

Kontrola zpravodajských služeb v nových demokraciích: případová studie České republiky

KAREL ZETOCHA*

Abstract: The Control of Intelligence Services in the New Democracies: The Case of the Czech Republic

This article summarizes the basic theoretical approaches to the study of intelligence and intelligence control in the new Central European democracies. The existing theories are applied to the case of intelligence transformation in the Czech Republic. The Czech intelligence came through a reform similar to that of the intelligence services in neighboring countries, but with some significant exceptions. The Czech Republic's intelligence community consists of three organizations: the Security Information Service, the Office for Foreign Relations and Information, and the Military intelligence (Military intelligence has two relatively independent parts: Military Defense Intelligence and Military Intelligence Service). Only the Security Information Service and the Military Defense Intelligence are under the control of special parliamentary bodies, though at present there are two suggestions about a legislative reform. The article summarizes both of these suggestions, makes critical notes, and presents the author's own suggestion on how to improve democratic control of the Czech intelligence services.

Keywords: Czech republic, intelligence, democratic control.

1. Úvod

Přestože je demokratická kontrola zpravodajských služeb (ZS) v českém politologickém výzkumu novým tématem, jedná se o téma velmi aktuální. V souvislosti s vývojem bezpečnostní situace ve světě se i v ČR vede diskuse kolem nutnosti posílení pravomocí zpravodajských služeb. Tlak na posilování ZS je založen na předpokladu, že vzhledem k nové kvalitě bezpečnostních hrozeb v 21. století jsou právě ZS nejhodnějšími organizacemi, které mohou minimalizovat bezpečnostní rizika, pokud jim k tomu ovšem poskytneme patřičné nástroje.

* Autor je studentem postgraduálního programu politologie na Katedře politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně. Poštovní adresa: Katedra politologie FSS MU Brno, Joštova 10, 602 00 Brno; e-mail: zetocha@fss.muni.cz.

Ponechme stranou, zda je zmíněný předpoklad založen na reálných argumentech a které nástroje ZS skutečně potřebují. Předmětem následujícího textu je téma, které s eventuelním posilováním možností ZS úzce souvisí: kontrola zpravodajských služeb. Autor si zde klade za cíl především zmapovat základní teoretické přístupy k tématu a na jejich základě poskytnout analýzu možností kontroly ZS v ČR.

Při zpracovávání témat spojených se zpravodajskými službami je nutné mít na paměti, že ZS jsou neoddělitelně spojeny s principem utajení, což s sebou přináší jisté komplikace pro autory, kteří se problematice věnují na akademické úrovni a mohou čerpat informace pouze z otevřených zdrojů. Zatímco u jiných témat politologického výzkumu otevřené zdroje představují dostatečný informační základ pro analýzu, na poli výzkumu ZS jsou možnosti vědeckého pracovníka značně omezené. Právě nedostatek průkazných a nezpochybnitelných zdrojů informací o fungování ZS nás nutí pracovat i se zdroji, které by za jiných okolností nebylo možné považovat za relevantní a dostatečně průkazné při zpracovávání politologické analýzy (např. některé publicistické texty). Autor pracující se ZS na akademické úrovni je tak do značné míry nucen vyvozovat závěry na základě zpochybnitelných zdrojů informací. Zde je především nutné mít při práci tuto vlastní omezenost na paměti a upozornit čtenáře na existenci objektivních mantinelů politologického výzkumu v oblasti zpravodajských služeb.

Riziko mylného vyhodnocení dostupných a zpravidla neúplných či neověřitelných informací je možné minimalizovat důkladnou teoretickou přípravou. Při psaní analytického textu o ZS je proto nutné věnovat zvláštní pozornost propracování teoretické části práce, protože při nedostatku konkrétních informací je teoretický model často nejdůležitějším vodítkem, kterého se můžeme držet při vyvozování logických závěrů. Analyzovat činnost ZS není možné bez vytvoření teoretického rámce, do kterého zahrneme co možná největší počet podobných případů popsaných v zahraničí. Tohoto rámce se pak budeme striktně držet a dosazovat jednotlivé kusé informace s cílem získat co možná nejúplnější obraz reálné situace.¹

2. Kontrola ZS z pohledu politického systému

Nejprve je nutné ujasnit některá specifika, která ovlivňují způsob a praxi kontroly zpravodajských služeb, která vyplývají hlavně z historického vývoje státu a systému vlády. Z pohledu systému vlády je ČR parlamentní demokracií, z čehož plynou jisté predispozice pro legislativní kontrolu ZS. Přes veškerou rozmanitost kontrolních pravomocí legislativy v jednotlivých státech, můžeme vyzorovat některé společné trendy spojené právě se způsobem fungování politického systému. Rozdíly vyplývají z postavení legislativy v systému a především z jejího vztahu k exekutivní moci. V prezidentském systému je legislativa oddělena od vlády, která odvozuje vlastní legitimitu ze silného mandátu prezidenta, jenž jej získává v přímých volbách. Zástupci legislativy postrádají neformální informační kanály, které mohou být přístupné jejich kolegům v parlamentních systémech. Především v prezidentském systému vláda nemá důvěru parlamentu a není ojedinělým případem, že opozice představuje v parlamentu většinu. V prezidentském systému je pro parlament obtížnější prosadit vlastní kontrolní pravomoci proti silné exekutivě. V případě, že již dojde k ustavení kontroly legislativy nad ZS, bývá tato kontrola v prezidentském systému důkladnější a striktnější.

Kontrolní orgány mají větší rozpočet, lepší technické i personální zázemí, a především neváhají těchto prostředků využít proti stávající vládě, pokud dojdou k přesvědčení, že ZS překročily zákon.

V parlamentním systému má vláda důvěru parlamentu a v důsledku stranické disciplíny může být parlamentní kontrola vykonávána poněkud váhavěji. Poslanci mají vnitrostranické kanály komunikace s vládními představiteli a spolupráce mezi vládou a parlamentní většinou bývá mnohem těsnější. Vládní poslanci proto nemusí mít zájem na výkonu podrobného dohledu nad ZS, pokud by mohla vyjít najevo fakta poškozující jejich vlastní stranu. V parlamentním systému mají kontrolní orgány smysl, pokud se na jejich činnosti podílí opozice, u které je předpoklad, že nebude váhat s vyšetřováním podezřelých aktivit ZS. Pro opozici je přítomnost v kontrolních orgánech navíc zárukou, že ZS nebude zneužíváno ve prospěch vládnoucí strany. Nedělejme si ale iluze, že by opoziční vyšetřování nebylo rychle ukončeno, pokud se ukázalo, že k pochybením došlo v době, kdy byla opozice u vlády.²

Mezi parlamentním a prezidentským systémem je rozdíl nejen v míře a důkladnosti dohledu nad ZS, ale i ve způsobech schvalování jejich rozpočtu. V prezidentském systému jsou rozpočty ZS důsledně přezkoumávány a ZS jsou při prosazování vlastních výdajů nuceny napodobovat chování zájmových skupin. ZS vysílají k legislativním výborům vlastní zmocněnce, kteří mají za úkol poskytovat legislativě dostatek informací a přesvědčit zákonodárce o účelnosti vynaložených prostředků, popřípadě nutnosti jejich navýšení. V ideálním případě zde funguje blízký a vzájemně prospěšný vztah mezi vlastním výborem a ZS.³ Oproti tomu v parlamentním systému ZS nepotřebují prosazovat vlastní rozpočet přímo u legislativy, stačí jim o svých potřebách přesvědčit vládu a spoléhat, že vláda prosadí rozpočet jako celek v parlamentu.

3. Kontrola ZS v postkomunistických demokraciích

Z historické perspektivy se celá problematika jeví jako mnohem složitější, ale bezesporu je možné říci, že to jsou dvě události, jež zásadním způsobem ovlivnily vývoj v ČR. Jednak je to revoluce z roku 1989, která znamenala přechod od posttotalitního komunistického režimu k demokracii, a jednak rozdělení bývalé České a Slovenské Federativní republiky na dva státy: Českou republiku a Slovenskou republiku.

