

MIROSLAV POTOČNÝ

NOVÝ CELOEVROPSKÝ
BEZPEČNOSTNÍ SYSTÉM

Československo od svého vzniku v roce 1918 bylo nuceno opětovně řešit svůj osudový problém, jak nejlépe zajistit svou bezpečnost navenek. Zejména šlo o to, jak zabránit ohrožení naší územní celistvosti a politické nezávislosti zvenčí.

V nové podobě se tato životní otázka položila znovu i po listopadové revoluci 1989. Ve veřejnosti, mezi odborníky a v politických kruzích se krystalizovaly na tuto otázku dvě krajní odpovědi. Jedna, vyhlásit trvalou neutralitu Československa, druhá, napomáhat budování nového celoevropského bezpečnostního systému a stát se jeho aktivním členem.

Koncepce *trvalé neutrality Československa* (případně i takové neutrality Polska a Maďarska) vychází z představy, že na naší západní hranici vyrostou hospodářsky a vojensky silné sjednocené Německo. To začne sledovat své nacionální zájmy, uvolní své svazky se západoevropskými partnery a obrátí svou tradiční expanzivní politiku na východ. Na druhém konci naší státní hranice se udrží, byť v pozměněné podobě, vojensky však stále mocný, ruský stát, který zaměří svou pozornost na své bezprostřední západní sousedy. Za takové situace prý nezůstává státům, jako je Československo, Polsko, Maďarsko a případně i baltické státy, nic jiného než aby vyhlásily trvalou neutralitu a vytvořily společně neutralizované pásmo, jež by oba tyto „obry“ oddělovalo. Tím by se zabránilo jejich vojenskému a politickému pronikání do této oblasti.

Takováto neutralita by však nutně přivedla politickou nehybnost a stagnaci neutralizovaných států. Zejména by je fyzicky oddělila od západoevropských demokracií. Neutrální státy by se jen obtížně dostávaly ekonomicky do západního světa přes teritoriální bariéru Německa. Oba mocní sousedé by hleděli menší státy, ležící mezi nimi, připoutat k sobě různými vazbami obchodními, technickými či kulturními. Nelze ani vyloučit, že by se pokusili o jejich rozdělení. Stačí připomenout dělení Polska v roce 1795 nebo 1939.

Bipolární soutěžení a případné rozepře mezi Německem a Ruskem

by se existencí neutralizovaného pásma spíše zvýšily. Změna poměru sil mezi nimi by mohla vést k ozbrojenému konfliktu, který by měl nutně neblahé důsledky pro neutralizované státy.

Koncepce aktivní účasti Československa v *celoevropském bezpečnostním systému* vychází naopak ze zvyšující se vzájemné závislosti všech evropských států, nedělitelnosti celoevropského míru a bezpečnosti a prohlubující se vzájemné výhodné spolupráce mezi všemi evropskými zeměmi, jež směřuje k integračním celkům hospodářským a politickým, celoevropský bezpečnostní systém nevyjímaje.

Tyto nové trendy se v Evropě výrazně objevují v souvislosti s krachem ideologie o třídně rozdělené Evropě na dva antagonistické tábory, stojící proti sobě ve dvou vojenských blocích. Ukazuje se, že celoevropskou bezpečnost i bezpečnost jednotlivých evropských států lze lépe a účinněji zajistit budováním nových celoevropských bezpečnostních struktur, na nichž by se *podílely všechny evropské státy*. Z účasti by nebyly vylučovány ani ty, které v minulosti prokázaly agresivní sklony a panovačné choutky.

Tyto nové skutečnosti a možnosti hned zaznamenala *československá polistopadová diplomacie*. Pochopila, že budování nového celoevropského bezpečnostního systému bude vhodné rozvíjet *v rámci helsinského procesu*, kterého se účastní nejen evropské státy, ale i severoamerické, Spojené státy americké a Kanada, které společně odpovídají za poválečný mírový vývoj v Evropě. Československo v roce 1990 a 1991 předložilo v tomto směru *iniciativní návrhy*, které *významně ovlivnily* tvorbu nových bezpečnostních institucí v rámci Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE).

Právě těmito *československým námětům a jejich realizaci* je věnován tento příspěvek.

1. NÁVRH NA USTAVENÍ EVROPSKÉ BEZPEČNOSTNÍ KOMISE

6. dubna 1990 předalo Československo všem účastnickým státům KBSE memorandum o evropské bezpečnostní komisi.¹⁾ V něm vyloužilo své představy na to, jak nahradit v Evropě dosavadní konfrontační „bezpečnostní systém“ skutečně efektivním celoevropským systémem kolektivní bezpečnosti. Za nejvhodnější základnu pro vytváření takového systému považovalo *proces KBSE*. Budování systému by proběhlo ve třech etapách. V první by došlo ke zřízení *evropské bezpečnostní komise*, slo-

¹⁾ Archiv Federálního ministerstva zahraničních věcí. Text viz příloha.

žené ze všech účastnických států helsinského procesu. Ve druhé etapě by byla na smluvním základě vytvořena *organizace evropských států*, jejímiž členy by byly i Spojené státy americké a Kanada. Ve třetí etapě by došlo k ustavení *konfederované Evropy* všemi svobodnými a nezávislými státy.

