

FINSKÝ MODEL ČELENÍ HYBRIDNÍM HROZBÁM: INSPIRACE PRO ČESKOU REPUBLIKU

VOJTĚCH BAHENSKÝ
ONDŘEJ DITRYCH

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Byť je finský model bezpečnostního systému přinejmenším v krátko- a střednědobém výhledu do českého prostředí v ucelené podobě nepřenositelný, právem může sloužit jako bohatý zdroj inspirace nejen pro úvahy o designu institucí a procesech čelení hybridnímu působení, ale i k úpravě bezpečnostního systému obecně tak, aby naplňoval požadavky na společenskou resilienci tvářící se tvář současným bezpečnostním hrozbám.

Tento policy paper nabízí tři varianty adaptace vycházející z finského modelu, které mohou pro tyto úvahy sloužit jako

praktické vodítko. Tyto varianty se liší odlišnou mírou ambice – od přesazení finského modelu včetně jeho podmínek v dlouhodobém výhledu přes úspornou variantu institucionálního designu po finském vzoru, zaměřenou na adaptaci BRS a procesů vládní komunikace po obohacení této varianty zejména o reformu rezortní komunikace s veřejností, ustavení platformy pro spolupráci mezi státem a soukromým a nestátním sektorem a zavedení kurzů bezpečnostní politiky.

FINSKÝ MODEL ČLENĚNÍ HYBRIDNÍM HROZBÁM: PŘEDSTAVENÍ

Zatímco v České republice se v současnosti často hovoří o systému členění hybridnímu působení, Finsko takovým specifickým systémem nedisponuje. V reakci na hybridní hrozby pouze adaptovalo svůj stávající bezpečnostní systém. Ten přitom nelze oddělit od historického rámce obranné a bezpečnostní politiky. Finsko vychází z konceptu „totální obrany“¹ [QLINK](#) a [QLINK](#), zrozeného ze zkušenosti s potřebou zapojení celé společnosti do boje za zachování nezávislé existence státu. V základních obrysech byl tento rámec formulován po druhé světové válce, nicméně byl od té doby kontinuálně rozvíjen a adaptován na nové podmínky. V reakci na rozšiřující se koncept bezpečnosti a tzv. nové hrozby byla totální obrana aktualizována v podobě konceptu komplexní bezpečnosti (*comprehensive security*) [QLINK](#) a [QLINK](#).

Komplexní bezpečnost lze chápat jako zabezpečení fungování základních společenských funkcí² [QLINK](#) skrze spolupráci státních institucí, soukromého sektoru, občanské společnosti a občanů. Hrozby, proti kterým má koncept komplexní bezpečnosti vytvářet rámec pro obranu, v zásadě odpovídají těm, pro které jsou v ČR zpracovávány typové plány, tedy celé spektrum přírodních i antropogenních hrozeb včetně ohrožení ozbrojenými silami jiného státu. Za aktéry bezpečnostního systému jsou potom považovány nejen státní instituce, ale také univerzity a výzkumné instituce, soukromý sektor a jednotliví občané.

Z hlediska institucionálního zajištění finského bezpečnostního systému je klíčové rozlišení jeho formální a neformální roviny, které jsou ale úzce propojeny. Významnou roli ve formálním uspořádání sehrává Bezpečnostní výbor. Výbor je primárně zodpovědný za podporu vlády a jednotlivých ministerstev v oblasti bezpečnosti, sledování aktuální bezpečnostní situace a koordinaci bezpečnostní politiky a připravenosti napříč státní správou, ale i za bezpečnostní strategii. Schází se zhruba jednou měsíčně a skládá se z 20 zástupců ministerstev a bezpečnostních složek, v případě ministerstev zpravidla na úrovni stálých nebo státních tajemníků.³ V případě krize členové bezpečnostního výboru společně identifikují možnosti, jimiž mohou ostatní instituce podpořit v dané situaci zodpovědné ministerstvo. Nutno podtrhnout, že Bezpečnostní výbor má vlastní sekretariát, disponující vlastními expertními kapacitami a doplněný o členy na částečný úvazek (včetně mj. zástupkyně nestátních organizací) a sekundované zástupce ministerstev. Nicméně je třeba pamatovat, že Bezpečnostní výbor zpravidla sám nepřijímá opatření a je spíše koordinačním tělesem, podporujícím v rozhodování ministerstva nebo vládu jako celek.

