



Struktura zpravodajského systému

Jan Schneider ¹

1. *Shrnutí: Návrh doporučené struktury zpravodajského systému*
2. *Analýza: Zásady a limity strukturování zpravodajského systému*
 - 2.1 *Zpravodajství*
 - 2.2 *Zpravodajské potřeby státu*
 - 2.3 *Zpravodajský cyklus*
 - 2.4 *Zpravodajský systém*
 - 2.5 *Zásady a limity*
 - 2.6 *Varianty zpravodajského systému*

1. Shrnutí: návrh doporučené struktury zpravodajského systému

Studie doporučuje odvozovat strukturu zpravodajského systému od realisticky stanovovaných a aktualizovaných zpravodajských potřeb státu, při dodržování zásad zpravodajské činnosti, dobrého vládnutí, ochrany lidských a občanských svobod, efektivity a jisté univerzálnosti navrženého řešení (tj. odolnosti proti momentálním politickým vlivům).

Kritéria pro hodnocení zpravodajského systému: pružnost a kvalita řízení (jasně definované vztahy; nízký počet řídicích úrovní; konkrétní odpovědnost; koordinace; kontrola); efektivita (požadovaná kvalita a dostatečná kvantita produkováných informací versus náklady); podmínky pro činnost služeb (právní, finanční i politické).

Proces rozdělování či slučování služeb má sledovat optimum, dané výhodami společného zaměření (v podmínkách ČR vhodné u rozvědky) či oddělené působnosti služeb (v podmínkách ČR vhodné u kontrarozvědek) s ohledem na maximální efektivitu systému

¹ V letech 1990 až 2005 pracoval ve službách zpravodajských, vládních (ředitel kanceláře Rady vlády ČR pro zpravodajskou činnost) a policejních. Nyní publicista.

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“

Pracovní skupina I. – Struktura a legislativa

Podkladový materiál

prosinec 2008

strana 1



(v podmínkách ČR je proto z tohoto důvodu možno uvažovat např. o včlenění NBÚ do kontrarozvědky).

Za použití uvedených kritérií lze doporučit variantu č. 5, neboť optimalizuje požadavky na přehledné a jednoduché řízení a dobrou koordinaci; oproti stávajícímu systému dává lepší podmínky pro kvalitní výstupy, krytí příslušníků a zlepšení hospodárnosti.

Varianta č. 5 popisuje zpravodajský systém, tvořený jednou rozvědnou službou (logisticky zařazenou do MO, kompetenčně podřízenou MZV), civilní kontrarozvědkou (v rezortu MV) a malým vojenským kontrarozvědným útvarům (v rezortu MO, s pouze rezortní působností, tzv. „v kasárnách“). Jde o tzv. systém 2½ služby, doplněný vládním analytickým pracovištěm (analogicky britskému JIC) a dvěma vládními poradními orgány (pro strategické plánování zpravodajské činnosti a pro kontrolu zpravodajského systému), využívajícími mj. služeb i zpravodajských veteránů.

2. Analýza: zásady a limity strukturování zpravodajského systému

2.1. Zpravodajství

Podle definice Petra Zemana je zpravodajství „*záměrná lidská činnost, která spočívá v utajovaném získávání a zpracování cizích utajených informací*“.

Informace je základním výchozím i konečným produktem zpravodajské služby. Informace je současně také zbožím zvláštního charakteru, lze ji měnit, prodávat, kupovat. Zpravodajská služba využívá všechny dostupné, ověřené a spolehlivé informace jak z otevřených zdrojů, tak získané prostřednictvím technických prostředků, operativně nebo v rámci zpravodajské spolupráce.

Kvalita informace je dána souborem parametrů, týkajících se včasnosti, objektivnosti, úplnosti. *Reálná hodnota informace* je dána tím, jak ji příjemce pochopí a jaké závěry z toho

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“

Pracovní skupina I. – Struktura a legislativa

Podkladový materiál

prosinec 2008

strana 2



vyvodí. (Ke zkreslení významu a smyslu informace může dojít při jejím předávání, a to jak nedokonalou prezentací autorem, tak i nedokonalým pochopením příjemcem.)

2.2. Zpravodajské potřeby státu

Strategický plán zpravodajské činnosti musí vyjadřovat zpravodajské potřeby státu, respektovat vývojové trendy a obsahovat širší časové i tematické souvislosti. Musí být přesný, ale zároveň flexibilní k momentálnímu vývoji a musí brát ohled na možnosti zpravodajských služeb.

Zpravodajské potřeby státu musí definovat z podkladů zpravodajských, bezpečnostních a dalších příslušných složek státu na zpravodajském aparátu co nejvíce nezávislý, leč odborný útvar, který současně vládě předloží návrh strategického plánu zpravodajské činnosti. Je nutno předejít nebezpečí zacyklení, kdy zpravodajský systém je strukturován de facto samotnými zpravodajskými službami.

2.3. Zpravodajský cyklus

Vztah vlády ke zpravodajské komunitě vyplývá z odpovědnosti vlády za činnost zpravodajských služeb. Jeho charakter je předurčen především podobou zpravodajského cyklu.

Ten se skládá z následujících fází:

- *řízení (plán, úkol, koordinace, kontrola)* - doména vlády a jejích odborných orgánů;
- *akce (sběr, zpracování dat)* - doména zpravodajských služeb;
- *reakce (zhodnocení, využití)* - doména odborného orgánu vlády a klientů (včetně vlády).