Evropská bezpečnostní komise by vytvořila dosud chybějící stálou celoevropskou platformu pro posuzování otázek dotýkajících se bezpečnosti na evropském kontinentu a pro hledání jejich řešení. Usnášela by se na základě konsensu. Působila by vedle dosavadních obou vojenských seskupení a nezávisle na nich.

Komise by plnila zprvu *konzultativní, koordinační* a některé *kontrolní* funkce, k nimž by později přibyly po dohodě mezi účastnickými státy i další úkoly. Šlo by zejména o posuzování mezinárodněpolitických souvislostí evropské bezpečnosti a navrhování přijetí vhodných opatření; předcházení případům ohrožení evropského míru a bezpečnosti, vzniku vyhrocených situací, sporů, vojenských incidentů a konfliktů, doporučování a nabízení vhodných prostředků k jejich odstranění nebo urovňování; zabývání se otázkami ohrožení a porušení evropské bezpečnosti i z jiných příčin, ekonomických, ekologických a humanitárních, jsou-li velkého rozsahu a mají-li mezinárodní dopad; vytváření prostoru pro přímé kontakty a jednání mezi oběma vojenskými seskupeními a jejich členy, v případě potřeby i za účasti evropských neutrálních a nezúčastněných států; zaujímání stanovisek k průběhu jednání evropských odzbrojovacích a bezpečnostních fór a navrhování dalšího zaměření jejich činnosti; posuzování možnosti rozšíření náplně existujících odzbrojovacích fór a ustavení nových; projednávání zpráv kontrolních a konzultativních středisek o plnění evropských odzbrojovacích a bezpečnostních dohod; vzájemné informování účastnických států o doktrinárních, strukturálních, organizačních a rozpočtových změnách týkajících se jejich ozbrojených sil a o zavádění nových zbrojních systémů; a o informování Organizace spojených národů a dalších regionálních organizací o výsledcích dosažených na úseku evropského odzbrojení a bezpečnosti.

Komise by zasedala na úrovni *ministrů zahraničních věcí* nebo jejich stálých zástupců. Řádná ministerská zasedání by se konala nejméně jednou do roka. Mimořádná by byla svolávána kdykoli na žádost účastnických států. Zasedání na úrovni stálých zástupců by se konala jednou měsíčně, případně častěji, jestliže by o to požádal některý účastnický stát.

Pomocným orgánem komise by byl *vojenský výbor*, složený z vojenských zástupců účastnických států. Scházel by se jednou do roka a zabýval se otázkami, které mu komise uloží. Komise by mohla zřizovat i další pomocné orgány podle potřeby.

Technické služby komise by zabezpečoval nevelký operativní, stálý sekretariát. Sídlem komise a sekretariátu by mohla být Praha, přičemž komise by mohla zasedat i v jiných účastnických státech.

O zřízení komise, jakožto zárodku nové bezpečnostní struktury na kontinentu, a o vytvoření potřebných organizačních předpokladů, by mohl podle československého názoru rozhodnout *nadcházející summit* účastnických států KBSE, který měl projednávat důležité otázky dalšího vývoje bezpečnosti a spolupráce v Evropě.

2. NÁVRH NA INSTITUCIONALIZACI PROCESU KBSE

V červenci 1990 zasedal ve Vídni výbor pro přípravu summitu účastnických států KBSE, který se měl konat později, v Paříži. Na tomto zasedání předložilo 11. července Československo spolu s Polskem a Německou demokratickou republikou návrh na *institucionalizaci procesu KBSE*.²⁾ Tento návrh byl doplněním a rozvinutím československého námetu na ustavení evropské bezpečnostní komise. Autoři návrhu přihlédli při jeho formulaci k připomínkám a také doplňkům, které vyslovily v mezidobí i jiné účastnické státy KBSE.

Návrh počítal s několika novými institucionálními opatřeními v celoevropském procesu. Předně měly být pravidelně svolávány *schůzky hlav států nebo vlád* účastnických států KBSE, nejméně jednou každé dva roky. Úkolem takových summitů by bylo posouzení nejdůležitějších otázek plnění Helsinského závěrečného aktu a dalších dokumentů KBSE.

Dále měla být zřízena *rada pro bezpečnost a spolupráci* v Evropě, složená z ministrů zahraničních věcí, která by se scházela pravidelně dvakrát do roka. V pozdější fázi by se mohla scházet též na úrovni velvyslanců, stálých představitelů, jednou měsíčně. V naléhavých případech by mohlo být svoláno mimořádné zasedání rady, na žádost kteréhokoli účastnického státu.

Rada měla jednat na základě konsensu a vykonávat *konzultativní a koordinační funkce* ve všech sférách činnosti KBSE.

