

ČESKÉ ZBROJNÍ EXPORTY POTŘEBUJÍ SILNĚJŠÍ DEMOKRATICKOU KONTROLU A VYŠŠÍ TRANSPARENTNOST

17. 1. 2019

ABSTRAKT

České zbrojní exporty rostou, politická debata o jejich dopadu na veřejný zájem však prakticky neprobíhá. Tento text pojmenovává politický nezájem a nedostatečnou transparentnost ze strany státních orgánů jako dva problémy, které brání propojení exportní politiky s širším zahraničněpolitickým zájmem. Stručně řečeno, Česko příliš neřeší dopad vývozu vojenského materiálu např. na regionální stabilitu, lidská práva, boj proti terorismu či potírání organizovaného zločinu v místech určení. Politické strany by měly usilovat o posílení role parlamentu v kontrole zbrojních exportů. Ministerstvo zahraničních věcí by mělo veřejnosti sdělovat, jak posuzuje dopad vývozů mimo NATO/EU na zahraničněpolitické zájmy ČR. Ministerstvo průmyslu a obchodu by mělo zveřejňovat informace o udělování vývozních licencí častěji, v úplnější a uživatelsky příjemnější podobě.

ČESKÁ REPUBLIKA: Zbrojní exporty bez vazby na zahraniční politiku

Česká republika je podle švédského institutu SIPRI ve dvacítce největších vývozců zbraní na světě. Od začátku desetiletí navíc české exporty výrazně rostou, což je v souladu s celosvětovým vývojem zbrojních výdajů. V r. 2017 Česko podle údajů Ministerstva průmyslu a obchodu ČR (MPO) vyvezlo vojenský materiál za přibližně 15 mld. Kč a příslušné státní orgány udělily vývozní licence do 106 zemí světa v celkové hodnotě 21 mld. Kč.

Obchod s vojenským materiálem nelze považovat za byznys jako jakýkoliv jiný, ale za odvětví se zásadními politickými a bezpečnostními dopady. Je proto regulován zvláštním zákonem (zák. č. 38/1994 Sb.) a na udělení vývozní licence, které vydává MPO, není žádný právní nárok. Ministerstvo zahraničních věcí (MZV) disponuje – spolu s ministerstvy vnitra a obrany – závazným stanoviskem ve schvalovacím procesu, kde má za úkol dbát na ochranu zahraničněpolitických zájmů ČR. Společný postoj Rady EU č. 2008/944/SZBP (dále jen Společný postoj EU) pak definuje závazná kritéria, mezi která patří např. dodržování mezinárodního práva a lidských práv ze strany země určení či dopad dodávky na mír, bezpečnost a stabilitu v regionu.

Vývoz vojenského materiálu (dále též zbrojní export) je tedy otázkou výsostně politickou, v níž se protíná a střetává celá řada legitimních zájmů, ať už ekonomických, humanitárních, lidskoprávních, obranných či zahraničněpolitických. Přesněji řečeno, tyto perspektivy by se v politické debatě protínat měly. V Česku ale bohužel diskuse o zbrojních exportech prakticky neprobíhá a téma při životě udržuje jen několik málo aktérů v občanské společnosti (Amnesty International, Nesehnutí). Zbrojním exportům ČR chybí zasazení do zahraničněpolitického kontextu. Stručně řečeno, Česko příliš neřeší, jestli svými exporty např. nepřispívá k regionální nestabilitě a konfliktům na Blízkém východě, jejímž vyústěním je i migrace do Evropy.

Cílem tohoto textu je v první řadě pojmenovat dva problémy: politický nezájem o zbrojní exporty a nedostatečnou transparentnost ze strany státních orgánů. Následně jsou nastíněny zkušenosti z jiných zemí EU, které mohou přispět k jejich vyřešení. Pro pořádek dodejme, že text neříká, že by vývoz vojenského materiálu z ČR byl nutně nežádoucí. Zbrojní exporty ale měly být posuzovány z širší zahraničněpolitické perspektivy a podrobeny přísnější demokratické kontrole.

PROBLÉM: Politický nezájem a nedostatečná transparentnost

Vývoz vojenského materiálu je nutné posuzovat z různých úhlů pohledu. Dopady zbrojních exportů na veřejný zájem českých občanů totiž mohou být velmi rozporuplné. Úkolem politiky je tyto perspektivy porovnávat a hledat co nejpříjemnější kompromisy. To ovšem není možné bez informované politické debaty, jež v Česku bohužel prakticky neprobíhá. Taková situace brání účinné veřejné kontrole, která by měla být v zájmu všech zúčastněných, včetně poctivých a zákony dodržujících zástupců obranného průmyslu. Netransparentní prostředí prospívá pouze problematikým či přímo nelegálním praktikám některých zbrojních firem (např. obchod s embargovanými státy), na něž upozorňuje výroční zpráva Národní centrály proti organizovanému zločinu za r. 2018.

