAND Corporation. 2008. *Europe`s Role in Nation-Building: From the Balkans to the Congo.* Dostupné na: http://www.rand.org/pubs/monographs/2008/RAND_MG722.pdf (30. 4. 2009).

Report of the Panel no the United Nations Peace Operations (The Brahimi Report). 2000. Dostupné na: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/ (7. 3. 2009).

Smlouva o Evropské unii revidovaná v Nice. Dostupné na: <http://www.euroskop.cz/gallery/2/765-nice.pdf> (16. 4. 2009).

Smlouva o Evropské unii. Dostupné na: http://www.euroskop.cz/gallery/2/758-smlouva_o_eu_puvodni_verze.pdf (16. 4. 2009).

Solana, Javier. 2004. „Reaction Rapide in Summary of the remarks by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, at the informal meeting of defence ministers.“ Dostupné na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/discours/79815.pdf (20. 2. 2009).

Summary of Workshop held in SIPRI. 2001. *Policing Europe: European Policing? The challenge of coordination in international policing*. Dostupné na: <http://www.sipri.org/contents/conflict/PolicingExecutiveSummary.pdf> (7. 4. 2009).

The Asia Foundation. 2008. *AFGHANISTAN IN 2008. A Survey of the Afghan People*. Dostupné na: <http://www.asiafoundation.org/resources/pdfs/Afghanistanin2008.pdf> (2. 5. 2009).

The Council of the European Union, Doc., 15863/04 REV3, 3 December 2004. Dostupné na: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st15/st15330-re03.en04.pdf> (25. 2. 2009).

The World Bank. 2005. *Afghanistan - State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty*. Dostupné na: http://siteresources.worldbank.org/INTAFGHANISTAN/Resources/0821360957_Afghanistan--State_Building.pdf (2. 5. 2009).

Transparency International Corruption Perception Index 2008. Dostupné na: http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table (17. 4. 2009).

UNDP. *Human Development Report 1994*. 1994. Dostupné na: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/> (16. 3. 2009).

United Nations Office on Drugs and Crime. 2007. *Afghanistan Opium Survey 2007*. Dostupné na: http://www.unodc.org/pdf/research/Afghanistan_Opium_Survey_2007.pdf (2. 5. 2009).

UNSC. 4,092nd meeting minutes, concerning the situation in the Democratic Republic of the Congo, S/PV.4092, New York, January 24, 2000, p. 4.

UPI. 2008. „Afghan police allegedly aided Taliban.“ Dostupné na: http://www.upi.com/Top_News/2008/11/04/Afghan_police_allegedly_aided_Taliban/UPI-32891225852233/ (30. 4. 2009).

Literatura

Baker, Aryn, Beluk, Bala. 2008. „Policing Afghanistan.“ Dostupné na: <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1852296,00.html?xid=feed-cnn-topics> (16. 4. 2009).

Ball, Nicole, Brzoska, Michael. 2002. „Voice and Accountability in the Security Sector.“ Dostupné na: <http://www.ssnetwork.net/index.php> (1. 5. 2009).

Bayley, David H. 2006. *Changing the guard: developing democratic police abroad*. Oxford: Oxford University Press. Dostupné na: <http://books.google.cz/books?id=lpoKwRwsdMcC&printsec=frontcover> (22. 3. 2009).

Bell, D. Peter, Tousignant Guy. 2001. „Getting beyond New York: Remorming Peacekeeping in the Field.“ Dostupné na: <http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/reform/2002/reform.htm> (16. 4. 2009).

Bohman, Martin. „Zahraniční mírové operace a policejní mise jako součást mezinárodní policejní spolupráce.“ Dostupné na: http://www.ceses.cuni.cz/CESES-75-version1_070917_bohman_mise.pdf (22. 3. 2009).

Bryden, Alan, Hänggi Heiner. 2004. „Reforming and Reconstructing the Security Sector.“ Dostupné na: http://www.dcaf.ch/publications/security_governance_post_conflict_05/bm_sg_pc_ch02.pdf (2. 4. 2009).

Carlsnaes, Walter, Sjursen, Helene, White, Brian. 2004. *Contemporary European Foreign Policy*. London: SAGE. Dostupné na: <http://books.google.com/books?hl=cs&lr=&id=BWxBDaLj27EC&oi=fnd&pg=PR7&dq=police+missions&ots=4KRefpV8yh&sig=pJOq4WVi4dOSopf6FLKs-H27vq4> (16. 3. 2009).

Coppola, Vincenzo. 2008. Rozhovor pro časopis *EUPM Mission Mag*. Dostupné na: <http://www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20051.pdf> (16. 4. 2009).

Čech, Lubomír. 2007. „Africké súvislosti európskej bezpečnostnej a obrannej politiky (EBOP).“ Dostupné na: <http://www.defenceandstrategy.eu/filemanager/files/file.php?file=8314> (16. 4. 2009).

Čech, Viktor. 2006. „Čeští policisté v historicky první policejní misi EU (EUPM).“ Dostupné na: <http://web.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/policista/2006/06/clanek1.html> (16. 4. 2009).

