Rada
Evropské unie

Brusel 8. června 2017
(OR. en)

10165/17

CFSP/PESC 506
CSDP/PSDC 310
COPS 184
POLMIL 64
EUMC 73
COMPET 487
ECOFIN 523
IND 159
MI 488
RECH 229

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	8. června 2017
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2017) 315 final
Předmět:	DISKUSNÍ DOKUMET O BUDOUCNOSTI EVROPSKÉ OBRANY

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2017) 315 final.

Příloha: COM(2017) 315 final

EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 7.6.2017
COM(2017) 315 final

DISKUSNÍ DOKUMENT

O BUDOUCNOSTI EVROPSKÉ OBRANY

Diskusní dokument o budoucnosti evropské obrany (2025)

Předmluva

Dne 1. března 2017 předložila Evropská komise bílou knihu o budoucnosti Evropy a posléze začala zveřejňovat také diskusní dokumenty pojednávající o tématech, která mají z hlediska budoucnosti Evropské unie o 27 členských státech klíčový význam.

Tento materiál o budoucnosti evropské obrany je již čtvrtým diskusním dokumentem v pořadí. Komise v něm nastiňuje hlavní trendy a problémy, od nichž se bude odvíjet budoucí podoba evropské bezpečnosti a obrany, a na tomto pozadí pak navrhuje možnosti v rámci tří různých scénářů posunu k bezpečnostní a obranné unii. Tyto scénáře se sice vzájemně nevylučují, ale zakládají se na různě vysokých ambicích, pokud jde o společné, unijní řešení bezpečnostních a obranných otázek.

Evropská unie zajistila na našem kontinentu nebývale dlouhé období míru. Sílící nestabilita v sousedství Evropy i jinde ve světě však pro naši bezpečnost představuje významný problém a totéž platí o nových hrozbách, jež vyvstávají v souvislosti s hospodářskými, environmentálními a technologickými faktory. Občané v tomto směru pociťují stále větší obavy a od Unie očekávají ochranu. Chceme-li jejich nadějím dostát, bezpečnost a obrana musí v budoucím směrování evropského projektu sehrávat důležitější úlohu než dnes. Tuto skutečnost uznává i Římské prohlášení, v němž byla formulována vize bezpečné a chráněné Unie, která se bude zasazovat o posilování společné bezpečnosti a obrany.

První ambiciózní kroky na cestě k bezpečnostní a obranné unii již byly učiněny. Tento diskusní dokument doplňuje práci, jež probíhá na balíčku týkajícím se obrany (stvrzeném Evropskou radou v prosinci 2016) a jež spočívá v provádění globální strategie EU v oblasti bezpečnosti a obrany, v realizaci evropského obranného akčního plánu a ve spolupráci mezi EU a NATO. V rámci těchto tří pilířů jsou v současné době prováděna velmi konkrétní opatření: reformují se struktury společné bezpečnostní a obranné politiky, rozvíjejí se civilní a vojenské schopnosti i nástroje, prohlubuje se evropská spolupráce v oblasti obrany a upevňují se vztahy s partnerskými zeměmi a organizacemi (např. s OSN a NATO). Má-li však Unie ve větší míře odpovídat za evropskou bezpečnost, výše uvedená opatření nestačí.

Protože určitých výsledků už se dosáhlo, je na čase zvážit, jak velkou úlohu by měla Unie v bezpečnosti a obraně sehrávat do budoucna. Tento diskusní dokument je příspěvkem Evropské komise do debaty, jež bude pokračovat v 27 členských státech.

V sázce je opravdu mnoho. Vůči Evropě a jejím dnešním i budoucím občanům máme proto povinnost plnit příslib míru.

„V tomto čase změn a s ohledem na obavy našich občanů se zavazujeme k naplňování Římské agendy a k práci na dosažení těchto cílů:
[…] Unie, která je připravena přijmout další závazky a být nápomocna při utváření konkurenceschopnějšího a integrovanějšího obranného průmyslu; Unie, která je odhodlána posílit svou společnou bezpečnost a obranu, a to i díky spolupráci a doplňkovosti činností s Organizací Severoatlantické smlouvy při zohlednění situace jednotlivých členských států a jejich právních závazků […].“

Římské prohlášení ze dne 25. března 2017

„Domnívám se rovněž, že potřebujeme pracovat na posílení Evropy, pokud jde o záležitosti bezpečnosti a obrany. Ano, Evropa je hlavně „klidnou mocností“. Ale ani ty největší klidné mocnosti se dlouhodobě neobejdou bez alespoň minimálních integrovaných obranných kapacit.“

Jean-Claude Juncker

předseda Evropské komise

Politické směry pro Evropskou komisi ze dne 15. července 2014

1. Úvod

Unie se zrodila z popela dvou světových válek, které si vyžádaly 80 milionů životů, a byla inspirována vizí trvalého míru na evropském kontinentu. Po více než šedesáti letech lze konstatovat, že většina Evropanů se těší míru už sedm desetiletí, tedy po tři generace, což je nejdéle v celé pohnuté historii našeho světadílu (viz obrázek č. 1).

Třebaže svět, ve kterém žijeme, se možná za tu dobu převratně změnil, naše oddanost míru zůstává neochvějná. V našem každodenním životě se nám dnes nabízejí nebývalé příležitosti, ale zároveň stojíme i před novými hrozbami a problémy. V době, kdy se globální a regionální mocnosti opět ozbrojují, kdy teroristé útočí v centrech měst po Evropě i jinde ve světě a kdy eskalují kybernetické útoky, již nemůžeme brát bezpečnost a mír na našem území jako samozřejmost.

Evropská unie a její členské státy mají za těchto okolností povinnost chránit své občany a prosazovat evropské zájmy a hodnoty. Bezpečnost se stala jedním z témat, které Evropanům dělají největší starosti. Doufají proto v ochranu ze strany Unie. Žádají pocit bezpečí a ochrany, který si také zasluhují a kterého se jim v Evropě musí dostávat.

Ochrana naší společnosti a našich svobod je společnou odpovědností. Pakliže máme budoucím generacím zajistit slíbený mír, jak to činili naši předchůdci pro nás, musí mít

bezpečnost a obrana v evropském projektu důležitější místo. Pokud jde o budoucnost evropské bezpečnosti a obrany, je právě Unie v té nejlepší pozici pro přijímání opatření, která by mohla být mimořádně přínosná.

Mnohé z hrozeb, kterým dnes čelíme, totiž neznají národní hranice. Přestože členské státy zůstávají v přední linii a za nasazení bezpečnostních a obranných sil v případě potřeby odpovídají ony, novým druhům hrozeb lze nejlépe předcházet a řešit je společně.

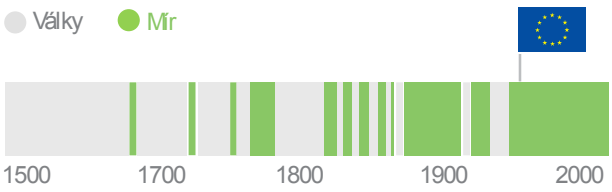
Evropská unie může vydat podnět k zahájení takovéto spolupráce a může ji také usnadňovat a prohlubovat. Spolupráce by přispěla k efektivnějšímu kolektivnímu jednání. Unie může vytyčit rámec a poskytnout pobídky k tomu, aby si její členské země rozvinuly a udržovaly větší a lepší obranné schopnosti. Toho je možné dosáhnout soustavnější spoluprací a společným vyvíjením technologií a schopností, jež jsou pro zachování bezpečnosti v Evropě zapotřebí.

