

Specifika uplatnění krizového managementu v oblasti obrany a bezpečnosti

V souladu s Národní obrannou strategií ČR, obrana státu je záležitostí celé společnosti a každého občana. Přesto problematika **krizového plánování** (souhrnný název pro fázi prevence a fázi korekce) a **krizového řízení** (souhrnné označení problematiky kontrakce a redukce krizových situací a obnovy systému do nového běžného stavu) v České republice není z vládní úrovně dostatečně koordinována a živelně se prolíná v podmínkách nedostatečné legislativy prakticky všemi oblastmi státní správy a činnosti společnosti. Důraz je kladen spíše na otázky krizového plánování, než na koncipování systému krizového řízení.

V důsledku toho nemá institucionální řešení problematiky krizového managementu (KM) v oblasti obrany a bezpečnosti za současného stavu charakter systému s jasně definovanými subsystémy, jejich vazbami a vztahy, kompetencemi a odpovědnostmi.

Z tohoto důvodu se specifika uplatnění krizového managementu v oblasti obrany a bezpečnosti projevuje v tom, že paralelně fungují a rozvíjejí se čtyři směry (odvětví) krizového managementu:

- **vojenský směr KM**, který se zabývá řešením krizových situací spojených s hrozbou vojenského napadení a okrajově krizovými situacemi humanitárního charakteru (vyčleněné síly a prostředky armády jsou začleněny do integrovaného záchranného systému),
- **policejní směr KM**, který se zabývá řešením krizových situací vnitřně bezpečnostního charakteru,
- **ekonomický směr KM**, který je zaměřen na řešení (zvládání) krizových situací hospodářského charakteru,
- **záchranný směr KM**, který je zaměřen na řešení mimořádných situací vzniklých v důsledku živelních pohrom, průmyslových katastrof a havárií, nebo v důsledku eskalace rizika vojenského charakteru v nouzovém stavu, stavu ohrožení a ve válečném stavu.

V souladu se snahou ČR o její postupné začlenění do evropských bezpečnostních struktur se připravuje i nové institucionální pojetí KM v oblasti obrany a bezpečnosti. Toto by mělo představovat tříúrovňový systém řízení KM, a to:

- ① **Krizový management na úrovni státu**, tj. vlády, parlamentu, prezidenta a ústředních orgánů státní správy - **vrcholový krizový management**. Výkonným orgánem vrcholového KM pro období stavu ohrožení a válečného stavu se stane **bezpečnostní rada státu**, která se zřídí ústavním Zákonem o bezpečnosti ČR. Pro dobu mimo stav ohrožení a válečný stav bude vládou ČR zřízen její poradní, iniciativní a koordinační orgán pro otázky obrany a bezpečnosti.

- ② Krizový management na úrovni nižších orgánů státní správy, tj. krajských, okresních, městských a místních úřadů - **regionální krizový management**. Výkonným orgánem na tomto středním a výkonném stupni je **krizový štáb**, který na stupni kraj a okres bývá zpravidla pětičlenný: přednosta krajského nebo okresního úřadu a představitelé policie, vojáků, hasičů a zdravotníků.
- ③ **Krizový management na úrovni právnických a fyzických osob.**

Tento systém krizového managementu bude umožňovat vzájemný průnik jednotlivých odpovědných subsystémů, které v současné době fungují víceméně samostatně, a zabezpečovat komplexní řešení bezpečnostních situací, které mohou vzniknout na základě eskalace možných rizik standardního vývoje. Z hlediska věcného pak tento systém pokryje pět základních a jednu speciální oblast bezpečnosti státu (viz schéma č. 1):