Měla mít za úkol:

- posuzovat běžné problémy evropské bezpečnosti a spolupráce a rozvoje vztahů a kontaktů mezi účastnickými státy;
- připravovat summity KBSE a plnit úkoly, které vyplynou z jejich usnesení;
- projednávat zprávy středisek a institucí pro specifické problémy

²⁾ Dok. CSCE/GVA. 1, Vídeň, 11. července 1990.

evropské bezpečnosti a spolupráce, které budou zřízeny, a koordinovat jejich činnost;

— zvážit možnost kontaktů a spolupráce s OSN, Radou Evropy a jinými mezinárodními organizacemi.

V pozdějším stádiu vývoje by rada mohla postupně nahradit dosavadní následné schůzky KBSE a schůzky expertů.³⁾

Třetí novou institucí, na rozdíl od předchozích však jen se specifickou pravomocí, mělo být *středisko pro budování důvěry*, kontrolu zbrojení a verifikaci. Středisko mělo zajišťovat výměnu informací o těchto otázkách, shromažďovat zprávy o pohybu vojenských jednotek a konání vojenských manévrů, registrovat a koordinovat inspekce a jinou kontrolní činnost. Rovněž mělo sbírat a soustřeďovat informace o uskutečňování opatření k posílení důvěry a verifikačních procedur dohodnutých v rámci procesu KBSE. Tyto informace by byly k dispozici všem účastnickým státům.

Čtvrtou institucí, rovněž úzkého zaměření, mělo být *středisko pro předcházení konfliktům* a pro urovnání.⁴⁾ Jeho hlavní funkcí mělo být sbírání informací o možných konfliktech, srážkách nebo sporech mezi účastnickými státy, a hledání způsobů jak zabránit jejich vzniku. Středisko mohlo navrhnout radě opatření k odstranění příčin vzniku takových jevů nebo doporučit možná řešení v případech, kdy takové jevy již vznikly. Středisko mělo rovněž napomáhat ustavení systému mírového urovnání sporů. Takový systém mohl zahrnovat konzultace, smírčí řízení, zprostředkování, dobré služby nebo jiná opatření zavedená v procesu KBSE.

Návrh konečně počítal se zřízením malého, *stálého sekretariátu* pro potřeby rady. Plnil by technické, organizační a administrativní funkce.

3. NOVÉ BEZPEČNOSTNÍ STRUKTURY A INSTITUCE PROCESU KBSE

Výše zmíněné iniciativy Československa, sdílené v hlavních rysech ostatními účastnickými státy, došly po úpravách a doplněních *realizace* na vrcholné schůzce hlav států nebo vlád účastnických států KBSE v Paříži 1990. Na ní přijaly účastnické státy 21. listopadu mimořádně závažnou Pařížskou chartu pro novou Evropu⁵⁾ a Dodatkový dokument o opatřeních, která mají realizovat určitá ustanovení této charty.⁶⁾ V Chartě jsou obsažena *základní ustanovení* o nových bezpečnost-

³⁾ "Replace CSCE follow-up meeting as well as meetings of experts".

⁴⁾ "A centre for conflict prevention and settlement".

⁵⁾ "Charter of Paris for a New Europe", Paříž 1990.

⁶⁾ "Supplementary document to give effect to certain provisions contained in the Charter of Paris for a New Europe", Paříž 1990.

ních strukturách a institucích procesu KBSE⁷⁾, v *Dodatkovém dokumentu* pak je zachycena podrobná úprava procedurálních a organizačních otázek souvisejících s fungováním těchto nových struktur.⁸⁾

Na vrcholné pařížské schůzce došli všichni účastníci ke shodnému poznatku, že jejich společné úsilí o *posílení míru* v jimi budované nové Evropě vyžaduje *novou kvalitu politického dialogu a spolupráce*⁹⁾ a tomu *odpovídající rozvoj struktur KBSE*.¹⁰⁾ Proto rozhodli jednak o *posílení* a zpravidelnění již *existujících institucí*, tj. vrcholných schůzek, následných schůzek a schůzek expertů, a jednak o *zřízení nových institucí*, tj. Rady, Výboru vysokých úředníků, Střediska pro předcházení konfliktům a sekretariátu.¹¹⁾ Tyto instituce budou ovšem působit nejen při udržování evropského míru a bezpečnosti, ale i při rozvíjení hospodářské, technické, sociální, kulturní a humanitární spolupráce, a též i při ochraně lidských práv. V naší práci si pochopitelně všímáme *pouze* těch stránek jejich činnosti, které *souvisí s evropským mírem a bezpečností*.

Zmíněné instituce vytvářejí v souhrnu zárodek systému konzultačních, koordinačních a zčásti i kontrolních orgánů, které mají být základem rozvíjení struktury *budoucí Organizace evropských států*, zejména jejich orgánů pro zajištění evropské kolektivní bezpečnosti. K první konkrétní zaci funkcí těchto nových bezpečnostních institucí došlo na prvním zasedání Rady v červnu 1991 v Berlíně. K dalšímu jejich rozvíjení pak na vrcholné schůzce účastnických států KBSE v Helsinkách 1992.

a) *Schůzka hlav států nebo vlád*

Schůzka hlav států nebo vlád účastnických států je *nejvyšším konzultačním, koordinačním i kontrolním forem* KBSE. Může projednávat jakékoli obecné nebo specifické otázky evropského míru a bezpečnosti na základě Helsinského závěrečného aktu¹²⁾ a následných dokumentů KBSE.¹³⁾

Po pařížské schůzce v roce 1990 bude příští vrcholná schůzka uspořádána v Helsinkách u příležitosti následné schůzky KBSE v Helsinkách

7) Charta, str. 17—19.