Jednou z hlavních předností unijního přístupu je kombinace měkké a tvrdé síly. Evropská unie používá vedle bezpečnostních a obranných nástrojů také diplomacii, sankce, rozvojovou spolupráci a obchod, které se zaměřují na prevenci konfliktů. Podporuje mír, inkluzivní růst, lidská práva, právní stát a ochranu životního prostředí doma i za svými hranicemi. Zatímco samotná měkká síla nemusí být v nestabilním světě dostačující, tento integrovaný přístup je základním předpokladem udržitelné bezpečnosti.

Evropská unie taktéž nabízí jedinečnou platformu pro koordinování bezpečnostních a obranných politik s hlavními partnery, jakou jsou Severoatlantická aliance nebo Organizace spojených národů. Vztahy mezi EU a NATO se v současné době upevňují intenzivněji než kdy dřív.

V roce 2016 předseda Juncker ve svém projevu o stavu Unie vyzval k budování „Evropy, která ochraňuje a brání doma i v zahraničí“. Tento diskusní dokument se zamýšlí nad otázkami, které jsou pro budoucnost naší bezpečnosti a obrany důležité, a jeho úvahy přitom jdou nad rámec současných debat a rozhodnutí. Dokument analyzuje průvodní strukturální tendence, prezentuje různé scénáře budoucí podoby evropské bezpečnosti a obrany do roku 2025 a mapuje možnosti, pokud jde o naše další směřování.

Obrázek č. 1: Války a mír v evropské historii



Zdroj: Evropské centrum politické strategie

2. Hlavní tendence

Řada strategických, politických, hospodářských a technologických tendencí značí, že nastal čas, aby Evropa razantně změnila způsob, jakým k bezpečnosti a obraně přistupuje.

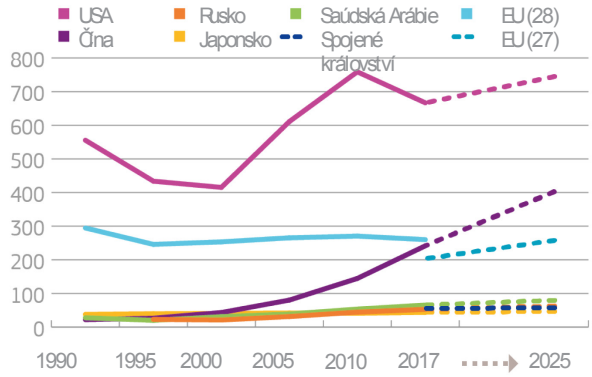
Strategické faktory

Po několika desetiletích, kdy v Evropě vládne mír, vyvstávají uvnitř i vně jejích hranic nové skutečnosti. Země na východ od nás čelí vojenským, hospodářským a politickým potížím a hrozbám a jsou zranitelné v oblasti energetické bezpečnosti. Na protějším pobřeží Středozemního moře a v některých částech subsaharské Afriky se rozšířily konflikty a oblasti bez vlády, což uvolnilo prostor pro úspěšné působení teroristických a jiných kriminálních živlů. Stupňuje se regionální soupeření a po celém světě dramaticky roste počet civilních obětí a uprchlíků. Ze svých domovů bylo vysídleno více než 60 milionů lidí. Vzhledem k většímu propojení informačními technologiemi se stírají hranice mezi vnitřní a vnější bezpečností. Ke konfliktům a nestabilitě ve světě mohou přispívat i změna klimatu a nedostatek zdrojů spolu s demografickým růstem a vratkou situací států.

Současně jsme svědky vývoje transatlantických vztahů. Povinnost zvýšit bezpečnost na našem kontinentě zůstává v prvé řadě v rukou Evropanů. Prostředky by jim chybět neměly: kolektivně vynakládají evropské země na vojenství druhé nejvyšší výdaje na světě. Spolu se Spojenými státy a dalšími aktéry odpovídá Evropa za celosvětový mír a bezpečnost. Třebaže kroky přijímané společně s partnery zůstanou pro EU normou a Unie je bude i nadále upřednostňovat, měli bychom být v případě potřeby schopni jednat sami.

Vlády členských států začaly v roce 2016 intenzivněji reagovat na naléhavé bezpečností hrozby a na obavy vlastních občanů. Rozpočty na obranu byly patřičně navýšeny. Přesto však před sebou máme ještě dlouhou cestu. Posun k evropské strategické autonomii si žádá nejen vyšší výdaje na obranu, ale i jejich lepší a společné vynakládání (viz obrázek č. 2). Spojené státy již do obrany investují více než dvojnásobek toho, co všechny členské státy EU dohromady, a v roce 2018 svůj rozpočet navýší o téměř 10 %. Čína za posledních deset let navýšila rozpočet o 150 % a v roce 2017 je očekáváno zvýšení o dalších 7 %. Rusko pak do obrany v loňském roce investovalo 5,4 % svého HDP.

Obrázek č. 2: Evropské výdaje na obranu – komparativní pohled



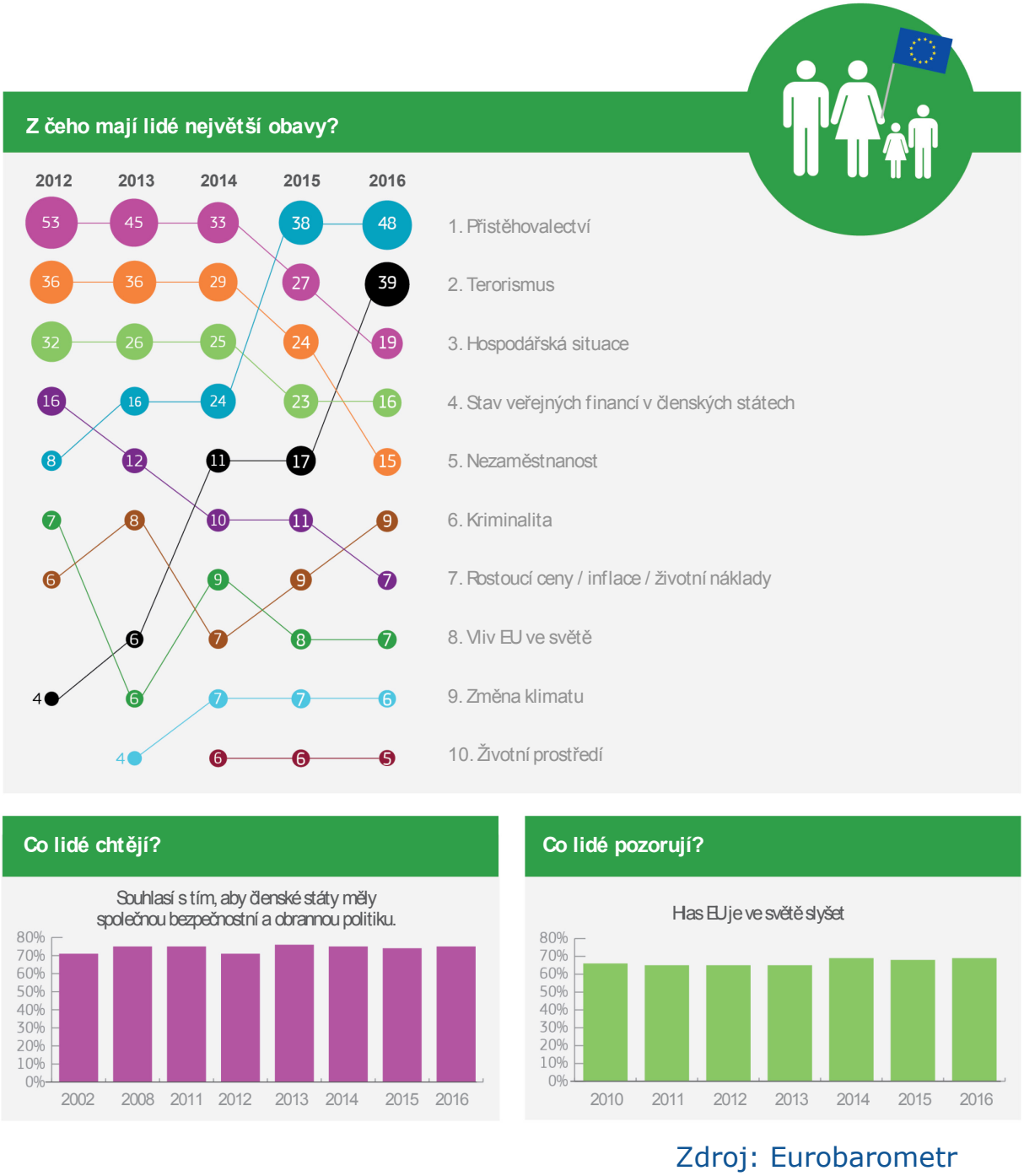
Zdroj: Stockholmský mezinárodní ústav pro výzkum míru (údaje z roku 2016), Janes, Evropské centrum politické strategie

