



Posílením výboru pro obranu k lepší obranyschopnosti České republiky

Jakub Kufčák





Slovo úvodem k chápání role výboru pro obranu

Systém demokratické civilní kontroly obranné politiky státu patří mezi základní atributy liberální parlamentní demokracie.¹ Jedním z fundamentálních institucionálních nástrojů této kontroly je logicky Parlament České republiky jako celek. Klíčovou odbornou roli v tomto systému pak sehrává Výbor pro obranu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (VO PSP).² Výchozí tezí tohoto Briefing Paperu je, že **schopnosti a výkon tohoto výboru zásadně ovlivňují kvalitu obranné politiky České republiky** a že se mu přes jeho význam nedostává odpovídající pozornosti.

Jako stavební prvek systému demokratické civilní kontroly by Výbor pro obranu měl být principiálně nezávislým arbitrem, jehož hlavním **cílem je nadresortní pohled** (stavějící na myšlence sdílené odpovědnosti politických a vojenských činitelů) **na zabezpečení obranyschopnosti ČR**. Ať již pomocí vyvažování neúčelných ekonomických, legislativních či organizačních opatření (např. při kontrole alokace vojenských výdajů či strategických armádních akvizic – tedy vůči Ministerstvu obrany). Nebo, na druhou stranu, pomocí chránění strategicky nezbytných obranných schopností proti, z ekonomického hlediska nutným, úsporným opatřením – tedy vůči Ministerstvu financí.

Nelze to však chápat tak, že bychom odmítali politickou soutěž v oblasti obranné politiky. Proti čemu se tímto vymezením stavíme, je krátkozraké politikaření s cílem nahradit náročnou a často mravenčí práci populistickými floskulami.³

Spolu s Vládou ČR a Ministerstvem obrany ČR v minulosti Výbor pro obranu PSP v této své roli částečně selhával.⁴ Nedocházelo k řádnému strategickému „řízení“ sektoru obrany. Výsledkem je zaprvé, že v dnešní geopoliticky nestabilní bezpečnostní situaci není ČR připravena na zásadní příspěvky, které jsou nezbytné pro zachování akceschopnosti a jednoty NATO i EU, na kterých je ČR existenčně závislá. Zadruhé navzdory těmto trendům nedochází k významnějšímu posunu v diskuzi o nutnosti rychle reformulovat horní hranici schopností AČR. Nelze totiž očekávat, že vojenské ambice (či jejich možné navýšení) formulované v době bezkonkurenčního období klidu a míru v Evropě budou odpovídat situaci, ve které se nacházíme dnes, kdy je třeba zásadně scelovat transatlantickou vazbu a zároveň usilovat o evropskou strategickou nezávislost.

V současné ekonomicky příznivé době je ideální příležitost do hloubky zhodnotit roli sněmovního Výboru pro obranu. Zároveň se nabízí šance **zamyslet se nad možností posilování jeho role tak, aby se v budoucnu stal arbitrem mezi ekonomickými opatřeními a potřebami obranyschopnosti ČR**, jejíž dalekosáhlého narušení jsme byli svědky v uplynulém desetiletí.

¹ Společně s orgány vnitřní kontroly, kontroly mocí výkonnou, soudní a občany. Viz European Parliament. Parliamentary oversight of the security sector. OPPD, 2013.

² Společně s Výborem pro zahraniční věci, bezpečnost a obranu Senátu Parlamentu České republiky.

³ Nutno podotknout, že v obranné politice lze vysledovat dvě hlavní dělicí linie. Zaprvé demokratické strany versus KSČM ve věci NATO a zadruhé v oblasti evropské obranné integrace mezi ČSSD a dalšími stranami.

⁴ Vývoje rozpočtů složek bezpečnostního systému ČR, včetně AČR, sledují pouze cíle fiskální politiky a nikoliv deklarovaných sektorových koncepcí a strategií. Viz Bohuslav Pernica. Financování obrany a bezpečnosti: Konec české cesty? In: Miloš Balabán, Bohuslav Pernica (eds.). Bezpečnostní systém ČR: Problémy a výzvy. Karolinum, Praha, 2015.



