

Jak citovat tento příspěvek / How to Cite this Contribution

BALABÁN, Miloš, Oldřich KRULÍK, Vladimír KRULÍK, Jan LUDVÍK, Luděk MORAVEC, Antonín RAŠEK a Libor STEJSKAL. Proces prioritizace hrozeb pro tvorbu Bezpečnostní strategie České republiky. *Obrana a strategie: Defence & Strategy*. 2012, roč. 12, č. 1, s. 5-14. ISSN 1802-7199. DOI : 10.3849/1802-7199.12.2012.01.005-014. Dostupné z: <http://www.defenceandstrategy.eu/>

Proces prioritizace hrozeb pro tvorbu Bezpečnostní strategie České republiky

Threat Prioritization Process for the Czech Security Strategy Making

Miloš Balabán, Oldřich Krulík, Vladimír Krulík, Jan Ludvík, Luděk Moravec,
Antonín Rašek, Libor Stejskal

Abstrakt

Tento článek nabízí systematizovaný pohled na proces identifikace hrozeb a jejich následného zpracování pro účely tvorby strategických dokumentů, předně Bezpečnostní strategie ČR. Záměrem autorů není definovat obsahové aspekty takového dokumentu, ale prezentovat procesní otázky. Klíčem k věrohodné bezpečnostní strategii je totiž přesné a smysluplné nakládání s hrozbami. Autoři kritizují „katalogový“ přístup a považují procesy prioritizace a kategorizace za zásadní pro určování směru politik vycházejících z Bezpečnostní strategie, zvláště v době ekonomické nejistoty. Jedná se o hlavní výstup projektu „Trendy, rizika a scénáře bezpečnostního vývoje ve světě, Evropě a České republice – dopady na bezpečnostní politiku a bezpečnostní systém České republiky“ (TRS /VG20102013009) v roce 2011.

Abstract

This article offers systematic view of a process of identification of security threats and, subsequently, their use in the making of strategic documents, notably the Security Strategy of the Czech Republic. It is not the aim of the authors to name or define such threats, but to present the process itself. It is paramount to any credible security strategy that it deals with the threat identification in the most precise fashion. The authors take reservations against the “catalogue” approach and claim the processes of prioritization and categorization to be essential for any policies derived from the security strategy, especially in times of economic need. It is also the 2011 final paper of the project “Trends, Risks, and Scenarios of the Security Developments in the World, Europe, and the Czech Republic – Impacts on the Policy and Security System of the Czech Republic” (TRS / VG20102013009).

Poděkování

Článek vznikl v rámci řešení projektu „Trendy, rizika a scénáře bezpečnostního vývoje ve světě, Evropě a České republice – dopady na bezpečnostní politiku a bezpečnostní systém České republiky“ (TRS/VG20102013009), který je financován programem Bezpečnostního výzkumu ČR.

Klíčová slova

Hrozby; prioritizace; kategorizace; proces; bezpečnostní strategie.

Keywords

Threats; prioritization; categorization; process; security strategy.

ÚVOD¹

Dne 8. září 2011 byla schválena aktualizace Bezpečnostní strategie České republiky (dále BS ČR). Jde v pořadí již o čtvrtou verzi tohoto dokumentu, předchozí verze byly přijaty v letech 1999, 2001 a 2003. Obsah BS ČR 2011 představuje i přes řadu kritických výhrad ze strany bezpečnostní komunity, které byly formulovány na několika expertních fórech,² oproti předcházejícím verzím kvalitativně vyšší úroveň. Zároveň však nadále existuje prostor pro zásadní zlepšení jak v oblasti metod jeho přípravy, tak ve formulaci obsahu priorit a cílů. To ovšem platí nejen ve vztahu k tomuto dokumentu, nýbrž pro proces tvorby dokumentů strategické povahy v oblasti bezpečnosti v České republice obecně.

Cílem hlavního výstupu projektu TRS v roce 2011 je na tomto základě poskytnout relevantní doporučení k definici bezpečnostních hrozeb, rizik a zranitelnosti České republiky pro budoucí aktualizaci BS ČR, respektive pro dokumenty, které by v závislosti na aktuálním vývoji měly postihovat nové trendy ve vývoji bezpečnostního prostředí a být tak podkladem pro přípravu další verze BS ČR. V této souvislosti by určitě neměl zapadnout návrh Komise pro bezpečnostní systém (jedné z komisí podílejících se na přípravě BS ČR 2011), aby se pravidelně, přibližně jednou za dva roky, zpracovávala Zpráva o stavu zajištění bezpečnosti České republiky.

