



Policy Paper

Projekt „Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice: Pracovní panel k reformní agendě“

Úvod

Tento text je výstupem z projektu, jenž si kladl za cíl (znovu) otevřít expertní debatu o zpravodajských službách (ZS) a zpravodajského systému v České republice a přinést v rámci možností formou policy paperu jistá doporučení pro další kroky. Vzhledem k citlivosti tématu nebylo ambicí realizátorů projektu dojít k jedinému ideálnímu návrhu, ale předložit syntézu často protichůdných stanovisek zaznívajících v diskusi o reformě ZS. Přidanou hodnotou projektu je skutečnost, že byl realizován formou expertního panelu na půdě think-tanku, což přineslo některé nové podněty, byť následně korigované realisticko-konzervativním přístupem, do činnosti ZS zasvěcených účastníků diskuse (viz kapitola metodologie).

Slabinou projektu se stala neschopnost sladit některá protichůdná stanoviska, ale i zcela odlišné přístupy. Vzájemná rozpornost stanovisek je v některých případech natolik velká, že není v moci expertního panelu nadřadit jedno řešení nad druhé. Proto jsou ponechána čtenáři k vlastnímu úsudku. Volba variant řešení je na politickém rozhodnutí, k němuž tato studie může posloužit jako věcný podklad.

Způsob tvorby bezpečnostní politiky v ČR a usměrňování činnosti bezpečnostního systému obecně (včetně souvisejících problémů) byly v tomto projektu „vytknuty před závorku“. ZS jsou zde nahlíženy jako nástroj, jehož úkolem je vyhodnocovat rizika a chránit bezpečnost. Jako takové by měly být součástí flexibilního síťového systému, který reaguje na priority vybrané na politické úrovni („politické zadání“). Autoři jsou si nicméně vědomi, že je nutné vést základní koncepční debatu o závažných nebezpečích a hrozbách a o způsobech, jak jim čelit.

Metodologie

Projekt byl postaven na metodě práce Chatham House.¹ Realizátor shromáždil panel expertů složený z bývalých zástupců služeb (včetně úrovně ředitelů), zástupců bývalých klientů

¹ Tj. hlavním pravidlem je důvěrnost zdroje informací v rámci volné diskuse uzavřené skupiny expertů.

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“



služeb a nezávislých bezpečnostních expertů.² Panel pracoval formou otevřené moderované diskuse. Celkem takto proběhla čtyři setkání. Mezi prvním a třetím setkáním připravily pracovní skupiny odděleně dílčí písemné návrhy. Jednotlivé tématické skupiny (viz níže) byly identifikovány na základě prvotního zhodnocení stavu, hlavních nedostatků a problémů, se kterými se zpravodajské služby potýkají. Výchozí zhodnocení provedli jednotliví experti samostatně. Tento paper je stručnou syntézou výsledných dokumentů pracovních skupin a je určen širší české odborné veřejnosti a veřejným činitelům, kteří se problematikou ZS zabývají. K dispozici bude i delší a více akademicky zaměřená verze, která bude přeložena do anglického jazyka a určena také zahraničnímu publiku. Na stránkách věnovaných projektu (http://www.europeum.org/disp_project.php?pid=41) budou k dispozici jednotlivé dílčí texty, které v rámci projektu vznikly a reference k odborné literatuře.

Identifikované problémy

Tématicky byl projekt rozdělen do pracovních skupin týkajících se a) struktury a legislativního ukotvení ZS, b) dohledu a kontroly nad ZS, c) vztahu ZS-zákazník a problému koordinace ZS na vládní úrovni.

Hlavní problémy systému zpravodajských služeb byly identifikovány v následujících oblastech:

1. Nedostatečná koordinace, řízení, zadávání úkolů, vyhodnocování a využití činnosti ZS vládou a ostatními oprávněnými adresáty.
2. Absence zpětných vazeb od adresátů výstupů zpravodajské činnosti.
3. Pravomoci ZS, které neodpovídají nárokům na ně kladeným a schopnostem protivníků, kterým ZS čelí.
4. Málo efektivní využívání lidského i technického potenciálu; personální připravenost služeb.
5. Nedostatečná ochrana ZS vůči stranickému a politickému tlaku.
6. Špatně nastavená a nefungující vnější kontrola ZS vykonávaná parlamentem nebo jiným na exekutivě dostatečně nezávislým orgánem.