Obranný průmysl má své velké zastánce v osobách nejvyšších ústavních činitelů. Podle projevu prezidenta M. Zemana z r. 2017 platí, že „zbrojní průmysl je průmysl jako každý jiný“, je třeba jej podporovat a Česko by se – v rozporu se svými mezinárodními závazky – ani nemělo zabývat, kde jím vyráběné zbraně skončí. Premiér A. Babiš pak o snaze navyšovat české zbrojní exporty mluvil hned při několika zahraničních cestách.

Postoje prezidenta a premiéra jsou motivovány především ekonomickou logikou, která zdůrazňuje udržení tradičního odvětví a pracovních míst. To je zcela na místě např. u obchodu se státy EU či NATO. Mezi největší odbytiště českého

průmyslu ale patří také státy severní Afriky či Blízkého východu, např. Saúdská Arábie, Spojené arabské emiráty či Egypt. Nejde jen o to, že tyto země mají zásadní problémy s dodržováním lidských práv, které je závazným kritériem podle Společného postoje EU a k němuž se hlásí platná koncepce zahraniční politiky i ministr T. Petříček osobně. Jde také o státy v regionech, odkud do Evropy přichází nejvíce uprchlíků. Pokud tedy ČR myslí vážně svou rétoriku o řešení globálních problémů přímo v místě jejich vzniku, měla by začít diskutovat o možném podílu českých exportů na destabilizaci těchto regionů, např. skrze prodlužování války v Jemenu.

Nástrojem demokratické kontroly zbrojních exportů by měl být především parlament a politické strany. Ty ale o téma vývozu vojenského materiálu nemají prakticky žádný zájem, jak ukazuje např. jeho absence ve volebních programech z r. 2017 (s výjimkou neúspěšných Zelených). Ze sněmovních stran představují drobné výjimky pouze iniciativy L. Zaorálka a T. Okamury za omezení obchodu se Saúdskou Arábií po vraždě novináře Džamála Chášukdžího, které podpořil i ministr Petříček, popř. některé hlasy Pirátů.

Tlak na silnější zapojení parlamentu a veřejnosti do debaty o zbrojních exportech tak prakticky neexistuje. Supluje jej pouze několik lidskoprávně zaměřených představitelů občanské společnosti (Nesehnutí, Amnesty International) či občasné reportáže v médiích. I v těchto debatách se však jen málokdy objevují úvahy o tom, jak se vývozy zbraní dotýkají klíčových zahraničněpolitických a bezpečnostních zájmů ČR, tedy např. regionální stability, boje proti terorismu či potírání organizovaného zločinu.

Možnosti vést informovanou politickou debatu neprospívá ani nízká míra transparentnosti na straně státních institucí. Prakticky jediným zdrojem, kde se poslanci, senátoři i veřejnost mohou něco dozvědět, je výroční zpráva vydávaná MPO, která má navíc řadu nedostatků. Uživatel se zde dozví rámcové statistiky tříděné dle regionů a států, a to včetně časových řad a kódů jednotlivých kategorií vojenského materiálu, jak je definuje legislativa. Nedozeví se ale např. již, jaké je srovnání ČR s ostatními státy, jaké konkrétní zboží Česko vyvezlo a kam, či jaké obchody zamítlo. Statistické údaje jsou tedy prezentované jen selektivně a způsobem, který velmi ztěžuje uživatelskou orientaci. Zpráva navíc vychází jen jednou ročně, účinné veřejné kontrole tedy brání také časový odstup.

Zcela pak chybí politické zdůvodnění konkrétních exportů, za které je zodpovědné MZV. Česká republika jistě může mít legitimní zájem na vývozu určitých typů vojenského materiálu, a to např. i do problematických destinací mimo NATO/EU. Tento zájem ovšem v současné situaci nikdo veřejnosti ani parlamentu nevysvětluje a nemusí jej nijak obhajovat vůči legitimní kritice. Z hlediska demokratické kontroly i tvoření exportní politiky v souladu se zahraniční politikou to jistě není žádoucí stav.

INSPIRACE: Kontrola zbrojních exportů v jiných zemích

Zatímco v ČR zbrojní exporty politickou reprezentaci ani širší veřejnost příliš nezajímají, u řady zemí NATO/EU je tomu přesně naopak. Česko by se tak mohlo a mělo poučit od svých spojenců, kteří zavedli řadu opatření posilujících demokratickou kontrolu a transparentnost. *Best practices*, které by bylo možné přenést do českého prostředí, se zde nabízí hned několik.

První oblast souvisí s *parlamentní kontrolou*. V Německu platí povinnost vlády informovat příslušné parlamentní výbory o schválených vývozech do dvou týdnů od rozhodnutí. V Nizozemsku vláda parlament písemně informuje o všech nově vydaných licencích do zemí mimo NATO/EU (a několika dalších nízkorizikových zemí) v hodnotě nad 2 mil. EUR, a to do dvou týdnů od jejich vydání a včetně politického zdůvodnění. Poslancům – a v některých případech i veřejnosti – je tak k dispozici přesná argumentace, jak vláda posuzuje a aplikuje např. své lidskoprávní závazky či jak chápe vliv jednotlivých exportů na bezpečnost či stabilitu v cílových regionech.