Politické faktory

Čelní představitelé EU se zavázali posilovat evropskou bezpečnost a obranu, což je přesně to, co od nich občané žádají a očekávají. Z průzkumů veřejného mínění jasně vyplývá, že bezpečnost se pro většinu Evropanů stala jejich největší starostí (viz obrázek č. 3), třebaže důvody, proč lidé pociťují obavy, se v jednotlivých členských státech různí.

Lidé po Evropě také souhlasí s tím, že pro jejich bezpečnost je nezbytné kolektivní jednání zemí EU. Velká většina respondentů ve všech členských státech by v řešení bezpečnostních otázek a otázek obrany uvítala „více Evropy“ (viz obrázek č. 3). V prostoru, kde probíhá volný pohyb zboží, služeb, peněz a osob, je bezpečnost nedělitelná a členské státy ji samy nemohou zcela zaručit. Lidé v Evropě se vyjádřili jasně: bezpečnost a obrana by měly být nedílnou součástí politiky EU.

Obrázek č. 3: Obavy a požadavky občanů



Zdroj: Eurobarometr

Hospodářské a technologické faktory

Trhy v oblasti obrany jsou dnes značně roztříštěné. Důsledkem jsou nedostatečná interoperabilita a implicitní náklady v hodnotě nejméně 30 miliard eur. Vyprodukované obranné schopnosti jsou v porovnání s vynakládanými prostředky žalostně slabé (viz obrázek č. 4). Členské státy navíc na evropskou obranu přispívají různou měrou.

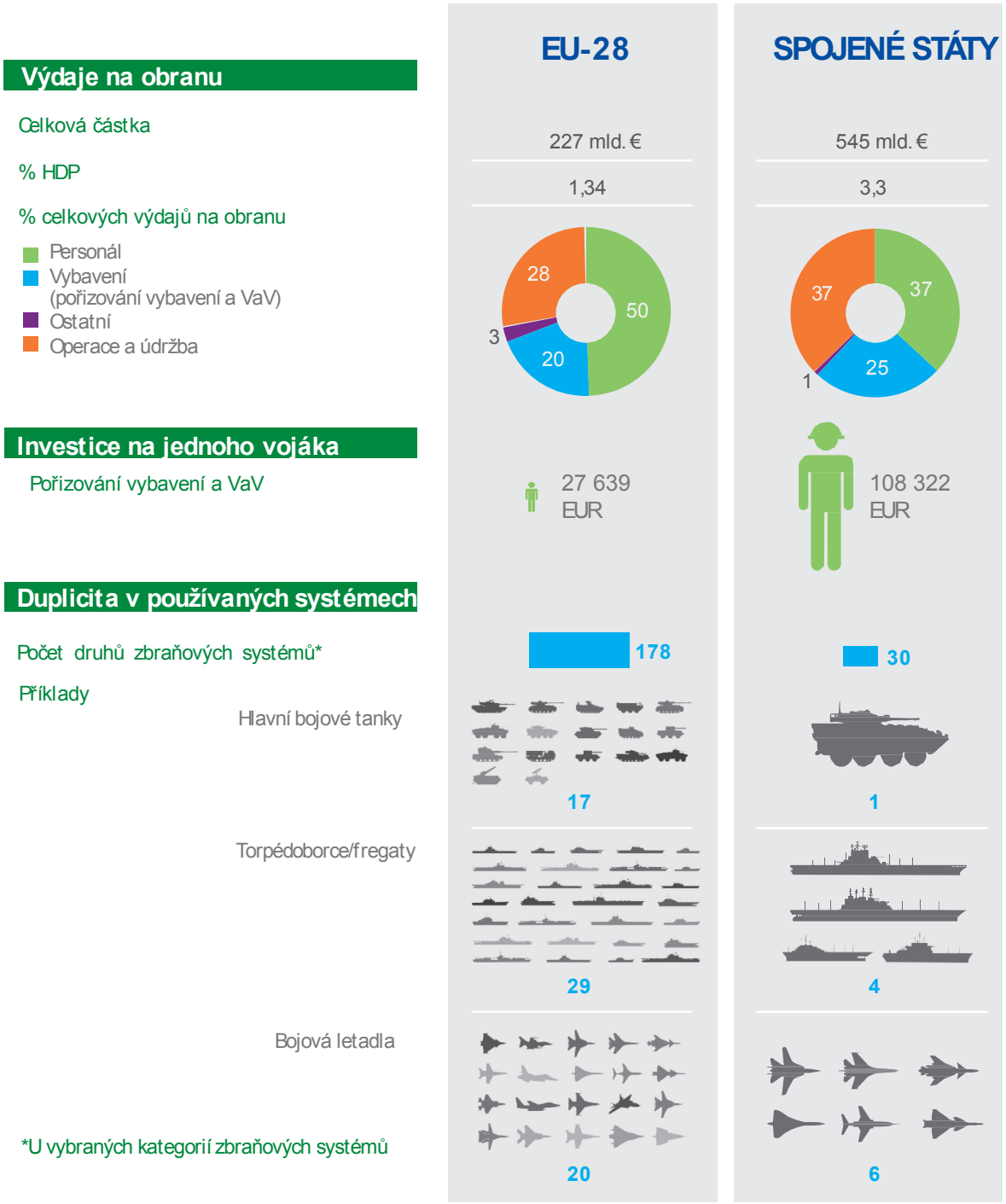
V propojeném a složitém světě plném sporů jsou členské státy zkrátka příliš malé na to, aby těžkosti dokázaly řešit samy. Mocnosti kontinentálního rozměru disponují mnohem lepšími prostředky než malé či středně velké státy. Má-li se zvýšit efektivita a účinnost, záleží více než kdy jindy na úsporách z rozsahu.

A tento fakt je dvojnásob důležitý, jelikož vnitrostátní rozpočty zůstávají stále pod silným tlakem. Napětí mezi fiskálními omezeními a vzájemně si konkurujícími prioritami veřejné politiky bude i nadále charakterizovat politickou ekonomii mnoha členských států. Zároveň se bude vyostřovat soutěž mezi hráči světového průmyslu, a bude tedy nutné účinněji využívat zdroje (v rámci oběhového hospodářství). Má-li Evropa soutěžit se zbytkem světa, bude zapotřebí sloučit a integrovat nejlepší průmyslové a technologické schopnosti, kterými disponuje.

