

# Padesát odstínů terorismu?

Duben 2016

Dne 25. ledna 2016 schválila vláda České republiky materiál Ministerstva vnitra ČR, na jehož základě byl zaveden systém vyhlášení stupňů ohrožení terorismem. Po teroristických útocích v Bruselu 22. března 2016 byl systém poprvé aktivován, tj. ČR přešla z běžného stavu do stavu bdělosti. Tento materiál stručně shrnuje obsah nového systému, srovnává ho se systémy využívanými v jiných zemích a formuluje určitá obecná doporučení.

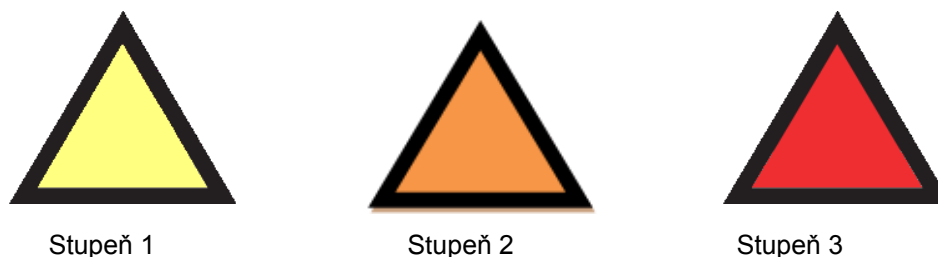
## **System vyhlášení stupňů ohrožení terorismem v ČR**

Český systém vyhlášení stupňů ohrožení terorismem rozlišuje čtyři základní stupně označované čísly 0–3. Jsou to:

- ◆ Stupeň 0 = běžná situace, kdy neexistují informace o tom, že by ČR hrozila obecná či konkrétní hrozba teroristického útoku.
- ◆ Stupeň 1 = stav vyžadující zvýšenou bdělost ze strany státních orgánů i občanů. Nejsou sice informace o konkrétní hrozbě, jež by hrozila přímo ČR, existuje zde ale obecné ohrožení vyplývající ze situace v některé blízké zemi nebo z mezinárodních aktivit ČR (např. situace po teroristických útocích v Bruselu 22. března 2016).
- ◆ Stupeň 2 = stav zvýšené pravděpodobnosti ohrožení terorismem. Informace svědčí o tom, že ČR čelí reálné, byť nespecifikované hrozbě teroristickému útoku.
- ◆ Stupeň 3 = stav vysoké pravděpodobnosti ohrožení terorismem. Informace svědčí o tom, že ČR čelí konkrétní, bezprostřední hrozbě teroristického útoku.

Stupně 1–3 (tedy stupně zvýšeného ohrožení terorismem) mají své vizuální označení, jímž je černě lemovaný trojúhelník příslušné barvy. Barvy jsou podobné jako na semaforu – u stupně 1 je trojúhelník žlutý, u stupně 2 oranžový, u stupně 3 červený. Stupeň 0 své vizuální označení nemá, lidé se tedy s trojúhelníky budou moci setkat jedině za nestandardních situací.

### Stupně zvýšeného ohrožení terorismem



O zvýšení/snížení stupně ohrožení terorismem rozhoduje vláda na návrh Společné zpravodajské skupiny. V případech, kdy by hrozilo prodlení, může rozhodnutí přijmout ministr vnitra, vláda jej ale musí na svém nejbližším zasedání potvrdit, nebo zrušit.

Systém vyhlášení stupně ohrožení terorismem má fungovat jako důležitý komunikační nástroj mezi vládou a dalšími orgány státní správy, včetně bezpečnostních složek, a také mezi vládou a veřejností. Zvýšení stupně může vést k přijetí mimořádných opatření, jež budou realizovat právě další složky státní správy, resp. bezpečnostní služby (vyšší nasazení policie v ulicích, posílení policie o příslušníky armády ČR či zvýšená ostraha určitých objektů apod.).

