



Historie a limity debat o reformě zpravodajských služeb v ČR aneb umíme si už nalít čistého vína?

RNDr. Petr Zeman¹

*Upozornění těm, kteří všechno vidí černě:
sklenice je možná napůl prázdná, ale současně je napůl plná.*

Volat po reformách českých zpravodajských služeb nebo oznamovat plány na takové reformy je jev, který se objevuje a periodicky vrací asi od poloviny devadesátých let. Stávající projekt Europea je prvním² pokusem o odbornou debatu nad tímto evergreenem, pokusem, který se nerodí v kancelářích politických stran nebo na pracovištích státního aparátu. Tento text - jako jeden z úvodů do diskuse v tomto projektu - se snaží nastínit vznik, vývoj a přidružené aspekty diskutovaného problému během uplynulých 15 let a také zvážit možná úskalí posuzování věci v prostředí think tanků.

Stručně o vývoji českých zpravodajských služeb

Historie zpravodajských služeb České republiky je determinována předchozím vývojem v československé federaci. Během roku 1990 byla demontována Státní bezpečnost a vznikly předstupně nových zpravodajských institucí, všechny samozřejmě na celostátní (rozuměj federální) úrovni. Vojenská služba s vnitřní působností byla převedena z područí

¹ Bývalý ředitel ÚZSI v letech 1998–2001.

² Pokud vím, s výjimkou textu, který vydalo Středisko bezpečnostní politiky Centra pro sociální a ekonomické strategie FSV UK, Praha 2005, pod názvem „Tvorba a realizace bezpečnostní politiky České republiky“, „Závěrečná zpráva projektu výzkumu za rok 2004“. Za autora zprávy je označen 27 členný tým, ačkoliv, pokud vím, tento konkrétní úsek projednávalo daleko (řádově) méně lidí a někteří z nich proti nakonec napsanému textu marně protestovali. Příslušná kapitola má název 2.3 Neefektivita zpravodajských služeb. Je to příklad toho, jak by se kolektivní text dělat neměl.



ministerstva vnitra do resortu ministerstva obrany. O civilní službu s vnitřní působností byl sveden tehdy palčivý a v pravém slova smyslu politický zápas – šlo o to, zda se podaří ji zakotvit mimo ministerstvo vnitra, a tím se důsledně odlišit od modelu komunistického režimu. V roce 1991 dostaly – poprvé v našich dějinách, dvě zpravodajské služby (FBIS a VOZ) legislativní zakotvení parlamentním zákonem. Výsledky voleb v červnu 1992 předznamenaly nutnost rozdělení Československa na dva samostatné nástupnické státy, a tak i čtyři existující zpravodajské služby se rozdělily na českou a slovenskou dceřinou část.

V období jeden a půl roku po vzniku nové České republiky byla pozornost upřena na obrovské společenské změny, v první řadě na ekonomickou transformaci. Zpravodajské služby byly v jistém právním provizoriu; současně se staly terčem médií (což platí dodnes) kvůli pochybením a aférám, zčásti reálně podloženým, zčásti zcela fiktivním. Zatímco na přelomu let 1990-91 byl předchůdce dnešní BIS vnímán veřejností i médii (navzdory velmi bouřlivému průběhu sporů uvnitř služby) pozitivně, jako ochránce společnosti před recidivou totality, nejpozději v roce 1993 se tento původní obraz vytratil, takže veřejnost i média od té doby vnímají zpravodajské služby jako spolek podezřelých darebů, jdoucí z aféry do aféry.

V roce 1993 proběhla příprava nové zákonné úpravy, která vyústila v létě 1994 v přijetí a aplikaci tzv. „střechového“ zákona č. 153/1994 Sb. o zpravodajských službách ČR. Etapu vznikání zákona z autopsie neznám, takže o tom, proč byla zvolena zrovna daná řešení, se mohu jen dohadovat. Právně institucionální konstrukce zpravodajské komunity ČR byla od léta 1994 do léta 2005 dána, a až na drobné novelizace se neměnila.³

Snahy o změny

Zákon 153/1994, který i po roce 2005 stále „tvoří kostru“ českého zpravodajského systému, přinesl několik inovací, ale i jisté kroky zpět.

³ O historii služeb, zejména o jejich ranných etapách podrobněji viz (Williams 2001), (Duchek 2005), (Zeman 2006, 2007a i 2007b), (Černý 2002), (Syllová 2002). Dále možno využít také hesla v Encyklopedii špionáže z roku 2000.



- 1) byl vytvořen právní základ pro civilní službu s vnější působností, tedy rozvědku, což v té době nebylo ani ve vyspělém zahraničí zcela běžné,
- 2) byla zákonem definována Vojenská zpravodajská služba, což tehdy bylo v zahraničí ještě méně obvyklé⁴,
- 3) pravomoci⁵ a kontrolovatelnost služeb oproti předchozí právní úpravě české a československé byly nižší.

Nejpozději v letech 1996-7 jsem zaznamenal nové debaty o opravách a úpravách dané právní normy. Kritiku vyvolávalo zejména to, že nebyl naplněn požadavek zákona 153/1994 na celkovou vnější (tj. tzv. nezávislou) kontrolu všech zpravodajských služeb (Zetocha 2008). Existovala parlamentní komise pro kontrolu BIS a druhá pro VOZ, ale jejich oprávnění byla relativně nízká. V praxi dosti záleželo na vstřícnosti ředitelů služeb, popřípadě ministrů.⁶

Tuším v roce 1996 byl připraven projekt na zřízení dvoustupňové kontroly, čili kontroly dvěma tělesy: poslaneckou komisí a většimi právy obdařeným „souborem tří vážených mužů“. Obdobné modely v zahraničí existují a fungují docela dobře. Model byl nazýván podle hlavních autorů neparagrafované verze jako „Šuman a Kužilek“. Myslím, že dodnes nebyl předložen model principiálně lepší. Model nebyl rozpracován ani postoupen do poslanecké sněmovny. Důvodem byly nepřátelské vztahy uvnitř vládnoucí koalice ODS, ODA a KDU-ČSL.