Povaha a podoba bezpečnosti a obrany se totiž razantně mění i vlivem technologického vývoje. Data velkého objemu, cloudová technologie, bezpilotní prostředky a umělá inteligence vyvolávají v odvětví obrany revoluční změny. A technologickou úroveň, pokud jde o obranu, zvyšují i v civilním sektoru. Existence těchto relativně dostupných technologií však současně umožňuje rychlý vzestup nekonvenčních, nadnárodních a asymetrických hrozeb, jakými jsou například hybridní, teroristické, kybernetické, chemické, biologické či radiologické útoky. Prudký nárůst v počtu uživatelů internetu učinil z kybernetické kriminality a z užívání sítě k teroristickým účelům nová bitevní pole 21. století.

Do budoucna se bude efektivní evropská bezpečnost a obrana opírat o účinnou koordinaci hlavních unijních a vnitrostátních investic do výzkumu a vývoje. To Evropě pomůže držet krok s novými trendy a vyvíjet technologické a průmyslové schopnosti, jež potřebuje k zajištění své strategické autonomie.

Obrázek č. 4: Duplicity v evropských výdajích na obranu



Zdroj: Stockholmský mezinárodní ústav pro výzkum míru (údaje z roku 2016), Mezinárodní institut strategických studií (Vojenská bilance z roku 2017), Evropské centrum politické strategie

3. Evropa v roce 2025 – cesta k bezpečnostní a obranné unii

Bezpečnostní hrozby nejsou daleko od našich hranic a naší společnosti. Političtí představitelé již na tento vývoj začali reagovat. Probíhá řada iniciativ, které provádí globální strategii v oblasti bezpečnosti a obrany nebo které se snaží upevnit vztahy mezi EU a NATO a umožnit členským státům, aby se společně angažovaly ve výzkumu v oblasti obrany a společně rozvíjely obranné schopnosti.

Základy evropské bezpečnostní a obranné unie jsou postupně pokládány. Lidé v Evropě budou subjektivně i objektivně v bezpečí, jedině když se budeme bez pochybností dále ubírat touto cestou. K zajištění bezpečnosti bude zapotřebí pokrok v několika směrech:

1) K tomu, aby byly členské státy v globalizovaném světě silnější a svrchovanější, je nutná větší míra spolupráce v rámci Evropské unie, a to i v oblasti obrany. Taková spolupráce přitom bude plně respektovat ústavní práva a povinnosti každé země. Co víc, soustavná spolupráce v oblasti obrany a postupná integrace přispějí k zachování národní suverenity.

2) V historii vždy existovaly rozdíly ve vnímání hrozeb a ve strategické kultuře. I povaha hrozeb se v průběhu času měnila. Dnes čelíme hrozbám hybridním a nadnárodním a také se musíme vyrovnávat s výrazným dopadem konfliktů v okolních regionech. Bezpečnostní a obranná unie by měla vybízet k většímu sjednocování strategických kultur a ke společnému chápání hrozeb a vhodných reakcí. Bude si žádat společné rozhodování a společné kroky a také větší finanční solidaritu na evropské úrovni.

3) Povaha transatlantických vztahů se vyvíjí. Více než kdy jindy musí Evropané ve větší míře odpovídat za svou vlastní bezpečnost. Stejně jako je tomu nyní, EU a NATO by i nadále koordinovaly svá opatření v rámci „tvrdé“ i „měkké“ bezpečnosti. Evropská unie by pak souběžně zavedla rámec, ve kterém by 27 členských států, jež budou Unii tvořit po Brexitu a z nichž jedenadvacet patří ke spojencům NATO (viz obrázek č. 5), kolektivně posilovalo svou obranu a řešilo existující nedostatky. Země EU-27 by se tak do větší míry mohly starat o vlastní bezpečnost a reálně pokročit v přispívání k mezinárodnímu míru a bezpečnosti.

4) Je zapotřebí zvýšit rozsah a efektivitu výdajů, které jsou na obranu vynakládány. Duplicity mezi členskými státy mohou ovlivňovat interoperabilitu jejich obranného vybavení. Vést mohou i k nedostatečné přípravě a pohotovosti ozbrojených sil a k mezerám v obranných kapacitách. Z tohoto důvodu by výdaje, které členské státy vynakládají na obranu, měly být lépe koordinovány. Podstatná část finančních prostředků na obranu bude i nadále pocházet z vnitrostátních zdrojů. Rozpočtové prostředky EU, jež budou zohledňovat nové ambice v oblasti obrany, ve spojení s rozsáhlým Evropským obranným fondem by však měly Evropanům umožňovat vynakládat výdaje lépe a zlepšit poměr mezi hodnotou a cenou. Evropská rada by mohla zvážit, jak by šlo na další cestě ke společné obraně překonat stávající omezení, co se týče společného financování vojenských záležitostí EU.

5) Soustavná spolupráce a integrace na poli obrany si pak žádá skutečný jednotný trh v této oblasti. To znamená povzbuzující průmyslovou soutěž, přeshraniční přístup pro menší podniky v dodavatelském řetězci, specializaci, úspory z rozsahu pro dodavatele, optimalizovanou výrobní kapacitu, nižší výrobní náklady a bezpečnost dodávek. Jednotný trh v oblasti obrany by také usnadnil nezbytný výzkum a vznik startupů, jež by vyvíjely klíčové technologie, které Evropa potřebuje k řešení svých bezpečnostních problémů. Přechod však také bude spojen s určitými náklady a s oprávněnými obavami, na které bude nutno reagovat vhodnými opatřeními. Taktéž bude třeba zajistit ochranu národních bezpečnostních zájmů.

Obrázek č. 5: Členové EU a členové NATO (2017)



Zdroj: Evropské centrum politické strategie

V závislosti na politické vůli členských států pokročit v těchto záležitostech lze v horizontu do roku 2025 uvažovat o třech scénářích.

Předkládané scénáře jsou soubory postupných kroků v jednom směru. Všechny berou v potaz rozličné tendence a strategické faktory, které byly popsány výše. Základní pilíře v jednotlivých scénářích bezpečnostní a obranné unie nejsou vyčerpávající ani se vzájemně nevylučují, spíše vyzdvihují různé prvky různě vysokých ambicí, pokud jde o solidaritu, operace, schopnosti, průmysl a využívání finančních prostředků. Scénáře ilustrují, do jaké míry lze v závislosti na zájmu členských států využít potenciální přidané hodnoty EU. Některé z prvků, jež jsou ve scénářích zmiňovány, se již v současné době zkoumají nebo zavádějí. Všechny tři scénáře jsou ilustrativní povahy a nepředjímají konečný právní a politický postoj Komise.

A) Spolupráce v oblasti bezpečnosti a obrany

V tomto scénáři by členské státy EU-27 spolupracovaly na bezpečnosti a obraně systematičtěji než v minulosti.

Tato spolupráce by zůstala do značné míry dobrovolná a odvíjela by se od *ad hoc* rozhodnutí přijímaných v reakci na nově vyvstávající hrozby či krize. Přestože stále složitější a nestabilnější situace ve světě by opodstatňovala intenzivnější spolupráci než v předchozích desetiletích, nebyly by členské státy politicky ani právně vázány ubírat se v oblasti bezpečnosti a obrany společným směrem. Solidarita by byla interpretována a vyjadřována jednotlivými členskými státy případ od případu.

Evropská unie by byla i nadále schopna vysílat civilní mise a realizovat poměrně malé vojenské mise a operace zaměřené na řešení krizí. Zapojovala by se především do misí, jejichž účelem je budování kapacit, tak aby posilovala a reformovala bezpečnostní a obranný aparát partnerských zemí, přičemž v tomto procesu by si zvyšovala svou vlastní odolnost. Rozsáhlejší a složitější operace by vedly členské státy s nejlepšími schopnostmi. Strategický manévrovací prostor Unie by v každém případě závisel na míře dohody mezi členskými státy.

