



VYSOKÁ PŘEDSTAVITELKA
UNIE PRO ZAHRANIČNÍ
VĚCI A BEZPEČNOSTNÍ
POLITIKU

Ve Štrasburku dne 28.4.2015
JOIN(2015) 17 final

SPOLEČNÉ SDĚLENÍ EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**Budování kapacity na podporu bezpečnosti a rozvoje -
umožnit partnerům předcházet krizím a zvládat je.**

SPOLEČNÉ SDĚLENÍ EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Budování kapacity na podporu bezpečnosti a rozvoje - umožnit partnerům předcházet krizím a zvládat je.

1. Úvod

Události v Africe, v sousedství Evropy i dále, ukazují na dramatickou a zhoršující se globální bezpečnostní situaci, kdy více než 1,5 miliardy lidí po celém světě žije v nestabilních a konfliktem postižených regionech. Podle současných trendů by tento počet měl do roku 2030 vzrůst na 2 miliardy lidí. Země v nestabilních situacích nedosáhly rozvojových cílů tisíciletí a násilné konflikty a špatná správa v nich nadále představují zásadní překážky rozvoje. Nestabilitu a násilí živily také nové hrozby, jako je terorismus a organizovaný zločin¹.

Koordinovaná vnější činnost, která využívá diplomatické, bezpečnostní, rozvojové a humanitární nástroje Evropské unie (EU), má zásadní význam pro obnovení důvěry a zajištění toho, aby instituce partnerských zemí byly vybaveny pro řešení výzev. Nástroje vnější činnosti EU plní různé a komplementární úlohy. Spojitost mezi bezpečností a rozvojem je klíčovou zásadou komplexního přístupu EU vůči vnějším konfliktům a krizím² a doplňkem politik v oblasti vnitřní bezpečnosti, námořní bezpečnosti a dalšími. Komplexní přístup EU je však třeba posílit, aby se vyplnily mezery ve stávající reakci EU. Může to být například případ, kdy mise Společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP) poskytly výcvik, ale jeho udržitelnost a efektivitu mařil nedostatek základního vybavení partnerské země.

Kromě toho je v této souvislosti důležité poznamenat, že existuje řada významných politických rámců týkajících se bezpečnosti a rozvoje, z nichž některé jsou předmětem přezkumu. Patří sem například evropská politika sousedství³, rámec rozvoje po roce 2015, strategický přezkum zahraniční politiky, ale také strategie námořní bezpečnosti a Evropský program pro bezpečnost.

Na základě závěrů Evropské rady z prosince 2013⁴ a prohlášení ze summitu EU a Africké unie (AU) z dubna 2014⁵ jsou v tomto společném sdělení vyjmenovány nedostatky a navržena nápravná opatření. I když se zabývá otázkou vybavení na podporu budování kapacit partnerských zemí v oblasti bezpečnosti, neřeší poskytování smrtících zbraní. EU takovou techniku poskytovat nebude.

¹ Světová banka (2011) *World Development Report: Conflict, Security and Development*, Washington D.C.

² JOIN(2013) 30 final, společné sdělení „Komplexní přístup EU k vnějším konfliktům a krizím“, 11.12.2013; dokument Rady č. 9644/14, závěry Rady o komplexním přístupu EU, 12.5.2014; Společný pracovní dokument útvarů Komise SWD (2015) 85 final, 10.5.2015.

³ JOIN (2015)6 final, společný konzultační dokument „Na cestě k nové evropské politice sousedství“, 4.3.2015

⁴ EUCO 217/13, závěry Evropské rady, 19. a 20. prosince 2013, 20.12.2013.

⁵ Příloha 1 dokumentu Rady č. 8370/14, Prohlášení čtvrtého summitu EU–Afrika, 2. a 3. dubna 2014, 2.4.2014

2. Provázanost bezpečnosti a rozvoje v politikách EU

Jak je uvedeno ve Smlouvách, cílem vnější činnosti EU je mimo jiné „zachovávat mír, předcházet konfliktům a posilovat mezinárodní bezpečnost [...]“ a také „podporovat udržitelný hospodářský, sociální a environmentální rozvoj v rozvojových zemích, přičemž hlavním cílem je vymýcení chudoby“.⁶ Smlouvy rovněž stanoví požadavek ucelenosti těchto cílů mezi různými oblastmi politiky⁷.

Prvořadým cílem rozvojové politiky EU je snížení a v dlouhodobém horizontu vymýcení chudoby⁸, ale rozvojová politika se také zabývá udržitelným rozvojem, nerovnostmi, sociální nespravedlností a porušováním lidských práv. To má zásadní význam při řešení základních příčin nejistoty a konfliktů. Zároveň je nutné zohledňovat cíle rozvojové spolupráce v dalších politikách EU, které by mohly mít vliv na rozvojové země. Na podporu toho připomnělo sdělení Komise z roku 2011 pod názvem „Zvýšení dopadu rozvojové politiky EU: Agenda pro změnu“⁹ a související závěry Rady¹⁰ z roku 2012 nutnost přednostně řešit problémy týkající se bezpečnosti, nestability a přechodu.

