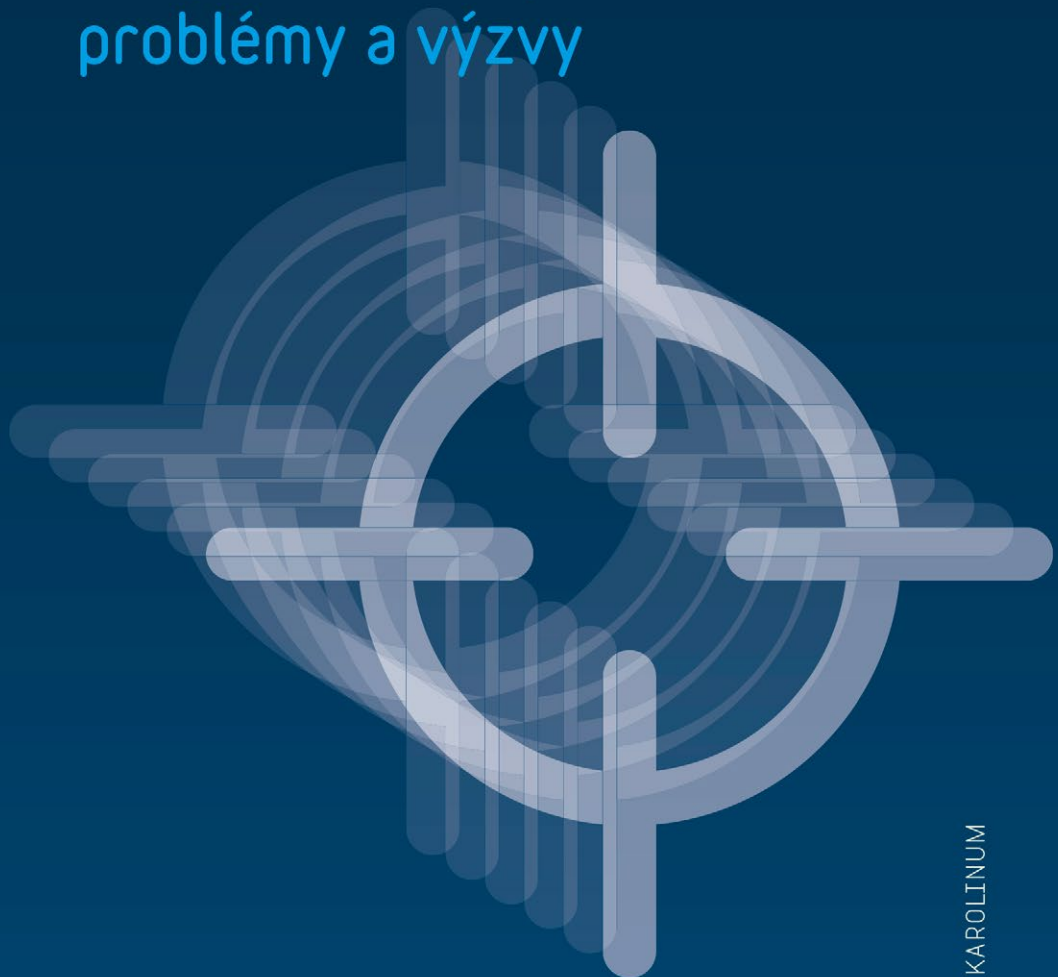


Miloš Balabán
Bohuslav Pernica
a kolektiv

Bezpečnostní systém ČR: problémy a výzvy



Bezpečnostní systém ČR: problémy a výzvy

**Miloš Balabán
Bohuslav Pernica
a kolektiv**

Recenzovali:

prof. JUDr. PhDr. Miroslav Mareš, Ph.D.,
Fakulta sociálních studií Masarykova univerzita Brno
prof. MUDr. Jan Österreicher, Ph.D.,
Vojenský zdravotní ústav Praha

Vydala Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum
Redakce Alena Jirsová
Grafická úprava Jan Šerých
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vydání první

© Univerzita Karlova v Praze, 2015

© Miloš Balabán, Bohuslav Pernica za kolektiv autorů, 2015

Tato monografie vznikla jako součást projektu výzkumu, vývoje a inovací „Adaptace bezpečnostního systému ČR na měnící se ekonomickou, sociální, demografickou a geopolitickou realitu“ (VG20132015112).

