

Udržování vnitrostátního pořádku a obrana

Účelem tohoto článku je ukázat, v čem spočívá **udržování pořádku**, chápáné jako souhrn preventivních a represivních opatření týkajících se porušování veřejného pořádku, a to jako **úkolu obrany** plněného každodenně jako policejní úkol, jakož i vysvětlit nové vztahy, které dnes existují mezi ozbrojenými silami, udržováním pořádku a bojem proti domácím či mezinárodním gangům.

Stát obsahuje nejdůležitější údaje ze čtyř článků týkajících se téhož tématu a uveřejněných v prosinci 1994 ve francouzském časopise *Défense nationale*.

* * *

● Udržování pořádku je úkolem obrany

Extenzivní **definice obrany**, platná pro mír, krizi a válku, zní takto: *Obrana má za úkol zajistit na každém místě, za všech okolností a proti všem formám agrese bezpečnost a integritu území, jakož i životy obyvatelstva; působí se zřetelem k mezinárodním aliancím, smlouvám a dohodám; musí být schopna čelit ohrožením všeho druhu: klasickým, subverzním a jaderným.*

Kontinuita imperativu obrany proti ohrožením stejně konstantním jako polymorfním vedla ke vzniku pojmu **globální národní obrany**, kterou tvoří:

- a) vojenská obrana,
- b) nevojenská obrana, k níž patří:
 - civilní obrana,
 - ekonomická obrana,
 - sociální obrana,
 - kulturní obrana.

Globální národní obrana má jeden důvod: národní soudržnost, považovanou za odůvodněnou a nezbytnou podmínku obrany. Ohrožení míru není jen vojenské: terorismus využívá politiky a fanatismu, projevuje se vražedným násilím; droga rozvíjí svoje síť ve finančním zmatku, který destabilizuje cílové státy, aniž by obohacovala státy produkční, a také zabíjí.

Obrana není jen vojenská, je to celek vytvořený možnostmi země chránit svůj právní stav, utvářet svou odolnost nebo vyřadit anebo aktualizovat teroristické buňky, síť obchodu s drogami, jakož i všechny činitele narušující sociální tkáň země.

Úkoly civilní obrany jsou velmi rozsáhlé:

- * zajišťovat bezpečnost veřejných a administrativních orgánů,
- * z hlediska veřejného pořádku zajišťovat všeobecnou bezpečnost území,
- * chránit civilní organizace, objekty a prostředky nezbytné k udržení činností důležitých pro obranu a život obyvatelstva,

- * z hlediska **civilní obrany** činit preventivní a záchranná opatření potřebná za všech okolností pro ochranu obyvatelstva,
- * **udržovat a upevňovat vůli obyvatelstva k odporu proti agresi.**

Úkoly civilní obrany, za něž odpovídá ministr vnitra, tedy patří do tří oblastí:

- ▲ veřejná bezpečnost,
- ▲ civilní ochrana,
- ▲ duch obrany.

Veřejná bezpečnost zahrnuje:

- udržování veřejného pořádku,
- zachování kontinuity činnosti vlády.

Proto je základním jádrem civilní obrany.

Civilní ochrana je pověřena zajištěním osob a majetku proti přírodním a technologickým rizikům, proti ohrožením vyplývajícím z rozsáhlých neštěstí, vražedných útoků, živelních pohrom a katastrof.

Duch obrany zahrnuje individuální a kolektivní pochopení, účast a mobilizaci vzhledem k podmínkám, úkolům a požadavkům národní obrany, jakož i udržování vůle občanů k národní obraně.

Veřejný pořádek se jeví jako důležitá složka civilní obrany, stejně jako ochrana obyvatelstva, která v době míru do značné míry splývá s civilní bezpečností. Důraz je zde kladen na vážná ohrožení veřejného pořádku, která zpochybňují fungování státního aparátu nebo hrozí narušením sociálního řádu.

Stát má hlavní odpovědnost v oblasti bezpečnosti osob a majetku proti ohrožením všeho druhu a tato odpovědnost je svěřena policii a četnictvu, které plní tři úkoly:

- ◆ veřejná bezpečnost a pořádek,
- ◆ úkoly soudní policie,
- ◆ zpravodajství a informace.

Předmětem udržování **veřejné bezpečnosti a pořádku** je dbát na dodržování zákonů, zajišťovat ochranu osob, majetku a předcházet narušování veřejného pořádku, jakož i zločinnosti. Zde je patrna přímá souvislost s obranou, protože vedle požadované bezpečnosti je předmětem péče veřejné moci také zdraví sociálního organismu, jeho soudržnost a schopnost uchovat jeho nezávislost a ekonomickou vitalitu.