EU je navíc odpovědná za vymezení a provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP), včetně postupného vymezení společné obranné politiky. Společná bezpečnostní a obranná politika (SBOP), která tvoří nedílnou část SZBP, poskytuje EU operativní akceschopnost. EU může využívat aktiva SBOP na misích mimo své území k udržování míru, předcházení konfliktům a posílení mezinárodní bezpečnosti v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů¹¹ a jako taková může plnit širokou škálu úkolů.¹²

Potřeba vzájemně se posilujících akcí v oblasti bezpečnosti a rozvoje je nepochybná. EU důsledně zdůrazňovala, že „bezpečnost je nezbytnou podmínkou pro rozvoj“¹³ a že „bez rozvoje a vymýcení chudoby nebude existovat udržitelný mír“¹⁴. Vytváření a posilování politických, sociálních a ekonomických podmínek pro stabilitu země je nezbytným předpokladem její bezpečnosti a rozvoje. Tato provázanost mezi bezpečností a rozvojem má zásadní význam pro maximální posílení účinnosti vnější činnosti EU.

Neboť každá země musí k zajištění své bezpečnosti a rozvoje mít nebo si musí obstarat přiměřené kapacity ve všech důležitých sektorech, včetně bezpečnosti a obrany. Tím se tato země nejen stabilizuje, ale také jí to umožní, aby konstruktivně přispívala k míru, stabilitě a předcházení krizím ve svém regionu.

2.1 Aktuální úsilí o budování kapacit

Současné snahy o budování kapacit v oblasti bezpečnosti v partnerských zemích pokrývají řadu oblastí politiky. Berou si na pomoc různé nástroje a zaměřují se na budování akceschopných, legitimních a udržitelných institucí, včetně účinného soudnictví a bezpečnostních složek, pohraniční stráže a

⁶ Smlouva o Evropské unii, čl. 21 odst. 2.

⁷ Ustanovení čl. 21 odst. 3 Smlouvy o EU; Článek 205 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

⁸ Článek 208 SFEU.

⁹ KOM(2011) 637 v konečném znění, „Zvýšení dopadu rozvojové politiky EU: Agenda pro změnu“, 13.10.2011.

¹⁰ Dokument Rady č. 9369/12, závěry Rady „Zvýšení dopadu rozvojové politiky EU: Agenda pro změnu“, 14.5.2012.

¹¹ Článek 42 Smlouvy o EU.

¹² Článek 43 Smlouvy o EU.

¹³ Dokument Rady 15895/03, Evropská bezpečnostní strategie, 8.12.2003.

¹⁴ Dokument Rady č. 15097/07, Bezpečnost a rozvoj – závěry Rady a setkání zástupců vlád členských států s Radou dne 20.11.2007, Zpráva Evropského parlamentu (A8-0039/2015) o výroční zprávě vysoké představitelky Evropské unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku určené Evropskému parlamentu (2014/2219(INI)), 3.3.2015.

pobřežní stráž. Činnosti v oblasti budování kapacit zahrnují mimo jiné přístup k mezinárodním nástrojům, politický dialog, technickou spolupráci (včetně společného výzkumu a inovací), odbornou přípravu (předávání znalostí¹⁵ a rozvoj dovedností¹⁶) a poskytování nezbytného vybavení a materiálu. Odborná příprava v oblasti bezpečnosti usiluje o zlepšení schopnosti partnera zajistit stabilitu a ochranu občanů. Může mít podobu přípravného školení; lze jej také začlenit do operačních fází prostřednictvím odborného vedení či prostřednictvím odborné přípravy a podpory na pracovišti. Vybavení, které je poskytováno partnerům, může mít podobu komunikační techniky, záchranných a polních zařízení, zdravotnické, dopravní a další vybavy na ochranu sil.

Podpora provázanosti mezi bezpečností a rozvojem ze strany EU se v průběhu let postupně rozšiřovala a sahala průřezově napříč různými politikami a nástroji EU.

Několik z dosavadních 34 misí a operací SBOP se věnovalo budování kapacit subjektů odpovídajících za mír a bezpečnost v partnerských zemích. Budování kapacit je například hlavním úkolem tří misí SBOP, které EU zahájila v roce 2014. Poradní mise EU pro reformu sektoru civilní bezpečnosti na Ukrajině (EUAM Ukrajina) zajišťuje strategickou podporu, poradenství a odborné vedení. Vojenská poradní mise EU ve Středoafričské republice (EUMAM RCA) podporuje orgány této země při přípravě nadcházející reformy bezpečnostního sektoru. Pomáhá národní armádě budovat kapacity, zvyšovat úroveň a přibližovat se k cíli, jímž jsou moderní, akceschopné a odpovědné ozbrojené síly. Civilní mise SBOP EU v Mali (EUCAP Sahel Mali) podporuje restrukturalizaci malijských bezpečnostních sil, (tj. policie, četnictva a národní gardy). Cílem je pomoci malijským orgánům zajistit ústavní a demokratický pořádek a podmínky trvalého míru. Mise zahrnuje odbornou přípravu a strategické poradenství.

