



Zpravodajské služby v novém kontextu? (pracovní poznámky)

PhDr. Ivan Gabal

Jako vnější pozorovatel mohu vidět a komentovat pouze některé aspekty současné situace zpravodajských služeb (ZS), a to zejména z perspektivy na poptávkové straně. Jde pouze o poznámky či teze, nikoli systematickou analýzu.

1. Potřeba reforem v oblasti ZS vyplývá – a nikoli výlučně – z posunu bezpečnostních hrozeb a setrvalé poptávce po nejvyšším stupni bezpečnosti, na který jsme již i my – v Evropě – zvyklí. Oproti době nové profilace, definice a ukotvení dnešních ZS roste tlak na přizpůsobení a změny také zevnitř služeb, které posuny v hrozbách musí vidět a „vidí“. Samozřejmě je zde i vnější poptávka po adaptaci, a to jak domácí, tak mezinárodní.
2. Pokud jde o posuny v hrozbách, lze zřejmě uvažovat o vzniku tlaku na preventivní zaměření práce ZS, které se stále více posouvají do předsunuté pozice celého bezpečnostního systému s vysokou mírou odpovědnosti za včasné odvrácení hrozeb, tedy odvrácení dříve, než se realizují, protože při jejich plné realizaci již nebude svět takový, na jaký jsme si zvyklí a který považujeme za bezpečný. Odpovědnost ZS je vysoká a v jistém smyslu bezprecedentní, viz dění po 11. září 2001. A je otázkou, jak se s tímto tlakem ZS vyrovnají, jestliže politická poptávka/zadání neodpovídá v potřebných parametrech novým hrozbám. Platí však bezesbytku, že realizovaná hrozba je/bude neúspěchem práce ZS.

Text napsaný v rámci projektu Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM „Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice: Pracovní panel k reformní agendě“

financovaného

OSI Think Tank Fund, Iniciativa „The Open Society New Response Projects“

září 2008

strana 1



3. Mezi mnoha různými hrozbami lze asi z mého laického pohledu identifikovat dvě klíčové a svým charakterem asymetrické hrozby. Je to teroristická hrozba a za druhé hrozba narušení suverenity, poměrů a geopolitického směřování/ukotvení země hospodářskými prostředky. V obou případech platí, že realizace hrozby pravděpodobně povede k nenávratnému narušení poměrů v zemi a v jejím směřování. Cílové oblasti obou hrozeb jsou asi odlišné, v prvním případě je to obyvatelstvo, vitální infrastruktura a existence elementárních poměrů z hlediska práva, svobod, demokracie apod. Ve druhém případě je to vějíř hrozeb od energetické bezpečnosti, přes kontrolu nad vitální infrastrukturou (energetika, páteční doprava, finanční infrastruktura apod.) až po penetraci veřejného a politického života – od korupce, přes masivní investice a změny vlastnických poměrů až po oblast médií, oblast „PR“, aktivní komunikaci nebo internetovou infrastrukturu (mohli jsme si ozkoušet „zaspání“ ZS v souvislosti s úvodním mediálním „odstřelem“ protiraketové obrany a rozbitím veřejného mínění). Ztráta kontroly nad bezpečnostními, politickými či vlastnickými poměry ve vitálních oblastech může znamenat převzetí kontroly a vlivu z jiných stran a převážení či reorientaci země ovlivněním veřejnosti, zastrašením, korupcí, ovlivněním voleb apod. Problematicnost zejména hospodářských asymetrických hrozeb je v tom, že zpravidla mají lokální zázemí, aktéry, zájmové skupiny, mediální a PR podporu a dobře vybudovanou ideologii a zájmovou infrastrukturu (typické byly některé privatizační či deblokační kauzy). Obdobné platí i u terorismu, že potřebuje vybudování lokální infrastruktury.
4. Znamenají výše uvedené hrozby a potřeba preventivní zpravodajské obrany expanzi práce ZS do oblastí politiky, médií, kontroly pohybu osob, financí apod.? Nesporně ano. Nervozitu vyvolává otázka JAK? Jak z hlediska kapacit, tak z hlediska udržení potřebného standardu demokracie, práva, svobody a bezpečnosti/integrity soukromí,

Text napsaný v rámci projektu Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM „Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice: Pracovní panel k reformní agendě“

financovaného

OSI Think Tank Fund, Iniciativa „The Open Society New Response Projects“

září 2008

strana 2



vlastnictví apod. A dodejme jen formálně, že pokud asymetrické hrozby mají nějaký cíl, který motivuje jejich aktéry, pak je to právě zrušení demokratických a právních poměrů. Pokud si je zrušíme vlastní silou, dosáhnou svého cíle bez práce, pouze vyslovením hrozby. Dobrý příklad takového bezpracného úspěchu bylo zrušení minulé soutěže Paříž-Dakar. Stačilo vyslovit hrozbu, zopakovat ji a milionové přípravy šly vniveč.