K úkolům **policie** patří:

- boj proti násilí ve městech, drobné zločinnosti a nekázně na ulicích,
- kontrola nezákonné emigrace a boj proti převáděčům,
- boj proti drogám, organizovanému zločinu a hospodářské a finanční kriminalitě,
- ochrana země proti terorismu a boj proti poškozování zájmů národa,
- udržování veřejného pořádku.

Udržování pořádku je úkolem obrany:

- a) nejen proto, že je jako složka veřejné bezpečnosti jedním z pilířů civilní obrany,
- b) ale také proto, že svou povahou zajišťuje vazbu mezi vnější bezpečností a vnitřní bezpečností teritoria.

Při udržování účinnosti této vazby hrají významnou úlohu formace četnictva (*la gendarmerie*) jako složky ozbrojených sil.

Četnictvo nezávisle na obdobích vyhlášeného konfliktu, výjimečného stavu (stav obležení, stav pohotovosti, všeobecné mobilizace) nebo na zahájení operační obrany teritoria, je svými vztahy s ozbrojenými silami, svými vojenskými prostředky (aktivní a záložní personál, výzbroj a technika), právními zásadami pro použití sil, jakož i některými svými formacemi (obrněná mobilní četnická skupina čítající přibližně sto vozidel, pověřená zajištěním bezpečnosti hlavních vládních orgánů) schopno za krizových situací, při povstání nebo za vážného napětí, podílet se na policejních operacích vedených proti subverzivním prvkům a na pozemních bojích vedených proti nepřátelským prvkům, a tak zajišťovat kontinuitu mezi policejní akcí a vojenskou akcí v případě, kdy rozhraní mezi oběma typy akcí lze definovat jen obtížně.

● Udržování pořádku je policejním úkolem

Ponecháme-li stranou období války nebo krize, je udržování pořádku jako úkol civilní obrany ve svém každodenním působení policejní aktivitou. Tento policejní aspekt udržování pořádku úzce souvisí se způsobem demokratického a mírového projevu, jímž je manifestace.

Rozlišuje se:

- | | |
|----------------------|----------------|
| - vzbouření, | - sročení, |
| - povstání, rebelie, | - manifestace. |

Manifestace je složkou politické kultury, považovanou vládnoucími i ovládanými za legitimní v případě, že má mírový průběh. Pokud je tomu tak, manifestace není „nenormálním“ používáním veřejné cesty, i když může svou povahou vyvolávat nesnáze a omezovat základní svobodu pohybu poruchami silničního provozu. Při manifestaci se jedná o kolektivní vyjádření názoru nebo požadavku akcí, která má formu pochodu osob po veřejné cestě. Manifestace je tolerována, pokud respektuje určitá pravidla a formality, jako je povinnost předběžného oznámení.

Naproti tomu je *sročení* definováno jako shromáždění osob na veřejné cestě nebo na veřejném místě, které může narušovat veřejný pořádek. Správním orgánům je svěřena povinnost rozptýlit každé sročení, v případě potřeby s použitím síly.

V současnosti lze konstatovat značné snížení počtu případů použití násilí při manifestacích:

- jestliže lze násilné vybočení ze strany pořádkových sil z mezí práva nebo vyvolané okolnostmi považovat za výjimečné,
- pak ze strany manifestujících je v určitém počtu případů použití násilí vyvoláno výtržníky působícími izolovaně, nebo bandami organizovanými mimo průvod, tj. mimo vlastní manifestaci.

Význam fenoménu manifestace překračují dvě vývojové tendence:

* rozšiřování bouřlivých manifestací, organizovaných málo strukturovanými skupinami (rolníci, studenti, rybáři), které nejčastěji vyúsťují v incidenty, protože slouží jako alibi a plášť nekontrolovaným elementům a hordám výtržníků,

* oživení bouřlivých manifestací v defavorizovaných předměstích velkých aglomerací, což má spolu s pocitem nízké bezpečnosti za následek, že manifestace jsou spojovány s jakousi zneklidňující městskou guerillou.

Tento vývoj, aniž by za nynějšího stavu věcí představoval vážné ohrožení bezpečnosti občanů, přesto vyžaduje vysokou bdělost orgánů odpovědných za udržování pořádku a zvláštní úsilí o adaptaci policie a četnictva, neboť historie nás v této oblasti, stejně jako v jiných oblastech, učí moudrosti.