Čejka, Marek. 2007. *Izrael a Palestina. Minulost, současnost a směřování blízkovýchodního konfliktu*. Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister & Principal.

Čermák, Jan. 2007. „Evropské četnické síly: Budoucnost vojenských a policejních aktivit v zahraničních misích a operacích“. *Vojenské rozhledy* 16, č. 3. Dostupné na: http://www.army.cz/avis/vojenske_rozhledy/_2007/rozhledy3.pdf (22. 2. 2009).

Dančák, Břetislav. 2001. *Evropská unie a vývoj koncepce evropské bezpečnosti*, Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně.

Donais, Timothy. 2005. *The political economy of peacebuilding in post-Dayton Bosnia*. London: Routledge.

Drulák, Petr a kol. 2008. *Jak zkoumat politiku. Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál.

Dwan, Renata. 2004. „Civilian tasks and capabilities in EU operations.“ Dostupné na: <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityReport/DwanPaperCivilianCapacities.pdf> (22. 2. 2009).

Eichler, Jan. 2005. „Možnosti a limity bezpečnostní strategie Evropské unie.“ In: *Bezpečnostní budoucnost České republiky. Otázky, výzvy, problémy*. Praha: CESES. 67-75.

Eisenstadt, Michael. 2007. „The Palestinians. Between State Failure and Civil War.“ Dostupné na: <http://www.thewashingtoninstitute.org/templateC04.php?CID=285> (22. 2. 2009).

Faria, Fernanda. 2004. „Crisis management in sub-Saharan Africa. The role of the European Union.“ Dostupné na: <http://aei.pitt.edu/1615/01/occ51.pdf> (16. 4. 2009).

Fiala, Petr, Pitrová, Markéta. 2003. *Evropská unie*. Brno: CDK.

Foxley, Tim. 2009. „Where are we with the Afghan police force?“ Dostupné na: http://www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_251_esr43-afghanistan.pdf (16. 4. 2009).

Frank, Libor, Khol, Radek. 2003. „Evropské bezpečnostní struktury.“ *Obrana a strategie* 3, č. 2, 17-27. Dostupné na: <http://www.defenceandstrategy.eu/redakce/tisk.php?lanG=cs&clanek=19807&slozka=19533&> (13. 2. 2009).

Gourlay, Catriona. 2004. „Developing the civilian dimension of conflict prevention and ESDP.“ Dostupné na: http://www.isis-europe.org/pdf/esr_24.pdf (22. 3. 2009).

Gya, Giji, Jacquemet, Olivier. 2008. „ESDP and EU mission update – June 2008.“ Dostupné na: http://www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_182_esr39-esdp-update.pdf (16. 4. 2009).

Gya, Giji. 2007. „EUPOL Afghanistan – an opportunity for whom?“ Dostupné na: http://www.isis-europe.org/pdf/2007_artrel_27_esr33eupolafghanistan.pdf (16. 4. 2009).

Had, Miloslav. 2006. „Úloha EU a mezinárodních organizací při stabilizaci balkánského regionu.“ In: *Stabilita Balkánu a Evropská unie. Příspěvek České republiky*. Eds. Jiří Dientsbier a Miloslav Had. Praha: Rada pro mezinárodní vztahy, 17-25.

Hladký, Ladislav. 1996. *Bosna a Hercegovina*. Brno: Doplněk.

Hoebeke, Hans, Cerette, Stéphanie, Vlassenroot Koen. 2007. „EU support to the Democratic Republic of Congo.“ Dostupné na: http://www.egmontinstitute.be/papers/07/afr/EU_support_to_the_DRC.pdf (16. 4. 2009).

Holm, Tor Tanke, Eide Espen Barth, ed. 2000. *Peacebuilding and Police Reform*. London: Routledge. Dostupné na: <http://books.google.com/books?id=Gtv0YJDAfQIC&printsec=frontcover&hl=cs> (16. 3. 2009).

Horák, Slavomír. 2008. „Začarované kruhy afghánské.“ Dostupné na: <http://www.defenceandstrategy.eu/filemanager/files/file.php?file=16556> (16. 4. 2009).

Houben, Marc. 2005. *International crisis management: the approach of European states*. New York: Routledge.

Jakobsen, Peter Viggo. 2004. „The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity – A „real added value“ for the UN?“ Dostupné na: <http://www.cic.nyu.edu/archive/conflict/Viggo%20-%20EUCIVCMarticle.pdf> (8. 3. 2009).

Keohane, Daniel. 2003. „EU defence policy: Beyond the Balkans, beyond peacekeeping?“ Dostupné na: http://www.cer.org.uk/articles/keohane_weltpolitik_jul03.html (12. 3. 2009).

Khol, Radek. 2008. „Civilní zvládání krizí EU a výzvy českého předsednictví Rady EU 2009.“ Dostupné na: <http://www.fesprag.cz/cs/system/files/books/3-Kohl-cz.doc> Závěšický, Jan. 2006f (20. 2. 2009)

Kirchner, Emil, Sperling, James. 2007. *EU Security governance*. Manchester: Manchester University press.

