



Debata o reformě zpravodajských služeb České republiky

Efektivita výkonu zpravodajských služeb – její měřitelnost jak a proč?

Personální stabilita

Karel Zetocha¹

Je nutné předznamenat, že otázky efektivity a personální stability představují kvalitativně odlišnou úroveň například od otázek právní úpravy, či struktury. Efektivitu, ani personální stabilitu není možné z pohledu outsidera dost dobře vyhodnocovat. Především ale těžiště řešení okruhu těchto otázek leží uvnitř každé zpravodajské organizace a není mnoho kroků (pozitivních), které zde mohou učinit vnější státní instituce včetně těch nejvyšších.

Rezignuji proto na vyhodnocování současného stavu a omezují se na několik všeobecných konstatování a doporučení. Většina problémů spojených s měřením efektivity a personální stabilitou nemá řešení na úrovni legislativních opatření a proto nevznáším konkrétní návrhy.

Efektivita výkonu zpravodajských služeb – její měřitelnost jak a proč?

Vyhodnocení efektivity ZS představuje problematickou oblast, kterou nelze všeobecně uchopit. Důvodů pro tuto skutečnost je několik.

1. Hodnotit efektivitu ZS není v možnostech akademického textu, ani jiného textu zpracovávaného z otevřených zdrojů.
2. Kritéria hodnocení jsou nejasná a odlišná u jednotlivých typů služeb (vnitřní/vnější, civilní/vojenské). Existují značné rozdíly mezi fungováním jednotlivých typů ZS a tyto rozdíly znemožňují jednoduchou komparaci jejich výkonnosti.

¹ Autor pracuje na Ústavu strategických a obranných studií Univerzity obrany v Brně.
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“



3. Úkolem ZS je především sbírat a vyhodnocovat informace, identifikovat současné i budoucí hrozby, hájit zájmy státu. Všeobecnost zadání znemožňuje hodnotit efektivitu, ale zároveň charakter zadání znemožňuje podrobnější definici, neboť ZS musí mít k jejich naplnění určitý prostor k vlastnímu rozhodování dle aktuálních okolností.
4. Efektivitu ZS je možné hodnotit pouze ve spojitosti s konkrétním zadáním úkolu a výsledným produktem. Nicméně ZS vykonávají řadu činností bez konkrétního úkolu. Práce ZS nemá jako v případě policie jednoduchou posloupnost typu trestný čin – úkony v trestním řízení. Tato charakteristika činí hodnocení efektivit ZS ještě obtížnější.
5. Hodnocení efektivit fungování je především úkolem pro ředitele a vnitřní instituce každé služby. Jen vnitřní kontrolní orgány každé organizace mají přístup k dostatku informací, které jim umožňují vyhodnocovat efektivitu práce služby. Kontrolují dodržování vnitřních předpisů při nakládání s finančními prostředky.
6. V omezené míře mohou efektivitu služeb hodnotit instituce na úrovni vlády. Mohou především zhodnotit výstupy zpravodajské činnosti směrem k rozhodovací rovině. Schopnost naplnit konkrétní politická zadání, kvalitu a užitečnost poskytovaných výstupů.
7. Mezi zpravodajskou činností a jejími pozitivními výsledky neexistuje přímá úměra. Zpravodajská činnost je nerozlučně spjata s nejistotou a štěstěnou. Zvláště v oblasti zpravodajství z lidských zdrojů hraje náhoda a štěstí (kterému je ale třeba jít naproti) značnou roli.
8. Charakter zadání a utajení činnosti téměř znemožňuje objektivní vnější hodnocení finanční efektivit. Ve světě existují příklady, kdy státní finanční orgány mají možnost kontrolovat hospodaření ZS. V těchto případech je ale možné naopak pochybovat o efektivitě takovéto kontroly. Vnější kontrola a efektivní fungování ZS jsou ve

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



vzájemném rozporu. ZS ke své činnosti nezbytně potřebují utajení a vnější kontrola naopak předpokládá narušení tohoto základního principu zpravodajské práce. Přílišné narušení principu utajení je na úkor výkonnosti služby.