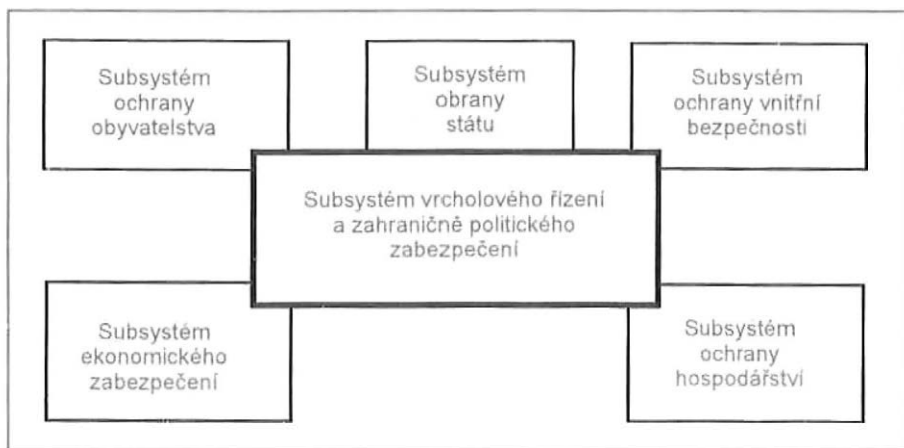


Schéma č. 1: Systém krizového managementu

▲ **obranu** - tj. aktivity státu v situaci, kdy převažuje násilné (ozbrojené) vnější negativní působení s tendencí destrukce státu jako celku nebo výrazného narušení jeho svrchovanosti, územní celistvosti a životního stylu občanů,

▲ **vnitřní bezpečnost** - tj. preventivní i represivní aktivity k zajištění dodržování zákonů (ochrany práva) na území státu,

▲ **záchranu** - životů, zdraví a majetku občanů a rovněž životních podmínek a prostředí - tj. aktivity státních, regionálních nebo obecních institucí i samotných občanů k záchraně při neštěstích, živelních pohromách, průmyslových haváriích a operacích typu SAR (*search and rescue - pátrej a zachraňuj!*),

▲ **ekonomickou bezpečnost** - tj. aktivity státu a právnických osob při absenci či ohrožení disponibility surovinových, energetických a jiných materiálních zdrojů nebo při jiných ohroženích funkce ekonomiky pro potřeby života občanů a státu, i pro zabezpečení obranných, ochranných a záchranných subjektů,

▲ **ekologickou bezpečnost** - tj. aktivity státu, právnických a fyzických osob k zajištění odolnosti a ochrany životního prostředí,

▲ **speciální oblast aktivit** v rámci mezinárodního společenství k podpoře světového míru a humanity.

V rámci popsaného systému můžeme stanovit místo a úlohu krizového managementu v oblasti obrany a bezpečnosti státu.

Jak je známo z přírodních věd, všechny biologické systémy mají mechanismy a vyvíjejí činnosti k zachování svého bezpečí. Je to přirozená složka života, realizovaná na různých úrovních, od biochemické přes pudovou až, u člověka, k intelektuální. Stejně jako člověk - občan i obce, regiony, státy orientují část svých činností na zachování svého bezpečí. Plyne to samozřejmě jak z potřeb samotných občanů, tak z potřeb uvedených subjektů se specifickým účelem a vztahy, vystavenými působení bezpečnostních rizik. Tyto činnosti musí mít své nositele organizované do účelné funkční struktury, systémové vazby, plány, kontrolní mechanismy.

Spektrum bezpečnostních činností z věcného a časového hlediska je velmi pestré. Stejně jako člověk - občan v rámci činnosti k zachování svého bezpečí řeší dlouhodobé problémy zhodnocení celkové své bezpečnostní situace a trendů jejího vývoje, celkové koncepce a strategie své odolnosti, obrany a ochrany, i obec, okres, kraj a stát řídí a realizuje plánování, dlouhodobé orientování a zajišťování své bezpečnosti, sledování bezpečnostní situace a přípravu opatření.