Tak byl předznamenán způsob řešení tzv. otázek eventuální reformy zpravodajských služeb, způsob, který **trvá dodnes**. Mediálně ohlásit záměr; nedohodnout se ani uvnitř strany, ani koalice, natož v celé sněmovně; úkolovat úředníky, aby předkládali stále podrobnější

⁴ Povšimněme si například struktury britského zpravodajského systému v oficiálním textu „National Intelligence Machinery“, dosažitelné např. na:

http://www.intelligence.gov.uk/~media/assets/www.intelligence.gov.uk/national_intelligence_booklet%20pdf.ashx.

Zákonem jsou jako zpravodajské služby označeny (mají *statutory mandate*) tyto instituce: SIS (= MI 6), Security Service (= MI 5) a GCHQ. Další tělesa, včetně Defence Intelligence Staff, tento rank nemají.

⁵ Poněkud napravit spolupráci státního aparátu s jeho (!) zpravodajskými službami se podařilo až po sérii novelizací, což trvalo 14 let. Dnešní podoba znění § 11 a nově přidaného § 11a zákona č. 153/1994 Sb. je dokladem o právně politickém duchu doby. Znění je extrémně taxativní, tedy pojišťuje se proti zneužití, a to až zbaběle.

⁶ Je však pravda, že se alespoň vžil civilizovaný zvyk obsazovat místa předsedů kontrolních komisí poslancem z opozice.



verze a zdůvodnění (což vyděsí příslušníky služeb a jejich práci vždycky trochu ochromí); v tichosti nechat věc vyhnít a usnout, aby se vzkřísila v dalším znovuzrození někdy kolem nějakých dalších voleb.

Nutno zdůraznit, že od roku 1993 až zhruba do roku 2000 (s vrcholem někdy kolem roku 1994) a vlastně až donedávna zmítal veřejným diskursem **spor o zařazení bývalých příslušníků StB** v nových bezpečnostních strukturách.⁷ Tento spor o tzv. nulovou variantu aneb „kolik procent estébáků ještě máme ve službách“ se týkal výhradně civilních zpravodajských služeb, tj. BIS a ÚZSI. Ideologický pohled měl v očích větší části publika větší váhu než pragmatická řešení.⁸ Pokud jde o VOZ a VZS (aniž bych předpřevratovou ZSGŠ jakkoli ztotožňoval s politickou policií bývalého režimu!), tam personální výměna od roku 1993 zamrzla.

Na jaře 1998 byla za Tošovského vlády sepsána **novela** zákona 153/1994 (tuším že i v paragrafovaném znění), ve které se poprvé na papíře navrhovalo, aby BIS byla podřízena ministru vnitra, který nese odpovědnost za vnitřní bezpečnost a pořádek. (BIS by v takovém případě zůstala institucionálně oddělena od MV a nepřevzala by žádné policejní pravomoci (byl by to model obdobný postavení kontrarozvědek např. v Německu a Velké Británii). Obavy, které v roce 1991 vedly k oddělení FBIS od FMV, byly některými z nás v roce 1998 pokládány – možná mylně, za již překonané a neodůvodněné. V takovémto modelu by ovšem ÚZSI musel být politicky podřízen jinému členu vlády (zvažovalo se po vzoru Velké Británie „zavěšení“ pod ministra zahraničních věcí, později se mluvilo o německém vzoru – „rozvědka pod premiérem“). Vláda se nakonec nerozhodla návrh sněmovně předložit.

V létě 1998 nastoupila jednobarevná **vláda ČSSD**, která předtím nedržela exekutivní moc, a proto: 1) měla nereálnou představu o možnostech státního aparátu, 2) v oblasti bezpečnosti

⁷ Blíže k tématu viz (Zeman 2006, 2007b).

⁸ Toto mé tvrzení v žádném případě neznamená, že bych setrvání tzv. bývalých upřednostňoval před personální přestavbou; pamětníci si vzpomenou, že když jsem pracoval ve vedoucích funkcích, bylo tomu právě naopak. Ale při výměně lidí za nové je nejdříve nutno zabezpečit nezbytný provoz organizace a pokud jde o výměnu samou, podstatná je rychlost, míra, proporce, diferenciacce, účelnost, zdůvodnění a lidskost provedení.



řešila příliš mnoho agend současně a to relativně vehementně. Ministr bez portfeje Jaroslav Bašta, pověřený řízením zpravodajské činnosti, si přivodil jeden závažný handicap – souběžně řídil nepříliš vydařenou kampaň „Čisté ruce“. Ani spolupráce s ministry vnitra, zahraničí a obrany, kteří „měli co říci“ k činnosti zpravodajských služeb, nebyla v jednobarevné vládě kupodivu jednodušší. Ambiciózní plány na velkou opravu všech aspektů zpravodajského systému se nenaplnily. Nepomohlo tomu ani poměrně zdrženlivé soužití s hlavní opoziční stranou ODS v rámci tzv. opoziční smlouvy (jejíž dopady na bezpečnostní sektor přinejmenším v letech 1998 až 2000 považuji za převážně příznivé).