Řízení – strategická (vládní) úroveň

- strategický plán (plánování zpravodajských potřeb státu),

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“

Pracovní skupina I. – Struktura a legislativa

Podkladový materiál

prosinec 2008

strana 3



- stanovení působnosti služeb,
- zajištění příslušných zdrojů, právních a politických podmínek pro činnost služeb,
- stanovení způsobu a kompetence (vládní) kontroly.

Řízení – taktická (mezi/ministerská) úroveň

- definování úkolů v rámci schválených strategických plánů zpravodajských potřeb, stanovování jejich priorit a časových horizontů;
- koordinace zpravodajské činnosti;
- posuzování rozpočtů;
- zajištění zpětné vazby na všech úrovních.

Služby pracují se *strategickým* záměrem (priority stanovené vládou), který je v *taktické* úrovni rozpracován (na mezi/ministerské úrovni); *technické* provedení úkolu je v odpovědnosti ředitele služby. Služby musí být též schopny operativně plnit úkoly v systému *krizového* řízení. Systémovým *cílem* zpravodajské služby je dosáhnout schopnosti rychle, jasně a věrohodně popsat žádanou situaci a včas rozpoznat její změny. *Základními typovými úkoly* zpravodajské služby je poskytovat aktuální informace, pravidelné situační zprávy, prognózy a trendy vývoje.

Nasazení sil a prostředků služeb se řídí podle časového horizontu plnění a důležitosti (priority) jednotlivých úkolů.

Časový horizont plnění úkolu: aktuální/krátkodobý (do 3 měsíců), střednědobý (do 3 let), dlouhodobý (nad 3 roky; plán je periodicky revidován a aktualizován).

Priorita (důležitost) úkolu: nejvyšší zájem (absolutní přednost při požadavcích na síly a prostředky), vysoký zájem (přednostní nárok na síly a prostředky), zájem (stálé, ale omezené nasazení sil a prostředků), omezený zájem (nasazení prostředků a kapacit při zvláštním podnětu /signálu/), malý zájem (není aktivní nasazení), bez zájmu (není vyvíjena žádná aktivita, informace jsou pouze předávány).

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“

Pracovní skupina I. – Struktura a legislativa

Podkladový materiál

prosinec 2008

strana 4



Zpravodajská akce

Zpravodajská akce (sběr a zpracování informací) by měla poskytnout v reálném čase informaci, využitelnou k rozhodování. Zpravodajská služba může mít vliv na rozhodující činitele státu pouze poskytovanými informacemi, nesmí vytvářet žádné kampaně.

Podle struktury zpravodajského systému mohou být výstupy služeb buď komplexně zpracovanými zprávami (s použitím poznatků dalších služeb), nebo dílčími informacemi. Vláda jako adresát si (v prvním případě s prospěchem, v druhém případě nutně) zřizuje analytický útvar, který zajistí žádoucí komplexnost zpracování výsledných zpráv.

Komplexní zpráva, zpracovaná (vládním) analytickým pracovištěm, by měla poskytnout věrohodný, jednoznačný a maximálně úplný popis situace (odpovědět na základní otázky /co, kdo, kdy, kde, jak, proč, v čí prospěch/; vyhodnotit věrohodnost /i částí/ zprávy; zhodnotit zainteresované subjekty ve všech souvislostech; zhodnotit analogie, kontext /i historický/ a význam předmětného jevu); dále by měla nastínit prognózu (důsledky) a navrhnout opatření (včetně zpravodajských) pro různé varianty předvídatelného vývoje, včetně realizačních kroků (a to na úrovni vlády, resortů a služeb).

Reakce adresáta

Reakce adresáta tj. přijetí a realizace opatření, navazujících na zpravodajské výstupy, následuje po vyhodnocení a komplexním zpracování dílčích zpravodajských podkladů nezávislým analytickým pracovištěm, které též navrhne příslušná opatření.

Fungování zpravodajského cyklu bývá optimalizováno funkcí výkonných orgánů na úrovni politické (vládní /např. BRS/, ministerské /např. VZČ/) a technické (ředitelé služeb, zástupci klientů), dále funkcí poradních orgánů pro strategické zpravodajské plánování a pro vládní kontrolu služeb a funkcí vládního analytického pracoviště.



2.4. Zpravodajský systém

Zpravodajský systém je tvořen subjekty (vláda a její orgány, zpravodajské služby a jejich klienti) a jejich vztahy. Výčet subjektů a charakter jejich základních vztahů musí být dán zákonem. Celkové uspořádání vztahů (řízení, úkolování, koordinace, kontrola) a podmínky pro činnost služeb musí umožnit optimální funkci zpravodajského cyklu.

Vláda má roli nejvyššího řídicího článku zpravodajské komunity a zároveň je příjemcem a uživatelem zpravodajských informací (klientem zpravodajského systému). Přijímá rozhodnutí na strategické úrovni řízení.

Vláda si může vytvořit zvláštní *poradní orgán pro strategické plánování* zpravodajských potřeb. Zde vzniká prostor pro využití zkušeností zpravodajských expertů, kteří již nejsou aktivně činní ve zpravodajské komunitě. (Kromě prospěchu pro vládu tento koncept znamená jistou eliminaci bezpečnostních rizik, pramenících z možné frustrace zpravodajců po ukončení aktivní kariéry.) Kromě zpravodajských expertů mohou být v poradním orgánu ředitelé zpravodajských služeb a zástupci hlavních klientských resortů.

