

O akceschopnosti bezpečnostního systému státu

Smyslem existence bezpečnostního systému státu je zajistit jeho akceschopnost. Pokud tomu tak není, jde o promrhané finanční prostředky státu. Článek mjr. Ing. Lubomíra Spáčila, CSc. „Bezpečnostní systém ČR a krizový management“ uveřejněný ve Vojenských rozhledech 1/98 srozumitelně popisuje současný málo přehledný stav. Plně souhlasím se závěrem článku autora, ve kterém poukazuje na klíčový problém, kterým je vzájemná nekoordinace mezi jednotlivými orgány krizového managementu. Dovolil bych si tento klíčový problém rozšířit i na nízkou úroveň součinnosti použitých sil a prostředků, který ovšem vyplývá z výše uvedené nekoordinovanosti orgánů řízení. Aktualnost tématu je nesporná nejen z hlediska ne právě slavných zkušeností z loňských červencových povodní, ale i z důvodu našeho směřování do NATO a Evropské unie. Vítám polemiku k otázkám bezpečnosti státu a jsem přesvědčen o tom, že uplatnění systémového přístupu je cesta, jak vybrednout z dosavadního stavu. Dovolím si k této problematice uvést několik svých námětů.

Základní funkce bezpečnostního systému

Jako každý stát, má i Česká republika k zajištění svého trvale udržitelného rozvoje zvolené ústavní orgány, které jej řídí běžnými metodami. Při nesporné existenci široké škály bezpečnostních rizik, které mohou udržovanou harmonii ve vývoji státu vychýlit v disharmonii nemohou tyto orgány (a také podřízené řídicí prvky) vzniklou krizovou situaci řešit běžnými metodami a měly by tudíž disponovat možnostmi použít specifická řešení s použitím speciálních sil a prostředků, předem připravených. Tedy existence „bezpečnostního systému“^{1/}, jež je souhrnem těchto speciálních sil a prostředků, se jeví jako nutnost k návratu potřebného harmonického vývoje. Celou škálu bezpečnostních rizik lze rozdělit do tří základních skupin (viz obr. 1):

- a) bezpečnostní rizika, ohrožující vnější bezpečnost státu;
- b) bezpečnostní rizika, ohrožující vnitřní bezpečnost státu a pořádek;
- c) bezpečnostní rizika, ohrožující životní podmínky obyvatelstva.

Na rozdíl od Ing. Spáčila si myslím, že bezpečnostní rizika ohrožující stabilitu hospodářské a finanční soustavy státu patří mezi rizika, jež by měla vláda řešit „běžnými metodami“, a tudíž nebude muset pro tento případ fungovat bezpečnostní systém státu.

Po tomto zjednodušení lze uvést, že bezpečnostní rizika pod bodem (a) musí umět existující bezpečnostní systém eliminovat, nebo alespoň omezit následky, a to použitím síly, čehož je schopná pouze armáda státu. V tomto případě se tedy musí uplatnit funkce obranná.

Tři základní skupiny bezpečnostních rizik (varianta)



Obr. 1

Bezpečnostní rizika pod bodem (b) by měl umět bezpečnostní systém paralyzovat uplatňováním funkce *ochranné*. Policie by měla být oním prvkem, který by měl tuto funkci naplnit.

Při reagování bezpečnostního systému při rizicích pod bodem (c) a jež se realizují v důsledku přírodních pohrom nebo průmyslových havárií, by měla být uplatňována především funkce *záchranná*. Jedině speciálně připravené záchranné sbory (hasiči, zdravotníci atd.) musí být oním představitelem k naplňování této funkce.

Výše uvedené (notoricky známé a často omílané) skutečnosti dokumentují, jaké funkce by měl bezpečnostní systém naplňovat. Je třeba si na tomto místě uvědomit, že se objektivně tyto tři základní funkce musí doplňovat, což lze dokumentovat na příkladech:

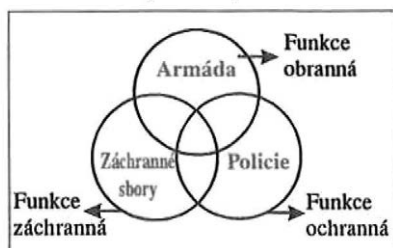
V případě ozbrojeného konfliktu, při němž bude v plné míře uplatňována funkce obranná, musí být zároveň uplatňována funkce záchranná (lze předpokládat, že kromě vojenských cílů budou objektem působení agresora i nevojenské cíle, včetně civilního obyvatelstva), ale i funkce ochranná (lze předpokládat, že všeobecný chaos ve státě bude rájem pro kriminální živly, teroristy apod.). Při takovémto typu krizové situace musí bezpečnostní systém uplatnit na 100 % všechny své základní funkce - obrannou, záchrannou i ochrannou^{2/}.