Stejně jako občan v akutní situaci, v případě požáru hasí oheň nebo volá hasiče, lupičům podle možnosti vzdoruje, utíká nebo volá o pomoc, i stát svými výkonnými bezpečnostními složkami, armádou, policií v případě akutního stadia bezpečnostního rizika vyvíjí konkrétní výkonné aktivity k redukci jeho následků. Mezi těmito dvěma skupinami činnosti lze jak u občana, tak u obce, okresu, kraje, regionu i státu indikovat významnou skupinu opatření, specifických svým zaměřením, technologií, časovou dimenzí a důsledky. Nejsou to standardní řídicí opatření, prováděná standardními analytickými, rozhodovacími, plánovacími, organizačními a implementačními aktivitami, se zpětnými vazbami a variantní optimalizací, bez časového a důsledkového stresu. Nejsou to ani realizační aktivity, metodologické a technologicky převážně sestávající z rutinních připravených procedur, podle konkrétní situace vhodně kombinovaných a kvantitativně uzpůsobených. Jsou to specifické krizové manažerské činnosti, jejichž rozsah, obsah i důsledky jsou časově proměnné v závislosti na průběhu předkrizové, krizové a pokrizové situace a závisí na charakteru krize. *Must však být systémově připraveny tak, aby umožňovaly pružnou a invenční indikaci a zhodnocení vývoje krizové situace všech podstatně ovlivňujících faktorů, vztahů a mechanismů, prahových hodnot a možných důsledků, aby mohly vyústit do volby adekvátních opatření k zabránění, eliminaci, resp. redukci následků krize. K tomu je nutné, aby byly institucionálně, organizačně, personálně a informačně zajištěny.* Uvedené vztahy krizového managementu můžeme vyjádřit graficky (viz schéma č. 2).

Mezinárodní aspekty krizového managementu v oblasti obrany a bezpečnosti

V mezinárodním měřítku vytváří základní rámec vztahů v oblasti obrany a bezpečnosti mezinárodní právo, ve vnitřní bezpečnosti právní řád konkrétního státu. Bezpečnostní rizika jsou v rámci kategorizace vtěsnávána do konkrétního právního prostředí, což

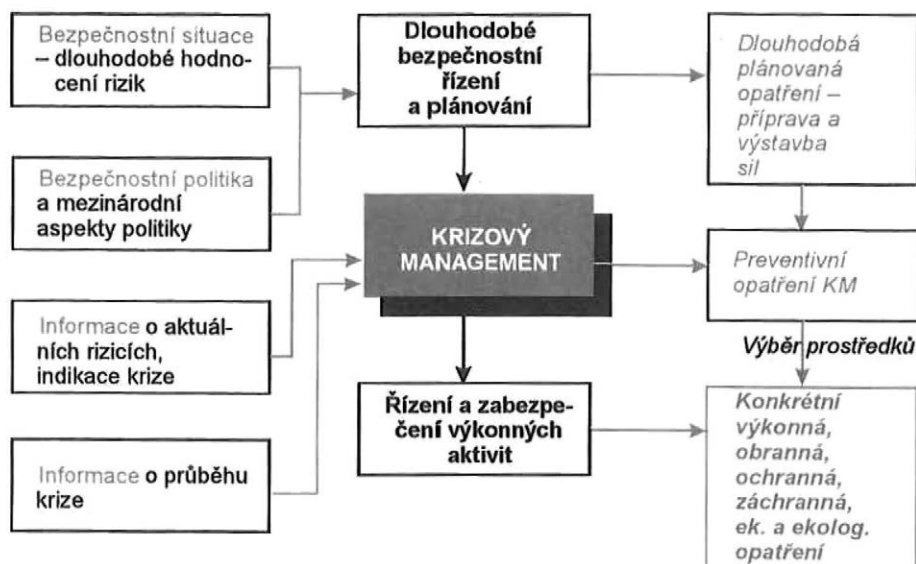


Schéma č. 2

znamená, že jsou právními kodexy popsána a odpovídajícím způsobem zařazována. Porušení standardního vývoje je porušením mezinárodního nebo trestního práva, je zločinem proti lidskosti nebo omezováním práva národů a států na sebeurčení. Je vnucením cizích rozhodnutí do života subjektů bezpečnosti s důsledkem na jejich likvidaci nebo významnou změnu.