Vláda si může zřídit *speciální orgán pro kontrolu zpravodajských služeb*. Tento orgán může využívat služeb zpravodajských expertů, ale i zástupců ministerstva financí, ministerstva spravedlnosti, datové inspekce, NKÚ). Tento orgán nemusí být pouze poradní, ale může vykonávat i kontrolní činnosti, kterými ho vláda pověří.

Mezi-ministerský výbor funguje jako poradní orgán vlády ke strategickým otázkám a jako výkonný orgán na taktické úrovni řízení.

Technická komise bývá ustanovována jako poradní grémium mezi-ministerského či vládního výboru; bývá složena ze zástupců služeb a klientů; její praktickou úlohou je operativní koordinace zúčastněných složek.



Vládní analytické pracoviště přijímá od zpravodajských služeb dílčí podklady a zpracovává je do periodických zpráv pro vládu (resp. určené resorty), studií a prognóz. Toto pracoviště je díky svému institucionálnímu oddělení předurčeno pro komplexní hodnocení kvality a případnosti informačních výstupů konkrétních služeb, jako podklad pro vládní kontrolní činnost.

Související zpravodajskou činnost obvykle (v zahraničí) vyvíjejí *rezortní analytická pracoviště* (obrana, vnitro, finance, zahraniční věci, obchod, průmysl, doprava, spoje, energetika, věda a výzkum), která se stávají přirozenými komunikačními partnery služeb; zpravodajský systém je obohacen o jimi produkované („konkurenční“) materiály, které mohou s výhodou sloužit ke komparaci. (Oboustranně prospěšnou bývá součinnost těchto útvarů s odbory public relations.)

Zpravodajská komunita je souhrn státních organizací a útvarů, které specifickým (utajeným) způsobem zabezpečují (získávají a zpracovávají) pro potřeby vlády zákonem vymezený okruh informací, které není možno získat jinak.

Zpravodajské služby bývají nejčastěji rozdělovány podle *charakteru činnosti* na **bezpečnostní** (pracují „v předpolí“ činnosti policejních složek, tj. v oblasti, definované skutkovými podstatami z trestního zákona – sem patří i ochrana utajovaných skutečností) a **informační** (zabezpečují informační podporu rozhodovacích činností exekutivy ve státem definovaných oblastech „významných zájmů“). Dle *rezortní působnosti* mohou být služby současně děleny na **civilní** a **vojenské**. Podle *teritoriální působnosti* se služby dělí na **vnější** (rozvědky) a **vnitřní** (kontrarozvědky). Některé z nich navíc dle převažujícího *způsobu získávání informací* mohou nést přídomek **technické** (též „radiové“, „komunikační“, „SIGINT“).

Na činnost zpravodajských služeb úzce navazuje působnost *speciálních útvarů policie*, zejména v oblasti prioritních aktivit (jde především o tzv. anticivilizační rizika – organizovaný



zločin, terorismus, proliferace zbraní a technologií hromadného ničení). Služby většinou nemají nebo pozbývají policejních pravomocí (výsledek teoretických úvah o vytvoření systémové bariéry proti možnému zneužití služeb oddělením složek zpravodajských a exekutivních); v praxi se to projevuje poněkud horší komunikací a nižší operativností státních složek. Speciální útvary policie naopak užívají ve stále větší míře zpravodajských metod práce (tato protichůdná tendence je reakcí na požadavek větší efektivity boje proti stále sofistikovanějšímu organizovanému zločinu). „Special Branch“ (v Británii a podobně ve Francii) je možnou sub-variantou bezpečnostní služby, postavené mezi kontrarozvědku (zaměřenou pouze na kontrašpionáž, ochranu utajovaných skutečností, bezpečnosti a významných ekonomických zájmů) a policii. Zaměřená bývá do oblasti boje proti terorismu, extremismu, organizovanému zločinu a proliferaci zbraní a technologií dvojího užití.

2.5. Zásady a limity

Služby je nutno *jasně oddělit od vlády a podřídít vždy konkrétnímu členovi vlády*, tzn. učinit vždy jednoho člena vlády odpovědného za činnost jedné služby (výjimkou bývá role MZV při schvalování zahraničních aktivit všech služeb). Důvodem je odpolitizování služeb; nesmí vzniknout prostor na politické ovlivňování členů kabinetu službami.

Studie klade důraz na strukturu prostoru mezi vládou a službami, tzn. definici úloh různých vládních a rezortních útvarů, zabezpečujících řádný chod zpravodajské komunity. Prostor mezi vládou a službami musí být (subsidiárně) strukturován tak, aby umožnil vládě vládnout. Vláda by se měla zabývat problematikou zpravodajských služeb pouze v nutných případech – pak ale maximálně kvalifikovaně (k tomu má mít profesionální poradní orgán, institucionálně a politicky nezávislý). Vláda musí zpravodajský systém nastavit, řídit a kontrolovat. K řízení ustavuje nižší (především koordinační) struktury na taktické a technické úrovni. Kontrolu provádí především jako uživatel zpravodajského systému

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“

Pracovní skupina I. – Struktura a legislativa

Podkladový materiál

prosinec 2008

strana 8



s přihlédnutím k jeho provozním nákladům; s prospěchem může využívat podpůrné činnosti svého poradního či výkonného kontrolního orgánu; nezastupitelnou roli a podklady ke kontrolní činnosti však může poskytnout pouze institucionálně oddělené analytické pracoviště, které je schopno komplexně posoudit produkci služeb.