Kirchner, Emil. 2003. „A Study of the Relationship between ESDP Objectives and Capabilities.“ Dostupné na: <http://www.nato.int/acad/fellow/01-03/kirchner.pdf> (10. 1. 2009).

Korski, Daniel. 2009. „Shaping Europe's Afghan Surge.“ Dostupné na: http://ecfr.3cdn.net/4599862142844e090e_oum6bzbv4y.pdf (16. 4. 2009).

Král, David, Pachta, Lukáš. 2005. *Zahraniční politika rozšířené Evropské unie: Témata, výzvy, perspektivy*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM. Dostupné na: http://www.europeum.org/doc/publications/Politika_Web_Czech.pdf (18. 2. 2009).

Krška, Vladimír. 2004. „Právní dopady vstupu ČR do EU na činnost ozbrojených sil ČR a realizaci obranné a bezpečnostní politiky státu.“ Dostupné na: http://www.army.cz/mo/obrana_a_strategie/zc-2004cz/krska.pdf (13. 2. 2009).

Kříž, Zdeněk, Závěšický, 2009. „Osvědčili se evropští mírotvůrcové v Africe?“ Dostupné na: <http://www.zahranicnapolitika.sk/?id=421&id=426> (16. 4. 2009).

Leonard, Mark, Gowan Richard. 2004. „Global Europe: Implementing the European Security Strategy.“ Dostupné na: <http://fpc.org.uk/fsblob/187.pdf> (2. 3. 2009).

Lindborg, Chris. 2002. „European Approaches to Civilian Crisis Management.“ Dostupné na: <http://www.basicint.org/pubs/Research/2002ccm.pdf> (24. 2. 2009).

Lindstrom, Gustav. „On the ground: ESDP operations.“ Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/091006eui ssesdpoperations_/091006eui ssesdpoperations_en.pdf (22. 3. 2009).

Lindstrom, Nicole. 2004. „Regional Sex Trafficking in the Balkans. Transnational Net-works in an Enlarged Europe.“ Dostupné na: http://web.ceu.hu/polsci/Illicit_Trade-CEU/Week10-Lindstrom.pdf (16. 4. 2009).

Lyon, James. 2005. „EU`s Bosnia police mission is laughing stock.“ Dostupné na: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3666> (25. 2. 2009).

Mace, Catriona. 2003. „ESDP Goes Live: The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina.“ Dostupné na: http://www.isis-europe.org/pdf/esr_17.pdf (16. 4. 2009).

Manca, Daniela. 2004. „The EU Police Mission PROXIMA in Macedonia.“ Dostupné na: http://www.isis-europe.org/pdf/esr_22.pdf (12. 3. 2009).

Marek, Jan. 2006. *Dějiny Afghánistánu*. Praha: Lidové noviny.

Martin, Mary. „Human Security in the Democratic Republic of Congo: The European Union as a force for good?“ Dostupné na: http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2008/1/07_a_martin.pdf (16. 4. 2009).

Memišević, Tija. 2006. „Výsledek referenda v Černé Hoře je faktickým uznáním stávajícího stavu.“ Dostupné na: <http://www.euractiv.cz/budoucnost-eu/clanek/vsledek-referenda-vern-hoe-je-faktickm-uznmm-stvajcho-stavu> (16. 4. 2009).

Merlingen, Michael, Ostrauskaite, Rasa. 2006. *European Union Peacebuilding and Policing: governance and the European security and defence policy*. London: Routledge.

Milanovic, Branko. 2007. „Globalization and the Corrupt States. Legalizing some criminal activities would reduce profits and curb the corruption.“ Dostupné na: <http://www.opednews.com/populum/linkframe.php?linkid=65091> (16. 4. 2009).

Miralles, Solé Débora. 2004. „An Instrumental Analysis of the European Union's Capability to Act in Conflict Response.“ Dostupné na: http://www.recercat.net/bitstream/2072/4407/1/Quadern_Treball_42.pdf (15. 3. 2009).

Missiroli, Antonio. 2003. „Euros for ESDP: financing EU operations.“ Dostupné na: [http://www.iss.europa.eu/index.php?id=18&no_cache=1&L=0&tx_ttnews\[pointer\]=40&tx_ttnews\[tt_news\]=630&tx_ttnews\[backPid\]=232&cHash=d1fe87726f](http://www.iss.europa.eu/index.php?id=18&no_cache=1&L=0&tx_ttnews[pointer]=40&tx_ttnews[tt_news]=630&tx_ttnews[backPid]=232&cHash=d1fe87726f) (12. 3. 2009).

Mounier, Gregory. 2006. „European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security Beyond the Borders.“ Dostupné na: http://www.humsec.eu/cms/fileadmin/user_upload/humsec/Journal/Mounier_European_Police_Missions.pdf (22. 3. 2009).

Mullally, Lorraine. 2002. „Afghanistan: Can the EU build peace in war?“ Dostupné na: http://www.isis-europe.org/pdf/esr_12.pdf (16. 4. 2009).