Rozvojová spolupráce EU v posledním desetiletí podstatně zvýšila své finanční příspěvky a účast na podpoře soudnictví a bezpečnostního sektoru v partnerských zemích pomocí široké škály nástrojů po celém světě.

Mírová a bezpečnostní opatření jsou v současné době financována mimo jiné z rozpočtu EU prostřednictvím nástroje přispívajícího ke stabilitě a míru¹⁷ (IcSP) a jeho předchůdce, nástroje stability¹⁸ (IfS). Například nástroj přispívající ke stabilitě a míru, který tvoří součást většího projektu budování kapacit, poskytuje policii Kamerunu vybavení na podporu boje proti organizaci Boko Haram (která je faktorem nestability v západní Africe a ohrožuje rozvoj a stabilitu EU i partnerských zemí).

V rámci širšího přístupu EU vůči oblasti Sahelu byl z nástroje stability financován jeden komplexní projekt, který policejnímu sboru Nigeru zajistil schopnost pracovat nezávisle díky poskytnutému základnímu vybavení a podpoře (výcvik a odborné vedení) pro rozvoj schopností. Je to součástí komplexního programu podpory, včetně podpory míru a usmiřovacích iniciativ, odminování a sociálně-ekonomického znovuzačleňování.

V rámci Evropského rozvojového fondu (ERF)¹⁹ poskytuje africký mírový projekt (APF)²⁰ podporu Africké unii a regionálním hospodářským společenstvím při předcházení krizím a případně k jejich

¹⁵ Včetně oblastí trestního stíhání, vzájemné právní pomoci, podpory obětí a spravedlivého soudního procesu.

¹⁶ Včetně řízení a správy věcí veřejných.

¹⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 230/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se zřizuje nástroj přispívající ke stabilitě a míru, Úř. věst. L 77, 15.3.2014.

¹⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1717/2006 ze dne 15. listopadu 2006 o zřízení nástroje stability, Úř. věst. L 327, 24.11.2006.

¹⁹ Článek 15 nařízení Rady (EU) 2015/322 ze dne 2. března 2015 o provádění 11. Evropského rozvojového fondu, Úř. věst. L 58, 3.3.2015.

zvládání. Z těchto prostředků se financují mimo jiné provozní náklady pro africké mírové operace (kromě mezd), odborná příprava a cvičení, velicí, řídicí a komunikační systémy nebo vyšetřovací mise. Od jeho založení v roce 2003 prošlo přes APF více než 1,2 miliardy EUR na africké úsilí o budování míru.

Mezi příklady finanční podpory mírových operací pod africkým vedením z nedávné doby patří mise Africké unie v Somálsku²¹ (AMISOM). Na podporu AMISOM bylo od roku 2007 věnováno přibližně 800 milionů EUR. Hraje klíčovou úlohu při zajišťování minimálních bezpečnostních podmínek pro politický proces v Somálsku a pro poskytování humanitární pomoci humanitárními organizacemi. Pomáhá rovněž vytvářet příznivé podmínky pro rekonstrukci, usmíření a udržitelný rozvoj v této zemi.

A konečně, finanční podpora EU pro africkou strukturu pro mír a bezpečnost (APSA) má za cíl posílit kapacitu a účinné fungování APSA a zlepšit spolupráci za účelem prevence a v případě nutnosti také zvládání a řešení konfliktů v Africe²².

Tyto příklady ukazují, že budování kapacity bezpečnostního sektoru se může zaměřit na budování kapacit civilních nebo policejních sil, ale také na armádu. Orgány plnící bezpečnostní funkce mohou mít v různých zemích různé organizační struktury. Například civilní ochrana, hraniční kontroly a pobřežní stráž mohou mít vojenskou, civilní nebo hybridní povahu.

2.2 Problémy účinné realizace na místě: pilotní případy

Co se týče podpory budování kapacit vojenských sil ze strany EU, k prozkoumání aktuálních výzev byly vybrány pilotní případy v Mali a Somálsku. Původní zjištění signalizují potřebu odborné přípravy a vybavení, jakož i požadavek lepší koordinace, a to jak na operativní, tak na strategické úrovni²³.

Pilotní případ v Mali

Cílem vojenské výcvikové mise EU v Mali²⁴ (EUTM Mali), jež je financována z příspěvků členských států a z mechanismu Athena²⁵, je vycvičit malijské vojáky a umožnit jim tak vytvořit akceschopné a demokraticky odpovědné národní ozbrojené síly, které mohou přispět ke stabilizaci země. Vojenský výcvik a poradenství se zaměřuje na operační výcvik, velení a řízení, logistické řetězce a lidské zdroje. V rámci odborné přípravy se vyučuje také mezinárodní humanitární právo, ochrana civilistů a lidská práva. Malijským ozbrojeným silám podléhajícím kontrole legitimních civilních orgánů na jihu je

²⁰ Právním základem pro africký mírový projekt (APF) je článek 11 dohody o partnerství z Cotonou o „politice budování míru, předcházení konfliktům a jejich řešení“ a příslušné závěry Rady; rozhodnutí Rady ministrů AKT-ES č. 3/2003 ze dne 11. prosince 2003 o využití zdrojů z finančního rámce 9. ERF na podporu dlouhodobého rozvoje pro zřízení afrického mírového projektu, Úř. věst. L 345, 31.12.2003.