Tento materiál se nezabývá všemi hlavními fázemi cyklu tvorby bezpečnostní strategie, respektive bezpečnostní politiky jako takové, nýbrž pouze jedinou: určením hrozeb a s nimi souvisejících rizik a zranitelností. Je to tedy fáze poznání, nazvání a utřídění toho, co představuje výzvu pro bezpečnostní politiku, opatření a pro bezpečnostní systém. Zcela jinou věcí je potom odpověď, reakce na tyto vnější podněty (ohrožení), která tvoří samotné jádro bezpečnostní politiky a fungování bezpečnostního systému.

Hodnocení současného stavu je nezbytným vstupem do procesu aktualizace či tvorby bezpečnostních dokumentů. Stejně samozřejmé a nutné je, aby takový dokument měl jasné dopředné směřování; primárním smyslem není popisovat současný stav, ale stav žádoucí a možnou cestu k jeho dosažení. Z těchto důvodů musí strategický dokument nevyhnutelně operovat s predikcí budoucího bezpečnostního prostředí. Je ale nutno zdůraznit, že taková predikce je opět pouze jedním ze vstupů. Účelem BS ČR tedy není tuto predikci přímo poskytovat, nýbrž z ní důsledně vycházet.

Současný stav, vyjádřený úrovní zajištění bezpečnosti a aktuálně působícími či rozpoznávanými hrozbami, tak získává charakter referenční situace pro efektivní prioritizaci potenciálních hrozeb. Ta je následně podmínkou pro smysluplnou alokaci zdrojů. Bezpečnostní strategie tedy sama o sobě nemusí poskytovat ani predikci, ani výčet potenciálních hrozeb.

Smyslem následujícího textu je tudíž poskytnout systematický rámec pro zpracování a vtělování takových predikcí do připravovaného dokumentu a navrhnout efektivní způsob kategorizace hrozeb, která funguje jako základ jakékoli snahy o prioritizaci (ve vztahu k současnému stavu). Účelem textu tedy rozhodně není deskripce současného stavu a postupů ani arbitrární určení budoucích hrozeb či pevná definice jejich kategorií. Volba možných kategorií hrozeb je totiž nutně závislá na subjektu, který daný strategický dokument zpracovává, a příslušné optice. Zcela jinou kategorizaci hrozeb použije vládní orgán, zcela jinou vedení nadnárodní korporace.

Řešení problému identifikace a vyhodnocení hrozeb, rizik a zranitelnosti z pohledu České republiky je významné pro dvě různé roviny bezpečnostní politiky:

- První je rovina dlouhodobé a střednědobé predikce vývoje bezpečnostního prostředí a odpovídajících hrozeb, která by měla být nezastupitelným prvkem v procesu rozvah

¹ Předchozí verze tohoto textu byla představena 12. prosince 2011 v rámci prezentace hlavního výstupu projektu „Trendy, rizika a scénáře bezpečnostního vývoje ve světě, Evropě a ČR – dopady na bezpečnostní politiku a bezpečnostní systém ČR“ (VG20102013009) za rok 2011 jako Soubor doporučení k definici bezpečnostních hrozeb, rizik a zranitelností České republiky pro potenciální aktualizaci Bezpečnostní strategie České republiky.

² Viz BALABÁN, Miloš, RAŠEK, Antonín. Východiska přípravy aktualizované Bezpečnostní strategie České republiky 2011. *Vojenské rozhledy*, roč. 2011, č. 2, s. 3–19.

a rozhodování odpovědných orgánů státu, jakým směrem rozvíjet schopnosti bezpečnostního systému a jeho architekturu. Ty musí této predikci co nejpřesněji odpovídat. V případě předimenzování bezpečnostního systému společnost bezdůvodně plýtvá, v případě jeho poddimenzování stát a občané podstupují zvýšená rizika, za což by vláda měla nést odpovědnost.

- Druhou je rovina reálného každodenního fungování bezpečnostního systému. V něm identifikace a vyhodnocování hrozeb slouží hlavně pro včasné varování a při rozhodování o reakci bezpečnostního systému poskytuje rozhodující taktickou výhodu možnosti volby způsobu potřebné akce, včetně místa a času jejího uskutečnění.

