

### 1. Úvod

Hrozby 21. století ilustrované spektakulárními útoky mezinárodního terorismu podstatným způsobem mění pohled společnosti i politických reprezentací na existenci a fungování zpravodajských služeb. Málokdo už je dnes označuje za nepotřebné nebo dokonce škodlivé. Sílí naopak volání po jejich efektivitě a kvalifikované koordinaci jejich činnosti. Pokusme se tedy ohlédnout do vzdálenější i zcela blízké minulosti, stručně zmapovat základní legislativní rámec ve kterém zpravodajské služby České republiky působí, naznačit některé problémy a snad i jistá obecná východiska.

Z pochopitelných důvodů se text pohybuje na úrovni všeobecně dostupných informací a základních právních norem, nebere v úvahu ani normy podzákonné a ani žádné jiné podklady, byť i na nejnižším stupni utajení. Nedotýká se žádných jednotlivých případů a tím méně jednotlivých osob.

### 2. Zpravodajské služby České republiky

**Odpovědná bezpečnostní politika a dokumenty, které jsou jejím vyjádřením, se neobejdou bez pojmenování a kvantifikace bezpečnostních hrozeb a rizik a bez jejich zařazení do časových horizontů. Pouze kvalitní informace se ale mohou stát východiskem pro tuto klasifikaci a následná politická rozhodnutí zákonodárná i výkonná.** K získávání takových informací slouží též zpravodajské služby.

Tak to definuje i zákon č.153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, který v § 2 říká: „Zpravodajské služby jsou státní orgány pro získávání, shromažďování a vyhodnocování informací důležitých pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu republiky.“

**Uvážíme-li, že se jedná o informace, které nelze získat jinak než specifickými postupy (které jsou pro zpravodajské služby charakteristické), vyvstane zřetelně nezastupitelná role zpravodajských služeb při tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky státu.**

Podle § 3 uvedeného zákona v České republice oficiálně pracují tři zpravodajské služby - dvě civilní a jedna vojenská. Je to **Úřad pro zahraniční styky a informace (ÚZSI)**, organizačně začleněný ve struktuře ministerstva vnitra, **Bezpečnostní informační služba (BIS)** a **Vojenské zpravodajství (VZ)** působící jako součást ministerstva obrany.

Mimo tři ryze zpravodajské služby působí ještě další speciální útvary Policie ČR a Celní správa, které taktéž naplňují řadu znaků, jimiž jsou zpravodajské služby definovány a jejichž úkoly se do jisté míry s úkoly zpravodajských služeb (i mezi sebou) prolínají.

Je nesporné, že role zpravodajských služeb vzrůstá přinejmenším ze dvou důvodů. Tím prvním jsou narůstající projevy mezinárodního terorismu, a tím druhým trvalý tlak na snižování rozpočtové zátěže.

Měla by totiž existovat nepřímá úměra mezi kapacitami vojenských a bezpečnostních složek na straně jedné a schopnostmi zpravodajských služeb na straně druhé. To proto, aby zpravodajské služby dokázaly s dostatečnou přesností a v dostatečném předstihu varovat před narůstajícím nebezpečím a vytvořit tak časový prostor nezbytný pro zaplnění kapacitního deficitu.

V současné době je tento požadavek reflektován v čl. 40 a 41 Vojenské strategie České republiky.

*40. Zajištění obrany České republiky na národní i alianční úrovni bude nadále realizováno především preventivními opatřeními. Účinnost preventivního (odstrašujícího) působení snižuje nutnost reaktivních opatření.*

*41. Preventivní působení bude založeno hlavně na: účinnosti vojenského zpravodajství, spočívající zejména v trvalém vyhodnocování bezpečnostní situace a intenzivní výměně zpravodajských informací se spojenci s cílemčas odhalit potenciální hrozby a eliminovat možnost překvapení, .....*

**Je otázkou, zda probíhající redukce kapacit armády je dostatečně vyvažována reálnými schopnostmi Vojenského zpravodajství.**

Zpravodajské služby nejsou samozřejmě jedinými subjekty, které informace podobného druhu zpracovávají. Existuje celá škála institucí a prostředků od diplomacie přes vědecké ústavy, vědeckovýzkumnou činnost vysokých škol, odbornou publicistiku až po odbornou veřejnost, které se mohou podílet na tvorbě kvalitních podkladů. Obrovské množství všeobecně dostupných informací proudí v současnosti médií a počítačovými sítěmi. Profesionálně vyhodnocené informace z tzv. otevřených zdrojů jsou cenným zdrojem poznatků a ani zpravodajské služby nemohou tento pramen informací opomíjet.

Zpravodajská činnost se neobejde bez výkonných a odborně připravených analytických pracovišť. Pokud by o tom někdo pochyboval, je třeba mu připomenout, že jen díky pečlivé analýze amerického tisku získali Němci už na jaře 1942 tajný americký zbrojní plán, který existoval jen v osmi výtiscích.

Podstatné je, jak skutečná **zpravodajská informace** vzniká, a jaké jsou její nezbytné atributy.

Podle M. Hermana se „*shromážděné údaje stávají informací zpracováním do použitelné formy, jakou je zpráva, popis snímku apod. Tato informace je transformována do zpravodajské informace cílevědomou analýzou, výkladem, porovnáním s dalšími relevantními informacemi, promítnutím na širší pozadí atd., aby vyhověla a odpovídala specifickým potřebám uživatele*“.

[2] Herman zde vytváří konstrukci jakési triády: *údaje – informace – zpravodajská informace*. Kvalitní zpravodajská informace tedy představuje zcela novou kvalitu.

**Zpravodajské služby musí být schopny na základě získaných informací jednotlivé analýzy, dedukce, hypotézy a samozřejmě též deklarace verifikovat a zpracovávat do objektivních a věrohodných podkladů.**

## 3. Historická ohlédnutí

### 3.1. Nevyužitě poučení generála Františka Moravce

Z české odborné i memoárové literatury zabývající se zpravodajskými službami mezi první a druhou světovou válkou můžeme vyvodit několik závěrů, které lze dobře poměřovat i s naší vlastní zkušeností.

Nejen společnost obecně, ale i odpovědné činitele ovládla po první světové válce nezdravá bezstarostnost, jejíž důsledky se projevíly v celém státním zřízení včetně armády a její zpravodajské služby. [3]

Ještě koncem dvacátých let byla zpravodajská služba i těmi nejpovolanějšími považována za službu v podstatě *memorální*. [4]

Do počátku třicátých let považovala vojenská zpravodajská služba za hlavní nebezpečí snahy o restauraci habsburské monarchie, tajná výstavba německého reichswehru ale její pozornosti unikala. Pokud šlo o Německo, tak ještě na jaře 1936 nebylo 2. oddělení hlavního štábu s to zodpovědět žádnou z rozhodujících otázek. [3, 4]

V důsledku hospodářské krize došlo ke škrtům ve vojenském rozpočtu, což se projevilo zkrácením vojenské služby, snížením početních stavů a snížením výdajů na materiální vybavení armády. [3]

Zpravodajské úsilí bylo roztržštěné, chybělo jednotné řízení a odpovědnost, nad spoluprací převládala rivalita jednotlivých ministerstev. [3]

Tato rivalita byla zesilována politickými zájmy jednotlivých ministrů, které nebyly vždy v souladu se zájmy státními. [3]

Zanedbání systematické přípravy vedlo potom v průběhu druhé světové války k řadě zbytečných odhalení a bolestných ztrát. Statečnost a vlastenecký zápal nemohly vyvážit základní nedostatky plynoucí z neznalosti zásad konspirace a dalších rutinních postupů zpravodajské práce, která byla jednou z hlavních náplní jak domácího odboje, tak výsadek organizovaných ze zahraničí.

Ani zpravodajské služby ale nevstupují dvakrát do téže řeky. Současná situace České republiky je přece jen odlišná.