Audit 1999

V této souvislosti bych rád objasnil něco kolem tehdejšího tzv. **audit**u zpravodajských služeb. Záměr pro „druhou etapu optimalizace zpravodajského systému“ byl odsouhlasen Radou pro zpravodajskou činnost v září 1999 a během listopadu a prosince měly služby zpracovat odpovědi na mimořádně podrobný dotazník. Pro představu: nevyplněný dotazník měl 25704 znaků bez mezer. Obsahoval otázky jako: „Počet operativních pracovníků, kteří v současnosti pracují pod krytím v České republice. Uveďte pouze ty operativní pracovníky, kteří pracují v oblastech priorit zpravodajské činnosti.“ „Počet osob jednajících v současnosti ve prospěch zpravodajské služby, které trvale žijí v zemích operativního zájmu.“ „Architektura systému hlavního informačního toku zpravodajských informací uvnitř zpravodajské služby (schéma, popis, úzké profily; vymezení stupňů atd.).“ Dotazník se ptal na podrobnosti, které mohly být známy pouze ze statistických přehledů za již uplynulý rok, takže výsledné odpovědi zhusta obsahují údaje z roku 1998.

Byl jsem tehdy ředitelem ÚZSI, a tak jsem záležitost nejen viděl zblízka, ale byl jsem za ni i spoluodpovědný. Marň jsem protestoval u ministra Bašty, že takto konstruovaný dotazník je nesmysl, že otázky jsou špatně strukturovány a položeny a neberou v úvahu specifika jednotlivých činností a služeb, že neberou v úvahu, jak si pojmosloví protiřečí a



zaměřuje obsahy, že je z hlediska národní bezpečnosti krajně neodpovědné soustředit na jednom místě takto podrobná data. Měl jsem protestovat účinněji. Na jaře 2000 se scházela tzv. Baštova komise, tj. ministr a šéfové či zástupci jednotlivých služeb, k dalšímu zpracování a interpretaci. Můj původně vstřícný postoj (např. z podzimu 1998 – domníval jsem se tehdy naivně, že je dobré touto cestou napřed poznat, pak navrhopat řešení) k auditu jako nástroji se změnil v zápas o omezení škod, plný protestů a námitek. I když jsem odmítl číst výsledné odpovědi na dotazníky z jiných služeb, abych předešel podezření v případě zneužití těchto dat, zcela jednoznačně vím, že tři zpravodajské služby předložily nepravdivá a nafouknutá čísla v duchu byrokratické osvědčené praxe, že to stejně nikdo nebude, nechce a neumí zkontrolovat. Po celou dobu práce „na auditu“ byly bohužel pozměňovány zápisy ze schůzí, jednání byla podjatá, plná mocenských hrátek, zákulisního lobbyingu a dílčí závěry byly velmi často dezinterpretovány.

Souhrnný materiál, který vedle opravdu krajně citlivých údajů samozřejmě obsahoval i údaje méně citlivé, ba i zveřejnitelné, existuje v jediném exempláři a ve stupni utajení „Přísně tajné“. Během jara 2000 se souhrnný materiál doplňoval dalšími otázkami a odpověďmi a posléze (v létě 2000) údaji tzv. uživatelské komise, to jest souhrnem statistik od příjemců zpravodajských informací. Jestli se někdy skutečně naplnilo pomlouvané přísloví o statistice, že je to „přesný součet nepřesných údajů“, bylo to zde. Mezitím byl ministr Bašta premiérem odvolán z vlády a po krátkém intermezzu s ministrem Karlem Březinou byl hlavním koordinátorem jmenován ministr zahraničí Jan Kavan. Po několika týdnech faktickou činnost co do vyhodnocení tzv. auditu přenechal svému náměstkovi Hynku Koníčkovi. Jeho „Pracovní analytická skupina“ (PAS) byla hovorově označována jako Kmoníčkova komise. Do práce byl zapojen jako velmi vážený a nezávislý posuzovatel ing. Jiří Müller, který byl ze zpravodajské komunity odejit na podzim 1990. Ani jemu se však nepodařilo zcela vyloučit nekorektní postupy některých účastníků. Závěr celé práce na auditu byl ohlášen začátkem roku 2001.



V kompromisním závěru, ke kterému jsem byl nucen v prosinci 2000 připojit nesouhlasící a upřesňující *votum separatum*⁹, se nakonec konstatovalo, že řada změn pozitivně měnící nedostatky zpravodajských služeb se dá uskutečnit *beze změny* zákonů, „pouhými“ reorganizačními opatřeními vlády nebo ministrů. Mělo jít zejména o oddělení tehdejší 6. speciální brigády a činností typu J-2 od VZS a povýšení odpovědnosti za VZS z úrovně generálního štábu na úroveň ministra obrany. Dále se měla projednat možná reorganizace radiového zpravodajství delimitací mezi ministerstvy (stalo se na jaře 2001; příslušná pracovní komise **doporučila stav neměnit.**) Dále mělo jít o ustavení skutečné dosud postrádané funkce praktického **koordinátora** zpravodajských služeb. Toto schválil 6. února 2001 Výbor pro zpravodajskou činnost svým usnesením č. 21. Spolu s koordinátorem měl vzniknout i tzv. Stálý zpravodajský podvýbor.¹⁰ Eventuální rozsáhlejší změna zpravodajského systému (tj. převedení ÚZSI pod ministra zahraničí – což se během roku 2000 docela podrobně diskutovalo, dále změna odpovědnosti za BIS z vlády jako celku na jednoho ministra, eventuálně dokonce možné spojení dvou výzvědných služeb do jednoho možného celku) byla odložena na neurčito, protože by tyto kroky vyžadovaly změnu zákonů, k čemuž zase nebyla pohotová politická vůle. Tuto pasáž zde uvádím proto, že onen „audit“ je čas od času připomínán jako jakýsi grál, tajemný a možná skrývající bůhví jakou špatnost, nebo naopak všelék. Není tomu tak. Byla to jen ohromná ztráta času a nervů.