Nash, William, Hillen, John. 2001. „Can Soldiers be Peacekeepers and Warriors?“ Dostupné na: <http://www.nato.int/docu/review/2001/0102-04.htm> (16. 3. 2009).

Němec, Jan, Štěrba, Václav. 2006. „Konžská demokratická republika.“ Dostupné na: <http://www.psp.cz/kps/pi/PRACE/pi-3-047.pdf> (16. 4. 2009).

Nowak, Agnieszka. 2006. „Civilian Crisis Management: the EU way.“ Dostupné na: <http://aei.pitt.edu/7407/01/chai90.pdf> (24. 2. 2009).

Orsini, Dominique. 2006. „Future of ESDP: Lessons from Bosnia.“ Dostupné na: http://www.isis-europe.org/pdf/esr_30.pdf (16. 4. 2009).

Osland, Kari M. „The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina.“ Dostupné na: http://doc.operationspaix.net/serv1/MPUE_Kari_Osland.pdf (22. 3. 2009).

Packer, G. 2008. „Kilcullen on Afghanistan: “It’s still winnable, but only just.”” Dostupné na: <http://www.newyorker.com/online/blogs/georgepacker/2008/11/kilcullen-on-af.html> (30. 4. 2009).

Pikna, Bohumil. 2006. *Mezinárodní terorismus a bezpečnost Evropské unie (právní náhled)*. Praha: Linde Praha.

Pikna, Bohumil. 2006. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. Praha: Linde Praha.

Pirozzi, Nicoletta. 2006. „Building Security in the Palestinian Territories.“ Dostupné na: http://www.isis-europe.org/pdf/esr_29.pdf (16. 4. 2009).

Prášil, Václav. 2008. „Jak pomáhat zhrouteným státům.“ Dostupné na: www.amo.cz/cz/vyzkumne_centrum/publikace/index.php?ID=&IDp=196&tema=clanky (16. 4. 2009).

Raška, Milan. 2007. *Bezpečnostní politika státu v kontextu s náboženskými konflikty (v oblasti Balkánu)*. Praha: Vysoká škola J. A. Komenského. Bakalářská práce.

Rouček, Libor. 2007. „Role EU při rekonstrukci Afghánistánu.“ Dostupné na: http://www.ceses.cuni.cz/CESES-66-version1-prispevek_Roucek.pdf (16. 4. 2009).

Rutten, Maartje. 2001. „From Saint Malo to Nice. European Defence: core documents.“ Dostupné na: <http://aei.pitt.edu/508/02/chai47e.pdf> (20. 2. 2009).

Rutten, Maartje. 2002. „From Nice to Laeken. European Defence: core documents vol. II.“ Dostupné na: <http://aei.pitt.edu/513/01/chai51e.pdf> (20. 2. 2009).

Schneckener, Ulrich. 2002. „Developing and applying EU Crisis Management. Test Case Macedonia.“ Dostupné na: http://www.ecmi.de/download/working_paper_14.pdf (12. 3. 2009).

Sismanidis, D. V. Roxane. „Police Functions in Peace Operations.“ Dostupné na: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=30130> (22. 3. 2009).

Smith, Michael, E. 2004. *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Solana, Javier. 2004. „From Dayton implementation to European integration.“ Dostupné na: <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue4/english/art2.html> (10. 3. 2009).

Stojarová, Věra. 2006. „Organizovaný zločin na území západního Balkánu.“ Dostupné na: <http://www.cspv.cz/dokumenty/kongres2006/HP%2016/Vera%20Stojarova.pdf> (16. 4. 2009).

Tocci, Nathalie. 2007. *The EU and Conflict Resolution: Promoting Peace in the Backyard*. London: Routledge.

Vačkář, Michal. 2007. „Islámský radikalismus v Bosně a Hercegovině.“ Dostupné na: <http://www.globalpolitics.cz/clanek/islamsky-radikalismus-bih.html> (16. 4. 2009).

Vainio, Liisa. 2008. „Policing missions: the case of EUPM.“ Dostupné na: http://www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_205_esr41-eupm.pdf (22. 3. 2009).

Weber, Max. 1980. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Tübingen

Wolff, Stefan, Rodt, Peen Annemarie. 2007. „EU Reactive Crisis Management in the Western Balkans.“ Dostupné na: http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/08CEF86C-BC13-42B1-B439-0A6927C8B3FB/0/EU_reactivecrisismanagementWEB.pdf (22. 3. 2009).

Woodbridge, Jamie. 2001. „Pledging Police for crisis management.“ Dostupné na: http://www.isis-europe.org/pdf/esr_10.pdf (22. 3. 2009).

Wulf, Herbert. 2004. „Security sector reform in developing and transitional countries.“ Dostupné na: http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue2_wulf.pdf (2. 4. 2009).

Zakaria, Fareed. 2005. *Budoucnost svobody*. Praha: Academia.

Zartman, I. William. 2005. *Escalation and negotiation in international conflicts*. Cambridge: Cambridge University Press.