*„ČR se nachází v relativně příznivém bezpečnostním prostředí. Tento stav je dán zejména dobrými vztahy se sousedními zeměmi a členstvím v NATO a Evropské unii (EU). Tímto členstvím se Česká republika stává zemí, která je uvnitř prostoru těchto uskupení, což výrazným způsobem zvyšuje její bezpečnost. Uvedené členství současně znamená převzetí závazku podílet se konkrétním způsobem na realizaci společné bezpečnostní a obranné politiky obou organizací.“* [5]

Bezpečnost ČR je zajištěna účinnějším způsobem, než byla smlouva s Francií a Malá dohoda. **Na druhé straně ovšem zesilují tzv. asymetrické hrozby včetně možného užití ZHN. Zejména tyto hrozby spolu s nezbytností dostát převzatým závazkům jsou dostatečným důvodem k tomu, aby výše zmíněná poučení byla vzata v úvahu.**

### 3.2. Vláda jedné strany

V dubnu 1945 ovládla Komunistická strana Československa ministerstvo vnitra (MV) a na základě vládního usnesení ze 17. dubna téhož roku bylo započato s budováním Sboru národní bezpečnosti (SNB), zahrnutého do kompetence komunistického ministra. Tento stav

skončil až po téměř pětáctyřiceti letech v prosinci 1989 s pádem totalitního režimu v tehdejší ČSSR. Komunisté, kteří se cílevědomě připravovali na dobytí veškeré moci ve státě, si postupně podřídili veškeré bezpečnostní a zpravodajské složky a to jim také spolu s dalšími okolnostmi umožnilo dodat únorovému převratu zdání legitimacy.

Není cílem studie popisovat proces budování bezpečnostního aparátu komunistického režimu. Připomeňme jen, že MV se stalo úřadem v podstatě policejním – většina jeho zaměstnanců byla ve služebním poměru k vojensky organizovanému SNB. Veškeré policejní i zpravodajské centrály se staly integrální součástí obrovského aparátu. MV, řízené ve skutečnosti nikoliv předsedou vlády ale špičkami totalitní strany, se stalo nejobávanější institucí ve státě. Jeho nejvýznamnější represivní složky, Státní bezpečnosti (StB), se obávaly i vysoké nomenklaturní kádry režimu. Pravomoc StB nebyla jen zpravodajská (rozvědná a kontrarozvědná), ale i výkonná a do jejích oprávnění patřily i domovní prohlídky, zatýkání a vyšetřování. Používání zpravodajské techniky se neopíralo o souhlas prokuratury nebo soudu, ale řídilo se interními směrnici MV. K tomu všemu je nutno připočítat faktickou podřízenost československého bezpečnostního systému zájmům SSSR, ať již prostřednictvím sovětských poradců nebo prostřednictvím komunistické strany. Všeobecný strach se stal základním tmelem totalitní společnosti. Ani po odeznění nejbrutálnějších represálií tento strach nepominul a přes formální odsouzení metod padesátých let byl trvale nejrůznějšími způsoby přživován.

Pokud jde o zpravodajské služby je třeba uvést, že na tzv. ofenzivním úseku kromě hlavní správy SNB pracovala po vzoru sovětské GRU (rozvědka generálního štábu Sovětské armády) také Zpravodajská služba Generálního štábu (ZSGŠ), podřízená ministerstvu obrany. Ministerstvo vnitra projevovalo čas od času více či méně intenzivní snahu vojenskou zpravodajskou službu pohltnout nebo alespoň personálně ovládnout.

Vojenská kontrarozvědka (VKR), byť plně etablovaná v armádních strukturách a personálně dotovaná vojáky z povolání, byla jakožto III. hlavní správa SNB organizačně včleněna do MV.

### *3.3. Po pádu režimu*

Je logické, že po listopadu 1989 bylo nutno hypertrofovanou moc ministerstva vnitra zlomit. To se však ukázalo velmi komplikované. Nastupující společenská síla měla s fungováním této silové složky zkušenosti jen z „druhé strany“, z role pronásledovaných. Výjimku, do jisté míry však z mnoha důvodů problematickou, tvořili jen její bývalí reaktivovaní příslušníci. Všichni však tušili, že ovládnutí bezpečnostních struktur je v dané chvíli i pro budoucnost jednou z klíčových otázek. Proto se také jmenování ministra vnitra stalo otázkou velmi kontroverzní a protáhlo se až do konce prosince 1989, kdy byl jmenován představitel lidové strany JUDr. Richard Sacher.

Nový ministr vnitra zrušil – též na nátlak veřejnosti – počátkem února 1990 StB a svým rozkazem zřídil koncem února Úřad na ochranu ústavy a demokracie (ÚOÚD). Ten se po řadě reorganizací a personálních změn 1. 7. 1991 osamostatnil pod názvem Federální bezpečnostní informační služba (FBIS) a po rozpadu ČSFR přetransformoval v současnou Bezpečnostní informační službu (BIS).

Rozvědka, tedy I. hlavní správa SNB, zůstala po zrušení StB zachována pod názvem Úřad FMV pro zahraniční styky a informace a v říjnu 1990 prošla zásadní redukcí počtu zaměstnanců. Po rozpadu ČSFR zůstal úřad (ÚZSI) organizačně přičleněn k ministerstvu vnitra ČR.

Ministr Sacher také převedl III. hlavní správu SNB, tj. Vojenskou kontrarozvědku, do působnosti ministerstva obrany, kde byla po mírné reorganizaci přejmenována na Vojenské obranné zpravodajství (VOZ).

Nový ministr obrany Luboš Dobrovský několik dnů po svém nástupu do funkce v říjnu 1990 činnost VOZ pozastavil. Počátkem roku 1991 pak na základech VOZ vznikla pod původním názvem početně výrazně zredukovaná zpravodajská složka podřízená ministru obrany a uniformovaná Vojenská policie (VP), která byla podřízena náčelníkovi generálního štábu.

### 3.4. Kritická reflexe polistopadového období

Objektivní potřeba paralyzovat moc StB, změnit cíle bezpečnostních složek (včetně zpravodajských) a oprostít jejich činnost od zkompromitovaných forem a metod práce nebyla a zřejmě ani nemohla být provázena ucelenou představou o jejich budoucnosti. Zpočátku šlo zejména o to, aby se tyto složky nestaly rizikem procesu demokratizace a změn zahraničně politických priorit. Zpravodajství bylo diverzifikováno, byly mu odebrány výkonové pravomoci a použití technických zpravodajských prostředků bylo následnou legislativní úpravou podmíněno souhlasem prokuratury nebo soudu.

Stejně jako po první světové válce se i nyní projevoval neopodstatněný optimismus, určitá bezstarostnost, nepřesný odhad bezpečnostních rizik. Přetrvávala neujasněnost a nejednoznačnost názoru na úlohu a postavení zpravodajství v bezpečnostním systému státu, jehož koncepce ale také chyběla.

Po rozpadu ČSFR přestala působit i Rada obrany státu a trvalo pět let, než byla Ústavním zákonem č. 110/1998 Sb. zřízena Bezpečnostní rada státu. Koncepti – lze-li o něčem podobném hovořit – si určovaly rezorty samy, aniž se projevoval vliv politické reprezentace včetně parlamentu. Zpravodajské služby se sice pokoušely přehodnotit své zaměření, formy a metody práce, i ony však zůstávaly v zajetí minulých představ a vlastních možností. Vedl se spor mezi koncepcí výstavby zpravodajství „na zelené louce“ a koncepcí kontinuální přestavby.

Zpravodajské služby byly v prvních letech (snad s výjimkou ZSGŠ) v objektivně složité personální situaci. Disponovaly jednak příslušníky bývalé StB nebo VKR, kteří sice prošli sítím prověrek, ale přesto se jim (dílem i právem – viz aféra Wallis) nedůvěřovalo a byli zákonitě poznamenáni předchozí službou. Druhou kategorií byli reaktivovaní bývalí příslušníci, kteří sice poznali perzekuci režimu na vlastní kůži a měli k demokratizaci poměrně vřelý vztah, byli však již většinou v pokročilejším věku a také oni byli teoreticky zakotveni v minulé době. Třetí kategorií (nikoliv co do významu) byli nově příchozí. Kromě lidí schopných, vzdělaných a ochotných ujmout se nelehkého úkolu však mezi nimi byli i dobrodruzi, kamarádi kamarádů, lidé bez vzdělání a někdy i s pochybnou minulostí. Ironií osudu byli mezi nově příchozími i mezi reaktivovanými také spolupracovníci StB či VKR.