Postavení výboru pro obranu: Na půl cesty k „hlídacím psům“ obranyschopnosti ČR

Pohled na srovnání pravomocí svěřených jiným evropským parlamentům a odborným výborům ukazuje, že tomu českému patří postavení mezi těmi relativně nejsilnějšími.⁵ Výbor logicky garantuje relevantní legislativu v oblasti obrany, vydává usnesení k rozpočtové kapitole ministerstva obrany, k zahraničním misím AČR nebo ke koncepčním, strategickým a akvizičním plánům. Tomu odpovídají i specializované podvýbory zřízené výborem.⁶ **Teoreticky má tedy VO PSP v oblasti „tvrdých“ pravomoci silné slovo.** V praxi je ovšem spolupráce mezi Výborem pro obranu a rezortem obrany nevynutitelná, a proto často nedostatečná. Nerespektování usnesení Výboru pro obranu žádajících ministra obrany o projednávání rozpočtových změn v jeho kapitole, které přesahují částku 50 milionů Kč, je toho dokladem.⁷

A to přesto, že i na politické úrovni existuje momentálně shoda, že strategická role VO PSP je v rámci obranné politiky žádoucí, neboť posiluje spolupráci vládní koalice s opozicí, a tedy přispívá k plánovací stabilitě v rezortu MO. Došlo ale k plnému využití potenciálu koaliční dohody ze září 2014, ve které je uvedeno posílení strategické role VO PSP např. při kontrole účelnosti výdajů rezortu či strategických zakázek?

Minimálně v oblasti akvizic roli VO nebylo možné řádně otestovat, neboť prakticky všechny zásadní nákupy bojové techniky, které se očekávaly od současné vlády, byly naplánovány až pro příští vládu. V několika případech, které se řešily (dělostřelectvo, vrtulníky), se Ministerstvo obrany rozhodlo na své pozici trvat, přestože v prvním případě je v rozporu s Koncepcí výstavby AČR nebo přestože se rozvojové plány nesetkávají s lekci z rusko-ukrajinského konfliktu (ve druhém případě).⁸ Výbor pro obranu navíc v tomto období především řešil balíček zákonů z dílny Ministerstva obrany, což zmenšovalo čas věnovaný další kontrolní činnosti. Ta však byla rozvíjena i díky zlepšení vztahů přímo s armádou, která VO poskytuje důležitou zpětnou vazbu.

Realitou zůstává, že řádné naplňování funkce výboru je především odvislé od aktivity a vůle jeho členů. Mezi nimi najdeme jak ty aktivní snažící se být kvalifikovaným partnerem ministerstvu, tak ty méně aktivní.⁹ V minulosti Výbor pro obranu býval „klidným přístavem“, kde se přílišná aktivita neočekávala. Tomu odpovídalo i rozdělení křesel předsedů výboru na podzim 2013, kdy předsednictví „nezajímavého“ výboru připadlo hnutí Úsvit. Na změny bezpečnostního prostředí od roku 2014 byla schopna svou aktivitou reagovat jen menšina členů výboru např. Ivan Gabal (nestr. za KDU-ČSL), Antonín Seďa (ČSSD), Jana Černochová (ODS) nebo Bohuslav Chalupa (hnutí ANO). Tomu, aby jejich aktivita překročila požadovanou „kritickou mez“ však často brání nedostatečné odborné kapacity politických stran, nezáměr o silnější roli výboru (a tedy více práce),

⁵ Christian Mölling, Alicia von Voss. The Role of the EU National Parliaments in Defence Affairs: A Comparison of Decision-Making Powers across Europe concerning International Troop Deployments and Procurement Processes. Stiftung Wissenschaft und Politik, March 2015, Berlin.

⁶ Podvýbor pro akvizice Ministerstva obrany, obchod s vojenským materiálem a inovace AČR, a Podvýbor pro obrannou a bezpečnostní politiku a strategické koncepce ČR.

⁷ Doprovodné usnesení č. 32, k Návrhu závěrečného účtu státního rozpočtu České republiky za rok 2013 kapitola 307 - Ministerstvo obrany (21. května 2014); Doprovodné usnesení č. 187, k návrhu státního rozpočtu České republiky na rok 2017 – kapitola 307 – Ministerstvo obrany (2. listopadu 2016).