Závěšický, Jan, ed. 2006. *Evropská unie a její bezpečnost. Vybrané problémy evropské bezpečnosti*. Brno: Masarykova univerzita.

Závěšický, Jan. 2004. „ESDP a deficit vojenských kapacit evropských spojenců.“ Dostupné na: <http://www.globalpolitics.cz/clanek/esdp.html> (15. 2. 2009).

Závěšický, Jan. 2006. *Evropská bezpečnostní a obranná politika a vojenské operace na podporu míru EU*. Brno: Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně. Diplomová práce.

Závěšický, Jan. 2007. „Ambice a schopnosti Evropské unie. Analýza vojenských schopností na podporu míru.“ *Mezinárodní vztahy* 42, č. 2, 31-59.

Zeman, Petr et al. 2002. *Česká bezpečnostní terminologie. Výklad základních pojmů*. Brno: Ústav strategických studií Vojenské akademie v Brně.

Internetové zdroje

Amnesty International. <http://www.amnesty.org/>

Asociace pro mezinárodní otázky. <http://www.amo.cz/>

Central Intelligence Agency. <https://www.cia.gov>

CIVICUS. <http://www.civicus.org/csi>

Council of Europe. <http://www.coe.int>

Council of the European Union. <http://www.consilium.europa.eu>

EU Group on Training. <http://www.eutraininggroup.net/>

EULEX Kosovo. <http://www.eulex-kosovo.eu/>

EU Police Mission in BiH. <http://www.eupm.org>

EurActiv. <http://www.euractiv.cz>

Foreign Policy. <http://www.foreignpolicy.com/>

Freedom House. <http://freedomhouse.org>

Global Issues. <http://www.globalissues.org/>

Global Facilitation Network for Security Sector Reform.

<http://www.ssrnetwork.net>

Global Policy Forum. <http://www.globalpolicy.org>

Human Rights Watch. <http://www.hrw.org>

Institute for War and Peace Reporting, IWPR. <http://www.iwpr.net>

International Crisis Group. <http://www.crisisgroup.org>

ISIS Europe. <http://www.isis-europe.org/>

Mezinárodní organizace pro migraci. <http://iom.ecn.cz/>

Ministerstvo vnitra ČR. [http:// www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)
Ministerstvo zahraničních věcí ČR. <http://www.mzv.cz>
Nezávislý informační portál o Bosně a Hercegovině. <http://www.bosna.cz>
North Atlantic Treaty Organization, NATO. <http://www.nato.int>
Obrana a strategie. <http://www.defenceandstrategy.eu>
Rozvojovka. <http://www.rozvojovka.cz>
Save the children. <http://www.savethechildren.org/>
Stability Pact for South Eastern Europe. <http://www.stabilitypact.org>.
The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. DCAF.
<http://www.dcaf.ch/>
The World Bank. <http://www.worldbank.org/>
Transparency International. <http://www.transparency.org/>
United Nations Department of Peace Keeping Operations.
[http:// www.un.org/depts/dpko](http://www.un.org/depts/dpko)

Ostatní zdroje

Zíková, Vendula. 2007. *Působení příslušníků Policie ČR v zahraničních mírových operacích*. Příspěvek přednesený na Mezinárodním sympoziu „Bezpečnostní a obranná agenda Evropské unie“, Praha 13. – 15. 6. 2007.

Paříková, Anežka. 2007. *Zapojení Policie ČR do zahraničních mírových operací, právní aspekty*. Příspěvek přednesený na Mezinárodním sympoziu „Bezpečnostní a obranná agenda Evropské unie“, Praha 13. – 15. 6. 2007.

**Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd
Institut politologických studií**

Projekt diplomové práce

**Policejní mise Evropské unie jako součást zvládnutí
krizí civilního charakteru**

Autor: Monika Benešová
Obor a ročník: Bezpečnostní studia, 1. ročník mgr. studia
Akademický rok: 2007/2008
Konzultant: Mgr. Tomáš Weiss, M.A.
Datum odevzdání:

Souhlasím s vedením diplomové práce:

1. Cíle práce a hypotézy

Pro bezpečnostní prostředí 21. století je příznačné stírání vojenských a nevojenských hrozeb. Proto je velmi důležitá koordinace armádních, policejních a civilních subjektů, které se na misích podílejí. Tato spojitost úkolů se stále častěji projevuje v koncipování mírových misí jako civilně vojenských. A tak vedle klasických úkolů pro armádu jsou aktivity zaměřeny zejména na oblasti podpory právního státu, upevnění veřejné správy, civilní obrany a policie. Dosavadní zpracování tématu policejních misí Evropské unie (EU) můžeme v české i cizojazyčné literatuře pokládat za nedostatečné. Doposud nebyla zpracována žádná publikace, která by se detailněji věnovala danému tématu. Přičemž je nutné zdůraznit, že fenomén policejních misí je již nedílnou součástí Evropské bezpečnostní a obranné politiky (EBOP).