Panel došel k závěru, že nastavit kritéria hodnocení efektivity ZS není v jeho možnostech.

² K formulaci tohoto textu přispěla pracovní skupina ve složení: Oldřich Černý, Ivan Gabal, Taťána Holečková, David Koutecký (pouze druhá polovina projektu), Jan Ruml, Jan Schneider, Jiří Schneider, Andor Šándor (nesouhlasí se závěry textu, které se týkají VZ), Petr Zeman, Karel Zetocha.

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“



Axiomy přístupu

V průběhu diskuse vykryštovaly dva výrazné názorové přístupy k dalším reformám ZS – „skeptičtější praktici“ a zastánci dílčích zlepšení bez výrazné ambice na strukturální změny versus „reformátoři“ usilující o systematické směřování k ideálnímu nastavení systému. Vyhraněnost obou názorových skupin není dobrou zprávou pro pokračovatele v debatě o reformě ZS – tato debata není a nebude jednoduchá a reformy budou vždy nesmírně komplikované. Na druhou stranu svědčí rozpory uvnitř panelu o jeho dostatečné reprezentativnosti.

Zásadním metodickým problémem je různost přístupů k tématice zpravodajského systému, které mnohdy postrádají koncepční myšlení. Výsledek je zjevný: podoba zpravodajského systému je těžko obhajitelná jinak než tradicí, dosavadním vývojem, zvyklostmi („path-dependency“) a ochranou partikulárních zájmů. Zpravodajský systém je často diskutován „zprostředka“. Pokusy o reformu postavení ZS v ČR většinou ztroskotaly z jednoho zásadního důvodu: chtěly řešit současně všechny problémy tak, aby výsledkem byl komplexní, „dokonalý“ legislativní plán či koncept. Na takovém souhrnu opatření je velmi obtížné se shodnout. Je to zajisté důsledek absence širší veřejné debaty a nekonceptního přístupu k ZS, protichůdných zájmů souvisejících se ZS, včetně přetrvávajících snah zneužívat ZS pro vnitropolitické boje.

Je zřejmé, že v České republice chybí koncepční debata, jejímž výsledkem by bylo zhodnocení ZS jako jednoho z účinných nástrojů posilování bezpečnosti země. Tuto debatu nemohou iniciovat služby samy, nicméně měly by být jejím otevřeným účastníkem. Zvláštní kapitolu představuje kontrola služeb, jež je klíčovým faktorem pro efektivní řízení služeb exekutivou a komunikaci služeb s okolním světem. Kontrola je nezbytná pro věrohodnost bezpečnostního systému a je v zájmu všech jeho prvků. Vláda musí mít k dispozici nejen řídicí a koordinační, ale i kontrolní mechanismus, jímž může ověřovat, zda a jak efektivně jí řízené složky státu plní své úkoly. Kontrola ZS nicméně představuje vnitřně rozporný úkol: obecně je principem kontroly nezávislost na kontrolovaném subjektu. Na druhé straně ZS nepracují pod dohledem veřejnosti, ba právě naopak, utajení je jedním ze základních předpokladů jejich efektivní činnosti. Struktura kontrolních orgánů (jejich počet, pravomoci a personální složení) by měla být výslednicí na jedné straně požadavku na co nejmenší počet (podle zásady „need to know“) a na straně druhé požadavku na jejich maximální reprezentativnost v zájmu legitimacy. Existence velkého počtu úzce specializovaných kontrolních orgánů sice zamezuje nežádoucí koncentraci informací, nicméně znemožňuje efektivní kontrolu celého zpravodajského systému. Stávající neucelenost kontrolních mechanismů je možno chápat jako „z nouze ctnost“. Pokud jde o personální složení

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“

Květen 2009



kontrolních orgánů, stojí proti sobě požadavky odbornosti a nezávislosti jejich členů (např. bývalí pracovníci služeb mají dostatečnou odbornost, ale na úkor nezávislosti) a tento rozpor je reflektován i v doporučeních tohoto textu.