Udržování pořádku je funkcí policie, jejíž působení se od vedení vojenských operací liší třemi činiteli:

■ **účelnost:** zabránit vzniku násilí a rozptýlit manifestanty jednající na pokraji zákonnosti (nikoli zničit nepřátelské prvky),

■ **metody:** „krotit“ manifestující, přimět je k odchodu a zároveň ponechat jim k němu možnost (nikoli střetnout se s nepřítelem a obklíčit ho, aby mu byl znemožněn každý odvetný pohyb),

■ **pravidla:** provést rozkaz ministra se zřetelem k zákonům a lidským právům; s použitím síly - zvláště zbraní - pouze výjimečně (nikoli použít veškeré palebné síly zbraní ke způsobení těžkých ztrát nepříteli).

Úkolem pořádkových sil není porazit manifestanta, neboť prvou zásadou pro udržování pořádku je: *nejde o válku, nýbrž o policejní operaci; manifestant není nepřitelem, nýbrž občanem v situaci dočasného protivníka.*

● Ohrožení pořádku a bezpečnosti vnějšími činiteli

Právem se lze tázat, do jaké míry je možno do téže kategorie jako vážné ohrožení bezpečnosti obyvatel zařadit také mezinárodní vývoj v posledních letech, který zahrnuje:

- nejistotu a nestabilitu,
- šíření zbraní hromadného ničení,
- internacionalizaci mafiánských organizací a zločinnosti související s drogami,
- státní terorismus,
- snahy o ideologickou destabilizaci,
- zosílené nacionalismy,
- náboženské fanatismy.

● Použití ozbrojených sil k udržení pořádku

Nedávné události v Evropě a Americe dokazují, že zasazení vojáků k plnění policejních úkolů a proti různým nebezpečím vztahujícím se k banditismu nejen že má tendenci generalizace, ale také je stále častější. Kdyby Francie posoudila mezi jinými nebezpečími islámskou hrozbu jako novou formu „vnitřního nepřítele“, zjistila by, že je vhodné používat

svoje ozbrojené síly pro přehrazení cesty každé formě vnitřní subverze a banditismu mezinárodnímu anebo domácímu.

Příklady použití ozbrojených sil k obnovení pořádku mohou být:

- obnovení pořádku v Los Angeles v dubnu 1992,
- použití vojenských jednotek proti italské mafií,
- ve Švýcarsku na konci srpna 1994 byla policie v Curychu přetřžena přívalem obchodníků s drogami i spotřebitelů drog a federální orgány musely povolát vojsko,
- Britové po několik desetiletí používali pozemní vojsko k boji proti irskému terorismu,
- Španělé používali stejných metod proti akcím baskických nacionalistů.

Ve Francii se vždy počítalo s použitím vojenských jednotek pro podporu policie a četnictva pro případy, kdyby nepostačovaly ke splnění úkolů.

Vláda Spojených států zaujímá kladný postoj k účasti ozbrojených sil v boji proti obchodníkům s drogami.

Ve prospěch použití ozbrojených sil jako poslední možnosti svědčí tyto argumenty:

- * *ekonomická racionalita*: není-li země ohrožena tradičním způsobem, armáda může být bezprostředně užitečná a výdaje spojené s jejím zasazením se navrátí; její zasazení nakonec podpoří produkční aktivity tím, že se zvýší bezpečnost,
- * *kompetence*: moderní armády jsou stále způsobilější, a to díky vysoké palebné síle a přesnosti nových zbraní, což má za následek potřebu menšího počtu mužů, ovšem dobře vybraných a vycvičených; vojáci jsou připraveni k plnění úkolů tohoto druhu, vyžadujících vysokou chladnokrevnost,
- * *rozšiřující se analogie mezi vnějšími a vnitřními úkoly*: udržování nebo obnovení míru, četnická činnost, úkoly spočívající v oddělení rozvášněných vzájemně se potýkajících stran a nutnost přijímat rány bez možnosti je vracet se zásadně a intelektuálně příliš neliší podle toho, zda mají být plněny uvnitř země nebo v zahraničí, v národním nebo mezinárodním rámci.

● Vnitřní nepřítel

Zasazení ozbrojených sil k udržení pořádku má smysl a účel pouze proti protivníkovi tak obávanému, že je zapotřebí bojových jednotek, disponujících mohutnými palebnými prostředky nezbytnými k tomu, aby byl odstrašen od akce, nebo aby byl zdolán. Mlčky projevená vůle svěřit ozbrojeným silám nové úkoly může více méně vědomě ve štábech i mimo ně vyvolat vznik nového pojmu „vnitřní nepřítel“.