Celý proces přestavby bezpečnostního systému byl poznamenán silnými osobními animozitami, bojem o moc, často až paranoidním strachem ze *starých struktur* (ale i *nových*), politickým prospěchářstvím, *odvahou* pět minut po dvanácté a kariérismem. Novinkou na zdejším zpravodajském poli bylo řešení koncepčních i personálních sporů pomocí kampaní ve *spřáteleném* tisku. Někde tady jsou možná i kořeny přetrvávajícího nihilismu ve vztahu k zákonům a služebním předpisům. Beztrestně se zveřejňují tajné informace i písemnosti, které nikdo neodtajnil, rozkrývají se nejen formy a metody práce StB, které musely být odstraněny, ale i ty, které de facto nahradit nelze. Každá hospodská společnost dnes ví, co je agent, lustrace, odposlech, krycí jméno, každý lokálkář regionálních novin ví, jak by tajné služby měly být reorganizovány. Odpovědné orgány uhranuty hadím pohledem *svobodného* tisku upadly do strnulé nečinnosti.

Příznačným jevem permanentních reorganizací bylo, že postihovaly zejména složky zabývající se tzv. ochranou ekonomiky. Následným efektem této skutečnosti je, že relativně vzdělaná a zejména obrovským množstvím informací a styků disponující skupina osob přešla do nově vznikajícího ekonomického prostředí a řada z nich se etablovala i v ekonomice *šedé*. Je přitom zřejmé, že nejdůležitější rizika v hospodářské oblasti nelze včas odhalit a zadokumentovat běžnými policejními metodami. Pravděpodobně i to je vedle politické nechuti jedním z důvodů, proč řada *nadějných případů* končí ve ztracenu. Cui bono, cui prodest?

Zcela zvláštní kapitolu tvoří zákon č. 451/91 Sb. zvaný *lustrační*. Ponechme stranou jeho aspekty právní a etické i jeho úroveň věcnou, která je svědectvím fatální neznalosti nezbytných reálií. Je třeba přiznat, že plošné zveřejnění a zostuzení spolupracovníků (Cibulkovy seznamy) podlomilo schopnost služeb získávat spolupracovníky nové. Pokud nějaká možnost zbyla, týkala se převážně skupin s nižším mravním kreditem. Problémem je, že byla zveřejněna také řada spolupracovníků cizí státní příslušnosti (např. studentů), což může narušovat nanejvýš aktuální potřebu pronikání do teroristických sítí.

Další zvláštní kapitolu tvoří prověřování ke styku se služebním a státním tajemstvím, které je prozatím upraveno zákonem č. 148/1998 Sb. Ponechme stranou spekulace o tom, co stálo v pozadí skutečnosti, že legislativní úprava oblasti, která mohla ušetřit společnost (zpravodajské služby nevyjímaje) řady problémů, přišla s takovým zpožděním Ponechme stranou také úroveň této úpravy, o níž vypovídá nejen dosavadních jedenáct novel, ale zejména dosud neúspěšná snaha o její přepracování. Ponechme stranou i úroveň personálního obsazení Národního bezpečnostního úřadu (NBÚ).

Skutečností zůstává, že do doby platnosti zákona dávalo souhlas ke styku se státním tajemstvím ministerstvo vnitra způsobem, který lze jen s notnou dávkou eufemismu nazvat formálním. Po dlouhou dobu tak zůstal nevyužit nástroj k ovlivňování personální úrovně. Zpravodajským službám byla výše uvedeným zákonem svěřena pravomoc prověřovat svůj personál vlastní činností (viz § 9 zákona). Je to krok s ohledem na nezbytnou konspiraci zcela logický. Problémem však zůstává, že zatím platná právní úprava neřeší prověřování vrcholového vedení služeb.

Postupně byli legislativně zakonzervován takový stav v organizaci a řízení zpravodajských služeb, jaký se vyvinul v podmínkách nedostatečně formulované (nebo dokonce absentující) bezpečnostní politiky státu. Je to stav, který dostatečně nereflakuje ani posuny, ke kterým v uplynulé dekádě došlo, ani nabyté zkušenosti. Přežívá rezortismus, neopodstatněné rozdíly v postavení služeb a jmenování jejich ředitelů, neopodstatněné rozdíly v politické odpovědnosti za jejich činnost, rozdílná úroveň parlamentní kontroly a také zcela nesystémové začlenění civilní rozvědky (ÚZSI) v rezortu ministerstva vnitra.

Odpovědnost za neutěšený stav zpravodajské komunity leží i na politické reprezentaci, která význam zpravodajských služeb dlouhodobě podceňovala a nedokázala je ani úkolovat, ani koordinovat, ani kontrolovat, ani hodnotit. Usnesením vlády ČSFR z 5. března 1992 č. 140 byla sice zřízena Rada pro zpravodajskou činnost jako „*koordináční, iniciativní a poradní orgán pro tvorbu bezpečnostní politiky vlády*“, ale přesto, že předsedou Rady byl premiér, nebyla její role nikterak významná.

Politická reprezentace nedokázala ani odpovědně pracovat s informacemi zpravodajských služeb. Řada afér má počátek v indiskreci různých činitelů, včetně ústavních. Problémem zůstává, že postavení a personální obsazování zpravodajských služeb se stalo předmětem politických obchodů.

## 4. Platná právní úprava

### 4.1. Základní normy

Základní právní normou upravující činnost českých zpravodajských služeb je již zmíněný zákon č.153/1994 Sb. V dohledu je jeho další novela v důsledku (ne příliš šťastně koncipovaného!) poslaneckého návrhu [6] i systémově podobné vládní předlohy zákona o Vojenském zpravodajství.

Jak již bylo uvedeno, pracují v České republice **tři** zpravodajské služby. Ve skutečnosti jsou ale **čtyři** a mají dokonce **pět** ředitelů. Vojenské zpravodajství, které jako součást ministerstva obrany má svého ředitele (ovšem bez výkonných pravomocí, a tudíž zcela zbytečného), se totiž prozatím skládá ze dvou relativně samostatných služeb, a sice z Vojenské zpravodajské služby (VZS) a z Vojenského obranného zpravodajství (VOZ) - viz § 3, písm. c).

Bezpečnostní informační služba se řídí zákonem č. 154/1994 Sb. a Vojenské obranné zpravodajství zákonem č. 67/1992 Sb. Úřad pro zahraniční styky a informace vlastní zákon nemá a stejně tak Vojenská zpravodajská služba. To se má však podle předpokládané právní úpravy změnit vytvořením jednotné zpravodajské služby Vojenské zpravodajství, jehož rozvědné i kontrarozvědné úkoly mají být plněny podle společné právní normy.

### 4.2. Jmenování a odpovědnost ředitelů (§ 4 zákona č.153/94 Sb.)

*Ředitele Bezpečnostní informační služby jmenuje, po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu příslušném ve věcech bezpečnosti, vláda. Z výkonu své funkce je ředitel Bezpečnostní informační služby odpovědný vládě, která ho též odvolává.*

*Ředitele Úřadu pro zahraniční styky a informace jmenuje a odvolává ministr vnitra se souhlasem vlády. Z výkonu své funkce je ředitel Úřadu pro zahraniční styky a informace odpovědný ministru vnitra.*

*Ředitele Vojenského zpravodajství jmenuje a odvolává na návrh náčelníka generálního štábu Armády České republiky ministr obrany se souhlasem vlády. Z výkonu své funkce je ředitel Vojenského zpravodajství odpovědný ministru obrany.*

Zákonem č.153/1994 Sb. byl zrušen § 4 zákona č. 67/1992 Sb., který upravoval jmenování ředitele VOZ, jmenování ředitele VZS nebylo zákonem upraveno.