To, jaká opatření budou spojena s jednotlivými stupni, zatím není jasné, protože příslušný materiál, který by to měl aspoň rámcově stanovovat, se teprve chystá: Ministerstvo vnitra ČR ve spolupráci s Bezpečnostní informační službou by jej mělo vypracovat a předložit vládě do 30. června 2016. Veřejnosti pak budou adresována různá doporučení, která ovšem nebudou mít právně závaznou povahu. Například po útocích v Belgii vláda doporučila občanům ČR, aby se vyhnuli cestám do Bruselu.

## Možná zahraniční inspirace

Podobný systém, jaký byl zaveden v lednu 2016 v České republice, existuje již delší dobu v některých dalších státech. Patří mezi ně např. USA, Velká Británie a Francie.

**USA** vytvořily tzv. Homeland Security Advisory System (HSAS) v roce 2002, v reakci na teroristické útoky z 11. září 2001. HSAS měl pět stupňů (low, guarded, elevated, high, severe) označených barevně (zelená, modrá, žlutá, oranžová, červená) – USA se v tomto inspirovaly systémem, který země využívá při informování o riziku lesních požárů. HSAS platil v zemi do roku 2011 a nikdy během této doby nebyl stupeň ohrožení snížen na zelenou či modrou úroveň. To bylo jedním z důvodů, proč byl HSAS kritizován. Další důvod představovala nejasnost ohledně kritérií, podle nichž byla úroveň ohrožení zvyšována či snižována, i ohledně toho, jaká opatření měla být s jednotlivými stupni spojena.

V roce 2011 byl HSAS nahrazen tzv. National Terrorism Advisory System (NTAS). Ten má pouze dva stupně, jež signalizují zvýšenou a bezprostřední hrozbu teroristického útoku (elevated and imminent threat). Stupně již neplatí trvale a jsou vázány na informace o konkrétních hrozbách. Pokud se takové informace objeví, vyhlásí Ministerstvo vnitra USA tzv. pohotovost (alert), aktivizuje jeden ze dvou stupňů a současně poskytne veřejnosti co nejpřesnější údaje o povaze hrozby a o opatřeních, která mají státní orgány či širší veřejnost

přijmout, aby pomohly hrozbu odvrátit. Stav pohotovosti bude platit jen určitou, předem stanovenou dobu, po jejímž uplynutí, nebude-li prodloužen, dojde k návratu k běžné situaci. Ministerstvo vnitra dále publikuje tzv. Bulletin, jehož prostřednictvím poskytuje veřejnosti informace o obecnějších otázkách boje proti terorismu v USA i na mezinárodní scéně.

**Velká Británie** vytvořila svůj systém v roce 2006. Inspirovala se přitom americkým HSAS, proto i zde bylo zavedeno celkem pět stupňů (low, moderate, substantial, severe, critical). Stupně jsou stanovovány samostatně pro oblast mezinárodního terorismu, terorismu týkajícího se Severního Irsku a projevujícího se v Severním Irsku a terorismu týkajícího se Severního Irsku, ale projevujícího se v jiných částech Velké Británie. Ve všech případech stupeň určuje zpravodajská služba MI5. Podobně jako v USA, i ve Velké Británii již od vzniku systému dlouhodobě platí některý ze tří nejvyšších stupňů. Systém nevyvolává větší výhrady, a proto se podle všeho o jeho změně neuvažuje.

**Francie** svůj systém, tzv. plan Vigipirate, vytváří již od roku 1978. Až do roku 2013 měl systém pět stupňů, které se značně podobaly těm českým, dokonce se využíval i stejný způsob vizuálního značení (barevné trojúhelníky). Navíc zde byl nejvyšší stupeň č. 4 (označený šarlatově), který signalizoval mimořádně závažnou hrozbu. K jeho aktivaci došlo pouze dvakrát – v roce 2005, v souvislosti s nepokoji na pařížských předměstích, a v roce 2012, po teroristických útocích na jihu Francie. V roce 2014 Francie pětistupňový systém opustila a od té doby země rozeznává stupně dva – první znamená bdělost (vigilance), druhý pravděpodobnost útoku (alerte attentat).

Plan Vigipirate má veřejnou a neveřejnou (tajnou) část. Podle veřejné části, dostupné online, spočívá celý systém na třech hlavních pilířích.