Mezi základní *předpoklady* pro bezkolizní činnost zpravodajských služeb patří jasné rozdělení kompetencí (působnosti) služeb, stanovení způsobu přidělování úkolů pro jednotlivé služby, zajištění efektivní koordinace a spolupráce s jinými institucemi, stanovení právních, finančních a politických podmínek pro činnost; určení způsobu a kompetence vládní kontroly.

Efektivitu zpravodajského systému podstatným způsobem ovlivňuje kvalitní *koordinace* na úrovni politické (využití různých působností a možností služeb, eliminace možných negativních důsledků vzájemného překrývání působnosti služeb), technické (know-how, výzkum a vývoj), analytické (výměna poznatků mezi službami, včetně zahraničních), a operační (evidenční koordinace, společný systém lustrací).

Vlády strukturují zpravodajský systém zejména s ohledem na úkoly, vyplývající ze zpravodajských potřeb státu (strategický plán) a jeho činnost doladují specializovanými útvary, složenými zejména ze zpravodajských expertů, zástupců zpravodajských služeb a reprezentantů klientských resortů. Jsou to útvary poradní (pro přípravu svých rozhodnutí v oblasti strategického plánování a koordinace), výkonné (pro kontrolu služeb) a analytické (pro zpracování zpravodajských podkladů a vypracování komplexních zpráv).

Exekutivní kontrola činnosti zpravodajských služeb je důležitým aspektem vztahu vlády ke zpravodajské komunitě. Kontrolu je možno provádět zejména hodnocením výsledků služeb (věrohodnost, úplnost, včasnost, operativnost), využívání rozpočtových prostředků a dodržování zákonnosti. Vhodným doplňkem stanovených členů vlády, odpovědných za činnost příslušných zpravodajských služeb, je kontrolní činnost různých vládních institucí



(komise, zmocněnci). Systém více služeb s částečnými překryty v jejich působnosti navíc jako takový do jisté míry samovolně vykazuje prvky vzájemné kontroly služeb.

Problematika kontroly zpravodajských služeb je v exekutivní části pouze naznačena (odpovědnost příslušných členů vlády za činnost konkrétních zpravodajských služeb), aniž by byly řešeny detaily (např. další doplňující kontrolní segmenty, např. zmocněnci vlády či premiéra, kontrolní grémia, ochrana dat, působnost NKÚ). Parlamentní kontrola zpravodajských služeb je naznačena pouze v části, týkající se působnosti kontrolních komisí.

Není řešena problematika vnitřní struktury klientů zpravodajských služeb (vlastní zpravodajsko-analytická rezortní pracoviště /vnitro, obrana, zahraničí, finance, energetika, obchod, aj./ jsou implicitně předpokládána).

Legenda:

R (MO)	vnější (rozvědka) všeobecná, zařazená v MO	
K (MV)	vnitřní (kontrarozvědka) všeobecná, zařazená v MV	
R^V	vnější (rozvědka) vojenská	[VZS]
R^C	vnější (rozvědka) civilní	[ÚZSI]
K^V	vnitřní (kontrarozvědka) vojenská	[VOZ]
K^C	vnitřní (kontrarozvědka) civilní	[BIS]
RK^V	vojenská služba (rozvědka a kontrarozvědka)	[VZ]
RK^C	civilní služba (rozvědka a kontrarozvědka)	
BRS	Bezpečnostní rada státu	
VZČ	Výbor pro zpravodajskou činnost	
VOSP	Vládní orgán pro strategické plánování (poradní)	
VOK	Vládní orgán pro kontrolu (zpravodajských služeb; poradní, eventuálně i výkonný)	
VAP	Vládní analytické pracoviště	
MO apod.	dle kontextu ministerstvo či ministr obrany atp.	

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“

Pracovní skupina I. – Struktura a legislativa

Podkladový materiál

prosinec 2008

strana 10



2.6. Varianty zpravodajského systému

Varianta 0 (vojenská + civilní vnější + civilní vnitřní) – současný nominální stav

	RK ^V [VZ]	R ^C [ÚZSI]	K ^C [BIS]
Vláda			
BRS			
VZČ			
<i>charakter:</i>	informační a bezpečnostní	informační	informační a bezpečnostní
<i>působnost:</i>	vojenská vnitřní a vnější	civilní vnější	civilní vnitřní
<i>zařazení:</i>	MO	MV	samostatně
<i>odpovědnost:</i>	vláda (MO)	vláda (MV)	vláda

Postavení civilní rozvědky v MV není v souladu s kompetenčním zákonem (odhlédneme-li již od právně problematického vzniku této služby).

Odpovědnost za činnost BIS má vláda ve sboru (v praxi nekonkrétní); MZV nemá přímou odpovědnost za zahraniční aktivity služeb.

Působnost: u vnějších služeb se prakticky nepřekrývá; u vnitřních služeb nastávají překryty.