¹ Koncept totální obrany je založen na předpokladu příspěvku všech ministerstev, státních úřadů, regionálních samospráv, průmyslu a dalších částí společnosti k národní obraně.

² Za základní společenské funkce je považována kontinuita řízení (leadership), mezinárodní spolupráce a činnost v rámci EU, obranyschopnost státu, zajištění jeho vnitřní bezpečnosti, fungující infrastruktura, ekonomika a zabezpečení dodávek (zajišťující materiální zdroje a finance pro ostatní funkce), zajištění fungování základních společenských služeb a individuální i kolektivní psychická odolnost.

³ Kromě všech ministerstev jsou členy zástupci úřadu premiéra, úřadu prezidenta, ozbrojených sil, celní správy, pohraniční stráže, civilní zpravodajské služby a Národní agentury pro nouzové dodávky.

Byť Bezpečnostní výbor působí při ministerstvu obrany, důležitým formálním prvkem architektury finského bezpečnostního systému je ústřední role Úřadu premiéra. V podobě Situačního centra disponuje vlastní kapacitou pro „střešní“ analýzu informací, jejichž poskytování může žádat od ostatních bezpečnostních složek a ministerstev. Premiér a Úřad premiéra rovněž hrají klíčovou úlohu při řešení možných kompetenčních sporů mezi jednotlivými ministerstvy.

Z výše představeného konceptu komplexní bezpečnosti vyplývá význam role spolupráce státu s nestátním sektorem. Institucionálně v této spolupráci sehrává důležitou roli Národní organizace pro nouzové dodávky (*National Emergency Supplies Organisation*, NESO) ^{LINK}, sdružující stovky soukromých podniků, státních institucí a společenských sdružení, s cílem zajištění bezpečnosti dodávek, fungování infrastruktury a základních služeb. Při organizaci působí *sektory*, které stanovují cíle připravenosti a vedou, koordinují její udržování v konkrétních oblastech dodávek, a *pools*, které následně v daných oblastech připravují, realizují a monitorují operativní rovinu připravenosti. Organizace potom navrhuje obecná opatření, zajišťuje plánování a poskytuje podporu jednotlivým sektorům a pools. Národní rada pro nouzové dodávky (*National Emergency Supplies Council*), která je také součástí NESO, následně hodnotí celkový stav bezpečnosti dodávek a připravenosti.

Z hlediska zapojení občanů a nestátních aktérů do bezpečnosti si zvláštní zmínku zaslouží kurzy národní obrany. Těch se účastní státem oslovenými organizacemi nominovaní státní úředníci, vojáci, zástupci politických stran, médií, vědeckých a kulturních organizací, nestátních organizací i soukromých firem, kteří působí na z bezpečnostního hlediska relevantních pozicích, včetně např. šéfů největších finských firem. V případě hlavního národního kurzu se během více než tři týdny trvajících intenzivního školení účastníci seznamují s celkovým fungování bezpečnostního systému, národní obrany a zahraniční politiky i rolí každé jeho součásti. Zároveň je jedním z explicitních cílů kurzů navázat neformální vazby mezi účastníky – včetně vazeb mezi státní správou a soukromým a nestátním sektorem. Absolvování kurzu se potom považuje za prestižní záležitost. Od jejich zahájení v roce 1961 pouze tyto všeobecné národní kurzy pořádané čtyřikrát ročně absolvovalo přes devět tisíc osob. Absolventi podstupují po pěti a deseti letech kratší školení doplňující a aktualizující informace. Navíc jsou sdružováni ve zvláštní asociaci a jsou pro ně pořádány specializované přednášky a společenské akce.