8) Dodatkový dokument, str. 1—12.

9) "New quality of political dialogue and co-operation".

10) "Development of the structures of the CSCE".

11) Kromě zmíněných zřídili i Úřad pro svobodné volby (Office for free elections) a počítají s vytvořením Parlamentního shromáždění KBSE (CSCE parliamentary assembly). O nich však nebudeme v dalším hovořit, poněvadž bezprostředně nepůsobí při zajišťování míru a bezpečnosti v Evropě.

12) Conference on security and co-operation in Europe, Final act, Helsinki 1975. Český překlad viz Potočný a kol., Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky 1971—1975, sv. 4, Praha 1982, str. 499.

13) Zejména výsledných dokumentů následných schůzek v Bělehradě (1978), Madridu (1983) a Vídni ((1989) a Pařížské charty pro novou Evropu (1990).

v roce 1992. Poté se budou summity konat *pravidelně každé dva roky* u příležitosti následných schůzek KBSE.

b) *Následná schůzka účastnických států*

Následná schůzka¹⁴⁾ je rovněž konzultačním, koordinačním i kontrolním orgánem KBSE pro otázky evropského míru a bezpečnosti. Koná se za účasti vysokých představitelů účastnických států, zpravidla na *úrovni ministrů zahraničních věcí*.

Dosud se konaly následné schůzky v Bělehradě (od 4. října 1977 do 9. března 1978), v Madridě (od 12. listopadu 1980 do 6. září 1983) a ve Vídni (od 4. listopadu 1986 do 15. ledna 1989). Příští následná schůzka bude v roce 1992 v Helsinkách. Další pak budou svolávány *pravidelně každé dva roky*. Na rozdíl od předchozích však nemají trvat déle než *tři měsíce*.

Dvouleté období má umožnit účastnickým státům, aby zhodnotily evropský vývoj za uplynulé dva roky, zkontrolovaly plnění svých závazků plynoucích z usnesení předchozí vrcholné schůzky a poslední následné schůzky a uvážily, jaké další kroky učinit k rozvíjení helsinského procesu.

c) *Rada*

Rada je *ústředním forem pro pravidelné politické konzultace* v rámci procesu KBSE. Je složena z ministrů zahraničních věcí všech účastnických států.

Úkolem Rady je posoudit záležitosti, které se vztahují ke KBSE¹⁵⁾ a učinit o nich příslušná rozhodnutí.¹⁶⁾ Její další povinností je připravit schůzky hlav států nebo vlád a plnit pak jí určené úkoly a rozhodnutí přijatá touto schůzkou.¹⁷⁾

Rada se schází pravidelně nejméně jednou za rok. Účastnické státy však mohou dohodnout i dodatečná zasedání Rady.

Radě předsedá představitel hostitelského státu.

Program jednání, čítajíc v to návrhy usnesení o projednávaných otázkách a stanovení data příštího zasedání, připravuje výbor vysokých úředníků.

První zasedání Rady se konalo v červnu 1991 v Berlíně.

¹⁴⁾ "Follow-up meeting".

¹⁵⁾ "Consider issues relevant to the Conference on security and co-operation in Europe".

¹⁶⁾ "Take appropriate decisions".

¹⁷⁾ "Tasks defined and decisions taken".

d) *Výbor vysokých úředníků*

Výbor vysokých úředníků¹⁸⁾ je složen z náměstků ministrů zahraničních věcí nebo ředitelů odborů ministerstev zahraničních věcí, zabývajících se otázkami Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě.

Výbor *projednává běžné záležitosti*¹⁹⁾ a může o nich činit příslušná rozhodnutí.²⁰⁾ *Připravuje program zasedání Rady* a provádí její rozhodnutí. Může zvažovat budoucí činnost KBSE. Též je oprávněn projednávat otázky vztahů KBSE s jinými mezinárodními fory.²¹⁾ O těchto věcech dává zpravidla doporučení Radě.

Body agendy pro zasedání Rady určuje na základě návrhů, podaných účastnickými státy. Předběžný návrh agendy finalizuje krátce před zasedáním Rady.

Každý účastnický stát předává své náměty a návrhy Výboru prostřednictvím sekretariátu KBSE.

Schůze Výboru svolává jeho předseda po konzultaci s účastnickými státy. Předsedou Výboru je zástupce státu, jehož ministr zahraničních věcí byl předsedou předchozího zasedání Rady.

Výbor se bude moci scházet mimořádně za naléhavých situací. Obecné podmínky svolání takových schůzí a jejich proceduru má určit Rada.

Schůze Výboru se konají v sídle sekretariátu KBSE.²²⁾ Nemají trvat déle než dva dni, ledaže by se účastnické státy dohodly jinak.

