

# Kapitola 10

## Hledání možností obrany proti hybridním hrozbám v Česku

Benedikt Vangeli

### Úvodem

Cílem této kapitoly je popsat, jak během let 2016 až 2020 v Česku probíhaly snahy rozvinout kapacity a mechanismy obrany proti hybridním hrozbám. Kapitola nejprve přibližuje, proč se tato oblast bezpečnostní politiky začala na národní úrovni řešit. Následně popisuje vznik, obsah, průběh a klíčové závěry Auditů národní bezpečnosti (dále jen Audit), který měl být odpovědí na identifikované problémy. V další části se věnuje rozboru doporučení Auditů týkajících se hybridních hrozeb a jejich implementaci. Následně přibližuje dílčí poučení z implementace Auditů. Nakonec jsou tato poučení shrnuta v kontextu vazby do celého bezpečnostního systému státu.

Kapitola vychází primárně z textu samotného Auditů. Vybírá z něj zejména ty části, které se vztahují k tématu hybridních hrozeb, tyto závěry porovnává s jejich aplikací v praxi a vyvozuje z celého tohoto procesu závěry relevantní pro „protihybridní“ politiku státu. Zároveň autor čerpá ze své osobní zkušenosti účastníka tvorby Auditů i jeho implementace. Kapitola je tedy především pohledem z praxe.

Obecně lze na úvod konstatovat, že pokud se chceme bavit o hledání možností obrany proti hybridním hrozbám, tedy (velmi zjednodušeně) útokům vedeným kombinací různých metod (obvykle jak konvenčních, tak nekonvenčních), nelze se vyhnout tomu, abychom se současně bavili o problémech celého bezpečnostního systému a bezpečnostní politiky Česka. Vzhledem k tomu, že podstatou hybridních hrozeb je zmíněná kombinace více hrozeb najednou, tak *conditio sine qua non* jakékoliv adekvátní obrany v takové situaci je schopnost koordinované detekce, analýzy a reakce. Adekvátní obrana tedy může být jen ta, která je alespoň v nějaké míře koordinovaná napříč jednotlivými částmi bezpečnostního systému. Vzhledem k tomu, že daná kombinace hrozeb málokdy spadá pouze do gesce jedné instituce, bude účinná reakce skoro pokaždé vyžadovat meziresortní koordinaci. Navíc odpověď na řadu hybridních hrozeb vyžaduje dokonce koordinaci širší, napříč celou státní správou, popř. celou veřejnou správou, popř. napříč celou společností, popř. i koordinaci mezi státy. Funkčnost, či

nefunkčnost meziresortní nebo i širší koordinace je většinou odrazem stavu celého bezpečnostního systému. Jakmile tedy začneme řešit problematiku koordinace jednotlivých prvků řešících hybridní hrozby, často narazíme na nedostatky bezpečnostního systému státu. Jde o otázky rozdělení gesce (hlavních a podpůrných) mezi jednotlivé instituce, otázky (ne)stanovení hlavní koordinační role různých institucí za jednotlivé bezpečnostní politiky státu, otázky případné rivality mezi jednotlivými částmi systému, otázky případných duplicit či absencí gesce za určitou oblast<sup>1</sup> a často též o otázky formální gesce versus reálné vykonávání dané gesce. Většina těchto otázek nakonec končí u problému existence, či absence (činnosti) toho, kdo by tyto systémové otázky měl vyřešit, tedy problému existence reálně fungujícího hlavního gestora/koordinátora celé bezpečnostní politiky státu. Z těchto důvodů nelze řešení otázek „protihybridní“ politiky státu obvykle oddělit od otázek týkajících se celého bezpečnostního systému státu.