Otázkám rozvoje krizového managementu je ve vyspělých demokratických státech věnována komplexní pozornost. Je nedílnou součástí řízení obrany a bezpečnosti na všech úrovních politických, bezpečnostních, záchranných, ekonomických, ekologických a dalších struktur a složek, orientovaných na zajištění míru, stability, bezpečnosti občanů a kvality životního prostředí.

Jestliže univerzalita nástrojů krizového managementu znamená rozšiřování spektra bezpečnostních problémů moderního světa, potom demilitarizace znamená posun pozornosti a důrazu od vojenských k nevojenským zdrojům ohrožení.

Je třeba si uvědomit, že bezpečnost moderní společnosti v dlouhodobé perspektivě má *globální rozměr*, tj. zahrnuje přírodní, ekologické, vojenské a další aspekty způsobující ohrožení. Vzhledem ke své vnitřní logice se moderní svět stává světem vzájemné závislosti, a tudíž zákonitě vzrůstá i vzájemná bezpečnostní závislost. Jejím konkrétním projevem, který se vztahuje ke všem třem uvedeným problémům, je oddělení světových bezpečnostních problémů od doposud existující geopolitiky a orientace na rovnováhu vojenské moci, na vztahy uvnitř vojenské aliance a tradiční opatření kolektivní bezpečnosti.

Navzdory globálním dimenzím moderní společnosti zůstává určující dimenze národního státu, tj. schopnost státu chránit základní sociální hodnoty proti vnitřním či vnějším hrozbám - tj. udržovat mír a zaručovat svobodu, chránit proti ohrožení a strachu - ale také zabezpečovat ekonomický, politický, vědecký, technologický a sociální vývoj a blahobyt obyvatelstva.

V případě, že stát nemůže nebo nechce plnit výše uvedenou funkci, nastává protiklad bezpečnosti, to jest hrozba, která je důsledkem různých hrozcích nebezpečí v přírodě, ve společnosti a mezi státy. Z toho plyne, že bezpečnost moderních společností je primárně podmíněna vojenskými, politickými, ekonomickými, sociologickými a ekologickými faktory.

Jestliže jsme uvedli, že uvnitř společnosti krizový management pokrývá pět základních a jednu specifickou oblast bezpečnosti státu, potom i v mezinárodním měřítku můžeme definovat pět plus jednu oblast, ve kterých je participace krizového managementu zákonitá.

Jde o oblast **vojenské bezpečnosti**, která se týká vzájemných vztahů mezi vojenskými ofenzivními a obrannými možnostmi státu a znalosti agresivních záměrů ostatních států. **Politická bezpečnost** se vztahuje k organizační stabilitě států, k vládním a ideologickým systémům, kterými se legitimují. **Ekonomická bezpečnost** se týká otázek přístupů k surovinám, finančním a jiným trhům, které jsou důležité k udržování ekonomicky přijatelné úrovně sociálního zabezpečení a moci států. Sociální bezpečnost je sdružena s tolerancí v rámci podmínek přijatelných pro rozvoj tradičních vzorů jazyka, kultury, náboženství a kulturní identity jako celku. **Ekologická bezpečnost** se týká uchování lokální a planetární biosféry jako vitálního systému, na kterém jsou založeny všechny lidské aktivity. A konečně **specifická oblast mezinárodní bezpečnosti** spočívající v zesílení disjunktivních konfliktních procesů a mocenském řešení mezinárodních a etnických konfliktů a antagonismů, které zrelativizovaly a někdy i vážně ohrožily mnohé pozitivní změny a trendy mezinárodního společenství.