Proces identifikace bezpečnostních hrozeb v dlouhodobé a střednědobé perspektivě má v ideálním případě bezprostřední dopad i na určení a financování kapacit, jejichž prostřednictvím lze hrozbám efektivně čelit. Vztah mezi poznanými hrozbami a dostupnými finančními prostředky zakládá určitou dynamiku v jednání daného aktéra. Tuto dynamiku lze vyjádřit také ve formě jakýchsi rozhodovacích uzlů či dilemat, jejichž konkrétní řešení bezprostředně ovlivňuje rozsah, ambice a efektivitu bezpečnostní politiky. Pro Českou republiku to znamená nutnost:

- hledání a nalézání optimální rovnováhy mezi opatřeními k zajištění bezpečnosti (vnitřní i vnější) a ostatními politickými, sociálními a ekonomickými prioritami – tedy otázka alokace zdrojů v rozpočtu;
- hledání a nalézání rovnováhy mezi různými segmenty bezpečnostní politiky: od nástrojů prevence (diplomacie, rozvojová pomoc, zpravodajská činnost, činnost policejních sborů, rozvoj a použití civilních administrativně-právních kapacit)³ přes nástroje odstrašení a intervence (nasaditelné a bojeschopné ozbrojené síly, moderně vybavené a motivované bezpečnostní sbory a služby) až po nástroje k posilování společenské a infrastrukturní odolnosti.

Proces určování bezpečnostních hrozeb by měl oboustranně ovlivňovat spojenecké závazky ČR vůči EU a NATO. Úkoly a závazky ČR jsou odvozovány mimo jiné z bezpečnostních dokumentů těchto organizací. Z nich může ČR kriticky čerpat, přičemž do určité míry lze využít i zkušenosti z procesu jejich tvorby. Zároveň by ovšem vlastní prioritizace hrozeb měla spoluurčovat, k jakým závazkům a úkolům hodlá Česká republika přistupovat s nejvyšší vážností a úsilím a které naopak nevnímá jako prioritu.

PROCES IDENTIFIKACE A PRIORITIZACE BEZPEČNOSTNÍCH HROZEB

Identifikace a pojmenování bezpečnostních hrozeb by měly vždy vycházet z následujících principů:

Artikulované zájmy daného subjektu, v tomto případě České republiky

Zájmy by měly být formulovány co nejkonkrétněji, nicméně vzhledem k tomu, že by měly odrážet vize a hodnoty sdílené nejen vládnoucími elitami, ale i rozhodující částí občanské veřejnosti, je určitá míra obecnosti přijatelná. Současná právní úprava v podobě čl. 1 a 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, sice poskytuje užitečné východisko, míra obecnosti je však příliš vysoká pro využití při formulaci reálné politiky.

Vědomí a zmapování vlastní zranitelnosti subjektu

Pokud je pojmenován zájem, lze poměrně přesně identifikovat zranitelnost; následně by měla být odvozena a stanovena rizika, která mohou být daným subjektem přijata a podstoupena anebo aktivně eliminována.

Tento proces obvykle stojí na zkušenosti z minulých reakcí na reálné události, problémy, krize, ohniska napětí, konflikty a protiklady či rozpory tak závažné, že nabývají bezpečnostní status, a z následných odpovědí a přijatých opatření.

³ Více viz Doktrína lidské bezpečnosti pro Evropu. Barcelonská zpráva Studijní skupiny pro evropské bezpečnostní kapacity. In *Bezpečné Česko v bezpečné Evropě*, Úřad vlády České republiky, Praha, 2007.

Předpokladem rozumného a kvalitního provedení identifikace a prioritizace hrozeb je správné chápání pojmů „hrozba“ a „riziko“. Oba byly v českém diskursu dostatečně vysvětleny,⁴ ale v poslední době jsou opět často používány zcela bezmyšlenkovitě a chaoticky. S vysokou mírou zobecnění lze hrozbu charakterizovat jako vnější a primární jev či činitel, který se vyznačuje věcným, objektivním a popsatelem obsahem a působením. Velmi proměnlivá je míra její potenciality a naléhavosti – od bezprostředního nebezpečí nebo hmatatelného ničivého jevu až po hrozbu ve smyslu „jen hrozící“ dosud neuskutečně události či jevu. Riziko je něčím zcela odlišným. Nemá žádnou objektivní, věcnou či materiální podstatu. Jde o možnost či pravděpodobnost nežádoucího, škodlivého vývoje. Je tedy – v pravém smyslu slova – relativní veličinou, která vyjadřuje vztah daného subjektu k určité hrozbě. Pokud je subjekt danou hrozbou zranitelný, vystává pro něj riziko určitého negativního dopadu či poškození. Toto riziko lze různými postupy kvantifikovat a měřit. Jediným možným přístupem k riziku je buď přijetí (podstoupení) rizika, anebo jeho odmítnutí a snaha jej aktivně omezit či odstranit (eliminovat). Tato volba je vždy dána důležitostí, která je subjektem přikládána referenčnímu objektu – toho, o čí bezpečnost se jedná.