9. V případě vnější finanční kontroly není nutné (ani možné) porovnávat výši vynaložených finančních prostředků s objektivně měřitelnými výsledky práce ZS. Kritériem je zde politická vůle, která závisí na dané bezpečnostní situaci. Otázkou není jak změřit výsledky práce ZS v porovnání s jejich rozpočtem. Otázkou je zda výše rozpočtu zpravodajské služby odpovídá politické vůli, bezpečnostním hrozbám a ambicím státu.
10. Vnější vyhodnocení, či měření efektivity zpravodajské práce nemají příliš smysl, neboť se jedná o činnost, která se svou podstatou do značné míry vymyká možnostem objektivního měření a posuzování.

Za poučnou považuji pasáž ve vstupním textu Petra Zemana, kde podrobně popisuje okolnosti tzv. auditu zpravodajských služeb z přelomu tisíciletí.

Výše napsané nemá ale v žádném případě znamenat, že v oblasti efektivity fungování ZS v ČR není co zlepšovat. Naopak je mnoho co zlepšovat. Avšak řešení těchto problémů neleží v oblasti vnější kontroly. Efektivitu ZS není možné zajistit a dosáhnout prostřednictvím finančních, funkčních, či personálních auditů prováděných z vnějšku. Hlavním pozitivním krokem zde může být pokud si vnější instituce tuto omezenost uvědomí a uznají v těchto oblastech autonomii zpravodajských organizací.

Role vnějšího vedení v otázkách efektivity spočívá především na úrovni exekutivy. Exekutiva má stanovit všeobecná pravidla fungování. Tj. strategické řízení, koordinace činnosti, vymezení působnosti, rozdělení odpovědnosti jednotlivých služeb a řešení případných kolizí. Konkrétní opatření a postupy k zajištění efektivního dosažení stanovených cílů je nutné ponechat na vedení 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“

Pracovní skupina I. – Struktura a legislativa

Podkladový materiál

prosinec 2008

strana 3



Personální stabilita

Rozhodnutí v oblasti personální náleží vedení konkrétní služby a především řediteli. Vnější zásahy do jeho pravomocí nepovažují za správné a jsou myslím kontraproduktivní. Volnost rozhodování ve finančních a personálních otázkách znamená vyšší akceschopnost.

Personální reforma

Služba je personálně stabilní pokud nedochází k náhlé obměně větší části personálu. Tzv. personální reforma je spojena se zásadními změnami ve společnosti, nebo ve zpravodajských službách, které si vynutí radikální personální výměnu. Radikální obměna personálu služby je nejzávažnějším zásahem do fungování zpravodajské služby. Za personální reformu je možné označit personální výměnu napříč všemi úrovněmi zpravodajské organizace. Jde o případy, kdy jsou zaměstnanci služby rozděleni do skupin na základě určitého znaku, který ve většině případů není přímo spojen s výkonem zpravodajského povolání (např. příslušnost k politické straně, náboženství atd.). Určená skupina pak musí v krátkém čase službu opustit.

Personální reforma má zásadní vliv na fungování služeb a může na určitý čas zcela ochromit činnost organizace. Je proto žádoucí, pokud je nutné ji provést, aby byla jasně zdůvodněna, proběhla podle předem vypracovaného plánu a co možná nejrychleji. Jestliže není rozsah reformy přesně definován, ocitá se zpravodajská služba v nežádoucí situaci, kdy jsou její členové pod neustálým tlakem a obávají se možné ztráty zaměstnání. Právě rozsah a rychlost obměny personálu jsou údaji, které můžeme spolehlivě hodnotit a porovnávat při analýze personální reformy v rozličných případech.

Schopnost ZS získávat informace je do značné míry navázána na schopnosti a kontakty jednotlivců, kteří dlouhodobě budují informační síť. Pokud ZS opustí větší počet jejích zaměstnanců, může trvat velice dlouho (5-10 let) než se organizaci podaří obnovit



přísun informací od původních zdrojů, nebo je nahradit zdroji novými. V případě, kdy v krátkém časovém období dojde k obměně větší části operativního personálu, můžeme spíše než o reformě hovořit o znovuvybudování služby.