Mimo formální instituce a procesy sehrávají významnou roli v koordinaci bezpečnostní politiky mezi institucemi a mezi státem a nestátními aktéry neformální horizontální sítě. Propojují jednotlivce uvnitř i vně vlády. Některé sítě existují dlouhodobě, jiné vznikají ad hoc na základě potřeby. Podle respondentů je neformální vzájemná komunikace klíčová pro okamžité sdílení informací a vytváření celkového situačního povědomí napříč státní správou. Zvláště významnou roli neformální sítě hrají při identifikaci souběhu více aktivit, které v kombinaci mohou být hybridním působením.

Z popsaných obecných parametrů bezpečnostního systému je zřejmé, proč Finsko nemuselo zřizovat nový systém pro čelení hybridním hrozbám nebo výrazně adaptovat systém stávající. V čelení hybridním hrozbám je zpravidla problém v situačním povědomí, především pak v horizontálním a vertikálním sdílení informací a jejich analýze, ve spolupráci mezi státním a nestátním sektorem – vzhledem k tomu, že nestátní sektor je často bezprostřední cíl hybridního působení – a v generování a implementaci koordinovaných opatření napříč státní správou.

Finský bezpečnostní systém všechny tři tyto oblasti velmi dobře pokrývá, a to nejen v případě hybridních hrozeb. Systém po formální stránce nabízí řadu institucionalizovaných forem spolupráce při řešení bezpečnostních problémů napříč státní správou a mezi státní správou a soukromým a nestátním sektorem. Stálá institucionální spolupráce spolu se silně profesionalizovanou, rozsahem spíše útlou státní správou⁴ a cíleným vytvářením neformálních vazeb mezi státním a nestátním sektorem navíc míru sdílení informací a koordinace navyšuje.

Jakkoliv se finský bezpečnostní systém jeví jako vysoce funkční model hodný následování, je nutno pamatovat na řadu podmínek jeho fungování. Mezi ně patří vysoce profesionalizovaná a transparentní státní správa, striktně oddělená od aktuální politické reprezentace,⁵ vysoká důvěra obyvatelstva ve státní ale i v nestátní instituce, jako jsou média, a velmi nízká politická polarizace v otázkách bezpečnosti, umožňující střízlivější, racionální debatu o povaze, projevech a odpovědích na konkrétní hrozby a přípravu legislativních a dalších opatření ve spolupráci s opozicí a s perspektivou dlouhodobého fungování. Zásadním aspektem ve fungování finského bezpečnostního systému je samozřejmě také jeho tradice, která činí přirozeným zapojení občanů a soukromých a nestátních subjektů do obrany a bezpečnosti státu. I s ohledem na tyto podmínky a zřejmě rozdíly mezi Finskem a ČR lze nicméně formulovat několik možností adaptace částí finského modelu pro české potřeby.

MOŽNOSTI ADAPTACE FINSKÉHO MODELU V ČESKÉ REPUBLICĚ

Rámcově lze možnosti adaptace finského modelu pro potřeby ČR rozdělit do tří variant dle rozsahu, ale také obtížnosti nutných změn. Nejextenzivnější variantou by bylo započít dlouhodobou transformaci české státní správy a bezpečnostního systému po vzoru finského modelu, spolu s postupným budováním srovnatelných podmínek. Jakkoliv fungování finského systému napomáhají některé nepřenositelné kulturní nebo geopolitické faktory, řada dalších podmínek pro jeho fungování by v delším časovém horizontu

⁴ Podle dat Evropské unie má Finsko ve srovnání s ČR dvakrát menší státní správu, 80 % úředníků navíc působí na úrovni státní správy. Přesto jde podle srovnávacího výzkumu univerzity ve švédském Göteborgu o 6. nejprofesionálnější státní správu v EU [OLINK](#) a [OLINK](#).

⁵ Příkladem oddělení státní správy od politické roviny je striktní rozdělení komunikace ministerstva a komunikace ministra. Odbor ministerstva komunikuje pouze za ministerstvo a je pod bedlivým veřejným a mediálním dohledem stran možného „nadržování“ ministři a jeho agendě.

vytvořena být mohla, počínaje budováním důvěry ve stát a identifikaci s ním mezi občany, přes zřetelnější oddělení státní správy od politické reprezentace až po hledání politického konsenzu v bezpečnostních otázkách. Bez pochyby by realizace takové adaptace trvala dlouhé roky, možná i desetiletí. To však neznamená, že nemůže sloužit jako strategický kompas stanovující dlouhodobou ambici bezprostředně realizovaných kroků nejen k vytvoření systému členění hybridnímu působení, ale budování odolné společnosti obecně.