Diplomová práce „*Policejní mise Evropské unie jako součást zvládání krizí civilního charakteru*“ si klade za cíl analyzovat problematiku realizace civilního krizového řízení za hranicemi EU, coby integrální součásti EBOP. Realizací jsou pro potřeby práce míněny konkrétní policejní mise EU, které práce chápe jako jeden z určujících a empiricky testovatelných indikátorů. Práce nahlíží na policejní mise EU jako na naplňování EBOP v její současné podobě v praktické rovině. Policejní mise, jejich charakter a prostředky, jimiž jsou realizovány, pak odpovídají operačním schopnostem jednotlivých členských států EU a jejich politické vůli participovat v konkrétní operaci. EU se ve svých policejních misích potýká s mnoha problémy: v některých případech se jí nedostává financí k dostatečnému zajištění mise, někdy odmítají státy poskytnout své policejní složky, v jiných případech je problémem nedostatečný mandát, který neumožňuje policistům efektivně zasáhnout. Ve výčtu nedostatků na straně EU a jejich členských států bychom mohli pokračovat dále. Cílem této práce je ale prozkoumat podmínky, které EU takovou měrou ovlivňovat nemůže a které přesto hluboce zasahují do průběhu provádění jednotlivých misí. Naše výzkumná otázka se bude týkat vnějších podmínek celkem pěti realizovaných policejních misí EU. K výběru tématu nás vedly úvahy, na kolik je za úspěch či neúspěch jednotlivých misí zodpovědná samotná EU a nakolik vnější faktory ovlivňují cíle misí. Zjistili jsme, že vnější podmínky v těchto zemích byly rozdílné. Rozhodli jsme se tedy prozkoumat

míru jejich odlišnosti, popřípadě zjistit důležitost rolí, jaké v těchto misích hrály.

Cílem práce je verifikovat tuto hlavní tezi:

„Na základě stanovených vhodných proměnných pro zkoumání vnějších podmínek policejních misí je možné dospět k tvrzení, že čím vyšší je socio-ekonomický status dané země, tím jednodušší je pro EU dosáhnout úspěšného naplnění mandátu policejní mise.“

Naším výzkumným záměrem bude provést komparaci vnějších podmínek policejních misí EU a zjistit, jak významnou úlohu v těchto misích hrály. Teze bude ověřována pomocí předem zvolené sady proměnných, které nám umožní lépe porozumět a hodnotit vnější podmínky policejních misí. V samém závěru práce sumarizujícím dosažené výsledky výzkumu (tj. výsledky verifikace stanovené teze) bude zmíněna významnost jednotlivých (ne)potvrzení a důsledky, která tato zjištění mají pro další bádání. Závěr diplomové práce také nabídne relevantní možnosti a prognózu vývoje policejních misí EU. Výpovědní hodnota této části se bude opírat o dosažené výsledky získané verifikací hlavní hypotézy. Práce by tak měla nabídnout kvalifikovanou analýzu současné situace na poli policejních operací EU s tím, že poskytne výchozí bod pro další výzkum civilního krizového řízení EU.

2. Metodologie

Z hlediska teoretických přístupů v politické vědě vychází předkládaná práce z empiricko-analytického přístupu. Empiricko-analytický přístup se pro analýzu a verifikaci stanovených hypotéz jeví jako příhodný zejména z toho důvodu, že se vědomě vyvaruje normativních úvah jako určujících faktorů analýzy konkrétní sociální reality. Práce bude převážně využívat kvalitativních metod výzkumu.

Nejvhodnější metodou použitelnou pro dosažení cíle práce a verifikace stanovených hypotéz je komparativní případová studie. Důraz na komparativní metodu bude tedy v práci kladen především ve dvou ohledech. V první řadě půjde o použití komparativní metody v diachronním rámci, tedy v pohybu na časové ose. Tento přístup bude volen tehdy, bude-li se práce věnovat rozvoji mechanismů a struktur v rámci EBOP relevantních pro realizaci policejních misí či pro další

oblasti s policejními misemi spojenými. Druhým ohledem nebo oblastí bude aplikace srovnávací metody v synchronně-diachronní perspektivě. Zde půjde především o zevrubnou analýzu a hodnocení vybraných případů realizovaných – ukončených i probíhajících – policejních operací EU. Konkrétně se bude jednat o policejní mise v Bosně a Hercegovině (EUPM), v Demokratické republice Kongo (EUPOL-Kinshasa, EUPOL RD Congo), na palestinském území (EUPOL COPPS-Palestine) a v Afghánistánu (EUPOL Afghanistan). Záměrně jsme zvolili mise odehrávající se ve zcela odlišných geografických a kulturních prostředích, abychom mohli lépe klasifikovat míru odlišností vnějších faktorů a dokázali tak zodpovědět naši výzkumnou otázku.