**Jako problematické se v této úpravě jeví zejména začlenění ÚZSI do struktury ministerstva vnitra a velmi rozdílné postupy při jmenování jednotlivých ředitelů.**

Způsob jmenování ředitele Vojenského zpravodajství je přinejmenším zvláštní a odráží zřejmě rozporuplnost spojení rozvědné a kontrarozvědné funkce – **vláda schvaluje funkcionáře, který má následně postavení metodického orgánu!**

Problematická je i politická odpovědnost za výkon funkce ředitele BIS, která spočívá na kolektivní odpovědnosti vlády.

### 4.3. Působnost zpravodajských služeb (§ 5 zákona č.153/94 Sb.)

*Bezpečnostní informační služba zabezpečuje informace:*

- a) o záměrech a činnostech namířených proti demokratickým základům, svrchovanosti a územní celistvosti České republiky,

- b) o zpravodajských službách cizí moci,
- c) o činnostech ohrožujících státní a služební tajemství,
- d) o činnostech, jejichž důsledky mohou ohrozit bezpečnost nebo významné ekonomické zájmy České republiky,
- e) týkající se organizovaného zločinu a terorismu.

*Úřad pro zahraniční styky a informace zabezpečuje informace mající původ v zahraničí, důležité pro bezpečnost a ochranu zahraničně politických a ekonomických zájmů České republiky.*

*Vojenské zpravodajství zabezpečuje informace*

- a) o záměrech a činnostech představujících vojenské ohrožení České republiky,
- b) o zpravodajských službách cizí moci v oblasti obrany,
- c) o záměrech a činnostech namířených proti zabezpečování obrany České republiky,
- d) o činnostech ohrožujících státní a služební tajemství v oblasti obrany České republiky.

*Zpravodajské služby plní další úkoly, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána.*

Zákonem č.153/1994 Sb. byl zrušen § 2 zákona 67/1992 Sb., který upravoval působnost VOZ, působnost VZS nebyla zákonem upravena.

**Působnost Vojenského zpravodajství řešená zákonem č. 153/1994 Sb. je úzká a nezbytně předpokládá extenzivní výklad některých ustanovení.**

Ponechme stranou, že rozvědná část VZ zabezpečuje podobně jako ÚZSI „informace mající původ v zahraničí“, což působnost VZ explicitně neřeší.

Pro kontrarozvědnou část VZ působnost **nepokrývá explicitně např. významné ekonomické zájmy v oblasti obrany. Předpoklad, že tato oblast může být pokryta působností BIS, je zpochybněn možnostmi této služby v podmínkách rezortu obrany. Nelze ovšem ani předpokládat, že rozšíření působnosti VZ o tuto oblast by v současných podmínkách postavení VZ uvnitř rezortu mohlo být efektivní.**

#### **4.4. Odpovědnost a koordinace (§ 7 zákona č.153/94 Sb.)**

*Za činnost zpravodajských služeb odpovídá a koordinuje ji vláda.*

V souvislosti s uvedeným zákonem vláda svým usnesením č. 73 ze dne 12. února 1997 nově stanovila působnost Rady pro zpravodajskou činnost (RZČ) jako *stálého poradního a iniciativního orgánu vlády pro otázky řízení, koordinaci a kontrolu zpravodajské činnosti a spolupráci těch státních orgánů a jejich útvarů, které získávají, shromažďují a vyhodnocují informace důležité pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu České republiky.*

V současnosti zabezpečuje koordinaci činnosti zpravodajských služeb Výbor pro zpravodajskou činnost (VZČ), který vznikl na základě usnesení vlády č. 423 ze 3. května 2000 transformací Rady pro zpravodajskou činnost do systému Bezpečnostní rady státu. V působnosti VZČ jako stálého orgánu Bezpečnostní rady státu je vedle koordinace také *plánování opatření*



k zajištění zpravodajské činnosti a spolupráci státních orgánů, které získávají, shromažďují a vyhodnocují informace nezbytné pro zajištění bezpečnosti České republiky.

Představu o jasné koncepci vlád při koordinaci služeb poněkud narušuje bližší pohled na to, kteří funkcionáři byli vedením „rady“ a později „výboru“ pověřováni:

- ❑ na základě usnesení vlády č.676 ze dne 2. prosince 1992 byl předsedou RZČ **pověřený člen vlády**,
- ❑ na základě usnesení vlády č. 73 ze dne 12. února 1997 byl předsedou RZČ **ministr bez portfeje**,
- ❑ na základě usnesení vlády č.720 ze dne 4. listopadu 1998 byl předsedou RZČ **předseda vlády** a výkonným místopředsedou **ministr bez portfeje**,
- ❑ na základě usnesení vlády č.423 ze dne 3. května 2000 byl předsedou VZČ **místopředseda vlády a ministr zahraničních věcí** a místopředsedou **1. místopředseda vlády a ministr práce a sociálních věcí**,
- ❑ na základě usnesení vlády č.741 ze dne 24. července 2002 byl předsedou VZČ **předseda vlády** a výkonným místopředsedou **1. místopředseda vlády a ministr vnitra**,
- ❑ na základě usnesení vlády ze září t.r. je předsedou VZČ **předseda vlády**.

Z hlediska zaměření studie není účelné detailně rozebírat právní úpravu, zejména v jejích částech technologických. I stručný exkurz do nejobecnějších ustanovení ale vypovídá o jisté nedostatečnosti bezpečnostně politických východisek a zřetelné koncepci. Z toho pak zřejmě plyne bezradnost zastíraná snahou řešit parciální otázky technologické povahy a nebezpečí, že dílčí reformy „předskočí“ řešení otázek podstatných podobně jako Koncepce AČR přepracovaná na nový zdrojový rámec. Dokladem toho jsou i zmiňované návrhy zákona o Vojenském zpravodajství.

**Přes všechny nedostatky platné legislativy je nesporné, že základní rámec činnosti zpravodajských služeb je vymezen a že žádný jiný subjekt nemá zákonem stanovenou odpovědnost za plnění úkolů, které jsou v jejich působnosti. Zdaleka ne všechny existující problémy lze připsat na vrub okolnostem ležícím mimo služby samé.**

Na službách záleží, jak kvalitní informace a podklady předávají příslušným orgánům. I kvalitní zpravodajské informace bývají ale častěji oslyšeny než vyslyšeny. Svědčí o tom mj. i výrok pronesený v britském parlamentu šéfem slavné MI 6:

*„Je údělem zpravodajců, že oslovují často ty, kteří nechtějí naslouchat věcem, které nechtějí slyšet. Přinášet nežádoucí zprávy je ale jejich práce!“*

Horší je ale, předkládají-li se místo zpravodajských informací dokumenty, které se následně proslaví jako *dopis tetě* [7].

## 5. Úskalí a problémy

### 5.1. Dvě koncepce

Bylo by jistě iluzorní domnívat se, že revoluční doba, jakou byl (byť *sametový*) přechod od totality k demokracii, je příležitostí k ideálnímu řešení. Neexistovalo nic, čemu se v předchozím režimu říkalo *kádrové rezervy*. I snad dobře míněné kroky v personální oblasti byly ovlivňovány způsobilostí jejich aktérů a poznamenány osobními ambicemi a mocenským

bojem. Příznačný je v tomto smyslu rychlý sled reorganizací a personálních výměn především v ÚOÚD a následně v FBIS a BIS.

**Od počátku byl zřejmý střet koncepce výstavby služeb na zelené louce a koncepce kontinuálního přechodu a i v této oblasti se odrazila absence konzistentní bezpečnostní politiky a zřetelně artikulovaného politického zadání.**

Rozdílnost názorů na udržení či popření personální kontinuity není ostatně nic nového a i zcela opačné názory mohou mít své logické zdůvodnění.