Řízení: Pro úkolování, koordinaci a exekutivní kontrolu je nezbytná činnost BRS a VZČ (důvody: nesystémové postavení BIS; systém s více subjekty s částečnými překryty v činnosti). Vláda nemá k dispozici žádný poradní orgán pro strategické plánování a kontrolu služeb (BRS ani VZČ tomuto účelu nevyhovují, neboť jsou složeny pouze z politiků a ředitelů služeb /tzn. lidí politicky či profesně angažovaných, nikoliv nezávislých/).

Operativnost řízení je limitována následujícími faktory:

* ÚZSI je zařazen v MV (přítom jeho hlavním klientem je MZV, proto je nutná existence BRS a VZČ jako prostředníků);

* rozhodování vlády (ve sboru) o BIS je těžkopádné;

* struktura řídicích vztahů VZ je extrémně komplikovaná; svoji roli zde hraje i výrazná odlišnost forem a metod práce služby s vnější a vnitřní působností.

Krytí: u BIS nedostatečné (stojí samostatně, má vlastní IČO).

Výstupy: dílčí informace jsou limitované působností služeb; je nutno zajistit komplexní zpracování těchto podkladů do výstupů pro vládu (péčí sekretariátu VZČ /?/); výhodou je výskyt srovnatelných konkurenčních podkladových informací, daných překryty v působnosti služeb.



Hospodárnost: S ohledem na výše popsanou problematiku SIGINT a k existenci mnoha logistických útvarů (plus samostatně stojící NBÚ) je nutno konstatovat, že systém je značně nehospodárný. Rozpočtový nárůst (s výjimkou MO) není možno reálně očekávat, operativních tabulek je však stále citelný nedostatek: řešení se nabízí především v redukci logistiky (sjednocováním služeb).

Parlamentní kontrola: pouze nad BIS a „vnitřní částí“ VZ (mimo je SIGINT, rozvědky a NBÚ).

Závěr: řízení, koordinace a exekutivní kontrola jsou komplikované; operativnost je limitovaná; krytí zčásti vyhovující; výstupy systémově akceptovatelné; hospodárnost špatná; celkově **podprůměrná** efektivita. (Analogie: vzdáleně USA, přibližně Izrael a Velká Británie /systém je vhodný pro státy s mohutnou rozvědnou činností/.)

Varianta 1 (dvě vojenské /vnější a vnitřní/ + dvě civilní /vnější a vnitřní/) – *faktický bývalý stav*

	R^V [VZS]	K^V [VOZ]	R^C [ÚZSI]	K^C [BIS]
Vláda				
BRS				
VZČ				
<i>charakter:</i>	informační	bezpečnostní	informační	informační a bezpečnostní
<i>působnost:</i>	vojenská vnější	vojenská vnitřní	civilní vnější	civilní vnitřní
<i>zařazení:</i>	MO	MO	MV	samostatně
<i>odpovědnost:</i>	vláda (MO)	vláda (MO)	vláda (MV)	vláda

Varianta je uvedena pro ilustraci, jak de facto současný systém funguje.

Institucionalizace této podoby (legislativní cestou: zrušení VZ a deklarace /zeštíhlené, tzn. pouze strategické části/ VZS a VOZ jako samostatných služeb, přímo podřízených MO) by měla pozitivní dopad (zprůhledněním vztahů) v oblasti operativnosti řízení ve vojenské části.

Tento postup lze zvážit jako první krok k dosažení cílového stavu.

Analogie: přibližně Francie, Maďarsko a SRN (v této variantě chybí samostatná technická služba)



Varianta 2 (dvě vojenské /vnější a vnitřní/ + civilní) – *zrcadlová k variantě "0"*

Vláda (+VOSP + VOK)			
BRS			
VZČ	VAP		
	R^V	K^V	RK^C
<i>charakter:</i>	informační	bezpečnostní	informační a bezpečnostní
<i>působnost:</i>	vojenská vnější	vojenská vnitřní	civilní vnější a vnitřní
<i>zařazení:</i>	MO	MO	MV (<i>subvar: samostatně</i>)
<i>odpovědnost:</i>	MO	MO	MV (<i>subvar.: premiér</i>)

Záměr: zprůhlednit systém vojenských služeb (na bázi faktického stavu); zvýšení hospodárnosti civilních služeb (snížení týlových nákladů sloučením služeb).

Postavení: R^V je současná VZS; K^V je současná VOZ; RK^C je BIS sloučená s ÚZSI na její bázi (tzn. zařazená v resortu MV - vnější působnost však není v souladu s kompetenčním zákonem). (*Subvariantní samostatné postavení RK^C by znamenalo de facto převedení ÚZSI do BIS; tím by byl odstraněn nesoulad s kompetenčním zákonem.*)

Legislativní důsledek: Zrušit VZ (deklarovat oddělené VZS a VOZ); sloučit ÚZSI a BIS.

Řízení: Operativnost úkolování a exekutivní kontroly služeb ve vojenské části by se **zlepšila** (oddělené služby přímo pod ministrem), v civilní části **zkomplikovala** (sjednocená služba s vnější i vnitřní působností). Koordinace systému vyžaduje existenci VZČ. S výhodou by bylo zřízení poradních orgánů VOSP a VOK.

