



Zhodnocení stávajícího systému zpravodajských služeb a jejich fungování

Jan Ruml¹

Největším problémem dnešních zpravodajských služeb je fakt, že nefungují tak, jak by měly. Tento materiál si klade za úkol popsat možnou příčinu tohoto stavu a být nápomocen při jeho nápravě.

Za to, že jsou dnes zpravodajské služby v mnoha ohledech disfunkční, nemůžeme činit odpovědné jejich příslušníky nebo vedení, neboť jako celek se mohou pohybovat pouze v rámci prostoru daném zákony, jež vytvořili politici a vytýčila společnost a její zvyklosti.

Pro pochopení, proč tomu tak je, se musíme vrátit do minulosti. Malá země uprostřed Evropy, představující historickou a mnohdy geografickou křižovatku, by měla vsadit na moderní a funkční systém ochrany. Kromě krátkého období konce třicátých a počátku čtyřicátých let, kdy jsme disponovali vysoce profesionálním vojenským zpravodajstvím, nebyl zájem budovat odpovídající bezpečnostní systémy. Tento stát z mnoha důvodů přestal věřit myšlence své samostatné ochrany a obrany. V důsledku tohoto defetistického vnímání se více věnoval kooperativnímu nekonfliktnímu postupu a nikoliv vytváření rovnocenného partnerství s okolním světem.

Právě zde začíná otázka, kterou si lidé stále častěji pokládají: k čemu slouží enormní výdaje na bezpečnost země a ochranu jejích zájmů, když sami nic nezmůžeme?

Dalším faktorem je, že se o činnosti tajných služeb už z povahy věci nedá příliš otevřeně mluvit, a tak ve společnosti vzniká pocit jakési podezřelé tajemnosti. V případě, že lidé nejsou dostatečně informováni o své bezpečnosti, vyvolávají v nich zpravodajské služby spíše pocity ohrožení. Tento pocit byl ještě umocněn existencí státní bezpečnosti v době komunismu, která byla zpravodajským represivním nástrojem komunistické ideologie, komunistické moci a boje proti tzv. vnitřnímu nepříteli. Tento fakt zapříčinil z dlouhodobého

¹ Bývalý ministr vnitra a bývalý místopředseda Senátu Parlamentu České republiky
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“



pohledu ambivalentní pocity mezi občany, kteří se spíše staví proti činnosti tajných služeb. Nelze se divit, že po politických změnách se projevila nenávist k tajným službám všeho druhu. Tento frustrační fakt dodnes ovlivňuje jejich celospolečenské vnímání a úhel pohledu.

Také z tohoto důvodu nebyla vůle se hlubším způsobem zabývat reformou služeb, s výjimkou omezení jejich činností na naprosté minimum a nutných personálních změn. Postupem času bylo jasné, že tento druh služeb bude nutné znovu využívat ve prospěch nového demokratického uspořádání státu a k jeho efektivní obraně. Ale problémem bylo jejich zařazení, kompetence a personální obsazení. Novodobé služby se v tomto období budovaly divokým způsobem. Mnohdy se stalo, že bylo s vaničkou vylito i dítě, když například byly téměř zpřetrhány vazby dřívější rozvědky v oblasti třetího světa, které dnes mohly indikovat potenciální hrozby terorismu.

Služby se počaly vyvíjet poněkud svévolným způsobem. Nová vedení, která si osvojovalo profesionální dovednosti za pochodu a dopustila se řady chyb a omylů, a asistence některých starých struktur - to zákonitě vedlo k dalšímu vyhraněnému vnímání těchto služeb a nechuti politické elity se hlouběji zabývat touto složitou problematikou a také službám zadávat úkoly a využívat je. Politická elita měla jiné problémy, spojené převážně s ekonomickou transformací země.

Osoby odpovědné za vedení služeb se v určitých případech začaly vracet ke starému uspořádání fungování služeb. Dalším problémem bylo, že do jednotlivých zpravodajských služeb spolu s novými lidmi pronikaly i klientelistické jevy a stranickopolitické či přímo ekonomické zakázky.

Celkové uspořádání mělo pro příslušníky služeb výhodu právě ve skutečnosti, že na tajných službách mohlo být vše utajené, včetně jejich výsledků, jak úspěchů tak neúspěchů. Přičteme-li ještě neochotu politiků službám zadávat úkoly a nejasnou vizi státu v označení současných i potencionálních hrozeb, nemohlo vzniknout nic jiného, než současný neuspokojivý stav.

