

System komplexního řízení bezpečnosti České republiky

PhDr. Antonín Rašek, PhDr. Miloš Balabán, Ph.D. a kol.¹⁸

Po zhlédnutí filmu **Pryč s hradbami** zaslal **Jiří Růžek**, člen týmu Střediska bezpečnostní politiky CESES pracujícím na úkolu Tvorba a realizace bezpečnostní politiky, svým spolupracovníkům tento mail:

Před několika dny se začal promítat film, který by mimo jiné mohl diváku připomenout, jak je ošidné, když se přání zamění za skutečnost. Hovořím o velkofilmu Trója, jemuž byl předlohou homérský epos. Desetiletí válečného strádání a obětí, ponecháme-li stranou manipulace bohů, vytvořilo prostředí, v němž trójští občané a jejich předáci začali věřit v mír. Nedbali výstražných hlasů a přijali politické rozhodnutí rozvalit pevné hradby, které je až dosud chránily, a vtáhnout dřevěného koně, symbol vítězství, do města. Nepřítel je pryč, je mír! jásali, a zpiti vidinou obnoveného obchodu a otevřené společnosti, řečeno dnešními slovy, opili se vínem do němoty. Probudili se však do apokalyptického rána, které znamenalo konec hrdého města, svobody i života.

Je posláním předáků přijímat politická rozhodnutí a údělem lidu nést jejich důsledky. Nicméně v demokracii tak zastupitelské, jako je ta naše, má i prostý občan možnost zajímat se, z jakých že to předpokladů politici vycházejí. A věru každý, kdo si nepřeje být zabit, zotročen a připraven o ty hodnoty, pro které mu stojí žít, by měl myslet na to, jak si je zachová a ubrání.

S nadšením větším, než se vítá masopust, jsme se tak rozloučili s vojenskou základní službou a přijali za své představu, že dvě mechanizované brigády, obsazené vojáky-profesionály, jsou Armáda České republiky. Při obhajobě tohoto kroku jsme se dozvěděli od kompetentních činitelů, že cvičit mladé muže ve zbrani k obraně vlasti přijde draho. Dozvě-

¹⁸ Ing. Ludvík Cimburek, PhDr. Jan Duchek, Ing. Josef Fučík, Ing. František Greiner, Ing. Stanislav Chromec, Ing. Tomáš Kmječ, Ing. Vladimír Lukovský, PhDr. Vladimír Müller, CSc., Ing. Karel Pezl, Prof. Otto Pick, PhDr. Miroslav Purkrábek, CSc., Ing. Jiří Síla, Ing. Lubomír Spáčil, CSc., Bc. Libor Stejskal, Stanislav Thurnvald, Mgr. Jiří Vaniček, Ing. Jaroslav Vítek, PhDr. Marie Vlachová a tým CESES při FSV UK Praha.

děli jsme se také, že se jim sloužit nechce, ba že jejich fyzická kondice a morální připravenost neodpovídá požadavkům. Co jsme se ale nedozvěděli, to je odpověď na otázku proč?

Inu, protože pak by si jak vojenští páni, tak naše politická reprezentace musela položit jiné otázky. Museli by se pít po tom, zda je v této společnosti většinová shoda v tom, že hodnoty, které demokracie přináší, mají být nejen konzumovány, ale v případě jejich ohrožení i za cenu obětí bráněny. Museli by se přesvědčit, že občan zná hodnotu práv a svobod, které užívá, a nepovažuje je za brak. A pokud si je občan vědom této hodnoty, pak se nemůže radovat z toho, že je vynechán z odpovědnosti připravovat se ji bránit. Asi vnímáme, že cosi v našich občanských vztazích a postojích skřípe, jenom se to stydíme nahlas pojmenovat.

Tomu, že se mladým mužům nechce sloužit v husákovské normalizační armádě, se nedivím. Sám jsem tam na počátku 70. let odkroutil plné dva roky. Co se však vykonalo za uplynulých patnáct let pro to, aby se předchozí obraz změnil? Čtenář nechť si udělá úsudek sám, když stále ještě přináší politické body plivnout na armádu-příživníka, o jejíž funkci a smysluplnosti panují dosud ve společnosti pochybnosti. A kdo by se zastával vojáků, kteří nemají jasno, jak bránit vlastní území, nicméně vozi pochvaly ze zahraničních misí! Který válečný štváč by si v takové situaci dovolil vystoupit a říci, že obranyschopnost je především průnik občanské morálky a vojenské zdatnosti? A chybí-li obě a nic se nedělá pro to, aby občanský postoj zakořenil a sílil, ba dokonce základní vojenská připravenost se odbourá jako historická veteš nebo nepotřebný luxus, pak se připravme, že v noční temnotě blýskne signál. Kuň už je ve městě.

Je to jistě kontroverzní názor, protože je těžko volit aktuálnější a zároveň náročnější téma než je bezpečná Česká republika a Evropa v rámci bezpečného světa. Nejen kvůli teroristickému útoku v Madridu, na který Evropa reagovala v dosavadní historii snad nejrychleji ustavením funkce protiteroristického koordinátora. Ani snad jen proto, že došlo k rozšíření NATO o nebývalý počet sedmi nových členů, což byl ovšem úspěch spíše geopolitický než vojenský. Konečně ani proto, že se podle předpokladů a předpovědí vyhrtila situace v Iráku. Bezpečnost a obrana Evropy vyžaduje pro vzájemné vztahy uvnitř demokratických koalicí a mezi jednotlivými státy pozornost již delší dobu.