Méně ambiciózní, ale stále rozsáhlou inspirací by byl přenos základní finské institucionální struktury. Klíčovou institucionální inovací by v tomto ohledu mohla být adaptace Bezpečnostní rady státu (BRS) tak, aby se přiblížila svým fungováním finskému Bezpečnostnímu výboru. Tato adaptace by zahrnovala zejména několik níže uvedených změn.

Za prvé, BRS by měla disponovat solidním sekretariátem, odbornými kapacitami a možností rozšiřovat je na základě potřeby a agendy o sekundovanou expertizu z jiných částí státní správy, z akademické komunity a soukromého sektoru (možnost částečných úvazků po finském vzoru). Stávající sekretariát BRS není srovnatelný s finským modelem v jeho velikosti a kompetenci. Sekretariát by v této variantě musel získat reálnou analytickou a odbornou kapacitu pro realizaci mandátu pro sledování bezpečnostní situace v ČR a ve světě a podporu premiéra a Úřadu vlády při řešení kompetenčních otázek.⁶

Za druhé, z hlediska procesu a zastoupení by bylo rozšířeno členství rezortů v BRS – zároveň by byla rozšířena bezpečnostní a krizová kompetence řady ministerstev, která se bezpečností bezprostředně nezabývají. Vznikl by formát pravidelných setkání BRS na úrovni trvale určených náměstků ministerstev bez dělení do pracovních skupin (s dalšími složkami zastoupenými na úrovni korespondující se stávajícími výbory BRS). Členění hybridnímu působení by nebyla vyhrazena zvláštní pracovní skupina a hybridní hrozby by byly namísto toho řešeny na úrovni celé BRS. Rozšíření zapojení dalších rezortů a jejich větší začlenění do fungování bezpečnostního systému by přitom slibovalo přispět k větší pozornosti a péči věnované těmito rezorty bezpečnostní politice a krizové připravenosti, zvláště pokud by bylo doplněno o rozšíření personálního zajištění těchto agend na jednotlivých ministerstvech.

Za třetí, adaptace BRS by mohla zahrnovat i začlenění formátu koordinace strategické komunikace na úrovni pracovní skupiny ředitelů tiskových odborů rezortů a vedoucího komunikace Úřadu vlády po finském vzoru. (Ve Finsku toto těleso působí, nikoliv však jako součást Bezpečnostního výboru.) Takový formát by do jisté míry snesl srovnání s nedávno zrušenou mediální skupinou při Ústředním krizovém štábu. Jeho výhodou by nicméně byla možnost soustavné spolupráce odvozená od vyhlášení krizového stavu. Umožnil by tak budování formálních i neformálních vazeb a možnost průběžného přenosu vědomostí v oblasti strategické komunikace – tak, jako je tomu ve finském případě.

⁶ Umístění BRS a jejího sekretariátu na Úřadu vlády namísto ministerstva obrany – jako je tomu u Bezpečnostního výboru ve Finsku – lze z hlediska potřeby „střešní“ analýzy a koordinace považovat spíše za výhodu.

Za čtvrté, za účelem posilování důvěry v aparát čelení hybridním hrozbám by v možné míře měl být proces otevřený, včetně např. transparency stran obsazení sekretariátu BRS. Podobně jako ve finském modelu by důvěru v bezpečnostní systém a zároveň povědomí o hrozbách mohla posilovat vládní strategická komunikace zahrnující zveřejňování vybraných incidentů v oblasti hybridního působení a popisu reakce.

Nad rámec změn samotné BRS by v této variantě na ministerstvech vznikly pozice manažerů čelení hybridního působení, které by zároveň byly skloubeny s odpovědností za krizovou připravenost a plánování obecně, jimž by měla být věnována napříč ministerstvy zvýšená pozornost. Tato kapacita napříč ministerstvy by umožnila účinnou detekci hybridního působení založenou na kombinaci *bottom up / top down* přístupu, kdy na základě budovaného povědomí a zpracované a sdílené metodiky (matice a manuál varovných indikátorů) mohou být příznaky hybridního působení zachyceny i ve spodních patrech systému a zároveň by byl zaveden proces vyžádání informací z ústřední koordinační úrovně při podezření na připravovanou či probíhající hybridní kampaň.