ISBN 978-80-246-3150-9

ISBN 978-80-246-3187-5 (online : pdf)



Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum 2015

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

Věnováno památce Ing. Vladimíra Krulíka

Obsah

Úvodem	9
I. Hrozby a výzvy pro zajišťování bezpečnosti	17
1. Globalizace nejistoty (Jarmil Valášek, František Paulus)	18
2. Limity, dilemata a výzvy evropské bezpečnosti a obrany v čase nejistoty (Miloš Balabán)	29
3. Vnitřní bezpečnost v globalizovaném světě (Oldřich Krulík, Martin Linhart)	46
II. Strategie, koncepce a regulace bezpečnostní politiky	69
4. Zákonodárná a výkonná moc: legitimita a legislativa bezpečnostního systému (František Vavera)	70
5. Bezpečnostní systém: optimalizace, nebo nová koncepce? (Antonín Rašek, Vladimír Krulík)	82
6. Schopnost prosazení bezpečnostní politiky: bez plánování není řízení? (Bohuslav Pernica)	118
7. Řízení bezpečnostní a obranné politiky: vítězství byrokracie? (Jan Ludvík)	146
8. Silová ministerstva: konkurence, nebo spolupráce? (Bohuslav Pernica)	156
III. Zdrojové limity bezpečnostní politiky	173
9. Lidské zdroje: výzva demografického stárnutí (Martina Šimková)	174
10. Profesionálové: kvantita, kvalita a příprava (Bohuslav Pernica, Jaromír Zůna)	185
11. Profesionalizace ozbrojených sil České republiky: úspěch, nebo neúspěch? (Vladimír Karaffa)	218
12. Financování obrany a bezpečnosti: konec české cesty? (Bohuslav Pernica)	236
13. Občané v bezpečnostním systému: dobrovolnictví a občanská participace v prostoru mezi státem a trhem (Libor Stejskal)	257

Závěr	283
Summary	287
Literatura	290
Autorský kolektiv	309

Úvodem

Monografie *Bezpečnostní systém České republiky: problémy a výzvy* je jedním z výsledků projektu bezpečnostního výzkumu, vývoje a inovací „Adaptace bezpečnostního systému ČR na měnící se ekonomickou, sociální, demografickou a geopolitickou realitu“, řešeného v letech 2013 až 2015 Střediskem bezpečnostní politiky Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.

Cílem projektu bylo identifikovat nejvýznamnější rizikové faktory pro fungování českého bezpečnostního systému, provést „audit“ jeho kapacit a schopností vůči pravděpodobným nejhorším scénářům zátěžových situací a navrhnout opatření k jeho modernizaci, zefektivnění a zpružnění jednak v podmínkách omezených zdrojů, sociálních a demografických změn, jednak vzhledem k dynamickému a jen málo předvídatelnému vývoji vnějšího bezpečnostního prostředí.

Co je bezpečnostní systém

Jedním z hlavních problémů monografie a projektu bylo vyrovnat se s panující neujasněností pojmu *bezpečnostní systém*. Na rozdíl od integrovaného záchranného systému, který je považován za jednu z nejpodstatnějších součástí českého bezpečnostního systému, nemá bezpečnostní systém státu jako celek dosud jasně vymezenou a legislativně ukotvenou definici.

Její absence se pochopitelně promítá do problémů s koordinovanou výstavbou a řízením bezpečnostního systému: je obtížné řídit a budovat něco, co sice de facto existuje, ale co zároveň není přesně vymezeno a pojmenováno. Tento problém přitom mohl být dávno minulostí, neboť Koncepce bezpečnostního systému ČR měla být zpracována již počát-

kem minulé dekády; dosud ale nevznikla, stejně jako zákonná či podzákonná norma, jež by potřebné vymezení a kodifikaci mohla provést. Výslovný popis nabízí Bezpečnostní strategie ČR – nejnověji ve verzi z roku 2015, nejedná se však ani o definici, ani o předpis s jakoukoli právní silou, nýbrž spíše o pasivní výčet existujících prvků, podmnožin a témat, která se podle intuice autorů s pojmem pojí.