Zaprvé, státní orgány i veřejnost musejí mít dostatečné informace o míře ohrožení terorismem a současně by měly získat schopnost hrozbu samy identifikovat (text mluví o tzv. sensibilizaci).

Zadruhé, systém předvídá možnost zavedení závazných i doporučujících opatření. Ta se v obou případech mohou týkat širokého okruhu aktivit zahrnujících např. leteckou dopravu (ochrana bezpečnosti letišť), potravinovou bezpečnost (kontrola dodávek potravin) nebo zdravotnictví (mimořádné služby). Opatření mohou zahrnovat určité zásahy do lidských práv, pokud je povoluje existující legislativa (zákaz vstupu do určitých prostor, zvýšené bezpečnostní kontroly aj.).

A za třetí, systém chce zvyšovat připravenost státních orgánů i širší veřejnosti reagovat na varování (předběžné či po spáchání teroristického činu) a respektovat opatření zmíněná výše.

## Závěry a doporučení:

- ◆ Systémy vyhlášení stupňů ohrožení terorismu se využívají zejména jako nástroj rychlé a efektivní komunikace mezi vládou, vycházející z údajů zpravodajských služeb, na straně jedné a dalšími orgány státní správy, včetně policie či armády, a širší veřejností na straně druhé.
- ◆ Má-li tento systém fungovat, musí být relativně jednoduchý, přehledný, realistický a rozumně využívaný.
- ◆ **Relativní jednoduchost** znamená, že systém by neměl mít příliš mnoho stupňů. Dvě ze tří sledovaných zemí – USA a Francie – redukovaly původních pět stupňů na stupně dva (resp. tři, s normálním stavem). Česká republika se přitom při zavádění svého čtyřstupňového systému podle všeho inspirovala právě výchozími (a již opuštěnými) systémy obou zemí. V budoucnu, zvláště zůstane-li ČR nadále ušetřena přímých projevů terorismu, tak může být k úvaze určité zjednodušení systému, tj. jeho redukce o 1–2 stupně.
- ◆ **Přehlednost** se odvíjí od toho, nakolik jsou jasná a jasně komunikovaná kritéria aktivizace jednotlivých stupňů a obsah těchto stupňů. Státní orgány i veřejnost musejí být schopny zvýšení či snížení stupně správně interpretovat, tj. musejí vědět, jaké nebezpečí hrozí a co se od nich očekává. Nepřehlednost byla jedním z důvodů opuštění původního amerického systému HSAS. Český systém zatím přehledný není. Materiál, který by stupně vysvětlil, je ve stadiu přípravy. Během něj (resp. Během přípravy) by ČR měla vycházet ze zkušenosti Francie, Velké Británie a USA a snažit se kritéria aktivizace stupňů a jejich možný obsah formulovat co nejpřesněji tak, aby systém mohl plnit svou komunikační funkci.
- ◆ **Realističností** se rozumí to, že reakce na hrozby předvídaná systémem není ve zjevném nepoměru k těmto hrozbám. Stát může, ba musí, přijímat taková opatření, která obyvatele před hrozbou terorismu účinně ochrání, současně ale nebudou nadměrně zasahovat do jejich životů. Eliminovat je třeba hlavně zjevné extrémny, tedy takové kroky, jež by hrozbě evidentně neodpovídaly (neměly by šanci ji odvrátit, nebo by naopak zacházely příliš daleko, popř. by primárně sloužily jinému cíli než boji proti terorismu).
- ◆ Rozumné využívání souvisí s praktickou aplikací systému. Ten by neměl být nadužíván, tj. nemělo by se vycházet z toho, že určité riziko teroristického útoku je přítomno prakticky neustále, a proto je lépe ponechat dlouhodobě v platnosti některý ze zvýšených stupňů. To se stalo ve Francii, USA i Velké Británii – s výsledkem, že lidé postupně začali mimořádný stav vnímat jako normu. Určitá bdělost je jistě namístě trvale, stupně zvýšeného ohrožení by ale měly být aktivizovány jen ve výjimečných případech.

**Veronika Bílková**

([bilkova@iir.cz](mailto:bilkova@iir.cz))