⁹ Mimo jiné jsem tehdy uvedl: „...bylo opomenuto několik podstatných aspektů, takže se srovnávalo nesrovnatelné. Jednotlivé zpravodajské služby – VZS, VOZ, BIS a ÚZSI, mají totiž nejenom odlišné působnosti, ale rovněž mají k dispozici pro získávání informací velmi odlišná oprávnění a nástroje (metody). Tyto nástroje se podstatně liší svou dostupností, svou efektivitou (výtežností) a svou finanční nákladností a jsou navzájem nezastupitelné, tj. jeden nástroj nemůže nahradit jiný.“

¹⁰ K tomu jsem žádal a navrhoval: „Pozice a kompetence šéfa Stálého (nebo Společného) zpravodajského podvýboru, tedy jakéhosi koordinátora služeb „de facto“, musí být předem přesně definována (vyvážena) tak, aby: nezasahovala do odpovědnosti jednotlivých ministrů, vyvažovala legitimní potřeby resortů a jejich součástí, ponechávala ředitelům služeb jejich pravomoci, propojovala služby a jejich zákazníky, umožňovala mu arbitráž při věcných a kompetenčních sporech služeb, sloužila jako záštita službám před neodůvodněnými partikulárními požadavky ze strany různých složek státní správy, se koordinace služeb přitom vskutku realizovala. Šéf tohoto koordináčního tělesa by neměl mít na starosti nic jiného než koordinaci služeb a měl by být dostatečně silnou a přitom konsensuální figurou, kterou by nezpochybňovaly politické strany, a která by s jistotou „přežila volby“. Členy podvýboru by nezbytně měli být náměstci ministerstev zahraničí, obrany, vnitra.“



Další vývoj

I po roce 2001 pokračovaly kroky, které podle schváleného legislativního plánu nutily úředníky (nejúčinněji na tom pracovali úředníci ministerstva vnitra) vypracovat nová hodnocení a návrhy na „optimalizaci bezpečnostního systému“¹¹. Faktická koordinace na operační až taktické úrovni se střídavě (a za vzájemného soupeření) odehrávala mezi aparátem vnitra a aparátem Výboru pro zpravodajskou činnost. Posílení koordinační role bylo zřejmé při pořádání summitu MMF na podzim 2000 v Praze a samozřejmě také po 11. září 2001. Koncepční materiály čítaly desítky stran¹² a týkaly se nápravy celého bezpečnostního systému. Leccos bylo vylepšeno, ale koordinace zpravodajských služeb svého muže č. 1 dosud nemá. Ani uspokojivý zákon o vnější kontrole ZS se dotáhnout nepodařilo. Jen opravdu vytrvalý státní úředník, znalý tajemství všech skříní, by dokázal dát shromáždit všechny verze a připomínková kola. Pokud je mi známo, vznikly různé věcné záměry příslušných zákonů, nikoli však paragrafovaná znění.

U vojáků

V průběhu roku 2002 vypukla aféra Srba, což přispělo k odstartování předtím poněkud zamrzlého procesu reformy ve Vojenském zpravodajství. V průběhu roku 2003 byla ohlášena poměrně rychle probíhající personální proměna, byly znovuvzkříšeny záměry na sloučení VOZ a VZS a tím eliminaci předchozího podivného stavu, bonmotem označeného za „4 služby s 5 řediteli“. Byl předložen vládní návrh reformy (tisk 669/2004), těsně jej však předběhl jiný návrh, podepsaný 3 poslanci ODS (tisky 661 a 662/2004). Návrh předložený ODS byl sepsán vojenskými legislativci, byl důraznější a v konkurenci zvítězil. Od srpna

¹¹ Tj. včetně krizového řízení, hasičů, přípravy na schengenská pravidla atd.

¹² Viz třeba přílohy k vládnímu usnesení č. 1214 z 21.9.2005.



2005 je tedy platná a účinná novela střešového zákona a VOZ a VZS definitivně (?) splynuly do VZ.

Ve VZ mezi lety 2003 až 2006 probíhaly tyto změny:

- 1) ministr obrany Jaroslav Tvrdík se zbavil vedoucích funkcionářů, o nichž se domníval, že nesou vinu za aféru Srba; poté převažující vliv ve službě získali pracovníci kontrarozvědky a jejich podezřívavá mentalita,
- 2) ke sjednocování kontrarozvědné a výzvědné služby se přistupovalo souborem vnitřních opatření již *před* vstupem zákonů č. 289 a 290/2005 Sb. v platnost,
- 3) náhlé odstraňování důstojníků sloužících ve VKR nebo v ZSGŠ a výměna personálu za nový probíhalo s příděchem účelové koketérie s dobovým antikomunismem, což výrazně poškodilo zejména výzvědnou část VZ.

VZ tedy přistoupilo na tzv. opožděné nulové řešení (Zeman 2007b) v podobě českého „odezdikezdismu“. Tento proces se nevyhnul ani poměrně nepěkným pokusům o kriminalizaci některých příslušníků a zneuctění předchozích šéfů.¹³

601. skupina speciálních sil zůstala pod řízením VZ, ačkoliv v roce 2005 byl poslancům ODS v souvislosti s pojednáváním novelizačních zákonů slibován opak. Na druhé straně z VZ byly přeraženy součásti elektronického boje, které byly jeden čas součástí VZS.¹⁴

Nejnověji

V roce 2006 první Topolánkova vláda oznámila záměr reorganizovat zpravodajskou komunitu ČR, aniž něco takového měla v programovém prohlášení. Podle úsudku některých

¹³ Za zvláště nestydatý fenomén považují toto: Vojenské zpravodajství vydalo v dubnu 2007 na své webové stránce text (závěrečnou kapitolu historizujícího populárního seriálu o VKR), který denuncuje svého dávného (1991-léto 1993) ředitele Jana Duchka a činí jej odpovědným za nedostatečnou personální proměnu, ba dokonce mu přisuzuje jistou odpovědnost za ukrytí částí spisů StB. Text je v mnoha případech faktograficky chybný a zcela ahistorický. Osočovat na *oficiální* vývěse svého předchozího ředitele je vskutku odpudivý projev interní kultury organizace.