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



Při budování nové zpravodajské komunity se zvolila varianta jakéhosi obvyklého středu. Určitá skupina osob kontinuálně přešla z minulého období do nových služeb a tu doplnili noví lidé bez hlubších oborových znalostí, častokrátě však se silným nadšením pro věc samotnou. Kvalifikační požadavky byly podřízené novým kritériím odpovídajícím politickým změnám a interpersonálním vazbám. Část této komunity se osvědčila a získala vysoké profesní kvality, část odešla neboť práce nespĺňovala jejich očekávání a část počala svou činnost propojovat s vlastními politickými nebo ekonomickými aktivitami. Není pochyb, že nově vzniklé zpravodajské služby, jakož i ostatní orgány státní správy, se staly cíleným zájmem různých zájmových skupin jak politických a ekonomických, tak kriminálních.

Detekce slabých míst systému

Problematiku indikovaných problémů, jež snižují funkčnost zpravodajských služeb, můžeme rozdělit do následujících oblastí.

1. Nekvalifikované řízení služeb ze strany vlády a jednotlivých resortních ministrů a z něho vyplívající absence či nejasné zadávání úkolů. Služby nemohou při nejasném zadání podávat jasné výkony.

Díky nejasné koncepci vnitřní i vnější bezpečnostní politiky, označení nepřátel a pojmenování hrozeb, nemohou zpravodajské orgány napřít svou pozornost patřičným směrem a tím také podávat očekávané výkony. Politici nevěří ve skutečné ohrožení země a neustále je relativizují.

Vláda zpravodajské služby dostatečně neřídí, takže je ani nemůže kontrolovat skrze plnění úkolů. Tím vlastně odmítá nést za jejich fungování politickou odpovědnost.



Většina odpovědných osob věří, že území České republiky je pro potencionální útočníky nezajímavé. Existuje neustále silné dogma o tranzitní nikoliv cílové zemi, věří se opakovaně v klidovou zónu. Tato myšlenka je závislá na skutečnosti, že se díky nedostatečnému zadání neprokázal opak.

2. Oblastí, která ovlivňuje výkonnost služeb, je jejich vnitřní uspořádání, personální politika, kvalifikace jednotlivců a samotný rámec funkčních možností.

Podstatnou roli zde hraje právě nevyjasněná koncepce služeb a neprůkaznost jejich činnosti. Kompetenční spory služeb zde hrají také nezanedbatelnou roli. V neposlední řadě je zaznamenána snaha využívat služby stranickým nebo interpersonálním způsobem. Vše se dá utajit včetně výsledků. V důsledku tohoto chápání je možné každou pozitivní věc připisat konkrétnímu splnění úkolu a jakýkoliv neúspěch zařadit do režimu „tajné“ v rozdělaných svazcích. Touto alibistickou metodou je možné dosáhnout bez problému téměř stoprocentní papírové úspěšnosti a přitom systém nastavit tak, že skutečnou funkčnost nikdo nemůže zpochybnit.

3. Působení nepřátelských zahraničních tajných služeb, jež mimo jiné svou vlastní aktivitou snižují výkonnost domácích služeb, nebo se cíleně podílejí na jejich disfunkci. Podobně postupují ve své strategii skupiny organizovaného zločinu. Existují indicie, že v některých případech může jít dokonce o propojení těchto dvou aktivit.

Můžeme se dnes oprávněně domnívat, že na území dnešní ČR funguje řada našemu světu nepřátelských organizací, jež se snaží narušit politickou a ekonomickou integritu státu, nebo svým působením dále pronikat do struktur spojeneckých orgánů a zemí. Pochopitelně malý stát jako ČR je lákavým cílem právě pro svou velikost a omezenou organizační

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



strukturu. Navíc se zde existuje již zmíněná legenda o nezajímavosti země pro případné útočníky a falešné zdání bezpečnosti díky geografickému umístění země.

Nedílnou roli v tomto nebezpečí hraje i neustále se šířící korupce, jež zasahuje prakticky do celé oblasti struktury státu i soukromých společností. Rozšiřuje se i působení struktur organizovaného zločinu, a ten stále více při své činnosti používá zpravodajských metod.

Neutěšený nárůst extremistických hnutí, nárůst nekontrolovaných migračních vln, hrozby teroristických útoků, chabě definovaná bezpečnostní politika státu a nepochopení závazků vůči partnerským strukturám, to vše přináší řadu diametrálně rozdílných problémů, jejichž společným jmenovatelem je právě bezpečnostní a potažmo primárně zpravodajské ohrožení státu ze strany potencionálních útočníků či nepřátel.