Při identifikaci hrozeb a rizik je možno postupovat v několika krocích, které stojí na následujících předpokladech:

- Koordinace procesu identifikace hrozeb a rizik, respektive celé tvorby bezpečnostní strategie, by měla být svěřena jednomu aktérovi s nezpochybnitelnou autoritou prosadit implementaci v praxi. Za koordinaci by mělo odpovídat nejvyšší politické vedení (v případě ČR vláda), a to na takové úrovni, aby byl koordinátor schopen v případě nutnosti efektivně potlačit partikulární resortní tlaky.
- Celý proces nebo jeho části, a to zejména identifikace hrozeb a rizik, může být paralelně svěřen externímu „týmu B“ s využitím odborníků mimo oblast státní správy. Tímto způsobem mohou být do diskuse efektivně vneseny otázky a problémy, které by jinak snadno zůstaly opomenuty, protože stojí mimo zákonem vymezené pole působnosti⁵ a mimo standardní operační postupy relevantních orgánů státní správy.⁶

Otázka složení a reprezentativnosti celého autorského týmu je extrémně citlivá, stejně jako určení gestora celého procesu. Kromě ustavení zmíněného „týmu B“ jako paralelní struktury si lze představit, že i samotný primární tým může být složen z nezávislých odborníků. Takto připravený dokument by bezesporu vyvolal užitečné napětí mezi autory a adresáty, resp. uživateli. V současných podmínkách by taková varianta asi nebyla průchozí. Postupující proces dílčích privatizací ve sféře výkonu veřejné moci však ukazuje, že v budoucnu si lze představit politicky zaštitěný „outsourcing“ takové služby s využitím komerčního subjektu v soukromém sektoru (mj. i proto, že vzhledem k předpokládaným stálým finančním restrikcím vůči státní správě v ní nebude dostatečný počet kvalifikovaných a zkušených odborníků schopných zpracovávat relevantní dokumenty strategického charakteru). Oproti takové možnosti se pak konvenční, byť poněkud těžkopádný, přístup spočívající v ustavení velmi širokého tvůrčího kolektivu reprezentujícího všechny relevantní složky a orgány státní správy jeví jako plně ospravedlnitelný.

Samotný proces identifikace hrozeb a stanovení z nich vycházejících rizik je pak možné chápat jako kruh, který zahrnuje stanovení cílů bezpečnostní politiky, zjištění všech myslitelných hrozeb,

⁴ ZEMAN, Petr a kol. *Česká bezpečnostní terminologie: Výklad základních pojmů*. Brno: Ústav strategických studií Vojenské akademie v Brně, 2003; EICHLER, Jan. *Jak vyhodnocovat bezpečnostní hrozby a rizika dnešního světa*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2004 <<http://www.iir.cz/upload/jeichler2004.pdf>>

⁵ Zákonem vymezené kompetence jsou samozřejmě nutným předpokladem veřejné kontroly státní správy. Bohužel však v praxi dochází k tomu, že dikce konkrétního příslušného zákona zcela deformuje pohled příslušníků daného orgánu veřejné moci na svěřenou problematiku. Běžně se potom stává, že odborníci z jednoho resortu nejsou ani ochotní, ani schopni nahlédnout na komplexní povahu bezpečnostních problémů a pochopit nutnost nadresortního přístupu. Paragrafy zákona přece hovoří jasně – a bohužel často vůbec nereflktují prudce se vyvíjející společenskou potřebu.

⁶ Kriticky srovnej MULLER, David J. *Intelligence Analysis in Red and Blue*. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 21, No. 1. 2008. s. 1–12; HEUER, Richards J. *Psychology of Intelligence Analysis*. Washington, DC: Centre for the Study of Intelligence, CIA, 1999.

zmapování jejich dopadů na stanovené cíle (zranitelnost) a následné přehodnocení realističnosti těchto cílů ve smyslu podstoupení – eliminace, respektive stanovení přijatelné míry rizika (viz Diagram 1).⁷

- Cíle – co chceme dosáhnout

Tvorba bezpečnostní politiky vyžaduje znalost toho, co má být zabezpečeno, a do jaké míry to má být provedeno. Vzhledem k tomu, že stoprocentní bezpečnost není s ohledem na omezené zdroje možné zajistit nikdy, musí být nejprve předběžně stanoveny cíle bezpečnostní politiky.