Krytí: zařazením BIS do velkého resortu MV by se výrazně **zlepšilo** krytí jejich příslušníků. *Subvarianta by de facto znamenala odkrytí příslušníků bývalé ÚZSI (platby pojistného malou organizací se samostatným IČO, katastr nemovitostí).*

Výstupy: Komplexita výstupů vojenských služeb je **limitována** působností; u civilní služby by se **zlepšila**. Pro zpracovávání komplexních zpráv je existence VAP nezbytná.

Hospodárnost: Společným logistickým zabezpečením dvou civilních služeb by se mohla **zvýšit** (byť se část týlu musí specializovat na rozvědku); u vojenských zůstává faktický stav.

Parlamentní kontrola: nutno předefinovat působnost parlamentních Komisí (jaké subjekty a zda i na služby s vnější působností).

Závěr: Těžkopádnější operativnost nesourodé RK^C; v základní variantě (RK^C v MV) zlepšené krytí příslušníků, (*v subvariantě /samostatné RK^C/ zhoršené krytí, ale odstraněn kompetenční nesoulad*); přehlednější systém řízení ve vojenské části; výstupy systémově akceptovatelné; hospodárnost lepší; celkově **průměrná** efektivita.

Analogie: není známa



Varianta 3 (vojenská a civilní)

Vláda (+ VOSP + VOK)

BRS

VAP (VZČ)

	RK^V	RK^C
<i>charakter:</i>	informační a bezpečnostní	informační a bezpečnostní
<i>působnost:</i>	vojenská vnější a vnitřní	civilní vnější a vnitřní
<i>zařazení:</i>	MO	MV (<i>subvar: samostatně</i>)
<i>odpovědnost:</i>	MO	MV (<i>subvar: premiér</i>)

Záměr: využít výhod služeb sloučených na principu **rezortní působnosti**.

Postavení: RK^V je současným VZ; RK^C je jeho civilní obdobou (viz varianta 2: sloučený ÚZSI s BIS).

Legislativní důsledky: Sloučit ÚZSI s BIS (do resortu MV; *subvariantně do samostatného postavení*); problematika kompetenčního zákona u RK^C zůstává (*tu řeší subvarianta*).

Rízení: Operativnost úkolování a exekutivní kontroly je horší (větší služby s vnější i vnitřní působností). Koordinace by mohla fungovat na meziministerské úrovni (funkce VZČ je zbytná, zvláště při doplnění systému o poradní orgány vlády /VOSP a VOK/).

Krytí příslušníků C je lepší; (*v subvariantě je tomu naopak /viz varianta 2/*).

Výstupy jsou komplexnější, ale pouze rezortně; jistou **výhodou** je opět existence srovnávacího materiálu. Z tohoto hlediska je vhodná existence VAP, kde jsou dílčí podklady komplexně porovnány a zpracovány.

Hospodárnost: Společným logistickým zabezpečením bývalých dvou civilních služeb by se mohla **zvýšit** (byť se část týlu musí specializovat na rozvědku).

Parlamentní kontrola: nutno předefinovat působnost parlamentních Komisí (zde je možnost ustavení dvou komisí pro dvě služby, čímž by se pod příslušnou kontrolu dostaly i SIGINT, rozvědky a NBÚ).

Závěr: Kladem je zjednodušení systému ve vztahu k vládě; problematika kompetenčního zákona a krytí příslušníků zůstává; hospodárnost je lepší; celkově **průměrná** efektivita.

Analogie: Polsko



Varianta 4 (vnější všeobecná + vnitřní všeobecná)

Vláda (+ VOŠP + VOK)

BRS

	R (MO)	K (MV)
<i>charakter:</i>	informační	bezpečnostní a informační
<i>působnost:</i>	vojenská a civilní vnější	vojenská a civilní vnitřní
<i>zařazení:</i>	MO	MV
<i>odpovědnost:</i>	MZV	MV

Záměr: využít výhod služeb sloučených na principu vnitřní nebo vnější působnosti.

Postavení: R(MO) je tvořena VZS a ÚZSI, K(MV) tvoří VOZ a BIS.

Legislativní důsledky: Zrušit VZ; sloučit rozvědky do jedné služby, taktéž kontrarozvědky. Kompetenčně nutno rozšířit věcnou působnost MO na nevojenské informace bezpečnostní, ekonomické, politické a naopak rezortní působnost MV i pro vojenskou oblast. Politickou odpovědnost za činnost rozvědky má MZV (nebo přímo premiér).

Řízení: Operativnost je zřejmě lepší než u varianty 3 (sloučení na principu vnější a vnitřní působnosti je výhodnější než sloučení na principu rezortním), byť se stále jedná o "velké" služby. Koordinace může probíhat na meziministerské úrovni (existence VZČ je zbytná, zvláště při doplnění systému o poradní orgány vlády /VOŠP, VOK/).

Krytí příslušníků služeb, zařazených do velkých resortů, je **dobré**.

Výstupy jsou tematicky **komplexní** a nevyžadují dodatečné zpracování (tzn. ani existenci VAP). Dílčí nevýhodou je neexistence dalších srovnatelných výstupů.

Hospodárnost je **výborná** (existují pouze dvě služby, každá se svým týlovým zabezpečením /navíc specializovaným dle vnitřní či vnější působnosti služby/).

Předmětem **parlamentní kontroly** by zřejmě byla pouze služba s vnitřní působností (K).