Vnitřní nepřítel by měl různou povahu. Inspektor operační obrany teritoria definuje tři hlavní vnitřní rizika:

- ◆ zneklidňující rozšiřování jaderných, balistických, bakteriologických a chemických technologií,
- ◆ „inteligentní“ terorismus,
- ◆ emigrace podvyživeného obyvatelstva vytvářející nesnadno kontrolovatelné migrační proudy.

Tento vnitřní nepřítel by mohl zahrnovat výtržníky, zločince, příslušníky národních nebo mezinárodních gangů a konečně vyznavače islámu s hrozbou terorismu, která je provází.

Riziko rozvratu, jež je vlastní naší civilizaci, je popisováno takto: následkem společnosti vytvářející vyvržence, nezvládnutelné migrace, následkem vzniku pásem „nezákonnosti“ se v předměstích neustále zvyšují rizika vnitřní destabilizace. Od nynějška je v našich zdech nejistota a někdy dokonce strach: luza podněcovaná rozvraceči jistými si svou beztrestností může vniknout do našich ulic...

Ulice by mohla být nebezpečím. Kdyby nebyla republika schopna asimilovat skupiny lidí příslušných odjinud, kdyby naopak vytvářela komunity zcela homogenní, navzájem odcizené a dokonce nepřátelské, kdyby selhala tradice a schopnost integrace, byly by otevřeny brány pro nejhorší nepřístojnosti. Tak daleko ještě nejsme.

Zločinnost. Reálnější, konkrétnější a hrozivější je organizovaný zločin. Pro boj proti tomuto obrovskému zlu bylo v určitých případech použití ozbrojených sil nenahraditelné. (Jde např. o zasazení válečných lodí proti pirátům.) Ve Francii nejsou, jak se zdá, zločinci ani dostatečně ozbrojeni ani příliš početní ani organizováni do mocných mafiánských organizací, aby bylo nutno proti nim zasazovat ozbrojené síly.

Musulmanský integrismus. Tři miliony muslimů ve Francii bezpochyby tvoří komunitu dostatečně početnou k tomu, aby z ní mohlo být rekrutováno několik desítek fanatiků přejících si, aby se jim otevřely brány do ráje prováděním vražedných atentátů. Na Blízkém východě můžeme často slyšet nebo číst, že Francie pronásleduje svoje obyvatele muslimského vyznání. Islám se ve Francii radikalizuje; muslimská komunita je, jak se zdá, od nynějška přístupnější určitým extremistickým tezím.

Každá islámská subverze by mohla být potlačena jen rázně, a nejen silami policie a četnictva podle směrnic ministra vnitra, nýbrž veškerým francouzským obyvatelstvem bez ohledu na náboženství a sociální příslušnost, protože náboženská nesnášenlivost, především islámská, je na středomořském francouzském pobřeží považována za zlo téměř absolutní.

Nebezpečí teroristických akcí všeho druhu nelze odvrátit, avšak nyní a pro blízkou budoucnost jsou policie a četnictvo (za vážných nesnází podporované velmi rychle obyvatelstvem pozorováním a podáváním zpráv), schopny je likvidovat.

● Organizace a plánování

Rizika, jimž je národ vystaven, vyžadují jednotné řízení schopné koordinovat akce různých prostředků, aby se těmto rizikům mohlo čelit.

Veřejná bezpečnost jako důležitý prvek civilní obrany má přirozeně její rysy a rámec globální obrany se projevil v uspořádání některých jejích prvků.

Za civilní obranu je odpovědný ministr vnitra.

Příprava, provádění a koordinace opatření týkajících se obrany jsou soustředěny v rámci teritoriální organizace.

Teritoriálním stupněm civilní obrany, a proto také veřejné bezpečnosti je *departement* (velký správní obvod; ve vlastní Francii je jich 96). Organem prefekta departementu je ředitel veřejné bezpečnosti.

Plánování zahrnuje vyřešení koncepce a zpracování civilních nebo vojenských dokumentů určených pro hodnocení rizik a prostředků i pro jejich uvedení do souladu s úkoly svěřenými jak civilním, tak vojenským orgánům.