Potřeba systému komplexního řízení bezpečnosti

Naše koncepce národně bezpečnostního plánování musí být rozšířena tak, aby zahrnovala opatření proti teroristickým útokům, zbraním hromadného ničení i ochranu nejdůležitější infrastruktury jako jsou telekomunikace, energetické systémy, ropa, plyn, bankovníctví a finance, doprava, zásobování vodou, státní služby a pohotovostní služby.

CILUFFO J., RANKIN D.

Středisko pro strategická a mezinárodní studia

Systém komplexního řízení bezpečnosti České republiky je organizačním návrhem řešení vnějších bezpečnostních hrozeb a vnitřních krizových situací, který se může stát významnou společenskou inovací vedoucí k synergickému, tj. znásobenému efektu: k aktivnímu občanskému a profesionálnímu pojetí bezpečnosti České republiky, ke zvýšení vnější a vnitřní bezpečnosti země, k rozpočtovým úsporám a ke zlepšení civilního řízení a kontroly systému.

Cílem tvorby systému komplexního řízení bezpečnosti České republiky je optimalizovat výkon bezpečnostního systému jako systému orgánů zákonodárné, výkonné a soudní moci, ozbrojených sil, ozbrojených bezpečnostních, záchranných, havarijních aj. sborů a služeb, právnických a fyzických osob a jejich vazeb při přípravě a realizaci činností bezpečnosti ČR v průběhu nejružnějších typů vnějších bezpečnostních hrozeb a vnitřních krizových situací.

Potřeba komplexního přístupu k bezpečnosti zahrnující i obranu země je pocítována již delší dobu. Jeho nutnost dozrála a vytvořily se pro něj i vhodné podmínky po 11. září 2001, kdy se ukázalo, že **asymetrické konflikty spojené zejména s mezinárodním terorismem a s nevojenskými ohroženími vyžadujícími vnější zásahy není možné řešit parciálními opatřeními**, která ztěžují efektivní koordinaci a je nutno vždy převážně improvizovat, ačkoli určité pozitivní změny by bylo možné přijmout a realizovat již předem, a to zvláště pokud jde o řízení a koordinaci vlastního bezpečnostního a obranného systému, i o aktivní psychologickou, branou aj. přípravu obyvatelstva. Potřeba komplexního přístupu k bezpečnosti ČR vyplývá i z její geopolitické situace uvnitř teritoria NATO. Vyjma expediční činnosti bude mít bezpečnost a obrana na teritoriu převážně komplexní charakter. Potřebu komplexního řízení vnitřních krizových situací

posílily i nedávné povodně. Narušení bezpečnosti ČR může být spojeno zvláště se vznikem nejrůznějších druhů krizových situací, které lze rozdělit do čtyř základních skupin spojených:

- s vnějším napadením ČR, s plněním mezinárodních nebo spojeneckých závazků ČR v zahraničí nebo zapojením ozbrojených sil ČR do mezinárodních mírových operací při narušení mezinárodní bezpečnosti, kde koordinačním orgánem je Ministerstvo obrany a výkonnou složkou především Armáda České republiky (AČR),
- s narušením vnitřní bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku, kde koordinačním orgánem je Ministerstvo vnitra a výkonnými složkami jsou Policie České republiky (PČR) a ostatní ozbrojené bezpečnostní sbory,
- s ohrožením životů, zdraví, majetků nebo životního prostředí při živelných pohromách, haváriích nebo nejrůznějších formách násilných činností, kde koordinačním orgánem je opět Ministerstvo vnitra, ale výkonnými složkami jsou součástí Integrovaného záchranného systému – Hasičský záchranný sbor (HZS), ostatní záchranné sbory, havarijní, záchranné aj. služby a zařízení,
- s ohrožením funkčnosti ekonomického systému státu, kde koordinační orgán není dosud stanoven.

Dosavadní reakce na možnost ustavení systému komplexního řízení bezpečnosti ČR, jak byly prezentovány v našich publikacích, v médiích, na různých seminářích, v parlamentních kruzích, v exekutivě, v diskusích s předními politiky, v bezpečnostní komunitě i ve vytvořeném týmu expertů jsou převážně kladné. Zainteresované subjekty poukazují zejména na jeho potřebu vzhledem ke změnám vnějších mezinárodních a vnitřních bezpečnostních podmínek a našemu zapojení v nejrůznějších mezinárodních ekonomických, bezpečnostních, vojenských aj. seskupeních. Nejčastější námitky upozorňují na určité nebezpečí militarizace země, pokud by nebylo zajištěno civilní řízení tohoto procesu. Ustavení systému by nemělo vést ke zřízení nových organizačních struktur.

Důvody převažující podpory jsou zřejmé: svět se změnil, **vedle standardních ohrožení bezpečnosti státu a občana se stále více objevují ohrožení těžko předem určitelná a předvídatelná, a to zvláště pokud jde rozsah důsledků**, následky mohou mít v blízké době rozsáhlý až pandemický charakter – to vše vyžaduje vytvořit podmínky pro včasné odhalení nebezpečí a komplexnost přístupu s mezinárodním propojením všech relevantních prvků bezpečnostního systému. Změnily se i podmínky vnitřní, postkomunistické země jsou v daleko složitější situaci než zá-

padní demokracie, v nichž řada opatření byla již realizována a tyto státy jsou schopny na nové jevy rychleji reagovat i nadále.