- Hrozby – seznam všech potenciálních hrozeb

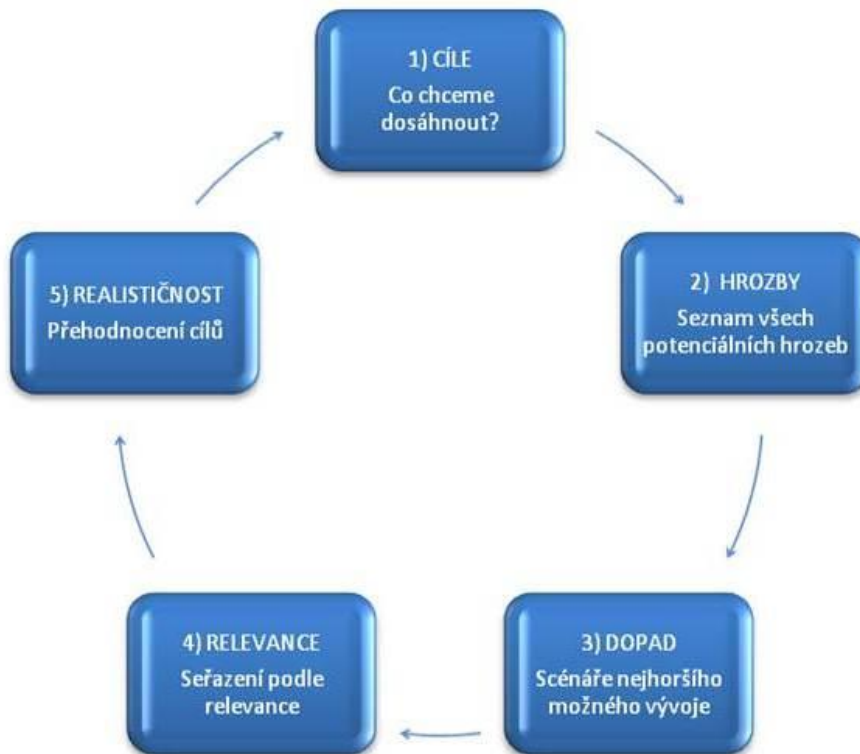
Druhým krokem je samotná identifikace hrozeb, tedy toho, co negativně působí na zabezpečované. Je při ní možné využít obdobné zahraniční dokumenty. Samo o sobě by to však vedlo k opomenutí problémů, které jsou specifické pro Českou republiku. S ohledem na subjektivní charakter bezpečnosti tedy nabízí možnost, jak identifikovat hrozby, prosté oslovení širokého spektra odborníků státní správy a bezpečnostní komunity s otázkou, co považují za hrozbu. Výsledkem by byl v první fázi značně široký, přesto však vysoce reprezentativní, seznam všech myslitelných hrozeb, který by bylo nejen možné, ale pro další zpracování také nutné následně variabilně kategorizovat podle různých kritérií (viz část 3. Kategorizace hrozeb).

- Dopad – scénáře nejhoršího možného vývoje

Následně je třeba zhodnotit, jaké riziko je spojeno s jednotlivými hrozbami. V převládajícím pojetí je riziko chápáno jako kombinace potenciálního dopadu hrozby na zabezpečované a pravděpodobnosti, že k naplnění hrozby dojde. Potenciální dopad je přitom možné zjistit tak, že se pro každou hrozbu vytvoří scénář nejhoršího možného vývoje. Zároveň se u každého scénáře stanoví pravděpodobnost, že k naplnění této hrozby dojde. Výsledkem je riziko vycházející z dané hrozby pro stanovené cíle. Z definice je pak sice riziko proměnlivé v čase, z hlediska tvorby bezpečnostní strategie je však relevantní právě moment její tvorby, respektive informace v ten moment dostupné. Případná zásadní změna rizika by měla vést k přehodnocení a upravení samotné strategie.

⁷ Navržený postup přirozeně není jediným možným. Srovnej například HOLCOMB, James F. Managing Strategic Risk. In Bartholomees, J. Boone. *U.S. Army War College Guide to National Security Issues Volume 1: Theory of War and Strategy*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2010, s. 67–77.

Diagram 1



Zdroj: Autoři

- Relevance – seřazení podle rizika

Na základě předchozího kroku mohou být hrozby seřazeny do kategorií, kde na jedné straně stojí hrozby s velkou pravděpodobností naplnění a velkým dopadem. Na druhé straně se pak nachází málo pravděpodobné hrozby s malým dopadem. Na tomto základě je možné vyřadit hrozby, jejichž relevance není taková, aby vyžadovala alokaci omezených zdrojů, které jsou pro bezpečnostní politiku k dispozici (viz Diagram 2).

- Realističnost – přehodnocení cílů

Pojetí celého procesu jako kruhu uzavírá přehodnocení cílů. V procesu identifikace hrozeb a rizik se totiž může ukázat, že cílů není možné s ohledem na dostupné zdroje dosáhnout. Tyto cíle je pak třeba těmto zdrojům přizpůsobit. Mezi povité způsoby řešení patří přiznání neschopnosti čelit některým hrozbám a následné přijetí a podstoupení rizika s tím spojeného. Taková deklarace může v případě potřeby probíhat v utajeném režimu a vždy představuje značný problém z hlediska politické odpovědnosti.