Plán departementu zpracovává jeho prefekt a prokurátor republiky za účasti ředitele veřejné bezpečnosti, velitele skupiny četnictva, vedoucího místního celního orgánu, ředitele zpravodajské služby departementu, ředitele úřadu pro kontrolu emigrace a boj proti převáděčům, jakož i šéfa regionální soudní policie.

Plánování spočívá na lokální analýze zločinnosti a jejího vývoje a umožňuje ukládat kvantifikované cíle i zásady pro použití policejních sil, četnictva a celních orgánů v rámci departementu.

Prefekt dbá na soudržnost a spolupráci sil. Prokurátor republiky ověřuje právní fázi, která může následovat po všech policejních akcích.

Místní zastupitelstva s městskou policií a civilní bezpečnostní služby se podílejí na zajišťování pořádku.

I když nejsou v přesném smyslu partnery státu při zpracování bezpečnostního plánu departementu, mohou být jejich úloha a místo v tomto plánu uvedeny.

Veřejná bezpečnost je podmíněna zdokonalováním civilně-vojenské spolupráce. Zpracování a aplikace plánu departementu spočívají na „mnohooborovosti“ činitelů.

Avšak skutečným stupněm civilně-vojenské spolupráce není departement, nýbrž vojenský okruh a civilně-správní „zóna“; na tomto stupni se zpracovávají plány obsahující podmínky pro zasazení vojenských prostředků podle druhů zásahů. Doktrína rozlišuje tyto hlavní druhy požadavků na vojenskou pomoc:

- ▲ přírodní nebo technologické katastrofy,
- ▲ ohrožení nebo narušení veřejného pořádku,
- ▲ narušení fungování veřejné služby,
- ▲ výjimečné služby.

Každému z těchto druhů odpovídá postup, požadavek nebo dohoda. Prefekt definuje cíl, jehož má být dosaženo. Velitel vojenského okruhu určí prostředky, aby bylo tohoto cíle dosaženo.

Přestože *Bílá kniha o francouzské obraně* uznává výjimečný charakter zákroku ozbrojených sil především v oblasti udržování veřejného pořádku jako jedné ze složek veřejné bezpečnosti, potvrzuje nutnost zachovat vojenské zásahy ve prospěch civilní obrany, a proto také nutnost determinovat nový cíl: „definovat jednotky ozbrojených sil, které budou schopny rychle zasahovat ve všech místech země specializovanými personálními a materiálními prostředky, jakmile se zjistí, že prostředky, jimiž disponuje teritoriální stupeň, jsou nepostačující nebo nevhodné. To je nová koncepce: „*koncepce vnitřního zasazení*“.

Vojenská analýza civilní obrany přejímá na sebe veřejnou bezpečnost obnovením veřejného pořádku při vzniku napětí nebo vnitřních ohrožení, vyúsťujících v těžké krize. Právě pojem krize zasluhuje upřesnění: zvládnutí krize se musí stát samozřejmým aktem civilní autority. Možnost nabídky ze strany vojenských orgánů může teprve na druhém místě ovlivňovat veškeré plánování, protože ozbrojené síly jako jedna ze stran civilně-vojenské spolupráce začleňují civilní potřebu do svých vlastních možností. Je nutno definovat podmínky a způsoby.

* * *

Použití ozbrojených sil se často bude jevit jako ideální řešení při ohrožení, protože tyto síly jsou pohotové a způsobilé. Pořádkové síly budou stále častěji nuceny sjednocovat svoje úsilí, což bude vyžadovat:

- měnit jejich organizaci,
- používat společných pravidel zásahu pro zvýšení interoperability,
- v každém jednotlivém případě podle potřeby reorientovat svoje zpravodajské služby.

Naštěstí neexistuje (ve Francii) vnitřní nepřítel, avšak existuje mnoho rizik, která různou měrou ohrožují zdraví, integritu a bezpečnost. Ať bude politika přijatá vzhledem k těmto nebezpečím jakákoli, musí vždy a všemi způsoby zdůrazňovat udržování národní jednoty, aby bylo možno vyzbrojit národ proti všem vnitřním, zcela reálným nepřátelům.

Civilně-vojenská spolupráce v této oblasti, která byla včera principiálním požadavkem, se stala operační nutností.

Literatura:

- Francois Dieu: *Maintien de l'ordre et défense.*
- Jean-Louis Dufour: *Un retour de „l'adversaire intérieur“?*
- Edouard Lacroix: *La sécurité publique, fille cadette de la défense.*
- Jean Riola: *„Sécurité et défense“ un lien viscéral.*

-JN-