5. Dříve než se podíváme na mechanismy realizace změn, které jsou relativně „bezpečné“ pro demokratické poměry, je třeba asi vyjasnit povahu nároků asymetrických hrozeb na práci, která splňuje potřebný požadavek prevence. Především platí, že preventivní kontrola či odvrácení hrozeb vyžaduje *poznání* pravděpodobnosti jejich realizace, což se týká nejen časových parametrů, ale i okolností, spouštěcích mechanismů, aktérů a podobně. Jen důkladné poznání předpokladů či parametrů realizace hrozby mění tuto hrozbu v poznatelné či poznané riziko s určitou pravděpodobností realizace. Jen za takových okolností lze identifikovat, vymyslet, naplánovat či realizovat odvrácení či kontrolu (management) rizika. Abychom mohli hrozbu odvrátit před realizací, musíme ji znát, a to ze všech podstatných aspektů.
6. Pro poznání hrozby a její analýzu do úrovně rizik potřebujeme velké množství informací a znalostí, tedy *intelligence*. Jde přitom zejména o informace náročné ve dvou aspektech – pravděpodobnostní informace posilující statistickou pravděpodobnost zachycení určitých jevů a informací (příkladem jsou značky aut projíždějící komunikací, screening kamionové dopravy nebo informace telekomunikačního charakteru (hovory, sms zprávy), registr účtů a firem, pohyb imigrantů apod.). Jde o nové nároky charakteristické extrémními náročnostmi na databázové uspořádání, dále na zpracování a analýzu a konečně ultracitlivé téma

Text napsaný v rámci projektu Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM „Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice: Pracovní panel k reformní agendě“
financovaného

OSI Think Tank Fund, Iniciativa „The Open Society New Response Projects“

září 2008

strana 3



z hlediska ochrany dat i ochrany soukromí, nemluvě o politické citlivosti. Druhé typy jsou informace, které mají velice zprostředkovanou výpovědní hodnotu a jejichž využití vyžaduje specializovanou znalost, vzdělání, expertní poznatky (typická je islamistika, znalost arabštiny či jiných jazyků, ale i specializované webové či historické a teritoriální znalosti), jejichž pomocí lze informace pochopit, vyhodnotit a přeměnit do preventivní bezpečnostní aktivity. Všechny informace by měly být k dispozici v reálném čase, teprve po jejich zpracování a vyhodnocení lze činit závěry nebo návrhy, a protože jde o „preventivní“ analýzy, měla by existovat i jakási verifikační procedura.

7. Rozsah nároků na činnost zpravodajských služeb z hlediska jejich schopnosti jednat, v informačním, personálním, kompetenčním a dalším zázemí je zřejmý, a to vnitřně i při „outsourcování“. ZS potřebují nejen růst, ale potřebují se i „otevřít“ vnější spolupráci s „ne-zpravodajskými“ partnery z různých oblastí. Mimořádný nárůst operativních schopností bezpečnostního systému od ZS, přes policii, AČR atd. v oblasti informačního, poznávacího a analytického zázemí těžkých bezpečnostních rozhodnutí je evidentní. A je lhostejno, zda debatujeme o rozhodnutí mířícím k diplomatické akci, o soudci, který rozhodne o nasazení odposlechu nebo k zatčení možných aktérů, či o nastartování komunikační a mediální aktivity, která zablokuje prostor asymetrického útoku.
8. Vše popsané má společného jmenovatele v tom, že sběr informací, analýza i preventivní akce se realizují dříve než hrozba, nebo-li v době, kdy z hlediska laiků, ale i politiků, soudců či novinářů „nic nehrozí“, kdy vědí jen zasvěcení nebo experti (typickým příkladem je třeba dnešní vývoj v Pakistánu). Přijatelnost či schopnost přijmout rozhodnutí je výrazně závislá na důvěře, důvěryhodnosti, kvalitě informací a

