



## Legislativní úpravy a vymezení působnosti českých ZS

RNDr. Petr Zeman<sup>1</sup>

### Výchozí postoje

**Počet současných zpravodajských služeb ČR má podle mého názoru zůstat nezměněn. Jejich stávající institucionální postavení a příslušná legislativa se mají upravovat postupně, krok po kroku, tj. není vhodné se zaměřovat na „velkou novelu“.**

Návrh „Věcného záměru zákona o zpravodajských službách České republiky a o kontrole zpravodajských služeb“ vypracovaný na Úřadu vlády ČR v březnu roku 2008 (dále jen „Návrh“) si zaslouží být **explicitně zavržen**, protože je **špatný**.

Hlavním důvodem pro negativní postoj k Návrhu je, že neodpovídá na otázku, **proč** se má systém ZS ČR totálně přeorganizovat. Nabízí se podezření, že primárním motivem Návrhu je snaha o politické podrobení zpravodajských služeb jedné ústřední moci – premiérovi, resp. Úřadu vlády. Vedlejších důvodů pro zavržení Návrhu je celá řada, zmiňuji jen dva: 1) Návrh mylně uvádí, že snížení počtu zpravodajských služeb přispěje k jejich lepší efektivitě, 2) rozdělení VZ, které bylo (podle mne chybně, ale stalo se) před třemi lety pracně a s obětmi sloučeno, by vystavilo ČR zahraničnímu posměchu.

Návrh posbíral podněty z posledních let způsobem „jak pejsek a kočička vařili dort“. Negativní postoj k Návrhu však **neznamená**, že mnohé jeho dílčí náměty nemohou být časem využity.

---

<sup>1</sup> Bývalý ředitel ÚZSI v letech 1998–2001.



Konstatuji, že redukce počtu zpravodajských služeb byla v uplynulých 14 letech evergreenem české politické scény a pravidelně ožívá a škodí ve dvou až tříletém cyklu. Důvodem je skutečnost, že „počet organizací“ je fenomén, který si dovede představit i ten nejhlupejší poslanec, zatímco **skutečně podstatné vlastnosti, rysy a podmínky k činnosti ZS** se daří přetvářet jen pomalu a pracně, tj. bez viditelného mediálně politického výsledku. Představa o údajném příčinném spojení počtu ZS na jedné straně a finanční úsporou na straně druhé je **naprosto nedoložená**. Realizace předloženého záměru by narušila stávající (byť třeba nepříliš skvělou) funkčnost služeb a přivedila by **transakční náklady**, ale i **neplánované vedlejší dopady**. Například v případě, že by se stávající vojenská výzvědná služba ocitla mimo resort obrany, začala by se na MO či GŠ budovat paralelní, a přitom skrytá, zpravodajská služba nová.

Návrh **nepodporuje** ani VZ ani ÚZSI. Pokud se uvedené instituce tváří, jakoby tento Návrh braly vážně, tak je to pouze **mimikry ze strachu** před politickými činiteli. Místo věcné diskuse se rozběhl byrokratický kolotoč připomínkování, který může jakýkoli výsledek úspěšně blokovat. Je-li přirozeným zájmem některé instituce bránit se špatnému rozhodnutí a přitom neexistuje prostor pro otevřenou debatu, vznikají šeptandy, nesprávné interpretace a následné intriky. Například určitý problém mezi VZ a ÚZSI vyvolává **mylná** domněnka některých vojenských činitelů, že Návrh je výplodem a přáním ÚZSI, což je omyl či pomluva. O podpoře či nepodpoře Návrhu ze strany BIS nemám dostačující informace; bylo mi řečeno, že i ze strany BIS byly proti jednotlivostem Návrhu ostré protesty.

Navržené vyjmutí současného Vojenského zpravodajství z podřízenosti resortu obrany považuji za mimořádnou hloupost. MO a AČR svou zpravodajskou službu **potřebují**. Ve VZ *by sice bylo potřeba na řadu věcí lépe dozírat* a řadu postupů a přístupů změnit (a to i důkladnější demokratickou civilní kontrolou), ale to vše lze přikázat a vyžadovat i za stávajícího ukotvení a za stávající právní úpravy. Přeražení ÚZSI pod jiné ministerstvo by se

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  
únor 2009/upraveno v dubnu 2009



mohlo udát jen po mimořádně pečlivé přípravě a při zajištění, že jistý krycí servis bude nadále zajišťovat ministerstvo vnitra.

