



Zpravodajské služby: stát ve státě nebo součást bezpečnostního systému ?

Jiří Schneider¹

Zhodnocení stávajícího stavu systému zpravodajských služeb a jejich fungování:

Budování institucí je dlouhodobá záležitost. U instituce, jejímž cílem je získávání informací prostřednictvím sítě důvěrných vztahů, to platí dvojnásob. Dvě desetiletí demokratického režimu dávají dostatečný časový odstup pro zhodnocení stavu a fungování zvláštních služeb státu v demokratických podmínkách. Navzdory tomu, že byly tyto služby po roce 1989 podstatně reformovány, některé dokonce od základu vybudovány „na zelené louce“, přestože se naprosto změnila vnější podmínky jejich fungování od mezinárodního prostředí po ústavní a zákonný rámec a svobodná média, projevuje se v této oblasti značná setrvačnost, závislost na předchozím vývoji (path dependency) včetně přezívání nálepky čehosi přinejmenším podezřelého.

Po roce 1989 nikdo nezpochyboval potřebnost zvláštních služeb. Naopak. Mnoho lidí podléhalo dojmu, že listopadový převrat mohl být zpravodajskou hrou, a tudíž bezpečnostní složky minulého režimu mohou ohrozit či trvale ovlivňovat další vývoj. Přetrvávala jistá fascinace „tajnými službami.“ Do nově budovaných služeb přicházeli noví lidé, kteří se za běhu učili působit v nových rolích. Jejich hlavním úkolem bylo ochránit nový ústavní pořádek a obnovit důvěru v minulým režimem diskreditované instituce. Politické vedení státu i vedoucí pracovníci služeb ovšem měli velmi obecné představy o tom, jak formulovat dlouhodobé úkoly bezpečnostních a zpravodajských služeb v podmínkách demokratického právního státu směřujícího do spojeneckého svazku v rámci NATO a k integraci v rámci EU.

¹ Autor je programovým ředitelem Prague Security Studies Institute, v letech 90-92 byl poslancem Federálního shromáždění, od r. 1993 pracoval na MZV.

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“



Strategie fungování zpravodajských služeb nemohla vzniknout bez obecného rámce bezpečnostní strategie státu. Je příznačné, že první bezpečnostní strategie ČR byla schválena až po vstupu do Aliance v roce 1999.

Totalitní dědictví

Pozornost v prvních letech po převratu se soustředila na vyrovnání s důsledky zvláštní role, kterou tyto služby hrály v předchozím režimu. I nové instituce převzaly určitou část „starých struktur“ a s nimi institucionální paměť, ducha instituce, metod práce i vztahový rámec k ostatním institucím. Dědictvím úřednické kultury, v níž důležitost a moc jednotlivce či instituce vyplývá z utajování a nikoli sdílení a poskytování informací, je nedůvěra ke spolupracovníkům i ostatním složkám bezpečnostního systému, kultura utajování namísto sdílení informací. Trvalo deset let než došlo k formalizaci bezpečnostního systému završeného Bezpečnostní radou státu včetně vzniku nových složek (jako NBÚ). Vzájemná nedůvěra zůstala zasetá ve zdech úřadů a „resortní“ rivalita se projevuje vlastně dodnes a je tak hlavní brzdou potřebné hlubší koordinace na pracovní úrovni.

Systému tajných služeb byla dána do vínku institucionální disproporce – Bezpečnostní informační služba byla koncipována jako samostatná informační služba zbavená veškerých výkonných pravomocí oddělená od orgánů činných v trestním řízení. Ustavení BIS jako vládní agentury je důsledkem soustředění pozornosti na aktivity Státní bezpečnosti, především její II.správy. BIS tak byla vystavena disproporční pozornosti, přičítala se jí větší důležitost, byla předmětem mediálního i politického zájmu než další službám uschovaným v resortech obrany (VZ) a vnitra (ÚZSI).



Transformační dědictví

Souběh politické a ekonomické transformace se zvláště podepsal na budování služeb s vnitřní působností: vznik nových politických stran, výměna politické garnitury, nástup odborně nepřipravených lidí do nově vytvořených institucí, velký rozsah majetkových přesunů, souběh privatizace a budování systému ochrany státních ekonomických zájmů, to vše zatížilo nově budované služby především průběžnou snahou o jejich zneužití ve vnitřní politice.

Během posledního dvacetiletí, ať se jednalo o koaliční vládu (do r. 1998), během opoziční smlouvy (1998-2002), ani během středolevé koalice (2002-2006) se nepodařilo vymanit problematiku tajných služeb z politického boje a vytvořit elementární konsensus s opozicí (mj. proto, že k opozici tu po celou dobu patří komunistická strana, která je dosud brána jako cizorodý prvek demokratického režimu). Pracovníci služeb nespokojení se stavem ve své instituci (lhostejno zda právem či neprávem) hledali a nacházeli oporu mezi opozičními politiky.