Závěr: Dobrá operativnost, menší nároky na koordinaci, dobré krytí, komplexní výstupy, snížené týlové náklady, nejsou nutné dodatečné segmenty mezi službami a vládou (VZČ, VAP); výsledná efektivita systému je **nadprůměrná**.

Analogie: Itálie, Holandsko



Varianta 5 (vnější všeobecná + vojenská vnitřní + civilní vnitřní)

Vláda (+ VOŠP + VOK)

BRS

VZČ

VAP

R(MO)

K^V

K^C

<i>charakter:</i>	informační	informační a bezpečnostní	informační a bezpečnostní
<i>působnost:</i>	všeobecná vnější	vojenská vnitřní	civilní vnitřní
<i>zařazení:</i>	MO	MO	MV
<i>odpovědnost:</i>	MZV	MO	MV

Záměr: využít výhody sjednocené vnější služby a odstranit kompetenční problém, který by nastal u sjednocené vnitřní služby (varianta 4).

Postavení: R(MO) je tvořena VZS a ÚZSI; K^V je VOZ; K^C je BIS.

Legislativní důsledky: Zrušit VZ, vytvořit všeobecnou rozvědku (tvořenou strategickou částí VZS, spojenou s ÚZSI), BIS přesunout do MV. Kompetenčně nutno rozšířit věcnou působnost MO i na rozvědné nevojenské informace bezpečnostní, ekonomické, vědecko-technické a politické; vhodné je definovat působnost K^V pouze uvnitř resortu MO. Politickou odpovědnost za činnost rozvědky má MZV (nebo přímo premiér).

Řízení: Operativnost je **optimální** (komplexní úkolování v rámci vnějších aktivit, které v případě ČR nejsou masivní). Striktním vymezením působnosti K^V (pouze uvnitř resortu) se minimalizují překryty v činnosti vnitřních služeb a usnadní se koordinace.

Krytí příslušníků služeb je dobré (velké resorty).

Výstupy služby s vnější působností jsou komplexní; výstupy služeb vnitřních jsou rezortně oddělené. Vhodným doplňkem systému je vládní analytické pracoviště (VAP) pro komplexní zpracování periodických zpravodajských přehledů.

Hospodárnost: Systém je oproti variantě „0“ úspěšnější (specializovaný tým rozvědky).

Logickým předmětem **parlamentní kontroly** by byly pouze služby s vnitřní působností.

Závěr: Optimální operativnost řízení, koordinace, krytí, komplexita zpráv i hospodárnost. Jsou vytvořeny předpoklady pro výrazně nadprůměrnou efektivitu.

Analogie: Portugalsko



Varianta 6 (vnější všeobecná a vojenská vnitřní + civilní vnitřní)

Vláda (+ VOSP + VOK)

BRS

(VAP)
(VZČ)

R(MO) + K^V

K^C

<i>charakter:</i>	informační a bezpečnostní	informační a bezpečnostní
<i>působnost:</i>	všeobecná vnější + vojenská vnitřní	civilní vnitřní
<i>zařazení:</i>	MO	MV
<i>odpovědnost:</i>	MO	MV

Záměr: využít výhody jediné rozvědné služby, aniž by bylo rušeno VZ ve stávající struktuře.

Postavení: VZ zůstane zachována (obohacena o ÚZSI); BIS přejde pod MV.

Legislativní důsledky: ÚZSI převedena do VZ (konkrétně do VZS); BIS přejde do resortu MV. Kompetenčně nutno rozšířit věcnou působnost MO i na rozvědné nevojenské informace bezpečnostní, ekonomické, vědecko-technické a politické; vhodné je definovat působnost K^V pouze uvnitř resortu MO.

Řízení: ve vojenské části komplikované, v civilní části přímočaré. Koordinace meziministerská. Vhodné doplnit o vládní poradní orgány (VOSP, VOK).

Krytí příslušníků všech služeb je dobré.

Výstupy: při striktní působnosti K^V pouze dovnitř resortu MO komplexnost dostatečná (proto je existence VAP vhodná, nikoliv však nutná).

Hospodárnost: sloučením rozvědek se zlepší a zkvalitní (specializovaný tým).

Parlamentní kontrola: nutno redefinovat působnost na vojenskou část.

Závěr: velická vojenská služba by byla méně operativní (avšak v úhrnu úspornější); krytí příslušníků dobré; komplexita výstupů průměrná. Výsledná efektivita: **lepší průměr.**

Analogie: Kanada



Poznámky k variantám

[1] Zpravodajský systém v ČR trpí jistou atomizací (tento extrém nastal jako reakce na centralizovanou strukturu StB, s níž byla povýtce spojována hlavní příčina jejího zneužívání). Podstatou změny tedy byla restrukturalizace, paradoxně na úkor důrazu na lidský (a profesionální) faktor. Zpravodajský systém jako celek byl těžce zanedbán (např. nedostatečným úkolováním služeb se příznačně vyvinul systém „samoukolování“ služeb). Dogmatickým přístupem k personalistice (např. apodiktickou důvěrou v „nové struktury“ v čele služeb) vznikl uvnitř služeb pocit nedotknutelnosti a vůbec nebyl vyvinut systém exekutivní kontroly služeb. Dalším nedostatkem je ne zcela dostatečné pochopení důvodu existence služeb ze strany vlády (nevznikl uživatelský systém, zejména jeho klíčový převodní prvek mezi vládou a službami). Spolupráce služeb s policií trpí oboustrannými nedostatky (nebyly vytvořeny účinné mechanismy řešení sporů).