Text napsaný v rámci projektu Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM „Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice: Pracovní panel k reformní agendě“

financovaného

OSI Think Tank Fund, Iniciativa „The Open Society New Response Projects“

září 2008

strana 4



nezřídka i na politické odvaze přijmout rozhodnutí o krocích k odvrácení rizika. Kvalita argumentů, informací a zejména důvěryhodnost hrají v preventivní obraně stěžejní roli, a to bez ohledu na to, zda vím či nevím jak ZS fungují, co dělají a jak jsou organizovány. Do určité míry mne to jako aktéra bezpečnostní politiky nemusí zajímat, sleduji především výsledky.

9. Naprosto specifickým prvkem, který se týká obou profilových rovin asymetrických hrozeb, jsou finanční dimenze, aspekty a předpoklady jejich realizace. Jak v oblasti terorismu, tak v oblasti hospodářských hrozeb se ukazuje schopnost rozkrytí a zasažení finančních kořenů či nástrojů realizace hrozby jako nástroj s mimořádně preventivními účinky, protože ani v těchto oblastech nelze bez finanční infrastruktury bezpečnostní hrozby realizovat. Ať již jde o pouhou podporu organizace, korupci nebo vlastní financování „útoků“, rovná se schopnost zablokovat finanční operace schopnosti odvrátit hrozbu a kontrolovat a snižovat rizika. Schopnost pohybu ve sféře těchto finančních prostředků, jejich transferů, získání, původu apod. je rovněž mimořádně analyticky náročná a je neméně náročná na profesní a expertní kapacitu. I v tomto případě jde o časově a z hlediska přípravy velice náročnou dimenzi věci.
10. Z hlediska doplňujících evidentních parametrických nároků platí:

(i) preventivní obranu podmiňuje existence jasně formulované, zacílené a dlouhodobě iterované bezpečnostní politiky, která nevzniká ani v ad hoc operativní činnosti, ani ad hoc koordinaci. Zpravodajská činnost vyžaduje kvalifikované a podložené systematické zaměření vyplývající ze strategických rozhodnutí a strategických analýz. Kde se takováto strategická rozhodnutí ukotvená v bezpečnostní politice dnes dělají u nás, je těžké určit.



(ii) na příkladu statistické potřeby i zpracování kvantitativních dat a informací je patrné, že regulativem není, zda ta či ona data lze či nelze získávat, nýbrž jak s daty zacházet, pracovat a za jakých okolností je spravovat (databázové uložení, zajištění a zpracování). Tento proces je třeba legislativně řídit.

(iii) zdá se mi, že by do systému mělo vstoupit širší spektrum aktérů, tedy nejen ZS, exekutiva a parlament, a to jak z důvodů kompetence, tak z důvodů posilování perspektivy odlišné od volebního cyklu.

(iv) systém preventivní obrany, který se odvozuje od komplexu získání, datového zpracování a vyhodnocení informací s následným rozhodnutím a akcí, je vitálně závislý na existenci zpětné vazby, na zpětném posouzení správnosti všech komponent od informací až po navržená bezpečnostní řešení či kroky. Proměnlivost asymetrických hrozeb vyžaduje flexibilitu. Té nelze dosáhnout bez zpětné vazby a zpětného posuzování výsledků aktivity.

Pár poznámek k bariérám:

1. Silné politické ingerence do činnosti dnešních ZS a snaha tyto služby politicky regulovat či případně zatahovat do politiky je genetickým kódem jejich vzniku. Na počátku demokratického vývoje byla primární snaha o politickou kontrolu dříve nepřátelských služeb, o jejich podřízení politickým rozhodnutím a zájmům, o jejich regulovatelnost politickými rozhodnutími a poptávkou. Tato chronická slabina české bezpečnostní politiky ve vztahu bezpečnostním složkám a ZS zvláště se stala genotypem většiny reformem.