V případě nárůstu kriminality, terorismu a nezvládnutelného přílivu migrantů bude uplatňována především funkce ochranná, kde rozhodující roli bude sehrávat policie, přičemž tuto funkci může posilovat i armáda. I v této situaci nelze vyloučit případnou aktivaci funkce záchranné, představované např. zásahem záchranného sboru hasičů či letecké záchranné služby.

V případě větších povodní či průmyslové havárie by byla uplatňována především funkce záchranná a ochranná. Tedy rozhodující podíl záchranných sborů, humanitárních organizací a policie je nesporný. Jak ukazuje nedávná historie, armáda může tyto funkce velice významně posilovat.

Vidíme, že se armáda může zásadním způsobem podílet na posilování funkce záchranné a ochranné. Dále je zřejmé, že společné zasazení jednotlivých výkonných prvků bezpečnostního systému bude běžnou záležitostí ve většině krizových situací ve státě. Vzhledem k této skutečnosti bych nezveličoval dělení bezpečnostního systému (BS) do různých podsystémů, ale spíše bych se díval na BS jako soubor prvků, se vzájemnými vztahy, které se projevují navenek a dovnitř různými funkcemi (viz obr. 2).

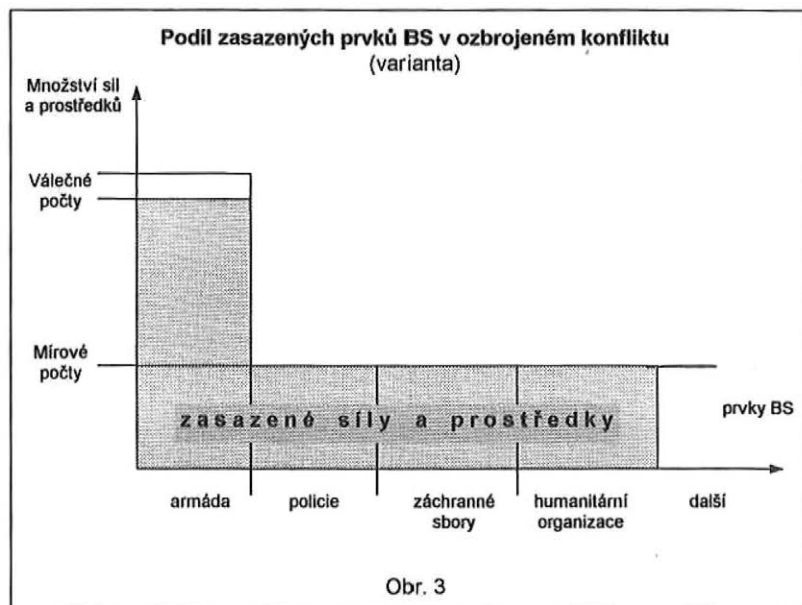
**Bezpečnostní systém
(varianta)**



Obr. 2

Součinnost prvků je nutností

Každá vzniklá krizová situace si žádá konkrétní podíl zasazení jednotlivých prvků BS, a to v přímé úměře k požadovanému poměru funkcí BS.