¹⁴ Nyní se na generálním štábu se v tichosti etabluje další zpravodajská entita - Odbor vojskového průzkumu a elektronického boje MO, viz: <http://www.army.cz/scripts/detail.php?pgid=160>.



externích posuzovatelů i úsudku mého šlo o záminku k odstranění konkrétního ředitele ÚZSI, ačkoliv k tomu vláda má jednoduchý nástroj – odvolat jej bez odůvodnění. Po určitou dobu měli ÚZSI a BIS za ředitele tutéž osobu, což bylo řešení na samé hraně práva a dobrých politických mravů.

Do vyšších obrátek se v posledních letech dostal fenomén zvýšeného vlivu stranické politiky na činnost zpravodajských služeb. V 90. letech 20. století tento jev postupně slábnul, takže jsme se tehdy mohli „posmívat“ našim slovenským sousedům, kteří pod politickými tlaky prožívali neustálé personální kolotoče. Zhruba od roku 2004 vliv politických stran na sféru zpravodajských služeb opět zesiluje, což je samozřejmě na škodu, mimo jiné i pověsti ČR v zahraničí.

V březnu 2008 byl předložen věcný záměr zákona, který měl vyřešit všechny záležitosti ve fungování zpravodajských služeb. Podle něj se má z , po 3 letech sotva konsolidovaného, VZ opět vytrhnout kontrarozvědná složka a přiřlenit k BIS. Výzvědná část VZ se má sloučit s dnešní ÚZSI v Národní zpravodajskou službu. BIS i NZS mají být „zavěšeny“ pod premiérem. V návrhu jsou spojeny všechny podněty na změny, které se v průběhu posledních 10 let „nasbíraly“. Návrh se setkal s tolika zásadními námitkami prakticky ze všech připomínkových míst, včetně ODS, že je možné jej opět považovat za prakticky mrtvý.

Pokus o shrnutí hlavních problémů

Rád bych zdůraznil, že většina problémů české zpravodajské komunity, jak se je pokusím stručně vyjmenovat níže, existuje i v řadě zahraničních zemí, jež považujeme za demokratické právní státy.

Co je nedořešeno a co je problémem?



- **Vnější kontrola** ve smyslu prevence zneužití – jak má být hluboká a detailní, jak služby neukontrolovat k smrti (tj. nebránit jejich efektivní práci) a jak zamezit účelovým partikulárně motivovaným únikům informací. To je problém celosvětový.
- **Obtížná koordinace** mezi jednotlivými institucemi zpravodajské komunity a v širším měřítku celého bezpečnostního sektoru, tedy prevence **selhání** ve smyslu zanedbání. Ve světě je o tomto tématu popsána spousta papíru, nutno však připomenout dodnes citovaný článek Bettsův (Betts 1978) „Proč se zpravodajským selháním nelze vyhnout?“. Betts shledává příčiny svého pesimistického (realistického) postoje v psychologických danostech (vnímání, předsudky, ustrojení lidské psychiky), v zákonech komunikace, v danostech sociologických (vnitřní život organizací), konečně v pravděpodobnostní a neúplné podobě zpravodajských poznatků a bazální nemožnosti předvídání budoucího. Betts smutně konstatuje, že po selháních se pravidelně jako lék ordinuje reorganizace a že to je lék neúčinný. Problém nespolupráce nebo nedostatečné spolupráce mezi institucemi není způsoben primárně zlou vůlí nějakého démona, ale plyne z **psychosociálního ustrojení institucí**. Ty se jedna od druhé liší svou interní kulturou včetně pocitu přináležitosti a odlišnosti od druhých. Spolupráce se sice může nařídit, ale v praxi se jí nutno učit. Lze sice nařídit sloučení organizací, ale meziresortní *turf battles* nevymizí. Tento celosvětový problém je v Česku navíc komplikován celkově nízkou úrovní veřejné komunikace, tedy faktorem lokální provenience.
- Problém tzv. **úkolování** služeb (což těsně navazuje na problém koordinace) a **využívání** poznatků, které zpravodajské služby poskytnou. Mimořádný problém je v *interface* mezi vrcholovými činiteli exekutivy (ministry) a zpravodajskými službami.¹⁵

¹⁵ V lednu 2000 jsem v jednom, dnes dozajista ztraceném, memorandu ministrům napsal: „Ministři jsou totiž často informováni pouze podklady, které předkládají podřízení úředníci. V této zemi **neexistují** takoví úředníci, kteří by tvořili **nepodjatý a současně odborně fundovaný mezičlánek** mezi zpravodajskými službami a vrcholovými exekutivními politiky. Podklady, které v kolotoči neochoty a diletantismu připravují, velmi často neberou v potaz odborná hlediska,



Zákazníci jsou diletanti a nerozumí povaze zpravodajských informací. Nechápu, jaké jsou možnosti (a nemožnosti) kompetence a potence služeb; nenajdou si čas na vysvětlení těchto věcí. K povinnostem zpravodajských služeb dnes patří neustálá edukace příjemců informací. Když se vymění politici a úředníci, s edukací se musí začít znova. Zpravodajské služby musejí dnes systematicky používat metody *public relation*, což byl fenomén před 15 lety nepředstavitelný. V zahraničí, zejména anglofonních zemích, se tematika zpravodajských služeb jako tzv. *intelligence studies* stala regulérní součástí sociálních věd někde na pomezí historie, teorie mezinárodních vztahů a bezpečnostně strategických nauk. Někdo může žehrat na to, že nyní diletanti zbytečně popíší mnoho papíru; nikoli, přispívá to k edukaci veřejnosti, médií a tím konec konců i státního aparátu. Toto u nás téměř zcela chybí.