Instituce, techniky, síly a prostředky mezinárodního krizového managementu

Problematikou „zvládání krizí“ se zabývá řada mezinárodních organizací. V hierarchické posloupnosti nejvýše stojí Organizace spojených národů (*United Nations Organization*), dále pak Severoatlantická smlouva (*North Atlantic Treaty Organization*), Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (*Organization for Security and Cooperation in Europe*) a některé další regionální organizace, jako např. Západoevropská unie (*Western European Union*).

Organizace spojených národů (OSN) není instituce se suverénními pravomocemi jako stát. Nemá svou vlastní definici krizového managementu ani výkonné nástroje pro jeho provádění. Důležité pro proces řešení krizí je skutečnost, že akce OSN v oblasti krizového managementu závisí na společné vůli členských států najít řešení. Pokud převládá společná vůle, OSN využívá zavedený formální krizový management představovaný **Bezpečnostní radou OSN**, která má pravomoc rozhodovat v případě propuknutí krizí, a jejíž vůli musí vlády členských států podle **Charty OSN** splnit.

Také **Valné shromáždění OSN** má určité omezené pravomoci ohledně krizového managementu, neboť je oprávněno na základě rezoluce „Sjednocení za mír“ přijaté v roce 1950, v „naléhavých situacích okamžitě svolat mimořádné zasedání s cílem situaci projednat a předložit členským státům doporučení k přijetí kolektivních opatření, včetně - v případě porušení míru nebo aktu agrese - použití ozbrojených sil“.

Vzhledem k tomu, že OSN nemá vlastní mocenské nástroje, využívá jako nástroj řešení krizí síly a prostředky jiných organizací (např. NATO), kterým pro danou akci přiděluje tzv. **mandát OSN**. Na základě takového mandátu bylo v období od založení OSN (*Charta OSN byla podepsána 26. 6. 1945 v San Francisku. OSN oficiálně zahájila svou činnost 24. 10. 1945*) realizováno 33 mírových operací, přičemž 20 se jich uskutečnilo po roce 1988. Z hlediska cílů a obsahu to byly operace na **předcházení konfliktům** (*conflict prevention*), **nastolení míru** (*peacemaking*), **udržování či zachování míru** (*peace-keeping*), **vynucení míru** (*peace-enforcement*) a **budování míru** (*peace-building*). Kromě toho, pod patronací OSN se uskutečnila, nebo probíhá, řada pozorovatelských a monitorovacích misí.

Kromě těchto formálních technik, uskutečňovaných silami UNPROFOR, IFOR, SFOR, v případech, když se ukázalo, že pomocí formálního krizového managementu OSN není schopná vyřešit daný konflikt (respektive krizi), pokusila se zvládnout situaci pomocí série **hrozeb** (a to i skutečných - leteckými údery), **přímými žádostmi o pomoc**, **morálním nátlakem**, **jednáním apod.**

Pro vztahy mezi mezinárodním společenstvím a účastníky konfliktu OSN přijalo model typu akce - reakce. Řada úspěchů, ale i neúspěchů (krachů) těchto misí nutí OSN hledat a vypracovávat nové techniky krizového managementu. Současně s tím OSN musí dávat pozor na **důsledky nových fenoménů krizí**, kterými jsou:

- **zmanipulování řešení konfliktu** (*conflict manipulation*),
- **válečné monitorování** (*warfare monitoring*),
- **vojensko-politické umění** (*military-political art*),
- **organizační interoperabilita na úrovni krizového managementu** (*organizational interoperability at the crisis management level*),
- **praní informací** (*information laundering*),
- **promíchání používané terminologie** (*terminology and mission mismatches*),
- **vědecké předvídání konečného stavu** (*science of end-states*),
- **definování rozhodujícího těžiště konfliktu** (*centre of gravity define*).

Spojené národy musí rovněž klást zvláštní důraz na využití zkušeností získaných při kontrole a řízení konfliktů se snahou o vyvarování se chyb a také na zkušenosti dalších mezinárodních organizací s prevencí (*prevention*), zadržováním (*containment*) či likvidací konfliktu (*extinguishing of conflict*) a vojenskými akcemi spojenými s každým z těchto řešení.