Je jasné, že na transformující se státy nemůžeme beze zbytku aplikovat teoretické závěry týkající se kontroly ZS, které vzešly hlavně z praxe uplatňované v tradičních demokraciích. Bohužel na tomto poli výzkumu existuje pouze několik studií, jež by se podrobněji zabývaly vlivem ZS na změnu vládnoucího režimu nebo naopak vlivem změny režimu na ZS, natož konkrétně vlivem na způsoby demokratické kontroly ZS v nových demokraciích. (Např. Moran 1998; Williams, Deletant 2001.)

Kieran Williams a Dennis Deletant identifikovali čtyři základní specifické jevy v postkomunismu, které (většinou negativně) ovlivňují fungování kontrolních institucí a ZS vůbec:⁴

1. V transformujících se demokraciích neexistuje tzv. *kultura důvěry*. Tato poznámka poukazuje na fakt, že k úspěšnému fungování kontroly nad ZS nestačí jen ustavení osvědčeného souboru kontrolních institucí, ale je nutná i jistá úroveň vzájemných pozitivních vztahů mezi kontrolovaným a kontrolujícím. *Kultura důvěry* zde znamená důvěru

na dvou úrovních: A/ mezi parlamentním (nebo jiným vnějším) kontrolním orgánem a kontrolovanou agenturou, nebo odpovědným ministrem; B/ důvěru občanů v kontrolní instituce a jejich schopnost „udržet ZS na uzdě“. A/ Členové kontrolního orgánu by měli důvěřovat ministrovi a ZS, že jim poskytují co možná nejpodrobnější a pravdivé informace o jejich činnosti, a kontrolování by naopak měli mít důvěru v členy kontrolních institucí, že jim je možné svěřit citlivé informace, aniž by hrozilo jejich vyzrazení, nebo aby byly použity k politickému boji. Takováto nedůvěra vyplývá z neexistence jasných předpisů o nakládání s utajenými materiály a specifikujících okruh osob, které mají k takovýmto materiálům přístup, protože nové demokratické vlády mají na starost důležitější otázky spojené s transformací státu. Vydání zákonů a předpisů upravujících zacházení s tajnými materiály představuje v pořadí priorit transformačních vlád až sekundární problém, navíc je jejich příprava značně komplikovaná a vyžaduje koordinaci všech zúčastněných, což zabere, zvláště v porevolučních podmínkách, poměrně dlouhou dobu. Druhým důvodem vzájemné nedůvěry je všeobecně nízká politická kultura v transformujících se státech, kdy si soupeřící politické skupiny navzájem nedůvěřují a jsou ochotné použít zpravodajských materiálů v politickém soupeření. Zatímco příslušné zákony je možné v poměrně krátkém čase přijmout, změna politické kultury je dlouhodobou záležitostí s nejasným koncem. B/ V postkomunistických státech nejenže neexistuje dostatečná důvěra mezi jednotlivými politickými skupinami, ale ani občané často nedůvěřují kontrolním institucím, že jsou dostatečnou zárukou proti zneužití moci ZS. Ze strany veřejnosti zmíněná nedůvěra plyne především z předchozí špatné zkušenosti s činností ZS v komunistickém režimu, kdy bylo potlačování jakékoli opozice proti režimu nedílnou součástí práce ZS. Na to navazuje i nedostatečné očistění ZS od osob spojených s předcházejícím režimem, které vyplývá ze specifčnosti práce ZS a následné nemožnosti rychlého nahrazení potřebných odborníků, ale o tom viz dále.

2. Dalším z problémů, který ohrožuje kvalitu zpravodajské práce v postkomunistických státech, je *politizace byrokracie*. Jedná se o to, že v ideálním případě by měl byrokratický aparát beze zbytku plnit příkazy exekutivy, ať už je u vlády jakákoli strana. Oproti tomu v komunistickém režimu byli úředníci vybíráni do funkcí, kromě odborného hlediska, také podle toho, nakolik projevovali svou loajalitu vládnoucí straně. Každý porevoluční ministr musí nutně řešit dilema potřeby nezkompromitovaného úřednictva a zároveň nedostatku kvalifikovaných odborníků, kteří by mohli rychle nastoupit na uvolněná místa. Porevoluční vláda na jedné straně nedůvěřuje úředníkům dosazeným za starého režimu, na druhé straně se jich nemůže rychle zbavit, aniž by to vedlo k dočasnému rozvratu státní správy. Nejmarkantnější je tento problém právě u ZS. Pokud komunistický režim zabraňoval politicky nespolehlivým osobám v přístupu ke vzdělání, u ZS to platilo takřka beze zbytku a je téměř nepředstavitelné, že by někdo z bývalého disentu, či i jen nezúčastněných občanů, nabyl odborné znalosti nutné pro práci ve ZS. Předchozí poznámka platí dvojnásob u malých států, kde disponuje zmíněnou znalostí jen velice omezená skupina lidí, což je právě případ České republiky. Celou záležitost komplikuje všeobecné opovržení a obavy občanů ze ZS, které vyplývají z předchozích negativních zkušeností veřejnosti s prací ZS. Nová vláda proto potřebuje exemplárně potrestat nejmarkantnější případy porušení zákona ze strany ZS a zároveň tolerovat

ve zpravodajských organizacích méně zkompromitované, ale zkušené zaměstnance, aby udrželi jistou úroveň práce ZS. Zmíněný postup s sebou přináší hlavně dva druhy problémů, které se projevují na činnosti ZS v pozdějších letech. A/ Reformované zpravodajské organizace postrádají tzv. *společnou kulturu*, pocit sounáležitosti, identitu a vědomí výkonu veřejné služby. Zatímco ve ZS tradičních demokracií prochází noví rekruiti procesem socializace, kdy si osvojují pracovní rutinu a vnitro-organizační zvyklosti, v postkomunistických státech se do ZS nutně dostali lidé, kteří na podobnou socializaci neměli čas.⁵ Zmíněný problém následně vede k možnosti vzniku konkurenčního prostředí uvnitř samotných zpravodajských organizací, kdy proti sobě stojí dvě skupiny „starých“ a „nových“ pracovníků. Vzájemné soupeření těchto dvou skupin může více či méně ovlivňovat činnost zpravodajské služby a záleží především na kvalitě vedení, nakolik se mu podaří vzniklou situaci zvládnout. B/ Neúplné personální očistění ZS je také překážkou spolupráce se spojeneckými ZS, které se obávají vyzaření utajovaných informací ZS protivníka. Příkladem může být rozšiřování NATO, kdy mezi spojenci existovala reálná obava z „prosakování“ informací skrze ZS přístupujících států do třetích zemí a tlačili na zvýšení standardů ochrany utajovaných informací. (Srov. Williams, Deletant: 2001 19; nebo Spurný 1995: 5).

3. Následující okruh problémů navazuje na předchozí. Postkomunistické státy musí řešit otázku, jak naložit se seznamy informátorů a spolupracovníků ZS předchozího režimu. U bezpečnostních ZS se jedná především o otázku politické vůle, nakolik je nový režim ochoten odhalit síť osob spolupracujících s komunistickými ZS. Tato politická vůle závisí především na tom, jak hluboce došlo k výměně elit v konkrétním státě. Pokud se režimní komunistická strana dokázala přetřansformovat v demokratickou politickou stranu a následně získat podporu dostatečného množství voličů, je logické, že se bude jen obtížně hledat politická podpora pro zveřejnění seznamů jmen, na kterých budou pravděpodobně uvedeni i vysoce postavení činitelé nového demokratického režimu. V případě archivů spolupracovníků zahraničních ZS je menší společenská poptávka po jejich zveřejnění, ale i menší politická vůle se k tomuto kroku odhodlat. Především výzvědné ZS, už z vlastní definice, ani v komunistickém režimu většinou nepracují proti vlastním občanům a existuje jen relativně malá skupina občanů, kterých by se mohly informace v těchto archivech dotýkat. Navíc by mohlo otevření archivů výzvědných ZS na mezinárodní scéně poškodit i nový demokratický stát, který je koneckonců nástupcem dřívějšího státu komunistického. V neposlední řadě mohou být mnozí bývalí agenti komunistické výzvědné služby dále využitelní pro demokratický režim, pokud mu v tom nebrání morální zábrany nebo mnohdy naivní představy o povaze mezinárodního prostředí po skončení studené války.
4. Posledním problémem postkomunistických zemí je podle Kierana Williamse a Dennise Deletanta nízká úroveň vyhodnocování hrozeb. Několik desetiletí faktické nesuverenity komunistických států způsobilo, že ZS ztratily část ze schopnosti samostatně analyzovat bezpečnostní hrozby pro nezávislý stát a rozlišovat je podle jejich aktuálnosti. V nových středoevropských demokraciích je v 90. letech debata o vážnosti bezpečnostních hrozeb a pocitu bezpečnosti v multipolárním prostředí do značné míry nahrazována snahou začlenit se do NATO. (Viz Williams – Deletant 2001: 20) Tato poznámka se z velké části týká pouze bezpečnostních služeb státu, protože v komu-

nistické realitě byl podstatnou částí náplně jejich práce boj s tzv. vnitřním nepřítelem, tedy potlačování opozice proti režimu. Je jasné, že práce bezpečnostní služby demokratického státu je zcela odlišná a nově budované zpravodajské organizace se jí musejí teprve naučit.