Situace v ČR je sice z řady historických, politických, ekonomických, geografických aj. důvodů odlišná než v USA a v jiných západních zemích, přesto se dá očekávat, že bude jako součást západního společenství také konfrontována s novými bezpečnostními ohroženími, na která bude nutné reagovat. Je však skutečností, že **v naší zemi dosud systém komplexního řízení bezpečnosti fakticky neexistuje, jen se nesoustavně budují jeho dílčí prvky.** Tvorba postrádá teoretickou a koncepční základnu, což je i důsledkem nepřipravenosti politických elit zabývat se systematictěji tímto problémem. Přitom Česká republika stojí v zajištění bezpečnosti před novými výzvami, které mají dlouhodobý charakter (horizont 2017–2020), jak je mj. charakterizují experti Střediska pro strategická a mezinárodní studia na příkladu Spojených států (Ciluffo J., Rankin D., Boj proti terorismu, NATO Review, zima 2001/2002, s. 14):

„Toto strategické poslání není doménou žádné jednotlivé federální agentury, národní bezpečnost již není na výhradní zodpovědnosti těch agentur, které jí tradičně měly v popisu práce. Je třeba, aby do hry vstoupili noví hráči včetně zdravotnických a sociálních služeb, státních a místních orgánů a soukromého sektoru. Je třeba integrovat a uplatnit všechny prostředky. V současné době však mnohé agentury jednájí nezávisle. To vede k překrývání a zmatku v pravomocích, zdvořování kapacit, nekompatibilitě systémů a plýtvání zdroji, a zcela zbytečně zvyšuje riziko“.

Záměr ustavit systém komplexního řízení bezpečnosti České republiky vychází ze širšího pojetí bezpečnosti a konkrétně bezpečnostní politiky. Podle studie **Bezpečnostní politika České republiky** (Janda, J. a kol., Ústav mezinárodních vztahů, Praha 1995) **se bezpečnostní politika chápe jako souhrnná kategorie, která zahrnuje bezpečnost, obranu a ochranu občana a státu.** Definuje se jednak jako souhrn politických cílů a prostředků k dosažení bezpečnosti, obrany a ochrany státu a jeho občanů, jednak jako souhrn aktivit, vedoucích k realizaci této politiky. Je tudíž odezvou nejen na vnější ohrožení státu, ale i na ohrožení jeho vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku, na ohrožení občanů projevy kriminality všeho druhu.

Bezpečnostní politiku tvoří pět základních součástí:

1. zahraniční politika v oblasti bezpečnosti státu,
2. obranná a vojenská politika státu,

3. politika vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku,
4. politika zajišťující ekonomickou bezpečnost státu,
5. ochrana obyvatelstva, jeho majetků a životního prostředí před následky živelných pohrom a havárií.

„Bezpečnostní politika České republiky je soustavou základních státních zájmů a cílů, jakož i hlavních nástrojů k jejich dosažení, směřujících k zabezpečení státní svrchovanosti a jednoty státu, ústavnosti a činnosti demokratických institucí, ekonomického a sociálního rozvoje státu, ochrany zdraví a života občanů, majetku, kulturních statků, životního prostředí a plnění mezinárodních bezpečnostních závazků.“

Bezpečnost státu není nikdy absolutní, vždy je relativní ve vztahu ke konkrétní situaci, ke konkrétním hrozbám, ať už vojenské či nevojenské povahy. Má svou stránku objektivní, spočívající v reálně existujících hrozbách, a stránku subjektivní, plynoucí z toho, jak dané hrozby vnímá ten který stát či jeho vládní koalice, jaký význam jim přisuzuje, a jak na ně reaguje.

Komponenty vnitřní a vnější bezpečnosti se navzájem prolínají. Vnitřní bezpečnost má oboustranné vazby na mezinárodní situaci (mezinárodní terorismus, migrace či proliferační). Země s nízkou úrovní vnitřní bezpečnosti jsou považovány za zdroj destabilizace pro sousedy či pro celý region. Z toho jednoznačně vyplývá, že vnitřní bezpečnost má svůj mezinárodní aspekt, stejně jako vnější bezpečnost zase vnitřní aspekt. Jde zejména o otázku sdílení suverenity, bezpečnosti občanů a jejich státu.

Bezpečnostní politiku ČR v jejím komplexním pojetí tvoří tyto hlavní dílčí politické komponenty: zahraniční politika ČR v oblasti bezpečnosti, obranná a vojenská politika ČR a politika veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti ČR. Předpoklady pro tvorbu a realizaci bezpečnostní politiky vytvářejí ekonomická a finanční politika ČR, průmyslová a obchodní politika ČR, legislativa. V širším smyslu slova bezpečnostní politika zahrnuje ekologickou, sociální politiku aj.

Koncepce bezpečnostní politiky ČR se má opírat o vědeckovýzkumné poznatky analyticko-prognostického rázu, které zpracovávají relevantní orgány moci výkonné, průběžně se přizpůsobuje aktuálním potřebám, konkrétní i anticipované situaci v oblasti bezpečnosti českého státu a jeho občanů. Koncepce bezpečnostní politiky se obvykle promítá do dvou hlavních dokumentů – Strategie bezpečnosti ČR a Bílé knihy o bezpečnosti a obraně ČR. V kratším horizontu pak do Bezpečnostní strategie a Vojenské strategie České republiky. Tvorba a realizace bezpečnostní politiky a bezpečnostního systému státu včetně jeho ozbrojených sil musí být v demokratické společnosti podrobena stále demokratické kontrole“.