Pozitivní vliv personální výměny směrem ke kontrole služeb nebyl zcela prokázán. Jedním z důvodů pro personální obměnu u tranzičních demokracií je obava o loajlnost příslušníků služeb předchozího režimu. Zkušenosti z České republiky ukazují, že tato obava byla přehnaná. Příslušníci komunistické Státní tajné bezpečnosti, kteří mohli setrvat ve ZS nového režimu, ochotně pracovali i ve prospěch demokratického státu. Nepotvrdil se předpoklad, že by rychlá výměna personálu zabránila zneužívání pravomocí služeb. Společně s rychlým propouštěním personálu je také nutné urychlit nábor nových lidí. Na rozhodovací pozice se mnohdy dostávají lidé, kteří nejsou dostatečně prověřeni časem a kteří by za normálních okolností neměli šanci na tak rychlý postup. Tento vývoj sebou nese nezanedbatelné riziko, že někteří z nově příchozích neodolají svodům rychle nabyté moci a zneužijí schopnosti zpravodajských služeb k vlastním zájmům.

Výměna vedení ZS

Pouhou výměnu na nejvyšších pozicích nepovažujeme za personální reformu, ale jedná se o změnu na tolik významnou, že je vhodné zmínit několik poznámek k tématu.

Pozice ředitele služby je významnější než u jiných státních institucí. Z pohledu kontroly ZS je ředitel služby klíčová osoba, která je garantem fungování služby. Vzhledem k nutnosti existence utajení a autonomie je vnější dohled nad fungováním ZS komplikovaný a mnohdy neefektivní. Kvalitní výběr správné osoby na post ředitele má na kvalitní fungování služby a její kontrolu mnohem větší vliv než všechny ostatní kontrolní mechanismy.

Jistá stabilita pozice ředitele služby je zásadním faktorem pro fungování ZS. Zvládnutí procesu výměny ředitele je významným předpokladem bezproblémového fungování celé služby. Načasování a způsob odvolání stávajícího i výběr a jmenování nového by měly



probíhat podle standardních pravidel s prioritním ohledem na funkčnost ZS. Při výměně ředitele služby nestačí pouze dodržení formálních postupů, významnou roli zde hrají i neformální pravidla.

Mezi nejdůležitější pravidla civilizované výměny ředitele služby v demokracii patří:

1. nepolitizování samotného aktu výměny (jedná se o opatření mimo běžné politické soupeření)
2. načasování – k výměně by nemělo docházet bezprostředně před, nebo po hlavních volbách (minimalizuje se tak riziko politizace), ředitelé ZS jsou obvykle vyměňováni po 4-6 letech
3. nad osobou nového ředitele probíhají neformální konzultace napříč politickou scénou (klíčový je zisk souhlasu opozice, který umožní stabilní fungování služby i po případné změně vlády)
4. osoba jmenovaná do pozice ředitele ZS by měla mít (pokud možno) významnou zkušenost s fungováním zpravodajských služeb (ve chvíli jmenování se řediteli dostává značné autonomie jednání, může mnohé zlepšit, ale i zkazit)
5. upuštění od veřejné kritiky odstupujícího ředitele (ať již jsou okolnosti odvolání ředitele jakkoli dramatické je třeba se zdržet jejich veřejného komentování-vyzkoušenou možností je odvolání bez udání důvodů)

Zmíněná pravidla vznikla na základě zkušeností s fungováním ZS v tradičních demokraciích. Představují ideální případ, který zřejmě nikdy nebude beze zbytku naplněn, ale ke kterému by měla politická scéna směřovat. Neformální pravidla jsou ukotvena ve zvyklostech a politické kultuře a sebedeje propracovaný systém pravidel formálních je nemůže nahradit, nebo zaručit jejich dodržování. Nemohou proto být ani součástí jakékoli reformy a jejich zavedení je otázkou evoluce politické kultury. Nezbyvá než na ně vytrvale

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 6



INSTITUT PRO EVROPSKOU POLITIKU
EUROPEUM
INSTITUTE FOR EUROPEAN POLICY

upozorňovat a apelovat. Snaha o jejich prosazování, či formalizování by zřejmě byla kontraproduktivní.

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 7