[2] Varianta „0“ je deskripcí současného nominálního stavu. VZ má nominálně jednoduchou strukturu, která však pro zásadní odlišnost rozvědné a kontrarozvědné činnosti nutně skrývá vnitřní komplikované uspořádání. Při zachování nutnosti „need to know“ to ani nemůže být jinak. Není-li tato zásada dodržována, je podstupováno zbytečné a nezdůvodnitelné riziko. Existence jednotného VZ je zbytná: vzniklo ve své době jako výsledek požadavku vlády na nominální redukci počtu všech zpravodajských služeb ze čtyř na tři. Struktura VZ je nesmyslná: 601. skupina speciálních sil („601. skss“) v současnosti je útvarem přímo (?) podřízeným ministru obrany cestou (?) ředitele Vojenského zpravodajství.

[3] Varianta „1“ je deskripcí bývalého faktického stavu (na němž se co do působnosti a činností ani nemohlo nic změnit, pokud ovšem VZ působí v zákonném rozsahu).

[4] U jednotlivých variant jsou komentovány odlišnosti zejména od varianty „0“.

[5] SIGINT: je u všech variant implicitě součástí vojenské rozvědky. Současný stav SIGINTu je kritický, neboť je roztříštěn (civilní a vojenský); výsledkem je malá hospodárnost a efektivnost (nekoordinovaný výzkum a vývoj, nesdílení know-how a poznatků).

[6] NBÚ: je u všech variant implicitě součástí civilní kontrarozvědky (ekonomické důvody: společná logistika, snížení nákladů na činnost týlových složek by otevřela cestu k žádoucímu posílení operativy a analytiky); varianta současná (samostatné postavení NBÚ v podřízenosti premiérovi) není explicitně uváděna.

[7] Všechny varianty počítají se stanovením konkrétní politické odpovědnosti člena vlády za činnost BIS.

[8] Nejsou uváděna řešení, v některých státech označovaná jako „nepřípustná“ (např.: zpravodajská služba nesmí být organizační součástí MZV); není uvažována varianta sloučení všech služeb do jediné (ať již zařazené pod MO či MV či samostatně stojící); ani postavení sloučené rozvědky a sloučené kontrarozvědky pod stejný resort.



[9] V některých případech by musel být zřejmě upraven kompetenční zákon (působnost MV v zahraničí; působnost vojenské vnější zpravodajské služby i v nevojenské oblasti, resp. působnost civilní vnitřní zpravodajské služby ve vojenské oblasti).

[10] Varianty se samostatně (mimorestně) postavenými službami znamenají zbavit tyto služby výhodného krytí velkým resortem (platby pojistného pro příslušníky pod samostatným IČO; uvedení služby v katastru nemovitostí atp.).

[11] Značnou výhodu zařazení maxima zpravodajských služeb pod MO lze spatřovat ve stabilizovanějším rozpočtu MO (od vstupu do NATO): lze takto perspektivně uvažovat o SIGINTu, jediné (sloučené) rozvědky a vojenské kontrarozvědky. Nelze zastírat, že by se tím zřejmě i výrazně zvýšila užitková hodnota rozvědkou produkovaných zpravodajských informací, komplexně zpracovávaných z oblasti jak obranné, tak i bezpečnostní, ekonomické a politické.

[12] Nejsou pojednány resortní útvary (analogické zahraničním), které vyvíjejí činnost komplementární zpravodajským službám (např. v MF /FAÚ, GŘC, FDR/, MZV /OAP/).

[13] Systém odpovědností by ve všech variantách měl být doplněn o odpovědnost MZV za zahraniční aktivity služeb.

[14] Při eventuálním převodu civilních služeb či SIGINTu do resortu MO nutno brát v úvahu psychologický aspekt jisté nechuť či obavy příslušníků civilních služeb z důsledků změny civilního služebního poměru na vojenský (byť věcně jde o záležitost zřejmě iracionální).

[15] Všude, kde se v navrhovaných variantách uvádí VZS, jde o vojenskou rozvědku strategickou, tzn. zeštíhlenou oddělením tzv. taktické části (601 skupina speciálních sil, neboli „dálkový průzkum“), která by nadále zůstala pod Generálním štábem.

[16] Varianty, které uvádějí sjednocenou ("všeobecnou") rozvědku, počítají s vyšší hospodárností z toho důvodu, že ve skutečnosti jde o službu i po sloučení poměrně malou (tvořenou "zeštíhlenou" VZS a nevelkou ÚZSI), která by byla zabezpečována specializovaným týmem. (V případě jedné služby, která má vnitřní i vnější působnost, musí být část týlu specializována na zabezpečování vnější činnosti, takže jde ve skutečnosti o dvě týlové složky, které mají pouze část činností společných; takto strukturovaná logistika je úspornější než logistiky dvou oddělených služeb, ale je méně úsporná než logistika jedné sloučené kontrarozvědky /s vojenskou i civilní působností/ nebo logistika jedné sloučené rozvědky /s vojenskou i civilní působností/).

[17] Varianty se snaží zakomponovat do systémů stávající BRS a VZČ při zachování jejich charakteru.