Výše uvedené závěry jasně ukazují, že **současné bezpečnostní hrozby odrážejí konfliktnost současného stále více se globalizujícího světa a zhoršující se ekologické situace**. Charakteristickým rysem nových bezpečnostních hrozeb je i dynamika jejich vzniku a působení, prolínání a propojenosti. Tento faktor bezprostředně ovlivňuje vnější a vnitřní bezpečnosti států a regionů.

Dnes se vojáci připravují na vnějšího nepřítele, policie bojuje proti kriminalitě, finanční úřady s černými penězi, ale chybí propojení všech útvarů a orgánů, které mají v popisu práce boj proti některému z těchto nebezpečí.

KAREL KOVANDA

Všudypřítomná a ničivá povaha nových bezpečnostních hrozeb je ve svých účincích univerzální. Univerzální proto musí být i reakce na tyto hrozby. Stát, relevantní orgány státu a občané, podílející se na zajišťování bezpečnosti země, jak prokázaly zkušenosti posledních let (jednání Mezinárodního měnového fondu a Světové banky, záplavy, účast na zahraničních misích ad.), nejsou dosud na novou situaci komplexněji připraveny.

V systému komplexního řízení bezpečnosti ČR by proto měly být využity jak prvky participativního řízení při tvorbě bezpečnostní politiky a dílčích strategií, tak prvky přímého i koordinačního řízení v rámci ustanoveného systému včetně participace organizací bezpečnostní komunity a občanů. Rozsah působnosti systému komplexního řízení bezpečnosti republiky lze obecně rozdělit do těchto oblastí:

- **řízení zajišťování bezpečnosti**, kam patří problematika:
 - řízení a koordinace rozvoje bezpečnostního systému jako celku,
 - přípravy a použití orgánů krizového řízení,
 - příprava a realizace nezbytných vnitropolitických a zahraničně politických aktivit ovlivňujících bezpečnostní systém a bezpečnostní prostředí ČR,
- **zajišťování zpravodajského zabezpečení a ochrany**, kam patří problematika:
 - rozvoje schopností a kapacit zpravodajských služeb, jejich příprava a použití k zajišťování vnější a vnitřní bezpečnosti,
- **zajišťování vnější bezpečnosti**, kam patří problematika:
 - rozvoje schopností a kapacit ozbrojených sil, jejich příprava a použití k zajišťování vnější a vnitřní bezpečnosti,

- **zajišťování vnitřní bezpečnosti**, kam patří problematika:
 - rozvoje schopností a kapacit ozbrojených bezpečnostních sborů, jejich příprava a použití k zajišťování vnitřní bezpečnosti,
- **zajišťování ochrany životů, zdraví a majetků obyvatelstva**, kam patří problematika:
 - zvyšování odolnosti obyvatelstva vůči působení následků živelných pohrom, havárií a násilných činností,
 - rozvoje schopností a kapacit záchranných sborů, havarijních, záchranných, zdravotnických, sociálních aj. služeb, jejich příprava a použití k provádění záchranných a likvidačních prací, zajišťování pomoci postiženému obyvatelstvu a jeho nouzového přežití,
- **zajišťování ochrany ekonomiky**, kam patří problematika:
 - zvýšení odolnosti ekonomiky vůči působení následků živelných pohrom, havárií a násilných činností,
 - příprava a použití regulace a ochrany ekonomických aktivit,
 - příprava a organizace efektivního využití lidských, věcných a finančních zdrojů jednotlivými prvky bezpečnostního systému ČR.

Ustavení systému komplexního řízení bezpečnosti zasáhne široký okruh subjektů, ústavní orgány a činitele: prezidenta republiky, Poslaneckou sněmovnu a Senát i jejich zahraniční, branné a bezpečnostní aj. výbory, vládu, Bezpečnostní radu státu (*řídící prvky*), soudní orgány ad. Dále instituce systému bezpečnosti a obrany: ozbrojené síly, tj. Armádu České republiky, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž, dále Policii ČR, obecní a městskou policii, Vězeňskou službu ČR (tj. Vězeňskou stráž a Justiční stráž), zpravodajské služby, integrovaný záchranný systém složený z řady institucí a organizací. Jde o Hasičský záchranný sbor ČR, sbory dobrovolných hasičů, zdravotnické záchranné služby, horská služba, speleologická záchranná služba, vodní záchranná služba apod., havarijní pohotovostní služby zejména provozovatelů rizikových činností, celní správu, soukromé bezpečnostní služby, Český červený kříž ad. humanitární organizace, zahraniční diplomatické aj. služby, zahraniční pomoc, veřejnou správu a samosprávu (*realizační prvky*), občanskou veřejnost, tj. bezpečnostní komunitu (*participační prvek*), aby se tak prostřednictvím participace stalo zajištění bezpečnosti a obrany státu, společnosti a občanů službou veřejnosti.