Evropská unie by doplňovala úsilí jednotlivých členských států a našich hlavních partnerů. Především spolupráce s NATO by se dále zintenzivňovala v oblastech, jako jsou hybridní hrozby či kybernetická a námořní bezpečnost, kde si efektivní reakce žádají kombinaci tvrdé a měkké síly. Tam, kde je přítomna EU i NATO, by se však NATO stále spoléhalo na rozsáhlejší vojenské schopnosti, které má k dispozici, zatímco EU by využívala svého širšího souboru nástrojů a propojovala by vlastní „měkčí“ nástroje a opatření se svými cílenými vojenskými misemi a operacemi.

Na nekonvenční hrozby, jež stírají hranice mezi vnitřní a vnější politikou (např. terorismus či hybridní nebo kybernetické hrozby), by do značné míry stále reagovaly členské státy, ale jejich reakce by se zefektivnily díky větší podpoře na úrovni EU. Evropská unie by usnadňovala větší sdílení informací tak, aby měly členské státy lepší přehled a zvýšila se jejich odolnost. Bezpečnostní a zpravodajské služby členských států by si systematičtěji vyměňovaly informace, což by jim mělo pomoci lépe rozumět vnějším hrozbám a dospět k jejich kolektivnímu chápání. Členské státy by zintenzivnily vzájemnou výměnu informací o kybernetických hrozbách a útocích, aby mohly vypracovávat účinnější národní strategie a zefektivňovat své schopnosti a reakce. Unie by taktéž přímo přispívala ke zvyšování odolnosti kritických infrastruktur, dodavatelských řetězců a společnosti v oblastech, jako jsou energetika nebo vesmír. Evropská pohraniční a pobřežní stráž by pomáhala sledovat a chránit vnější hranice EU.

Spolupráce na obraně by zůstala politickým cílem. Více práce by se odvádělo kolektivně, zejména pokud jde o vývoj vybraných kritických technologií nebo o logistické faktory vojenských operací. Podněty ke zintenzivňování spolupráce by přicházely především zdola v souvislosti s dříve popsanými hospodářskými a technologickými faktory. Spolupráce by se zintenzivňovala také v důsledku snah o zvýšení transparentnosti vnitrostátních obranných plánů, zavedení výzkumného programu EU v oblasti obrany a zřízení Evropského obranného fondu za účelem společného vyvíjení nových schopností. Zmiňované iniciativy by podpořily strategickou autonomii Evropy v kritických technologiích a zajistily by lepší poměr hodnoty a ceny ve výdajích na obranu.

Obranný průmysl by však v Evropě zůstal roztříštěný. Převážná většina obranných schopností (zejména komplexní platformy) by se dále vyvíjela a pořizovala na vnitrostátní úrovni. Členskými státy mírně navýšené výdaje na obranu by většinou nebyly vynakládány na základě spolupráce. Jen málo zemí EU – pokud tedy vůbec nějaké – by si tak drželo plné spektrum ozbrojených sil. Bezpečnostní a obranná opatření EU by se i nadále opírala o dobrovolné příspěvky členských států, což by vedlo k nedostatečné spolupráci v kritických oblastech, např. špičkových schopnostech. To by omezovalo schopnost EU angažovat se v nejnáročnějších misích.

B) Sdílená bezpečnost a obrana

V tomto scénáři by se členské státy EU-27 posunuly ke sdílené bezpečnosti a obraně. V oblasti obrany by projevovaly mnohem větší finanční a operační solidaritu, která by vycházela

z širšího a hlubšího chápání hrozeb vnímaných jednotlivými zeměmi a ze sbližování strategických kultur.

Evropská unie by tak ve výsledku byla více schopna předvádět vojenskou sílu a plně se angažovat v řešení vnějších krizí a v budování bezpečnostních a obranných kapacit svých partnerů. Také by se zlepšila její schopnost chránit Evropu v oblastech, kde se stírají hranice mezi vnitřním a vnějším, například v boji proti terorismu či hybridním a kybernetickým hrozbám, v ochraně hranic nebo v námořní a energetické bezpečnosti.

Spolupráce mezi EU a NATO by se ještě více prohloubila. Unie a Severoatlantická aliance by soustavně spolupracovaly při mobilizaci celého spektra svých nástrojů a koordinovaly by jejich uplatňování. Pokud jde o vnější akce, EU a NATO by posílily koordinaci svých činností v oblasti řešení krizí a budování kapacit. Koordinovaly by například operace zaměřené na ostrahu, zásahy proti teroristickým skupinám nebo mise zacílené na námořní bezpečnost a ochranu hranic. Tam, kde se vnitřní bezpečnost prolíná s vnější, by EU rozhodněji vystupovala proti hrozbám a problémům, jež nedosahují prahu pro aktivaci doložky kolektivní obrany stanovené ve Washingtonské smlouvě.

Co se týče řešení krizí, EU by výrazně posílila svou schopnost předvádět vojenskou sílu za svými hranicemi, a mohla by tak vést vysoce intenzivní operace v boji proti terorismu a hybridním hrozbám. Evropská unie by také rozšířila své civilní a vojenské mise zaměřené na budování kapacit, což by pomohlo zemím v okolních i vzdálenějších regionech zvyšovat jejich odolnost. To by usnadňovaly efektivnější a pevnější struktury pro řešení krizí. Také by byla zapotřebí větší ochota členských států, jež disponují nejsilnějšími ozbrojenými silami, vykonávat v souladu s článkem 44 Smlouvy o Evropské unii společně jménem Unie náročné mise a operace zaměřené na řešení krizí. Vedle větší schopnosti jednat by existovala též odpovídající politická vůle k takovému jednání. Rozhodování by se zrychlilo a řídilo by se tempem překotně se měnících strategických okolností. Evropská unie by se nakonec stala silnějším a pohotověji reagujícím garantem bezpečnosti a požívala by strategické autonomie k samostatnému jednání nebo k jednání společně se svými hlavními partnery.

V případě významných útoků páchaných vůči některé zemi anebo narušení jejích kritických infrastruktur by se Unie v tomto scénáři ve větší míře přímo podílela na ochraně členských států a občanů. Evropská unie by umožnila spolupráci mezi členskými státy, pokud jde o soustavné oznamování kybernetických útoků. To by pomohlo zvýšit odolnost, posílit kybernetická cvičení a doplnit je o obrannou dimenzi. Intenzivnější spolupráce a účinné stíhání by zlepšily schopnost nalézat a trestat pachatele trestných činů, a více by tak od kybernetických útoků odrazovaly. Zpravodajství členských států (analýzy a vyhodnocování hrozeb) by bylo systematicky sdíleno a propojováno a Unie by se dále silně zaměřovala na boj proti financování terorismu, organizované trestné činnosti a praní peněz. Ještě více posílená Evropská pohraniční a pobřežní stráž, která by se využívala na maximum, by v součinnosti s obrannými silami sledovala a chránila vnější hranice EU. Unie by rovněž intenzivněji pracovala na diverzifikaci zdrojů energie, vyvíjela a propagovala normy energetické bezpečnosti, koordinovala připravenost na zdravotní hrozby a zlepšovala řízení rizik v oblasti cel. V neposlední řadě by pak Unie dále rozpracovávala své vesmírné programy, které by pro bezpečnost a obranu zajišťovaly další služby navíc. V této souvislosti se jedná například o ostrahu hranic, námořní dohled, pátrací a záchranné akce nebo zabezpečenou vládní komunikaci. Rozsah rámce pro podporu pozorování a sledování by mohl být rozšířen tak, aby řešil kybernetické nebo jiné hrozby pro družice či pozemní infrastruktury.

