

Tomáš Weiss

Role policie a armády v Evropské unii

Analýza

evropské a národní úrovně
s využitím případové studie
České republiky

Role policie a armády v Evropské unii

Analýza evropské a národní úrovně s využitím
případové studie České republiky

Mgr. Tomáš Weiss, Ph.D.

Recenzovali:

doc. PhDr. Jan Eichler, CSc.

doc. JUDr. Bohumil Pikna, CSc.

Vydala Univerzita Karlova v Praze

Nakladatelství Karolinum

Redakce Barbora Přerostová

Grafická úprava Jan Šerých

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání první

© Univerzita Karlova v Praze, 2014

© Tomáš Weiss, 2014

Tato monografie vznikla v rámci systému podpory
fakultních monografií Fakulty sociálních věd
Univerzity Karlovy v Praze.

ISBN 978-80-246-2381-8

ISBN 978-80-246-2388-7 (online : pdf)



Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum 2015

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

Obsah

Seznam zkratk	7
Předmluva	11
Úvod	12
1. Mezinárodní vztahy a splývání vnitřní a vnější bezpečnosti	38
1.1 Moderní stát a jeho teritorialita	38
1.2 Změny ve studiu bezpečnosti	43
1.2.1 Prohloubení konceptu bezpečnosti	45
1.2.2 Rozšíření konceptu bezpečnosti	49
1.2.3 Námitky proti novým přístupům k bezpečnosti	52
1.3 Důsledky debaty o postavení státu a konceptu bezpečnosti	55
2. Armáda a policie mezi vnější a vnitřní bezpečností	59
2.1 Definice armády a policie	59
2.2 Role armády a policie v novém bezpečnostním prostředí	68
2.2.1 Formy zahraničního angažmá armády a policie post-moderních států	72
2.2.2 Projevy splývání vnitřní a vnější bezpečnosti uvnitř státu	82
2.2.3 Zpochybnění stírání hranice mezi armádou a policií a jeho kritika	87
2.3 Shrnutí debaty o stírání rozdílů mezi armádou a policií	90
3. Evropská unie a její vliv na armádu a policii	93
3.1 Evropská unie a spolupráce v otázkách bezpečnosti	93
3.1.1 Historický kontext bezpečnostní spolupráce v EU	93
3.1.2 Současná role Evropské unie v otázkách bezpečnosti	98
3.1.3 Evropské politiky dotýkající se armády a policie	102
3.1.4 Institucionální rámec bezpečnostní politiky EU	102

3.2	Procesy na úrovni Evropské unie	109
3.2.1	Teritoriální vymezení bezpečnostní politiky EU	109
3.2.2	Charakter zásahu policie podle opatření na úrovni Evropské unie	124
3.2.3	Cílová skupina vnitřní a vnější bezpečnosti z pohledu EU	128
3.2.4	Evropské instituce na hranici mezi armádou a policií	133
3.3	Vliv Evropské unie na národní úroveň	137
3.3.1	Použití síly v evropských operacích	137
3.3.2	Proměny charakteru zásahu v evropských cvičeních a operacích	144
3.3.3	Odpovědnost jednotlivce v rámci evropské vojenské a policejní spolu- práce	159
3.3.4	Evropská spolupráce mezi armádou a policií	162
3.4	Shrnutí části o Evropské unii	170
4.	Případová studie – Česká republika	172
4.1	Institucionální zajištění bezpečnosti v České republice	173
4.1.1	Výkonné složky zajišťující bezpečnost České republiky	175
4.1.2	Institucionální zaměření výzkumu	179
4.2	Mění se role armády a policie v České republice	180
4.2.1	Role teritoria ve vymezení činnosti armády a policie	180
4.2.2	Použití síly a jeho regulace	189
4.2.3	Charakter zásahu policejních a vojenských jednotek	196
4.2.4	Iniciativa jednotlivce v rámci armády a policie	202
4.2.5	Odpovědnost jednotlivce a její změna ve vztahu k armádě a policii	205
4.2.6	Velikost cílové skupiny	209
4.2.7	Spolupráce mezi armádou a policií a instituce na jejich pomezí	212
4.3	Shrnutí části o České republice	217
	Závěr	220
	Resumé	232
	Použitá literatura	234

Seznam zkratek

AČR	Armáda České republiky
AMIS	African Union Mission in Sudan
AOSIS	Aliance malých ostrovních států
BND	Spolková zpravodajská služba
CATS	Koordinační výbor v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech
CEPOL	Evropská policejní akademie
CIA	Ústřední zpravodajská služba
CIMIC	Civilně-vojenská spolupráce NATO
CIRAM	Společný integrovaný model analýzy rizik
CMPD	Ředitelství pro řešení krizí a plánování
CONOPS	Koncept operace
COPS	Politický a bezpečnostní výbor
COSI	Stálý výbor pro operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti
COREPER	Výbor stálých zástupců
CPCC	Útvar schopnosti civilního plánování a provádění
CRT	Civilní zásahová skupina
DDR	Odzbrojení, demobilizace a reintegrace
DG	Generální ředitelství
EDA	Evropská obranná agentura
EGF	Evropské policejní síly
EHS	Evropské hospodářské společenství
EBOP	Evropská bezpečnostní a obranná politika
EOS	Evropské obranné společenství
ES	Evropské společenství
ESDC	Evropská bezpečnostní a obranná škola
ESVČ	Evropská služba pro vnější činnost