- Nehezský problém, který nevím jak přesně nazvat, snad „deprivanti mezi námi“? V komunitě, jejíž členové se víceméně znají (alespoň civilní část mezi sebou a vojenská část mezi sebou) se zhusta vyskytují osobní a ideologické předpojatosti, nálepkování, fámy, klepy, pomluvy – to vše by ještě šlo, vždyť je to součást okolního světa. Jenže četné jsou i přehnané ambice některých zpravodajských důstojníků, sklon k intrikám, snaha některých zhrzených pomstít se a konečně i anonymní udání a ničivé difamace v médiích. Korektivní mechanismy proti těmto patologickým komunikacím v prostředí, v němž panuje utajení a princip *need to know*, jsou **slabší než v jiných prostředích**. Dalším smutným jevem je chlubení se cizím peřím.¹⁶

legislativní normy jsou vytvářeny spěšně a dosti subjektivisticky, zápisy z porad a odborných grémií nebývají korektní... Po propasírování problému kolotočem „připomínkových řízení“ v aparátech některých ministerstev z původně rozumných návrhů vzniká neuvěřitelný paskvil.“ ... „Politici i státní úředníci se často mýlí v tom, že nerozlišují mezi specifickými náplněmi a kompetencemi jednotlivých služeb a považují jednoduše informace získané a dodané zpravodajskými službami za použitelné coby důkazy v trestním řízení.“ ... „Zpravodajské služby se nemohou „přilíš vymykat“ kvalitě fungování okolního státního aparátu. Co by civilní zpravodajské služby od „ostatního státního aparátu“ potřebovaly nejvíce, je návaznost na „jejich“ sumu informací. Tak by služby nejlépe mohly hledat svými specifickými prostředky „něco navíc.““ Ani dnes nemám na těchto slovech co měnit.

¹⁶ Viz např. Šándor, Andor, Nevydařená premiéra, Právo, 25.9.2005.



- Obecnějším neduhem evropsko-americké společnosti vůbec je rozšířený fenomén slabosti a alibismu, který silně ovlivňuje i chování zpravodajských služeb. *Zeitgeist* nutí reprezentanty exekutivy (i pracovníky zpravodajských služeb) představovat sami sebe jako nepravděpodobnou chiméru – lovce teroristů, zkříženého s fundamentálním obhájcem lidských práv a zároveň s právníkem, který má zaručit procedurálně bezchybný postup. Takové stvoření existovat nemůže, ale *risk averse* duch doby spolu s požadavky politické korektnosti a všudypřítomného byrokratického alibismu jej jaksi stále vyžaduje.

Dosud uvedená konfliktní témata se vyskytují všude, jsou tedy jen českou kvantitativní a kvalitativní variantou nedořešených problémů celosvětových.¹⁷ Pokud mám jmenovat nejvýznačnější znak a problém české zpravodajské komunity od počátku 90. let dodnes, tak je to fakt, že služby se neustále potýkají s **obranou sebe sama**. Toto úsilí zajišťovat vlastní existenci a postavení jim zabírá nepřiměřenou část energie, která by měla mířit jinam. Neustálé zpochybňování té či oné služby a jejího postavení navozuje u personálu atmosféru provizoria, nejistoty a ohrožení. To se nemůže nepromítnout v zajišťování národní bezpečnosti.

Naproti tomu právně institucionální asymetrie (a už vůbec ne počet služeb) nepovažují za vážné závady českého zpravodajského systému. Problémem jsou populistické tahy politiků a jejich kampaně, které se bohužel opakují, zhruba jednou za dva roky. Rozpoznat skutečné neduhy zpravodajských služeb a pomalu je napravovat příslovečnou masarykovskou práci drobnou, je totiž těžké. Oznamit, že snížím počet služeb a tak zefektivním systém, je daleko snazší, byť nezodpovědné.

Jakákoli reforma však musí splnit jisté bezpečnostní podmínky, jež se politikům zdají drobnými detaily, ale ukrývá se v nich příslovečný čert. Neúspěch či spíše neexistence

¹⁷ (Williams 2000) (Zetocha 2008b).



rozumných dílčích reforem je způsobena zejména tím, že předkladatelé se snaží vyřešit všechno naráz. Pak předloží návrh tzv. **velké novely**, proti které se ovšem ozve velké množství faktických (i účelových) námitek. Dosud nikdy se nenašel politický konsensus o věci jako celku. Důvodem jsou nejen spory mezi resorty, ale také mezi různými politickými stranami a jejich křídly a lobbysticky působícími protagonisty. Nejhlasitější jsou ti, kdo nikdy nic (dobře) neřídili. Tak to běží už 14 let.

Podle mého názoru by se měl stávající systém tří služeb uchovat a explicitně potvrdit, když už byla sloučena vojenská vnitřní a vnější služba v jednu, což rovněž nepovažuji za ideální.¹⁸ Existující služby by získaly jistotu a *právě proto* by je bylo možno sérií dílčích novel či nařízení **snáze přimět** k efektivnějšímu počínání, ke koordinaci, k vyšší transparentnosti a k dalším požadavkům, k nimž přistupují dosud dosti liknavě.