V oblasti obrany by se spolupráce mezi členskými státy stala normou spíše než výjimkou. Došlo by k výrazně většímu sladění vnitrostátních obranných plánů, což by členským státům usnadnilo spolupráci při získávání a udržování schopností. Tím by se také zlepšila interoperabilita. Duplicity mezi členskými státy by se výrazně snížily. Komplexní platformy by byly vyvíjeny a pořizovány ve spolupráci. Díky ambicióznímu Evropskému obrannému fondu by členské státy systematičtěji rozvíjely ofenzivní schopnosti a mnohonárodní schopnosti v řadě oblastí, a to kromě jiného i v oblasti strategické dopravy, systémů dálkově řízených letadel, námořního dohledu a satelitních komunikací. Tyto mnohonárodní schopnosti by byly podporovány společnými plánovacími a velitelskými strukturami na úrovni EU a také logistikou. Záložní složky mnohonárodních sil a také zdravotnické a celounijní letecké velení by poskytovaly účinnou podporu misím a operacím EU. Sdílená evropská vojenská kultura by pak byla podporována prostřednictvím společného vzdělávání, výcviku a rozsáhlých cvičení. V rámci evropských programů by byly navíc vyvíjeny kritické technologie, zejména v oblasti umělé inteligence, biotechnologie a superpočítačů. Mohla by být zřízena evropská observatoř, jež by sledovala přímé zahraniční investice do těchto kritických technologií a analyzovala jejich potenciální dopad. Interoperabilní pozemní, vzdušné, vesmírné a námořní obranné schopnosti by zvýšily evropskou zdatnost. Díky úsporám z rozsahu, které by přinesl konsolidovaný obranný průmysl působící na celounijním trhu s obranným vybavením, a příznivým podmínkám financování pro malé a střední podniky v celém dodavatelském řetězci by se také racionalizovalo využívání prostředků.

C) Společná obrana a bezpečnost

V tomto scénáři by členské státy spolupráci a integraci ještě více prohloubily tak, aby se obrana a bezpečnost staly společným tématem. Takováto bezpečnostní a obranná unie by vycházela z celosvětových strategických, hospodářských a technologických faktorů a reflektovala by rovněž politický tlak evropských občanů na zajištění společné evropské bezpečnosti a obrany.

Solidarita a vzájemná pomoc členských států v oblasti bezpečnosti a obrany by se stala normou. Stavělo by se na plném využití článku 42 Smlouvy o Evropské unii, který počítá s postupným vymezením společné obranné politiky Unie, jež povede ke společné obraně.

V tomto scénáři by se plně uznávaly závazky členských států, jež realizují svou společnou obranu v rámci Organizace Severoatlantické smlouvy, a ochrana Evropy by se stala sdílenou povinností EU a NATO, které by se při jejím plnění vzájemně podporovaly. Společná bezpečnost a obrana EU, jež by doplňovala NATO, by zvyšovala odolnost Evropy a chránila Unii před různými formami agrese. Také by uklidnila obavy našich občanů, kteří očekávají, že se o ně Unie postará.

Evropská unie by byla schopna vést špičkové operace k lepší ochraně Evropy, a to potenciálně i operace proti teroristickým skupinám, námořní operace v nepřátelském prostředí nebo akce v oblasti kybernetické obrany.

Bezpečnostní hrozby by byly společně systematicky sledovány a vyhodnocovány, a to v úzké spolupráci s vnitrostátními bezpečnostními a zpravodajskými službami. Plánování pro nepředvídané události by se provádělo na evropské úrovni, čímž by došlo k většímu propojení vnitřní a vnější bezpečnosti. Propojením vnitrostátních bezpečnostních zájmů by se dospělo k bezpečnostním zájmům skutečně evropským.

Zvýšená schopnost jednat na úrovni EU by se opírala o vyšší stupeň integrace vnitrostátních obranných sil, která by ještě více posílila solidaritu mezi členskými státy. Tyto síly by byly

předběžně připraveny a byly by dány permanentně k dispozici pro rychlé nasazení jménem Unie. Účastnily by se pravidelných společných vojenských cvičení a procházely by pravidelným výcvikem v evropských obranných školách, aby se usnadnilo sbližování strategických kultur.

Doma by EU zvyšovala unijní i vnitrostátní odolnost odvětvovými politikami v oblastech, jako jsou kybernetická bezpečnost, ochrana kritické infrastruktury nebo boj proti násilnému extremismu. Pokud jde o kybernetickou bezpečnost, koordinovala by EU scénáře reakce a opatření v případě kybernetických útoků nebo v případě vnějšího vměšování do demokratických procesů členských států, a to mimo jiné prostřednictvím soustavného sdílení informací, technologické spolupráce a společných doktrín. Evropská pohraniční a pobřežní stráž by se spoléhala na stálé evropské námořní síly a na evropské zpravodajské prostředky (např. na systémy dálkově řízených letadel nebo satelity). Za účelem rychlé reakce na přírodní nebo člověkem způsobené katastrofy by byla zřízena evropská jednotka civilní ochrany. Pevná ujednání mezi členskými státy by umožňovala rychlý pohyb vojenského vybavení po celé Evropě.

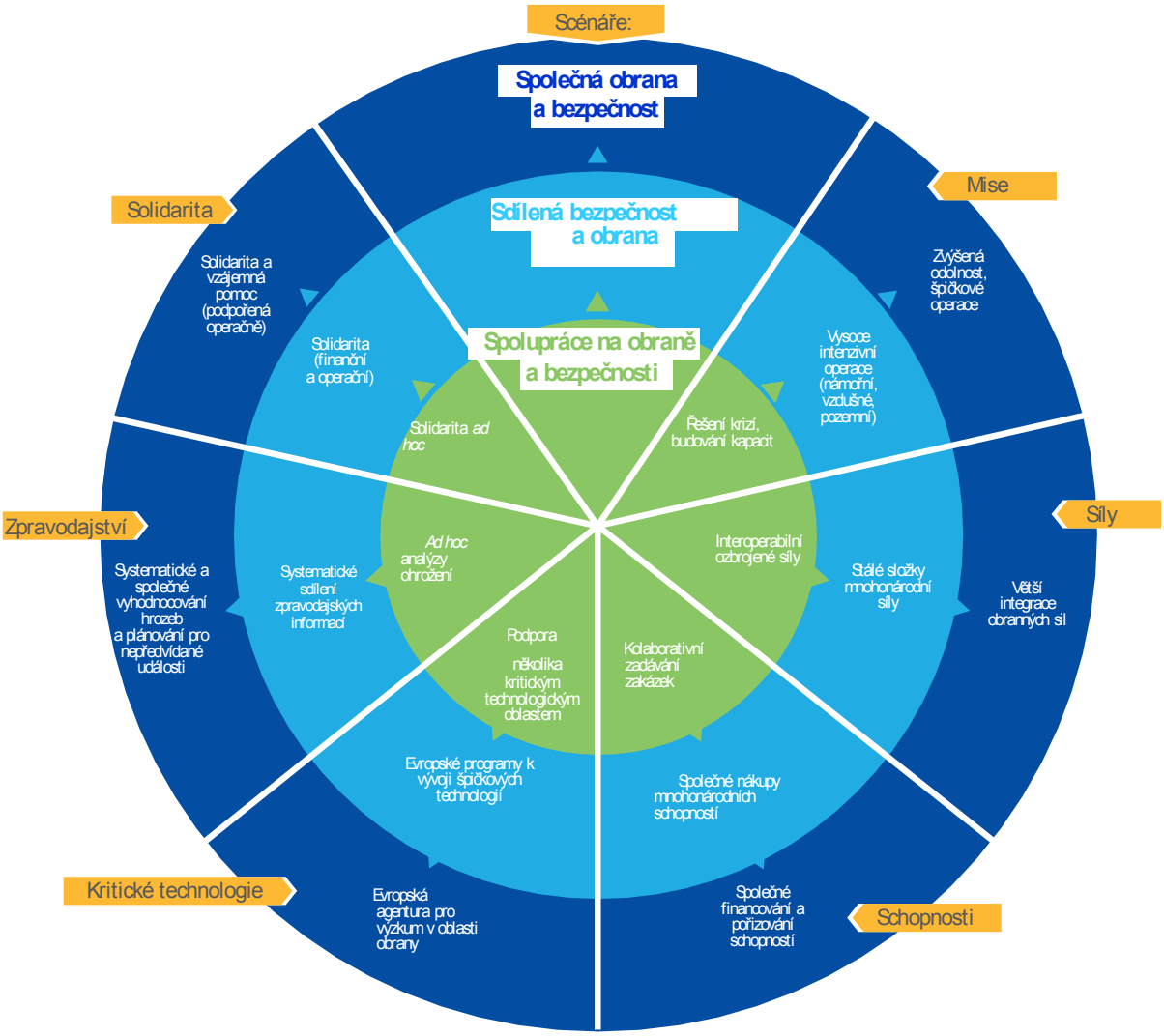
Obranné plány členských států by byly plně synchronizovány a vnitrostátní priority, pokud jde o rozvoj schopností, by reflektovaly priority dohodnuté na evropské úrovni. Schopnosti by pak byly rozvíjeny na základě úzké spolupráce, ba dokonce integrace či specializace.