Základní určení toho, co je bezpečnostní systém ČR a jak lze samotnému pojmu rozumět, je možné shrnout v následujících bodech. Ty jednak uvádějí nejpodstatnější znaky bezpečnostního systému, jež lze najít v existující legislativě a strategických dokumentech, jednak vycházejí ze systémové teorie, která základní kategorie pro popis systému, jeho prvků a vztahů mezi nimi i navenek nabízí a umožňuje charakterizovat jeho chování.

Funkce

Z hlediska poslání a účelu je bezpečnostní systém určen k poskytování schopnosti plnit základní povinnost státu. Tou je podle článku 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, „zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot“. Jedná se o institucionální nástroj k provádění bezpečnostní politiky. Podle Bezpečnostní strategie ČR (2015) je základní funkcí bezpečnostního systému integrovat, koordinovat a řídit činnost jeho jednotlivých složek a pružně reagovat směrem k naplňování bezpečnostních zájmů České republiky. Ty jsou z materiálního hlediska stanoveny už citovanou základní povinností z ústavního zákona. Suverenitu a územní celistvost ohrožuje především vojenské napadení v rámci války či ozbrojeného konfliktu, demokratické základy státu ohrožuje opět vnější napadení či vnitrostátní konflikt, od sociálních nepokojů až po působení organizovaného zločinu. Ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot se vztahuje jak k uvedeným hrozbám, tak k přírodním katastrofám, nehodám a haváriím, jakož i trestné činnosti. Škála potenciálních bezpečnostních hrozeb je široká, ale pro směřování bezpečnostní politiky a rozvoj bezpečnostního systému by měla být vždy omezena zákony či lépe strategickými dokumenty.

Působení a fungování bezpečnostního systému je podle Bezpečnostní strategie ČR (2015) založeno na „legislativním vyjádření působností a vzájemných vazeb jednotlivých složek (moci zákonodárné, výkonné,

soudní, územní samosprávy a právnických a fyzických osob), jejich vazeb mimo bezpečnostní systém a ve stanovení jejich povinností“. Bezpečnostní systém je tedy systémem deterministickým, jehož chování (působení) je určováno právním řádem, tj. mezinárodními smlouvami a obecně závaznými předpisy, úžeji pak bezpečnostní legislativou, tj. souborem obecně závazných právních norem a předpisů, podzákonných předpisů a vnitřních předpisů jednotlivých složek bezpečnostního systému. Jeho podoba (prvky, jejich účel a vztahy mezi nimi), směry výstavby a činnost jsou upravovány jak právními předpisy, tak strategickými dokumenty, jež přijímá vláda svými usneseními. Působení systému zahrnuje více typů činností. V rovině řídicí je to již zmíněná koordinace a řízení jednotlivých složek. V rovině výkonné jde jednak o samotné zvládání krizových situací a mimořádných událostí, ale také o prevenci, výstavbu a rozvoj schopností, přípravu a včasné varování.

Struktura a prvky

Systém je vedle funkce (chování) definován také strukturou. Tu lze z analytického i ryze praktického hlediska rozčlenit několika způsoby. Bezpečnostní systém se skládá jednak z prvků řídicích, jednak prvků výkonných. Jak už bylo uvedeno, při absenci právně závazné definice mohou zastánci někdy až přílišného důrazu kladeného na řízení a koordinaci vykládat pojem bezpečnostního systému pouze jako nástroj a způsob řízení jednotlivých složek. Autoři této publikace však takto redukující stanovisko nezastávají. Jiné legitimní hledisko rozlišuje podle povahy prvků: lidské/společenské (instituce, personál); materiální/technické (vybavení); abstraktní/ideové (normy, předpisy, hodnoty a kulturu); prostředí a přírodu. Ve vztahu k poslání a působnosti bezpečnostního systému nabízí Bezpečnostní strategie ČR (2015) vlastní, více aplikované členění systému na roviny: vnitřní politiky; vnější politiky; vojenskou; vnitřní bezpečnosti; ochrany obyvatelstva; hospodářskou; finanční; sociální a právní.