### **Proč se téma hybridních hrozeb začalo řešit**

Problematika hybridních hrozeb se v Česku začala řešit zejména v souvislosti s válkou na Ukrajině a částečně i s konflikty na Blízkém východě, zejména v Sýrii a Iráku. Zejména válka na Ukrajině byla (a je) učebnicovým příkladem hybridně vedeného konfliktu. Postupně bylo zřejmé, že tento konflikt (ale i konflikt na Blízkém východě) je používán mimo jiné jako testovací aréna pro ruské bezpečnostní složky, kde si na rozdíl od jiných zemí a konfliktů mohou prakticky vyzkoušet širší paletu způsobů útoků a jejich kombinace. Zpočátku však nebylo jasné, co tento konflikt znamená pro českou bezpečnost.

Ministerstvo zahraničních věcí jakožto úřad věnující se primárně zprostředkování informací ze zahraničí a komunikaci s ním, nikoliv však primárně odpovědný za bezpečnost státu, si velmi brzy uvědomilo celkovou změnu bezpečnostní situace. Na problém se dívalo nejen jako gestor zahraniční politiky, ale také jako hlavní gestor obecné Bezpečnostní strategie České republiky. Logickým závěrem pak bylo, že je třeba v dané situaci aktualizovat základy bezpečnostní politiky státu, a proto již v roce 2015 správně iniciovalo revizi tohoto dokumentu. Tato revize přinesla do textu tohoto základního českého strategického dokumentu první oficiální zmínky o asymetrickém způsobu boje, o nových formách terorismu nebo zmínky o potřebě budování odolnosti (*resilience*) státu, a položila tak základy dalšího směru vývoje české bezpečnostní politiky. Jednotlivé složky státu v té době váhaly, jak se k novému fenoménu hybridních hrozeb postavit pro jeho nejednoznačnost a přesahy mezi jednotlivými agendami institucí. K tomuto váhání přispíval i historicky silně zažitý resortismus, který panuje v bezpečnostním systému. Ministerstvo zahraničních věcí totiž sice je (nesystémově a bez racionálních důvodů) gestorem Bezpečnostní strategie České republiky, ale

současně není koordinátorem české bezpečnostní politiky. Obvykle však v Česku logicky jde gesce za dokument a gesce za politiku, kterou dokument řeší, ruku v ruce. Proto Ministerstvo zahraničních věcí učinilo to, co bylo možné legitimně očekávat, a to je, že iniciovalo revizi tohoto dokumentu, která celkem úspěšně proběhla. Tím svou roli gestora dokumentu splnilo. Dopady závěrů do vnitřní bezpečnosti státu, do obrany státu, do kybernetické bezpečnosti, do činnosti zpravodajských služeb atd. již přirozeně považovalo za gesci jiných resortů.

Zpravodajské služby, pro které je odjakživa hybridní (smíšený) charakter bezpečnostních hrozeb státu zcela přirozeným faktem, nejlépe chápaly situaci i její závažnost. Vzhledem ke své informační povaze<sup>2</sup> se však také necítily být v pozici toho, kdo by měl doporučovat ostatním aktérům exekutivy, jaké kroky by měli přijmout v obraně proti těmto hrozbám.

Ministerstvo obrany mělo dlouhodobě (např. z působení v NATO) a ze znalostí konfliktů, včetně hybridního typu válčení, asi nerozsáhlejší teoretické znalosti hybridních hrozeb. Nicméně přirozené zaměření ministerstva na vojenské aspekty bezpečnosti státu, vedly toto ministerstvo k závěru, že by nemělo kromě obrany státu řešit i hybridní hrozby jako celek, když jsou primárně nevojenského charakteru. Kromě toho toto ministerstvo ani nemohlo disponovat kapacitami a *know-how*, které by pokryly celou paletu různých typů hybridních hrozeb. Proto se ani Ministerstvo obrany necítilo odpovědné za to, aby se z vlastní iniciativy ujalo koordinace řešení těchto hrozeb.

Národní bezpečnostní úřad a později z něho vydělený Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost měly již ze zákona omezenou působnost pouze na oblast kybernetické bezpečnosti. Proto se také přirozeně necítily povolány řešit bezpečnostní fenomén, který jejich působnost velmi přesahoval.