⁸ Zatímco v oblasti dělostřelectva jdou plány na modernizaci proti schválené Koncepci výstavby AČR (pravděpodobnost neprovedení přechodu na alianční ráži), v oblasti vrtulníkového letectva oslabuje záměr pořídit víceúčelové vrtulníky schopnost vést konvenční boj vysoké intenzity. Viz. Peter Doran. Land Warfare in Europe. Lessons and recommendations from the war in Ukraine. CEPA, Washington, 2016.

⁹ Viz např. analýza CBAP: Bilancování činnosti Výboru pro obranu PS PČR. Dostupné z: <http://www.cbap.cz/archiv/2780>.



neochota kritizovat vlastního koaličního ministra či vystačení si s rétorickou aktivitou (typicky poslanci za KSČM).

Výchozím faktem kontroly obranné politiky prostřednictvím výboru pro obranu je závislost parlamentářů na odborných informacích pocházejících od exekutivy (vlády, ministerstva obrany nebo armády). Tedy od institucí, které mají kontrolovat. Tato kontrola je navíc ztížena tím, že složitost a obsah agendy (např. rozpočtové kapitoly), často neposkytuje kritéria, podle kterých je možné ji jednoduše hodnotit. Příkladem budiž problém složek rozpočtu MO, kde panuje nejasnost, podle jakých kategorií výdaje strukturovat (liší se způsob NATO a MO). Těžko pak členové výboru mohou jednoduše preventivně sledovat vývoj mezi mandatorními, provozními a investičními výdaji. Podobně jsou ve výdajích na obranu zahrnuty i neobrné výdaje (typicky vojenský umělecký soubor Ondraš či armádní sportovci). Hlavní analytický podklad pro úvahy a rozhodování poslanců nad rozpočtem je tedy unifikován pro potřeby fiskální, a nikoliv obranné politiky.¹⁰ Tento problém se však v uplynulých třech letech podařilo aktivní menšině ve výboru vyvážit zlepšením datové základny poskytované výboru pro obranu ministerstvem a armádou k výkonu jeho funkce. Do středu zájmu byly posunuty nikoliv položky rozpočtu, ale bojové schopnosti AČR, což se zdá jako efektivní cesta (a příklad k následování pro Výbor pro bezpečnost).

Jak konstruktivně dál?

V oblasti „tvrdých“ pravomocí lze uvažovat o posílení role VO např. při plánování zahraničních misí AČR prostřednictvím hodnocení strategických cílů nasazení a rizik spojených s misí (např. spoluurčování pravidel nasazení / Rules of Engagement). Příkladem dobré praxe z některých evropských zemí je rozšířená kontrola obranného rozpočtu spočívající ve schvalování smluv na strategické akvizice rezortu ve Výboru pro obranu. Ten by tak spolurozhodoval a mohl nést větší míru spoluodpovědnosti jak za koncepcí rozvoje armády a roční rozpočet rezortu, tak i za strategické akvizice naplňující tyto koncepcie.¹¹ Strukturálním problémem kontroly obranné politiky je neexistence instituce, která by se koncepčně zabývala obrannou politikou a např. byla schopná v ucelené podobě přicházet s alternativními verzemi rozvoje armády. Členové výboru pro obranu tak musí dále rozdělovat svůj omezený čas.

ČR by měla směřovat, v souladu s principy strategického vládnutí, k evoluci tvorby obranné politiky, která bude založená na reálné (a nikoliv pouze deklarované) **inkluzi Výboru pro obranu do procesu tvorby této politiky a která bude vycházet ze sdílené odpovědnosti politických a vojenských činitelů za obranyschopnost ČR. Tomu však musí jít naproti ambice členů výboru pro obranu nést zvýšenou odpovědnost za procesy tvoření i kontroly obranné politiky.**

Teprve pokud budou splněny obě výše zmíněné podmínky, lze přesunout těžiště výkonu parlamentní kontroly z roviny post festum do roviny ex ante, např. při projednávání mandátů exekutivy před jejich finalizací, závaznost stanovisek výboru v rámci koordinačních mechanismů a diskuzí v obranné oblasti, projednávání usnesení VO vládou či systematictější projednávání personálních otázek ve VO (např. ve spolupráci se Zahraničním výborem společně zvat vyjíždějící velvyslance k náslechu).