Není smyslem ani ambicí tohoto úvodu podat úplný výčet konkrétních složek a prvků bezpečnostního systému, základní přehled však poskytnout lze. Nejobecněji řečeno, systém zahrnuje vybrané instituce státu a územních samospráv (parlament, vláda, bezpečnostní rady na všech úrovních řízení, ozbrojené bezpečnostní sbory, ozbrojené síly, záchranné sbory, havarijní služby a další) a jejich personál i materiální vybavení. Rozhodně se nejedná jen o klasické „silové“ složky typu armády

či policie, ale v mezích zákona jsou zahrnuty i další orgány státní správy, územní samosprávy, právnícké a fyzické osoby (firmy, nevládní organizace a občané). I přes značné množství a rozmanitost subjektů, které lze identifikovat jako prvky bezpečnostního systému na úrovni výkonu, z hlediska řízení je systém budován i popisován v zásadě hierarchicky. Na vrcholu pyramidy stojí vláda České republiky, která nese odpovědnost za zajišťování bezpečnosti státu a funkčnost celého bezpečnostního systému (přestože na nižších úrovních do řízení zasahují i orgány územní samosprávy). Klíčová role je pak připisována Bezpečnostní radě státu jakožto pracovnímu orgánu vlády.

Prvky a složky bezpečnostního systému jsou v platné Bezpečnostní strategii ČR (2015) rozčleněny podle převažující materiální povahy činnosti do následujících množin: a) diplomatická a konzulární služba; b) zpravodajské služby; c) nástroje obranné politiky: ozbrojené síly, zvláště Armáda ČR, orgány státní správy a samosprávy, firmy a občané; d) nástroje vnitřní bezpečnosti a ochrany obyvatelstva: Policie ČR a Hasičský záchranný sbor ČR, obecní policie, podle potřeby vyčleněné síly Armády ČR, zdravotnické záchranné služby a zdravotnická zařízení, orgány činné v trestním řízení, nevládní organizace, občané a soukromé bezpečnostní služby; e) nástroje kybernetické bezpečnosti: Národní bezpečnostní úřad, Národní centrum kybernetické bezpečnosti; f) krizové řízení jako subsystém a jeho orgány; g) nástroje přípravy obyvatelstva na krizové situace a mimořádné události a zvyšování společenské odolnosti – tento bod je však třeba vnímat spíše jako deklaraci či úmysl než jako realitu.

Další vlastnosti systému

Kromě funkce a struktury, jež jsou základními znaky systému, lze bezpečnostní systém charakterizovat dále jako systém společenský (ani přírodní, ani mechanický), komplexní (složený z mnoha různorodých prvků), otevřený a dynamický. Všechny tyto kategorie, zvláště pak poslední dvě, předpokládají schopnost reakce a přizpůsobení se měnícímu se vnějšímu prostředí. Reaktivita i adaptivita jsou nutné jak ve vztahu k vývoji bezpečnostního prostředí a jednotlivých hrozeb, tak vzhledem k ekonomickým, sociálním, politickým a demografickým trendům, které skrze dostupnost zdrojů ovlivňují funkčnost bezpečnostního systému. Schopnost systému měnit své chování a cílevědomě se vyvíjet stojí na paměti. Ta se skládá nejen z větší či menší individuální zkušenosti kon-

krétních osob, ale zahrnuje i zobecněnou „paměť organizace“ a profesní kulturu jednotlivých složek. Tato paměť podmiňuje zachování schopností a usnadňuje jejich rozvoj, čímž se významně podílí na snížení rizik plynoucích z konkrétních hrozeb.