Není bez zajímavosti, že strategické oblasti státu se stávají zájmem působení cizích služeb a obchodních společností, které svou činností sledují oslabení místního systému a zvýhodňují své projekty a nastavují pro sebe nebo subjekty, jež reprezentují, optimální podmínky. Cizí zpravodajské orgány vstupují i do čistě ekonomických a kulturních oblastí této země.

4. Vážný problém představuje kontrola zpravodajských služeb na politické i odborné úrovni.

Současné služby jsou prakticky nekontrolovatelné. Umožňuje to jak zákonný rámec (jako zaklínadlo je možnost uvést odkaz na tzv. živý svazek), tak i nedostatečná kvalifikace a odborný zájem kontrolních orgánů. Často jsou závislé na informacích, jež jim nabízí služba samotná, čímž si může sama nastavit predikovatelný výsledek. Sekundární informace mohou ve skutečnosti být použity jakožto účelové informace a i tento postup vytváří ovlivnitelný výsledek.

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 5



Řada informačních úniků na úrovni kontrolních orgánů však může na druhé straně zpětně poškozovat jak funkční, tak organizační strukturu služeb a zapříčinit jejich celkovou disfunkci. Tento model také může prohlubovat nedůvěru partnerských organizací a paralyzovat i zahraniční spolupráci.

Jistě zde pak vlastně bude v důsledku logiky věci samotné vyvstávat otázka, kdo a jak bude kontrolovat kontrolní orgány?

5. Údajná reforma, respektive celá řada neustále navrhovaných změn a dodatků změn, nebere vůbec v potaz specifická zaměření jednotlivých služeb a prohlubuje jejich nejistotu.

Služby se neustále obávají o svou samostatnou budoucnost. Jiné zaměření má ze své oblasti činnosti vojenská zpravodajská služba, jiné civilní rozvědka a jiné kontrarozvědka, což vyplývá nejen z charakteru činností, ale také z jiných požadavků zadavatelů. Zmíněná nejistota, která je s pseudoreformami spojena, snižuje výkonnost služeb a ohrožuje připravené projekty. Projevuje se jak na personální úrovni, tak na rozvoji funkčních partnerských projektů.

Navrhované změny v systému služeb neberou v potaz, že služby samotné musí sobě navzájem vytvářet kontrolní mechanismy, jež v demokratické společnosti zaručují jistou pojistku proti zneužití. Služby musí být samostatné v dikci svého působení podle jasných kritérií zadávajících orgánů, aby tak mohli podávat kvalitní a plně funkční přehled o tématech zadání, jež jim musí určovat vláda a její jednotlivé orgány. Jenom tak si ve svých řadách mohou udržet příslušné odborníky pro kvalifikované problémy a jejich řešení. Každá služba potřebuje podle svého specifických potřeb vlastní specializovaná pracoviště. Je nemožné, aby pro několik služeb fungoval do budoucna například jeden útvar sledování nebo odposlechů, analytiků apod. V případě, že bude narušen vnitřní obranný mechanismus takovýchto



společných pracovišť, zvyšuje se riziko celkového ohrožení operací a jejich výsledků. Únik informací v těchto úrovních by zneschopnil systém jako celek.

Již v tomto ohledu se jeví diskutabilní funkce NBU, který shromažďuje řadu citlivých informací o občanech a jehož systém byl mnohokrát za poslední dobu považován za disfunkční. V případě, že by došlo k prolomení vnitřních bezpečnostních systémů cíleným útokem nepřátelských subjektů (cizích služeb nebo organizovaného zločinu), následkem by mohla být diskreditace osob, záměna údajů nebo infiltrace.

6. Reálný problém, jak již bylo výše naznačeno, představuje personální politika služeb.

Služby udělaly výrazné pokroky při náboru nových členů do svých řad. Problémem některých služeb je však samotné nastavení kvalifikačních požadavků jako takových. Personální politika není odpovídající závažnosti věci, neboť nastavené podmínky spíše připomínají science fiction než reálnou možnost dnešního světa.