Realizace strategického tahu

*Globalizovaná společnost je stále komplexnějš-
ší a to znamená, že musíme volit mezi stále vět-
ším počtem alternativ na základě nedokonalých
informací a podle kritérií, která neumíme defini-
tivně zdůvodnit. Kde roste počet alternativ, ros-
te i počet rizik.*

VÁCLAV BĚLOHRADSKÝ

Při realizaci strategického tahu je nutno vycházet z existující situace a zachovat v systému komplexního řízení bezpečnosti osvědčené prvky a zahrnout prvky nové. Se splýváním a překrýváním krizových situací je totiž spojeno i překrývání tradičních kompetencí k jejich řešení. Tradiční koncepce bezpečnosti, kdy vnější bezpečnost má na starosti Ministerstvo obrany a vnitřní bezpečnost včetně ochrany obyvatelstva Ministerstvo vnitra, přestává platit. Dříve obtížně překročitelná hranice mezi kompetencemi ministerstev obrany a vnitra se mění a je pružnější. Tato ministerstva spolu úzce spolupracují jak při přípravě, tak při řešení krizových situací bez ohledu na tradiční dělení na vnější a vnitřní ohrožení. Nejmarkantnější to je u AČR, u které se počítá zejména při zvládání tzv. nevojenských krizových situací s širším použitím než dosud. Vzhledem k tomu sílí hlasy po určité formě integrace celého bezpečnostního systému nebo jeho řídicích struktur.

Tyto snahy nejsou novinkou, objevily se již po roce 1989, byť pouze pro oblast záchranných a likvidačních prací, a jejich výstupem bylo vytvoření Integrovaného záchranného systému (IZS). **Je třeba zdůraznit, že IZS ani tehdy, ani dnes nelze považovat za integraci řídicích struktur, nebo dokonce za integrovaný bezpečnostní systém.** Za integraci řídicích struktur však lze považovat vytvoření bezpečnostních rad a krizových štábů na úrovni krajů a obcí. V nich jsou do jednoho pracovního orgánu soustředěni zástupci územně příslušných správních úřadů a prvků Armády České republiky (AČR), Policie České republiky (PČR), Hasičského záchranného sboru (HZS) a dalších územně příslušných součástí bezpečnostního systému. Svým způsobem se jedná o kolektivní prvky řízení, které umožňují vzájemně koordinovat aktivity územního správního úřadu, AČR, PČR, HZS a dalších v rámci příslušného územně samosprávného celku. Tím není narušena rozhodující role centra, které si uchovává právo provádět manévry zejména těmito silami a prostředky mezi jednotlivými územně samosprávnými celky. Otázkou je, a tyto názory se objevují, zda nejít dál a v případě vzniku krize podřídit všechny síly a prostředky

nasazené na příslušném území jedné osobě – hejtmanovi na úrovni kraje a starostovi na úrovni obce.

Je ale třeba připomenout, že tomu minimálně v případě ozbrojených sil brání platná legislativa a ani u PČR a HZS by tato varianta nevzbudila nadšení.

Řídící struktury na úrovni státu byly vždy integrovány vládou, což je kolektivní orgán disponující potřebnými pravomocemi pro řízení bezpečnosti státu. Ačkoli se jedná o kolektivní rozhodovací orgán, dosavadní poznatky částečně rozptýlily objevující se pochybnosti o dostatečné akceschopnosti přijímat za krizových situací potřebná rozhodnutí, a úvahy o vhodnosti soustředit exekutivní pravomoci vlády do rukou jedné osoby.

Poradním a pracovním orgánem vlády pro záležitosti bezpečnosti je Bezpečnostní rada státu (BRS) tvořená ministry klíčových resortů v čele s předsedou vlády. BRS sice ze zákona nemá žádné výkonné pravomoci, ale tento nedostatek částečně odstranila již sama vláda, která BRS zmocnila stanovovat úkoly všem členům vlády k zajišťování bezpečnosti. O dalším rozšíření pravomocí BRS se uvažuje v souvislosti s legislativním rozpracováním probíhající reformy ozbrojených sil.

Pracovním orgánem vlády pro řešení krizových situací je Ústřední krizový štáb. Je tvořen náměstký ministrů nebo předsedů klíčových ústředních správních úřadů, náčelníkem GŠ AČR, policejním prezidentem, generálním ředitelem HZS a vedoucími představiteli dalších výkonných složek bezpečnostního systému ČR. Určitou komplikací je dvojí předsednictví, v čele je v případě krizových situací spojených s vnějším napadením ČR nebo plněním jejích mezinárodních či spojeneckých závazků ČR v zahraničí ministr obrany a v případě ostatních, nevojenských krizových situací, ministr vnitra.

V souvislosti se zmiňovaným splýváním a překrýváním vojenského a nevojenského charakteru krizových situací se objevují názory, zda by nebylo vhodné integrovat ministerstvo obrany a ministerstvo vnitra do jednoho ústředního správního úřadu, jakéhosi ministerstva bezpečnosti, které by integrovalo řízení přípravy na řešení všech druhů krizových situací a zároveň řídilo výstavbu, přípravu a použití všech nebo alespoň většiny výkonných složek bezpečnostního systému. Zřízení takové struktury je ale ve značné míře ztíženo vzpomínkou na existenci ministerstva bezpečnosti v 50. letech minulého století, které představovalo nebezpečný represivní prvek státu.

Další možností je koordinovat ministerstva obrany, vnitra a další silové resorty tzv. místopředsedou vlády pro bezpečnost. Tato varianta byla v praxi ověřována, zatím se neosvědčila. Navíc se ukázalo, že jakákoliv

koordinace je nemožná bez výkonného aparátu, což je u nás zpravidla spojeno s požadavkem vytvořit další úřad. Překážkou byla a je i určitá strnulost existujících struktur, které si poměrně úzkostlivě střeží své kompetence a brání se jakékoliv úvaze o jejich redukci a rozměňování zásahy zvenčí.