Úřad vlády v té době disponoval odborem obrany a bezpečnosti (s odděleními zodpovědnými za agendu sekretariátu Bezpečnostní rady státu, koordinaci činnosti zpravodajských služeb a vnitřní bezpečnost Úřadu vlády). Díky tomu se taktéž necítil povolán (bez ohledu na svou unikátní nadresortní pozici) koordinovat bezpečnostní politiku státu (mimo jiné s odvoláním na absenci takového ustanovení v kompetenčním zákoně). Kromě toho k tomu stejně jako Ministerstvo obrany nedisponoval lidskými zdroji a dostatečně širokým *know-how*.

Pokud jde o Ministerstvo vnitra, to má tradičně na starosti pouze otázky veřejné správy a vnitřní bezpečnosti. V roce 2015 se tak Ministerstvo vnitra potýkalo spíše s otázkami migrace,<sup>3</sup> ochrany hranic, radikalizace společnosti a politiky a s tím spojenými dezinformacemi a vedle toho se souvisejícím narušováním vnitřní bezpečnosti. V české společnosti panovaly značné obavy z teroristických útoků v ČR, často ve spojitosti s migrací. Ministerstvo vnitra tak z velké části čelilo nikoliv bezpečnostním incidentům či hrozbám, ale důsledkům veřejného a politického diskurzu, který často i velmi

manipulativně radikalizoval veřejnou diskusi a který tato bezpečnostní témata pouze zneužíval. Ve veřejnosti se objevily obavy z migrace z Jihu, jež začaly být zneužívány některými českými politickými stranami pro získávání větší popularity. Tyto obavy začaly intenzivně využívat i kvazimediální projekty na internetu, které šířily i dezinformace, většinou též proruskou propagandu a antisystémové (protidemokratické) postoje, maskované za „alternativní“ názory. Podobnou rétoriku si osvojily i některé české politické strany a řada veřejně činných či veřejně vystupujících a publikujících osob. Ministerstvo nemohlo nevnímat, že povaha hybridních hrozeb se často v mnohem větší míře týká spíše informačních operací (např. v podobě dezinformačních kampaní a propagandy), vlivového působení, mediální oblasti, kybernetické bezpečnosti, zahraniční politiky, obrany státu atd., tedy oblastí, ve kterých nemá zákonnou působnost. Bezpečnostní sbory v gesci Ministerstva vnitra, jako Policie ČR nebo Hasičský záchranný sbor, ani nepřicházely v úvahu jako gestoři problematiky, jednak vzhledem ke své primárně výkonné působnosti, jednak k působnosti zaměřené jinak než na oblasti, kde se vyskytuje většina hybridních hrozeb. Působnost Ministerstva vnitra ke koordinaci změny bezpečnostní politiky státu tak nevyplývala ani ze zákona, ani z povahy jeho zaměření. Politické vedení ministerstva v roce 2015 pocítovalo, že velká část problémů, kterým čelí, není obvyklá bezpečnostní hrozba, ale spíše její mediální interpretace, a že jde o zneužívání témat týkajících se migrace, terorismu apod. k mediálně-politickým cílům. Taktéž ministerstvo vnívalo, že zjevně nejde pouze o důsledek domácí „poptávky“ ze strany veřejnosti, ale že půjde také o důsledek informačního ovlivňování ze strany cizí moci. Jakožto ministerstvo odpovědné pouze za vnitřní bezpečnost však necítilo motivaci iniciovat zásadní změnu celé bezpečnostní politiky státu.