Schůze výboru, které bezprostředně předcházejí zasedání Rady, se konají v místě jejího zasedání.

e) *Sekretariát KBSE*

Pařížský summit účastnických států KBSE rozhodl také o zřízení *stálého sekretariátu* KBSE v Praze.

Sekretariát má za *úkol*:

- poskytovat administrativní pomoc zasedáním Rady a schůzím Výboru vysokých úředníků;
- udržovat archiv dokumentů KBSE;
- rozšiřovat a poskytovat dokumenty KBSE účastnickým státům;
- poskytovat informace o činnosti KBSE jednotlivcům, mezinárodním organizacím a neúčastnickým státům;

¹⁸⁾ Angl. Committee of senior officials, franc. Comité des hauts fonctionnaires, rusky Komitět staršich dolžnostnyh lic. Česky se někdy nepřesně překládá jako Výbor zmocněnců.

¹⁹⁾ "Will review current issues".

²⁰⁾ "May take appropriate decisions".

²¹⁾ "Relations with other international fora".

²²⁾ První schůze Výboru se z praktických důvodů konala ve Vídni od 28. do 29. ledna 1991, protože v té době ještě nebyl ustaven sekretariát KBSE v Praze. Schůzi výboru předsedal zástupce Jugoslávie.

- poskytovat potřebnou pomoc výkonným sekretářům summitů, následných schůzek a schůzek pořádaných v období mezi nimi;
- a plnit jiné úkoly, které mu uloží Rada nebo Výbor vysokých úředníků.

Sekretariát je složen z ředitele, úředníků a administrativního a technického personálu.

Ředitel odpovídá Radě prostřednictvím Výboru vysokých úředníků.

Tři úředníci mají na starosti organizaci schůzí a zasedání, protokol, bezpečnost, dokumentaci, informace, finanční a administrativní záležitosti.

Potřebný administrativní a technický personál je vybírán ředitelem.

Každý účastnický stát zřídí své spojovací místo²³⁾, které bude udržovat kontakt se sekretariátem, zejména při předávání námětů Výboru vysokých úředníků prostřednictvím sekretariátu a při předávání zpráv, dokumentů atp.

f) *Středisko pro předcházení konfliktům*

Kromě již zmíněných orgánů KBSE, které se mohou zabývat i jinými otázkami spadajícími do kompetence KBSE než záležitostmi evropského míru a bezpečnosti, ustavili účastníci pařížského summitu i nový *stálý speciální orgán* na tomto úseku. Středisko, které má *pomáhat Radě při snižování rizika konfliktů*²⁴⁾.

Středisko pro předcházení konfliktům²⁵⁾ bude v první fázi své operační činnosti napomáhat při *realizaci opatření na budování důvěry*, zejména konzultací a spolupráce na poli neobvyklé vojenské činnosti²⁶⁾, ročních výměn vojenských informací, komunikační sítě, výročních schůzek hodnotících závazky v této oblasti a spolupráce týkající se nebezpečných incidentů vojenské povahy.²⁷⁾

Rada, jíž je Středisko podřízeno, mu může uložit i *jiné funkce*. Zejména v budoucnu různé úkoly při urovnávání sporů, jmenovitě při smírném řízení.

Středisko je složeno z poradního výboru a sekretariátu. Sídlí ve Vídni.

Poradní výbor je složen ze zástupců všech účastnických států. Odpovídá Radě. Úkolem poradního výboru je:

- svolávat schůzky účastnických států k otázkám neobvyklé vojenské činnosti;

²³⁾ "A point of contact".

²⁴⁾ "Will assist the Council in reducing the risk of conflicts".

²⁵⁾ "Conflict prevention centre (CPC)".

²⁶⁾ "Unusual military activities".

²⁷⁾ "Hazardous incidents of a military nature".

- svolávat roční schůzky, hodnotící uskutečňování opatření na budování důvěry;
- připravovat semináře o vojenské doktríně a jiné semináře, o jejichž konání se účastnické státy dohodnou;
- dohlížet na sekretariát Střediska;
- poskytovat fórum pro diskusi a vyjasnění informací mezi účastnickými státy o dohodnutých opatřeních k budování důvěry;
- nést všeobecnou odpovědnost za komunikační síť podle mandátu Střediska.

Poradní výbor pracuje podle procedury KBSE. Určuje si svůj pracovní program. Může konat i dodatečné schůze²⁸⁾.

Schůze účastnických států, svolané podle postupu týkajícího se neobvyklé vojenské činnosti, organizuje ředitel sekretariátu Střediska.

Sekretariát Střediska plní úkoly, které mu uloží poradní výbor. Jemu je také odpovědný.

Sekretariát má zejména udržovat databanku pro potřebu účastnických států, obsahující údaje získané na základě výměny vojenských informací mezi účastnickými státy. Publikuje ročenky o těchto údajích.

Sekretariát je složen z ředitele, dvou úředníků a z potřebného počtu administrativního a technického personálu, vybraného ředitelem.

Úředníci mají na starosti organizování schůzí, protokol, bezpečnost, spojení, dokumentaci, informace, finanční a administrativní záležitosti.