²¹ Dále byla poskytnuta finanční podpora mezinárodní misi na podporu Mali vedené africkými zeměmi (AFISMA) nebo mezinárodní misi na podporu Středoafrické republiky vedené africkými státy (MISCA).

²² Což zahrnuje podporu afrických mediačních struktur a iniciativ; podporu rady moudrých, Rady pro mír a bezpečnost, kontinentálního systému včasného varování a afrických pohotovostních sil; a posílení kapacity Africké unie a afrických regionálních organizací v oblasti finančního řízení operací na podporu míru, plánování, lidských zdrojů, sdílení informací a analýz.

²³ V současnosti probíhá analýza nedostatků a řízení rizik, která by mohla vést k rozpracování variant konkrétních zlepšení se zohledněním současného právního a institucionálního rámce.

²⁴ Rozhodnutí Rady 2013/34/SZBP ze dne 17. ledna 2013 o vojenské misi Evropské unie s cílem přispět k výcviku malijských ozbrojených sil (EUTM Mali), Úř. věst. L 14, 18.1.2013.

²⁵ Článek 41 Smlouvy o EU stanoví zásady pro financování civilních a vojenských operací pro řešení krizí. Operace s vojenskými nebo obrannými důsledky nelze financovat z rozpočtu Unie. Společné náklady takových operací jsou aktuálně upraveny rozhodnutím Rady (SZBP) 2015/528 ze dne 27. března 2015 o vytvoření mechanismu pro správu financování společných nákladů operací Evropské unie v souvislosti s vojenstvím nebo obranou (Athena) a o zrušení rozhodnutí 2011/871/SZBP, Úř. věst. L 84, 28.3.2015. V současné době přispívají do mechanismu Athena všechny členské státy kromě Dánska.

zajišťováno budování kapacit. Po výcviku jsou prapory nasazeny na severu země nejméně na šest měsíců.

Vycvičeným jednotkám však chybí komunikační technika, což ztěžuje velení a řízení. Vojáci nemají ochranné prostředky proti minám a výbušným prostředkům. Mezi další potřeby a požadavky patří sanitky, vodní nádrže a cisterny, aby byla zajištěna samostatnost a schopnost operovat nezávisle. Chybí také základní životní potřeby, včetně ubytování, potravin a lékařské péče. Při poskytování této výbavy a podpory je nezbytné zajistit, aby se vycvičené prapory nemusely spoléhat na podporu místního obyvatelstva.

V některých případech byla nalezena řešení *ad hoc*, například poskytnutím vozidel od jiných dárců v Mali, ovšem nejednalo se o důsledné, ani dlouhodobě udržitelné řešení. Pokud takové financování *ad hoc* nebylo možné, nenašly se alternativní zdroje financování, jež by tyto mezery zaplnily.

Pilotní případ v Somálsku

V Somálsku nasadila EU různé nástroje. Prostřednictvím APF je EU hlavním finančním přispěvatelem operace AMISOM vedené Africkou unií. EU navíc provozuje tři mise SBOP v Somálsku a širším regionu se zaměřením na vojenský výcvik, boj proti pirátství a budování námořních kapacit.

EUTM Somalia – mise SBOP se zaměřením na vojenský výcvik v Somálsku – byla zahájena v dubnu 2010 na podporu a rozvoj somálského bezpečnostního sektoru posílením somálských ozbrojených sil cestou cíleného vojenského výcviku.²⁶ V roce 2014 EUTM přesunula svou činnost v oblasti poradenství, odborného vedení a odborné přípravy do Mogadiša, kde v rámci operace AMISOM probíhá odborná příprava ve výcvikovém táboře Jazeera (JTC).

Životní podmínky a vzdělávací zařízení v táboře byly po dlouhou dobu nedostatečné. Jejich zvelebování, včetně stavebních prací, zabralo mnoho času, během něhož se nedostávalo základní podpory (chyběly například voda, potraviny, lůžka, matrace a přikrývky). Tyto nedostatky měly negativní vliv na účinnost odborné přípravy a způsobily EU škody na dobré pověsti.

EUTM je vojenská operace SBOP a jako taková je financována a personálně vybavena z příspěvků zúčastněných členských států; společné náklady pak doplňuje mechanismus Athena²⁷. JTC se považuje za zařízení AMISOM pro výcvik somálských bezpečnostních sil v souladu s mandátem mise AMISOM. Je tomu tak proto, že APF se svým výlučným regionálním zaměřením neponechává žádnou možnost pro podporu na celostátní úrovni. Předpokládá se, že kdyby finanční prostředky byly dány k dispozici přímo, byla by vyšší priorita věnována dosažení přijatelných standardů pro výcvikový tábor a pokroku by se dosáhlo dříve.