Z časového hlediska bude práce reflektovat současný vývoj a stav s tím, že k němu bude na časové ose přistupováno s hlavním důrazem na období po roce 1999, kdy Evropská rada na jednání v Helsinkách souhlasila se zřízením mechanismu nevojenského krizového řízení, a byl přijat Akční plán, který stanovil různé úkoly v této agendě. Z hlediska povahy analyzovaného tématu se práce zaměří výhradně na policejní mise. Jen okrajově bude věnována pozornost širšímu spektru civilně-politických a vojenských mechanismů a prostředků. Jakkoliv jde o související komponenty a akce na sebe vzájemně navazující, zužuje se výběr zkoumané materie na policejní mise z důvodu možnosti uskutečnění adekvátního srovnání (srovnat co je srovnatelné) a výběru nejrelevantnějších proměnných pro tuto oblast. Jelikož sociální realita kvůli své komplexní povaze obsahuje velké množství důležitých faktorů, bude nezbytné vyřešit tradiční problém komparativní studie „hodně proměnných, málo případů“ (Drulák 2008: 67-68). Redukci počtu proměnných provedeme omezením se na analýzu několika klíčových proměnných a ostatní proměnné vypustíme. Stanovení konkrétních proměnných je do značné míry selektivní a zakládá se na samostatném hodnocení a předchozích výzkumech a analýzách, nicméně všechny proměnné jsou navrženy tak, aby co možná nejlépe vystihovaly klíčové momenty procesu verifikace hlavní teze.

Při naší komparaci se primárně zaměříme na tyto faktory:

- Kontextuální charakter konfliktu (odkaz války)
- Stav kriminality, korupce
- Politická situace země a dosažený stupeň demokracie
- Ekonomické ukazatele

- Zapojení občanské společnosti či místních aktérů do procesu rekonstrukce bezpečnostního sektoru

Na základě těchto faktorů porovnáme vývoj událostí v jednotlivých zemích a zhodnotíme výsledky této komparace. Nyní se podívejme na to, co nás vedlo k výběru zkoumaných faktorů. Naším záměrem není detailně se zabývat klady a zápory EU, jejími úspěchy či chybnými kroky v oblasti policejních misí. Již zmíněné pochybnosti o tom, nakolik úspěch či neúspěch určité mise leží v rukou EU a nakolik jsou cíle budování bezpečnostního systému ovlivněny jinými faktory, nás přivedly k myšlence prozkoumat vnější faktory misí. Uvidíme, do jaké míry se potvrdí naše domněnka, že vnější faktory misí hluboce ovlivňují průběh zásahu EU a tedy zasahují do cílů těchto misí.

3. Předpokládaná struktura práce

1. Úvod - vymezení, cíle, metody, hypotézy

2. Teoretický rámec civilního krizového řízení EU

- a) Exkurz do debaty o civilním krizovém řízení EU, formulace problému, shrnutí dosavadního relevantního bádání
- b) Terminologická vymezení a definice (CCM, krizová situace, policejní mise)
- c) Proces budování civilních schopností EU
- d) Institucionální zajištění civilních operací, rozhodovací procedury, financování, personální zajištění civilních operací
- e) Policejní mise – základní typy, plánování

3. Analýza realizovaných policejních misí EU

- a) EUPM v BaH
- b) EUPOL Kinshasa a EUPOL RD Congo v Kongu
- c) EUPOL Copps v Palestině
- d) EUPOL Afghanistan

4. Závěrečná zjištění

Tato práce se bude skládat ze čtyř na sebe logicky navazujících částí. V úvodu práce podrobně vymeším zamýšlené cíle, metody a hypotézy, což mi

umožní plynule přejít do metodické stati. Ve druhé části práce teoreticky uchopím zkoumaný problém a provedu deskripci dosavadního relevantního zkoumání. Dále se budu věnovat základním pojmům, principům a teoretickému kontextu krizového řízení EU a jeho civilní sféry. Bude zde ve stručnosti nastíněn vývoj myšlenek a událostí, které zformovaly tuto část politiky EU do dnešní podoby. Zaměřím se zejména na principy, na nichž je postavena, institucionální rámec, nástroje a rozhodovací mechanismus. Tématem bude také samotná policejní mise. Soustředím se na typy policejních misí, jejich plánování, charakteristiku a vnitřní strukturu. Třetí část studie nám poskytne prostor pro analýzu vnějších podmínek realizovaných a probíhajících policejních misí. Na základě rozboru mnou stanovených proměnných zkoumání tohoto fenoménu budou zodpovězeny hypotézy práce, kterým se budu věnovat v závěrečném oddílu.

5. Prameny a literatura (základní)

Čermák, Jan. 2007. „Evropské četnické síly: Budoucnost vojenských a policejních aktivit v zahraničních misích a operacích“. *Vojenské rozhledy* 16, č. 3. Dostupné na: http://www.army.cz/avis/vojenske_rozhledy/_2007/rozhledy3.pdf.

Donais, Timothy. 2005. *The political economy of peacebuilding in post-Dayton Bosnia*. London: Routledge.

Dwan, Renata. 2004. „Civilian tasks and capabilities in EU operations.“ Dostupné na: <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityReport/DwanPaperCivilianCapacities.pdf>.

Eichler, Jan. 2005. „Možnosti a limity bezpečnostní strategie Evropské unie.“ In: *Bezpečnostní budoucnost České republiky. Otázky, výzvy, problémy*. Praha: CESES. 67-75.

