**Ochrana obyvatelstva a terorismus**

**Zdeněk MELICHAŘÍK**

Studijní text je zpracován účelově s cílem poskytnout budoucím učitelům základní informace týkající se ochrany obyvatelstva v historickém kontextu. Dalším cílem je seznámit studenty okrajově s problematikou ochrany obyvatelstva ve vybraných okolních státech se zaměřením na Evropskou unii. Ve třetí a poslední části studijního textu je poukázáno, proč je považován terorismus jako největší hrozba 21. století.

Autor

1. **Ochrana obyvatelstva v historickém kontextu**

Z historického pohledu lze konstatovat, že otázkám spojeným s teoretickým a praktickým řešením ochrany obyvatelstva v rámci České republiky byla věnována rozdílná pozornost. Tedy pokusím se z časového hlediska o krátké zhodnocení a podrobný vhled. Po zkušenostech z první světové války bylo z iniciativy ministerstva obrany v roce 1929 založeno Ústředí obrany obyvatelstva a v roce následujícím vznikla organizace Ochrana obyvatelstva proti leteckým útokům. Ovšem až pod hrozbou rostoucí expanze vojenských sil nacistického Německa byl přijat zákon č. 82/1935 Sb., o ochraně a obraně proti leteckým útokům. Vydáním tohoto zákona byla zřízena Civilní protiletecká obrana (CPO), čímž byl vytvořen základ pro následná zákonná opatření pro ochranu obyvatelstva. Ústředním zřízením CPO bylo pověřeno Ministerstvo vnitra. V poválečném období díky absenci zákonných norem a opatření byla problematika ochrany obyvatelstva neefektivní a příprava probíhala formou kampaní bez dlouhodobé koncepce. Zákonnou normou pro novou koncepci provádění přípravy k civilní obraně byl zákon č. 73/1973 z 27. června 1973, o branné výchově.

Až do roku 1990 problematika branné výchovy zahrnovala odborně-technickou a vojenskopolitickou tématiku. V duchu těchto požadavků byly pro jednotlivé organizace, které se podílely na přípravě obyvatelstva, stanoveny základní tematické bloky. Svaz pro spolupráci s armádou (Svazarm) měl přidělen blok ochrany před bojovými prostředky, budování úkrytů, záchranné práce a činnost obyvatelstva po vyhlášení „situace ohrožení“.

Československý červený kříž vyučoval znalost první pomoci. Svazu požární ochrany byla stanovena témata týkající se požární prevence a hašení požárů. Vojensko-politickou tematiku zabezpečovala v plném rozsahu tzv. socialistická akademie.

Po roce 1990 byly na základě změny společensko-politických poměrů patrny snahy o přehodnocení civilní obrany a ochrany obyvatelstva. Problematika použití zbraní hromadného ničení byla zaměřena na rizika živelných pohrom, závažných provozních havárií, epidemií, klimatických změn až k terorismu. Bohužel k této nové orientaci nebylo vytvořeno příslušné právní prostředí. Teprve až katastrofické povodně v roce 1997 měly zásadní vliv na proces přijímání zákonů a to zejména zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému; zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení; zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy.

V současné době lze s velmi vysokou pravděpodobností konstatovat, že jak základní, tak i ostatní složky Integrovaného záchranného systému České republiky plní svoji úlohu zcela profesionálně. Největším nedostatkem při snižování následků vzniklých mimořádných událostí je obyvatelstvo samo. Zde je zcela na mysli informovanost a připravenost obyvatel České republiky pro řešení problematiky mimořádných událostí a jednotlivých krizových stavů.

1. **Ochrana obyvatelstva v Evropské unii - historický vývoj a základní údaje**

Zahraničně-bezpečnostní dimenze Evropské unie je výsledkem dlouhodobého a mnohdy problematického vývoje. Myšlenka evropské integrace měla vždy bezpečnostní a obranný aspekt, který se ovšem v praxi z různých důvodů velmi těžko prosazoval. Západoevropská unie (ZEU), založená v roce 1948 za účelem vzájemné spolupráce členských států v oblasti obrany a bezpečnosti, byla záhy po svém vzniku „nahrazena“ Severoatlantickou aliancí a její činnost byla utlumena a odsunuta do pozadí. Projekt Evropského obranného společenství z poloviny 50. let, který měl navázat na počáteční úspěch a nadšení ze vzniku Evropského společenství uhlí a oceli, skončil však v neukončeném

ratifikačním procesu. V následujících desetiletích se myšlenka doplnit evropskou integraci o bezpečnostní rozměr čas od času vynořovala, ale bez většího úspěchu.

V 80. letech se pozvolna začala oživovat činnost ZEU, která se s koncem studené války v první polovině 90. let mnohým jevila jako životaschopná organizace, který by mohla naplnit hlasy volající po vytvoření skutečného evropského pilíře úzce provázaného NATO a zároveň s Evropskou unií. V té době byla do evropské integrace zahrnuta Společná zahraniční a bezpečnostní politika zakotvená ve Smlouvě o Evropské unii (*tzv. Maastrichtská smlouva* – platná od r. 1993). Smlouva umožnila EU vyjadřovat se ke všem zahraničně-bezpečnostním otázkám, které jsou z jejího pohledu důležité, a vystupovat tak v mezinárodní oblasti „jednotně“ (Balabán a kol, 2007).

Cesta ke společné zahraniční a bezpečnostní politice, tvořící v souladu s Maastrichtskou smlouvou o Evropské unii její druhý pilíř, byly dlouhá, v případě jugoslávské krize draze zaplacená statisíci obětmi. Snahy o koordinaci politiky západoevropských států v bezpečnostní a vojenské oblasti se objevily již těsně po rozdělení Evropy na počátku padesátých let, ale k naplnění mohly dojít až po skončení bipolarity na přelomu osmdesátých a devadesátých let. Tehdy se zcela zásadně změnil pohled na řešení bezpečnostních otázek. Konflikt mezi Východem a Západem přestal i v Evropě zaujímat klíčové místo a do středu pozornosti se dostalo hledání forem koordinace bezpečnostní politiky členských zemí Evropského hospodářského společenství. Na uzavření „Smlouvy o Evropské unii“ se shodla mezivládní konference členských států EU, svolaná ještě v roce 1989, před pádem „železné opony“. Smlouva byla podepsána v holandském Maastrichtu 7. února 1992 a vstoupila v platnost po ratifikaci všemi členskými státy 1. listopadu 1993 (Ort a kol., 2005).