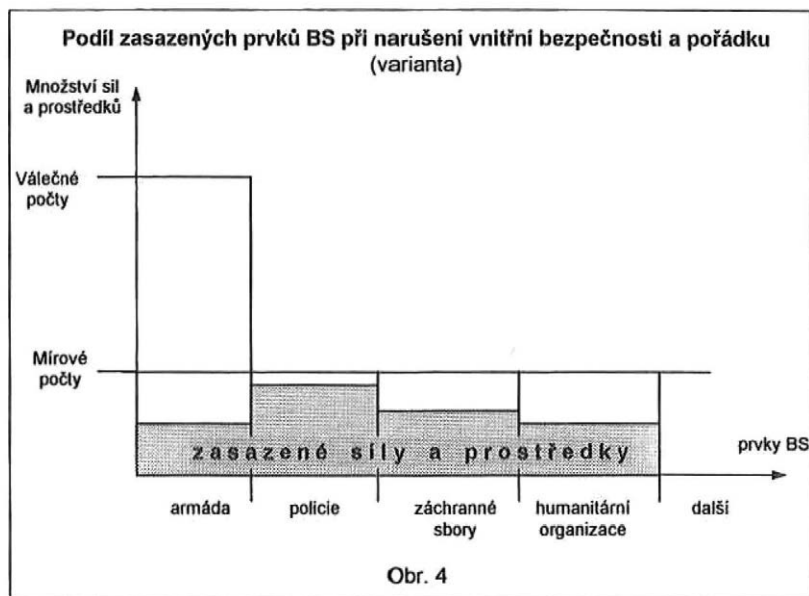


Obr. 3

Na obr. 3 uvádím variantu zasazení sil a prostředků BS v případném ozbrojeném konfliktu. Lze předpokládat, že v této výjimečně složité krizové situaci budou zasazeny téměř všechny síly a prostředky s cílem udržet územní celistvost státu. Nároky na kvalitu

řízení a materiální zabezpečení celého systému bude mimořádně vysoké, a to nejen na úrovni centrální, ale i na středních a základních stupních. Součinnost společně působících sil vyžaduje pevné a jednotné řízení. Je pravděpodobné, že tato krizová situace bude mít celostátní rozsah.

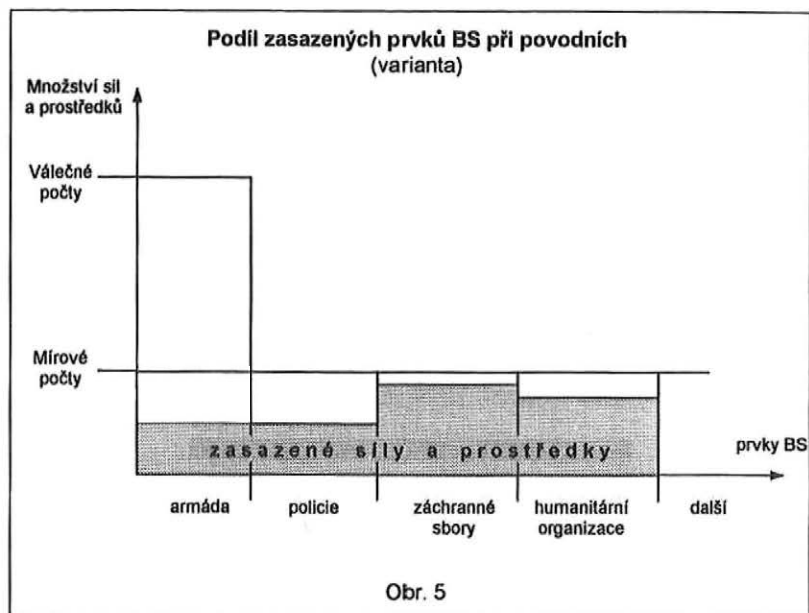
Na obr. 4 je znázorněna možná varianta zasazených sil a prostředků v situaci vysoké



kriminality, terorismu a nezvládnutelného přílivu imigrantů. Podle rozsahu by měla být zasazena většina sil a prostředků policie, ale spolupodílet se mohou i další prvky BS. Nároky na úroveň řízení budou také vysoké vzhledem k charakteru činnosti zákeřného protivníka. Především dokonalý monitoring a rychlost zde budou sehrávat rozhodující roli. Nutná součinnost všech zasazených sil je opět neoddiskutovatelná.

Obr. 5 ukazuje variantu zasazených sil a prostředků při rozsáhlých povodních. Rozhodující je samozřejmě rozsah povodně. Závažnou roli budou sehrávat záchranné sbory, ale i ostatní prvky BS. Vysoká úroveň řízení je potřebná především z hlediska včasného varování obyvatelstva o nebezpečí a rychlosti záchranných prací. Vysoké nároky (jak jsme byli v loňském roce svědky) na zdravotnické, dopravní, proviantní a ubytovací zabezpečení evakuovaného obyvatelstva jsou dostatečně ověřeny praxí. Následné navedení původního stavu v postižené oblasti už není věcí pouze BS, ale celého státu.