K výše zmíněnému výčtu je možno ještě přidat několik bodů, které vstupují při budování demokratických zpravodajských organizací do hry:

Od konce 80. let se také zásadně změnilo prostředí, ve kterém se ZS pohybují. Zatímco u výzvědných ZS se nejedná o problém jen postkomunistických zemí, u bezpečnostních služeb je situace odlišná. Nové realitě multipolárního mezinárodního prostředí, kde nelze jednoznačně určit nepřítele, jak tomu bylo za studené války, se musí přizpůsobovat americká CIA stejně tak, jako výzvědné služby v nových demokraciích.

U bezpečnostních ZS služeb je situace komplikována tím, že ty se musí nejen naučit plnit rozdílné úkoly, ale i zvyknout si na nová omezení při své práci. Demokratický stát, v rámci ochrany práv jednotlivců, vymezuje bezpečnostním službám mnohem užší mantinely přístupu k informacím a ponechává jim méně prostoru pro vlastní jednání, což ve svém důsledku činí práci těchto služeb mnohem obtížnější.

Pokud bychom zde měli navázat na bod 2 předchozího výčtu specifických problémů ZS v postkomunismu, ponechání části zkušených zaměstnanců z předchozího režimu ve ZS ještě nezaručuje vysokou úroveň práce nástupnických organizací. Jak bylo popsáno výše, způsoby práce výzvědných a především bezpečnostních ZS v demokracii se značně odlišují a i „staří“ zpravodajští důstojníci se musí učit jak se pohybovat v novém prostředí demokratické společnosti. Naopak, tyto osoby si s sebou z předchozího režimu přinášejí návyky a způsoby práce, které jsou v demokracii nepřijatelné, a jež mohou částečně předat svým novým kolegům. Pokud se tedy demokratická vláda rozhodne ponechat ve ZS část zaměstnanců služeb předchozího režimu, mělo by to být jen na co možná nejkratší přechodné období. Dále je vhodné, aby byl vypracován plán postupného propouštění zbylých příslušníků režimních ZS a bylo jasné řečeno, kdy, kdo a za jakých podmínek bude propuštěn. Lze se tak vyhnout vytváření období nejistoty pro „staré“ pracovníky ZS a předcházet tak jejich možnému selhání.⁶ Při plánování personální obměny by vláda měla, prostřednictvím ředitele služby, propouštěným důstojníkům garantovat sociální výhody a bezúhonnost.

4. Fungování kontrolních orgánů ZS v ČR v historické perspektivě

Zamysleme se ale nad otázkou, nakolik platí zmíněná specifika fungování ZS a jejich kontroly v postkomunismu konkrétně pro případ České republiky. Nejpalčivější komplikace s fungováním kontrolních institucí ZS v ČR vyplynuly právě z nedostatku tzv. kultury důvěry zmíněné v bodě 1. Přestože v ČR byl již od července roku 1994 téměř dokončen právní rámec fungování ZS a jejich kontrolních institucí, (Viz zákon 153/1994 Sb.; a zákon 154/1994 Sb.) o fungující demokratické kontrole v té době ještě nemůže být ani řeči.

Obtížnými obdobími procházely především vztahy mezi aktéry na všech úrovních a někdy připomínaly spíše tvrdé konkurenční prostředí než harmonický vztah spolupráce za účelem zajištění bezpečnosti a prosazování zájmů ČR. Pro vnějšího pozorovatele je pochopitelně velmi obtížné hodnotit vztahy uvnitř zpravodajských organizací nebo mezi službami

samotnými, ale obrázek, který si můžeme udělat z toho mála informací, které pronikly na veřejnost (nebo možná mnoho, záleží z jakého úhlu se na problematiku díváme), není nijak lichotivý.

Své úkoly kontrolní úkoly vůči ZS především nezvládala vláda, přitom vztah mezi exekutivou a ZS je pro kvalitní fungování jejich kontroly nejdůležitější. Úloha vlády směrem ke ZS spočívá především v řízení ZS skrze osobu ředitele, zadávání úkolů ZS a tím konkrétnějším vymezování prostoru jejich působnosti, dohledu nad plněním vlastních zadání a koordinaci jednotlivých zpravodajských organizací. Lze bez nadsázky říci, že jednotlivé vlády většinu těchto exekutivních funkcí víceméně nezvládaly. U řídicí funkce se to projevovalo vládní neschopností dosazovat do vedení ZS (především BIS) vhodné osoby, na kterých by se dokázala shodnout přinejmenším vládní koalice, a které by se také těšily politické podpoře ze strany vlády. Navíc vláda nebyla ani schopna „elegantně“ odvolat ředitele, s jehož prací nebyla spokojena.⁷

Jako podobně neutěšená se jeví i situace u zadávání úkolů ZS a dohledu nad jejich plněním. V praxi se jednání vlády pohybovalo od nezájmu o práci ZS a ponechání jejich směřování na vlastním úsudku služby až po zneužívání ZS k politickému boji a zadávání požadavků, které neměly s vlastními úkoly ZS mnoho společného.

Ani koordinace práce jednotlivých služeb zřejmě nebyla na odpovídající úrovni. Jednotlivé služby zřejmě mezi sebou do jisté míry soupeřily, nebo dokonce obracely zpravodajské prostředky proti jiné zpravodajské službě vlastního státu. V tomto případě se lze jen dohadovat, nakolik k takovéto činnosti docházelo, protože jediným zdrojem jsou zde neověřitelné zprávy z médií. Pokud k něčemu podobnému skutečně došlo, jedná se jednoznačně o selhání koordináční a řídicí funkce exekutivy.⁸

Případem zcela mimo škálu vycházející ze zkušenosti tradičních demokracií jsou útoky vládních ministrů na vlastní ZS. V českém prostředí se vlivní vládní představitelé několikrát pokusili zneužít ožehavosti problémů spojených s činností ZS k vlastním cílům jako např. odpoutání mediální pozornosti. Témata týkající se ZS jsou lákavým nástrojem politické manipulace především z několika důvodů:

1. Postkomunistická společnost má v paměti zkušenosti s fungováním StB, občané jsou proto na zmíněná témata citliví a spíše uvěří byt' i nepravdivému nařčení, než obhajobě ZS.
2. Téma týkající se ZS je vždy mediálně velice vděčné a dostane se mu proto patřičné pozornosti, čímž je možné zakrýt pravé důvody medializace zpravodajské problematiky.
3. Zpravodajské služby většinou podobné aféry nekomentují a nemohou se bránit zveřejněním informací o skutečném stavu věci, navíc logicky není ani možné podat negativní důkaz. Osobám, které obviňují ZS, proto nehrozí usvědčení ze lži. Poslední bod je pravděpodobně při motivaci podobných útoků asi nejdůležitější. I když nakonec nejsou předloženy jakékoliv důkazy na podporu obvinění, zároveň nikdo nemůže veřejně předložit důkazy na jejich vyvrácení, celá aféra tak poté, co splnila skrytý důvod jejího vyvolání, vyzní do ztracena.⁹

Podobná situace, kdy převažovala vzájemná nedůvěra nad vztahem kooperace, existovala mezi ZS a jednotlivými parlamentními komisemi pro jejich kontrolu. Minimálně v případě BIS jsme mohli být několikrát svědky mediálních „přestřelek“, kdy členové parlamentních kontrolních komisí svou nespokojenost s činností ZS vyjadřují přes média a sama služba takovéto napadání vlastní činností vyvrací prostřednictvím tiskového mluvčího nebo přímo

ředitelů služby.¹⁰ Zmíněná praxe ve svém důsledku snižuje kvalitu prováděné kontroly parlamentem, protože poškozují vzájemnou důvěru obou aktérů. Jak bylo ukázáno výše, je to právě delikátní vztah důvěry a spolupráce mezi legislativním orgánem a ZS, který je pro fungující kontrolu ZS stejně důležitý jako samotné právní vymezení, a který se jen velice obtížně a dlouhodobě utváří.