Navrhovaná řešení v krátkodobém a střednědobém horizontu

Východiskem většinově sdíleného návrhu je stanovisko, že radikální organizační změny nejsou v krátkodobém horizontu politicky průchodné, ale ani jednoznačně zdůvodnitelné.³ Cílem je optimalizovat stávající uspořádání prostřednictvím minimálních organizačních změn stávajícího uspořádání. Bude-li dosaženo vnitropolitického konsensu, je možná podoba postupných kroků následující:

- Je formálně definována a ustavena pozice vládního koordinátora pro zpravodajské služby s dostatečnými výkonnými pravomocemi k řešení aktuálních problémů. Koordinátor je jmenován premiérem (popřípadě vládou) a premiérovi je podřízen. Jeho činnost směrem ke zpravodajským službám je kontrolována vnější kontrolní institucí tak, aby bylo minimalizováno riziko ovlivňování služeb na základě partikulárních stranických zájmů, či přímo zneužití zpravodajských služeb.
- Bezpečnostní informační služba je samostatnou organizační složkou státu, za kterou na úrovni vlády odpovídá premiér; má samostatný rozpočet. Smluvními závazky může některé logistické záležitosti zajišťovat ministerstvo vnitra. (Zařazení BIS do gesce ministra vnitra by sice bylo logické, avšak za stávajících okolností není optimální a politicky průchodné).
- Úřad pro zahraniční styky a informace má postavení samostatné organizační složky státu, za kterou na úrovni vlády odpovídá premiér. Ministerstvo vnitra však nadále zajišťuje svou kapitolou rozpočet ÚZSI a jisté logistické a evidenčně majetkové náležitosti (umožňuje organizační krytí). Vztahy mezi MZV, MV a ÚZSI jsou upraveny dohodami, schválenými vládou. ÚZSI má jasné a zákonem určené podmínky působení na území ČR.

³ Většina panelistů soudí, že v loňském roce vládou předložený návrh týkající se zpravodajských služeb neřeší zmíněné problémy zpravodajského systému. Menšinovým názorem v rámci panelu je stanovisko, že radikální organizační změny systému zpravodajských služeb byly již v minulosti dostatečně pádně zdůvodněny.

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“



- Vojenské zpravodajství zůstává organickou součástí ministerstva obrany. Úkoly VZ spočívají primárně ve vojenské oblasti a slouží především Armádě ČR. Je třeba zvážit variantu jeho institucionálního začlenění do struktur Armády ČR a přímé podřízení náčelníku generálního štábu.⁴
- Je vymezena působnost ÚZSI a výzvědné části vojenského zpravodajství, tak aby si nekonkurovaly, ale doplňovaly se. Koordinátor zpravodajských služeb zajišťuje koordinaci na strategické úrovni. VZ se primárně nezabývá zahraničním výzvědným zpravodajstvím nevojenské povahy pomocí HUMINTu, i když hrozby vojenské a nevojenské povahy se překrývají a lze je jen obtížně oddělit. U obtížně vymežitelných oblastí jako jsou obchod s vojenským materiálem, komponenty zbraní hromadného ničení a komodity dvojího užití je nutné dosáhnout zvláštní dohody (role koordinátora zpravodajských služeb). Jakémukoli omezení působnosti výzvědné části VZ by měl předcházet rozbor stávajících schopností VZ tak, aby nedošlo ke ztrátě významných, již existujících zdrojů informací. Zároveň nelze opomenout úlohu VZ jako přirozeného partnera vojenských zpravodajských služeb spřátelených států.
- Na jediném pracovišti jsou soustředěny technické prostředky sběru informací typu SIGINT (dnes provozují odděleně ÚZSI i VZ). Vzhledem k finanční a personální náročnosti SIGINT je jeho sloučení na jedno pracoviště v podmínkách ČR žádoucí. Kromě nákladné techniky jde také o speciální kvalifikaci a zkušenost obsluhy a o vedené databáze.⁵ Slučování SIGINT útvarů různých služeb ale naráží na několik zásadních překážek. Především by musel být citlivým způsobem vyřešen problém rozdílnosti služebních poměrů (a požitků) u příslušníků rozdílných složek. Dále by bylo nutné zajistit bezproblémový tok informací získaných prostřednictvím SIGINT ke všem zpravodajským službám a zabránit monopolu jediné služby na informace získané prostřednictvím SIGINTu (role koordinátora zpravodajských služeb). K uskutečnění reorganizace SIGINTu bude možné přikročit až v delším časovém horizontu a po kvalitní přípravě.⁶ Ukvapený přesun technických složek by napáchal více škody než užítku. Bude také nutné provést výrazné investice do modernizace SIGINTu.