Pokud jde o NATO (*transatlantické vojenskopolitické seskupení, založené 4. 4. 1949 ve Washingtonu dvanácti státy, které podepsaly Severoatlantickou /Washingtonskou/ smlouvu, vycházející z článku 51 Charty OSN a z principu kolektivní sebeobrany*), tato organizace nejenom že poskytuje výkonný aparát pro akce OSN, ale i sama je schopna provádět aktivní opatření krizového managementu.

K tomu některé země NATO mají oblast krizového managementu řešenou samostatným zákonem (např. Francie, USA), další země v legislativě nepokročily natolik, aby bylo možno hovořit o již vybudované tradici, ale na druhé straně mají vydány nebo připravují zákony a nařízení opírající se zejména o příslušné články ústavy. Obecným kladem této krizové dokumentace zemí NATO je jejich orientace na moc výkonnou, tzn. jasné

vymezení pravomoci vlády (premiéra a jednotlivých ministrů) při vzniku krizové situace. V tom je zásadní rozdíl proti ČR, kde vládne legislativní chaos.

Koordinaci rolí v mnoha zemích sehraává v mírovém, nouzovém a stavu ohrožení **trvalý speciální orgán pro řešení krizových situací** (existuje ve Francii, Norsku, Kanadě, USA, ale i ve Švédsku, Švýcarsku). Kromě těchto národních orgánů je v zemích NATO řešena otázka krizového managementu i na koaličním základě, a to prostřednictvím **hlavního výboru pro civilní nouzové plánování** (*Senior Civil Emergency Planning Committee - SCEPT*).

Civilní nouzové plánování (*Civil Emergency Planning - CEP*) spočívá v rozvíjení, koordinování a řízení plánů využití civilních zdrojů při podpoře strategie Aliance. V roce 1993 Rada NATO novelizovala příslušné směrnice pro období míru tak, aby pomoc mohla být poskytována v případech katastrofy i mimo hranice Aliance, bude-li o to žádat příslušná mezinárodní organizace.

Klíčovou složkou evropské bezpečnostní architektury je **Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě - OBSE**, angl. OSCE, která je *jediným fórem, které sdružuje všechny země Evropy, Kanadu a Spojené státy do společného rámce*, zahrnujícího lidská práva, základní svobody, demokracii, zákonnost, bezpečnost a ekonomickou spolupráci (*podpis závěrečného aktu za účasti 35 států se uskutečnil ve dnech 30. 7. - 1. 8. 1975 v Helsinkách*). V oblasti krizového managementu OBSE uskutečnila několik humanitárních operací, především na území bývalého SSSR.

Tyto operace však byly světovou veřejností přijaty s rozpaky. Hlavním důvodem byl fakt, že mezinárodní právo se tradičně stavělo proti vojenským intervencím na území cizích států. Aby uvedené operace mohly být uskutečněny, byl vytvořen termín **právo humanitárního zasahování**. Ten má ale daleko k tomu, aby byl všeobecně uznáván. Navíc pojem „zasahování“ se nevyskytuje v žádném ze základních dokumentů OSN týkajících se intervence filantropických, státních nebo nevládních organizací. Naopak, dokument OSN ze 14. 12. 1991 upřesňuje, že „suverenita, územní celistvost a národní jednota“ příslušného státu musejí zůstat nedotčeny. Humanitární pomoc bude OSN schválena pouze se souhlasem daného státu a v zásadě jen na jeho vyžádání, ačkoli taková žádost nemusí být závazná. Proto je intervence sil OBSE často odmítána samotnými uživateli mezinárodní pomoci, nebo přesněji řečeno, vedoucími frakcemi, které mají zájem na chaosu.