Možné řešení je proto nikoliv v integraci řídicích struktur bezpečnostního systému, ale v integraci procesů, plánovacích a řídicích postupů, ve zvýšení koordinační role vlády a jejích pracovních orgánů. Tento proces integrace ostatně již minimálně poslední dva roky pod tlakem praxe reálně probíhá.

Žádoucím stavem bezesporu je, aby orgány krizového řízení využívaly stejné postupy jak při řešení vojenských, tak i nevojenských krizových situací. Nelze v této souvislosti připustit existenci nejrůznějších, vzájemně často nepropojených obranných, krizových, havarijních, povodňových, nákazových aj. plánů, v nichž prakticky stejní zpracovatelé, ovšem pod odborným řízením různých ministerstev, popisují znovu a znovu stejné síly a prostředky, stejné zdroje, obdobná opatření a postupy. Je třeba rovněž sjednotit podmínky a postupy vyžadování a poskytování vzájemné podpory mezi AČR, PČR a HZS, zjednodušit tok informací a rozhodovací procesy a vyřešit vzájemnou úhradu vícenákladů spojených s nasazením sil a prostředků mimo jejich předurčení.

Takto pojatá integrace řídicích struktur prostřednictvím integrace řídicích procesů a postupů je v současné době nejvhodnější cestou k ustavení systému komplexního řízení bezpečnosti České republiky. **K úvahám o integraci struktur se může přistupovat teprve na základě integrace a sladění procesů, po vyhodnocení, zda existující struktury umožňují takto pojaté procesy realizovat.** A ne naopak, tedy nejprve vymezit struktury a poté na ně snažit potřebné procesy naroubovat.

Globalizace si proto vynucuje nový styl vládnutí, který označujeme slovem governance. Znamená racionální řízení společnosti tak složité a propojené, že v ní žádný aktér nemůže být svrchovaný, nemůže mít dostatečné informace, ani nemůže být dostatečně kompetentní a jeho rozhodnutí nemůže být dostatečně legitimní; v takové společnosti nelze nastolit pořádek centralizací, hierarchizací, byrokratizací, státní regulací či tržní deregulací.

VÁCLAV BĚLOHRADSKÝ

V souvislosti s uvedenými závěry by mělo být přijato strategické rozhodnutí, které by umožnilo zahájit realizaci strategie ustavení komplexního systému řízení bezpečnosti České republiky. Postup může být následující:

1. Vytvořit dočasný, ale kompetentní organizační prvek, který by dokončil již zahájený první krok – proces strategického plánování ustavením systému komplexního řízení bezpečnosti. Strategické plánování by mělo zahrnovat:
 - a) výzkum a analýzu relevantního vnitřního a vnějšího prostředí stávajícího a budoucího systému a jeho zdrojů,
 - b) strategický plán ustavení systému komplexního řízení bezpečnosti ČR.
2. Druhým zásadním krokem strategického tahu by měla být implementace výstavby a přípravy systému komplexního řízení bezpečnosti ČR.

Ustavení a výstavba systému komplexního řízení bezpečnosti ČR by se musely projednat v ústředních úřadech, jež mají v gesci předmětnou problematiku s tím, že koordinační roli by při projednávání měl Úřad vlády ČR (odbor obrany a bezpečnosti). Tyto složky by odpovídaly za věcné návrhy změn zákonů k ustavení komplexního systému řízení bezpečnosti ČR. Jak vyplynulo z diskusí mezi experty, **bylo by optimální, kdyby celý proces řídil a zastřešoval vládní zmocněnec pro budování systému komplexního řízení bezpečnosti ČR.**

Rozhodnutí o ustavení funkce vládního zmocněnce, který by měl k dispozici malý tým spolupracovníků – expertů, vyplývá z toho, že pouze tak se podaří splnit sledovaný cíl. Pokud by se uvažovalo o možnosti, že by tuto funkci mohla plnit jedna ze složek bezpečnostního systému (např. Ministerstvo vnitra či Ministerstvo obrany), existuje nebezpečí, že by souběžné plnění koncepčních a operativních úkolů, preference vlastní instituce v navrhovaném modelu apod., postup ustavení komplexního systému spíše ztěžovalo nebo deformovalo. Pozitivní zkušenosti Ministerstva obrany ze zřízení funkce vládního zmocněnce pro přípravu reformy ozbrojených sil a jeho týmu (Centrum pro reformu ozbrojených sil) svědčí pro navrhovanou variantu. Přípravovaná reforma ozbrojených sil, koordinace zpravodajských služeb, racionalizace řízení ozbrojených bezpečnostních sborů a integrovaného záchranného systému, postavení soukromých bezpečnostních služeb, veřejné správy a samosprávy ad. by se již řešily v rámci systému komplexního řízení včetně příslušných legisla-

tivních úprav, které by zároveň sjednotily či specifikovaly postavení příslušníků těchto složek.

Řešení problému by se mělo zpětně promítnout do reformy ozbrojených sil a ovlivnit novelizaci či novou tvorbu doktrinálních dokumentů (Bezpečnostní strategie, Vojenská strategie ad.). Vzhledem k současným a budoucím spojeneckým závazkům bude nutné sladit tvorbu a realizaci systému komplexního řízení bezpečnosti ČR se současnými a připravovanými bezpečnostními koncepcemi NATO a EU (Evropská bezpečnostní a obranná politika).