ETA	Baskicko a jeho svoboda
EUMC	Vojenský výbor EU
EUMS	Vojenský štáb EU
FAC	Rada pro zahraniční věci
FPU	Formovaná policejní jednotka
FRONTEX	Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU
GAC	Rada pro obecné záležitosti
GAERC	Rada pro obecné záležitosti a vnější vztahy
HZS	Hasičský záchranný sbor České republiky
IPU	Integrovaná policejní jednotka
IRA	Irská republikánská armáda
IZS	Integrovaný záchranný systém
KFOR	Operace NATO v Kosovu
NORTHCOM	Severní velitelství Spojených států
OCTA	Vyhodnocení hrozeb organizovaného zločinu
OpsCentre	Operační centrum EU
PČR	Policie České republiky
R2P	Povinnost chránit
RAF	Frakce rudé armády
RoE	Pravidla pro použití síly
RMA	Revoluce ve vojenských záležitostech
SBOP	Společná bezpečnostní a obranná politika
Schengen II	Schengenská prováděcí úmluva; Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích
SCIFA	Strategický výbor pro přistěhovalectví, hranice a azyl
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SHAPE	Vrchní velitelství spojeneckých sil v Evropě
SIENA	Síťová aplikace pro bezpečnou výměnu informací
SitCen	Společné situační centrum
SOFA	Dohoda o postavení sil
SOMA	Dohoda o postavení mise
SSR	Reforma bezpečnostního sektoru
SVV	Spravedlnost a vnitřní věci

SZBP	Společná zahraniční a bezpečnostní politika
TREVI	Terorismus, radikalismus, extremismus a mezinárodní násilí
UNDP	Rozvojový projekt OSN
UNMIK	Mise Organizace spojených národů v Kosovu
VP	Vojenská policie

Předmluva

Tato kniha je založena na disertační práci, kterou jsem obhájil na Institutu mezinárodních studií FSV UK v květnu 2011. Rád bych poděkoval všem členům IMS a zejména členům katedry západoevropských studií v čele s prof. Lenkou Rovnou za příjemné pracovní prostředí, v němž je radost zkoumat a které motivuje k psaní. Samotný text by v této podobě nevznikl, kdyby nebylo cenných připomínek, výhrad a námětů mého školitele prof. Petra Druláka, oponenta disertační práce doc. Oldřicha Bureše a recenzentů této knihy doc. Jana Eichlera a doc. Bohumila Píky. Jim všem patří vřelý dík. Zároveň bych rád ocenil finanční podporu Grantové agentury UK (grant č. 100707 Splývání vnitřní a vnější bezpečnosti v Evropské unii) a Německé akademické výměnné služby (DAAD), která mi umožnila vést výzkumné rozhovory v Bruselu a strávit dva měsíce v knihovnách v Berlíně a Düsseldorfu. V neposlední řadě patří poděkování pracovníkům českých i unijních institucí, armády a policie, kteří ochotně odpovídali na mé otázky a v rámci svých možností mi poskytli řadu informací, k nimž bych se jinak s největší pravděpodobností nikdy nedostal. Veškeré chyby, nepřesnosti, nepochopení a jiné případné nedostatky pochopitelně padají na moji hlavu.

Tomáš Weiss

Úvod

Bezpečnostní hrozby současnosti se výrazně liší od těch, na které jsme byli v minulosti zvyklí a podle kterých jsme formovali svoji bezpečnostní politiku. To alespoň tvrdí významný proud autorů píšících o mezinárodních vztazích a bezpečnosti. Zatímco v minulosti byly státy jedinými relevantními hráči, dnes se musejí o vliv dělit s celou řadou dalších aktérů na vyšších i nižších úrovních. Aktivita nestátních subjektů nebo dokonce jednotlivců mohou způsobit škody stejného významu a rozsahu jako armády jiných zemí. Zároveň se snižuje riziko klasického válečného konfliktu.

Nové bezpečnostní prostředí je přímým důsledkem klesajícího významu teritoriality v mezinárodním systému. Zatímco v minulosti byly státy jasně definované svým teritoriem a měly přímou kontrolu nad tím, kdo a co jejich hranice překračuje, dnes už takové možnosti v důsledku globalizace a technologického rozvoje nemají. To platí obzvláště v Evropě, kde evropská integrace nahradila výsadní postavení moderního státu ještě více, protože celou řadu jeho funkcí přesunula na nadnárodní úroveň. Vnitřní prostor státu není možné jednoznačně oddělit od prostoru mimo něj a obě dimenze se prolínají.

Podobně se stírá i hranice mezi vnitřní a vnější bezpečností. Vnitřní hrozby, jako například organizovaný zločin nebo terorismus, získávají mezinárodní dimenzi. Trestný čin je možné spáchat z druhé strany zeměkoule. Vnější hrozby zase stále méně pocházejí od armád jiných států a stále více vyplývají z migračních toků způsobených občanskými válkami nebo selháním základních funkcí států v sousedních, ale i vzdálenějších regionech.

Co tyto změny znamenají pro jednu z primárních funkcí moderního státu – zajištění bezpečnosti svých obyvatel? Jakým způsobem se podepíší na fungování a úkolech hlavních složek, které státní moc při

zajišťování bezpečnosti používá, tedy armády a policie? Pokud se stírá hranice mezi vnitřními a vnějšími hrozbami, mezi vnitřní a vnější bezpečností, znamená to, že mizí i hranice mezi bezpečnostními složkami? Začíná se armáda podobat policii a přebírají policisté metody a úkoly vojáků? Pokud by tomu tak bylo, možná by v budoucnu stačilo mít jen jeden bezpečnostní sbor, který by zajišťoval bezpečnost státu a jeho občanů uvnitř i vně. A konečně jakou roli hraje v případných změnách Evropská unie a spolupráce policistů i vojáků členských států na evropské úrovni? Přispívá evropská integrace ke stírání rozdílu mezi vnitřní a vnější bezpečností podobně, jako schengenská spolupráce vymazala kontroly na hranicích členských států?

Na všechny tyto otázky nabízí současná akademická debata v oboru mezinárodních vztahů, zejména v rámci bezpečnostních a evropských studií, řadu odpovědí, které se ovšem jedna od druhé značně liší. Jednotliví autoři se neshodnou ani na tom, jestli ke změnám dochází, ani na tom, jestli by k nim docházet mělo. Není jasné, co by případné smazávání hranic mezi armádou a policií znamenalo pro vnitřní fungování těchto složek, pro demokratické zřízení národních států, respektive EU, pro státní suverenitu nebo pro zajišťování bezpečnosti.