Argumenty proti slučování zpravodajských rolí (civilní výzvědná, civilní kontra, vojenská výzvědná, vojenská kontra) do sloučených organizací (v zemích, kde to *není* v národní tradici) jsou několikerého druhu. Na jejich podrobný popis a rozbor tu není místo, proto jen velmi stručně:

**důvod manažerský** – každá speciální organizace by měla dělat svůj speciální úkol; pokud se *skutečně* koordinuje, tak je lépe mít podřízeny 4 jednotky než 2 (jinak rivalita vzrůstá);

**důvod personalistický a analytický** – v menším počtu organizací se ztratí část možnosti zaměstnat odcházející; ztratí se možnost disentního či alternativního posouzení problémů z různých pracovišť, což je významná újma;

**důvod ústavně politický** – sloučení znamená koncentraci a monopolizaci informační moci.<sup>2</sup>

**Nejvýznamnější argument proti slučování**, o kterém se však bohužel vůbec nemluví, protože jeho podstata se nepadně popisuje a zdůvodňuje, ačkoli je nasnadě, je **rozdíl mentalit** jednotlivých organizací, tj. odlišných **firemních kultur**. Sebeidentifikace se službou vede k tomu, že kolegové z partnerských organizací jsou vnímáni jako „ti cizí“. Takováto percepce „těch druhých“ existuje a působí mezi civilními a vojenskými organizacemi navzájem, ale i mezi rolemi výzvědnými a vnitřními. Platí i ve vztazích

---

<sup>2</sup> Nemá sice smysl srovnávat se s velmocemi, ale jistá koncepční úvaha z jejich situace odvodit lze. Americká zpravodajská komunita je nepadně říditelná a hodně početná (oficiálně 16 organizací) mimo jiné proto, že nasála principy americké ústavy, plně zábrán centralismu a proslulých „check and balances“. Sovětské KGB se v prvních letech vývoje nového Ruska rozpadlo na řadu autonomních organizací; přechod k dnešnímu Rusku „řízené demokracie“ znamenal opětovné slučování dříve rozdělených rolí – ve sféře tzv. civilních služeb už v podstatě zůstává jen SVR a FSB.



zpravodajců a trestně právních orgánů. Nebrat v potaz tyto fenomény, resp. domnívat se, že rozkazem a silou se dají smazat, je nepoučeným voluntarismem.

Hlavní problémy ZS ČR mohou být stručně shrnuty do čtyř okruhů:

1. Špatně nastavená a nefungující vnější kontrola ZS vykonávaná parlamentem nebo jiným na exekutivě dostatečně nezávislým orgánem.
2. Nedostatečná koordinace, řízení, vyhodnocování a využití činnosti ZS vládou.
3. Pravomoci ZS, které neodpovídají nárokům na ně kladeným a schopnostem protivníků, kterým mají ZS čelit
4. ZS jsou vystaveny stranicko politickému tlaku (který od konce 90. let 20. století sílí)

**Změna počtu služeb ani změna jejich „resortního zavěšení“ žádný z těchto problémů neřeší.**

Na druhé straně se všichni shodneme, že ve fungování českých ZS je mnoho co zlepšovat.

Všechny pokusy o reformu postavení ZS v ČR ztroskotaly z jednoho zásadního důvodu: chtěly řešit **současně** a jedním rázem **všechny** problémy (vnější kontrola, vztahy k ministerstvům, záruky proti zneužití, pravomoci služeb,<sup>3</sup> povinnost vlády koordinovat aj.), a to tak, aby výsledkem byl co možná symetrický a bez předchozích legislativních vad na kráse komplexně řešený „dokonalý“ plán. Na takovém komplexu opatření se politické síly nikdy neshodly! Tento stav trvá již 14 let. Může jej (ale nemusí) změnit jen *velmi* silná vláda.

<sup>3</sup> Pravomoci se „řeší“ podrobným taxativním vyjmenováním, což není nejvhodnější cesta.



### **Představy o optimálním stavu v ČR**

Následující představy nejsou konstruktivistickým ideálem, který by vyžadoval „stavět na zelené louce“. I při uvažování o optimu beru v úvahu evoluci stávajícího stavu a možnosti prostředí.