Je patrné, že *ustavení systému komplexního řízení bezpečnosti ČR vyžaduje existenci a fungování promyšleného rozhodovacího systému a jeho alokaci v příslušných mocenských, politických, aj. strukturách* (prezident, parlament a jeho výbory, vláda, soudy ad.) včetně aparátu schopného bezprostředně reagovat na nebezpečí. Systém komplexního systému bezpečnosti ČR by měl mít charakter centralizovaného řízení s decentralizovaným výkonem. Jde zároveň o kombinaci vertikálního, horizontálního a diagonálního řízení. V samotném řízení se bude muset zohlednit i způsob řízení v době míru, při ohrožení republiky a v době války.

Takový systém s příslušnými pravomocemi může přijímat kvalifikovaná komplexní rozhodnutí, jak a čím účinně čelit aktuálním a zvláště věrohodným hrozbám. *Výrazným předpokladem úspěšnosti systému bude propojení se strukturami občanské společnosti (samospráva, bezpečnostní komunita, občané ad.).* Je to důležité i proto, že na zajištění bezpečnosti státu a právní ochranu se ročně vynakládá téměř 80 miliard Kč (výdaje dle státního rozpočtu pro rok 2002):

Oblast výdaje	Částka (v tisících Kč)
Obrana	36 638 677, 40
Civilní nouzové plánování	2 080 132, 74
Bezpečnost a veřejný pořádek	26 246 291, 40
Právní ochrana	12 552 600, 80
Požární ochrana a integrovaný záchranný systém	739 917, 38
Celkem	78 257 619, 72

Nyní je to již přes sto miliard korun, přičemž uvedené prostředky mohou být vynakládány racionálněji než dosud pomocí koncepčního přístupu, tj. koordinovanou přípravu manažerů a příslušníků řízeného systému, unifikací výstroje, výzbroje a materiálního zabezpečení, společnou přípravou na řešení bezpečnostních hrozeb a krizových situací, využitím prostorů pro výcvik ad.

*Tento postup může následně vést k větším úsporám rozpočtových prostředků. Všem rozhodovacím krokům musí předcházet strategické politické rozhodnutí, reagující na bezpečnostní hrozby a možnosti státu je řešit. **Systém komplexního řízení bezpečnosti ČR by měl být aktivním systémem, tzn. schopným rychle a adekvátně reagovat na nové podněty.** Bylo by žádoucí, aby byla v maximální míře zajištěna širší společenská diskuse o jeho ustavení. Jejím iniciátorem by mohl být i nevládní sektor. Tato diskuse by mohla vytvořit prostor pro účinnou civilní demokratickou kontrolu systému, jež by byla zárukou proti nebezpečí jeho zneužití či zneužívání nadměrnou militarizací na úkor občanských práv a svobod.*

Komplexní společnost může být racionálně řízena jen volnou koordinací mnoha vzájemně si důvěřujících aktérů uvnitř otevřené sítě, v níž nejen obíhají informace všemi směry, ale neustále se tu mísí soukromé a veřejné, formální a neformální autorita, zákony a výjimky, vládní a nevládní organizace, konsensus a protest, loajálnost a kritika, centrum a periferie, moc rozhodovací a moc výkonná, hlas těch, kdo rozhodují, a hlas těch, o nichž se rozhoduje. VÁCLAV BĚLOHRADSKÝ

Z hlediska teorie a organizace řízení se předpokládá, že pro systém komplexního řízení bezpečnosti je modelově nutné:

- 1. Určit funkce a cíle celku a jednotlivých částí řízeného systému, tj. jaké povinnosti musí plnit v jednotlivých typech vnějšího a vnitřního ohrožení.**
- 2. Zavést v systému řízení pomocí cílů nebo jiný adekvátní styl řízení odpovídající potenciálním řízeným modulům situací, aby racionalizace probíhaly v souladu s komplexním systémem.**

3. Stanovit pravomoci celku a systému řízení (rozhodovací pravomoci – tj. právo a povinnost v krizové činnosti s konečnou platností rozhodnout, poradní pravomoci – právo a povinnost se vyjádřit k přijímanému rozhodnutí, metodické pravomoci – právo a povinnost zavádět metodická opatření, a kontrolní pravomoci – právo funkcionáře s rozhodovací pravomocí kontrolovat realizaci rozhodnutí, resp. svěřit tuto pravomoc kontrolnímu orgánu, aniž by se tím vzdával své odpovědnosti)

4. Stanovit práva a povinnosti všech částí systému ve vertikálním, horizontálním a diagonálním toku informací při vnějším bezpečnostním ohrožení a v krizové situaci.

5. Zavést pro komplexní řízení potřebné pružné organizační struktury

6. Stanovit zásady fungování systému v čase, tj. režimy řízení v jednotlivých typech krizových situací a bezpečnostních ohrožení.

7. Vypracovat motivační program pro subjekty řízeného systému, který by motivoval jeho součásti i jednotlivé příslušníky k efektivnímu výkonu rolí v situaci ohrožení či v krizové situaci i při racionalizaci systému.

8. Stanovit zásady optimalizace personální činnosti, zvláště pokud jde o výběr funkcionářů s rozhodovací pravomocí a jejich přípravu.

9. Stanovit rozdíly v řízení komplexního systému v době míru a při ohrožení.

10. Zásadní změny zajistit legislativně, novelizací existujících zákonů nebo přijetím zákonů nových, kde dosud chybějí (např. pro soukromé bezpečnostní služby ap.)