4. ZÁRODEK BUDOUCÍ ORGANIZACE EVROPSKÝCH STÁTŮ

Srovnání československých návrhů z roku 1990 a 1991 na zřízení komise, pozěji rady, pro evropskou bezpečnost, jakožto zamyšleného zárodku evropské bezpečnostní struktury²⁹⁾, s konečným výsledkem pařížského summitu koncem roku 1991³⁰⁾, ukazuje, že účastnické státy na této vrcholné schůzce postoupily ještě o něco více kupředu a ustavily orgány, které se budou moci vyvinout v hlavní orgány *budoucí organizace evropských států*. Ta by se pak mohla stát *skutečnou regionální organizací kolektivní bezpečnosti* ve smyslu VIII. kapitoly Charty OSN o oblastních dohodách.

Původní československý návrh na zřízení jednoho orgánu, komise, s případným pomocným orgánem výboru pro vojenské otázky, vedl tedy po rozšíření a doplnění k vytvoření *ucelené struktury stálých orgánů* se

²⁸⁾ První schůze poradního výboru se konala 3. prosince 1990. Předsedal jí jugoslávský zástupce.

²⁹⁾ Viz 1. a 2. část tohoto příspěvku.

³⁰⁾ Viz 3. část tohoto příspěvku.

všeobecnou kompetencí, prvé specializované agencie a stálého sekretariátu.

Hlavním orgánem nové struktury KBSE jsou pravidelně svolávaná shromáždění všech účastnických států na nejvyšší úrovni a následné schůzky na vládní úrovni, pořádané zpravidla každé dva roky.

Tyto schůzky nebo přesněji pravidelně se opakující konference účastnických států bude možné později přeměnit ve *shromáždění*, jakožto hlavní orgán budoucí organizace evropských států.

Summity i konference lze svolávat i na zvláštních zasedáních, bude-li toho vyžadovat obecná bezpečnost v Evropě nebo zvláštní, konkrétní situace, dotýkající se zájmů účastnických států.

Takovéto zvláštní schůzky se mohou stát později zavedenými zvláštními nebo naléhavými zasedáními shromáždění.

Tyto schůzky pravidelně svolávané jsou oprávněny jednat o všech důležitých otázkách souvisejících s realizací Helsinského závěrečného aktu a usnesení následných schůzek, zejména pak Pařížské charty pro novou Evropu. Rovněž stanoví směry budoucí činnosti KBSE.

Ve stejném zaměření by působilo v budoucnu i shromáždění, jako nejvyšší zastupitelský orgán účastnických států se všeobecnou pravomocí.

Rada jako centrální orgán, ve kterém účastnické státy uskutečňují pravidelné politické konzultace, projednávají konkrétní závažné záležitosti KBSE a připravují schůzky hlav států nebo vlád a následné schůzky, by se mohla později vyvinout ve druhý, nejdůležitější orgán organizace evropských států, stejného názvu: rada.

Zasedala by na úrovni ministrů zahraničních věcí, nebo jejich stálých zástupců. V prvním případě nejméně jednou do roka, ve druhém alespoň jednou měsíčně.

Nově ustavený Výbor vysokých úředníků by se takto mohl v budoucnu transformovat na schůze rady, konané za účasti stálých zástupců ministrů zahraničních věcí účastnických států.

Rada by si mohla zřizovat potřebné pomocné orgány, jako stálé nebo jako ad hoc instituce. Stálé pomocné orgány by mohly mít podobu již ustaveného Střediska pro předcházení konfliktům. K novým by mohlo patřit např. podobné středisko pro odzbrojení a kontrolu nad zbrojením a nad plněním mezinárodních dohod týkajících se opatření k budování důvěry a odzbrojení. Nebo vojenský výbor, který by sledoval evropskou vojenskou problematiku a dohlížel na evropské mírové síly, jež by mohly být v rámci KBSE zřízeny.

Takovéto síly by byly tvořeny z kontingentů účastnických států a používaly by se analogicky mírovým silám OSN v případech, kdy by byla v Evropě potřeba učinit podobná opatření k obnovení nebo udržení mezinárodního míru a bezpečnosti (např. při pohraničních konfliktech, ná-

rodnostních třenicích, nekontrolovatelné migraci, haváriích a katastrofách majících účinky i v sousedních nebo vzdálenějších evropských státech atp.)

Sekretariát KBSE, zatím jen v minimálním rozsahu, by se mohl postupně přeměňovat ve větší operativní *sekretariát* budoucí organizace evropských států, jenž by plnil mnohé nové úkoly ukládané mu pravidelně fungujícím shromážděním, radou a jejími pomocnými orgány. Jeho ředitel by mohl v budoucnu poskytovat účastnickým státům různé dobré služby a zprostředkovávat v jejich sporech nebo při ustanovování smírčích komisí nebo arbitrážních tribunálů.