Budování vlastních vojenských (ale i civilních) schopností krizového managementu EU započalo summitem Velké Británie a Francie v St. Malo (prosinec 1998). Na summitu se rozhodlo, že je potřeba posílit a zefektivnit Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP) a vojenské schopnosti evropských zemí jak obecně, tak zejména i ve spojení s událostmi v Kosovu. Unie tak s rokem 1999 začala budovat svou Evropskou bezpečnostní

a obrannou politiku (Balbán a kol., 2005). Základem EU a její společné zahraniční a bezpečnostní politiky je tzv. soft power – řešení konfliktů pomocí diplomacie, případně za podpory nástrojů obchodní politiky, pomoci a mírových sborů (Waisová, 2007).

EU má pro zvládání následků závažných mimořádných událostí včetně teroristických útoků zaveden tzv. Mechanismus společenství pro civilní ochranu, který využívá společné síly a prostředky ochrany obyvatelstva členských států EU. Mechanismus je vytvořen pro systematický přístup a podporu asistenční pomoci. Mechanismus lze označit jako tzv. „one-stop-shop“ civilní ochrany (místo, kde lze získat najednou veškeré informace). Tento systém umožňuje postižené zemi efektivně využívat (šetřit) čas, životy a finanční prostředky. Pro členské státy vytváří podmínky k poskytování pomoci efektivním, logickým a koordinovaným způsobem (2001/792/ES, EURATOM).

Na základě principu subsidiarity, který je zakotven v čl. 5 smlouvy o založení Evropského společenství (Společenství), je ochrana obyvatelstva věcí členských států Evropské unie. Zároveň ale existuje v oblasti ochrany obyvatelstva při závažných přírodních a antropogenních katastrofách řada aktivit na úrovni Evropské unie. Počátkem evropské spolupráce v této oblasti je označován rok 1985, kdy byla předložena tzv. Zelená kniha Evropské komise s názvem „Péče o naše životní prostředí - akce pro evropské životní prostředí“.

Strukturálně byla ochrana obyvatelstva zahrnuta do generálního ředitelství, které se zabývá Životním prostředím (DG Environmental), oddělení civilní ochrany a ekologických havárií. Po přijetí Lisabonské smlouvy (podepsána 13. prosince 2007 a po komplikované ratifikaci stoupila v platnost 1. prosince 2009) je od roku 2010 tato problematika zahrnuta do gesce generálního ředitelství Evropské komise, které se zabývá humanitární pomocí a civilní ochranou Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection (DG ECHO). Evropská unie používá pro oblast ochrany obyvatelstva historicky zavedený pojem civilní ochrana, obdobně jako je tento termín chápán v České republice (Presentation, 2012).

Cílem DG ECHO je poskytnout pomoc v nouzi a poskytnout pomoc obětem přírodních katastrof nebo ozbrojených konfliktů (bez ohledu na rasu, náboženství nebo politické přesvědčení). Toto generální ředitelství se skládá ze dvou ředitelství. Jedno ředitelství je zaměřeno na samotné operace, druhé ředitelství řeší otázky provozní (rozpočet, audit, apod.). Tato ředitelství jsou odpovědná za správu rozpočtových prostředků na podporu všech regionů, na něž se vztahuje mandát DG ECHO. Dále ve struktuře DG ECHO lze nalézt dvě oddělení civilní ochrany, které se zabývají reakcí na katastrofy (Disaster Response) a prevencí a připraveností (Prevention and Preparedness).

Práce se provádějí z centrály v Bruselu a terénních kanceláří po celém světě ve spolupráci s partnery - nevládními organizacemi, agenturami OSN, mezinárodními organizacemi jako je např. Mezinárodní výbor Červeného kříže, Caritas International apod. Z nevládních organizací, které mají své sídlo v ČR, lze jako partnery DG ECHO uvést organizaci Člověk v tísni nebo Charita ČR. Hlavním cílem politiky EU v oblasti ochrany obyvatelstva je podpora a pomoc při odpovídajících aktivitách členských států. Dva základní úkoly při této činnosti jsou vymezeny jako:

* pomoc při vzdělávání příslušného předurčeného personálu,
* vypracování trvale platných podkladů pro neodkladnou a účinnou spolupráci členských států v případě katastrof.

Návrhy, obsažené ve výše zmíněné Zelené knize, byly v různých usneseních Rady Evropské unie v letech 1987 - 1994 konkretizovány a týkají se opatření v těchto oblastech ochrany obyvatelstva:

* nástroje spolupráce,
* elektronické prostředky komunikace a výměny informací,
* výměna expertů, vzdělávání, simulační cvičení,
* terminologie,
* jednotné evropské nouzové telefonní číslo,
* informace a komunikace s veřejností,
* prevence a připravenost,
* zvláštní rizika.

Zásadními dokumenty ochrany obyvatelstva Evropského společenství je Akční program Evropského společenství pro ochranu před katastrofami (Akční program) a Postup společenství na podporu spolupráce při nasazení k ochraně před katastrofami (Postup). Akční program, který byl předložený poprvé v roce 1997 s dobou platnosti do roku 2004, má sloužit k podpoře a doplňování opatření členských států při přírodních a technogenních katastrofách s cílem ochrany osob, životního prostředí a majetku. Akční program je určen k finanční podpoře a doplňování opatření členských států při přírodních a technogenních katastrofách s cílem ochrany osob, životního prostředí a majetku. Oficiální platnost programu skončila v roce 2004, ale pro roky 2005 – 2006 byla platnost uvedeného programu prodloužena do 31. 12. 2006. Toto prodloužení bylo realizováno z důvodu přípravy nového finančního nástroje, který platí od roku 2007 (Rozhodnutí Rady EU ze dne 5. března 2007, o zřízení finančního nástroje pro civilní ochranu).