Ve druhém bodě výčtu K. Williamse a D. Delatanta, problémech spojených s nutností rychlé obměny zpravodajských pracovníků, se případ ČR odlišuje od sousedních postkomunistických států. Komunisté v Československu, narozdíl od Maďarska nebo Polska, nebyli ochotni do poslední chvíle vyjednávat a neustupovali ze svých pozic, následná revoluce tedy přinesla radikálnější obměnu elit ve vedení státu. Podobně ani u zpravodajských důstojníků nedocházelo k postupnému procesu „změny myšlení“, v ČSSR zůstal „zakonzervovaný“ stav z roku 1971, kdy byly veškeré reformní pokusy rázně potlačeny. Pozornost nově nastoleného demokratického režimu se již od jeho prvních měsíců u moci zaměřovala k odstranění hrozby ze strany obávané Státní tajné bezpečnosti (StB) a demontáží komunistické sítě agentů. Podle dostupných informací již v roce 1995 tvořili bývalí příslušníci StB pouhá čtyři procenta zaměstnanců BIS.¹¹ Zcela jiná situace panovala u vojenských zpravodajských služeb, které se porevolučnímu „očišťení“, vzhledem ke svému specifickému postavení uvnitř armádních struktur, do značné míry vyhnuly. Ale civilní zpravodajské služby ČR můžeme považovat za personálně oddělené od jejich předchůdce, StB.

Civilní ZS ČR se tak dostaly do opačného extrému, kdy v nich působilo jen velice málo zkušených lidí, kteří by mohli zvládnout operativní práci, navíc chyběli i lidé, kteří by byli schopni nové pracovníky vyškolit. Příslušníci ZS se zaučovali metodou pokusů a omylů, což s sebou přinášelo nutná pochybení a ve svém důsledku ohrožovalo bezpečnostní zájmy státu.¹²

Kvůli personální tísní nemuseli noví adepti zpravodajské práce procházet tak důkladným obdobím zaškolení, kdy je vyhodnocována jejich způsobilost k výkonu služby, jak je tomu u zavedených ZS. To mělo za následek nedostatečné povědomí sounáležitosti a zažití profesní etiky, a následně oslabovalo vnitřní soudržnost organizace, což se, spolu se všeobecnou nejistotou dalšího vývoje, projevovalo některými negativními jevy spojenými s prací ZS. Jak vyšlo někdy najevo, pracovníci ZS shromažďovali informace kompromitující jejich vlastní kolegy či nadřízené, aby je mohli ve vhodnou dobu využít k posílení vlastní pozice uvnitř ZS nebo je jiným způsobem zužitkovat, např. nabídnout vnějším zájemcům, ať již z řad politických nebo ekonomických skupin.¹³

Nemuselo se nutně jednat jen o negativní proces. V situaci nefunkčnosti vnitřních kontrolních mechanismů a selhávání managementu, mohli být někteří zpravodajci motivováni snahou o zdokumentování neutěšené situace, aby bylo možné dosáhnout nápravy. Zlepšení neuspokojivého stavu uvnitř ZS se pak pokoušeli dosáhnout v lepším případě prostřednictvím parlamentu, v horším případě prostřednictvím médií.¹⁴ Zmíněná situace vykazuje podobnost s problematikou tzv. *whistleblowers*, tedy osob, které se rozhodnou vystoupit proti službě, ve které pracovaly nebo pracují a jejich počínání je možné chápat jako jednu z forem vnitřní kontroly ZS.

Bodům 3 a 4 se budeme věnovat jen velice okrajově, protože s nimi spojená problematika do velké míry nesouvisí s ústředním tématem tohoto textu, tedy demokratickou kontrolou ZS. Odtajnění archivů komunistických ZS pochopitelně představuje společensky citlivou problematiku a rozhodování o míře jejich odtajnění leží zcela mimo pravomoci ZS.

Jedná se především o vnitropolitické rozhodnutí a ZS by neměly do podobných procesů zasahovat.

Práce ZS je ale rozhodnutími o nakládání s archivy do jisté míry ovlivňována. Především odtajněné materiály jsou dále pro ZS nevyužitelné. Ponechme stranou, zda je morálně přípustné, aby demokratické ZS využívaly informace „zdeděné“ po svých totalitních předchůdcích, faktem ale je, že se v nich nachází mnoho informací, které může zužitkovat jakákoli ZS, ať již demokratického nebo jiného režimu. Zájemem ZS proto je, aby bylo odkryto co možná nejméně dokumentů. Zvláště v případech, kdy došlo ke zničení části archivů, je pro ZS důležité ponechat si co možná nejvíce použitelných dokumentů, protože ztráta informací obsažených v archivech je pro práci ZS stejně paralyzující jako nedostatek zkušených zaměstnanců.

Pokud jde o tvrzení, že ZS postkomunistických států do velké míry ztratily schopnost účinně vyhodnocovat hrozby státu, je zřejmé, že zmíněný jev byl nutnou daní rychlosti porevoluční přeměny zpravodajských organizací. Nemusí být ale nutně považován za specifický problém postkomunistických států. Vzhledem k událostem z konce 20. století a rychlosti změn mezinárodního prostředí, které tyto události provázely, se s problémy spojenými s vyhodnocováním nových bezpečnostních hrozeb musely potýkat ZS na celém světě.

Kromě toho, není analýza účinnosti ZS při vyhodnocování bezpečnostních hrozeb v možnostech akademického textu. V tomto případě disponují informacemi a možnostmi nutnými k analyzování zmíněné problematiky pouze exekutivní orgány, nebo samotné ZS, ale i na těchto úrovních se jedná o problematiku, protože do značné míry chybí měřítko, na jejichž základě by bylo možné kvalitu práce ZS hodnotit.

5. Možnosti aplikování teorie komunikace na ZS

Některé z popsaných jevů, které provázely přestavbu ZS v ČR, a v postkomunistických zemích vůbec, je možné interpretovat skrze teorii organizace a politické komunikace, kterou představil Karl Deutsch ve své práci *Nervy vlády*. (Deutsch 1971: 302–306) V této práci je jedna část věnována studiu autonomních organizací v politickém nebo sociálním životě. Podle K. Deutsche je možné studovat hranice autonomních organizací na základě tzv. *komunikačního rozdílu*. Jedná se o vyjádření skutečnosti, že mezi jednotlivými členy organizace by měla probíhat rychlejší, jednodušší a účinnější komunikace než s těmi, kdo stojí mimo. V případě ZS je rozdíl mezi tzv. vnitřní a vnější komunikací větší, než je tomu v případě jakékoli jiné státní organizace. Proto pro vnějšího pozorovatele představují ZS soudržné organizace, přestože skutečnost může být poněkud odlišná. Řečeno slovy K. Deutsche: „Vysoký rozdíl mezi vnitřní a vnější komunikací může způsobit, že se nějaká organizace jeví poměrně soudržnou vůči svému společenskému okolí; avšak zda taková organizace bude soudržná také funkčně a operativně, to bude záviset mnohem více na účinnosti vnitřních komunikací, měřené na úkolech jim uložených, spíše než na pouhém rozdílu mezi vnitřními a vnějšími komunikacemi.“ (Cit. Deutsch 1971: 302)

Za nejdůležitější formy vnitřních komunikací, které drží organizaci pohromadě, můžeme považovat zpětnou vazbu. Neopominutelnou součástí zpětné vazby jsou *paměťová zařízení*, která organizaci slouží pro uchování informací k jejich pozdějšímu využití, např. při analýze

vzniklých problémů nebo rozhodování. Takováto paměťová zařízení mohou mít nejrůznější podobu, především existují v hlavách členů organizace, nebo se může jednat o knihovny, databáze apod. Paměť organizace představuje důležitý prvek při fungování její autonomie, kterou je možné chápat jako vyrovnávání dvou zpětně-vazebních toků dat: A/ plynoucího z vnějšku a z výkonů organizace v přítomnosti; B/ z minulosti ve formě informací vyvolaných z paměti.