1. Všechny české zpravodajské služby mají v zákonech a v doktrínálních dokumentech stanovenou zásadu, že vyjma období válečného stavu nemají zadržovací a jiné „policejní“ pravomoci.
2. Existuje veřejný vládní dokument o zaměření zpravodajských služeb, sice jen obecný, ale přesto explicitně schvalující angažmá služeb, a to i v oblasti státních zájmů ekonomických a finančních.
3. Vojenské zpravodajství zůstává organickou součástí ozbrojených sil, možná explicitně Armády ČR a je podřízeno Náčelníku generálního štábu AČR, s možností ředitelova přístupu k ministru obrany, popřípadě ve výjimečných případech i k premiérovi.
4. VZ má jasně (veřejně publikovanou doktrínou) vydefinovanou svou úlohu tak, aby příliš nezasahovalo do nemilitárního zahraničního výzvědného zpravodajství, zejména prováděného pomocí HUMINTu, vyjma zemí, v nichž jsou umístěny kontingenty AČR. Znamená to mj. změnu stávajícího znění § 5 odst. 3, písmene a) zákona č. 153/1994 Sb. na „důležité pro obranu České republiky“. Odstraní se slovo „bezpečnost“.
5. VZ má vydefinovanou úlohu tak, aby bylo zřejmé, kde jsou hranice strategického zpravodajství, a kde zpravodajství operačního a taktického, prováděného jinými (jednotkami, svazky) vyjmenovanými součástmi čs. ozbrojených sil.

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  
únor 2009/upraveno v dubnu 2009



6. Od VZ je jednoznačně oddělena (a někomu jinému podřízena) stávající 601. skupina speciálních sil, aby byla oddělena moc informační od moci silou působící. (Zpravodajské využití 601. skupiny speciálních sil leží na úrovni takticko operační, nikoli strategické a prolíná se nebo je někdy i totožné s bojovou činností).
7. Kontrarozvědná činnost uvnitř VZ je organizačně zřetelně vyznačena, její úkoly pojmenovány a její velitel má možnost přímého přístupu k ministru obrany.
8. ÚZSI zůstává ve svém postavení samostatné organizační složky státu, která je politicky odpovědná ministru zahraničí (jmenování ředitele atd.), ale ministerstvo vnitra nadále zajišťuje svou kapitolou rozpočet ÚZSI a zajišťuje pro ÚZSI jisté logistické a evidenčně majetkové náležitosti. Vztahy mezi MZV, MV a ÚZSI jsou upraveny dohodami, schválenými vládou. Ředitel ÚZSI má právo přímého přístupu k ministrům a premiérovi.
9. Střežový zákon usnadní přeformulováním své dikce cestu informací od služeb k uživatelům; zákon odliší „úkol“ od „dotazu“.
10. ÚZSI má – kvůli nápravě dnešní asymetrie, svůj vlastní „zřizovací“ zákon, zhruba odpovídající zákonu o VZ.
11. Zákon o ÚZSI explicitně dovolí výzvědným službám za **přesně** vymezených podmínek působení na území ČR; pokud by šlo o vážný zásah do práv a svobod individuů, podléhá schválení soudce, kterému se musí doložit, že v daném případě jde o převažující zahraniční zájem, prvek, či původ.
12. Střežový zákon využije „dosud mlčícího § 12“ a stanoví, že parlamentní **kontrolní orgán** je **společný** pro všechny služby a stanoví přitom, že poslanci budou prověřeni NBÚ.
13. Střežový zákon stanoví, že výzvědné součásti mají odlišnou hloubku parlamentní kontroly než součásti kontrarozvědné.