Výše uvedený Postup byl Evropskou komisí navržen v září roku 2000 a v platnost vstoupil v lednu 2002. Každý členský stát může tento materiál využít, pokud chce získat přístup ke zdrojům, které má EU k dispozici. Přitom nemusí jít přímo o stav katastrofy, příslušný Postup může být aktivován již při hrozícím nebezpečí. Postup obsahuje prvky, které se týkají uvedení do stavu pohotovosti (Kavan, 2011):

* zásahových jednotek včetně další podpory nasazení v případě katastrofy,
* expertů pro vyhodnocovací a koordinační týmy,
* centra pro předávání informací mezi komisí a členskými státy EU,
* zdravotnických zdrojů.

Postup může být aktivován i při vzniku katastrofy mimo EU. V takovém případě jsou opatření prováděna jako samostatný zásah za koordinace státu, předsedajícího v té době EU, nebo jako součást zásahu, který je řízen jinou mezinárodní organizací. Rozhodnutí členského státu EU o nasazení vlastních zdrojů v takovém případě je výlučně v jeho kompetenci.

Ministerstvo vnitra - generální ředitelství HZS ČR má v gesci komunitární program pro ČR, který se pracovně nazývá „Mechanismus civilní ochrany“ („Civil Protection Mechanism“). Tento program byl zahájen 1. ledna 2002 a jeho platnost není časově omezena. Účast v programu se stala pro ČR závazná v souladu s rozhodnutím Rady č. 2001/792/ES, EURATOM dnem našeho řádného členství v Unii ((2001/792/ES, EURATOM).

V rámci tohoto programu jsou vynakládány finanční prostředky především na:

* školení a výcvik členů Mechanismu, včetně společných cvičení (členové asistenčních intervenčních týmů, členové koordinačních/vyhodnocovacích týmů, vrcholový management);
* zřízení společné komunikační a informační sítě civilní ochrany (CECIS);
* výměnné pobyty vrcholového managementu, včetně velitelských kádrů;
* společné semináře.

Pro implementaci uvedeného dokumentu Komise spravuje rozpočet, do něhož přispívá i Česká republika v rámci podílu z odváděného celkového příspěvku do rozpočtu EU. V rámci Rady EU je pro oblast civilní ochrany vytvořena pracovní skupina pro CO (PROCIV). Předsedá ji zástupce předsednické země daného období. V I. pololetí roku 2009 předsedal této skupině zástupce ČR. Pracovní skupina diskutuje návrhy dokumentů předložené Komisí EU a ostatními orgány EU.

**Prvky a opatření Mechanismu CO (European Commission, 2009)**

* Získávání přehledu o zásahových týmech a další intervenční podpoře využitelné v členských státech k asistenčnímu zásahu v případě mimořádné události (informace o mobilních operačních týmech členských států, tzv. Moduly, které představují soubor lidských a materiálních zdrojů majících schopnosti/prostředky k uskutečnění zásahu).
* Vypracování a provádění výcvikových programů pro zásahové týmy a pomocný zásahový personál a pro odborníky z týmů pro analýzu a posuzování nebo koordinaci.
* Workshopy, semináře a pilotní projekty k nejdůležitějším aspektům zásahu.
* Sestavování a vysílání posuzovacích nebo koordinačních týmů.
* Zřízení a řízení monitorovacího a informačního střediska EU (MIC), jehož služby jsou k dispozici 24 hodin denně.
* Vytvoření a řízení společného komunikačního a informačního systému pro případy mimořádných událostí (CECIS) s cílem umožnit komunikaci a sdílet informace mezi MIC a operačními kontaktními místy členských států.
* Vývoj systému detekce a včasného varování pro pohromy, které mohou postihnout území členských států. Tyto systémy musí zohledňovat stávající informační, monitorovací nebo detekční zdroje a musí z nich vycházet.
* Podpora členským státům při získávání přístupu ke zdrojům vybavení a dopravy.
* Doplnění dopravy poskytované členskými státy financováním dalších dopravních zdrojů nezbytných k zajištění rychlé odezvy na závažné mimořádné události.
* Podpora konzulární pomoci občanům EU při závažných mimořádných událostech ve třetích zemích.
* Další podpůrná a doplňková opatření.

**Připravenost členských států EU k realizaci Mechanismu CO**

Členské státy zajišťují zásahové týmy nebo moduly, které jsou k dispozici pro zásah nebo které by mohly být sestaveny ve velmi krátkém časovém horizontu a mohly tak být vyslány na místo určení přibližně do 12 hodin od obdržení žádosti o poskytnutí pomoci. Složení týmu nebo modulu závisí na druhu závažné mimořádné události a na zvláštních potřebách s ní spojených (2008/73/ES, Euratom; 2010/481/EU, Euratom). Další z úkolů spočívá ve výběru odborníků, kteří mohou být povoláni na místo výskytu mimořádné události jako členové posuzovacího nebo koordinačního týmu. Členské státy EU dobrovolně pracují na rozvoji modulů, zejména za účelem uspokojení prioritních potřeb zásahu nebo podpory Mechanismu CO.

Neméně důležitá činnost se týká zvážení možností poskytovat podle potřeby další formy podpory, např. specializovaný personál a vybavení k řešení specifických mimořádných událostí. Tato možnost dává příležitost využít zdroje, které mohou být poskytnuty nevládními organizacemi a dalšími subjekty. Členské státy mohou poskytnout informace o příslušných

vojenských prostředcích, které mohou být využity v rámci pomoci poskytované v oblasti civilní ochrany prostřednictvím Mechanismu CO. Jedná se např. o dopravní, logistickou nebo zdravotnickou podporu. Podstatným úkolem je stanovit kontaktní místa a uvědomit o nich Komisi EU.

**Poskytování pomoci prostřednictvím Mechanismu CO uvnitř EU**

* Členský stát postižený závažnou nebo rozsáhlou mimořádnou událostí požádá prostřednictvím MIC nebo přímo od členských států poskytnutí pomoci. Žádost je nutné formulovat velice konkrétně.
* Komise cestou MIC po obdržení žádosti:
* odešle žádost kontaktním místům ostatních členských států,
* pomůže zmobilizovat týmy, odborníky, moduly a další zásahovou pomoc,
* shromáždí ověřené informace o mimořádné události a rozešle je členským státům.
* Členské státy, kterým je určena žádost o poskytnutí pomoci, vyhodnotí, zda jsou schopny požadovanou pomoc poskytnout. Následně uvědomí o svém rozhodnutí žadatelský stát buď prostřednictvím MIC, nebo přímo. Přitom uvedou rozsah a podmínky pomoci.
* Žadatelský členský stát je odpovědný za řízení asistenčních zásahů. Orgány žadatelského státu stanoví obecné zásady a v případě potřeby vymezí hranice pro plnění úkolů svěřených zásahovým týmům nebo modulům.
* Pokud jsou vyslány posuzovací nebo koordinační týmy, napomáhají koordinaci jednotlivých zásahových týmů a udržují spojení s příslušnými orgány žadatelského členského státu.