Bezpečnostní systém je do jisté míry schopen samoorganizace. Tato schopnost je pozitivem v případě vážných a rozsáhlých krizových situací, v normálním klidovém provozu však představuje určité riziko. Při absenci stabilního politického vedení a zadání (obvykle vlivem častého střídání politických elit či populistického rozhodování) či rozumně celostního přístupu hrozí rezortismus, rivalita mezi složkami, zneužívání prostředků z veřejných rozpočtů a ve výsledku pak neefektivita a poškození veřejného zájmu.

Složité a důkladně institucionalizované společenské systémy se obvykle vyznačují schopností kontinuity. Pejorativně ji lze označit za setrvačnost nebo těžkopádnost. To bezesporu platí i pro bezpečnostní systém. Institucionální paměť na jedné straně podporuje adaptabilitu čili schopnost přizpůsobit se, obvykle však spíše směřuje k zachování statu quo a k přežití organizace bez velkých změn a s minimem vynaložené energie. Je velkou otázkou, do jaké míry mají reformní a optimalizační pokusy zasahovat do tradičních, po mnoho desetiletí ustavovaných půdorysů kompetencí a působností a do jaké míry je ona kontinuita (pokud ovšem znamená kvalitní výkon) klíčovou hodnotou sama o sobě. To platí zvláště v turbulentních obdobích: ať už z hlediska mezinárodního bezpečnostního prostředí či kvůli domácímu, vnitropolitickému boji ohrožujícímu funkčnost systému.

Komplexita systému obnáší mimo jiné přítomnost dílčích subsystémů (např. integrovaného záchranného systému, systému obrany státu či krizového řízení), ale také otázky specializace jednotlivých složek a schopnosti jejich vzájemné asistence či nahraditelnosti. Požadavky na efektivitu, jíž lze obecně rozumět úspornost, maximální specializaci a jakousi „šťíhlost“, se však mohou dostat do konfliktu s požadavky na dostatečnou robustnost, redundanci schopností a přítomnost rezerv. Další klíčovou vlastností systému je totiž mobilizace schopností, doplňující stanovenou míru jejich stálé pohotovosti, dostupnosti a nasaditelnosti. Mobilizace sil a prostředků (nejen v úzce vojenském smyslu) je plánována a připravována především v závislosti na odstupňovaných krizových stavech, jež jsou aplikovány podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, a zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, a které zahrnují stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu a válečný stav.

Otázka použití stávajících a aktivace dodatečných sil a prostředků se bezprostředně týká ekonomické dimenze bezpečnostního systému. Ten je součástí národního hospodářství. Z jeho hlediska je předmětem odvětví obrany a bezpečnosti státu tvořené bezpečnostními sbory, ozbrojenými silami a příslušnými členy vlády, ministerstvy a jinými ústředními orgány státní správy spoluvytvářejícími toto odvětví. Množství prostředků v něm vázaných, výdaje alokované na jeho fungování a schopnost jeho jednotlivých částí je účelně, hospodárně a efektivně využívat mají vliv na hlavní povinnost danou ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Ze systémového hlediska má význam zvláště ekonomické pojetí bezpečnosti jako veřejného statku, respektive veřejné služby. To implikuje nutnost zdanění majetku a příjmů či realizace daně v úkonech (služební či pracovní povinnost). Další ekonomicky významnou kategorií je způsob získávání práce pro působení systému. Hlavní varianty zahrnují: zaměstnání či služební poměr; zákonem vynucenou povinnost; dobrovolnictví a individuální iniciativu; podnikání. Tyto možnosti jsou v různé míře použitelné jak pro zajištění běžného fungování složek bezpečnostního systému a jejich schopností, tak pro tvorbu zálohy a mobilizace dodatečných kapacit. Z ekonomického, ale i právního hlediska je důležité rozlišovat, zda konkrétní zdroje a prvky bezpečnostního systému náleží do veřejného, či soukromého sektoru (v jehož rámci lze ještě samostatně pojímat sektor občanský).