Tato kniha se nesnaží odpovědět na všechny výše uvedené otázky. Chce přispět do akademické debaty o splývání vnitřní a vnější bezpečnosti tím, že nabídne způsob, jak je případné stírání hranic mezi armádou a policií možné analyzovat. A zároveň si klade za cíl prozkoumat, jak se změny v bezpečnostním prostředí projevují v bezpečnostní politice Evropské unie a ve fungování armády a policie v České republice. Výzkum bezpečnosti a zejména fungování bezpečnostních složek v Evropské unii je poměrně komplikovaný. Evropská unie není státem. Nemá vlastní policejní nebo vojenské jednotky. Její výzkum proto nutně musí být odlišný od výzkumu zaměřeného na jednu konkrétní zemi. Na druhou stranu ale EU není ani klasickou mezinárodní organizací a evropská integrace významně ovlivňuje dění na všech úrovních vládnutí a ve všech politikách. Aby bylo možné pochopit vývoj v současné Evropě, je zapotřebí zabývat se jak děním na evropské úrovni, tak i děním na úrovni členských států a pochopitelně vztahem mezi nimi. Tato kniha se pokouší prozkoumat celý komplex národní a nadnárodní úrovně. Proto se věnuje stejnou měrou úrovni národního státu (České republiky), kde zkoumá samotnou praxi a organizaci policejních a vojenských složek, Evropské unie a jejích politik a konečně i kanálům, kterými evropská politika ovlivňuje nebo může ovlivňovat rozhodování v členském státě.

Cíle knihy

Ve zvláštním čísle časopisu *Cooperation and Conflict* z roku 2009 věnovaném splývání vnitřní a vnější bezpečnosti píší jeho editoři, Johan Eriksson a Mark Rhinard, že ačkoli existuje hodně literatury o tom, že se něco děje mezi vnitřní a vnější bezpečností, chybí pro výzkum těchto procesů obecný analytický rámec. Domnívají se, že by výzkumníci měli přestat jen obecně tvrdit, že mizí rozdělení mezi bezpečností uvnitř a vně, a soustředit se na „empirický výzkum orientovaný na problém, který bude využívat komplementární teoretické přístupy“.¹ Definují pět nexů, kritických spojů, mezi vnitřní a vnější bezpečností, jimž by se měla věnovat pozornost: problémy (bezpečnostní hrozby), percepce (jejich vnímání), politiky (*policies*), politiku (*politics*) a politický řád (*polity*). Tvrdí, že obecné povědomí, podle něhož po studené válce dochází k prolínání vnitřní a vnější bezpečnosti, je příliš hrubé a uspěchané. Hrubé, protože se debatuje o hrozbách, místo toho, aby se podrobně analyzovaly, a uspěchané, protože vede k vymazání „konceptuální čáry mezi vnitřní a vnější bezpečností bez empirického testování předpokladu“.²

Cílem této publikace je přispět k zaplnění mezery, kterou identifikují Eriksson a Rhinard. Je mimo možnosti jednoho výzkumu zahrnout všechny kritické spoje mezi vnitřní a vnější bezpečností. Místo toho se zaměřím na jeden její výsek. K politickému řádu (*polity*) patří v první řadě instituce, které jej tvoří. V bezpečnostní oblasti to jsou především armáda a policie. Jak ukazuje třetí kapitola, akademický diskurs sice předkládá teze o mizení hranice mezi nimi, jsou to ale myšlenky nedostatečně podložené výzkumem.³

Jedna z mála věcí, na nichž se akademická debata o stírání hranice mezi vnitřní a vnější bezpečností shodne, je skutečnost, že k jevu dochází v post-moderních státech. Centralizovaná vláda moderního

1 Eriksson, Johan – Rhinard, Mark: The Internal-External Security Nexus: Notes on an Emerging Research Agenda. *Cooperation and Conflict*, ročník 44 (2009), číslo 3, s. 244.

2 Ibid., s. 245.

3 Jedním z mála autorů, který se věnuje splývání rolí vojáků a policistů, je americká profesorka Susan E. Penksa. Ta se nicméně omezuje na evropské angažmá v Bosně a v Kosovu (srov. Penksa, Susan E.: *Policing Bosnia and Herzegovina 200–305: Issues of Mandates and Management in ESDP Missions*. CEPS Working Document No. 255. Brussels: CEPS, 2006; Penksa, Susan E.: Security governance, complex peace support operations and the blurring of civil-military tasks. In: Daase, Christopher – Friesendorf, Cornelius (eds.): *Rethinking Security Governance: The problem of unintended consequences*. Abingdon a New York: Routledge, 2010, s. 3961; Friesendorf, Cornelius – Penksa, Susan E.: Militarized Law Enforcement in Peace Operations: EUFOR in Bosnia and Herzegovina. *International Peacekeeping*, ročník 15 (2008), číslo 5, s. 677–694).

státu se v nich mění na víceúrovňové vládnutí, kde se pravidla určují na nadnárodní, mezinárodní, národní i subnárodní úrovni. Kolektivní identita se spojuje s nadnárodní i subnárodní úrovní a zdrojem občanských práv jsou nadnárodní a mezinárodní instituce. V oblasti ekonomiky se potom valná část ekonomických aktivit odehrává v přeshraničních transakcích a národní ekonomika je mnohem méně soběstačná.⁴ Za takový typ státu se obecně považují členské státy Evropské unie.⁵ *Primárním cílem této publikace je proto otestovat, jestli v Evropské unii dochází ke stírání rozdílů mezi armádou a policií, jak to předpokládá akademický diskurs.*