Schopnosti v oblastech, jako jsou pozorování vesmíru, monitorování vzdušného prostoru, námořní dohled, komunikace, strategická vzdušná přeprava nebo kybernetika, by byly společně pořizovány členskými státy za podpory Evropského obranného fondu, tak aby byly zajištěny okamžité reakce. Evropa by byla schopna nasazovat pátrací a ofenzivní kybernetické schopnosti. V souvislosti s přepravními letadly, vrtulníky, průzkumnými prostředky, schopnostmi chemické, biologické, radiologické a jaderné obrany apod. by byly výrazně posíleny kolaborativní mnohonárodní programy rozvoje a zadávání zakázek. Tomu všemu by napomáhal skutečný evropský obranný trh, přičemž by existoval rovněž evropský mechanismus pro monitorování klíčových strategických aktivit a pro jejich ochranu před vnějším nepřátelským převzetím. Specializovaná Evropská agentura pro výzkum v oblasti obrany by podporovala prospektivní obranné inovace a pomáhala by je promítat do budoucích vojenských schopností. Díky propojování špičkových znalostí by mohly výzkumné organizace provádějící nezbytný výzkum a startupy vyvíjet klíčové technologie k řešení evropských bezpečnostních problémů. Správnou kombinací soutěžení a slučování, specializací, úsporami z rozsahu, sdílením nákladných vojenských prostředků a technologickými inovacemi zaměřenými na získání nejlepšího možného poměru mezi hodnotou a cenou by se v oblasti obrany docílilo výdajové efektivity a početnějších i lepších výstupů.

	Principy	**Opatření, akce a kroky**	**Schopnosti**	**Efektivita**
Scénář A (Spolupráce v oblasti bezpečnosti a obrany)	EU doplňuje úsilí členských států, solidarita je projevována i nadále *ad hoc* a je interpretována individuálně členskými státy.	Mise zaměřené na budování kapacit, malé operace v oblasti řešení krizí, intenzivnější výměna zpravodajských informací, podpora EU ke zvyšování	Vývoj vybraných klíčových technologií na úrovni EU, avšak potíže s držením plného spektra schopností;	Počáteční úspory z rozsahu

		odolnosti členských států. Další spolupráce mezi EU a NATO probíhá jako doposud.	omezené využívání Evropského obranného fondu	
Scénář B (Sdílená bezpečnost a obrana)	EU doplňuje úsilí členských států, operační a finanční solidarita mezi členskými státy se stává normou.	Řešení krizí, budování kapacit a ochrana v oblastech, kde se stírají hranice mezi vnitřním a vnějším. Členské státy sledují kybernetické hrozby a pomáhají si v jejich řešení, sdílejí zpravodajské informace; Evropská pohraniční a pobřežní stráž chrání vnější hranice. Koordinace mezi EU a NATO v celém spektru oblastí „tvrdé“ a „měkké“ bezpečnosti	Společné financování klíčových schopností a společné pořizování mnohonárodních schopností za podpory Evropského obranného fondu. Společné plánování a rozvoj hodnotových řetězců	Značné úspory z rozsahu na obranném trhu v evropském měřítku, příznivé podmínky financování v celém dodavatelském řetězci sektoru obrany
Scénář C Společná obrana a bezpečnost	Solidarita a vzájemná pomoc, společná obrana podle Smlouvy	Náročné výkonné operace pod vedením EU; společné sledování/vyhodnocování hrozeb a společné plánování pro nepředvídané události. Kybernetická bezpečnost na úrovni EU; Evropská pohraniční a pobřežní stráž se spoléhá na stálé námořní síly a na evropské zpravodajské prostředky (např. drony a satelity). Evropská jednotka civilní ochrany. Společná bezpečnost a obrana EU, jež by doplňovala NATO, by zvyšovala odolnost Evropy a chránila Unii před různými formami agrese.	Společné financování a pořizování schopností podporované z rozpočtu EU. Technologická nezávislost	Efektivní výdaje na obranu díky větším úsporám z rozsahu, specializaci, sdílení nákladných vojenských prostředků a technologickým inovacím zaměřeným na snížení nákladů na obranu a lepší vybavenost umožňující čelit mezinárodní soutěži

Obrázek č. 6: Prvky evropské bezpečnostní a obranné unie



4. Další postup

Zvýšení bezpečnosti v Evropě je nutnost. Řídit jej budou členské státy, které za podpory orgánů EU určí výši evropských ambicí a tyto ambice budou uskutečňovat. Iniciativy, které probíhají v současné době, jasně naznačují, že se členské státy a orgány EU na tuto cestu již vydaly. Jak rychle však členské státy chtějí vybudovat skutečnou evropskou bezpečnostní a obrannou unii? Do jaké míry jsou ochotny předjímat strategické okolnosti spíše než na ně reagovat? Jak moc jsou přesvědčeny, že evropská bezpečnost je evropskou odpovědností?

Někdejší výhrady jsou známé a je nutno je překonat. Budoucnost Evropské unie jakožto mírového projektu pro nadcházející generace nyní stojí i na založení bezpečnostní a obranné unie: členské státy s vyhlídkou do roku 2025 rozhodnou, kudy a jakým tempem se chtějí ubírat, aby evropským občanům zajistily ochranu.

DODATEK

Smlouva o Evropské unii
Ustanovení o společné bezpečnostní a obranné politice

Článek 42

1. Společná bezpečnostní a obranná politika je nedílnou součástí společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Zajišťuje Unii operativní schopnost, která se opírá o civilní a vojenské prostředky. Unie je může použít pro mise vedené mimo území Unie k udržení míru, předcházení konfliktům a posílení mezinárodní bezpečnosti v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů. Plnění těchto úkolů je založeno na využití schopností poskytnutých členskými státy.

2. Společná bezpečnostní a obranná politika zahrnuje postupné vymezení společné obranné politiky Unie. Ta povede ke společné obraně, jakmile o tom Evropská rada jednomyslně rozhodne. V tomto případě doporučí členským státům přijetí takového rozhodnutí v souladu s jejich ústavními předpisy.

Politika Unie podle tohoto oddílu se nedotýká zvláštní povahy bezpečnostní a obranné politiky některých členských států a uznává závazky některých členských států uskutečňujících svou společnou obranu v rámci Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO), které vyplývají ze Severoatlantické smlouvy a které jsou v souladu se společnou bezpečnostní a obrannou politikou vytvořenou v tomto rámci.