⁴ Dle menšinového názoru je podřízení VZ NGŠ nereálné.

⁵ Je nutné vyřešit, zda se bude jednat o další službu ze zákona, nebo pouze o tzv. servisní organizaci, popřípadě její umístění.

⁶ Dle menšinového názoru není, vzhledem k povaze bezpečnostních hrozeb, dobré sloučení SIGINTů odkládat.

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“



- Kontrarozvědná činnost uvnitř VZ je organizačně zřetelně vyznačena, její úkoly pojmenovány a definovány pravomoci oddělené od výzvědné části (zajištění kontroly užití zpravodajských prostředků na území ČR).
- Od VZ je jednoznačně oddělena (a někomu jinému podřízena) stávající 601. skupina speciálních sil, čímž je oddělena informační a silová složka.

Sumarizace konkrétních krátkodobých či střednědobých kroků legislativní povahy:

1. Stanovit odpovědnosti konkrétních členů vlády za činnost každé zpravodajské služby. Za BIS by podle zákona neodpovídala vláda jako celek, ale výslovně premiér (úprava zákona o ZS a BIS).
2. Ustanovit pozici vládního koordinátora pro zpravodajské služby s dostatečnými výkonnými pravomocemi, které budou formálně jasně vymezeny. Koordinátor je podřízený premiérovi. Jeho činnost směrem ke zpravodajským službám je kontrolována vnější kontrolní institucí tak, aby bylo minimalizováno riziko ovlivňování služeb na základě partikulárních stranických zájmů, či přímo zneužití zpravodajských služeb. Vnější kontrola též slouží k ochraně samotného koordinátora.
3. Stanovit pevné funkční období ředitelů zpravodajských služeb (3-5 let), přičemž každý by mohl být jmenován nejvýše dvakrát. Samostatnou otázkou zůstává jejich uplatnění po odchodu z funkce.
4. Zdůraznit vojenské zaměření VZ, aby nedocházelo k překrývání s civilními službami. Odstranit slovo „bezpečnost“ z § 5 odst. 3, písmene a) zákona č. 153/1994 Sb. (bylo do zákona doplněno až v roce 2005). První část definice působnosti VZ by pak zněla: Vojenské zpravodajství zabezpečuje informace mající původ v zahraničí, důležité pro obranu České republiky.
5. Opravit § 16 současného zákona č. 289/2005 Sb. o VZ, který se týká skartace evidence agenta. Současné znění je problematické vzhledem k ústavě ČR.
6. Ustanovit parlamentní kontrolu nad ÚZSI. Tato kontrola by byla definována stejně jako v zákoně o VZ. Obojí by řešila (alespoň prozatím) jedna komise poslanecké sněmovny. Definici kontroly zahrnout do nového zákona o ÚZSI, který by službu osamostatnil a podřídil premiérovi, a jasně popsal podmínky jejího působení na území ČR.
7. Zahájit přípravu na sloučení SIGINT, včetně navýšení investic do modernizace.