Další problémovou oblastí je ochrana utajovaných skutečností. Případy úniků informací ze zpravodajské komunity - počínaje zveřejněním registrů bývalé StB, konče různými případy záměrného úniku utajovaných skutečností - měly negativní důsledky na důvěryhodnost služeb, třebaže byly reakcí na přehnané utajování či špatné řízení a fungování služeb. Za příklad přetrvávajícího dědictví minulosti lze považovat i to, že prověřování osob ohledně přístupu k utajovaným skutečnostem bylo zpočátku založeno na lustračním osvědčení a dodnes je postaveno takřka výhradně na prověřování jejich minulosti.



Detekce slabých míst systému

- Systematické úkolování a hodnocení výstupů služeb není soustředěno na úrovni vlády, v systému koaličního vládnutí mohou být jednotlivé služby hájemstvím koaličních partnerů.
- Neefektivní systém kontroly na exekutivní i parlamentní úrovni.
- Nedostatečná personální stabilita a profesionální růst služeb – jde především o kvalitní nábor, výchovu a vzdělávání pracovníků služeb. Ze služeb by mělo odcházet minimum pracovníků (ztráta a potenciální riziko), nejlépe formou přechodu do jiné státní instituce, vláda by měla podpořit snadnější rotaci ve státní správě (existují zákony o služebním poměru, chybí zákon o státní službě).
- Alokace rozpočtových výdajů na činnost zvláštních služeb probíhá na základě nejasných pravidel, zpravidla institucionální setrvačnosti (indexování předchozího rozpočtu). Odpovědnější plánování a přidělování dostupných finančních prostředků ze státního rozpočtu bude možné jedině na základě systematického řízení, koordinace a hodnocení efektivity jednotlivých složek zpravodajské komunity na úrovni vlády.
- Vymezení na vnitřní a vnější působnost je schématické, poplatné fungování plně suverénního státu v neglobalizovaném prostředí. Pro členský stát EU v době umožňující globální komunikaci, finanční transakce i mobilitu osob je institucionální dělba na služby s vnitřní a vnější působností limitujícím faktorem.
- Horizontální komunikace a koordinace: praktická spolupráce vedla k vytvoření formálních i neformálních mechanismů výměny informací na pracovní úrovni s dalšími státními orgány, ať jde o součinnost vnějších služeb s ministerstvem zahraničních věcí, nebo spolupráci s bezpečnostní službou s policií, finanční úřady a dalšími institucemi. Katalyzátorem byla spolupráce na konkrétních případech, mimořádných událostech či zajištění plánovaných mezinárodních akcí (např. po 11/9/2001, během summitu

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



NATO 2002, atd.).

- Ochrana ústavních činitelů před riziky: neexistuje mechanismus, jak ústavní činitele upozornit na rizika kompromitace či kontaktů s rizikovými osobami, případně i činnosti ohrožující bezpečnost státu, pokud probíhá v jejich bezprostředním okolí.

Zásadní problémy, které je nutné řešit:

a) Depolitizace prostřednictvím jasné dělby odpovědnosti při řízení, úkolování a hodnocení služeb:

1. V úřadu vlády by měl fungovat koordinátor, zodpovědný předsedovi vlády, jehož postavení – poradce pro otázky bezpečnosti – umožní v rámci zákonů a vládního zadání úkolovat a kontrolovat jednotlivé služby, posuzovat jejich efektivitu. Politickou odpovědnost za jeho činnost ponese předseda vlády. Vládní úkolování a kontrola je zvláště důležité v případě služeb s vnější působností, jejichž parlamentní kontrola je možná pouze v omezeném rozsahu (plnění rozpočtu a dodržování zákonů na území ČR)
2. Parlamentní kontrola by měla více zapojit Senát, který není v bezprostředním vztahu k vládě a k rozpočtu, to zejména v otázkách ochrany práv občanů; parlamentní kontrolní orgány by mohly ustavit jako poradní orgán profesionální etický panel, složený z bývalých seniorních pracovníků bezpečnostních složek a justice, posuzující případy sporné z hlediska porušení loajality či služebních postupů

b) Rozpočet - vláda by měla mít přehled, jaké prostředky bezpečnostní a zpravodajské instituce jakožto organizační složky státu vynakládají na získávání informací o

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



jednotlivých bezpečnostních rizicích, zda tyto prostředky spravují efektivně vzhledem k dosaženým výsledkům; maximum informací je nutno získávat přímo a levně (z otevřených zdrojů, prostřednictvím dalších nástrojů jako diplomatické služby, apod.) - zvláštní služby jsou doplňkem celkového zpravodajského úsilí

c) Instituce – zásadní reorganizace provádět jen v nezbytných případech, spíše se zaměřit na kultivaci fungování bezpečnostního systému, dělbu práce, odstranění duplicit a lepší koordinaci výstupů – upravit roli zpravodajské komunity v rámci orgánů BRS – zejména podpořit existující kontakty na pracovní úrovni