3. Pro provádění společné bezpečnostní a obranné politiky dávají členské státy Unii k dispozici civilní a vojenské schopnosti, aby přispěly k plnění cílů vymezených Radou. Členské státy, které mezi sebou ustavily mnohonárodní síly, je mohou rovněž dát k dispozici společné bezpečnostní a obranné politice.

Členské státy se zavazují, že budou své vojenské schopnosti postupně zdokonalovat. Agentura pro oblast rozvoje obranných schopností, výzkumu, pořizování a vyzbrojování (dále jen „Evropská obranná agentura“) určuje operativní potřeby, podporuje opatření k jejich uspokojování, přispívá k určení a případně k provádění všech účelných opatření pro posílení výrobní a technologické základny v oblasti obrany, podílí se na vymezení evropské politiky schopností a vyzbrojování a napomáhá Radě při hodnocení zlepšování vojenských schopností.

4. Rozhodnutí týkající se společné bezpečnostní a obranné politiky včetně těch, která se týkají zahájení mise podle tohoto článku, přijímá Rada jednomyslně na návrh vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku nebo z podnětu některého členského státu. Vysoký představitel může, případně společně s Komisí, navrhnout, aby byly využity vnitrostátní prostředky i nástroje Unie.

5. K zachování hodnot Unie a službě jejím zájmům může Rada v rámci Unie pověřit provedením mise skupinu členských států. Provádění této mise se řídí článkem 44.

6. Členské státy, jejichž vojenské schopnosti splňují vyšší kritéria a které přijaly v této oblasti přísnější závazky s ohledem na vedení těch nejnáročnějších misí, naváží v rámci Unie stálou strukturovanou spolupráci. Tato spolupráce se řídí článkem 46. Nedotýká se článku 43.

7. Pokud se členský stát stane na svém území cílem ozbrojeného napadení, poskytnou mu ostatní členské státy pomoc a podporu všemi prostředky, které jsou v jejich moci, v souladu s článkem 51 Charty Organizace spojených národů. Tím není dotčena zvláštní povaha bezpečnostní a obranné politiky některých členských států.

Závazky a spolupráce v této oblasti jsou v souladu se závazky v rámci Organizace Severoatlantické smlouvy, která zůstává pro ty členské státy, které jsou jejími členy, základem jejich společné obrany a fórem pro její provádění.

Článek 43

1. Mise uvedené v čl. 42 odst. 1, při kterých může Unie použít civilní a vojenské prostředky, zahrnují společné akce v oblasti odzbrojení, humanitární a záchranné mise, poradní a pomocné mise ve vojenské oblasti, mise pro předcházení konfliktům a udržení míru, mise bojových sil k řešení krizí, včetně misí pro prosazování míru a stabilizačních operací po ukončení konfliktů. Všechny tyto mise mohou přispívat k boji proti terorismu, včetně podpory třetích zemí v boji proti terorismu na jejich území.

2. Rada přijímá rozhodnutí týkající se misí uvedených v odstavci 1, ve kterých vymezí jejich cíle, rozsah a obecné podmínky jejich provádění. Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku pod vedením Rady a v úzkém a stálém styku s Politickým a bezpečnostním výborem zajišťuje koordinaci civilních a vojenských aspektů těchto misí.

Článek 44

1. V rámci rozhodnutí přijatých podle článku 43 může Rada svěřit provádění některé mise skupině členských států, které si to přejí a mají pro takovou misi nezbytné schopnosti. Tyto členské státy se ve spojení s vysokým představitelem Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku mezi sebou dohodnou na řízení této mise.

2. Členské státy účastnící se mise informují o vývoji mise pravidelně Radu z vlastního podnětu nebo na žádost jiného členského státu. Členské státy účastnící se mise neprodleně informují Radu v případě, kdy by provedení mise mělo podstatné následky nebo by vyžadovalo změnu cíle, rozsahu nebo podmínek mise stanovených rozhodnutím podle odstavce 1. V takových případech přijme Rada nezbytná rozhodnutí.

Článek 45

1. Evropská obranná agentura, uvedená v čl. 42 odst. 3, má pod vedením Rady za úkol:

a) přispívat k určení cílů vojenských schopností členských států a hodnotit dodržování závazků týkajících se schopností přislíbených členskými státy;

b) podporovat harmonizaci operativních potřeb a přijímání účinných a slučitelných akvizičních metod;

c) navrhovat mnohostranné projekty pro plnění cílů z hlediska vojenských schopností a zajišťovat koordinaci programů prováděných členskými státy a řízení zvláštních programů spolupráce;

d) podporovat výzkum v oblasti obranných technologií, koordinovat a plánovat společnou výzkumnou činnost a studie technických řešení odpovídajících budoucím operativním potřebám;

e) přispívat k určování a případně k provádění všech účelných opatření pro posílení průmyslové a technologické základny v oblasti obrany a pro zlepšení účinnosti vojenských výdajů.

2. Evropská obranná agentura je otevřena všem členským státům, které si přejí podílet se na její činnosti. Rada kvalifikovanou většinou přijme rozhodnutí vymezující statut, sídlo a způsob fungování agentury. Toto rozhodnutí přihlíží ke stupni skutečného podílu na činnostech agentury. V rámci agentury se vytvářejí zvláštní skupiny sdružující členské státy, jež vedou společné projekty. Agentura plní své úkoly ve spojení s Komisí, je-li to třeba.

Článek 46

1. Členské státy, které si přejí účastnit se stálé strukturované spolupráce uvedené v čl. 42 odst. 6, splňují kritéria a přijímají závazky týkající se vojenských schopností stanovené v Protokolu o stálé strukturované spolupráci, oznámí svůj záměr Radě a vysokému představiteli Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

2. Do tří měsíců od oznámení podle odstavce 1 přijme Rada rozhodnutí o zřízení stálé strukturované spolupráce a stanoví seznam zúčastněných členských států. Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou po konzultaci s vysokým představitelem.

3. Každý členský stát, který si v pozdějším stadiu přeje účastnit se stálé strukturované spolupráce, oznámí svůj záměr Radě a vysokému představiteli.

Rada přijme rozhodnutí, kterým potvrdí účast dotyčného členského státu, který splňuje kritéria a přijímá závazky stanovené v článcích 1 a 2 Protokolu o stálé strukturované spolupráci. Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou po konzultaci s vysokým představitelem. Na hlasování se podílejí pouze členové Rady zastupující zúčastněné členské státy.

Kvalifikovaná většina je vymezena v souladu s čl. 238 odst. 3 písm. a) Smlouvy o fungování Evropské unie.

4. Pokud zúčastněný členský stát již nesplňuje kritéria nebo není již schopen dostát závazkům stanoveným v článcích 1 a 2 Protokolu o stálé strukturované spolupráci, může Rada přijmout rozhodnutí o pozastavení účasti tohoto členského státu.

Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou. Na hlasování se podílejí pouze členové Rady zastupující zúčastněné členské státy, s výjimkou dotyčného členského státu.

Kvalifikovaná většina je vymezena v souladu s čl. 238 odst. 3 písm. a) Smlouvy o fungování Evropské unie.

5. Pokud si zúčastněný členský stát přeje odstoupit ze stálé strukturované spolupráce, oznámí své rozhodnutí Radě, která vezme na vědomí, že dotyčný členský stát ukončil svou účast.

6. Rozhodnutí a doporučení Rady v rámci stálé strukturované spolupráce jiná než uvedená v odstavcích 2 až 5 se přijímají jednomyslně. Pro účely tohoto odstavce je k jednomyslnosti třeba pouze hlasů zástupců zúčastněných členských států.

_____