Hlavní právníký i etický problém spočívá v samotné účelnosti ozbrojených sil. Často slychaný výraz „vojáci míru“ je sám o sobě skutečným protikladem (*contradictio in adiecto*). Úlohou vojáků je vést válku a zvítězit v ní, úlohou politiků a diplomatů je vytvářet mír. Snaha používat ozbrojené síly k humanitárním úkolům je jistě vznešený úkol, ale protože k němu nejsou vytvořeny odpovídající podmínky, je spojeno s jejich nasazením velké riziko, že budeme vidět jak zaniká *ultima ratio regum* (poslední argument vládců - heslo vyryté na dělech Ludvíka XIV.), na němž v konečné analýze spočívá naše bezpečnost.



Institucionální základ pro bezpečnost Evropy 21. století musí proto vycházet z faktu, že problémy, kterým bude nová Evropa čelit, nebude moci komplexně řešit jedna instituce sama. Tyto úlohy vyžadují soustavu vzájemně se podporujících institucí, které spojují evropské a severoamerické země do systému propojených a vzájemně si pomáhajících

struktur. V souvislosti s předpokládaným rozšířením Aliance se proto pracuje na vývoji nové evropské bezpečnostní architektury, aby se role NATO, OBSE, Evropské unie, ZEU a Rady Evropy vzájemně doplňovaly. V každém případě, v této nové architektuře bude mít svoje místo i **krizový management**.

Použitá literatura:

- * Antušák, E.: Mírové operace OSN, VR 3/95.
- * Antušák, E.: Pojetí, místo a úloha krizového managementu ve vyspělých demokratických státech a v ČR, přednáška, VŠE Praha 1997.
- * Česká republika a NATO, publikace České atlantické komise, Praha 1997.
- * de Bressy, B.: Intervenovat v chaosu, VR 6/95.
- * Grizold, A.: Hrozby míru a bezpečnosti ve světě, VR 4/96.
- * Charta OSN, Dokument OSN, ÚMV.
- * Janda, a kol.: Bezpečnostní politika ČR, ÚMV, Praha 1996.
- * Koontz, H., Weirich, H.: Management, Celosvětová perspektiva.
- * McGill, Ann M.: Řízení konfliktů, Grada Publishing, Praha 1996.
- * Mezinárodní souvislosti bezpečnostní politiky ČR, ÚMV, Praha 1995.
- * Národní obranná strategie ČR, VR 2/97.
- * Příručka NATO, Úřad NATO pro tisk a informace, Brusel 1995.
- * Smutek-Riemer, A. K.: Včasné rozpoznávání krizí, kvadratura kruhu?, VR 6/96.
- * Strnádek, J.: Filozofická východiska strategické obrany státu, VR 3/95.
- * Štrauch, D.: Krizový management: zvládání neočekávaného, neznámého a nechtěného, VR 1/96.
- * Svoboda, V.: Moderně v krizovém managementu - I a II., VR 1, 2/97.
- * Timothy, L. Thomas: Krizový management Spojených národů v Bosně, problémy a doporučení.
- * Valenta, J. a kol.: Máme národní zájmy?, ÚMV, Praha 1992.
- * Van Hoeck, W.: Budování evropské stability, její obranné a bezpečnostní aspekty, VR 5/96.
- * Vodáček, L., Vodáčková, O.: Management, Teorie a praxe pro 90. léta, Management Press, Praha 1996.
- * Vybrané pojmy vojenského umění, Terminologický slovník, ÚOS AČR, Praha 1996.
- * Winterling, K.: Jak se provádí krizový management, Nakladatelská společnost BABtext s. r. o., Praha 1994.
- * Umlaufová, M., Pfeifer, L.: Prevence a řízení podnikatelské krize, Harvard Funds, Victoria Publishing, Praha 1995.

Po dobu nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu lze základní práva a svobody omezit jen v nezbytně nutné míře.

Po dobu stavu ohrožení státu nebo válečného stavu nelze odmítnout výkon vojenské služby z důvodů svědomí nebo náboženského vyznání.

(Z vládního návrhu ústavního zákona o bezpečnosti České republiky.)