Bezpečnostní systém státu by neměl být systémem sumativním, tj. systémem, jehož vlastnosti jsou určeny součtem vlastností jeho podsystémů. Měl by být systémem celistvým, poskytujícím přidanou hodnotu ve schopnosti, jež je pro fungování státu naprosto nezbytná: schopnosti zajistit svrchovanost a územní celistvost České republiky, ochranu jejích demokratických základů a ochranu životů, zdraví i majetkových hodnot, to vše v rámci kolektivního systému zajištění obrany a ochrany států uvnitř Severoatlantické aliance a Evropské unie.

Ambicí předkládané monografie je provést kritickou revizi bezpečnostního systému České republiky, k čemuž mohou posloužit i výše shrnuté předpoklady. Kniha je uspořádaná do tří tematických bloků a třinácti kapitol. Každou z kapitol lze považovat za případovou studii upozorňující na problémy a výzvy, jimž by měla vláda a Bezpečnostní rada státu věnovat pozornost při konsolidaci a modernizaci bezpečnostního systému České republiky. Klíčovou výzvou je protisměrnost základních trendů: prvním je vysoká dynamika a nízká předvídatelnost proměn bezpečnostního prostředí, druhým pak stagnující či zhoršující

se dostupnost zdrojů daná demografickým stárnutím české populace a pomalou konvergencí české ekonomiky. Bezpečnostní systém v důsledku toho musí řešit dilema: buď vyžadovat více zdrojů na své fungování, anebo výrazně zvyšovat svou efektivnost.

První tematický blok je věnován vnějším podnětům působícím na bezpečnostní systém, tedy vývoji a hodnocení bezpečnostního prostředí. František Paulus a Jarmil Valášek nabízejí obraz globalizované rizikové společnosti, v níž se objevují nové hrozby, ale nemizí ani tradiční vojenské konflikty. Miloš Balabán vykresluje komplikovanou cestu Evropské unie jako emancipujícího se aktéra globální bezpečnosti, který však jen obtížně překonává ambivalentní postoje členských států a hledá svou pozici ve vztahu k NATO, Spojeným státům americkým a globálním hráčům. Kapitola Oldřicha Krulíka a Martina Linharta uvádí čtenáře do členité sféry vnitřní bezpečnosti, která prochází výraznou transformací především působením globálních faktorů v dosud převážně vnitrostátně zajišťované vnitřní či „domácí“ bezpečnosti. Národní úroveň se pak ukazuje jako nezbytná, ale nikoli dostatečná platforma pro uspokojování bezpečnostních potřeb české společnosti.

Druhý blok se zabývá schopností bezpečnostního systému reagovat na změny v bezpečnostním prostředí, konkrétně pak schopností politických a bezpečnostních elit realizovat bezpečnostní politiku a přizpůsobovat bezpečnostní systém uvedeným výzvám. František Vavera představuje roli zákonodárné a výkonné moci při zajišťování bezpečnosti a stav platné legislativy upravující tuto sféru. Antonín Rašek a Vladimír Krulík rekapitulují dosavadní snahy o formulaci koncepce pro bezpečnostní systém, včetně souvisejících strategických a koncepčních dokumentů a jejich slabých míst. Polemický ráz nese i kapitola Bohuslava Pernici, který dokládá zvláště na ekonomických ukazatelích neradostnou bilanci vnímání významu plánování a jeho dopadů na řízení a výkon složek bezpečnostního systému. Jan Ludvík zpracoval případovou studii o vzniku Obranné strategie ČR, která ilustruje obecný problém absence skutečného politického zadání, jež musí být nahrazováno iniciativou byrokracie příslušných rezortů. Její příslušníci se spíše než hloubkou znalostí vyznačují hlavně zjevnou chutí patřit do okruhu odborníků tzv. bezpečnostní komunity. V další kapitole Bohuslav Pernica mapuje proměny vztahu dvou nejvýznamnějších rezortů tvořících jádro sil a prostředků státu – ministerstev obrany a vnitra.

V závěrečném třetím bloku publikace je pozornost zaměřena na zdrojová omezení bezpečnostní politiky. Text Martiny Šimkové se věnuje demografickým trendům, zvláště stárnutí populace a jeho dopadům na