Doporučení dlouhodobého charakteru:

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“

Květen 2009



- Posílit výrazně analytické oblasti činnosti ZS a jejich spolupráci s dalšími analytickými útvary v rámci státní správy (především jedná-li se o komplexní hrozby) a vytvořit prostředí pro hlubší strategickou analýzu. V úvahu přichází vytvoření dvou pracovišť:
 - a) Jeden samostatný orgán (zřízený a financovaný vládou) pracující s dostupnými informacemi v příslušném režimu utajení a vyhodnocující potenciální rizika jako podklad pro operativní činnost ofenzivní a defenzivní povahy. Toto pracoviště by vedl koordinátor ZS.⁷
 - b) Druhé pracoviště by vzniklo v rámci „akademické obce“ (nabízí se varianta instituce financované a spravované např. ČAV, která by byla autonomní jak vůči exekutivě, tak parlamentu). Toto pracoviště by pracovalo s informacemi z otevřených zdrojů a s podklady „měkké“ povahy dodávanými ze státní správy a ZS a formulací bezpečnostních rizik a hrozeb by přispívalo k proaktivní bezpečnostní politice státu.
- V každém případě je žádoucí systematicky podporovat akademický výzkum bezpečnostních hrozeb a rizik a jeho využitelnost pro analytickou činnost služeb a státních institucí a kultivaci veřejné diskuze o bezpečnostních otázkách.
- Vytvořit systém personální politiky včetně funkčního sociálního zázemí posilující profesionalitu a loajalitu příslušníků ZS a minimalizující únik informací.
- Při výběru vhodných uchazečů do služeb v rámci personální politiky více spolupracovat se školstvím a akademickou obcí. Aktivně se zabývat vhodným uplatněním bývalých pracovníků ZS.
- Nastavit legislativně výraznější kontrolní model schopný vstupovat do živých svazků a finančních projektů služeb. Možnou variantou je dvoustupňová kontrola ZS - kombinace německého, britského, nizozemského a kanadského modelu:

⁷ Menšinový názor: tento orgán není nutně vytvářen jako velké analytické centrum, ale spíše jako nukleus, který je schopen zahrnout jednotlivé odborníky ze ZS v případě, že se značně zvýší riziko potenciální hrozby

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“



- a) jeden parlamentní výbor pro kontrolu všech ZS ČR (max. 7 členů). Má stejné pravomoci jako současné parlamentní komise plus pravomoci směrem k nově utvořenému vnějšímu kontrolnímu orgánu. Členové výboru disponují adekvátním osvědčením NBÚ. Tento orgán se zaměřuje na otázky rozpočtů a výročních zpráv ZS. Nepsaná pravidla: opozice má většinu a předsedou je též člen opoziční strany. Pokud všichni nominovaní členové výboru nedisponují osvědčením NBÚ již v okamžiku nominace, bude po určité jasně definované období do získání osvědčení zajišťovat tuto kontrolní činnost vnější kontrolní orgán. Charakter činnosti tohoto kontrolního orgánu je plošný a obecný.
 - b) vnější kontrolní orgán (max. 3-5 členů). Členy navrhuje a po schválení výborem Poslanecké sněmovny jmenuje premiér na pevně stanovené funkční období. Členové orgánu (občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 40 let) nevykonávají jiné ústavní funkce. Kontrolní orgán má významné pravomoci (např. přístup k živým svazkům v případě skandalizace, či kontrola užití finančních prostředků) směrem ke všem ZS ČR včetně NBÚ. Zahajuje šetření z vlastní iniciativy, nebo na popud orgánu parlamentu.⁸ O výsledcích šetření podává zprávu vládě i parlamentu. Kandidáti na funkci v tomto orgánu musí mít nejvyšší bezpečnostní prověrku již v době nominace. U vnějšího kontrolního orgánu je nutné vyřešit jeho administrativní zabezpečení při současném zajištění patřičné úrovně bezpečnosti informací. Nabízí se příklad Velké Británie, kde kancelář kontrolního výboru působí v rámci úřadu vlády. Charakter činnosti tohoto kontrolního orgánu je bodový a hloubkový
- Zahájit metodickou debatu o modelech nastavení zpravodajského systému v ČR, včetně testování jejich parametrů s ohledem na výchozí situaci.

⁸ Popřípadě dalších institucí – nutno upřesnit.

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“