Účinná detekce a odpověď na hybridní působení by měly být posíleny strukturovanými procesy sdílení informací formálními i neformálními kanály, které jsou mazivem finského bezpečnostního systému. Za tímto účelem by měl být vybudován robustní systém zabezpečené komunikace uvnitř rezortů i mezi nimi; podobně jako neformální komunikační síť po finském vzoru na bázi komerčních šifrovaných řešení, které umožní jak rychlé sdílení méně citlivých informací napříč bezpečnostním systémem, tak budování důvěry udržování personálních vazeb napomáhajících odbourávat institucionální bariéry. Pro důvěryhodnost systému je stejně jako ve finském modelu nezbytné, aby členové těchto neformálních sítí zároveň zastávali formální pozice v bezpečnostním systému.

Nakonec, třetí varianta doplňuje institucionální adaptaci o další dílčí přenositelné prvky finského modelu, které jsou k tomuto základnímu institucionální řešení komplementární a zároveň mohou být přeneseny i nezávisle na něm při zachování pozitivního dopadu. Konkrétně identifikujeme tři taková dílčí opatření.

Prvním opatřením by bylo větší odloučení politické komunikace ministrů a jejich rezortů. To by na základě finského případu mohlo výrazně napomoci větší profesionalizaci komunikace s vyšší mírou její stability při výměně vlád a předávání zkušenosti v rámci odpovědných odborů a přispět k důvěryhodnosti komunikace především u voličů jiných stran než aktuálně vládních.

Druhé opatření by spočívalo ve vytvoření stabilního formátu pro spolupráci mezi státem a soukromým a nestátním sektorem, inspirovaného mj. finskou Národní agenturou pro nouzové dodávky. Základním parametrem takového formátu převzatého z finského systému by měla být ustálená, institucionalizovaná forma spolupráce s širokým spektrem aktérů ze soukromé a nestátní sféry, která by nicméně přesahovala profilové téma dodávek.

Formát by měl umožnit podporu stálé spolupráce mezi firmami a subjekty relevantními pro státní krizovou a obrannou připravenost na jedné straně a státem na druhé straně – budování povědomí o aktuálních rizicích, přenos očekávání a doporučení ze strany státu. Zároveň by formát na druhé straně sloužil jako etablovaný institucionalizovaný kanál pro komunikaci nestátního sektoru se státní správou. Zásadní otázkou by byla identifikace kritérií pro začlenění do formátu. Pro členění hybridnímu působení se jeví jako účelná účast pokud možno širokého spektra institucí a organizací, včetně médií, nestátních organizací nebo univerzit. Obdobně jako v případě institucionálních změn v BRS by i zde musela být zajištěna striktní depolitizace a transparentnost formátu jako prevence např. obvinění médií z přílišné přichylnosti ke stávající vládě.

Třetím opatřením je nakonec zřízení státních kurzů bezpečnostní politiky po vzoru finských kurzů národní obrany. Klíčovými parametry, které by takové kurzy měly zahrnovat, je především široké spektrum účastníků z různých oblastí, charakter podporující budování neformálních vztahů mezi účastníky a jejich udržování a formát motivující osoby na významných a vysokých postech jak ve státním, tak nestátním sektoru k účasti. V českém prostředí se nabízí koncipovat kurzy jako celkově bezpečnostní – tedy nezaměřovat je pouze na hybridní hrozby a naopak, podobně jako ve finském případě, nabídnout jejich prostřednictvím celkový rámec fungování bezpečnostního systému, obrany a zahraniční politiky umožňující účastníkům pochopit jejich roli a roli entit, které zastupují, v systému jako celku. Spojovala by se v nich civilní krizová i obranná připravenost – zvláště s ohledem na hybridní hrozby, kde je třeba odstraňovat bariéry mezi vnitřní a vnější bezpečností. Zároveň by kurzy měly budovat u účastníků povědomí o postupech pro jednání za mimořádných situací stejně jako i další obecně přenositelné kompetence. Mezi účastníky by měli patřit zástupci státních institucí a bezpečnostních složek na jedné straně a soukromého a nestátního sektoru na druhé straně tak, aby docházelo k budování neformálních vazeb a vzájemnému pochopení rozdílných perspektiv. Na kurzy by měl navazovat absolventský program kultivující komunitu absolventů a jejich vzájemné vazby, nabízející absolventům další dobrovolné rozvíjení jejich kompetencí a znalostí a konečně také zajišťující aktualizaci jejich znalostí na základě vývoje bezpečnostního prostředí a systému.