Druhou oblastí je *zapojení odborné i širší veřejnosti* do debaty o vývozech vojenského materiálu. Německé ministerstvo hospodářství v roce 2016 uspořádalo konzultační proces, do nějž přizvalo zástupce zájmových skupin i odborné veřejnosti: průmyslových svazů, bezpečnostních a zahraničněpolitických think-tanků, lidskoprávních organizací i univerzit. Právě skrze podobná setkání může docházet ke konfrontaci různých perspektiv, které vstupují do politického rozhodování. Základním předpokladem pro širší veřejnou debatu je ale také jasná komunikace politických linií pro udělování vývozních licencí a jejich aplikace v dílčích rozhodnutích ze strany státu. Ta může mít mnoho podob: od již zmíněných parlamentních tisků v nizozemském případě až po národní strategické dokumenty definující politická kritéria (SRN).

Třetí oblastí je *pružnější a průběžnější informování o vývozních licencích*. Spolková vláda dodává německému parlamentu veřejně dostupnou průběžnou zprávu za každé pololetí. Nizozemsko své statistiky publikuje dokonce každý měsíc. Ve Velké Británii jsou informace zveřejňovány čtvrtletně a existuje zde i online databáze, která nabízí přístup k celé řadě dat a informací. Veřejnost tak může kontrolovat rozhodování o zbrojních exportech s mnohem menším časovým odstupem.

Čtvrtou oblastí k inspiraci je pak *úplnější, detailnější a uživatelsky přívětivější podoba výroční zprávy o zbrojních exportech*. Z nizozemské, německé či britské zprávy získá čtenář mnohem celistvější obrázek, jenž je předpokladem účinné demokratické kontroly a informované debaty. Nechybí zde detaily o tom, jaké zboží bylo předmětem licence, ale ani o tom, jaké žádosti byly odmítnuty a z kterého konkrétního důvodu (dle kritérií Společného postoje EU). Britská zpráva nabízí pro ilustraci i několik případových studií. Nizozemsko zařazuje porovnání s jinými státy EU a přikládá vysvětlující dopisy parlamentu k zakázkám nad 2 mil. EUR do zemí mimo NATO/EU. Německo přidává velmi detailní informace k vývozu malých a ručních zbraní.

DOPORUČENÍ

► Politické strany by měly začít prosazovat silnější roli Poslanecké sněmovny a Senátu při kontrole zbrojních exportů. Parlament by po nizozemském vzoru mohl požadovat, aby vláda písemně zdůvodňovala licence k vývozům do zemí mimo NATO/EU nad určitou finanční hodnotu. Příslušné sněmovní a senátní výbory by si mohly vyžádat pravidelné informace o všech licenčních rozhodnutích, např. vždy za uplynulý měsíc.

- ▶ Ministerstvo zahraničních věcí by mělo začít veřejně komunikovat, jakým způsobem posuzuje dopad jednotlivých vývozních licencí na české zájmy i jejich kompatibilitu s kritérii Společného postoje EU. Bez otevřenosti na straně MZV nelze vést rozumnou diskusi o zahraničněpolitickém zájmu – jehož definice je v demokratickém zřízení věcí veřejnou – a jeho vztahu k vývozům vojenského materiálu. Souhrnné vysvětlení politického posuzování by mohlo být obsaženo ve výroční zprávě. Dílčí rozhodnutí, opět zejména v případě exportů mimo NATO/EU nad určitou hodnotu, by měly být parlamentu i veřejnosti zdůvodňovány jednotlivě.
- ▶ Ministerstvo průmyslu a obchodu by mělo průběžně zveřejňovat statistiky o udělených a zamítnutých licencích. MPO má k dispozici dostatečný nástroj v podobě Elektronické licenční služby (ELIS), jejímž deklarovaným cílem je právě i posílení transparentnosti zbrojních exportů. MPO by tedy mohlo publikovat detailní a přehledné statistiky za jednotlivé země a kategorie vojenského materiálu např. na čtvrtletní bázi.
- ▶ Výroční zpráva o vývozu vojenského materiálu by měla být úplnější a uživatelsky příjemnější. Čtenář by se z ní měl jednoduše dozvědět, jaký materiál, v jaké hodnotě a kam ČR licencovala i skutečně vyvezla, jaké jsou proměny v čase i srovnání s ostatními zeměmi, a jaké žádosti byly zamítnuty a z jakého důvodu (např. ve vztahu ke kritériím Společného postoje EU).

Jakub Eberle

výzkumný pracovník a vedoucí Centra evropské integrace Ústavu mezinárodních vztahů.

(eberle@iir.cz)

Tento text navazuje na výzkumný projekt 16-17670S „Identity a praktiky rozštěpeného aktéra: Interpretace současné německé zahraniční politiky“, který byl podpořen Grantovou agenturou ČR a realizován na Fakultě sociálních věd UK v letech 2016–2018. Výsledky projektu zde dále rozvíjí a přenáší do aplikovaného výzkumu.