Tyto pilotní případy dokládají pouze některé problémy, které je třeba překonat: nedostatek dostupných finančních prostředků, limity, kterými je omezeno financování zejména z afrického mírového

²⁶ Rozhodnutí Rady 2010/96/SZBP ze dne 15. února 2010 o vojenské misi Evropské unie s cílem přispět k výcviku somálských bezpečnostních sil, Úř. věst. L 44, 19.2.2010. V lednu 2013 byl mandát mise EUTM potřetí prodloužen do března 2015 a rozšířen tak, aby zahrnoval strategické poradenství a odborné vedení. Od roku 2010 vycvičila mise EUTM přibližně 4 000 vojáků somálské armády. Její současná personální síla (školitelé a související personál) činí 125 osob (z 10 členských států a Srbska).

²⁷ Rozpočet na společné náklady mise do srpna 2011 činil 4,8 milionu EUR; od srpna 2011 do prosince 2012 to bylo 4,8 milionu EUR; společné financování pro období od února 2013 do března 2015 bude činit celkem 11,6 milionu EUR. Zvýšení nákladů je do značné míry způsobeno přestěhováním do Mogadiša, včetně nákladů na nastavení a upevnění ochrany.

projektu, a praktické potíže vyplývající ze směsice různých nástrojů používaných za stejných okolností.

3. Lepší realizace budování kapacit na podporu bezpečnosti a rozvoje

3.1 Rámec

Z hlediska primárního práva je třeba vzít v úvahu dvě základní zásady.

Stejně opatření nemůže být financováno prostřednictvím opatření SZBP a zároveň nástrojem založeným na člancích 209 a 212 Smlouvy o fungování EU. To například znamená, že budování kapacity v oblasti bezpečnostního sektoru v rámci možného nového nástroje lze provádět v rámci rozvojové spolupráce EU, pokud jeho cíl a obsah spadá do oblasti rozvojové politiky.

Smlouvy vylučují možnost použít rozpočet EU na výdaje vyplývající z operací v souvislosti s vojenstvím nebo obranou (viz čl. 41 odst. 2 Smlouvy o EU). Díky tomu mají Evropský rozvojový fond a africký mírový projekt, coby nástroje mimo rozpočet EU, zvláštní význam v současném úsilí o „přemostění“ mezery mezi SBOP a různými rozvojovými nástroji ve snaze o komplexní řešení otázek spojených s propojeností bezpečnosti a rozvoje. Financování budování kapacit v oblasti bezpečnosti podle článků 209 a 212 Smlouvy o fungování Evropské unie navíc není jako takové vyloučeno, bez ohledu na to, zda má příjemce civilní či vojenskou povahu, a vyžaduje si vždy individuální posouzení každého případu.

Nad rámec primárního práva se na vnější činnost EU spočívající v budování kapacit v oblasti bezpečnosti vztahuje víceletý finanční rámec (VFR) a právní základy nástrojů financování vnější činnosti. K příslušným nástrojům v rámci rozpočtu EU patří:

- nástroj přispívající ke stabilitě a míru²⁸ (IcSP);
- nástroj předvstupní pomoci²⁹ (NPP);
- Evropský nástroj sousedství³⁰ (ENI);
- finanční nástroj pro rozvojovou spolupráci³¹ (NPS); a
- nástroj pro demokracii a lidská práva³² (EIDHR); a rovněž
- rozpočet na Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP).

A nakonec, definice oficiální rozvojové pomoci³³ (ODA) potenciálně omezuje výdaje na budování kapacit v oblasti bezpečnosti do té míry, do jaké kritéria oficiální rozvojové pomoci obecně vylučují vojenské výdaje. Toto omezení je obzvláště důležité v kontextu víceletého finančního rámce, neboť

²⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 230/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se zřizuje nástroj přispívající ke stabilitě a míru, Úř. věst. L 77, 15.3.2014.

²⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 231/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se zřizuje nástroj předvstupní pomoci (NPP II), Úř. věst. L 77, 15.3.2014.

³⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 232/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se zřizuje evropský nástroj sousedství, Úř. věst. L 77, 15.3.2014.

³¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 233/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se zřizuje finanční nástroj pro rozvojovou spolupráci na období 2014–2020, Úř. věst. L 77, 15.3.2014.

³² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 235/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se zřizuje finanční nástroj pro demokracii a lidská práva ve světě, Úř. věst. L 77, 15.3.2014.

³³ Aktivity v oblasti pomoci koordinuje Výbor pro rozvojovou pomoc (DAC) Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Stanovil mezinárodně dohodnutou definici oficiální rozvojové pomoci. Dárcům to umožní rozlišovat mezi oficiálními transakcemi uskutečněnými coby oficiální rozvojová pomoc a jinými oficiálními toky. Vedou se diskuse o možné revizi definic oficiální rozvojové pomoci.

EU by se měla snažit, aby v období 2014–2020 bylo alespoň 90 % její celkové vnější pomoci³⁴ započítáno jako oficiální rozvojová pomoc. Finanční nástroj pro rozvojovou spolupráci (DCI) kromě toho obsahuje další cíle oficiální rozvojové pomoci³⁵ a zákaz nákupu zbraní, střeliva nebo financování operací pro vojenské či obranné účely³⁶. ERF vyžaduje, aby programování bylo koncipováno tak, aby co nejvíce splňovalo kritéria pro oficiální rozvojovou pomoc³⁷. Kromě toho členské státy vykazují své příspěvky do ERF jako souladné s kritérii oficiální rozvojové pomoci.