Evropa se po delší době relativního bezpečí potýká znovu se zhoršenou bezpečnostní situací. Po utlumení hospodářské krize posledních let, která otřásla důvěrou evropské veřejnosti v některé aspekty integrace, čelí Evropa mimořádné migrační vlně, jež přináší řadu palčivých otázek sociálních, humanitárních, politických, kulturních, a s nimi významné otázky bezpečnostní. Podle současných poznatků došlo od ledna do září roku 2016 na území EU k 11 teroristickým útokům, které si vyžádaly celkem 120 obětí. Po téměř dvou desítkách

let v Evropě opět vypukl ozbrojený konflikt, došlo k anexi části území suverénního státu. Na periferii Evropy i v jejím blízkém sousedství se v posledních letech dramaticky zhoršila bezpečnostní situace ve všech ohledech včetně aspektu vojenského. Po letech se tak EU musí vypořádat s komplikovanou mezinárodní situací a potenciální vojenskou hrozbou nejen ve vzdáleném zahraničí, ale ve své bezprostřední blízkosti.

**Kontrolní otázky:**

1. V časové posloupnosti popište, jakým způsobem se vyvíjela ochrana obyvatelstva v naší zemi.
2. Pokud ano, tak jakým způsobem ovlivňuje vývoj ochrany obyvatelstva v EU vývoj ochrany obyvatelstva v naši zemi.
3. Objasněte, jaké jsou prvky a opatření Mechanismu CO (European Commission, 2009).
4. **Terorismus jako hlavní bezpečnostní hrozba 21. století**

Zhoršená bezpečnostní situace v Evropě dolehla na ČR zatím jen okrajově. Přesto se musíme věnovat plné škále hrozeb, s nimiž se kontinent potýká. Nelze podceňovat ani případné vojenské hrozby. Expertní skupina složená ze zástupců všech členů bezpečnostní komunity a některých dalších ústředních orgánů státní správy, jež měla na začátku letošního roku za úkol stanovit osnovu materiálu, však i z důvodu rozsahu materiálu rozhodla omezit témata na ty oblasti hrozeb, které mají přímou vazbu na vnitřní bezpečnost státu. Vnější bezpečnostní podmínky nezasahují jen do tradičních oblastí, jako je extremismus a s ním spojená radikalizace, nebo organizovaný zločin, kde je v evropském kontextu aktuálně zaznamenán bezprecedentní nárůst trestné činnosti v oblasti převaděčství. Naši vnitřní bezpečnost ohrožují i hrozby relativně nové, související s informační válkou nebo organizovanými kybernetickými útoky. Svět se globalizoval a lokální problémy na druhé straně nebo na jiných kontinentech mohou mít zásadní vliv na bezpečnostní vývoj v naší zemi. Zároveň se ČR potýká s hrozbou, která se řadí do tématu primárně bezpečnostního, jehož dopad na vývoj společnosti si z hlediska závažnosti zcela jistě zaslouží z pozice vlády

potřebnou prioritu. Touto hrozbou je demografický vývoj ČR, jehož klesající křivka negativně ovlivňuje všechny aspekty života společnosti od vyšších nároků na sociální smír, po neschopnost společnosti zajistit dostatečnou pracovní sílu pro celou řadu oblastí.

Hodnocení hrozeb musí pracovat nejen s jejich přímým vlivem, ale i se všemi sekundárními dopady, které hrozba vyvolává. V případě teroristických útoků nedosahuje dopad i celého komplexu útoků spáchaných v jednom roce v rámci EU ani zlomku celkového počtu obětí, které mají na stejném území na svědomí např. dopravní nehody, jejich dopad na vnitřní bezpečnost je však mnohem širší. Patří sem radikalizace části majoritní populace,

nárůst extremistických a populistických uskupení a politických proudů, které podobně jako teroristé šíří nenávist, strach a nabízejí jednoduchá a radikální řešení. Celospolečenské psychologické, ekonomické a politické dopady teroristických útoků tak mohou výrazně převážit dopady faktické.

Hrozby lze třídit podle různých kritérií (podle původce – jedinec, stát, vyšší moc aj.; podle referenčního objektu - fyzická bezpečnost, bezpečnost objektů aj.; podle oblasti, ve které se hrozba projeví - ekonomické, vojenské, ekologické, politické aj.), tato třídění používaná v akademických textech však hned z několika důvodů nepostihují potřeby shrnutí závěrů Auditu národní bezpečnosti, který se konal v roce 2016 (dále jen „Audit“). Deset témat, která Audit zpracovává, nepředstavuje vyčerpávající výčet bezpečnostních hrozeb, kterým ČR musí zvládnout jak zabránit, tak v případě jejich propuknutí musí umět těmto hrozbám efektivně čelit, ale obsahuje pouze témata, která svou závažností dosahují míry způsobilé významně poškodit kvalitu vnitřní bezpečnosti státu. Dalším důvodem je současná propojenost témat, která se projevuje i v textu provázáním odkazů mezi jednotlivými kapitolami, přičemž se nejedná pouze o oblíbené „mediální zkratky“ propojující migraci a terorismus. V rámci Auditu není výjimkou propojení i pěti a více tematických celků, přičemž vzájemné vazby mezi hrozbami propojenými zpravidla jednotícím motivem jejich původce výrazně zvyšují hodnocení jejich závažnosti. Lze však konstatovat, že míru závažnosti zpracovaných hrozeb do velké míry ovlivňuje jejich provázanost. Do této skupiny hrozeb částečně spadá kapitola energetická, průmyslová a surovinová bezpečnost a dále kapitoly hrozby v kyberprostoru, působení cizí moci, ale i kapitola extremismus, terorismus a bezpečnostní aspekty migrace a především zastřešující kapitola hybridní hrozby a jejich vliv na bezpečnost občanů. Kapitoly, jejichž hrozby mají větší potenciál být

provázané v rámci jednotné kampaně, pak častěji definují systémové nedostatky připravenosti státu hrozby detekovat, absenci strategického zakotvení řešení hrozby, nedostatečnou nebo zcela chybějící kapacitu pro plnění úkolů při předcházení a potírání hrozeb, nedostatky nebo neexistenci cvičení praktických situací souvisejících s propuknutím hrozby a částečně i nedostatky legislativní.