Diagram 2



Zdroj: Autoři

Zcela konkrétní aplikace výše uvedených fází identifikace hrozeb může přirozeně proběhnout různými způsoby v závislosti na stylu práce, kultuře v organizaci a dostupných personálních kapacitách.

Jako možný příklad uvedme postup použitý při identifikaci nových ohrožení v rámci projektu Global Emerging Issues:⁸

- zpracování sekundární analýzy relevantních klíčových prognóz a studií, které se zabývají problémy a novými trendy v bezpečnosti a kvalitě života;
- shromáždění názorů expertů na relevantní problematiku;
- diskuse odborníků o námětech a jejich modifikace;
- výběr klíčových témat;
- druhá diskuse odborníků o vybraných tématech;
- posouzení nových problémů;
- prioritizace témat na základě hodnocení expertů;
- konfrontace prioritizace s výsledky sekundární analýzy klíčových prognózování a studií zabývajících se problémy a novými trendy v bezpečnosti a kvalitě života v globálním kontextu;
- třetí diskuse odborníků.

⁸ BALABÁN, Miloš, POTŮČEK, Martin, RAŠEK, Antonín. *CESES Global Emerging Issues*. Report připravený pro CENTRA Technology, Inc., Arlington, VA, 2011.

KATEGORIZACE HROZEB

Určením a prioritizací nelze práci s hrozbami ukončit. Seznam vyšlý z předchozího postupu již představuje víc než pouhý katalog nebo plochý výčet. Svým referenčním charakterem směřuje k určení nejpalčivějších problémů, potenciálních slabých míst nebo zaostávání bezpečnostního systému v určité oblasti. Prioritizovaný seznam relevantních hrozeb vstupuje do tvorby strategie sám o sobě, pomáhá determinovat cíle ve vztahu ke hrozbám, ale i v širším strategickém zájmu. Tyto cíle (ve smyslu předchozí kapitoly) ovšem také napomáhají hledat vhodná řešení, respektive postupy, jak takových cílů dosáhnout. Dalším nástrojem usměrňujícím proces hledání vhodné odpovědi je kategorizace hrozeb.

Protože každá hrozba je zjevně svébytné povahy a vychází z různých společenských, politických a materiálních předpokladů, může kategorizace předurčit také její řešení. Dosahování určených cílů bezpečnostní strategie ve vztahu k těmto hrozbám bude podmíněno jejich charakterem; nelze totiž oddělovat cíl, charakter hrozby a charakter řešení od postupu řešení.

Kromě identifikace a prioritizace je tedy dalším zásadním krokem v práci s hrozbami jejich vhodná kategorizace. Způsobů takového rozdělení je mnoho, proto tato práce zmiňuje jen některé základní. Platí, že daný aktér ve vztahu ke svým cílům volí vhodnou kategorizaci hrozeb, která reflektuje podstatu problému vzhledem ke strategickým možnostem subjektu. Rozdílní aktéři se na rozdílné hrozby dívají jinak, protože se obvykle snaží dosáhnout ve vztahu ke stejné hrozbě jiných cílů, mají také k dispozici rozdílné nástroje. Proto nelze kategorizovat souběžně s předchozím procesem.

Kategorizace hrozeb se tak stává další fází, která spoluutváří proces tvorby daného strategického dokumentu. Nesměřuje tedy k přerozdělení priorit nebo jejich jinému určení, ale spíše k věcné podstatě hrozby, její manifestaci, příčinám atd. Tím napomáhá v navazujícím procesu (který není předmětem tohoto dokumentu) určit vhodné oblasti a segmenty bezpečnostní politiky pro hledání patřičných nástrojů a řešení. Vhodná kategorizace tedy reflektuje podstatu subjektu, jeho vztah k referenčnímu objektu a cíle určené v kroku 5 (viz předchozí kapitola). Jen taková kategorizace může být funkční. Nejde tedy o samoučelné cvičení.

Možností, jak klasifikovat aktuálně existující či potenciální hrozby ve směru k České republice, euroatlantické civilizaci či všeobecně, existuje celá řada.⁹

Podle původu či původce lze všechny hrozby dělit na tři základní typy:

- způsobené přírodou (živelní pohromy, přírodní katastrofy);
- neúmyslně způsobené člověkem (technologické a průmyslové havárie, selhání systémů či prvků kritické infrastruktury);
- úmyslně způsobené člověkem (válečná agrese, trestná činnost, politické násilí, sabotáže atd.).