3.2 Lepší využití současných nástrojů

Stávající nástroje v rámci rozpočtu EU

Významná část programů vnější pomoci financovaných pomocí nástrojů EU pro rozvoj a technickou spolupráci již řeší bezpečnostní a rozvojové výzvy³⁸. Ve stávajícím VFR si devět národních a osm regionálních nebo tematických programů staví za cíl podporovat předcházení konfliktům a jejich řešení, jakož i mírové a bezpečnostní činnosti. Kromě toho v 45 zemích jsou vyvíjeny programy se širším zaměřením na správu věcí veřejných a právní stát, včetně případné podpory přechodu z misí a operací SBOP na jiné nástroje.

Jak je však uvedeno výše, čerpání finanční podpory ve prospěch budování kapacit v oblasti bezpečnosti podléhá různým omezením v rámci nástroje přispívajícího ke stabilitě a míru (IcSP), nástroje předvstupní pomoci (NPP), evropského nástroje sousedství (ENI), nástroje pro rozvojovou spolupráci (DCI) a evropského nástroje pro demokracii a lidská práva (EIDHR). V důsledku toho v současnosti neexistuje žádný rozpočtový nástroj EU určený na poskytování komplexního financování budování kapacit v oblasti bezpečnosti v partnerských zemích, zejména jejich vojenské složky.

Tak tomu bylo v posledním desetiletí. Když v roce 2004 Komise předkládala někdejší nástroj stability³⁹, navrhla rozšířit právní základ na financování dlouhodobé podpory budování kapacit v oblasti vojenských operací na podporu míru. Kvůli odporu ze strany spolutvůrců právních předpisů však konečné znění neobsahuje odkazy na vojenské operace či operace na podporu míru. Nesouhlas vyjádřila také občanská společnost.

Stávající nástroje mimo rozpočtu EU

Mimo rámec rozpočtu EU zajišťuje ERF další operační prostředky k provádění politiky rozvojové spolupráce EU se skupinou afrických, karibských a tichomořských států (AKT) podle dohody o partnerství z Cotonou.⁴⁰

³⁴ EUCO 37/13, závěry Evropské rady, 7. a 8. února 2013, 8.2.2013.

³⁵ Ustanovení čl. 2 odst. 3 a 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 233/2014.

³⁶ Ustanovení čl. 3 odst. 13 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 233/2014.

³⁷ V ustanovení čl. 1 odst. 3 nařízení Rady (EU) 2015/322 se uvádí, že programování musí být koncipováno tak, aby v co největší možné míře splňovalo kritéria pro oficiální rozvojovou pomoc, přičemž se zohlední cíl Unie zajistit v období let 2014 až 2020, aby bylo nejméně 90 % její celkové vnější pomoci započítáno jako oficiální rozvojová pomoc.

³⁸ Během období 2001–2009 byla na programy reforem soudnictví a bezpečnostního sektoru vynaložena více než 1 miliarda EUR. V roce 2013 více než polovinu celkové dvoustranné rozvojové pomoci EU čerpali v nestabilních a konfliktem zasažených zemích, z nichž většina byla na africkém kontinentě.

³⁹ Na základě článku 308 Smlouvy o založení Evropského společenství, který byl v důsledku vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nahrazen článkem 352 SFEU.

⁴⁰ „Dohoda o partnerství mezi africkými, karibskými a tichomořskými státy na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé“ podepsaná v Cotonou dne 23. června 2000.

APF byl zřízen v roce 2003 v rámci ERF a dnes je nejučinnějším nástrojem pro řešení otázek spojených s provázaností bezpečnosti a rozvoje a poskytuje podporu rovněž vojenským činnostem.

APF však zůstává výjimečným a dočasným nástrojem. Členské státy opakovaně nastolovaly otázku finanční udržitelnosti a potřebu zvážit alternativní možnosti financování kromě ERF⁴¹. Ve víceletém akčním programu APF na období 2014–2016⁴² je vyloučeno financování „střeliva, zbraní, zvláštního vojenského vybavení, náhradních dílů, platů pro vojáky a výcviku vojáků“. Mezi další omezení patří právní požadavek, aby 11. ERF byl „v nejvyšší možné míře“ vykazován jakožto oficiální rozvojová pomoc.⁴³ Africký mírový projekt má výhradní regionální a zeměpisné zaměření (Africká unie a regionální hospodářská společenství); proto není možné financovat z APF podporu na úrovni jednotlivých států nebo mimo Afriku. EU a partnerské země a regiony však určily, že v několika regionálních a národních indikativních programech v rámci ERF jsou mír a bezpečnost nebo reforma bezpečnostního sektoru prioritní.

I když v rámci APF je možné financovat budování kapacit v oblasti bezpečnosti, včetně vojenských aspektů, podléhá to řadě dalších omezení, která mohou bránit účinnému využívání tohoto nástroje při řešení všech situací, se kterými se EU potýká.