„Autonomie... není umístěna do žádného bodu tohoto systému, ale může být jeden, nebo více bodů, které pro ni mají zvláštní význam. Tyto klíčové body pro autonomii organizace jsou ony body, v nichž vstupuje tok dat vyvolaných z minulosti do toku dat používaných pro tvorbu nynějších rozhodnutí.“ (Cit. Deutsch 1971: 304) Autonomie tedy neznamená jen, jak by se mohlo zdát, určitou rozhodovací nezávislost na nadřazeném stupni systému, v případě ZS na exekutivě, ale je nutné mít i schopnost se kvalifikovaně rozhodnout; a právě tato schopnost záleží na vlastnictví vlastních paměťových zařízení.

Následkem reorganizace ZS přišly o většinu ze své paměti, ať již ve formě znalosti členů organizace nebo archivů dokumentů, čímž ztratily i podstatnou část jejich autonomie, kterou, jak jsme si ukázali v předchozí kapitole, potřebují k plnění specifických úkolů, které jsou jim v systému ukládány. Nově utvořené ZS se budou nutně dopouštět chyb při plnění vlastního poslání a potřebují přechodnou dobu pro vytvoření paměti s dostatečnou zásobou informací a symbolů, které by jim následně měly pomoci zvýšit kvalitu jejich práce.

Je jasné, že ono přechodné období je nebezpečné pro fungování demokracie a vzniklý prostor může být různými skupinami zneužit. Zde je především důležité, aby si odpovědní politici uvědomili, že ne každý nedostatek v práci ZS musí nutně znamenat selhání služby, ale může se jednat o průvodní jev proběhlé reorganizace. Politická reprezentace by proto po určitou dobu měla být shovívavější k pochybením ZS a poskytovat dostatečnou politickou podporu jejich ředitelům, protože ani nejschopnější člověk v čele organizace nebude schopen zcela eliminovat negativní důsledky chybějící organizační paměti.

Nežádoucím průvodním jevem takovéto částečné neschopnosti ZS je jejich snaha zmíněnou neschopnost zakrývat, což následně vede k znesnadnění jejich vnější kontroly. Organizace s oslabenou vnitřní komunikací jsou na jednu stranu méně soudržné, tedy náchylnější k nežádoucím průnikům zvenčí, na druhou se tento svůj nedostatek mohou snažit vyvažovat snížením úrovně vnější komunikace, což sice může povrchně zmíněné problémy zakrýt, ale jejich podstatu neřeší.

ZS v postkomunistických státech mají sklon utajovat větší množství informací, než je nezbytně nutné pro jejich práci, a budou méně komunikovat s okolím než podobné organizace z tradičních demokracií, aby tak zakryly nedostatky ve vlastní činnosti. Příslušníci nových ZS se paradoxně nemusí obávat jen proniknutí informací k jejich protihráčům za hranicemi, ale mohou mít i obavy z informací, které by se dostaly k jejich vlastní vládě nebo parlamentu, aby nebyly odhaleny chyby, ze kterých mohou být vyvozeny personální závěry. Pro zpravodajce, který se pohybuje v podobném prostředí, pak může být přijatelnější, do ničeho riskantního se nepouštět a slepě naplňovat předpisy, což je pro kvalitní zpravodajskou práci, která vyžaduje jistou dávku invence, pochopitelně málo.

6. Kontrola ZS v ČR a rozdělení ČSFR

Je téměř nemožné bez podrobnější studie vyvozovat nějaké všeobecnější závěry o dopadu rozdělení ČSFR na činnost a kontrolu ZS. Pokusme se o užší pohled na tuto problematiku prostřednictvím konkrétních změn, kterých doznala nová zákonná úprava ZS z roku 1992, vynucená rozdělením státu, oproti předchozím, pouze rok starým zákonům.

Vztah politické reprezentace ke ZS v období těsně po revoluci se vyznačoval především snahou o eliminaci moci StB, která představovala symbol bývalého režimu a následnou nedůvěrou a obavami z činnosti nově utvářených ZS. Tento postoj se následně odrazil i v podobě zákona o Federální bezpečnostní informační službě (FBIS), který upravoval působnost a kontrolní orgány nad tehdejší bezpečnostní zpravodajskou službou ČSFR.¹⁵

Zákon především poskytl FBIS autonomní postavení (StB a přechodné zpravodajské orgány spadaly pod ministerstvo vnitra) a stanovil demokratické kontrolní mechanismy. Ředitel FBIS byl sice podle litery zákona odpovědný parlamentu, v tomto případě Federálnímu shromáždění, ale sám parlament nedisponoval nástroji, kterými by mohl svou nadřazenost uplatnit, protože ředitel byl jmenován nebo odvoláván prezidentem na návrh vlády.

Vůči parlamentu měla FBIS povinnost předkládat plénu jednou ročně zprávu o své činnosti. Kromě toho byla zákonem zřízena kontrolní komise parlamentu, která měla přístup k vnitřním předpisům služby a údajům nutným pro kontrolu hospodaření. Komisi byla předkládána zadání úkolů pro FBIS nebo žádosti o informace a na požádání musel ředitel FBIS dodat zprávu stavu plnění zadaných úkolů a o používání zpravodajských prostředků. Zprávy předkládané na požádání komise zahrnovaly pouze případy, které byly bezpečnostní službou již ukončené.

Vedle zmíněných kontrolních pravomocí dával zákon komisi i některé exekutivní pravomoci. Především mohla komise požadovat po řediteli FBIS vysvětlení, případně další podklady nutné k prošetření, pokud došla k závěru, že FBIS porušuje práva občanů.¹⁶ Zmíněné podklady zde zahrnují všechny údaje, které jsou o takové osobě v evidencích FBIS vedeny. Kontrolní orgán mohl následně řediteli FBIS nařídit, aby zastavil činnost, která je shledána jako nezákonná. Dále může nařídit, aby nebyly využívány informace, které byly získány činností, při které FBIS překročila vlastní pravomoc, nebo jednala přímo v rozporu ze zákonem.

Takto rozsáhlé řídicí pravomoci pro kontrolní orgány legislativy jsou značně neobvyklé a vyjadřují stav v prvních letech po demokratické revoluci, kdy, nejen mezi zákonodárci, panovaly značné obavy z činnosti ZS. Konkrétně, udělení pravomoci nahlížet do složek, které FBIS vede na rozpracovávané osoby, představuje kompromisní řešení oproti původnímu návrhu, kdy měl navíc kontrolní orgán přijímat a vyšetřovat stížnosti občanů proti FBIS. Při prošetřování případů by mohli členové kontrolní komise nejen žádat vysvětlení od ředitele, dostávat podklady a informace o stěžovateli, ale měli by i přístup do objektů FBIS. (Syllová 2002: 85–87)

Rozdělení státu přinutilo poslance urychleně přijmout nový zákon ošetřující činnost ZS samostatné ČR. Jako první ze ZS byla zákonem vymezena činnost BIS, jednalo se o zákon 527/1992 Sb. o Bezpečnostní informační službě ČR. Zákon znamenal pokrok směrem k systémovějšímu vymezení fungování této služby, především ujasnil odpovědnost BIS a omezil počet institucí, které mohou žádat informace. Zatímco u FBIS to bylo sedm institucí (prezident, federální a obě republikové vlády, Federální shromáždění plus dvě republikové rady), u BIS měla pouze vláda (od roku 1994 i prezident) právo tuto službu úkolovat.

Parlament ČR přišel směrem k BIS o většinu exekutivních pravomocí, které předchozí zákon zaručoval Federálnímu shromáždění. Toto opatření je možné označit za krok správným směrem, protože znamenalo utřídění pravomocí mezi legislativou a exekutivou; a jasně vymezilo odpovědnost ředitele BIS vůči vládě. Jedinou výjimkou byla pravomoc parlamentu odvolat ředitele BIS nejen na návrh vlády, ale i pokud to navrhl parlamentní kontrolní orgán.

Dále zbyly parlamentu již jen pravomoci umožňující vykonávání dohledu nad BIS. BIS musela parlamentu jednou ročně předkládat jednak zprávu o vlastní činnosti a jednak návrh rozpočtu. Poslanecká sněmovna zřídila speciální kontrolní orgán, který měl přístup ke vnitřním předpisům služby (statut, návrh rozpočtu, početní stavy aj.), a který měl přístup k písemným zadáním úkolů pro službu od vlády. Kromě toho ředitel služby musel na požádání předložit zprávu o činnosti BIS a v ukončených případech musel na požádání předložit i zprávu o použití zpravodajských prostředků získávání informací.