Na uvedených příkladech je tedy ukázáno, že **společné zasazení prvků BS v každé konkrétní krizové situaci bude zcela běžnou záležitostí**. Úzká součinnost zasazených prvků vyžaduje jednotné koordinované řízení od centra až do základních úrovní. A to je velmi aktuální problém, na který upozorňuje ve zmiňovaném článku i Ing. Spáčil (str. 29).



Ministerstvo bezpečnosti ČR?

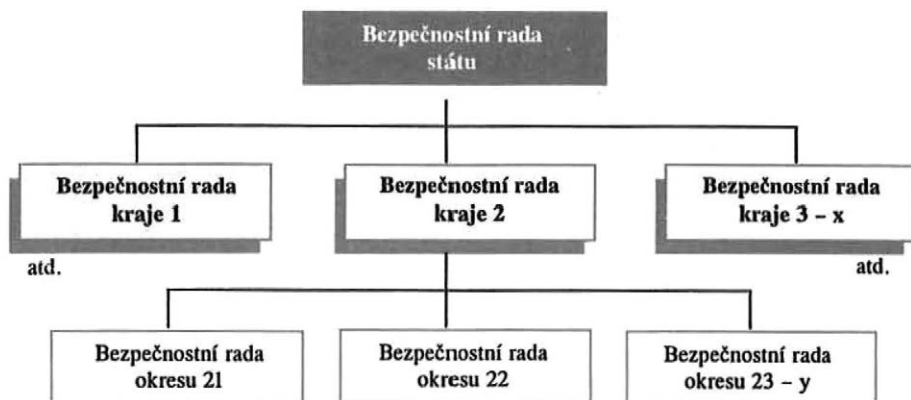
Major Ing. Lubomír Spáčil podrobně řeší stav v České republice a při charakteristice jednotlivých podsystémů si všímá především problematiky řízení (krizového managementu) a dochází k závěru, se kterým nelze nesouhlasit: „Jednotlivé oblasti (subsystémy) spadající do problematiky bezpečnosti státu se vyvíjely a vyvíjejí izolovaně ...“ (viz str. 29). Dvě silová ministerstva vlády (Ministerstvo obrany ČR a Ministerstvo vnitra ČR) si jakoby „hrají každé na svém vlastním písečku.“ Vytvoření a existence jediného silového ministerstva vlády např. „Ministerstva bezpečnosti ČR“, které by koordinovalo všechny otázky související s bezpečností státu, by podle mého názoru nemuselo být nereálné. Myslím si, že jednou k tomuto řešení dojde. Námitka typu „... žádný stát to nemá“ není argument. Společný rozpočet, jednotně rozpracovaná politicko-bezpečnostní deklarace (typu dnešní „Národní obranné strategie ČR“), jednotně rozpracovaná koncepce použití a výstavby BS by nejen zvýšila efektivnost vynakládaných prostředků státu, ale vytvořila by dobré předpoklady klíčového problému dneška, tj. **akceschopnosti zasazených sil a prostředků**. Dnešní stav je neudržitelný pro svou nepřehlednost, nerozdělení kompetencí a odpovědnosti a legislativní džungli, se kterou si mnohdy ani právníci nevědí rady. Samozřejmě tento stav je na okresní úrovni obdobný, ne-li ještě horší. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR sice zavádí „bezpečnostní radu státu“, ale ta, podle mého názoru, bude pouze suplovat dosavadní nekoordinaci obou ministerstev vlády (resp. dosavadní neexistenci „ministerstva bezpečnosti“), ale s velmi skromným

výsledkem. Osobně si myslím, že její vznik problémy nevyřeší a jen přispěje k již tak rozsáhlé a málo pružné státní byrokracii.