Výbor pro obranu by také měl zintenzivnit spolupráci s Výborem pro bezpečnost tak, aby mohl vzniknout ucelený obraz o silách a prostředcích určených k zabezpečení obrany a bezpečnosti ČR propojující vnější (rezort obrany) a vnitřní

¹⁰ Op. cit. Pernica, poznámka 3.

¹¹ Příklad dobré praxe ze SRN, Polska, Nizozemí a VB. Op. cit. European Parliament..., poznámka 1.



(rezort vnitra) bezpečnost. V reakci na znovunalezenou problematiku evropské obranné integrace je třeba také posílit roli výboru pro obranu v oblasti evropské politiky, tak aby mandáty vlády na evropská jednání týkající se problematiky obrany procházely (a byly závazná) kromě Evropského také Obranným výborem.

Výchozím bodem, od kterého může tato evoluce pokračovat, musí být odpovídající pokrytí této oblasti parlamentní kontroly dostatečnými zdroji. Může se jednat o vytvoření odborného personálu v rámci politických stran nebo o navýšení prostředků pro asistenty poslanců či o posílení sekretariátu VO o odborný personál.¹² U poslanců je třeba oddělit podporu pro technické (kancelářské) a odborné asistenty a zajistit jim dostatečné finanční podmínky. Pouze kombinací aktivních poslanců a schopných odborníků lze plošně nejen zlepšit funkci Výboru pro obranu tak, aby se mohl stát odborným partnerem ministerstva obrany, ale zároveň vybudovat nadstavbové věci jako např. posilovat institucionální spolupráci s Podvýborem pro bezpečnost a obranu (SEDE) Evropského parlamentu nebo obrannými výbory zemí V₄, jejichž pravidelné setkávání prozatím nebylo v programech předsednických zemí skupiny V₄ ustáleno.¹³

Jestliže v tomto volebním období Výbor pro obranu ušel, navzdory limitovaným možnostem, úctyhodný kus cesty na cestě k „hlídacím psům“ obranyschopnosti ČR, tak v příštím volebním období pravděpodobně přijde jeho „hodina pravdy“. Čekají nás strategické armádní akvizice, které určí charakter naší armády na desítky let dopředu, čeká nás aktualizace obranné strategie ČR a po více než čtvrt století nás čeká převzetí většího kusu odpovědnosti za bezpečnost našeho kontinentu. Výbor pro obranu by se měl stát místem, kde se na očích odborné veřejnosti povede plně strategická debata o současnosti a budoucnosti naší obrany.

¹² Odbornými poradci disponují VZOB a VEU Senátu PSP. Podobně příklad dobré praxe z britské sněmovny, kde odborní pracovníci obranného výboru umožňují tvorbu odborných ad-hoc zpráv a materiálů.

¹³ Bylo např. v programu posledního českého předsednictví V₄. Prozatím se však pravidelně setkávají např. předsedové parlamentů, hospodářské, evropské a zahraniční výbory Parlamentů zemí V₄.



Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Tento přední český zahraničně politický think-tank není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskusi.



+420 224 813 460



www.amo.cz



info@amo.cz



Žitná 608/27, 110 00 Praha 1



www.facebook.com/AMO.cz



www.twitter.com/amo_cz



www.linkedin.com/company/amocz



www.youtube.com/AMOCz

Jakub Kufčák

Jakub Kufčák je analytikem Výzkumného centra AMO specializující se na Severoatlantickou alianci a bezpečnostní politiku.



jakub.kufcak@amo.cz



[@JakubKufcak](https://twitter.com/JakubKufcak)

Briefing paper byl připraven v rámci projektu „Budoucnost NATO po varšavském summitu“ podpořeného Severoatlantickou aliancí. Autor vyjadřuje své soukromé názory. Na přípravě textu spolupracovali Ivan Gabal a Tomáš Kolomazník.