Při zpětném pohledu můžeme říci, že rozdělení ČSFR bylo pro kvalitu kontroly nad ZS přínosem. Dělení státu vyvolalo nutnost přijmout alespoň dočasný zákon, který by upravoval fungování ZS (zájem se soustředil především na BIS) a vymezil oblast jejich činnosti. Došlo k přerozdělení kontrolních pravomocí, které ve svém důsledku znamenalo oslabení role legislativy při kontrole ZS.¹⁷ Legislativním orgánům se v porevoluční době dostalo ve vztahu ke ZS neobvykle rozsáhlých pravomocí, které v systému kontroly běžně náležejí exekutivě. Např. možnost vést vlastní šetření, přístup k vnitřním informacím, případně pravomoc nařídit ukončení činnosti většinou náleží exekutivním kontrolním orgánům a rozhodně přesahují obvyklé legislativní pravomoci. Parlamentní výbor pro kontrolu ZS, v podobě jak jej zákon definoval, neměl dostatečné administrativní a odborné zázemí, aby mohl podobné případy fundovaně řešit a přitom zaručit, že nedojde k úniku informací nebo politizaci přezkoumávaného případu. Je to především vláda, která zadává ZS úkoly, měla by tedy také kontrolovat, do jaké míry jsou její zadání plněna.

Pozitivem rozdělení státu bylo především ukončení stavu nejistoty spojeného se soupeřením národních vlád a oslabováním centrální moci, kterému byly ZS podřízeny. Do každodenní práce ZS se sice mezirepublikové spory přímo nepromítaly, ale na Slovensku se již prosazovala praxe propojení ZS (zvláště slovenské FBIS) s politickými stranami a jejich zatahování do vnitropolitických záležitostí. K něčemu podobnému v ČR naštěstí nedocházelo a zpravodajští důstojníci zůstali i po rozdělení ČSFR nezávislými státními úředníky, kteří sledovali především zájmy vlastního státu a ne jen určité politické skupiny.¹⁸

7. Současná úprava činnosti ZS a jejich kontrola

Česká republika má v současnosti tři ZS, jedná se o BIS, civilní bezpečnostní službu; Úřad pro zahraniční styky a informace (ÚZSI); Vojenské zpravodajství (VZ), které je tvořeno ze dvou do značné míry samostatných částí, Vojenským obranným zpravodajstvím (VOZ) a Vojenskou zpravodajskou službou (VZS). Činnost zmíněné ZS je upravována především zastřešujícím Zákonem o zpravodajských službách České republiky. (Zákon 153/1994 Sb.)

Přínosem tohoto zákona je především sjednocení problematiky ZS do zastřešujícího textu a přehledné vymezení působnosti jednotlivých služeb, přestože, jak bude ukázáno dále, v případě Vojenského zpravodajství se nejedná o vymezení příliš šťastné. Zákon také v hrubých

rysech právně upravil existenci výzvědných služeb ČR, ÚZSI a VZS. Pokud jde o kontrolu ZS, omezuje se zákon pouze na všeobecnou deklaraci, že činnost ZS podléhá kontrole vlády a Parlamentu, a bližší určení způsobu této kontroly ponechává na zvláštních zákonech. Zákon předpokládá vznik parlamentního orgánu pro ZS, který bude získávat informace o ZS prostřednictvím vlády a to jednou ročně, nebo kdykoli o to požádá.¹⁹

7.1 Bezpečnostní informační služba

BIS je civilní bezpečnostní zpravodajskou službou. Její činnost je upravena jednak Zákonem o zpravodajských službách, a jednak speciálním zákonem o BIS. (Zákon o Bezpečnostní informační službě, 154/1994 Sb.) Tento zákon dává BIS, v porovnání s ostatními ZS ČR, do značné míry autonomní postavení. BIS nepodléhá žádnému z ministerstev, ale přímo vládě a její příjmy a výdaje tvoří samostatnou kapitolu státního rozpočtu. BIS má poměrně široce vymezené pole působnosti. Zabezpečuje informace o cizích zpravodajských službách a činnostech, které by mohly ohrozit demokratické zřízení, bezpečnost, státní tajemství a celistvost ČR. Dále BIS monitoruje i činnosti ohrožující ekonomické zájmy státu a organizovaný zločin nebo terorismus. Zvláště v případech organizovaného zločinu zde existuje reálná možnost, že se působnost BIS bude překrývat s činností specializovaných policejních útvarů a bude docházet k nežádoucímu soupeření mezi těmito bezpečnostními složkami ČR.

Zákon určuje, že za BIS je odpovědná vláda jako celek, což je pochopitelně nežádoucí stav, kdy se konkrétní odpovědnost rozměšuje mezi všechny členy vlády. V praxi bylo nutné určit konkrétního ministra, který bude za BIS odpovídat a různé vlády volily různé přístupy k této otázce. V koaličních vládách 90. let s ODS v čele byla zavedena praxe, kdy byla BIS podřízena samostatnému ministrovi (posledním byl ministr bez portfeje Pavel Bratinka, 1996 – poč. 1998). V době přechodné vlády Josefa Tošovského byla BIS podřízena přímo premiérovi. Následující vláda premiéra Miloše Zemana se vrátila k praxi, kdy BIS podléhala ministru bez portfeje, kterým byl od roku 1998 až do března 2000 (kdy byl odvolán) Jaroslav Bašta. Následně byla odpovědnost za BIS svěřena rozhodnutím vlády tehdejšímu ministru práce a sociálních věcí, a místopředsedovi vlády Vladimíru Špidlovi, který si kontrolu nad BIS ponechal i poté, co se stal premiérem. Zmíněná praxe, kdy je na vládní úrovni BIS podřízena premiérovi, zůstala nezměněna, přestože byla několikrát terčem kritiky ze strany opozice.

Zvolené řešení, kdy je bezpečnostní ZS podřízena přímo premiérovi, není nikterak neobvyklé, je ale překvapivé, že premiér nezřídil vlastní speciální orgán pro kontrolu nad BIS, protože je jasné, že při svém pracovním vytížení nemůže věnovat této ZS dostatečnou pozornost. Po dobu vládnutí jedné vlády může být přijatelné řešení, pokud např. premiér deleguje vlastní pravomoci v oblasti řízení a kontroly BIS na některého ze svých poradců, ale z dlouhodobějšího hlediska zde vzniká vážný problém s kontinuitou, administrativním zajištěním a následně účinností takto prováděné kontroly.

Kromě vlády je BIS ze zákona kontrolována dvěma institucemi vnější kontroly, parlamentem a soudy. Parlament kontroluje BIS prostřednictvím zvláštního kontrolního orgánu Poslanecké sněmovny, který se skládá ze sedmi členů (poslanců), a který je volen Poslaneckou sněmovnou. Pravomoci tohoto orgánu a povinnosti BIS jsou upraveny v § 19 zákona o BIS následujícím způsobem:

- (1) Členové kontrolního orgánu mohou vstupovat v doprovodu ředitele nebo jím pověřeného příslušníka do objektů Bezpečnostní informační služby;
- (2) Ředitel předkládá kontrolnímu orgánu;
 - a) statut Bezpečnostní informační služby,
 - b) návrh rozpočtu Bezpečnostní informační služby,
 - c) písemná zadání úkolů uložených vládou nebo prezidentem republiky,
 - d) podklady potřebné ke kontrole plnění rozpočtu Bezpečnostní informační služby,
 - e) vnitřní předpisy;
- (3) Ředitel předkládá kontrolnímu orgánu na jeho požádání:
 - a) zprávu o činnosti Bezpečnostní informační služby,
 - b) zprávu o použití zpravodajských prostředků, a to pouze ve věcech a případech, ve kterých Bezpečnostní informační služba svou činnost již ukončila,
 - c) souhrnnou informaci obsahující zaměření a počet případů a věcí, v nichž je Bezpečnostní informační služba činná; v informaci odliší případy a věci podle zvláštního zákona (zákon o ZS ČR, kde § 5 vymezuje působnost ZS).