Ocitujme dva tak či onak významné šéfy zpravodajských služeb. „*Vůdčí myšlenka každé zpravodajské činnosti musí být v přímém poměru k politické koncepci kolektivu, jemuž slouží. A je osudovým zákonem, že jakmile se tato myšlenka změní, není v silách zpravodajské organizace, aby se této změně se stejnou pružností přizpůsobila. Zpravidla taková změna vyžaduje změnu osob a vždy změnu osob vedoucích,*“ píše ve své knize generál František Moravec. [8]

Jeho někdejší protivník generál Reinhard Gehlen naopak píše: „*Bylo jasné, že pokud by byla přerušena kontinuita, bylo by vybudování fundované a výkonné zpravodajské služby po několika letech velmi obtížné, ne-li nemožné.*“ [9]

Bylo tedy na uvážení příslušných rezortů, kterou cestou se vydají. Roli sehrálo i vyhodnocování aktuální bezpečnostní situace, bohužel zase jen dílčí a nikoliv ze strany vrcholné politické reprezentace. Není třeba popisovat jednotlivé události, které měly často skandální nebo skandalizující nádech. Použijme jen několik obecných příkladů.

Díky rozdílnému pohledu mohlo dojít k tomu, že v době po přepadení Kuvajtu Irákem a zapojení Československa do protiirácké koalice prožíval ÚOÚD jednu z mnoha reorganizací a personální zemětřesení, zatímco Zpravodajská služba Generálního štábu (ZSGŠ) zůstala ušetřena. Napomohla tomu jistě i skutečnost, že ZSGŠ – byť přísně řízená KSČ a těsně spolupracující se sovětskou GRU i s I. hlavní správou SNB – nebyla organizačně přičleněna k StB a neležel na ní viditelný stín represálií.

**Lustrační zákon** byl jistým signálem vítězství koncepce diskontinuity. Vypovídací hodnota tohoto signálu však byla sporná, protože konečné znění zákona znamenalo odmítnutí původní vládní předlohy a vítězství *poslanecké tvořivosti*. Technická ustanovení zákona přinesla podstatné rozdíly při jeho aplikaci. Příslušníci SNB zařazení ve složkách StB (tedy v rozvědce i v kontrarozvědce) byli postiženi bez rozdílu – viz § 2, odst. 1, písm. a) zákona. Pokud byl zájem na jejich setrvání ve službě, musela jim být udělena výjimka. Příslušníků Vojenské kontrarozvědky, která také byla organizační součástí StB, se však zákon prakticky nedotýkal. Nebyli totiž ve své drtivé většině příslušníky SNB podle zákona č. 100/1970Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti, ale vojáky z povolání podle zákona č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků. Bývalých příslušníků VKR a příslušníků ZSGŠ se tedy *lustrační zákon* dotýkal jen tehdy, byli-li *spolupracovníky* StB či VKR, a to ještě jen těch, kteří byli ve funkcích s plánovanou hodností plukovník nebo generál nebo ve funkcích vojenských přidělců – viz § 1, odst. 1 zákona.

Nebylo by třeba vracet se ke třinácti let starým událostem nebýt toho, že řada ne příliš dávných personálních opatření v rezortu obrany je jimi stále ještě poznamenána. I přesto, že vlivem technické úrovně zákona došlo k rozdílným postupům v personální politice, dalo by se právem očekávat, že v rezortu obrany bude dosaženo alespoň dvou věcí: za prvé, že bude po čtrnácti letech možno s vysokou mírou pravděpodobnosti posuzovat spolehlivost, loajalitu a celkovou způsobilost pracovníků a za druhé, že bude v tomto časovém rozmezí připravena jejich adekvátní náhrada. Nestalo se pravděpodobně ani jedno, ani druhé. A tak působí v mezích přijatá řešení a jejich důsledky dojem kampaňovitosti, účelovosti, nepromyšlenosti.

Není ale smyslem těchto odstavců kritizovat ta či ona opatření. Smyslem je jen připomenout, jak důležitá je ona „vůdčí myšlenka“.

## 5.2. Kolik a jakých zpravodajských služeb

Vede se trvalý spor o to, zda mít služby centralizované nebo diverzifikované. Obojí má své klady a své zápory. Centralizované služby jsou přehlednější, ovladatelnější a zejména lacinější. Lze je také lépe chránit před infiltrací. Diverzifikované služby mohou sloužit ke vzájemné kontrole, k vzájemné verifikaci poznatků, jejich zneužití je složitější. Také důsledky případné infiltrace některé z nich nejsou v případě diverzifikovaných služeb tak fatální. Rozhodnutí tohoto sporu bude však ležet v rovině politické a nemohou při něm být opomenuty ani aspekty ekonomické. Mimo diskuzi ale je, že současná situace víc než kdykoliv v minulosti vyžaduje vysokou míru spolupráce a trvalou koordinaci nejen služeb, ale celého bezpečnostního systému.

Pokus o sloučení služeb rozvědného a kontrarozvědného charakteru (který je v této chvíli aktuálním tématem) se však zdá být scestný. I tato praxe je sice známa, jde ale o to, jak dalece ji známe do detailů, včetně jejího legislativního ošetření, odpovědností a kontrolních mechanismů. Zatímco služby kontrarozvědného charakteru působí zcela v intencích zákona, služby rozvědné působí v těžišti své činnosti extra lege a contra lege. Sloučením se tedy vytváří nebezpečí zneužití zákonných oprávnění kontrarozvědných služeb.

Poukazuje na to i Henry Kissinger, který se zapojil do diskuse k návrhu prezidenta G. W. Bushe na zřízení funkce národního ředitele pro zpravodajské služby:

*„Až do nynějška politika velela vztyčit zeď mezi zahraniční a domácí zpravodajskou službou, aby nevznikla jediná, dominantní, nekontrolovatelná zpravodajská služba. Události 11. září ukázaly, že toto úsilí zašlo příliš daleko a bránilo koordinaci informací týkajících se terorismu. Z toho ale neplyne, že nejlepším řešením by bylo uvedené rozdíly úplně odstranit.“* [10]

Pravda, za dob Františka Moravce pracovaly armádní služby „pod jednou střechou“. Tenkrát si ale nikdo příliš nelámal hlavu s legislativou a Listina základních práv a svobod nebyla součástí ústavního pořádku. Tou se stala až přijetím ústavního zákona č.23/1991 Sb. Její čl. 4 stanoví:

1. Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.
2. Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“) upraveny pouze zákonem.
3. Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.
4. Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Je mimo pochybnost, že značná část oprávnění zpravodajských služeb do základních práv a svobod zasahuje. Z logiky věci by tedy rozvědná zpravodajská služba neměla mít takovou legislativní oporu jako zpravodajská služba kontrarozvědná (která je primárně zaměřena na odhalování latentní i reálné trestné činnosti), a to ani vůči občanům vlastního státu. Tím méně lze zákonem stanovit její oprávnění na teritorium státu jiného.

**Pokud má být přijato odpovědné politické rozhodnutí o redukcí počtu služeb, bylo by legislativně čistší uvažovat o sloučení služeb rozvědného charakteru a služeb kontra-rozvědného charakteru.**

Také podřízení rozvědné služby stejnému režimu parlamentní kontroly jako služby kontrarozvědné – které s sebou vládní i poslanecký návrh na vytvoření jednotného Vojenského zpravodajství přinášejí – by mohlo ve svých důsledcích znamenat rizika přesahující obvyklou míru.

### 5.3. Nejen zpravodajské služby

Úvahy o účelu, organizaci, legislativě a dalších aspektech týkajících se zpravodajských služeb nemohou probíhat odděleně od celostního pohledu na komplex bezpečnostních prvků, kterými stát disponuje. Řada speciálních útvarů policie se svými možnostmi blíží zpravodajským službám a je navíc vybavena i policejními pravomocemi (zákon ČNR č. 283/1991 Sb. o Policii České republiky, § 3, odst.3). Podobným organizačním prvkem disponuje i Celní správa České republiky (zákon ČNR č.13/1993 Sb. Celní zákon). Prvkem, který též nepochybně zasahuje do zpravodajské komunity, je Národní bezpečnostní úřad (zákon č. 148/1998 Sb. o ochraně utajovaných skutečností). Nelze ovšem opomenout ani soukromé bezpečnostní entity a také subjekty, které používají zpravodajské prostředky mimo právní úpravu event. protiprávně.