Všechna tato ministerstva a složky tedy svým postojem potvrdily v českém bezpečnostním systému silně zakořeněný resortismus a neochotu převzít na sebe novou roli, a to i při vážné změně bezpečnostní situace. Mezinárodní komparace přitom ukazovala, že ve většině zemí připadajících jako vzor pro Česko byla problematika hybridních hrozeb (1) přirozeně vnímána jako silně meziresortní věc, (2) její koordinaci měla na starosti ministerstva obrany, zahraničí, anebo úřad vlády dané země. Současně však také české úřady neměly jasné signály od vlády, že by považovala situaci za vážnou, chtěla se jí skutečně zabývat a očekávala od těchto ministerstev návrhy řešení. Situace byla zřejmě vnímána tak, že formální změna textu Bezpečnostní strategie byla dostatečným krokem. V případě Česka tak hrozilo, že kvůli absenci zadání vlády a neochotě úřadů zhostit se nových netradičních úkolů v reakci na změněnou situaci nepřijde žádná reálná změna bezpečnostní politiky státu.

Situaci, kdy žádná z českých státních složek neprojevovala ochotu iniciovat skutečnou změnu bezpečnostní politiky státu, považovaly expertní úrovně Ministerstva vnitra (ale také expertní úrovně jiných státních složek) za neudržitelnou. Od ostatních ministerstev se toto ministerstvo lišilo ochotou vzít případně na sebe práci spojenou s iniciací a koordinací takové

změny. Proto experti Ministerstva vnitra navrhli realizovat důkladný mezi-resortní audit bezpečnostní politiky státu (primárně zaměřený na její civilní část, nikoliv na obranu státu), který by analyzoval stav a navrhl doporučení k jeho řešení. Tento návrh byl ze strany tehdejšího ministra vnitra Milana Chovance – jehož mediálním cílem bylo vystupovat jako *security man* – akceptován a následně byl přijat i premiérem Sobotkou, který ministra Chovance pověřil koordinací provedení tohoto auditu.

## Vznik, obsah a průběh Auditů

Ve výše popsané situaci bylo tedy zadáno předsedou vlády zpracování Auditů národní bezpečnosti ministru vnitra, respektive Ministerstvu vnitra jako koordinátorovi. Deklarovaným cílem Auditů bylo ověřit dvě schopnosti státu, a to schopnost „identifikovat konkrétní bezpečnostní hrozbu a přijmout vůči ní preventivní opatření a schopnost reagovat na nastalou krizi, kterou je potřeba řešit“. Každá z kapitol Auditů se věnovala dostatečnosti legislativy, dostatečnosti kapacit pro řešení daného problému a reálné schopnosti státu konat, když je to potřeba. Cílem Auditů obecně bylo zkoumat již známé hrozby změněnou bezpečnostní optikou (reagující na výše uvedenou situaci), hledat průniky jednotlivých hrozeb a také posuzovat míru závažnosti hrozeb i s ohledem na mezinárodní situaci, nejen tu vnitrostátní.<sup>4</sup>

Audit obecně konstatoval, že Česko má zpracovány dílčí strategie a koncepce pro většinu jednotlivých hrozeb, nicméně vnímá je tak, že tyto dokumenty v zásadě stanoví, jak dosáhnout ideálního stavu. Oproti tomu si Audit vzal za cíl analyzovat, jak na tom stát z pohledu vybraných bezpečnostních hrozeb je v době jeho tvorby (rok 2016), jak je připraven jim čelit a jaká je jeho odolnost při přímé konfrontaci s nimi. Dále také zda je správně nastavena jeho legislativa, zda je bezpečnostní systém schopen pružně reagovat, zda jsou schopny jednotlivé složky komunikovat a spolupracovat, zda je adekvátní zapojení všech v úvahu přicházejících subjektů, a hodnotil i již výše zmíněnou kapacitu předcházet a reagovat.