V neposlední řadě jsou zdroje pro vojenské operace EU alokovány také členskými státy mimo rozpočet EU, a to buď přímo těmi státy, které se účastní operací SZBP/SBOP nebo prostřednictvím mechanismu Athena. Athena spravuje financování společných nákladů na vojenské operace EU v rámci SBOP. Tyto náklady se týkají mimo jiné nákladů na vytvoření a provoz velitelského štábu, infrastruktury, logistiky a podpory mise. Mechanismus Athena se v současnosti nevztahuje na náklady, které vznikly partnerské zemi podporované prostřednictvím mise či operace. Nedávno přijala Rada přezkum rozhodnutí Rady o mechanismu Athena, který tomuto mechanismu umožňuje využívat prostředky z rozpočtu EU v souladu se stávajícími pravidly a postupy⁴⁴.

Koordinace a soudržnost

Navzdory výše uvedeným omezením by se mohlo ve stávajícím rámci dosáhnout více prostřednictvím soudržnějšího a koordinovanějšího přístupu.

Podpora EU pro budování kapacit v oblasti bezpečnosti se musí opírat o zásady vnější činnosti EU. Jsou to mimo jiné tyto zásady: i) vlastní odpovědnost partnerské země a soulad s dlouhodobými rozvojovými strategiemi partnera; ii) úcta k lidským právům a dodržování mezinárodního humanitárního práva; a iii) soudržnost s ostatními opatřeními EU, které jsou součástí širšího komplexního přístupu EU vůči vnějším konfliktům a krizím⁴⁵. Kromě toho je důležité využívat

⁴¹ Dokument Rady č. 10342/11, závěry Rady o doplnění finančních prostředků afrického mírového projektu na období let 2011–2013, 13.5.2011; dokument Rady č. 13935/12, závěry Rady o doplnění finančních prostředků afrického mírového projektu na období let 2012–2013, 24.9.2012; nařízení Rady (EU) 2015/322 (v článku 15 se uvádí, že na konci prvního víceletého akčního programu přezkoumá Unie a její členské státy výsledky a postupy afrického mírového projektu a projednají možné varianty financování v budoucnosti. V této souvislosti a s cílem zajistit pro africký mírový projekt pevnější základ budou Unie a její členské státy vést diskuse jednak o otázce finančních prostředků pro operace na podporu míru, včetně operací financovaných z ERF, a jednak o udržitelné podpoře ze strany EU pro operace na podporu míru vedené africkými státy po roce 2020).

⁴² Dokument Rady č. 8269/14, „Tříletý akční program pro africký mírový projekt na období 2014–2016“, 28.3.2014.

⁴³ Viz poznámka pod čarou č. 37.

⁴⁴ Viz poznámka pod čarou č. 25.

⁴⁵ Při zohlednění osmi oblastí, které vyjmenovalo společné sdělení o komplexním přístupu EU k vnějším konfliktům a krizím z prosince 2013: i) vypracovat společnou analýzu; ii) definovat společnou strategickou vizi;

analýzu souvislostí, aby se zabránilo podpoře budování kapacit motivované nabídkou, aby se rozvíjela metodika řízení rizik a zajistila široká podpora ze strany mezinárodního společenství a koordinace s dalšími činiteli v místě působení.

Při respektování stávajících institucionálních a právních rámců by tato praktická opatření mohla zlepšit koordinaci v rámci EU, včetně koordinace s členskými státy a mezi nimi na strategické a operativní úrovni:

i) Zlepšit sdílení informací o probíhajících a plánovaných činnostech na podporu budování kapacit v širších oblastech předcházení krizím a zvládání krizí (včetně podpory soudnictví a bezpečnostních složek), které se uskutečnily prostřednictvím dvoustranné spolupráce členských států, nástrojů EU pro rozvoj a technickou spolupráci a činností v rámci SBOP.

ii) Rozšířit sdílení informací na mnohostranné partnery EU (včetně OSN, NATO a OBSE) a jiné třetí země a strategické partnery, se kterými EU sdílí provázané a vzájemně se doplňující priority.

iii) Navázat na zavádění politického rámce pro přístup ke krizím v zájmu posílení vazeb mezi útvary, které se zabývají rozvojovou spoluprací, a útvary, které mají na starosti bezpečnostní politiku. To podpoří komplexní analýzu zapojení EU v daném kontextu ještě před tím, než se rozhodne o nových akcích SBOP nebo o nových opatřeních mimo rámec SBOP.

iv) Akce SBOP by měly lépe využívat odborné poznatky o rozvojové spolupráci. Stejně tak mohou programy rozvoje těžit z odborných znalostí SBOP a členských států. Zahrnuje to zajištění soudržnosti mimo jiné mezi prací řídicích výborů pro jednotlivé nástroje a činností pracovních skupin Rady pro otázky SBOP.

v) Na úrovni partnerských zemí organizovat pravidelnější a více systematictější součinnost mezi delegacemi EU a misemi či operacemi SBOP. Zavést podávání společných zpráv příslušným vedoucím složkám v ústředí. Standardizovat vysílání styčných úředníků misí a operací SBOP k delegacím EU a zařadit tyto pozice do výzev na poskytnutí personálních a finančních příspěvků pro mise a operace SBOP.