**Zásadnímu politickému rozhodnutí by tedy měla předcházet jakási „inventura“ prostředků, které má stát při realizaci záměrů své bezpečnostní politiky k dispozici, s cílem nalézt neopodstatněné duplicity na straně jedné a bílá místa tam, kde nejsou definované hrozby a rizika adekvátně pokryta, na straně druhé. Teprve na základě této analýzy a srozumitelného politického zadání lze přistoupit k projektu zpravodajské části bezpečnostního systému s důrazem na funkcionální provázanost jeho prvků. Převést nalezená věcná řešení do legislativní podoby je poté již jen otázkou technologickou.**

### 5.4. Mezinárodní spolupráce

Vojenská strategie České republiky (viz) klade v čl. 41 důraz na ... intenzivní výměnu ... zpravodajských informací se spojenci ..... Ve smyslu § 10 zákona 153/1994 Sb. „spolupráci se zpravodajskými službami cizí moci mohou zpravodajské služby uskutečňovat pouze se souhlasem vlády“. V praxi se tak děje vládním usnesením.

Aniž bychom jakkoliv zpochybňovali nezbytnost a dokonce narůstající důležitost intenzivní spolupráce, pokusíme se pojmenovat několik *možných* úskalí:

- ❑ Spolupráce s ostatními zpravodajskými službami nesmí být zaměňována s rezignací na vlastní odpovědnost při zabezpečování obrany země.
- ❑ Spolupráce s cizími (i spojeneckými) zpravodajskými službami může probíhat pouze na schválených oficiálních úrovních. Je nutno dát jednoznačně najevo, že soukromé aktivity jsou nepřipustné a budou sankcionovány.
- ❑ Těsná spolupráce nesmí svádět k opomíjení účinného zajištění ochrany zdrojů. Každé rozhodnutí v této oblasti by mělo být provázeno pečlivou analýzou rizik a opatřením k jejich eliminaci.
- ❑ Je třeba udržovat spolupráci pouze na základě vzájemné výhodnosti a usilovat o vytvoření mechanismů výměny informací v reálném čase.

- ❑ Spolupráce může být nevyvážená, pokud partneři mají rozdílnou působnost a rozdílné postavení v rámci zpravodajského systému své země.
- ❑ Předmětem výměny by měly být pouze takové informace, které partneři sami získali a zpracovali.
- ❑ Výměna informací na úrovni dlouhodobých analýz a hodnocení konfliktů může, kromě efektivní shody, vést i k situaci, kdy informace „putují“ tam a zpět nebo v kruhu mezi více partnery a představují tudíž potenciál vzájemného potvrzování chybných závěrů.
- ❑ Výměnou získané informace musí být zabezpečeny před zneužitím a jejich poskytování dalším subjektům spolupráce by nemělo být realizováno bez souhlasu partnera.
- ❑ Nedostatečná kontrolní vazba mezi vynakládanými prostředky a efektivitou spolupráce může vést ke zbytečnému plýtvání jak finančními prostředky, tak i kapacitami zpravodajských služeb.
- ❑ Velké objemy nevyhodnocených informací (zejména z otevřených zdrojů) mohou neefektivně zahlcovat kapacity analytických pracovišť.

Úroveň vzájemné důvěry zpravodajských služeb mohou negativně ovlivňovat (někdy i cílené) mediální kampaně. Těmito kampaněmi (ale též skutečnými prohřešky) může být zpochybňována schopnost zpravodajských služeb pracovat v efektivním režimu utajení a zároveň zvýrazňována neschopnost příslušných orgánů odhalovat zdroje úniku informací a postihovat jejich nositele.

Jedním z důležitých úkolů spolupráce zpravodajských služeb by mělo být prokazování schopností a upevňování důvěryhodnosti České republiky.

### 5.5. *Homo emissarius*

Otázka nejsložitější, nejobtížnější, nejcitlivější – člověk. Liší-li se někdejší současníci Moravec (*nar. 1885*) a Gehlen (*nar. 1902*) v náhledu na kontinuitu vedení zpravodajských služeb, v názoru na osobnostní profil zpravodajce jsou prakticky zjedno.

*„Ideální zpravodajský důstojník musí být, abych tak řekl, fanatikem své práce, píše František Moravec. „Nesmí se dívat na své přidělení jako na obyčejné zaměstnání s pravidelnými úředními hodinami, ve kterém může mít čas na rodinný život a osobní záliby. Naopak: musí považovat omezení, které zpravodajské povolání přináší, jako samozřejmá; musí být za všech okolností schopen postavit zájmy státu nad zájmy vlastní nebo, což je ještě těžší, i nad zájmy své rodiny ..... musí se spokojit s tím, že se o jeho úspěších doví jen jeho nadřízení a nikdo jiný ... musí být ctižádostivý, aniž vyžaduje veřejné uznání, popularitu ..... Vlastnosti, které umožňují splnit tyto vysoké požadavky jsou podle mého názoru: hluboký cit vlastenectví, neotřesitelná osobní morálka a osobní statečnost.“ [11]*

Inteligence, vzdělání, charakter, nepodplatitelnost, lojalita, vědomí občanské odpovědnosti, psychická a fyzická odolnost, schopnost podstupovat rizika, komunikativnost a další osobnostní charakteristiky by tedy měly být vlastní profesionálním pracovníkům zpravodajských služeb. K tomu přistupuje relativně dlouhá profesní příprava a nejrůznější omezení v průběhu činné služby (žádoucí by pravděpodobně byla i jistá omezení po jejím skončení). Je to jistě značná suma požadavků, zejména vezme-li se v úvahu úroveň celé společnosti a klima, které v ní panuje vč. vysoké míry tolerance ke korupčnímu jednání. Pokud vůbec takto

vybavení jedinci existují, nemůže státní správa v jejich ohodnocení konkurovat nejrůznějším soukromým subjektům. Aby bylo splněno alespoň základní penzum požadavků, je zapotřebí při výběru vhodných pracovníků preferovat uchazeče s pevně zakotveným hodnotovým systémem prověřeným předchozím zařazením.

Uchazeče? Spíš vytypované jedince. Zpravodajské služby nemohou dělat veřejný nábor. Aní používat služeb úřadů práce nebo inzertních rubrik. A z hlediska vlastní bezpečnosti musí být zvlášť ostražitě vůči tzv. *samouchazečům*. Bezpečnost služeb musí být při přijímání pracovníků rozhodující. Pokud se nepodaří vyloučit bezpečnostní rizika, nebo je alespoň snížit na minimum, je třeba se vzdát i takových osob, které jinak splňují všechny předpoklady.

## 5.6. Všechno bude jinak

Pokud si snad ještě někdo po 11. září 2001 myslel, že hrozba mezinárodního terorismu se dotýká jen Spojených států, pak události v Madridu a samozřejmě také v severoosetském Beslanu tuto představu vyvracejí. Terorismus neohrožuje jen euroatlantickou civilizaci, ale svět jako takový. Konfrontace s terorismem narostla do globálních rozměrů a zásadním způsobem mění požadavky na zajištění elementární bezpečnosti. Zkušenosti ze dvou světových a jedné studené války jsou v boji s protivníkem, který nemá ani dislokaci, ani pevnou organizační strukturu, ani normy pro vedení boje a který především nerespektuje žádné konvence, málo použitelné. Žádný stát nebude mít nikdy dost policistů a vojáků k ostraze všech citlivých míst, jimiž se kromě elektráren, zdrojů pitné vody a letišť staly i autobusové zastávky a školy.

Žádný demokratický stát také, aniž by ohrozil vlastní podstatu, nemůže trvale žít ve výjimečném stavu. Je mimo pochybnost, že v této situaci **nebyvalým způsobem vzrůstá význam výkonných a efektivním způsobem koordinovaných zpravodajských služeb, které by mohly být jedním z nejučinnějších prostředků pro vyrovnávání omezení a deficitů.**

Zdá se, že Českou republiku tato výzva zastihla v „nedbalkách“. O nezbytné reformě systému zpravodajských služeb se sice již dlouho debatuje, ale její realizace, tím méně na základě politického konsenzu, je v nedohlednu. Závěry a doporučení auditu zpravodajských služeb, který se uskutečnil v době působení ministra Bašty, vyzněly zřejmě do prázdna.