Protože je kladen důraz na „papírové dovednosti,“ organizace tím získávají do svého služebního poměru „papírově“ celou řadu osob schopných splňovat takto nastavené požadavky a někdy je i dokonce výrazně převýšit. Nicméně pro výkon samotný mají nulovou faktickou hodnotu a při reálném výkonu jsou takoví příslušníci nevyužitelní. Nikdo nezpochybnuje na tomto místě možnost i nutnost zajistit službám nábor vysoce kvalifikovaných a vzdělaných osob, ale je třeba rozlišovat pro jaký výkon se s danou osobou počítá a jak bude nastaven kariérní postup jednotlivce a jeho další profesní růst včetně vzdělávání. Na druhé straně stejné bigotní vyžadování naplnění nastavených kritérií znemožňuje přijetí výhledově i momentálně vhodných osob, které však ve své lidské nedokonalosti nesplňují některé z nesmyslně nastavených požadavků. Je třeba vzít v potaz, že tento obor stejně jako některé další lidské oblasti činností vyžadují především morálně kvalitní jedince s vysokou přirozenou inteligencí a vytříbeným smyslem pro své poslání. Není

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



to totéž co běžná úřednická činnost. Navíc tito lidé musí mít jistotu, že se o ně a jejich rodiny stát postará, až nebudou moci z jakýchkoli vykonávat službu. Neexistuje sociální záchytná síť pro osoby, které odešly ze služebního poměru těchto organizací. Část z nich se z hlediska zajištění své existenční nutnosti může stát snadno zneužitelná v neprospěch této země. Nejistota v této oblasti může být jedním z přirozených důvodů disfunkce.

Neznamená to však, že by stávající služby neměly ve svých řadách schopné osoby, značí to jen, že jich není dostatečné množství. Pokud by však vedení služeb dokázalo hledat a získávat „talentované“ jedince a dále pracovat na jejich skutečném profesním vzdělání, zjevně v nich získají schopné a oddané experty. To se však těžko může dít, pokud nebudeme ani přibližně znát operační směr, funkční rámec ani ostatní požadavky na jednotlivé organizace a jejich budoucnost v rámci státní služby.

7. Nejistota vyplývá i z financování služeb.

Stejně tak jako neochota zadávat úkoly službám jasnými požadavky ze strany vlády, není ani ochota zavést transparentní způsob financování, především společných projektů se zahraničím. Finanční prostředky se využívají nesystémovým způsobem, v jehož důsledcích chybí finance na projekty a jejich zajištění na požadované materiální úrovni. Tento proces je pak příčinou jak rušení a slučování jednotlivých pracovišť v kontrarozvědné části civilní a vojenské služby, tak pochopitelně velice silně omezuje vnější služby, tedy rozvědky, jež musí mít širší pole působnosti při vysazování svých lidí, jejich etablování a zabezpečení. Rozvědky jsou v důsledku této politiky spíše odkázané na masovou analýzu otevřených a polootevřených zdrojů, což má být výsadou ministerstva zahraničí. Od zpravodajské služby se očekává mnohem více na zahraničí úrovni, včetně budování funkční ekonomické i politické pozice v zahraničí všude tam, kde je dostatečně definovaný zájem státu.



8. Služby samotné jsou svazované nesmyslnými nařízeními a složitým byrokratickým aparátem.

Na jednoho operativního, nebo analytického pracovníka například připadá řada technicko hospodářských nebo personálních úředníků. Samostatnost působení jednotlivých služeb je omezena řadou nesmyslných, disfunkčních a mnohdy protichůdných nařízení, jež znemožňují činit odpovědné osoby správná či funkční rozhodnutí bez následků pro svou osobu nebo kariérní postup.

9. Existuje nedostatečná propojenost se spřátelenými zahraničními službami

Neexistuje prakticky hlubší důvěra zahraničních služeb ve služby České republiky s výjimkou interpersonálních vazeb, jež však v mnohých případech porušují na obou stranách služební řád a legislativní rámce. Toto neplatí pro oblast školení, ani pro oblast exportu dotazovaných skutečností, nebo při poskytování finančních či technických prostředků, jež jsou pro partnerské služby nepodstatné. Pochopitelně při dotazu na tuto otázku dostane tazatel velké množství odpovědí, jež hovoří o dokonalé kooperaci, opomene se však říct, že je jednosměrná v podstatných operativních oblastech.

Existují hypotézy, že většina zahraničních služeb nahrazuje tuto část chybějící spolupráce vlastními aktivitami v zájmovém prostoru. Výjimkou snad může být činnost vojenských sil zvláštního určení, jež svým zařazením spadají pod vojenskou zpravodajskou službu.