Hledání odpovědi musí nutně probíhat na dvou, jen částečně propojených úrovních. V první řadě jde pochopitelně o úroveň EU. Evropská unie provádí vlastní bezpečnostní politiku, týkající se jak armády, tak i policie. *Prvním dílčím cílem je proto analýza stírání rozdílů mezi armádou a policií na úrovni Evropské unie.* Nicméně postuláty o Evropské unii jako příkladu post-moderního celku jsou do značné míry postaveny na její roli v oblasti ekonomické integrace. To, co platí pro mezinárodní obchod nebo zemědělskou politiku, nemusí nutně platit i pro bezpečnostní sféru, která se považuje za jádro státní suverenity. Způsoby rozhodování na evropské úrovni v oblasti bezpečnosti jsou také odlišné od rozhodování o ekonomických otázkách. Post-moderní charakter EU automaticky neznamená, že její bezpečnostní politika přispívá ke stírání rozdílů mezi policií a armádou. Naopak může na vyšší úrovni upevňovat rozdělení, které se vyvinulo v rámci národního státu. *Druhým dílčím cílem této knihy je zmapovat vlivy bezpečnostní politiky EU na bezpečnostní instituce členských států a odpovědět na otázku, jestli přispívají ke stírání rozdílů mezi armádou a policií, nebo mu naopak brání.*

Vlivem Evropské unie na vývoj a politiku členských států se zabývá velké množství akademických prací pod nejrůznějšími označeními, jako je například nadnárodní vládnutí⁶ nebo v poslední době koncept

4 Sørensen, Georg: *Stát a mezinárodní vztahy*. Praha: Portál, 2005, s. 109.

5 Sørensen, Georg: *Stát a mezinárodní vztahy*. Praha: Portál, 2005; Sørensen, Georg: *State Transformation and New Security Dilemmas*. In: Aydinli, Ersel Rosenau, James. N. (eds.): *Globalization, Security, and the Nation State*. Albany, NY: State University of New York Press, 2005, s. 8197; Cooper, Robert: *The breaking of nations: order and chaos in the twenty-first century*. London: Atlantic Books, 2004.

6 Sandholtz, Wayne – Stone Sweet, Alec (eds.): *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

europeizace.⁷ Ačkoli se tyto výzkumy z velké části věnují ekonomické integraci a obecně oblastem, v nichž má Evropská unie přímý, právně vymahatelný vliv, panuje minimálně v posledních letech obecná shoda v tom, že lze zkoumat a vysledovat i vliv Unie v mezivládních politikách, jako je zahraniční politika nebo bezpečnost.⁸ V těchto oblastech se vliv EU může projevit skrze socializaci aktérů, snahu o využití nových příležitostí k prosazení zájmu nebo horizontálním tlakem příkladu ostatních států. Obecným problémem europeizace je ovšem doložení kauzality mezi evropskou integrací a změnou na úrovni členského státu.⁹ Tento výzkum nepředpokládá, že by evropská integrace byla příčinou změn v členských státech – za takovou příčinu je především chápána změna bezpečnostního prostředí v kombinaci s post-moderním charakterem členských států. Evropská unie ovšem může působit jako jakýsi dveřník (*gatekeeper*)¹⁰ a dopad globálních změn na své členy zesilovat nebo zeslabovat. Která z těchto možností nastává v případě tlaku na splývání rolí policie a armády, je právě druhým dílčím cílem této knihy.

Rozhodující děje probíhají v každém případě na úrovni národního státu. Evropská unie nemá žádné vlastní vojenské nebo policejní jednotky, pod její vlajkou v zahraničí vždy působí pouze síly členských států. Chceme-li proto zkoumat, jestli a jak se mění role a postupy evropských armád a policejních sborů, musíme nutně soustředit pozornost právě na úroveň národního státu. Účelem této publikace je dále specifikovat požadavky formulované Erikssonem a Rhinardem a směřovat k zaplnění analytické mezery ve výzkumu nexů mezi vnitřní a vnější bezpečností. *Jejím třetím dílčím cílem je otestovat na jedné instrumentální případové studii (České republiky) tezi o splývání hlavních institucí vnitřní a vnější bezpečnosti – armády a policie – v post-moderním státě.*

7 Graziano, Paolo – Vink, Marten P. (eds.): *Europeanization. New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007; Featherstone, Kevin – Radaelli, Claudio M. (eds.): *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

8 Moumoutzis, Kyriakos: Still Fashionable Yet Useless? Addressing Problems with Research on the Europeanization of Foreign Policy. *Journal of Common Market Studies*, ročník 49 (2011), číslo 3, s. 607–629. Srov. Wong, Reuben Y.: *The Europeanization of French Foreign Policy. France and the EU in East Asia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006; Miskimmon, Alister: *Germany and the Common Foreign and Security Policy of the European Union. Between Europeanisation and National Adaptation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

9 Srov. Olsen, Johan P.: The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, ročník 40 (2002), číslo 5, s. 921–952.

10 Srov. Smith, Michael: Does the flag follow trade? 'Politicisation' and the emergence of a European foreign policy. In: Peterson, John – Sjørnsen, Helen (eds.): *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*. London and New York: Routledge, 1998, s. 79–96.

Proč zkoumat Českou republiku

Ke zpracování problematiky stírání rozdílů mezi armádou a policií je na první pohled vhodná metoda případových studií. Lze totiž jasně vymezit jednotlivé případy, u nichž k takovému procesu může docházet – jednotlivé státy a jejich bezpečnostní instituce. Ptáme se, *jestli a jak* ke stírání rozdílů dochází, případně *z jakého důvodu*, ale jen obtížně by se nám podařilo kvantifikovat, *do jaké míry* ke splývání armády a police dochází. Zabýváme se současnými událostmi, jejichž průběh ale nemůžeme ovlivnit. Nehodí se tedy ani forma historické analýzy ani experiment, ale právě případová studie.¹¹ U výzkumu založeném na případových studiích je v první řadě nutné zodpovědět otázku jejich počtu a zvolit vhodné případy.

V tomto výzkumu je zvolena metoda jedné případové studie, která je ovšem použita ve dvou postupných krocích. V prvním kroku se jedná o studii Evropské unie a jejího vlivu na členské státy. Ve druhém kroku jde o studii jednoho členského státu – České republiky. Vzhledem k jedinečnému charakteru EU (*sui generis*) postihuje jedna případová studie zároveň i všechny existující případy, její závěry jsou proto dostatečně reprezentativní. Složitější je výzkum úrovně členského státu, kde je na výběr z 28 možných případů.