Jak studovat zahraniční úpravy

Detailně studovat zahraniční úpravy postavení a hlavně činnosti zpravodajských služeb je nezbytnou podmínkou. V českém prostředí se pravidelně setkáváme s rádoby znalci, papouškujícími dílčí informace o zahraničních zpravodajských službách, většinou vytržené z kontextů.

Pro posuzování zahraničních úprav je nezbytné začít s jejich zákonnými úpravami. České shrnující „studie“ jsou většinou v tomto smyslu zcela nedostatečné. Komparatistika tohoto druhu je nanejvýš obtížná práce, protože právní termíny a právní instrumenty jednotlivých zemí **nejdou** co do významu **symetrickými** synonymy! Porozumění funkci zahraničních zpravodajských služeb ale pochopením jejich zákonných podkladů nekončí.

¹⁸ Existuje spousta argumentů proti slučování – odborně organizační i ústavně právní. Tento text se ale na explicitní polemiku proti slučování nezaměřuje. Jen podotýkám, že přílišná koncentrace a monopolizace moci, byť jen moci informační, může přinést některé nepěkné důsledky. Poukazují také na příklad Polska. Po převratu 1989 vytvořili dvě služby, nyní už (reformy v roce 2002 a 2007) mají služby opět čtyři.



Právě naopak, uchopit tematiku *výhradně* skrze právní pohled je pro poznání zavádějící a pro praxi nebezpečné.

Vezměme příklad zdánlivě snadný: studujeme britský zpravodajský systém. Už studium jejich základních (zřizovacích) zákonů naráží na odlišnost anglosaského právního myšlení od myšlení kontinentálního. Co má to které vyjádření vlastně znamenat? Britové naštěstí v posledních 3-4 letech mají výborně zpracované webové stránky s dostupnými texty, které veřejnosti velmi srozumitelným a neprávnickým způsobem leccos objasní. Jakmile však začneme studovat jejich zákon o „pravomocech“ (RIPA), naše přesvědčení že věci rozumíme opět slábne. Našemu studiu mohou výrazně pomoci publikace (např. Michaela Smithe), který s badatelskou přesností a současně publicistickou elegancí v několika knihách popisuje vývoj britských zpravodajsko-bezpečnostních struktur. Když známe historii, lépe chápeme současné vazby. To, co jsme dosud prostudovali nám stále neodpovídá na otázky, jež bychom ke srovnání postavení služeb potřebovali zodpovědět – jaké jsou *reálné* vztahy vedení služeb s vládou, s *permanent undersecretaries*, atd. Zde se vyplatí vzít do ruky úvodní statě Forsythova románu *Mistr klamu*¹⁹ a okořenit to několika díly seriálu *Jistě pane ministře* (premiére). Hned jsou nám některé věci jasnější.

Ke studiu zahraničních služeb je nezbytné se **vracet** a pokoušet se téma uchopit znovu. (Naši poslanci se zhusta domnívají, že vše pochopí po jedné zahraniční návštěvě a referátu hostitelů.) Významnou výhodu mají aktivní i bývalí příslušníci zpravodajských služeb, neboť se mohou svých zahraničních partnerů kolegiálně zeptat: „A jak to funguje doopravdy?“ O tuto obrovskou poznávací výhodu jsou ochuzeni všichni badatelé z akademické sféry, kteří nejsou (ani bývalými) insidery.

¹⁹ Vyšlo česky, v originále *The Deceiver* (1992).



Literatura o českých zpravodajských službách a souvisejících problémech

V následujícím přehledu chybí úřední materiály, které vznikly mezi lety 1995–2008 a leží na různých místech české exekutivy. První problém je, že tyto materiály jsou v úplnosti pravděpodobně nedohledatelné. Druhý, že jsou nečitelné, neboť jsou psány v ptydepe. Třetí, že mnoho z nich je – a to zbytečně, utajeno.

Aulický, Petr (2008) „Současné problémy zpravodajských služeb v ČR“, Státní zastupitelství, č. 9.

Bašta, Jaroslav (1993) „Koncepce bezpečnostní politiky 1989-1993“, Dvuměsíčník *Listy*, ročník XXII, č. 5, s. 58-75, Praha.

Betts, Richard K. (1978) „Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable“, *World Politics*, 51, Vol. 1, s. 61 – 89.

Born, Hans, Leigh, Ian (2005) „Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies“, Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, dostupné na: http://www.dcaf.ch/publications/making_intel.cfm.a . Slovensky na: http://www.abds.sk/zodpovednost_spravodajskych_sluzieb/pdf/Zodpovednos%C5%A5%20Spravodajsk%C3%BDch%20Slu%C5%BEieb.pdf.

Černý, Oldřich (2002) „Czechoslovak (Czech) Intelligence After the Cold War“, DCAF Paper, dostupné na: http://www.dcaf.ch/dcois/ev_geneva_021003_cerny.pdf). Varianta tohoto textu vyšla též pod názvem „The Aftermath of 1989 and the Reform of Intelligence: The Czechoslovakian Case“, in: Born, Hans, Caparini, Marina (eds.) (2007) „Control of Intelligence Services : Containing Rogue Elephants“, Ashgate.

Duchek, Jan (2004) „Poznámky k roli zpravodajských služeb při tvorbě bezpečnostní politiky“, Sborník „Bezpečnostní politika České republiky - výzvy a problémy“, CESES, Praha; Sborník statí ke konferenci „15 let vývoje bezpečnostní politiky a armády v Československu a České republice“, Ministerstvo obrany, AVIS.