Vzhledem k rozsahu Auditu není smyslem shrnutí opakovat ve zkrácené formě východiska a doporučení každé jednotlivé kapitoly, je však naší ambicí vyjádřit se alespoň obecně k okruhům úkolů či doporučení, které Audit vládě předkládá k úvaze. Napříč celým dokumentem můžeme identifikovat několik oblastí, ve kterých jednotlivé kapitoly dospěly k podobným závěrům, a to jak tematicky provázaným nebo izolovaným. Vzhledem k potřebě propojit doporučení a úkoly tam, kde jejich propojení může znamenat přínos ať z hlediska tematické spřízněnosti, nebo kvůli potřebě

rozložit účelně finanční prostředky státu při jejich naplňování, považujeme za nutné navržená opatření rozčlenit do větších celků a na návrhy, u nichž to jejich specifičnost odůvodňuje, poukázat zvlášť.

ČR má dílčí strategie a koncepce pro většinu jednotlivých hrozeb, nicméně ty definují, jak dosáhnout ideálního stavu. Audit si na druhou stranu stanovil za cíl zjistit, jak na tom jsme právě teď v roce 2016, jak je stát připraven čelit bezpečnostním hrozbám ve vytipovaných nejzávažnějších oblastech a jaká je jeho odolnost při přímé konfrontaci s nebezpečím.

1. **Měkké cíle a jejich ohroženost**

Bezpečnostní situace se z pohledu terorismu a extremismu v Evropě zhoršuje a přibývá i terorismu podobných, nikoliv ideologicky motivovaných, násilných útoků vedených stejně jako ty teroristické právě na měkké cíle s cílem zranit náhodně přítomné osoby. Byť se České republice doposud teroristické útoky ve smyslu práva vyhýbaly1, již má neblahé zkušenosti s rasisticky, tedy extrémisticky motivovaným žhářským útokem na dům obývaný romskou rodinou ve Vítkově (2009), ale i s druhou skupinou „neideologických“ útoků. Zde je příkladem střelba v restauraci v Uherském Brodě (2015) a útok nožem a braní rukojmí ve škole ve Žďáru nad Sázavou (2014). Kromě těchto uskutečněných útoků bylo v České republice několika obdobným útokům zabráněno, případně byly zastaveny v přípravné fázi.

Tyto útoky přesahují standardní možnosti samotných napadených subjektů se zabezpečit a bránit útokům na úrovni běžné kriminality. Jejich následky současně bývají fatální. Důsledky takových útoků kromě toho často dopadají na širší lokalitu nebo vyžadují koordinaci při nastavování protiopatření. Zároveň je zřejmé, že teroristé mají čím dál tím více tendenci útočit na nechráněná místa s vysokým počtem lidí, a to bez ohledu na to, zda jde o místa politicky či nábožensky symbolická či nikoliv (**tzv. měkké cíle**)**.**

Pro stát je navíc významný fakt, že měkkých cílů je velké množství. To silně limituje praktické možnosti jejich zabezpečení pouze ze strany státu, resp. veřejné správy a zvyšuje význam bezpečnostních opatření přijímaných samotnými měkkými cíli. Řada měkkých cílů navíc dokáže svoji bezpečnost zajistit i lépe (např. má k tomu více prostředků – znalost prostředí, kontakt s ním, přítomnost lidí na místě, ale i finanční prostředky atd.), než stát.

Přestože termín „měkké cíle“ (soft targets) není nikde přesně definován, v zásadě je toto označení bezpečnostní komunitou používáno pro označení **míst s vysokou koncentrací osob a nízkou úrovní zabezpečení proti násilným útokům**, která jsou pro tuto svou charakteristiku vybírány jako cíl takovýchto útoků, typicky útoků teroristických. Tím se liší měkké cíle od tzv. hard targets, tvrdých cílů, kterými jsou dobře chráněné a střežené objekty útoků (např. některé státní objekty, vojenské objekty, objekty dalších bezpečnostních složek, ale i některé dobře chráněné či střežené nestátní či komerční objekty). Členění objektů na soft targets a hard targets je významné i z hlediska samotného přístupu k problematice zabezpečení. Vychází z optiky útočníků a jejich cíle, je zaměřené na pravděpodobnost útoku, nezkoumá jeho dopad a význam pro společnost. Tento přístup je tedy v mnohém přínosný, neboť se zabývá ochranou subjektů, které by z hlediska tradičního pojetí nebyly zahrnuty – komerční, komunitní, soukromé osoby apod.

Mezi soft targets lze podle tohoto klíče zařadit:

* + školská zařízení, koleje, menzy, knihovny,
  + církevní památky a místa určená k uctívání,
  + nákupní centra, tržiště a obchodní komplexy,
  + kina, divadla, koncertní sály, zábavní centra,
  + shromáždění, průvody, demonstrace,
  + bary, kluby, diskotéky, restaurace a hotely,
  + parky a náměstí, turistické památky a zajímavosti, muzea, galerie,
  + sportovní haly a stadióny,
  + významné dopravní uzly, vlaková a autobusová nádraží, letištní terminály,
  + nemocnice, polikliniky a další zdravotnická zařízení,
  + veřejná shromáždění, průvody, poutě,
  + kulturní, sportovní, náboženské a další akce,
  + komunitní centra

**K některým typům měkkých cílů:**

**Školská zařízení**

Vzhledem k přítomnosti dětí a jejich mimořádné zranitelnosti a současně vzhledem k hodnotě, jakou představují děti pro celou společnost, jsou útoky ve školách vnímány jako jedny z nejhorších. Incidenty z minulosti poukazují jak na možné teroristické útoky, tak i na útoky organizované samotnými žáky. Proto je u nich třeba i specifický bezpečnostní přístup.