Metoda jedné případové studie je obecně vhodná pro falzifikaci existujících teorií.¹² Předpokladem takového výzkumu je existence teorie, kterou by bylo možné falzifikovat. Navíc by tato teorie měla být poměrně dobře rozpracovaná, aby obsahovala testovatelné hypotézy. Obecně rozšířené přesvědčení, že v post-moderních státech dochází ke splývání vnitřní a vnější bezpečnosti, splňuje tyto předpoklady jen částečně. Za ucelenou teorii jej lze označit jen s těžkou a navíc většina autorů ani přesně nespecifikuje, v čem přesně splývání vnitřní a vnější bezpečnosti spočívá. Zároveň je ale kauzální vztah mezi post-moderním charakterem státu a změnami v chápání vnitřní a vnější bezpečnosti jednou z mála silných tezí současné debaty.

Vzhledem k chybějící empirické základně současné debaty o splývání vnitřní a vnější bezpečnosti i jedna případová studie může navíc přinést cenné podněty pro tvorbu ucelenější teorie. Počet případových studií pochopitelně zásadním způsobem ovlivňuje možnosti generalizace

11 Yin, Robert K.: *Case Study Research. Design and Methods*. Newbury Park: Sage Publications, 1989, s. 16ff.

12 Flyvbjerg, Bent: Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, ročník 12 (2006), číslo 2, s. 219–245.

závěrů. Čím více případů, tím přesvědčivější je generalizace. To má ale i svoji cenu a nemusí to platit vždy.¹³ Větší počet zkoumaných případů znamená, že definice jednotlivých kategorií musejí být dostatečně vágní, aby se do nich vměstnal popis často značně odlišných podmínek v jednotlivých státech, což snižuje cenu výsledných závěrů, které sice lze zobecnit, ale nejsou příliš specifické. Obecným kategoriím se sice dá vyhnout, ale pouze za cenu velkého množství kontrolních proměnných, jež výzkum znepřehledňují a znesnadňují a při větším počtu i znemožňují vyvození obecných závěrů. Splývání rolí armády a policie je tématem, na něž se tento problém vztahuje. Situace ve členských státech sice je na jednu stranu obdobná – pohybují se v novém bezpečnostním prostředí a musejí se s ním vyrovnat pomocí svých bezpečnostních institucí, na druhou stranu je ale mezi nimi celá řada zásadních rozdílů, které by při použití více případových studií bylo obtížné odfiltrovat. Státy vycházejí v první řadě ze zcela jiného historického dědictví. Odlišně se vyvíjela struktura jejich bezpečnostních složek, mají různou zkušenost s nasazováním armády při řešení vnitřních problémů, některé mají k dispozici jednotky četnictva a jiné ne, některých se nové bezpečnostní hrozby, jako například terorismus nebo imigrace, dotýkají více a jiných méně, některé mají zkušenost se starou formou těchto „nových“ hrozeb (například terorismu) a jiné ne, některé mají koloniální minulost a jiné ne. Jednopřípadová studie za těchto podmínek umožní výzkum bez ztráty hloubky pohledu, která by jinak byla nutná.

Pro tento dvojí účel – falzifikaci tvrzení o souvislosti mezi post-modernitou státu a splýváním vnitřní a vnější bezpečnosti a posílení empirické základny obecné debaty – je případová studie České republiky vhodná. Českou republiku lze považovat za typického představitele post-moderního evropského státu.¹⁴ Jako člen Evropské unie podléhá víceúrovňovému systému vládnutí. Kolektivní identita jeho občanů je rovnoměrně rozvrstvená mezi stát a substátní úroveň¹⁵ a zároveň roste i identifikace s úrovní nadstátní.¹⁶ Je jednou z nejotevřenějších ekonomik

13 Gerring, John: *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, s. 52.

14 Podle definice Georga Sørensenso podléhá post-moderní stát víceúrovňovému vládnutí v rámci mezinárodních a nadnárodních institucí, není společenstvím národním, ale společenstvím občanů s loajalitou rovnoměrně distribuovanou mezi substátní, státní a nadnárodní úroveň a konečně většina ekonomické aktivity probíhá napříč státními hranicemi. Více se současnou diskusí o moderním státu zabývá první kapitola.

15 CVVM: Vztah a pocit hrdosti na příslušnost k ČR. Tisková zpráva č. ov91201, 2009, s. 4.

16 CVVM: Občané o členství České republiky v Evropské unii. Tisková zpráva č. pm100429, 2010, s. 3.

Evropské unie závislou na přeshraničních transakcích.¹⁷ Vzhledem k nutnosti transformovat své bezpečnostní složky po změně režimu v roce 1989 a navíc ještě v souvislosti se vstupem do NATO a EU by se změny v rolích armády a policie měly projevit s daleko vyšší pravděpodobností než u etablovaných západoevropských demokracií, které kompletní transformaci bezpečnostního sektoru provádět nemusely. Českou republiku proto lze považovat za velmi pravděpodobný, možná dokonce kritický případ¹⁸ – pokud v ní nedochází ke stírání rozdílů mezi policií a armádou, lze očekávat, že k němu nedochází ani ve většině ostatních států EU.

Generalizace z jediného případu při tvorbě teorie je problematická, nikoli však vyloučená. Pokud se podaří identifikovat problémy například v oblasti demokratické kontroly, výcviku nebo omezování lidských práv, je oprávněné předpokládat, že se mohou objevit i v ostatních státech. Česká republika je opět poměrně vhodným objektem, protože se nejedná o v žádném ohledu extrémní stát. Za takový můžeme považovat například Německo a Španělsko kvůli historicky podmíněnému krajně restriktivnímu ústavnímu oddělení rolí armády a policie, nebo Lucembursko či Estonsko kvůli jejich velikosti a s ní souvisejícími kapacitními a rozpočtovými důsledky. Česko na rozdíl od těchto zemí vykazuje relativně mainstreamové rysy: je členem obou klíčových bezpečnostních organizací v Evropě, EU i NATO, angažuje se v zahraničních misích. Má sice negativní historickou zkušenost s nasazením armády uvnitř vlastního teritoria, ta ale nevedla k tak radikálním opatřením, jako třeba v Německu, kde bylo nasazení armády uvnitř země až donedávna v podstatě vyloučeno. Jde o středně velký stát, který má dostatečně velké bezpečnostní síly i rozpočet, aby mohl reagovat na situaci podle potřeb bez významnějšího omezení.