Děni v tomto státě nás nenechává na pochybách, že služby nefungují tak, jak by měly. Nárůst pronikání organizovaného zločinu do státní sféry i mezi politickou a podnikatelskou elitu, nedostatečné zabezpečení strategických sfér, ohromný nárůst cizinců bez kontroly 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“



jejich etablování v schengenském prostoru. Nedostatečná kontrola společností, jež mají vliv na strategické oblasti státu, nebo na obchod se specifickým materiálem. To jsou pouze některé skutečnosti, které se objevují stále více na veřejnosti.

Problémem může být i narůstající únik informací ze státní sféry, o kterém se dozvídáme prostřednictvím médií. Lze připustit, že část může být předmětem zpravodajských operací, ale pak je nutné vnímat komu tyto operace vlastně slouží, když ve skutečnosti poškozují stát nebo jeho výsledky nejsou minimálně pro tento stát pozitivní.

Zdá se taktéž, že podle počtu svých pracovníků na území ČR, minimálně ruské služby považují ČR za zájmovou oblast. Nárůst počtů jejich pracovníků je totožný s Británií v polovině osmdesátých let. Znamená to, že pro Rusko je dnes ČR stejně důležitá jako GB v době studené války? Rusové jsou v těchto otázkách velice pragmatičtí a rozhodně nebudou mít tendenci posilovat svůj vliv tam, kde by to pro ně nemělo být zajímavé. Integrace ČR do západního společenství mu tímto otevírá ideální cestu pro svou infiltraci směrem na západ. Ochrana jejich zájmů primárně probíhá přes diplomacii a zpravodajské služby. Zde se jim otevírá ideální prostředí: vysoká korupce, interpersonální vazby, dlouhodobě prozkoumávané prostředí.

Podle všeho se místní zpravodajská komunita příliš spoléhá na duplicitní činnost našich spojenců přímo v našem prostředí. Na druhou stranu spojenci přes své samostatné úsilí věří, že tvrzení jejich spojence je skutečné a ne předpokládané.

Na území ČR je spolu s příchodem nových osob ze zahraničí zaznamenán razantní nárůst jedinců, jež mohou být potencionálním nebezpečím pro západní svět. Jejich propojení s již existujícími subjekty, které mají častokráte zázemí vytvořené ještě z dob ČSSR a její rozvědky, může vytvořit explozivní a těžko odhalitelnou směs, jejíž důsledky mohou být katastrofální.

Tajným službám se nedaří podchytit tyto výše jmenované jevy i když budou ve svých výročních zprávách a případných vystoupeních hájit opak.

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 10



Dále se dá tvrdit, že služby se například příliš dobře neorientují v problematice islámských hnutí, nebo jiných cizorodých etnických a náboženských skupin, jež nemají v evropském regionu přirozenou historickou kontinuitu. Chybí dostatečný počet arabistů, odborníků na islámskou tematiku, na tematiku související s blízko-východními druhy terorismu, nebo organizovaného zločinu. Prakticky je zničená ta část zpravodajské komunity, jež se zabývá Ruskem a nástupnickými státy bývalého SSSR, není zajištěn mechanismus, jež by kvalifikovaně rozpoznával čínské, nebo latinskoamerické drogové a blízko-východní teroristické nebezpečí v našem regionu.

V České republice se podle všeho pohybuje řada islámských extremistů pocházejících z různých zemí a různého prostředí, toto nebezpečí je naprosto nepoznané a z hlediska dnešní funkčnosti i nerozpoznatelné.

Závěr

Otevřenost demokratických hodnot jako součást euroatlantické kultury nás sice již dlouhou dobu chrání, ale zároveň je naším nejslabším místem. Neboť to, co nás chrání před námi samotnými, dává všechny možnosti našim nepřátelům. Tuto skutečnost již historicky prokázal komunismus a fašismus. Naší primární povinností je proto ochrana demokratických hodnot a v tom nám mimo jiné budou dnes, jakožto i v budoucnosti, efektivně pomáhat funkční zpravodajské agentury.

Vytýčení tří zásadních problémů, které je nutné řešit

1. Jasný způsob řízení zpravodajských služeb jako celku a z toho plynoucí přímá politická odpovědnost exekutivy za fungování zpravodajských služeb.

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 11



2. Určení priorit činností jednotlivých služeb, vyplývajících ze strategie zahraniční a bezpečnostní politiky ČR.

3. Lidské zdroje v nejširším smyslu: personální politika, ochrana před únikem informací, kontrola skrze plnění konkrétních úkolů atd.