**Obchodní centra**

Jde o jeden z typických představitelů měkkých cílů, zejména vzhledem k mimořádně vysoké návštěvnosti obchodních center a jejich nízkému zabezpečení. V minulosti došlo v obchodních centrech k řadě tragických incidentů. Mezi nejznámější patří teroristické útoky s použitím výbušnin, braní rukojmí apod. Např. od roku 1998 do roku 2005 bylo na obchodní centra uskutečněno přes 60 teroristických útoků2.

**Hotely**

Sami o sobě koncentrují značné množství osob. V kombinaci s bezpečnostně rizikovou konferencí či jinou akcí hrozba útoku stoupá. Významné bývá pro útočníky i vlastnictví hotelu nebo národnostní skladba hostů.

**Sportovní a kulturní akce**

Organizace bezpečnostních opatření při větších společenských či sportovních akcí pro veřejnost bývá samozřejmou součástí příprav akce, avšak mnohdy zůstává u základní pořadatelské služby s důrazem na oddělení vyhrazených zón a dodržování organizačních pravidel. Některé akce však vzhledem ke svému charakteru vyžadují důslednější bezpečnostní přípravu. Jde zejména o akce s větším počtem účastníků, akce mediálně atraktivní, pořádané na rizikových místech, v rizikový čas.

**Náboženské (v ČR v současnosti zejména židovské) objekty a místa bohoslužeb**

Specifickou kategorií měkkých cílů jsou náboženské (v ČR typicky židovské) objekty a místa bohoslužeb, které jsou notoricky cílem islamistického teroru a extrémně pravicových skupin.

**Dopravní prostředky**

Útoky na dopravní sítě a prostředky mohou nejen zasáhnout značné množství lidí, ale mohou ochromit i dopravní infrastrukturu. Dopady na společnost jsou tak znásobeny. V poslední řadě je zcela na místě hodnotit tento způsob útoku jako velmi aktuální a z hlediska hrozeb jako velmi pravděpodobný. Útoky ve Francii i Anglii zcela jistě představují současný trend útoků tvz. Islamského státu na veřejnost

1. **Ohrožení měkkých cílů hrozbou terorismu**

Měkké cíle čelí široké škále hrozeb různého typu ze strany jednotlivců i skupin s různou motivací. Aby bylo možné vytvořit efektivní metodiku zabezpečení, je nutné s hrozbami pracovat systematicky a bezpečnostní opatření vystavět na základě znalosti postupu útočníků. Pro vytvoření univerzální, přesto však ještě efektivní metodiky zabezpečení měkkých cílů, budeme metodiku stavět na základě protiteroristického přístupu, který je dlouhodobě ověřený a zohledňuje faktory relevantní i pro drtivou většinu ostatních typů útoků

na měkké cíle, včetně těch nejzávažnějších. Současný trend teroristických útoků je cílit na veřejná místa se slabým zabezpečením, kde symbolická vazba na specifické náboženství či národnost hraje stále menší roli3. Tím se dostala do popředí i otázka zabezpečení měkkých cílů jako bezpečnostní disciplína. Hrozby, které by se vymykaly principům systému funkčnímu pro ochranu před teroristickými útoky, budou upřesněny. Pro účely tohoto dokumentu byly vyhodnoceny teroristické útoky provedené v letech 1998 – 2014 v Evropě, kterých bylo celkem 52974. Následující grafy ukazují jejích zacílení a způsob provedení:

Z analýz teroristických útoků vyplývají následující prioritní způsoby provedení útoku, které je nezbytné při tvorbě bezpečnostního systému měkkých cílů zaměřeného na teroristické hrozby zohlednit:

* Útok výbušninou (vyjma za použití vozidla)
* Sebevražedný útok výbušninou
* Výbušnina v poštovní zásilce
* Výbušnina v zaparkovaném vozidle
* Nájezd vozidla s výbušninou se sebevražedným útočníkem
* Žhářský útok
* Útok střelnou zbraní (pistole, samopal apod. – aktivní střelec)
* Braní rukojmí a barikádová situace
* Napadení chladnou zbraní (nůž)
* Napadení měkkého cíle davem
* Útok nájezdem vozidla

Útok nájezdem vozidla je zcela na místě hodnotit jako způsob útoku velmi aktuální a z hlediska hrozeb jako velmi pravděpodobný. Útoky ve Francii i Anglii zcela jistě představují současný trend útoků tvz. Islamského státu na veřejnost. Z analýz provedených teroristických útoků na měkké cíle vyplývají i další důležité poznatky, které je při jejich zabezpečování nutné zohlednit:

1. Je nutné počítat s tím, že **přítomným osobám nebude hned jasné, že jde o násilný útok**. Často dochází k záměně střelby se zvukem zábavní pyrotechniky (Charlie Hebdo 2015, Bombaj 2008).

2. Situace při útoku a těsně po něm je typická nedostatkem informací a **vyžaduje reakci bez ohledu na nejasnost situace**. Časová prodleva spojená s delším zjišťováním, co se stalo, vede k fatálním důsledkům. Z toho důvodu je okamžitou reakci nutné modelovat nejen na specifické teroristické útoky (car bomb, střelba, výbuch…), ale na zjevné projevy, které

člověk pocítí – zvuk pyrotechniky, zvuk výbuchu, panika davu apod. Tento fakt je zásadní při nácviku reakcí.

3. **Útoky bývají koordinované nebo simultánní**. Dochází k útoku na několik cílů během krátké časové frekvence. Z toho důvodu je nutné podniknout bezpečnostní opatření i v případě útoku na jiný cíl, a to minimálně v rozsahu daného města, kde k útoku došlo.

4. **Teroristické útoky bývají především bombové**. Místní personál je proto vhodné školit na rozpoznání podezřelé předmětu a správném postupu při jeho nalezení.

5. **Útočníci jdou cestou nejmenšího odporu** – tzv. do prvních zavřených dveří. Ty nemusí být zavřené tak, aby nutně splňovaly bezpečnostní třídu, neboť na rozdíl od zlodějů, útočník postupuje dál. Bezpečnostní strategie by tedy měly důsledně řídit touto logikou.