Jednotné řízení je předpokladem akceschopnosti BS

Každá krizová situace bude charakteristická mimo jiné tím, že se bude odehrávat na určitém teritoriu státu, tedy svým teritoriálním rozsahem. Někdy může pokrývat teritorium jednoho nebo několika okresů (např. povodně, epidemie, zvýšená migrace), jindy téměř celé teritorium státu (např. při ozbrojeném konfliktu). Složitost a rozsah krizové situace si vyžádá potřebné množství sil a prostředků BS včetně orgánů řízení. Uvažujeme-li budoucí státoprávní uspořádání do krajů, pak by mohly být orgány řízení BS v krizových situacích mimo ozbrojeného konfliktu strukturovány podle obr. 6.

Struktura orgánů řízení BS v krizových situacích kromě ozbrojeného konfliktu (varianta)

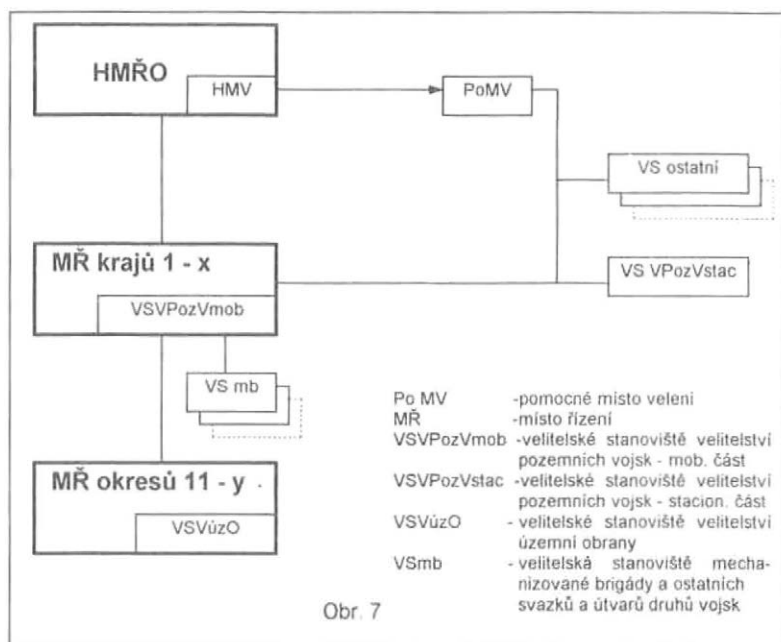


Obr. 6

Bezpečnostní rady by měly mít složení stálé a rozšířené. Stálé složení na všech úrovních by řešilo přípravu sil a prostředků BS, a především svou vlastní přípravu k řízení operací. Samozřejmě by měly na starosti celou oblast prevence a přípravy krizových plánů a obecných metodik činnosti. Rozšířené složení o odborníky by řídilo vlastní nasazení sil a prostředků BS v akci. Bezpečnostní rady krajů a okresů by měly být součástí krajských, resp. okresních úřadů. Místa řízení, včetně záložních variant, by měla být předem vybudována a na nich by se měly stálé i rozšířené bezpečnostní rady připravovat. Tato místa by v případě ozbrojeného konfliktu mohla fungovat jako záložní místa řízení. S rozsahem krizové situace souvisí požadavek autonomie a modulárnosti řízení^{3/}.

Z hlediska nasazených prvků BS by neměl být problém s teritoriálně dislokovanou a členěnou Policií ČR a v podstatě samostatně fungujícími záchrannými sbory. Nasazené armádní jednotky by mohly být z řad vojska územní obrany dislokovány na daném

Struktura orgánů řízení BS v ozbrojeném konfliktu (varianta)



teritoriu. Tato skutečnost by však vyžadovala určitou úroveň naplněnosti těchto vojsk již v míru.

V případě ozbrojeného konfliktu by struktura orgánů řízení BS byla doplněna o strategické, operační a taktické stupně velení armády podle obr. 7.

Generální štáb armády by měl zaujmout Hlavní místo velení (HMV), které by se stalo dominantní součástí bezpečnostní rady státu, jež by zaujala Hlavní místo řízení obrany (HMŘO). Mobilní část HMV by měla být schopna se přiblížit k zasazeným vojskům.