Přeměna nynějších struktur KBSE ve strukturu evropské organizace bude ovšem kromě jiného vyžadovat postupné zavádění *metody většiny a zdržení se hlasování* účastnických států, stran sporu nebo konfliktu, při usnášení shromáždění nebo rady. Podobně by neměl účastnický stát mít právo bránit dohodnuté kontrole jeho odzbrojovacích závazků svým hlasem proti navrženému kontrolnímu opatření. Výlučné používání metody všeobecného konsensu i v budoucnu by totiž mohlo zabrzdit, případně zastavit, další strukturální růst KBSE a znemožnit přijetí účinných opatření k udržení nebo obnovení evropského míru a bezpečnosti. Zkušenosti Společnosti národů, jejíž hlavní orgány se řídily při usnášení důležitých otázek zásadou jednomyslnosti všech členů, jsou nanejvýš varovné. Absolutní použití této metody, resp. jejího důsledku, práva veta kteréhokoliv člena, byla jednou z vážných příčin neúspěchu a nakonec i zániku této organizace.

Závěrem tedy možno říci, že nejvhodnějším a nejperspektivnějším způsobem *zajišťování československé bezpečnosti* je postupná přeměna procesu KBSE v budoucí *organizaci evropských států*, na jejíž výstavbě a pak i na jejím fungování by náš stát *aktivně participoval*.

PŘÍLOHA

Memorandum o Evropské bezpečnostní komisi

(6. dubna 1990)

Politický vývoj světa a Evropy zvláště je tak rychlý, že mu již neodpovídají stávající instituce. Po létech konfrontace je Evropa na počátku nové etapy. Z toho vyplývají nové možnosti, ale i určitá rizika.

Bezpečnostní struktura kontinentu vycházející z poválečných realit je dosud založena na principu rovnováhy sil mezi dvěma bloky. Její základy však nejsou pevné, protože spočívají na umělých dělících čarách. Dělení Evropy na dvě části, jakož i dělení Německa na dva státy se přežilo.

Zdroje potenciálních evropských konfliktů jsou různorodější, než dosud předpokládal bipolární konfrontační systém. Z toho vyplývá nutnost širě pojímat evropskou bezpečnost a zahrnovat do ní kromě politických a vojenských též ekonomické, ekologické a humanitární aspekty, jakož i možnost jiných ohrožení. Takovou bezpečnost však není s to zajistit dosavadní konfrontační bezpečnostní systém, ale pouze nová celoevropská struktura míru, stability a důvěry. Hluboké politické změny ve střední a východní Evropě činí potřebu takové moderní struktury ještě naléhavější.

Varšavská smlouva a NATO působí dnes v jiných podmínkách, než ve kterých vznikly. Tyto organizace, které Evropu až dosud rozdělují, by měly své působení přenést především do oblasti odzbrojení. Předpokládáme, že další vývoj posílí jejich politickou úlohu a postupně utlumí roli vojenskou. Tento proces přitom nemusí probíhat symetricky, neboť obě seskupení nejsou v řadě aspektů náplně své činnosti identická.

Za nejvhodnější základnu vytváření jednotného celoevropského bezpečnostního systému považujeme proces KBSE. Nová situace v Evropě vyžaduje, aby se i tento proces dynamičtěji ubíral cestou směřující k helsinským ujednáním druhé generace. Ta by měla vytvářet předpoklady pro postupné budování společného systému evropské bezpečnosti. Dosažení tohoto cíle vyžaduje institucionalizovat společné úsilí v rámci KBSE a vytvořit účinné mechanismy nového typu.

Dlouhodobější perspektiva budování moderního bezpečnostního systému předpokládá využití zkušeností existujících institucí mnohostranné spolupráce, jako je Rada Evropy a další, které by se postupně měly stát celoevropskými.

Při hledání možných východisek vycházíme z pozitivních poznatků získaných v dosavadním průběhu procesu KBSE, jakož i z potřeby reagovat na vývoj v Německu a na hluboké společenské změny ve střední a východní Evropě.

Československo v souladu s cíli a zásadami Charty Organizace spojených národů a Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě navrhuje zřídit v první etapě Evropskou bezpečnostní komisi složenou z účastnických států helsinského procesu. Její opodstatnění spatřujeme v tom, že by vytvořila dosud chybějící stálou celoevropskou platformu pro posuzování otázek dotýkajících se bezpečnosti na kontinentu a hledala by jejich řešení. Tato Evropská bezpečnostní komise by působila vedle obou dosavadních seskupení a nezávisle na nich.

K formování účinného systému evropské bezpečnosti by ve druhé etapě přispělo vytvoření na smluvním základě organizace evropských států za účasti USA a Kanady.

Třetí etapou by vyústila v konfederovanou Evropu svobodných a nezávislých států.