Významnou překážkou pro implementaci tohoto opatření může být nedostatečná motivace vysoce postavených nebo významných osob, zvláště ze soukromé sféry, se bezpečnostních kurzů účastnit. Dalším problémem může být společenské vnímání korupčního potenciálu cíleného budování neformálních vazeb mezi státním a nestátním sektorem. První z problémů by mohl být řešitelný vhodným designem kurzů a účastí respektovaných přednášejících (včetně zahraničních expertů). Řešením druhého problému by potom, podobně jako u dalších výše zmíněných návrhů, měla být co nejvyšší možná transparentnost kurzů⁷ ve vztahu k široké veřejnosti, která by se při vhodném uchopení mohla sama stát nástrojem posilujícím

⁷ Transparentnost by měla zahrnovat veřejný proces identifikace a výběru účastníků kurzů. Zahrnutí širokého spektra účastníků včetně novinářů by rovněž napomohlo otupení možné veřejné kritiky.

obecné povědomí o rizicích hybridního působení a účinných způsobech, jak mu na společenské úrovni čelit. Finský formát třítydenních intenzivních kurzů by se pravděpodobně ukázal jako málo atraktivní pro účastníky a vyžadoval by legislativní úpravu podobnou organizaci aktivních záloh AČR. Nabízelo by se proto uvažovat o méně náročné formě – např. několik po sobě jdoucích víkendů –, která by mohla být v případě dobrého fungování rozšířena.⁸

DOPORUČENÍ

- Finský model může právem sloužit jako bohatý zdroj inspiraci a vodítko pro nastavení českého systému čelení hybridním hrozbám.
- Na základě této inspirace navrhujeme adaptaci Bezpečnostní rady státu (BRS), zejména její vybavení solidním sekretariátem a odbornými kapacitami, rozšíření členství rezortů – podobně jako jejich bezpečnostní a krizové kompetence –, ustavení formátu koordinace strategické komunikace na úrovni pracovní skupiny ředitelů tiskových odborů.
- Účinný systém čelení hybridnímu působení musí rovněž zahrnovat, podobně jako ve finském případě, strukturované procesy zabezpečené komunikace i neformální komunikační sítě založené na bázi komerčních šifrovaných řešení.
- Nad rámec těchto základních institucionálních doporučení navrhujeme větší odloučení politické komunikace ministrů a jejich rezortů, vytvoření stabilního formátu pro spolupráci mezi státem a soukromým sektorem a zřízení státních kurzů bezpečnostní politiky po vzoru finských kurzů národní obrany.
- Finský model, charakterizovaný vysokou mírou konsenzu, oddělení státní správy a politické reprezentace a důvěry ve veřejné instituce, nakonec může sloužit i jako strategický kompas pro dlouhodobou proměnu českého bezpečnostního systému jako celku.

Vojtěch Bahenský je přidruženým výzkumníkem
Ústavu mezinárodních vztahů

Ondřej Ditrych je ředitelem
Ústavu mezinárodních vztahů

⁸ Zároveň je třeba zvážit, do jaké míry může odlehčená varianta naplnit poslání těchto kurzů, včetně budování neformálních vazeb mezi kohortami účastníků.

T A

Č R

Tento policy paper je výstupem projektu TIRVMZV942 „Využití zahraničněpolitických nástrojů k posílení odolnosti ČR vůči hrozbám hybridního charakteru“, podpořeného Technologickou agenturou ČR.