6. **Útočníci mívají změněné vnímání reality**. Bývají nabuzení drogami, prošli silnými sugestivními manipulacemi mysli (tzv. brainwashingem), jsou na své sebevražedné misi, případně jde o psychicky nemocné osoby. To stěžuje předvídatelnost jejich reakcí a možnost komunikace, včetně vyjednávání.

1. **Principy zabezpečení měkkých cílů**

**Metoda stanovení vhodného opatření**

Měkké cíle jsou rozsáhlá a velmi různorodá skupina subjektů. V kapitolách výše byly uvedeny jejich bezpečnostně relevantní charakteristiky, kterými se odlišují od ostatních cílů a i sami mezi sebou. Dále byly identifikovány charakteristické způsoby provedení teroristických útoků, které představují největší množinu útoků a zastřešují většinu z opatření relevantních i pro ostatní typy útků. Díky těmto znalostem je možné přesněji cílit obranné prvky, formulovat principy zabezpečení a doporučit specifická opatření. Bezpečnostní teorie definuje následující kroky, které je třeba podniknout (resp. otázky, které je třeba si odpovědět ve správném pořadí) pro nastavení funkčního bezpečnostního systému:

Při vytváření bezpečnostního systému měkkého cíle (objektu nebo akce) je třeba začít **ujasněním si chráněných zájmů**. V první fázi je tedy potřebné definovat, čeho si ceníme, o co nechceme přijít, co by nás poškodilo. Základně jde o zdraví a životy lidí, majetek, informace, hodnoty nebo dobré jméno. **Tato metodika se věnuje primárně ochraně před násilnými útoky, tedy zejména ochraně životů a zdraví. Nicméně zde probíraná opatření poslouží dobře též jako opatření proti narušování veřejného pořádku, proti některým útokům na majetek nebo jako prevence nebezpečných situací způsobených technickými haváriemi.**

V druhé fázi jsou definovány **možné zdroje nebezpečí/hrozby** vůči chráněným zájmům. Identifikujeme konkrétní nepřátelské skupiny či kategorie osob s potenciální motivací útočit. K tomu se používá analýza dosavadních obdobných útoků a úvaha nad

potenciálními zdroji ohrožení. Vždy je třeba také zohlednit specifika daného objektu / akce, a tedy i specifické hrozby (přítomnost VIP, mediální zájem, riziková data konání, pyrotechnika, odolnost staveb apod.). Dobře definované zdroje ohrožení a pak podle nich konkretizované **hrozící způsoby útoku** jsou základním stavebním kamenem bezpečnostního systému měkkého cíle. Pokud nejsou připraveny na základě důsledné analýzy zájmů a potenciálních nebezpečí, je výsledný bezpečnostní systém ohrožen neefektivitou a plýtváním zdroji. Tento přístup je charakteristický systematickým analyzováním hrozeb konkrétnímu měkkému cíli, a teprve pak následným nastavováním příslušných opatření. Jde tedy o postup důsledně vycházející z možných hrozeb.

Specifikované hrozby se následně analyzují jednou z **metod analýzy hrozeb a rizik**

s cílem **určit prioritní hrozby**, kterým se bude bezpečnostní systém prioritně věnovat a na které se budou prioritně alokovat zdroje. Metod zpracování analýzy hrozeb a rizik je několik. Základní princip spočívá v porovnání pravděpodobnosti realizace hrozby a míře dopadu (následků) u jednotlivých hrozeb. Maticí je pak generován přehled míry ohrožení, díky čemuž je možné efektivněji alokovat zdroje na řešení prioritních hrozby. Postup bude upřesněn níže (viz příloha č. 8). Na základě ujasnění si prioritních hrozeb a ujasnění si vhodných **bezpečnostních opatření**, jsou tato opatření aplikována na daný objekt. Jsou instalované technické prvky a vypracovány specifické bezpečnostní plány, které se zabývají jak preventivními opatřeními a rutinními postupy, tak reakcí v případech, kdy se krizové situaci nepodařilo zabránit a je nezbytné zabránit jejímu rozvinutí či pokračování a minimalizovat její následky.

Tato metodika **se explicitně zaměřujeme na násilné útoky**, tedy úmyslná jednání fyzických osob, tedy ohrožením života, zdraví, respektive svobody či lidské důstojnosti. Je třeba si nicméně uvědomit, že tyto útoky obvykle vedou zprostředkovaně i ke ztrátám materiálním, resp. finančním.

**Časová osa incidentů a bezpečnostních opatření**

Se všemi zvažovanými incidenty je nutné pracovat ve všech třech časových fázích. Co lze udělat ještě před výskytem incidentu tak, aby se pravděpodobnost jeho výskytu a rozsah následků snížily, případně se incident odklonil od daného cíle. Co lze udělat v momentu, kdy incident probíhá, a co lze udělat k zmírnění dopadů, když již incident proběhl.

Po incidentu

Před incidentem

Během incidentu

Prevence a odstrašení

Zmírnění dopadů

Detekce a okamžitá reakce

**Před incidentem**

* Preventivní opatření, která vedou k snížení pravděpodobnosti výskytu útoku, zvýšení rychlosti a intenzity reakce a omezení rozsahu následků a jejich rychlejší zmírnění;
* Nástroje odstrašení, které vedou útočníky k rozhodnutí nezvolit daný cíl;
* Asertivní komunikace vedoucí ke zklidnění situace a deeskalace konfliktu.

**Během incidentu**

* Co nejrychlejší detekce nežádoucí činnosti či narušení chráněných zón pokud možno ještě dříve, než k útoku dojde;
* Okamžitá reakce bezpečnostních pracovníků nebo jiných členů bezpečnostního systému optimálně podle připraveného plánu.

**Po incidentu**

* Postup podle připraveného koordinačního plánu pro management a jím definovaných priorit pro každou z fází po incidentu;
* Včasná obnova činnosti organizace.