**Vojenské zpravodajství** svoji reformu již nějakou dobu prožívá a chystá se i její legislativní zakotvení. Existují ale vážné pochybnosti o jejím smyslu. Bylo by tedy nanejvýš žádoucí, aby se hrozba, která je stále hmatatelnější, stala impulsem k rychlým, nicméně promyšleným opatřením, pro která bude získána co nejširší podpora. Vláda i opozice mají příležitost projevit svoji odpovědnost vůči občanům.

Reforma zpravodajských služeb nesmí znamenat ani dočasné snížení jejich dosavadních schopností. Rizika jsou aktuální a nelze si tudíž stavět horizonty, kdy služba dosáhne *počátečních* a kdy *plných* schopností – schopnosti služeb mohou být jen posilovány.

Při použití zpravodajských prostředků vzrůstá význam lidského činitele, kterého nelze v řadě případů nahradit ani nejvyspělejší technikou. Budování agenturních sítí bude ale v tomto případě nesrovnatelně složitější a nesrovnatelně nebezpečnější. Tím dále narůstá význam důsledné ochrany zdrojů.

Vzrůstá význam vyhodnocování informací. Myšlení teroristů se ubírá cestami, které jsou našemu chápání na hony vzdáleny. Podklady, na jejichž základě probíhají rozhodovací procesy, musí být ale co nejpřesnější. Jak podcenění rizika, tak neopodstatněná preventivní opatření mohou mít fatální důsledky.

Vzrůstá význam průběžné spolupráce a koordinace všech složek, které jsou na zajišťování bezpečnosti účastny: všechny útvary a složky policie, armáda, zpravodajské služby, záchranné sbory, zdravotnická zařízení atd. Musí být odstraněny byrokratické bariéry při získávání informací. Informace musí být k dispozici v reálném čase.

Vzrůstá význam mezinárodní policejní a zpravodajské spolupráce.

Soustředění úsilí na boj s terorismem nesmí znamenat ústup od boje s xenofobií a rasově motivovaným násilím. Etnické a náboženské komunity vydané napospas extrémistům se mohou stát za jistých okolností základnou podpory terorismu.

Základnou podpory terorismu se mohou etnické a náboženské komunity stát i v případě, že případná bezpečnostní opatření nebo zásahy nebudou selektivní, ale plošné. I tady vystupuje do popředí potřeba kvalitních informací.

Jako reakci na růst terorismu lze očekávat růst podpory politického extremismu a nacionalistických stran s vůdci typu Le Pena, Žirinovského, Heidera nebo Sládka.

**Nárůst role zpravodajských služeb se odehrává ve dvou rovinách: jednak jako důležitého zdroje kvalifikovaných podkladů pro tvorbu bezpečnostní politiky státu a jednak jako nezastupitelného zdroje informací při průběžném zvládnutí bezpečnostní situace v zemi.**

V těchto souvislostech jsou na pořadu jak požadavky na posílení pravomocí bezpečnostních složek, tak zcela legitimní opozice ve jménu lidských práv a svobod. Nezbyvá než doufat, že politická grémia přijmou moudrá a vyvážená rozhodnutí. Škoda jen, že se debat, které nás na toto téma čekají, nebudou už moci zúčastnit mrtví z New Yorku, Madridu a Beslanu. Jejich názory by byly jistě zajímavé.

## 6. Nezbytný předpoklad

Většina trvale frekventovaných otázek dotýkajících se tak či onak zpravodajských služeb je pohříchu spíš charakteru technologického než základního. Ve skutečnosti jde o problém daleko hlubší, než jsou pouhé počty zpravodajských služeb, jejich organizační uspořádání nebo jimi používané prostředky.

**Politická reprezentace si musí především ujasnit účel a smysl existence zpravodajských služeb. Bylo by příliš nákladným přepychem vydržovat je jen proto, že jsou jakýmsi atributem úplné státní správy. Absentují-li však srozumitelná politická zadání v celé oblasti branné a bezpečnostní politiky, nemůže tomu být jinak ani v této oblasti speciální.**

Nejsou-li – pokud možno konsenzuálně! – politicky definovány základní bezpečnostní zájmy státu, je těžké očekávat od vlády, event. jednotlivých vládních činitelů, že budou zpravodajské služby adekvátním způsobem úkolovat, výsledky jejich práce vyhodnocovat a používat je k průběžnému zpřesňování branné a bezpečnostní politiky.

Právě tato oblast by ale měla být primárním předmětem parlamentní kontroly, zatímco otázky povahy technologické se z tohoto pohledu zdají být až druhotné. Aktivní podíl demokratické části politického spektra včetně opozice je přítomnou nezbytnou podmínkou výkonnosti služeb a jejich kontinuity. Jejich úkoly, organizace a personální obsazení nemohou být závislé na aktuálních volebních výsledcích.

**Neexistence konzistentní branné a bezpečnostní politiky státu zakládá překážku vzniku funkční legislativy a schopnosti exekutivy zpravodajské služby efektivně řídit, úkolovat, kontrolovat a hodnotit. Zároveň podporuje objektivně existující tendenci exe-**

**kutivy využívat služby ve prospěch partikulárních stranických (pokud ne přímo osobních) zájmů na straně jedné a tendenci služeb stanovovat si úkoly samy (často i pro zachování smyslu své existence) na straně druhé.**

Odpovědná politická grémia musí ve spolupráci s odborníky nalézt vyvážená řešení mimo jiné v těchto otázkách:

- ❑ efektivita zpravodajských služeb a jejich koordinace ve vztahu k účinné demokratické kontrole,
- ❑ dostatečné a kvalitní personální obsazení ve vztahu k hospodárnosti vynakládaných prostředků,
- ❑ zvýšení pravomocí zpravodajských služeb ve vztahu k dodržování občanských práv a svobod, přístup k nezbytným informacím ve vztahu k ochraně osobních údajů, ochrana významných ekonomických zájmů ve vztahu k riziku kriminalizace podnikání etc.

Jsou to požadavky do jisté míry protichůdné a nalezení funkčních kompromisů bude velice obtížné. Prestižní hašteření politických subjektů může tuto obtížnou ale nezbytnou práci jen neodpovědně mařit.

## Shrnutí

Bez spolehlivé klasifikace hrozeb a rizik nelze odpovědně formulovat žádnou bezpečnostní politiku. Stejně tak není možné bez spolehlivých informací naplňovat cíle této politiky a zajišťovat každodenní bezpečnost státu, jeho institucí a především jeho občanů.

Trvalý tlak na snižování rozpočtové zátěže spolu s dalšími faktory se projevují vytvářením kapacitních deficitů jak v oblasti vnější, tak v oblasti vnitřní bezpečnosti. Na druhé straně však přetrvávají hrozby jak vojenské, tak nevojenské a vzrůstá zejména aktuálnost hrozeb asymetrického charakteru – terorismus, gerila. To objektivně zvyšuje požadavky na efektivní fungování a účinnou koordinaci zpravodajských služeb, které mohou být jedním z neúčinnějších nástrojů pro vyvažování vznikajících deficitů. Měla by platit nepřímá úměra: čím méně prostředků k zajištění bezpečnosti je připraveno k okamžitému nasazení, tím komplexnější, věrohodnější a včasnější zpravodajské informace musí být k dispozici.

Nezastupitelná role zpravodajských služeb tedy vyplývá z nutnosti vytvářet včasnou identifikaci hrozeb a rizik dostatečný časový prostor pro aktivaci bezpečnostních systémů včetně pokrytí deficitních oblastí.

Pád totalitního režimu v roce 1989 se nemohl obejít bez jisté destrukce jeho bezpečnostních, zejména pak represivních složek a bez obměny jejich personálu. Zároveň bylo nezbytné vybudovat bezpečnostní systém nový, který by refletoval i snahy České republiky o zapojení do integračních seskupení a posléze i členství v Severoatlantické alianci a v Evropské unii. Tento proces se objektivně vyznačoval nejen střetem s minulostí, ale i střety koncepčními.