Jedna případová studie České republiky tak může sloužit i jako takzvaný odhalující případ (*revelatory case*), který se používá v okamžiku, kdy má pozorovatel „příležitost sledovat a zkoumat jev, který dosud nebyl pro vědecký výzkum k dispozici“.¹⁹ Vzhledem k tomu, že ucelený výzkum bezpečnostních institucí jednoho členského státu z pohledu splývání vnitřní a vnější bezpečnostní politiky ještě proveden nebyl, lze jej považovat za jev, který „dosud nebyl k dispozici“. Volba České

17 OECD Statistics; online, 6. 5. 2010, <http://stats.oecd.org/Index.aspx>.

18 Flyvbjerg, Bent: Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, ročník 12 (2006), číslo 2, s. 229–230.

19 Yin, Robert K.: *Case Study Research. Design and Methods*. Newbury Park: Sage Publications, 1989, s. 48.

republiky je potom logickým důsledkem, protože „příležitost jev sledovat“ je, kromě jiného pro českého autora i z logistických důvodů, podstatně větší, než by tomu bylo u jiných členských států.

Jednopřípadová studie umožňuje jít do větších detailů než studie s více případy. Rozhodnutí, jestli je cílem říct méně o více případech nebo více o méně případech, je nutným kompromisem případových studií, kde nelze mít oboje najednou.²⁰ Obdobné tvrzení platí i v otázce kauzálních vztahů. Porovnání většího počtu případů je vhodnější, zajímá-li nás účinek. Menší počet případů naopak může přispět k vysvětlení mechanismů.²¹ To znamená, že větší počet případů by například mohl ukázat s větší přesvědčivostí platnost obecného tvrzení, že státy používají vojáky v zahraničních misích k plnění policejních úkolů, podrobná jednopřípadová studie ale může naznačit, jestli se tak děje na základě programového rozhodnutí s dlouhodobou platností nebo pouze přechodně z nouze, protože jiné nástroje zatím nejsou k dispozici. Pro závěry o splývání rolí armády a policie a posílení empirické základny debaty je důležitější druhé zjištění, ačkoli absolutní hodnota jeho zobecnitelnosti bude nižší.

Tento výzkum je založený na diachronní případové studii sledující proměnu v průběhu času. Splývání vnitřní a vnější bezpečnosti je proces, a odpověď na otázku, jestli k němu v případě armády a policie dochází nebo ne, případně jakým způsobem, proto musí být založen na pozorování stejného předmětu v různých časových okamžicích. Sledované období je od konce studené války do současnosti, protože to je doba, kdy podle obecných tezí v akademické literatuře proběhly změny zpočybňující rozdělení vnitřní a vnější bezpečnosti. Zbývá ještě definovat, co se vlastně chápe pod velmi obecným pojmem stírání rozdílů mezi armádou a policií.

Splývání armády a policie jako ideální typ

Metodologicky tato monografie vychází z koncepce ideálních typů Maxe Webera. Sociálněvědní výzkum se od přírodních věd liší otevřeností zkoumaného systému – není v silách výzkumníka popsat jednotlivý objekt svého zájmu vyčerpávajícím způsobem. Vždy tvoří předmět výzkumu jen jedna konečná část skutečnosti, která je výslovně nebo

20 Gerring, John: *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, s. 48–50.

21 Ibid., s. 43–48.

implicitně chápána jako podstatná.²² Pokud by tomu tak nebylo, jednotlivé jevy by bylo možno zkoumat pouze odděleně, bez jakékoli možnosti hledat souvislosti.

Ideální typy představují podle Webera kontrolovaný způsob zjednodušování reality, který umožňuje věrohodný sociálněvědní výzkum. Ideální typ vzniká „myšlenkovým stupňováním určitých prvků skutečnosti“, které jsou pro daný jev podle daného vědce charakteristické.²³ To ovšem znamená, že takový ideální typ ve skutečnosti neexistuje – žádný konkrétní jev, který patří do skupiny jevů ideálním typem popisovaných, s ním není zcela shodný. Jde pouze o myšlenkový konstrukt, o mezní pojem, „jímž je realita poměřována a s nímž je srovnávána kvůli objasnění jistých významných složek svého empirického obsahu“.²⁴ Jako takový není ideální typ cílem výzkumu, ale jeho nástrojem a prostředkem, není hypotézou, ale chce tvorbě hypotéz ukazovat směr.²⁵ Ve svém důsledku umožňuje ideální typ v sociálních vědách zhodnotit, v jakém rozsahu se v konkrétním případě projevují určité rysy nebo procesy, které vědce zajímají.²⁶

Pojmy „police“ a „armáda“ jsou bez konkrétní specifikace, jako například „britská armáda“ nebo „mexická police“, ideálními typy. Pokusíme-li se je charakterizovat nebo definovat, výsledkem budou utopické bezpečnostní složky, které ve skutečnosti nebudou nikde existovat, ačkoli se všem nebo velké většině policií a armád světa budou značně podobat. To vysvětluje i neschopnost akademického světa shodnout se na jedné definici těchto složek (jak podrobněji ukazuje druhá kapitola). Jak Weber upozorňuje, ideálních typů může být celá řada v závislosti na hodnotách a rozhodnutí vědce. Každá definice může být ideálním typem, „pokud ze skutečnosti opravdu vybrala určité, svou specifičností skutečně významné rysy naší kultury a uvedla je v jednotný ideální obraz“.²⁷

Stejně tvrzení pochopitelně platí i pro pojmy vnitřní a vnější bezpečnost a v konečném důsledku i jejich splývání nebo splývání rolí bezpečnostních složek. Pokud jsou ideálními typy police a armáda, je

22 Weber, Max: „Objektivita“ sociálněvědního a sociálněpolitického poznání. In: Weber, Max: *Metodologie, sociologie a politika*. Praha: OIKOYMENH, 2001, s. 27–28.