Autoři tohoto dokumentu chtějí zvláště upozornit na dobrou zkušenost s metodou tzv. OORZ (Odstrašit – Odhalit – Reagovat – Zmírnit dopad). Jde o metodický nástroj, který ověřuje účelnost bezpečnostních opatření a řešení hrozeb, jejichž dopad chceme opatřením snížit. S metodou pracujeme tak, že k výčtu možných incidentů, které byly pro daný objekt vyhodnoceny jako relevantní a chceme je minimalizovat, přiřadíme opatření pro odstrašení, včasné odhalení, reakci a snížení dopadu po incidentu. Po vytvoření finální podoby bezpečnostního systému zpětně ověřujeme, zda opatření poskytují řešení u stanovených hrozeb ve fázi před, při i po incidentu. Teroristické a obdobné extrémní hrozby patří do kategorie hrozeb, se kterými mají měkké cíle možnost pracovat zejména ve fázi před a po útoku. Preventivními opatřeními zaměřenými na včasné odhalení a na zmírnění dopadu. Okamžitá reakce, která by zastavila útočníka (fyzická obrana), je totiž většinou v silách pouze profesionálních týmů, které umí takticky a technicky správně eliminovat útočníky a současně pracovat s nevinnými osobami okolo. Tyto týmy u většiny měkkých cílů nejsou k dispozici. Poučený personál měkkého cíle (popř. i ostatní veřejnost přítomná incidentu) však může sehrát ve fázi okamžité reakce důležitou roli. Přivolat pomoc, odklonit kolemjdoucí osoby od místa útoku, oddělit osoby od útočníka uzamčením, varovat ostatní, ale i eliminovat útočníka vlastními silami v rámci nutné obrany. V této souvislosti doporučujeme postup „utíkej – schovej se – braň se“ podle amerického *run-hide-fight5.* Bezpečnostní opatření měkkých cílů musí být vzhledem k jejich charakteristice:

* **důsledně účelné** kvůli vysokým rizikům, zejména ztrátám životů,
* **kreativní** kvůli mnohdy omezeným prostředkům, kterými měkké cíle disponují,
* **flexibilní** kvůli proměnlivosti prostředí, změnám nepřátelských skupin, jejich taktiky útoků a používaným zbraním.

**Příklady útoků na jednotlivé typy měkkých cílů:**

**Školy**

* + Žďár nad Sázavou, ČR, 2014. 1 mrtvý, MO: rukojmí, útok nožem
  + Brindisi, Itálie, 2012. 1 mrtvý, 7 zraněných. MO: Bomba před školou
  + Toulouse, Francie, 2012. 4 mrtví. MO: Střelba
  + Winnenden, Německo, 2009. 15 mrtvých. MO: Střelba
  + Beslan, Rusko, 2004. 385 mrtvých, 1100 rukojmí. MO: Rukojmí, střelba
  + Dunblane, Skotsko, 1996. 15 mrtvých, 18 zraněných. MO: Střelba
  + Vukovar, Chorvatsko, 1991. 41 mrtvých, 0 raněných. MO: Střelba

**Náboženské (v ČR zejména židovské) objekty a místa bohoslužeb**

* + Kodaň, Dánsko, 2015: 1 mrtvý, MO: Střelba u synagogy
  + Paříž, Francie, 2015, 4 mrtví, MO: Rukojmí a střelba v košer obchodě
  + Brusel, Belgie, 2014. 4 mrtvý, MO: Střelba v židovském muzeu
  + Dijon, Francie, 2014. 11 zraněných, MO: Najíždění autem do lidí
  + Toulouse, Francie, 2012. 4 mrtvý, 1 zraněný, MO: Střelba v židovské škole

**Dopravní prostředky**

* + Bologoye, Rusko, vlak, 2009. 26 mrtvých, 100 raněných. MO: Bombový útok
  + Moskva, Rusko, metro, 2010. 44 mrtvých, 88 raněných. MO: Bombový útok
  + Londýn, Anglie, metro, 2005. 56 mrtvých, 784 raněných. MO: Bombový útok
  + Madrid, Španělsko, vlak, 2004. 191 mrtvých, 1800 raněných. MO: Bombový útok

**Sportovní a kulturní akce**

* + Paříž, Francie, 2015. 1 mrtví při fotbalovém zápase. MO: Sebevražedné útoky
  + Kodaň, Dánsko, 2015. 1 mrtvý, 3 ranění při přednášce o svobodě slova. MO: Střelba
  + Boston, USA, 2013. 2 mrtvý, 132 raněných. MO: Bombový útok

**Obchodní centra a restaurace**

* + Paříž, Francie, 2015. 15 mrtvých a 10 zraněných. MO: Střelba z auta na restaurace
  + Uherský Brod, ČR, 2015. 8 mrtvých. MO: Střelba
  + Kodaň, Dánsko, 2015. 1 mrtvý. MO: Střelba
  + Bombaj, Indie, 2008. 10 mrtvých. MO: Střelba, granát, Leopold Cafe
  + Tel Aviv, Izrael, 2003. 3 mrtví. MO: Sebevražedný útok, Mike’s place

**Hotely**

* + Islamabad, Pakistan, 2008, 61 mrtvých, 200 zraněných. MO: sebevražedný útok
  + Sharm el-Sheikh, Egypt, 2005, 91 mrtvých, 110 zraněných. MO: sebevražedný útok
  + Taba, Egypt, 2004, 34 mrtvých, 159 zraněných. MO: car bomb
  + Bombaj, Indie, 2008, 68 mrtvých, 76 zraněných. MO: Střelba, bombový útok

Kontrolní otázky:

1. Popište a charakterizujte, co znamená pojem „měkký cíl“.
2. Myslíte si, že lze měkké cíle lépe chránit před hrozbou teroristických útoků?
3. Myslíte si, že uvedená bezpečnostní opatření snižují rizika provedení teroristických útoků zejména v rámci EU?

Seznam použité literatury:

Audit národní bezpečnosti, MV ČR, Odbor bezpečnostní politiky a prevence kriminality Praha 7, 2016,

Základy ochrany měkkých cílů – metodika MV ČR, zpracoval tým Soft Targets Protection Institute, Praha 2016

Ochrana obyvatelstva v případě krizových situací a mimořádných událostí nevojenského charakteru, Gustav Šafr, Kladno, 2014,

Ochrana obyvatelstva I, Bohuslav Svoboda, Vysoké učení technické v Brně, fakulta chemická, 2011, ISBN 978-80-214-4264-1.