Euforie po pádu nemilovaného režimu a konci studené války přinesla i jistou bezpečnostní bezstarostnost. Otázky obrany a bezpečnosti byly společností i její politickou reprezentací dlouhodobě podceňovány a ani v oblasti, která by neměla podléhat partikulárním zájmům, nebyla nalézána politická shoda. Výrazem toho je například i více než pětiletá absence orgánu typu Bezpečnostní rady státu. Nezbytnost demokratického řízení a kontroly bezpečnostních systémů našla i svoji odvrácenou stránku v neadekvátních politických a přehnaných odbor-



ných ambicích laického prvku. To vyústilo do situace, ve které jsou i legislativně zakonzervovány výsledky nedostatečně promyšlených, nedostatečně koordinovaných a někdy i iracionálních přístupů ještě v době, kdy lze již právem požadovat funkčnost celého systému.

Zatímco v prvních polistopadových letech převládaly vůči bezpečnostním složkám obavy, nechuť a dokonce i jistá a ne zcela nepochopitelná štítlivost, které část politické reprezentace využívala k osobnímu zviditelnění, současná politická reprezentace si již delší dobu uvědomuje nedostatečnou efektivitu systému. Politické soupeření jí však často brání v nalézání společných východisek. Z pohledu občana i odborné veřejnosti jsou často nepochopitelně upřednostňovány partikulární zájmy před zájmy společnosti. To vytváří situaci, která brzdí snahu o komplexnost pohledu i následných řešení. Předkládané návrhy bývají jen parciální povahy a navrhovaná řešení častěji rázu technologického než koncepčního. Dělicí čára v mnohých sporných otázkách nebývá vedena jen mezi stranami koaličními a opozičními, ale také uvnitř vládnoucích koalic samých. Patnáct let po pádu totalitního režimu je to vize pozoruhodně nedospělosti.

Vývoj bezpečnostní situace, zejména pak růst terorismu, jsou nepřehlédnutelnou výzvou k tomu, aby kroky potřebné k zefektivnění zpravodajské činnosti byly realizovány co nejrychleji. V průběhu tohoto procesu však nesmí ani dočasně dojít k poklesu již dosažených schopností zpravodajských služeb. Signály tohoto typu se však objevují i z relevantních míst. Situaci silně komplikuje fakt, že mezinárodní terorismus vnáší do bezpečnostního prostředí prvky, které se vymykají dosavadním zkušenostem našeho civilizačního okruhu a staví demokratické státy do obtížně řešitelných situací. Hrozba terorismu přináší rizika vývoje demokracie samé.

Řada zcela konkrétních případů také svědčí o tom, že není dostatečným způsobem zabezpečena ochrana významných ekonomických zájmů, byť ji některé služby explicitně a jiné v extenzivním výkladu mají ve své působnosti. Místo spolupráce a koordinace v této oblasti panuje vzájemná a často i důvodná nedůvěra umocňovaná nejrůznějšími aférami.

Ke zlepšení stavu nemohou přispět jednotlivé izolované kroky, ale jen komplexní řešení opřené o srozumitelnou zahraničněpolitickou koncepci a na základě konsenzu formulovanou bezpečnostní politiku. Projekt zpravodajské části bezpečnostního systému musí předcházet analýza současného stavu zaměřená na odstranění neodůvodněných duplicit na straně jedné a pokrytí doposud nedostatečně zpracovávaných hrozeb a rizik na straně druhé.

### Poznámky a odkazy:

- [1] Svými náměty a kritickými připomínkami se na zpracování studie podíleli Jiří Růžek, Andor Šándor a Stanislav Thurnvald.
- [2] HERMAN M. *Intelligence Services in the Information Age*. London, UK: Frank Cass Publishers, 2001, str. 50.
- [3] MORAVEC František. *Špión jemuž nevěřili*. Praha: Rozmluvy, 1990.
- [4] KOKOŠKOVI Jaroslav a Stanislav. *Spor o agenta A 54*. Praha: Naše vojsko, 1994.
- [5] Vojenská strategie ČR schválená usnesením vlády č. 578 z 9. června 2004, čl. 4.
- [6] *Tisk č. 661*. Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, návrh zákona o Vojenském zpravodajství.
- [7] „Dopis tetě.“ Tak byl počátkem devadesátých let posměšně nazýván seznam novinářů-agentů StB, kteří údajně mohli destabilizovat naší politickou scénu. Někteří ze seznamu vypracovaného tehdejší FBIS byli ale už dávno po smrti.
- [8] MORAVEC, Fr., 1990, str. 4.
- [9] GEHLEN Reinhard. *Tajná služba v akci*. Praha: Naše vojsko, 1994, str. 41.
- [10] KISSINGER Henry. *Posouvání obdělíků nic nezmění*. Tribune Media Services, Inc., 2004.
- [11] MORAVEC, Fr., 1990, str. 70.

## **Prameny:**

FROLÍK Josef. *Špión vypovídá*. Praha: Orbis, 1990.  
GEHLEN Reinhard. *Tajná služba v akci*. Praha: Naše vojsko, 1994.  
HERMAN M. *Intelligence Services in the Information Age*. London, UK: Frank Cass Publishers, 2001.  
HOY Claire, OSTROVSKY Victor. *Lstí a klamem*. Bratislava: Ikar, 1991.  
KOKOŠKOVÍ Jaroslav a Stanislav. *Spor o agenta A 54*. Praha: Naše vojsko, 1994.  
MORAVEC František. *Špión jemuž nevěřili*. Praha: Rozmluvy, 1990.  
PACNER Karel. *Československo ve zvláštních službách*. I.-IV. díl. Praha: Themis, 2002.  
*Encyklopedie špiónáže: ze zákulisí tajných služeb, zejména Státní bezpečnosti*. Praha: Libri, 1993.  
*Sborníky ÚDV Securitas Imperii*. Praha: vydavatelství MV ČR.  
*Vojenská strategie České republiky*, schválená usnesením vlády č. 578 z 9. června 2004.  
*Zákon č. 76/1959 Sb.*, o některých služebních poměrech vojáků.  
*Zákon č.100/1970 Sb.*, o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti.  
*Zákon č.23/1991 Sb.*, kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky.  
*Zákon č. 451/1991 Sb.*, kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích ČSFR, ČR a SR.  
*Zákon ČNR č. 283/1991 Sb.*, o Policii České republiky.  
*Zákon č. 67/1992 Sb.*, o Vojenském obranném zpravodajství.  
*Zákon ČNR č.13/1993 Sb.*, celní zákon.  
*Zákon č.153/1994 Sb.*, o zpravodajských službách české republiky.  
*Zákon č.154/1994 Sb.*, o Bezpečnostní informační službě.  
*Zákon č.148/1998 Sb.*, o ochraně utajovaných skutečností a změně některých zákonů.  
*Tisk č. 661*. Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, návrh zákona o Vojenském zpravodajství.

## **Užité zkratky:**

<b>BIS</b>	Bezpečnostní informační služba
<b>BND (Bundesnachrichtendienst)</b>	Spolková zpravodajská služba
<b>CIA (Central Intelligence Agency)</b>	Ústřední zpravodajská služba
<b>FBIS</b>	Federální bezpečnostní informační služba
<b>GRU (Государственное разведывательное управление)</b>	Státní správa rozvědky (sovětská vojenská zpravodajská služba)
<b>NBÚ</b>	Národní bezpečnostní úřad
<b>RZČ</b>	Rada pro zpravodajskou činnost
<b>ÚOÚD</b>	Úřad na ochranu ústavy a demokracie
<b>ÚZSI</b>	Úřad pro zahraniční styky a informace
<b>VKR</b>	Vojenská kontrarozvědka
<b>VOZ</b>	Vojenské obranné zpravodajství
<b>VP</b>	Vojenská policie
<b>VZ</b>	Vojenské zpravodajství
<b>VZČ</b>	Výbor pro zpravodajskou činnost
<b>VZS</b>	Vojenská zpravodajská služba
<b>ZSGŠ</b>	Zpravodajská služba Generálního štábu