Fiala, Petr, Pitrová, Markéta. 2003. *Evropská unie*. Brno: CDK.

Houben, Marc. 2005. *International crisis management: the approach of European states*. New York: Routledge.

International Crisis Group. 2001. „EU Crisis Response Capability: Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management.“ Dostupné na:

http://www.crisisgroup.org/library/documents/report_archive/A400327_26062001.pdf

International Crisis Group. 2005. „Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, no EU.“ Dostupné na: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3645&CFID=67230268&CFTOKEN=46795054>.

Kohl, Radek. 2008. „Civilní zvládnání krizí EU a výzvy českého předsednictví Rady EU 2009.“ Dostupné na: <http://www.fesprag.cz/cs/system/files/books/3-Kohl-cz.doc.pdf> Závěšický, Jan. 2006f (20. 2. 2008)

Kirchner, Emil, Sperling, James. 2007. *EU Security governance*. Manchester: Manchester University press.

Lindborg, Chris. 2002. „European Approaches to Civilian Crisis Management.“ Dostupné na: <http://www.basicint.org/pubs/Research/2002ccm.pdf>. London: Routledge.

Lyon, James. 2005. „EU's Bosnia police mission is laughing stock.“ Dostupné na: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3666>.

Merlingten, Michael, Ostrauskaite, Rasa. 2006. *European Union Peacebuilding and Policing*. London: Routledge.

Nowak, Agnieszka. 2006. „Civilian Crisis Management: the EU way.“ Dostupné na: <http://aei.pitt.edu/7407/01/chai90.pdf>.

Pikna, Bohumil. 2006. *Mezinárodní terorismus a bezpečnost Evropské unie (právní náhled)*.

Pikna, Bohumil. 2006. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. Praha: Linde Praha. Praha: Linde Praha.

Rutten, Maartje. 2001. „From Saint Malo to Nice. European Defence: core documents.“ Dostupné na: <http://aei.pitt.edu/508/02/chai47e.pdf>

Rutten, Maartje. 2002. „From Nice to Laeken. European Defence: core documents vol. II.“ Dostupné na: <http://aei.pitt.edu/513/01/chai51e.pdf>

Smith, Michael, E. 2004. *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tocci, Nathalie. 2007. *The EU and Conflict Resolution: Promoting Peace in the Backyard*

Zartman, I. William. 2005. *Escalation and negotiation in international conflicts*. Cambridge: Cambridge University Press.

Závěšický, Jan, ed. 2006. *Evropská unie a její bezpečnost. Vybrané problémy evropské bezpečnosti*. Brno: Masarykova univerzita.

Závěšický, Jan. 2007. „Ambice a schopnosti Evropské unie. Analýza vojenských schopností na podporu míru.“ *Mezinárodní vztahy* 42, č. 2, 31-59.

Internetové zdroje

Council of Europe. <http://www.coe.int>

Council of the European Union. <http://www.consilium.europa.eu>

EU Group on Training.

<http://www.eustraininggroup.net/roach/Main.do?pageId=1>

EU Police Mission in BiH. <http://www.eupm.org>

Freedom House. <http://www.freedomhouse.org>

Ministerstvo vnitra ČR. <http://www.mvcr.cz>

Stability Pact for South Eastern Europe. <http://www.stabilitypact.org>

United Nations Department of Peace Keeping Operations. <http://www.un.org/depts/dpko>

Dokumenty

Action Plan for Civilian Aspects of ESDP (European Council, June 2004),
Dostupné na:
http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1378&lang=cs&mode=g

Amsterodamská smlouva. Dostupné na: <http://www.euroskop.cz/gallery/2/764-amsterdam.pdf>

Civilian Capabilities Improvement Conference 2007, Ministerial Declaration,
19 November 2007. Dostupné na:
http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1378&lang=cs&mode=g

Civilian Headline Goal 2010. 2007. Dostupné na:
http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf

Declaration of EU Chiefs of Police following the meeting on police aspects in
the ESDP – framework, 25 October 2004. Dostupné na:
http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1378&lang=cs&mode=g

European Security and Defence Policy: the civilian aspects of crisis management - Factsheet June 2008, Dostupné na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/BackgroundJPO2008_Civilian_aspects_compressed.pdf

European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World. Dostupné na: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

Final Report on the Civilian Headline Goal 2008. 2007. Dostupné na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Final_Report_on_the_Civilian_Headline_Goal_2008.pdf

Helsinki Headline Goal. Dostupné na: <http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20European%20Council%20-%20Annex%20IV%20of%20the%20Presidency%20Conclusions.pdf>

Jednotný evropský akt. Dostupné na <http://www.euroskop.cz/gallery/2/763-jea.pdf>

Petersberg Declaration. Dostupné na: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>

Smlouva o Evropské unii. Dostupné na: http://www.euroskop.cz/gallery/2/758-smlouva_o_eu_puvodni_verze.pdf

The Council of the European Union, Doc., 15863/04 REV3, 3 December 2004. Dostupné na: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st15/st15330-re03.en04.pdf>