Evropská bezpečnostní komise by působila na základě konsensu. Plnila by nejdříve konzultativní, koordinační a určité kontrolní funkce a později další, na nichž se účastnické státy dohodnou. Jednalo by se zejména o tyto úkoly:

- posuzovat mezinárodně-politické souvislosti evropské bezpečnosti a navrhopvat přijetí vhodných opatření;
- předcházet případům ohrožení evropského míru a bezpečnosti, vzniku vyhrocených situací, sporů, vojenských incidentů a konfliktů a doporučovat i nabízet prostředky k jejich řešení (dobré služby, zprostředkování, zjišťování faktů, smírčí nález apod.);
- zabývat se otázkami ohrožení a porušení bezpečnosti z příčin ekonomických, ekologických a humanitárních velkého rozsahu a mezinárodního dopadu;
- vytvářet prostor pro přímé kontakty, jednání obou seskupení a jejich členů, v případě potřeby i za účasti evropských neutrálních a nezúčastněných zemí;
- vyjadřovat se k průběhu jednání evropských odzbrojovacích a bezpečnostních fór a navrhopvat jejich další zaměření;
- posuzovat možnosti rozšíření náplně existujících odzbrojovacích fór a ustavení nových;
- projednávat zprávy kontrolních a konzultativních středisek o plnění evropských odzbrojovacích a bezpečnostních dohod;
- vzájemně se informovat o doktrinálních, strukturálních, organizačních a rozpočtových změnách týkajících se ozbrojených sil účastnických států a o zavádění nových zbrojních systémů;
- informovat Organizaci spojených národů a další regionální organizace o dosažených výsledcích ve sféře evropského odzbrojení a bezpečnosti.

Komise by se scházela na úrovni ministrů zahraničních věcí a jejich stálých zástupců. Řádná zasedání komise na úrovni ministrů by se konala nejméně jednou do roka. Mimořádná zasedání by mohla být svolávána na žádost účastnických států.

Zasedání stálých zástupců by se konala jednou za měsíc, případně i častěji, pokud o to některý účastnický stát požádá.

Komisi by byl podřízen Vojenský výbor složený z vojenských zástupců účastnických států KBSE. Scházel by se nejméně jedenkrát do roka a zabýval by se otázkami, které vymezí Komise. Komise by mohla zři-

zovat za účelem plnění svých úkolů pomocné orgány. Potřebné technické služby by Komisi zabezpečoval nevelký operativní, stálý sekretariát.

Za sídlo Komise nabízí Československo Prahu. Na žádost účastnických států, by Komise mohla zasedat i jinde.

Nadcházející summit 35 zemí, který bude projednávat důležité otázky dalšího vývoje bezpečnosti a spolupráce v Evropě, by mohl přijmout rozhodnutí o vytvoření organizačních předpokladů pro zřízení Evropské bezpečnostní komise, jako zárodku nové bezpečnostní struktury na kontinentu.

Československo má na vzniku takové struktury z historických, politicko-strategických i dalších důvodů eminentní zájem. Při vypracování návrhu jsme vzali v úvahu dosud předložené náměty ostatních účastnických zemí KBSE, které se blíží našemu pojetí evropské bezpečnosti. Tento návrh je otevřen diskusi.

Dynamický vývoj na kontinentu vytváří podmínky pro různé přístupy k formování celoevropských struktur a jejich adekvátních mechanismů. Cílem by však mělo být vytvoření nového, dostatečně pružného a perspektivního modelu evropské bezpečnosti.

Takový vývoj by byl v zájmu nejen Evropy, ale i celého světa.

THE NEW PANEUROPEAN SECURITY SYSTEM

S u m m a r y

The study deals with the new security structures and institutions of the Conference on security and co-operation in Europe (CSCE) as they are formulated in the Charter for a new Europe which was adopted in Paris, November 1990.

At this summit meeting the participating states came to the conclusion that to strengthen peace requires development of the structure of the CSCE. To this end they decided to enhance and make more regular existing organs, such as summit meetings, follow-up meetings and meetings of experts, and to establish new ones, such as council, conflict prevention centre, committee of senior officials and permanent secretariat.

Summit, i.e. meeting of the heads of state or government, is the highest forum for consultations, coordination and control within the CSCE process. Summits will usually meet at the end of the follow-up meetings.

Follow-up meetings of the participating states will be held as a rule every two years and their duration will not exceed three months. They will evaluate developments in Europe during the past two years, control the fulfilment of the decisions adopted by the last summit and follow-up meeting and consider further measures undertake to enhance the Helsinki process.

Council, consisting of the ministers for foreign affairs, will meet regularly, at least once a year. It will provide the central forum for political consultations, consider issues relevant to peace and security in Europe and take appropriate decisions.

Conflict prevention centre will be an auxiliary organ of the council. Its task is to assist the council in reducing the risk of conflicts or hazardous incidents of a military nature. Its seat is Vienna.

Committee of senior officials, consisting of viceministers for foreign affairs or of directors of the departments for CSCE, will carry out decisions of the council, review current issues within CSCE, prepare meetings of the council and consider future work of the CSCE. Committee will meet regularly or without delay in emergency situations.

Secretariat, consisting of a director and officers, will i.a. provide administrative support to the meetings of the council, and of the committee of senior officials, maintain an archive of CSCE documentation, circulate documents and provide information in the public domain regarding the CSCE. The seat of the secretariat is Prague.

All mentioned organs of the CSCE may in future develop and transform into main organs of an all-european system of collective security, namely assembly, security council and secretariat.

Czechoslovakia will actively participate in this transformation of CSCE into an all-european system of collective security. It will as a member of such an organization actively support its effective functioning.

Such a new paneuropean security system will ensure security and independence of all its members, including Czechoslovakia.