2. V obtížném politickém rozhodování, zda ZS pouze „přepojit“ nebo rozbít, byla v roce 1990 vůči civilním službám přijata druhá strategie nejen v důsledku silného vnitropolitického konfliktu, ale protože se zejména civilní komponenty ukázaly jako nereformovatelné,

Text napsaný v rámci projektu Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM „Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice: Pracovní panel k reformní agendě“

financovaného

OSI Think Tank Fund, Iniciativa „The Open Society New Response Projects“

září 2008

strana 6



zkorumpované a místy diletantské, příliš spjaté jak s návykem na „agenturní síť“ ve všech vrstvách společnosti, tak na penetraci do politického systému a tendenci posluhovat mocným bez ohledu na bezpečnost, zákon a demokracii. V důsledku snahy o politicky stimulovanou a regulovanou výstavbu služeb zůstal i zlozvyk a neschopnost ZS a politiku oddělit.

3. Vojenské služby zůstaly ušetřeny rozpuštění jen díky naléhavosti potřeby realokovat vojenskou obranu, vyvázat se z Varšavské smlouvy a odsunout Sovětskou armádu. Odlišná geneze civilních a vojenských služeb umožňuje komparaci výhod a nevýhod obou strategií, z pohledu dvou dekad nelze říci, že by některá byla účinnější a vedla k výrazněji lepším výsledkům.

4. ZS se pohybují v „operativním“ prostoru vláda – parlament, kde se dosud nepodařilo formulovat dlouhodobější bezpečnostní strategii a doktrínu, a kde naopak převládají ad hoc nekorigovaná rozhodnutí znemožňující systematickou výstavbu kapacit, práce a dat. Politicky podložené skandály či periodické krize silně podlamují důvěryhodnost bezpečnostního systému, jehož nesprávnou reakcí na tyto situace je hlubší uzavření se do vlastní sféry a struktury. Důsledkem je pokles výkonnosti systému složeného z různých aktérů. Uzavřenost interakce ZS-vláda-parlament, která se omezuje jen na procedurální otázky a kasuistiku neumožňuje širší hodnocení výkonů, cílů a zpětnou vazbu přicházející z jiného prostředí, schopného odlišné reflexe a posouzení bezpečnostní politiky a rizik.

5. Mám dojem, že v našem systému se nadále slovo preventivní zaměňuje se slovem „utajený“ a slovo utajený je ekvivalentem toho, jak technologicky s informací zacházet a nikoli jakou má bezpečnostní váhu a jak silně je třeba ji analyzovat, doplňovat s předstihem dalšími informacemi apod. Preventivní znamená nejen „utajený“, ale včasný – lhostejno zda „otevřený“ nebo „uzavřený“ – poznávací proces.

Text napsaný v rámci projektu Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM „Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice: Pracovní panel k reformní agendě“
financovaného

OSI Think Tank Fund, Iniciativa „The Open Society New Response Projects“

září 2008

strana 7



6. Náš systém notoricky postrádá korektiv chyb politiků a sankce, zejména v případě, kdy neuznáním včasné varovné informace politici realizují chybné rozhodnutí, které má bezpečnostní následky. Bezpečnostní složky si často vypomáhají mediálními úniky, které však zpravidla nemají potřebný účinek a nepříspěvají k jejich důvěryhodnosti.

7. Bezpečnostní složky byly dlouhou dobu zcela pod kontrolou tzv. expertů, stejně jako vojenské a obranné složky byly pod silným vlivem důstojníků. Ukazuje se, že tato situace nevede ke strategickým formulacím bezpečnostní politiky, ale naopak posiluje nadhodnocení „operativní“ práce, sebezavřenosti, utajení a roztěkanosti bezpečnostních operací a modernizačních programů. Důsledkem je i zpoždění politiků, kteří si „navykli“ na to, že bezpečnost je věcí odborníků „ve službách“. Jakmile se za těchto okolností objeví politik, kterému jde o využití bezpečnostní agendy pro svůj prospěch, má šanci na úspěch.

8. Akademický výzkum dosud nepřekonal období ambiciózních koncepčních a teoretických projektů, které nemají praktickou ani politickou relevanci, a proto se dosud nestal ani kritickým, ani specializovaným partnerem práce ZS, včetně formulace alternativních bezpečnostních politik a zpětnovazebního výzkumu.

9. Různě intenzivní debata o reformách ZS z hlediska jejich reorganizace a způsobu práce ukazuje, že se v celé věci zatím nepodařilo prosadit téma zaměření jejich práce. Nicméně reorganizace se průběžně dějí s nemalou intenzitou, ať již v důsledku personálních změn nebo v důsledku ad hoc administrativních rozhodnutí s dalekosáhlými bezpečnostními důsledky (například odklon od finanční dimenze bezpečnostních rizik a jejich omezování).