A dále § 20:

(1) Má-li kontrolní orgán za to, že činnost Bezpečnostní informační služby nezákonně omezuje nebo poškozují práva a svobody občanů, je oprávněn požadovat od ředitele potřebné vysvětlení.

Tento výčet obsahuje řadu rozdílných forem kontroly. Nejvýznamnější pravomocí kontrolního orgánu Poslanecké sněmovny je možnost provádět kontrolu efektivitativy BIS prostřednictvím dohledu nad financováním této služby. Komise má přístup nejen k návrhům rozpočtu, ale zákon komisi umožňuje i průběžně kontrolovat plnění schváleného rozpočtu.

Předkládání písemných zadání úkolů pro BIS je spíše dohledem nad činností vlády, aby z její strany nedošlo ke zneužití schopností BIS. Samotná BIS nevykonává jen činnosti, které jsou službě bezprostředně zadány vládou nebo prezidentem, naopak, většina aktivit BIS vyplývá přímo ze zákonné definice působnosti této ZS. Její činnost probíhá kontinuálně a není nutně vázána na jednotlivá zadání.

V případě vnitřních předpisů, které je ředitel BIS povinen komisi předkládat, je sporné, nakolik může předloženi specifických vnitřních předpisů napomoci vnější kontrole ZS. Poslanci, kteří nemají bližší zkušenost s fungováním ZS, nemohou náležitě interpretovat dosah jednotlivých předpisů a tedy jejich prostřednictvím účinně kontrolovat BIS. Komise navíc nemá ani odborný personál, který by mohl podobnou analýzu poskytnout.

Významnou pravomocí je možnost zpětně posuzovat zákonnost nasazení zpravodajských prostředků. V ukončených případech, které vzbudí pochybnosti členů komise, může být zpětně vyžádána zpráva o činnosti BIS. Popřípadě pokud dojde ke zjištění konkrétního porušení zákona, má komise povinnost informovat nejvyššího státního zástupce a ředitele služby.

Vedle parlamentu je část kontrolních pravomocí svěřena i soudním orgánům. Předseda senátu příslušného vrchního soudu vydává povolení k užití zpravodajských prostředků. BIS musí v případě, že požadované informace není možné dost dobře získat jiným způsobem, podat žádost, kterou musí zdůvodnit. V žádosti, kromě jiného, uvede proti komu budou použity zpravodajské prostředky, kde a na jak dlouho k tomu bude docházet. Soudce navíc zpětně kontroluje, zda uvedené důvody nepominuly, k čemuž může od BIS požadovat další informace.

Pokud dojde k závěru, že důvody k použití zpravodajských prostředků již pominuly, odejme udělené povolení.

Soudní kontrola zde především zajišťuje, aby bylo nabourání soukromí občanů náležitě dokumentováno pro případné pozdější přezkoumání, a klade administrativní překážky užití zpravodajských prostředků, aby k jejich nasazení docházelo v co nejmenší míře. Nelze ale očekávat, že by mohl sám soudce odborně přezkoumat, nakolik cílová osoba skutečně představuje bezpečnostní hrozbu, nebo z jiných důvodů spadá do působnosti BIS. Soud tedy nedokáže zjistit, zda BIS v konkrétním případě nepřekračuje své pravomoci, protože ve většině případů nemá možnost ověřit předložené důvody pro nasazení zpravodajské techniky.

Nejasnosti ohledně legislativní kontroly ZS mohou působit paragrafy 14 a 15 zákona o ZS ČR, týkající se poskytování informací Poslanecké sněmovně o činnosti ZS. Zde je stanoveno: „Poslanecká sněmovna je o činnosti zpravodajských služeb informována vládou prostřednictvím svého příslušného orgánu pro zpravodajské služby... Vláda příslušný orgán informuje jednou ročně a kdykoliv o to požádá o činnosti zpravodajských služeb...“ Kontrolní orgán je zde informován prostřednictvím vlády a ne ředitelem služby. Oproti tomu, jak je uvedeno výše, zákon o BIS stanovuje, že kontrolní orgán je informován o činnosti BIS přímo ředitelem, kdykoli o to požádá.

Tento rozpor je způsoben tím, že zákon o ZS předpokládá vytvoření všeobecného orgánu pro ZS, který zatím nebyl vytvořen. Na druhé straně zákony upravující jednotlivé služby (BIS a VOZ) předpokládají vytvoření samostatného kontrolního orgánu pro každou službu zvlášť. Současná praxe je taková, že u BIS a VOZ, pro jejichž kontrolu byly na základě samostatných zákonů zřízeny parlamentní komise, komunikují jejich ředitelé přímo s poslanci. V případě ÚZSI a Vojenské zpravodajské služby (pokud ji budeme považovat za samostatnou ZS), které nejsou upraveny samostatným zákonem a parlamentní komise pro jejich kontrolu, vzhledem k absenci všeobecné komise pro ZS, neexistuje. Parlament je tedy o činnosti zmíněných služeb informován pouze nepřímo, prostřednictvím ministra, jemuž jsou služby podřízeny, nebo prostřednictvím tzv. dobrovolné komunikace. Stalo se nepsanou praxí, že ředitel ÚZSI a postupně i ředitel VZS docházejí do Podvýboru pro zpravodajské služby (Výbor pro obranu a bezpečnost) a informují poslance o činnosti těchto ZS, popřípadě nabízejí doplňující informace k nejasnostem.²⁰

Klíčové zákony o ZS tedy de facto předpokládají zřízení více kontrolních orgánů na dvou úrovních legislativní kontroly. První všeobecné, na které je Parlament informován pouze prostřednictvím vlády a nemá zásadnější kontrolní pravomoci. Druhé, na které je vykonávána přímá legislativní kontrola nad bezpečnostními ZS státu prostřednictvím samostatných komisí. Není třeba dodávat, že tento stav je značně nepřehledný.

Neudržitelnosti stávající situace jsou si vědomi i samotní poslanci a vláda, avšak doposud se nenašla politická vůle ke změně tohoto stavu. (Srov. Syllová 2002: 96–97) Nejblíže k nápravě měl vládní návrh zákona o kontrole ZS Parlamentem ČR z roku 2001.²¹ Tento návrh sice sjednocoval legislativní kontrolu ZS pod Výbor pro kontrolu činnosti zpravodajských služeb, ale zároveň předpokládal značné okleštění kontrolních mechanismů, které by tento orgán měl oproti současnému stavu k dispozici. Např. by byl informován pouze prostřednictvím odpovědného ministra (kromě BIS) a většina informací je předkládána pouze na požádání. Návrh skončil v prvním čtení a prozatím zůstává v platnosti zmíněný stav rozštěpení a nenaplnění zákonem předpokládaných kontrolních mechanismů. V současné době (2005) procházejí sice

legislativním procesem parlamentu dva další návrhy zákonů, které mají nově vymezit činnost a kontrolu ZS, ale ty výše zmíněné problémy neřeší (viz dále).

7.2 Úřad pro zahraniční styky a informace

Úřad pro zahraniční styky a informace je civilní výzvědnou službou, jejíž působnost je jen ve-lice stručně definována v zákoně o ZS ČR. ÚZSI, podle dikce zákona, zabezpečuje informace: „... mající původ v zahraničí, důležité pro bezpečnost a ochranu zahraničně politických a ekonomických zájmů České republiky.“ (§ 5 odst. 2 zákona 153/1994 Sb.) Na rozdíl od BIS a VOZ není ÚZSI upraven samostatným zákonem a jediným ukotvením této služby v zákonech tak zůstává zmiňovaný zákon o ZS ČR, který podrobněji upravuje jen případné působení této služby na území ČR. Nutno dodat, že jen velmi stručná definice výzvědné služby v zákonech není ani v zahraničí ničím neobvyklým.