Z důvodu rozsahu materiálu a převážně civilní povahy hybridních hrozeb bylo rozhodnuto omezit témata na hrozby s přímou vazbou na vnitřní bezpečnost státu. Struktura prací na Auditů byla dána stanovenými kapitolami, tedy oblastmi, na které se Audit zaměřil. Deset hrozeb, kterým se Audit věnoval, bylo natolik závažných, že byly způsobilé významně poškodit vnitřní bezpečnost státu. Na každou kapitolu se zaměřila zvlášť ustavená meziresortní pracovní skupina. Dohromady na materiálu pracovalo přes sto státních odborníků a několik odborníků externích. Účelem materiálu bylo jednak ukázat obecně směr, kterým se má vláda při jejich řešení vydat, jednak informovat veřejnost o těchto aktuálních hrozbách.

Autoři Auditů vnímali bezpečnostní situaci následovně. V první řadě měli za to, že po delším období relativního klidu v Evropě se situace

zhoršila. Vnímali, že Evropa čelí migrační vlně, která pokládala i otázky bezpečnostní. Vnímali vysoký počet teroristických útoků, k nimž v té době docházelo. Uvědomovali si, že po téměř dvou desetiletích v Evropě vypukl opět ozbrojený konflikt, že došlo k anexi části suverénního státu, že se na periferii i v sousedství Evropy zhoršila bezpečnostní situace tak, že dochází i k ozbrojeným konfliktům. Vnímali, že vnější bezpečnostní situace generuje nejen klasické hrozby, ale i hrozby nové, související s informační válkou a bezpečností kybernetického prostoru. Autoři si byli také vědomi, že bezpečnostní hrozby mají nejen přímé, ale také sekundární dopady (např. psychologické, politické, ekonomické), které mohou být i závažnější. Jako příklad uváděli v té době aktuální terorismus.<sup>5</sup> Autoři si rovněž uvědomovali, že značná část bezpečnostních hrozeb je vnitřně provázána, a struktura a obsah Auditů tomu proto odpovídají.<sup>6</sup>

Tvorba kapitol probíhala ve zmíněných odborných pracovních skupinách během roku 2016. Všechny výstupy pracovních skupin byly předkládány tzv. Řídícímu výboru, který byl složen z vysokých funkcionářů složek státní správy a výstupy schvaloval. Celý Audit byl, včetně svých doporučení, následně projednán Bezpečnostní radou státu a schválen vládou v prosinci 2016. Na základě veřejného Auditů a jeho jednotlivých doporučení byl následně v roce 2017 schválen usnesením vlády č. 407 ze dne 22. května 2017 i neveřejný Akční plán k Auditů, který obsahoval rozpracované konkrétní úkoly s gestory a termíny plnění. Plnění tohoto Akčního plánu bylo v následujících letech každý rok vyhodnocováno a předkládáno vládě.<sup>7</sup> Nad rámec celého materiálu, ale paralelně, byla s ohledem na nezávislost České národní banky zpracována jako samostatný materiál ještě i kapitola „Stabilita měny a finančních institucí“, kterou Česká národní banka následně předložila Bezpečnostní radě státu a vládě.

Z pohledu tématu této kapitoly byly zásadní dvě kapitoly Auditů, a to „Působení cizí moci“ (PCM) a „Hybridní hrozby a posouzení jejich vlivu na bezpečnost občanů ČR“ (HH). Obě kapitoly se tak částečně překrývají.<sup>8</sup> Zatímco kapitola PCM se zaměřuje specificky na jeden typ hybridních hrozeb, kapitola HH je obecnější, střežovou kapitolou, která pokrývá v obecné rovině celou řadu témat rozpracovaných podrobněji v dalších kapitolách (zejména PCM, „Hrozby v kyberprostoru“, „Energetická, surovinová a průmyslová bezpečnost“, „Terorismus“ a zčásti i „Bezpečnostní aspekty migrace“ a „Extremismus“).<sup>9</sup>

## **Závěry samotného Auditů**

Audit vyústil v řadu závěrů a doporučení. Závěry byly jednak obecně shrnuty v jeho úvodní části, jednak se promítly do doporučení uvedených na konci každé zpracované kapitoly.