Bezpečnostní rady krajů by měly zaujmout chráněná místa řízení, připravená armádou (dnešními velitelskými územní obrany). Podle vzniklé situace by na jednom z nich mohla být rozmístěna mobilní část velitelského stanoviště velitelství pozemních vojsk (velitelské stanoviště obranného operačního uskupení). Hlavní, víceméně stacionární část tohoto armádního místa velení, by byla rozmístěna na zvláštním chráněném místě velení. Tímto řešením by měly být vytvořeny dobré podmínky k úzké součinnosti mezi pozemními vojsky, vojsky územní obrany a ostatními prvky bezpečnostního systému, zvláště těch, které budou operovat v prostoru obrany pozemních vojsk. V prostoru obrany by všechny prvky BS řídil velitel obranného operačního uskupení, k čemuž by měl být připravován již v míru.

Bezpečnostní rady okresů by měly zaujmout chráněná místa řízení. Podle situace by na nich mohla být rozmístěna i místa velení útvarů (jednotek) vojsk územní obrany (dnešních pěších praporů a dalších). Potřebnou součinnost mezi mechanizovanými brigádami a

ostatními prvky BS v prostoru obrany by musel organizovat velitel obranného operačního uskupení tedy zpravidla velitel pozemních vojsk. Na první pohled složitý systém řízení v době ozbrojeného konfliktu je znázorněn na obr. 7. Schéma záměrně abstrahuje od dalších nutných součinnostních vazeb mezi vzdušnými silami, silami a prostředky logistiky a dalšími prvky BS. Důležité je dodržet zásadu že: „**Systém řízení musí být budován pro podmínky zasazení, ne pro podmínky mírového a klidového stavu.**“ Bohužel se nám tuto zásadu v armádě dodržovat nedaří. Osobně jsem přesvědčen o tom, že operačně-taktický systém velení a řízení vojskům v obranné operaci AČR (který by měl vycházet z širšího podsystému řízení BS) musí být tím nosným a štábní infomační systém (ŠIS) by měl být onou větví pro mírové účely. Realita je však taková, že operačně-taktický systém má být odnoží ŠIS pro situace válečné. Tedy přesně naopak.

Je nesporné, že **akceschopnost zasazených sil a prostředků BS je přímo úměrná jednotnému a pevnému řízení.** Předpokládá to však vybudování míst řízení a institucionalizaci orgánů řízení již v míru resp. v době nekrizového vývoje. Jakékoliv vytváření nebo transformace orgánů řízení v době krize nejsou předpokladem jednotného a pevného řízení, a tudíž i požadované akceschopnosti zasazených sil a prostředků.



Nedělám si iluze o kladné odezvě na výše uvedené názory (pokud vůbec nějaká odezva bude). Záměrně jsem se vyhnul mezinárodnímu aspektu řešení bezpečnosti státu. Měli bychom si nejprve vyřešit svou bezpečnost jako samostatného státu, čímž si vytvoříme lepší výchozí podmínky k integrované koaliční bezpečnosti. Opatření směřující ke kompatibilitě a interoperabilitě AČR s armádami členských států NATO by měla být rozšířena i na ostatní prvky a oblasti bezpečnosti. Vždyť nejde jen o obranu ve smyslu vojenském, ale v rámci předpokládaného členství v Evropské unii i o všeobecnou bezpečnost.

Poznámky:

- ^{1/} Pod pojmem „bezpečnostní systém“ je v tomto článku myšlena pouze jeho výkonná složka a nebudou rozebírány jeho další komponenty, které tuto rozhodující složku zabezpečují či vytvářejí pro její fungování podmínky.
- ^{2/} V mnoha materiálech řešících vojenská ohrožení jsou rozebírány otázky pouze vojenské a málo se doceňuje místo a úloha dalších výkonných prvků bezpečnostního systému jako např. policie a záchranných sborů.
- ^{3/} Tj. vytváření plně funkčních modulů např. ve složení bezpečnostní rada státu, bezpečnostní rady krajů 1-3, bezpečnostní rady okresů 11-13, 22-24 a 31.

Literatura:

- Spáčil L.: Bezpečnostní systém ČR a krizový management. VR 1/98.
- Janderka R., Janíček K.: Úvahy k základním pojmům problematiky bezpečnosti státu. VR 1/98.
- Peltán K.: Zvyšování odolnosti ohrožených systémů. VR 1/98.
- Hodboš L.: Ještě jednou k SPPR. VR. 2/97.
- Kubeša M.: Způsoby použití Armády České republiky, VR č. 1/98.