K podpoře a provádění těchto závazků by se měly prostřednictvím příslušných návrhů Evropské komise a vysoké představitelky Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (dále jen „vysoká představitelka“) dále rozvíjet tyto iniciativy:

i) Strategický rámec reformy bezpečnostního sektoru v celé EU, který by byl společný pro SBOP a politiku rozvojové spolupráce. Společný politický rámec pro reformu bezpečnostního sektoru by měl respektovat regulační omezení stávajících nástrojů. Tento rámec může docela dobře čerpat ze zkušeností získaných v rámci programů/operací/misí v Bosně a Hercegovině, Konžské demokratické republice a Afghánistánu z hlediska přechodu od SBOP na jiné nástroje.

ii) Společný rámec pro hodnocení, monitoring a sledování výsledků budování kapacit v oblasti bezpečnosti a činností souvisejících s reformou bezpečnostního sektoru, bez ohledu na politický rámec, v němž jsou prováděny.

iii) Specifická metodika řízení rizik vyvstávajících v souvislosti s podporou, kterou EU poskytuje bezpečnostnímu sektoru nebo organizacím partnerských zemí. Dalo by se při tom vycházet z politiky

iii) zaměřit se na prevenci; iv) využít různé silné stránky a kapacity EU; v) zavázat se dlouhodobě; vi) propojit politiky a vnitřní a vnější činnosti; vii) lépe využívat delegace EU; viii) pracovat v partnerství.

náležitě péče o lidská práva⁴⁶, kterou se OSN řídí ve své činnosti na podporu bezpečnostního sektoru, a z rámce pro řízení rizik, který byl vypracován pro operace s rozpočtovou podporou EU⁴⁷.

4. Další postup: nový závazek realizovat mír a a stabilitu s našimi partnery

EU je i nadále odhodlána usilovat o klíčovou úlohu při zajišťování mezinárodního míru a stability, předcházení konfliktům a vytváření podmínek pro celosvětový udržitelný rozvoj.

Jedním z nejdůležitějších nástrojů tohoto snažení je umožnit partnerským zemím a regionálním organizacím, aby ve větší míře předcházely krizím a zvládaly je samy prostřednictvím účinné podpory EU pro budování jejich kapacit v oblasti bezpečnosti.

Na základě dosavadních zkušeností lze soudit, že je načase vystupňovat úsilí. Očekáváme, že Evropská rada na svém zasedání v červnu 2015 přijme další politický závazek a pokyny týkající se lepšího řešení otázek spojených s provázaností bezpečnosti a rozvoje.

Komise a vysoká představitelka jsou odhodlány provádět opatření zaměřená na koordinaci a soudržnost stávajících nástrojů uvedených v tomto společném sdělení. V rámci komplexního přístupu k vnějším konfliktům a krizím to však bude plně efektivní pouze tehdy, přidá-li se odpovídající úsilí na straně členských států a mezi nimi a s jejich vlastními nástroji na strategické i operativní úrovni. Vyžaduje se „jednotné úsilí“, aby se zajistila kolektivní schopnost EU zapojit se v partnerské zemi ve správný čas a s mechanismy a zdroji odpovídajícími její konkrétní situaci, nebo se za dodržení těchto podmínek zapojit i s danou regionální organizací.

Vzhledem k rozsahu této výzvy by se stávající omezení neměla odstraňovat jen úpravami *ad hoc*. Komise a vysoká představitelka jsou spíše toho názoru, že by se měla zvážit praktická proveditelnost těchto tří opatření:

- i) návrh na úpravu afrického mírového projektu, která by se vypořádala s jeho omezeními;
- ii) vytvoření nástroje, který by propojil mír, bezpečnost a rozvoj v rámci jednoho nebo více stávajících nástrojů;
- iii) specifický nástroj jen pro tento účel.

Jakékoli návrhy budou muset podléhat předchozímu posouzení dopadu, jež by mělo analyzovat mimo jiné potenciální politické a rozpočtové důsledky a případné poškození pověsti, stejně jako dopad na základní práva. S ohledem na tuto diskusi je třeba zohlednit politický závazek Komise, že navrhne zahrnout ERF do rozpočtu.

Členské státy se rovněž vyzývají, aby zvážily rozšíření mechanismu Athena o budování kapacit v partnerských zemích.

Je důležité, aby se do opatření učiněných v návaznosti na toto společné sdělení zapojil také široký okruh zúčastněných stran činných v oblasti zahraniční politiky, obrany, rozvoje a humanitární pomoci.

⁴⁶ Organizace spojených národů, Valné shromáždění, Rada bezpečnosti, A/67/775 – S/2013/110, 5. března 2013.

⁴⁷ Pokyny pro rozpočtovou podporu, Generální ředitelství pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid, Evropská komise, Brusel, září 2012.

Evropská komise a vysoká představitelka vyzývají Evropský parlament a Radu, aby podpořily společný přístup, který je navržený v tomto sdělení, a aby se plně zapojily do úsilí o soudržnější a účinnější angažovanost EU při budování kapacit na podporu bezpečnosti a rozvoje.