Satisfakcí zpracovatelů strategického tahu Systém komplexního řízení bezpečnosti České republiky **jistě může být, že česká vláda uložila Ministerstvu vnitra, Ministerstvu zahraničních věcí, Ministerstvu obrany a Úřadu vlády České republiky zpracovat do konce roku 2004** Koncept bezpečnostního systému České republiky.

Použitá literatura

- Balabán, M.: *Milníky ruské bezpečnostní politiky v roce 2002 a její perspektivy*. Mezinárodní politika č. 2/2003
- Clarke, M.: *French and British Security: Mirror Images in Globalized World*. International Affairs 76, 4 /2000/ 725–739
- Eberhart, D.: *CIA Warns Russia, China, Iran*. NewsMax.com
<http://www.inosmi.ru/abstract/168948.html>)
- Eichler, J.: *Francie po Kosovu*. Mezinárodní politika č. 6/1999
- Everts, S.: *Shaping a Credible EU Foreign Policy*. Centre for European Reform, London, 2002
- Frank, L.: *Rizika a ohrožení bezpečnosti ČR v letech 2004–2015*. In: Východiska pro výstavbu ozbrojených sil České republiky v letech 2004–2015. Ústav strategických studií. Brno 2000
- Fučík, J.: *Nákladný test nové strategie*. Mezinárodní politika č. 6/1999
- Gannon, J. C.: *A World Panorama of Troubles Along the 2015 Horizon*. Herald Tribune 2. 2. 2001
- Glenn, C. J., Gordon, J. T.: *State of the Future*. American Council for The United Nations University, 2002
- Global Trends 2015: *A Dialogue About the Future With Nongovernment Experts* (http://www.cia.gov/cia/publications/global_trends2015/index.html)
- Heisbourg, F.: *European Defence Takes a Leap Forward*. NATO Review, Spring/Summer 2000.
- Hudec, J.: *Evropská bezpečnostní a obranná identita: Quo vadis?* Vojenské rozhledy č. 3/2000
- Khol, R.: *Bezpečnostní strategie Evropské unie, Bezpečnostní témata 2/2003*. Centrum bezpečnostních analýz Ústavu mezinárodních vztahů, Praha
- Novýje vyzovy bezopasnosti Rossiji, Sovět po vněšněj i oboronnoj politike*. Moskva 2002.
- Jahoda, R.: *Společná zahraniční a bezpečnostní politika Evropské unie*. Vojenské rozhledy č. 4/2000
- Kitfield, J.: *Will Europe Ruin NATO?* AIR FORCE Magazine, vol. 83, No. 2000/10, str. 59–63
- Kokošin, A.: *Vojenno-stratěgičeskij vektor dlja Rossiji v 2003*. Nězavisimoje vojennoje obozrenije, 17. 1. 2003
- Luttwack, E. N.: *Potíže s evropskou obranou*. MF DNES 12. 12. 2000
- Pezl, K.: *Bezpečnostní zájmy ČR a transformace NATO*. Aliance č. 1/1999
- Pick, O.: *NATO, evropská obrana a poučení z Kosova*. Sborník Česká republika po vstupu do NATO. Česká atlantická komise, Praha 2000
- Pincus, V.: *CIA Head Predicts Nuclear Race*. The Washington Post, 12. 2. 2003

- Rašek, A.: *Afghánistán a moderní válka*. (Od hvězdných válek k válkám asymetrickým.) Esprit 21. Ročník 5. Zima 2001, str. 9
- Rašek, A.: *Bezpečnostní politika České republiky při vstupu do Evropské unie*. Vojenské rozhledy č. 2/2002, s. 3
- Rašek, A.: *Předpoklady tvorby bezpečnostní politiky po vstupu ČR do Evropské unie*. Vojenské rozhledy č. 3/2002, s. 69
- Rašek, A. a kol.: *Vnější a vnitřní bezpečnost země*. Vojenské rozhledy 1:3–19
- Rašek, A.: *Předvídání bezpečnostní budoucnosti*. Sborník konference AFCEA Bezpečná Evropa, Praha, duben 2004
- Reiter, D.: *Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy*. International Security, No. 4 (Spring 2001), pp. 41–67
- Shepherd, A. J. K.: *Top-Down or Bottom-Up: Is Security and Defence Policy in the EU. Question Political Will of Military Capability?* European Security, Vol. 9, No. 2 (Summer 2000) pp. 13–30.
- Šedivý, J.: *Další rozšíření NATO: hledání nejlepšího ze špatných řešení*. Mezinárodní vztahy č. 1/2001, ročník 36, str. 8.
- Viriot, J. M.: *Evropská obranná a bezpečnostní identita – pohled na Západoevropskou unii*. Mezinárodní vztahy č. 1/2000
- Evropská bezpečnostní a obranná politika*. Editor Radek Khol. Ústav mezinárodních vztahů, Praha 2001
- Prohlášení o závazcích na poli vojenských kapacit*. Capabilities Commitment Conference, Brusel, 20.–21. 11. 2000. In: Česká republika a Evropská bezpečnostní a obranná politika. Editor Radek Khol. Ústav mezinárodních vztahů, Praha 2001
- Zpráva předsednictví o Evropské bezpečnostní a obranné politice*. Summit EU, Nice, 7.–9. 12. 2000. In: Česká republika a Evropská bezpečnostní a obranná politika. Editor Radek Khol. Ústav mezinárodních vztahů, Praha 2001