23 Ibid., s. 43.

24 Ibid., s. 46.

25 Ibid., s. 43.

26 Shivakumar, Dhananjai: The pure theory as ideal type: Defending Kelsen on the basis of Weberian methodology. *Yale Law Journal*, ročník 105 (1996), číslo 5, s. 1383–1414.

27 Weber, Max: „Objektivita“ sociálněvědního a sociálněpolitického poznání. In: Weber, Max: *Metodologie, sociologie a politika*. Praha: OIKOYMENH, 2001, s. 45.

i jejich splývání ideálním typem jevu, který neexistuje ve skutečnosti, může však sloužit k jejímu zkoumání.

Druhá kapitola představuje současnou debatu o armádě a policii a diskusi o jejich roli v novém bezpečnostním prostředí. Tabulka 1 shrnuje klíčové rozdíly mezi armádou a policií, které jsou ve své podstatě také ideálně typické, protože se ve své čisté podobě v realitě nevyskytují. Na tomto základě lze založit i ideální typ splývání bezpečnostních složek: ke splývání armády a policie dochází, pokud přestávají existovat tyto klíčové rozdíly v jejich funkcích. Zároveň je ovšem zapotřebí takový ideální typ rozšířit, protože i při zachování funkcí obou složek, může docházet k praktickému stírání rozdílu mezi nimi. Jedním takovým způsobem je prohlubování spolupráce mezi složkami při současném udržení formálních odlišností. Druhým, extrémnějším, je potom snížení významu obou těchto institucí a jejich nahrazení nějakým novým nástrojem, který by na potřeby dané situace reagoval lépe. Pokud by taková nová složka přebírala úkoly armády a policie, jako to například v některých zemích tradičně dělají polovojenské síly typu četnictva, docházelo by ke stírání rozdílů mezi institucemi vnitřní a vnější bezpečnosti bez nutnosti revidovat funkce armády a policie.

Tabulka 1: Rozdíly mezi armádou a policií

Faktor	Armáda	Policie
Teritorium	mimo stát	uvnitř státu
Cílová skupina příslušnost	cizí občané	vlastní občané
Cílová skupina velikost	skupina	jednotlivec
Použití síly	maximální síla	minimální síla
Iniciativa	na základě rozkazů	osobní iniciativa
Charakter zásahu	proaktivní	reaktivní
Odpovědnost jednotlivce	žádná nebo snížená odpovědnost	plná odpovědnost před zákonem

Ideální typ stírání rozdílů mezi armádou a policií je, jak podrobněji ukáže druhá kapitola, možné definovat jako *změnu nastavení bezpečnostních složek státu, která vede ke smazávání rozdílu mezi armádou a policií v otázce teritoriální působnosti, příslušnosti a velikosti cílové skupiny, použití síly, iniciativy, charakteru zásahu a odpovědnosti jednotlivce, k posilování spolupráce mezi armádou a policií nebo ke vzniku či posilování institucí na pomezí armády*

a policie. Na jeho základě lze identifikovat konkrétní faktory a příslušné zdroje dat (provést operacionalizaci výzkumu), na nichž lze v realitě testovat, jestli skutečně ke stírání rozdílů mezi armádou a policií v Evropské unii dochází.

Předmět výzkumu na národní a evropské úrovni

Základní otázky této monografie se týkají změn, kterými prochází armáda a policie vybraného členského státu v Evropské unii. V konkrétním případě musí vždy docházet k jednomu z následujících tří scénářů:

- nemusí docházet k žádné změně v rolích armády a policie;
- může docházet k postupnému prohlubování rozdílů mezi armádou a policií, a to buď změnou ve funkcích armády, policie nebo obou;
- funkce obou složek mohou konvergovat, a to díky změně rolí armády, policie nebo obou dvou.

Pracovní hypotéza předpokládá, že dochází k variantě třetí, tedy že dochází k přibližování rolí policie a armády. Pokud by případová studie ukázala, že se role sil nemění nebo dokonce divergují, domněnka o splývání vnitřní a vnější bezpečnosti v post-moderním státě by byla vážně zpochybněna.

Úkoly a funkce armády a policie lze zkoumat především na úrovni národního státu, kde se i přes pokračující evropskou spolupráci v bezpečnostní oblasti přijímají konečná a nejdůležitější rozhodnutí o úkolech, struktuře a nasazení obou druhů sil. Teprve druhotně je možné se ptát, které z těchto úkolů jsou ovlivňovány evropskou integrací v oblasti bezpečnosti.

Jak již bylo naznačeno a jak podrobně přibližuje druhá kapitola, ideální typ stírání rozdílů mezi armádou a policií spočívá na devíti základních faktorech. Jsou jimi teritoriální působnost, příslušnost a velikost cílové skupiny, použití síly, iniciativa, charakter zásahu a odpovědnost jednotlivce, posilování spolupráce mezi armádou a policií a konečně vznik či posilování institucí na pomezí armády a policie. Případné změny těchto faktorů se mohou projevit různými způsoby v různých oblastech policejní a vojenské práce nebo nastavení pravidel pro jejich činnost. Každá z těchto oblastí představuje zvláštní zdroj dat, který lze zkoumat zvlášť a v němž může dojít k jednomu ze tří scénářů – ke stagnaci, divergenci nebo konvergenci. Pracovní hypotéza o splývání rolí institucí vnitřní a vnější bezpečnosti vždy předpokládá scénář třetí.