Duchek, Jan (2005) „Zpravodajské služby při tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky“, *Vojenské rozhledy*, č.1, ročník 14 (46), s. 41-58, dostupné na: http://www.army.cz/avis/vojenske_rozhledy/_2005/rozhledy2005-1.pdf .

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/upraveno v dubnu 2009



Churaň Milan a kolektiv (2000) „Encyklopedie špionáže. Ze zákulisí tajných služeb, zejména Státní bezpečnosti“ (2. přepracované a aktualizované vydání), Praha: Libri.

Krejčí, Roman (2002), „Open-Source Intelligence In The Czech Military: Knowledge System And Process Design“, Thesis, Naval Postgraduate School, Monterey.

Kutěj, Libor (2006) „Změna legislativních podmínek existence a činnosti Vojenského zpravodajství“, Vojenské rozhledy, číslo 4, ročník 15 (47), s. 70-80, dostupné na: http://www.army.cz/avis/vojenske_rozhledy/_2006/rozhledy4.pdf.

Kutěj, Libor (2007) „Vybrané aspekty rozvoje zpravodajských oborů v podmínkách strategické vojenské zpravodajské služby“, Vojenské rozhledy, číslo 4, ročník 16 (48), s. 51-58, dostupné na: http://www.army.cz/images/id_3878_4000/3538/vr2007_4.pdf.

Němec, František (2005) „Se zpravodajskými službami to nikdy nebude snadné“, Vojenské rozhledy, číslo 3, ročník 14 (46), s. 67-70, dostupné na: http://www.army.cz/avis/vojenske_rozhledy/_2005/rozhledy2005-3.pdf.

Pacner, Karel (2002) „Československo ve zvláštních službách, Pohledy do historie československých výzvědných služeb 1914-1989“, Díl IV. 1961-1989, kapitola Nové služby – nové cíle, s. 651-678, Praha: Themis.

Pernica, Bohuslav (2008) „Riziko ztráty lidského kapitálu při transformaci architektury bezpečnostního systému na příkladu českých zpravodajských služeb“, Vojenské rozhledy, číslo 1, ročník 17 (49), s. 64-67, dostupné na: http://www.army.cz/images/id_3878_4000/3538/vr2008_1.pdf.

Pokorný, Ladislav (2007) „Základy právní úpravy činnosti zpravodajských služeb“, skripta, 65 str., Policejní akademie, Praha.

Syllová, Jindřiška (2002) „Právní úprava parlamentních kontrolních mechanismů vůči zpravodajským službám v ČR (1990 – 2002)“, in: Václav Pavlíček a kol., „Právo a bezpečnost státu“, sborník, UK Praha, právnická fakulta, Praha: Vodnář.

Šándor, Andor (2005) „Nevydařená premiéra“, Právo, 25.9.2005.

Watts, Larry L. (2004) „Intelligence Reform in Europe's Emerging Democracies. Studies In Intelligence“, Vol. 48, No. 1, dostupné na: <http://www.cia.gov/csi/studies/vol48no1/article02.html#rfn16>.

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/upraveno v dubnu 2009



Williams, Kieran, Deletant, Denis (2001) „Security Intelligence Services in New Democracies: The Czech Republic, Slovakia and Romania“, Basingstoke and New York: Palgrave.

Zeman, Petr (2006) „Transformace zpravodajských služeb v Československu a České republice“, in: Veselý, Luboš (editor) „Zkušenosti české transformace“, Praha, dostupné na: <http://barrister.cz/strat/bulletin/page.php?id=216>.

Zeman, Petr (2007a) „České zpravodajské služby po roce 1989 (struktura, právní postavení a vývoj)“, in: Balabán, Miloš, Duchek, Jan, Stejskal, Libor „Kapitoly o bezpečnosti“, Univerzita Karlova, Praha: Karolinum, s. 209 – 248, dostupné na: <http://barrister.cz/strat/bulletin/page.php?id=217>, v angličtině na: http://www.dcaf.ch/dcois/zeman_intelligence-services-czech.pdf.

Zeman, Petr (2007b) „Transformace zpravodajských struktur v postkomunistických zemích – příklad Československa a Česka“, in: sborník Bratislavské vysoké školy práva a ABSD, Bratislava, dostupné na: http://www.absd.sk/upload/file/Zmeny_v_zpravodajskych_sluzbach.pdf.

Zetocha, Karel (2005) „Kontrola zpravodajských služeb v nových demokraciích: případová studie České republiky“, Politologický časopis, č. 4, s. 430 – 454.

Zetocha, Karel (2006a) „ODS a vnější a vnitřní bezpečnost“, in: Balík, Stanislav a kol., Občanská demokratická strana a česká politika. ODS v českém politickém systému v letech 1991-2006, CDK, Brno, 2006.

Zetocha, Karel (2006b) „Sloučení zpravodajských služeb: cesta ke kontrole a efektivnosti?“, dostupné na: http://www.natoaktual.cz/sloucení-zpravodajskych-sluzeb-cesta-ke-kontrola-a-efektivnosti-pyl-na_analyzy.asp?c=A061009_102737_na_analyzy_m02.

Zetocha, Karel (2008a) „Reforma zpravodajských služeb ČR: další kapitola nekonečného seriálu?“, dostupné na: http://www.natoaktual.cz/reforma-zpravodajskych-sluzeb-cr-dalsi-kapitola-nekonecneho-serialu-120-na_analyzy.asp?c=A080107_144336_na_analyzy_m02.

Zetocha, Karel (2008b) „Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování“, Politologický časopis, č. 2, s. 154 – 180.

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/upraveno v dubnu 2009