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  
únor 2009/upraveno v dubnu 2009



14. Střechový zákon stanoví, že vedle poslanecké kontroly je v ČR účinné mimoparlamentní „hloubkové“ kontrolní těleso typu inspirovaného Kanadou, Nizozemím či skandinávskými zeměmi. Tři nebo pět jeho členů (nikoli z řad poslanců) určí sněmovna, senát, popřípadě další ústavní špičky.
15. Střechový zákon zpřísňuje projednávání jmenování ředitelů s parlamentem a omezuje funkční období ředitelů na nejvýše 2 x 4 roky, přičemž „startovní bod“ bude uprostřed volebních období. Sladí jejich postavení s platným zákonem o služebním poměru.
16. Střechový zákon rozvádí znění § 7 a definuje koordinaci služeb, kterou činí „vláda prostřednictvím k tomu zřízeného koordinátora a jeho orgánu“. Statutem a vládním usnesením je definováno postavení nestrannicky nominovaného koordinátora, jako „práce na plný úvazek“. Mezi úkoly koordinátora patří: a) evidovat hlavní zaměření služeb, b) dbát na to, aby se jejich náplně práce nedublovaly a aby překrytí oblastí zájmu nebylo velké, c) rozhodovat sporná pole zájmu, d) dohlížet na mezinárodní styky služeb, e) dohlížet na hospodárné a bezpečné zacházení s lidskými zdroji ve službách, f) postihovat prvky nadměrné rivality mezi službami. Přístup koordinátora k premiérovi, prezidentovi a dotčeným ministrům je samozřejmostí, ale přitom nesmí omezit obdobné přístupy ředitelů služeb.
17. BIS necht' je *ve vzdálenější budoucnosti* (a po pečlivé a povolné přípravě) samostatnou organizací podřízenou ministru vnitra, nikoli však vtělenou do ministerstva (německý model). Necht' má **samostatný rozpočet** jako dnes (ale možnost jeho část skrýt pod vnitro) a významný stupeň autonomie. Zákonem jsou zaručena opatření, aby se BIS nemohla stát pouhou služebnou pomocnicí policie. Ředitel BIS a jeho náměstci mají právo přímého přístupu k ministrům a premiérovi.





**Jiná než zde uvedená opatření nepovažuji za důvodná a dostatečně vyžralá a promyšlená.** Ve shora uvedených 17 bodech jsem uvedl **jen** to, o čem si myslím, že skutečně poslouží zlepšení a u čeho si **současně** dovedu představit **realizaci**, tj. jak v současném odborném i politickém diskursu věc **vyjádřit, vysvětlit, napsat, rozkázat a konečně implementovat.**

Proto zde není žádná úvaha o racionalizaci českého SIGINTu (u ÚZSI, u VZS, nebo jako samostatná organizace). Není zde ani úvaha o „válečných pravomocech“, tedy o právní úpravě pravomocí ZS pro stavy ohrožení, krizí atp. Z téhož důvodu zde neproponuji ani tzv. centrální celostátní analytiku umístěnou pod koordinátorem (přiznal bych mu *zatím* jen dočasné výpůjčky a úkoly ad hoc; vznik kýžené vrcholové analytiky bych nechal následnému vývoji).

### **Reálná omezení**

Současná politická situace a stávající politická kultura v ČR prozatím **vylučuje** politický souhlas a následnou realizaci některých shora uvedených „ideálních“ legislativních a dalších ustanovení. Například bod 17 je v nejbližších letech nejen neprůchodný, ale i politicky riskantní. Realizaci ostatních bodů si sice lze představit, ale vždy to bude obtížné. Nepředpokládám, že by se mohly realizovat *všechny* vyjmenované body.

Rychle realizovatelné minimum představuje:

- Malou novelou opravit § 16 současného zákona č. 289/2005 Sb. o VZ, totiž o skartaci evidence agenta. Současné znění považuji za protiústavní.





- Malou novelou přidat nový § 19a do zákona č. 153/1994 Sb. o ZS, který by stanovil parlamentní kontrolu ÚZSI stejně jako v příslušných paragrafech zákona o VZ, s tím, že by obojí řešila (aspoň prozatím) **táž** komise sněmovny.
- Malou novelou odstranit slovo „bezpečnost“ z § 5 odst. 3, písmene a) zákona č. 153/1994 Sb.
- Se službami a sněmovnou projednat zásady a po pečlivé personální volbě prozatím alespoň formou vládního usnesení, vytvořit koordinační post podle bodu 16 výše.
- Začít projednávat další shora uvedené body (zejména způsob vnější kontroly a pravomoci služeb) *jeden po druhém* na odborných i politických fórech a docházet ke **kompromisním řešením, tak aby žádná strana neutrpěla významnou újmu.**

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  
únor 2009/upraveno v dubnu 2009