Tabulka 2: Přehled faktorů – změny armády a policie

Faktor	Zdroj dat	Očekávaná změna – armáda	Očekávaná změna – policie
Teritorium	právní normy	více možností zásahu na území státu	více možností zásahu mimo území státu
	strategické dokumenty	větší důraz na zásahy na území státu	větší důraz na zásahy mimo území státu
	personální otázky	růst počtu vojáků zasahujících na území státu	růst počtu policistů zasahujících mimo území státu
	institucionální struktura	vznik nových oddělení pro aktivity na teritoriu státu	vznik nových oddělení pro aktivity mimo teritorium státu
Použití síly	právní a vnitřní normy	omezování použití síly	uvolňování pravidel pro použití síly
	výcvik	do výcviku začleněny nenásilné metody nebo metody s nižší mírou násilí	ve výcviku rostoucí důraz na agresivnější metody
	výzbroj a výstroj	růst investic do neletální výzbroje	růst investic do původně vojenského vybavení
	personální otázky	růst počtu vojáků nasazených do operací s omezeným použitím síly	růst počtu případů použití zbraně policistou / zabití policistou během akce
Charakter zásahu	výcvik	růst počtu vojáků s policejním výcvikem	růst počtu útvarů / příslušníků zvláštních sil
	personální otázky	růst počtu vojenských policistů	–
	institucionální struktura	–	vznik a rozvoj strategických a analytických útvarů
	právní a vnitřní normy	–	růst počtu norem zaměřených na předcházení zločinnosti

Faktor	Zdroj dat	Očekávaná změna – armáda	Očekávaná změna – policie
Iniciativa	výcvik	větší důraz na osobní iniciativu	větší důraz na skupinovou akci, řízení se rozkazy
	personální otázky	žádná změna nebo rostoucí nároky	klesající nároky
Odpovědnost jednotlivce	právní a vnitřní normy	vyšší odpovědnost jednotlivců	nižší odpovědnost jednotlivců
	personální otázky	stoupající počet kárných řízení pro chování během akce	klesající počet kárných řízení pro chování během akce
	personální otázky	neklesající nároky na vzdělání nových pracovníků	klesající nároky na vzdělání nových pracovníků
Velikost cílové skupiny	právní normy	–	růst počtu norem trestajících skupinovou činnost / příslušnost ke skupině
	strategické dokumenty	větší důraz na hrozbu představovanou jednotlivci nebo menšími skupinami	–
Spolupráce mezi armádou a policií	personální otázky	růst počtu armádního personálu pracujícího pod velením policie	růst počtu policejního personálu pracujícího pod velením armády
Instituce mezi armádou a policií	počet a vliv institucí mezi armádou a policií	růst počtu institucí mezi armádou a policií a růst počtu jejich pracovníků / rozpočtu	

Teritorium působnosti obou složek definují, respektive omezují, *strategické dokumenty a právní normy*, které určují úkoly, jež mají armáda a policie plnit. Pouhá možnost nebo absence zákazu (například vyslání policie do zahraničí) ovšem neznamená, že k jevu skutečně v praxi dochází. Je proto zapotřebí podívat se i na *skutečné počty nasazených jednotek* v atypických regionech, tedy mimo území státu v případě policie a uvnitř území v případě armády. Případné *změny ve velících strukturách*

a *řídících institucích* (např. ministerstvo obrany, generální štáb) zohledňující jiné než tradiční teritoriální zaměření složek (např. zřízení sekce pro vnitřní nasazení armády na generálním štábu) by navíc mohlo signalizovat, že jde o změny strukturální a dlouhodobé.

Dlouhodobé změny ve způsobu použití síly policisty a vojáky určují v první řadě *právní normy a vnitřní normy* obou složek. Uvolnění podmínek pro použití zbraně policisty by například signalizovalo, že společnost počítá s tím, že budou během zásahu vystupovat agresivněji a častěji zbraň používat. Podobně zavedení jasných omezení pro použití zbraně v akci by pro vojáky znamenalo výraznou změnu způsobu práce. Na druhou stranu lze ale takové normy měnit relativně jednoduše a často. Z dlouhodobého hlediska je zajímavější, jestli se mění *způsob výcviku* vojáků a policistů. Výcvikové plány nelze tak jednoduše měnit na základě krátkodobých trendů. Analogická úvaha platí i pro *nákup vybavení*, respektive *vyčleněné finanční prostředky*. Zahrne-li armáda do svého vybavení neletální zbraně, lze z toho usuzovat, že počítá s nasazením jednotek do akcí, kde je zapotřebí omezit použití síly. Rostoucí nákupy těžké techniky a vojenské výzbroje policií by zase vypovídaly o měnících se potřebách nasazených policistů. Skutečné projevy případných změn v praxi lze sledovat na *počtech skutečného nasazení s jiným než tradičním použitím síly*. V případě policie je možné taková čísla nalézt ve statistikách o použití zbraně policisty, respektive ve statistikách o počtu úmrtí způsobených policejními jednotkami. V případě armády jde o počty nasazení jednotek v nebojových operacích při vymáhání práva, ať už mimo území státu nebo v jeho rámci.

Otázku charakteru nasazení, tedy jestli jde o akci proaktivní nebo reaktivní, lze u armády postihnout relativně obtížně. Případný posun od proaktivního k reaktivnímu jednání je patrný ještě méně, protože plánuje-li armáda proaktivně, je zřejmé, že musí počítat i s reakcí na objevivší se hrozby. Naznačit potenciální změnu může posilování složek, které jsou v rámci armády reaktivně zaměřené – v první řadě případně rostoucí *počty vojenských policistů*. Podobným náznakem by také mohla být spolupráce mezi policií a armádou v oblasti výcviku, tedy *počty vojáků, kteří projdou nějakou formou policejního výcviku*. Změny jsou lépe sledovatelné u policie, kde lze v první řadě zkoumat případný *posun zákonných norem ve prospěch prevence a předcházení zločinnosti*, ale také změny ve strategických dokumentech policie a v jejich chápání úkolu policejních sil. Proaktivní práce by navíc vyžadovala *vznik a rozvoj strategických a analytických útvarů*, které by se věnovaly tvorbě scénářů a vytipovávání možných hrozeb, a *jednotek zvláštního určení*, jako jsou síly rychlého nasazení a speciální síly.