Z hlediska reálného času a míry přítomnosti hrozeb pak typologie sestává z následujících kategorií:

Aktuálně existující (působící) bezpečnostní hrozby (problémy)

Patří sem typicky jevy, které jsou výraznou součástí aktuálního společenského diskursu, respektive jsou politickou reprezentací i širší veřejností chápány jako akutní, popřípadě jsou intenzivně medializovány.

Vynořující se hrozby (problémy)

Jedná se o jevy různou měrou ovlivnitelné, jejichž signály vzniku jsou aktuálně alespoň částečně rozpoznatelné anebo se na základě odborných analýz a prognóz očekává jejich vznik během nastávajícího období (v řádu odpovídajícím rozsahu hrozby – od měsíců po roky, horizont dekad není pro bezpečnostní strategii relevantní).

⁹ Průkopnickou činnost odvedl v ČR tomto směru tým zpracovávající studii *Bezpečnostní politika České republiky* pod vedením bývalého zástupce ředitele Ústavu mezinárodních vztahů Jaroslava Jandy. Viz JANDA, J. a kol.: *Bezpečnostní politika České republiky*. Praha: ÚMV, 1996. Obsah pojmu riziko v této práci ovšem nebyl stanoven příliš šťastně a lišil se od později ustáleného, dnes převládajícího vymezení.

Dalším významným, v čase definovaným faktorem je trvání. Podle něj lze hrozby dělit následovně:

- jednorázové, akutní (mimořádné události, krizové situace);
- cyklické (spojené např. s ekonomickými cykly nebo cykly pandemií, ale i některé formy terorismu);
- trvalé, chronické (jevy, které existují a působí neustále – např. korupce, kriminalita – nebo se vyvíjejí v relativně dlouhodobých etapách – změna klimatu).

Velmi stará a dodnes platná klasifikace hrozeb je založena na teritorialitě, tedy na zeměpisné vzdálenosti a blízkosti. Fyzická vzdálenost hrála zásadní roli v klasické, vojensky pojaté bezpečnosti státu, naléhavost většiny hrozeb 21. století je ovšem nadále silně závislá na územní vzdálenosti od referenčního objektu (např. České republiky).¹⁰

Pokud jako hrozbu vnímáme konflikt či krizi v určitém regionu, její realizace dosud převážně probíhá v určitých soustředných kruzích, které se navzájem přímo či nepřímo ovlivňují (destabilizace v prostoru sousedícím s Evropskou unií s vysokou pravděpodobností povede k migrační vlně apod.). Podstatnou změnou v současnosti je možnost naprosté geografické separace mezi místem původu hrozby a jejím naplněním – např. teroristické útoky, kybernetické útoky, šíření ZHN atd.).

Další, a to velmi praktické, perspektivy ve vztahu k hrozbám, se otevírají při použití hlediska vlastní aktivity subjektu. Hrozby pak lze dělit podle míry ovlivnitelnosti vlastní akcí:

- plně řešitelné a zvládnutelné vlastními kapacitami (silami a prostředky) subjektu;
- částečně zvládnutelné vlastními kapacitami s určitou mírou podstoupeného rizika;
- zvládnutelné pouze v rámci spojenecké pomoci či mezinárodní spolupráce;
- zcela neovlivnitelné, a tedy i neřešitelné.

Jednou z nejsložitějších, a proto běžně zcela opomíjených operací s množinou identifikovaných hrozeb je jejich logické rozčlenění podle vztahu k referenčním objektům a jejich místu. Bezpečnostní strategie státu se prakticky vždy vztahuje k různým referenčním objektům na nejrůznějších úrovních: od státu jako svrchované instituce na určitém teritoriu až po jednotlivé občany; mezi tím pak podle preference autorů mohou být zahrnuty jednotky nižších úrovní veřejné správy (kraje, obce), firmy a jiné tržní subjekty, a třeba i organizace nevládního neziskového sektoru.

Tento inkluzivní charakter strategií představuje velké úskalí, neboť jedna společná sada hrozeb pak působí značně nevěrohodně až nesmyslně. Každý z uvedených subjektů, každá úroveň vnímá to, co ji ohrožuje, zásadně jinak. Povodně a jiné přírodní katastrofy jsou zásadní hrozbou pro občany, obce a podniky – ale pouze na určitém území. Z hlediska národní bezpečnosti (v přísném smyslu slova) relevantní nejsou. Teroristické útoky rovněž neznamenají ohrožení životních zájmů státu, stejně jako běžná trestná činnost.

Optika státu a jeho chráněných zájmů se zásadně liší od chráněných zájmů a optiky občana, obce či podniku. Pouze u velmi omezeného okruhu hrozeb platí, že působí proti všem referenčním objektům odshora dolů (stát – jednotlivý člověk), že jejich naplnění zasáhne zájmy všech úrovní a že proti takové hrozbě stojí odpovídající zranitelnost. Jednou z nich je komplexní vojenské napadení, dále plošné použití zbraní hromadného ničení nebo zhroucení klíčových systémů kritické infrastruktury. Terorismus bez přívlastků ovšem takovou hrozbou rozhodně není, stejně jako „regionální konflikty“ nebo „zhroucené státy“.

¹⁰ K hodnocení hrozeb srovnej například zásadní práci Stephena Walta o teorii rovnováhy hrozeb. Viz WALT, Stephen M. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.

ZÁVĚR

Největším problémem současné práce s bezpečnostními hrozbami a riziky při vytváření oficiálních strategických dokumentů ČR je jednoznačně mechanický a bezduchý „katalogový“ přístup, který namísto tvořivého a pravdivého přehodnocení zažitých klišé reprodukuje standardní výčty a schémata.

Nelze se potom divit, že není prostor pro aplikaci metod, které by šly pod povrch a konfrontaci různých hledisek verifikovaly či falzifikovaly předkládané obrazy bezpečnostních hrozeb a z nich plynoucích rizik. Místo toho máme k dispozici „konsenzuální“ dokument, kam všechny zainteresované strany vnesly své představy, a ty nejsou dále prioritizovány.

Je proto více než žádoucí do příští etapy práce na Bezpečnostní strategii ČR, ideálně již při přípravě Zprávy o stavu zajištění bezpečnosti ČR, zahrnout jednoznačnější a realističtější určení, prioritizaci a kategorizaci hrozeb. Jejich stanovení by mělo vycházet z přiznané zranitelnosti a formulace chráněných zájmů, včetně jejich prioritizace. Je vhodné pracovat se scénáři nejhorších možných dopadů a následně identifikovat a přiřazovat nástroje a kapacity k prevenci, přípravě, ochraně a samozřejmě k reakci, zvládnutí hrozeb. Otevřel by se tak významný prostor pro kultivaci procesů sekuritizace.¹¹

Zdroje inspirace je rovněž třeba hledat v zahraničních a nadnárodních počinech v této oblasti – viz přílohu. Bezpečnostně-strategické dokumenty je nutno koncipovat jako celek, ne jako izolované materiály. Musí na sebe navazovat, vzájemně odkazovat a hierarchicky se rozvíjet. Nelze pokračovat v praxi, že stěžejní dokumenty pro bezpečnostní politiku státu vznikají bez toho, aby se jejich autoři seznámili s dalšími paralelně existujícími nebo připravenými materiály. Výrazně je třeba posílit oboustranný tok informací a sepětí teorie s praxí (tedy akademických a výzkumných kapacit s výkonnými orgány). Potom je zcela logické žádat, aby nejen orgány státní správy reflektovaly výstupy výzkumných a akademických institucí, nýbrž aby také akademické prostředí předkládalo produkt využitelný pro formování reálné bezpečnostní politiky.

¹¹ Koncept sekuritizace byl původně představený takzvanou Kodaňskou školou. Srovnej WAEVER, Ole, *European Security Identities*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 1, 1996, s. 103–132; BUZAN, Barry, WAEVER, Ole, De VILDE, Jaap, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner, 1998. Teorie samotná nezbytně nepředpokládá, co má nebo může být považováno za bezpečnostní otázku nebo hrozbu. Původní chápání procesu sekuritizace jako řečového aktu, jehož pomocí sekuritizující aktér dosahuje označení určitého problému za bezpečnostní, bylo postupně obohaceno tak, aby reflektovalo zásadní roli, kterou v celém procesu sehrává kontext a publikum viz BALZACQ, Thierry, *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*, London: Routledge, 2011. Principiálním přínosem sekuritizace pro porozumění problému bezpečnosti je pak posun v chápání vztahu mezi bezpečností a aktérem. Bezpečnost nepředstavuje objektivně definovaný stav, kterého se aktéři snaží dosáhnout, ale koncept, jehož význam je aktérem utvářen. Aktéři bezpečnost definují, konstruují a bezpečnost se stává tím, čím ji aktéři učiní. Konstrukce bezpečnosti tedy musí být chápána jako proces: CIUTA, Felix, *Security and the Problem of Context: A Hermeneutical Critique of Securitization Theory*, *Review of International Studies*, Vol. 35, No. 2, 2009, s. 301–326. Konstruované chápání bezpečnosti ovšem není vhodné chápat neomezeně. Proces sekuritizace se musí pohybovat v omezeních daných fyzickou realitou (reality constrain, srovnej WELDES, Jutta, *Constructing National Interests*, *European Journal of International Relations*, Vol. 2, No. 3, 1996, s. 275–318.