ÚZSI spadá pod ministerstvo vnitra, jeho ředitel je jmenován ministrem vnitra se souhlasem vlády a stejně tak rozpočet ÚZSI je součástí kapitoly ministerstva vnitra. ÚZSI přijímá úkoly, nebo předává informace pouze prostřednictvím ministra vnitra. Bylo by ale mylné si ÚZSI představovat jako součást ministerstva vnitra, reálně se jedná o samostatnou organizaci, jejíž práce je ministerstvem zaštitěna, a které vnitro poskytuje technickou podporu. (Centrum strategických studií 2005)

Podřízenost civilní výzvědné ZS ministerstvu vnitra je jistě zvláštností ČR vyplývající z historického vývoje. V komunistickém systému ČSSR byly všechny ZS sjednoceny jako jednotlivá oddělení pod StB (rozvědka jako I. správa), která podléhala ministru vnitra. Po revoluci byly civilní bezpečnostní služba a vojenské služby vyňaty z působnosti vnitra, jen ÚZSI zůstal dále pod ministerstvem vnitra. Kořeny tohoto rozhodnutí je nutné hledat v období bezprostředně po vzniku samostatné ČR. Důvodem byly jednak antipatie tehdejšího ministra zahraničí Jiřího Dienstbiera k výzvědným zpravodajským službám, který nestál o začlenění „bývalé I. správy STB“ pod jeho ministerstvo; jednak to byla dobře míněná snaha tehdejšího ministra vnitra Jana Rumla ponechat rozvědku pod vnitrem, aby mohl na činnost této služby dohlížet a zabránit tak jejímu případnému zneužití.²² Tento, ne zcela ideální stav, byl následně „zakonzervován“ zákonem 153/1994 Sb. o zpravodajských službách České republiky, k jehož změně, i přes četné pokusy, již později nebyla nalezena politická vůle.

ÚZSI při své činnosti musí úzce spolupracovat s ministerstvem zahraničí, údajně 60 až 70 % produkce ÚZSI je určeno pro resort zahraničí (Centrum strategických studií 2005) a požadavek, aby byl také tomuto ministerstvu podřízen, v tomto kontextu vypadá oprávněně. Tlaky na převedení ÚZSI pod ministerstvo zahraničí ale nenašly patřičnou odezvu na zákonodárné úrovni. Vzhledem k poměrně bezproblémovému fungování této služby zůstalo, alespoň prozatím, u stávající zaběhlé praxe. Tento postup vychází z logiky, že by bylo chybou měnit, byť i ne zcela ideální úpravu, která ale plní svůj účel, u ZS to platí dvojnásob.²³ Jakkoli se podřízení výzvědné ZS ministerstvu vnitra může v porovnání s organizací ZS v zahraničí jevit jako neobvyklé, pro práci ÚZSI se zmíněná situace ukázala jako výhodná, protože rozsáhlý aparát ministerstva vnitra poskytuje této poměrně malé zpravodajské službě potřebné krytí a prostředky, ale i zajištění proti nežádoucímu úniku informací. Zde je také nutno hledat důvody, proč ÚZSI zůstává v kompetenci ministra vnitra, přestože se to zdá na první pohled nelogické.

ÚZSI nepodléhá vnější kontrole ze strany parlamentu. Parlament je, podle zákona, o činnosti ÚZSI informován pouze jednou ročně vládou prostřednictvím příslušného orgánu pro zpravodajské služby, který však nebyl doposud zřízen. U zahraniční rozvědky je uplatňována pouze exekutivní kontrola, je však otázkou, nakolik má sama vláda zájem skutečně ne jen řídit, ale i aktivně dohlížet na její činnost a to i ve smyslu přiměřenosti užívaných prostředků.

7.3 Vojenské zpravodajství

Je možné považovat za specifikum ČR, že kontrole vojenské kontrarozvědky parlamentem je věnována stejná pozornost jako kontrole její civilní kolegyně a legislativní kontrolní orgán má v tomto případě podobné pravomoci jako k civilní bezpečnostní službě. To, že zákonodárci považovali za nutné kontrolovat VOZ (tedy jen kontrarozvědnou část Vojenského zpravodajství) stejně důkladně jako BIS, je náznakem možných obav z působení vojenských ZS a možnosti překrývání činnosti BIS a VOZ.

Vojenské ZS by se již ze své podstaty měly zaměřovat na otázky spojené s militární problematikou, kde se ve velké většině jedná o informace ryze technické povahy, které jsou pro osoby mimo armádní struktury nesrozumitelné a nepoužitelné. Povaha informací, se kterými pracují, nebo by měly pracovat vojenské ZS, znemožňuje jejich politické zneužití. VOZ by se při tomto úhlu pohledu mělo především zabývat činností spojenou s aktivitami vojenského personálu (příslušníci ozbrojených složek jsou vyjmuti z působnosti některých lidských práv, která jsou jinak ústavně zaručena všem občanům, činnost ZS je zde tedy méně kontroverzní) nebo občanů cizích států přítomných na našem území. Jedinými případy, kdy by se činnost VOZ mohla dotýkat „běžných“ občanů, je prověřování pracovníků firem, které pracují jako dodavatelé pro armádu, ale i tyto firmy mají s armádou specifické smluvní vztahy. Stejně tak by se i vojenské výzvědné služby měly zabývat činností spojenou se získáváním informací vojensko-technického charakteru nebo s působením armády mimo území státu. Zdrojem poznatků jsou zde především speciální technické prostředky sběru informací o vojenských zařízeních protivníka.

Problémem je, že VOZ sbírá také informace spojené s možným ohrožením vojenských objektů např. teroristickým útokem a jakákoli extremistická skupina tak může být považována za potenciální hrozbu pro armádu. Na tomto poli se působnost vojenské bezpečnostní služby střetává s působností BIS, přestože každá ze služeb přistupuje k extremistickým skupinám z jiného úhlu pohledu. V ideálním případě by vojenské zpravodajské služby měly jen ojedinele přicházet do styku s informacemi týkajícími se „řadových“ občanů nebo fungování demokratických institucí státu, kromě armády samotné. Ale se změnami bezpečnostního prostředí dochází ke sblížení a častějšímu prolínání práce vojenských i civilních bezpečnostních služeb.

Oproti civilním ZS, mezi vojenskými ZS a vládou existuje ještě jeden stupeň řízení – vojenské velitelství (generální štáb). Za dostatečnou kontrolu u vojenských ZS se může považovat kontrola ze strany orgánů jednak armádního velitele a jednak ministra obrany, popřípadě vlády jako celku, parlament zde má pouze omezené schopnosti a tomu odpovídající pravomoci. V případě ČR, kde má parlamentní kontrolní orgán stejné pravomoci směrem k VOZ i BIS, je možné se ptát po důvodech těchto opatření. Původ zmíněného stavu je nutné opět hledat až u STB. Vojenská kontrarozvědka byla v předchozím režimu součástí STB, která

spadala pod ministerstvo vnitra.²⁴ Z pohledu porevolučních zákonodárců tedy mohla vojenská kontrarozvědka (za kterou stále viděli STB) představovat stejné nebezpečí pro demokracii jako FBIS.

Další důvod je možné hledat v hlubší personální kontinuitě vojenských ZS, a to i v řídicích funkcích. Zákonodárci se, zřejmě právem, obávali zneužití prostředků vojenských ZS proti demokratickým základům státu. Zůstává ale otázkou, nakolik může několikačlenný orgán vnější kontroly, vzhledem k značné odborné náročnosti práce vojenských ZS, skutečně efektivně dohlížet na jejich činnost.²⁵

Zákonná úprava vojenských ZS je všeobecně problematická, Zákon o zpravodajských službách ČR hovoří o jedné vojenské ZS, která se skládá ze dvou částí a vymezuje pole působnosti této zastřešující ZS. Problémem ale je, že obě části, VOZ a Vojenská zpravodajská služba, působí (nebo donedávna působily) v podstatě samostatně a je k nim také uplatňován rozdílný přístup jak ze strany exekutivy, tak i legislativy. Zatímco činnost VOZ a jeho kontrola je upravena samostatným zákonem (přestože byl přijat ještě v době existence ČSFR a později pouze novelizován), Vojenská zpravodajská služba je pouze zmíněna v Zákoně o zpravodajských službách ČR. Zde je také ve čtyřech bodech (§ 5 odst. 3) vymezena působnost Vojenského zpravodajství jako celku, ale není již řečeno, jakou z činností se má která z jeho částí zabývat. VOZ podléhá dohledu ze strany samostatného parlamentního orgánu (který nebyl až do roku 1996 zvolen), a naopak Vojenská zpravodajská služba je ponechána bez dozoru. Navíc byla k oběma částem VZ uplatňována rozdílná personální politika ze strany vlády. VOZ prodělalo organizační reformu, kdy byla původní vojenská kontrarozvědka (dříve III. správa STB) převedena z ministerstva vnitra na obranu a rozdělena na vojenskou policii a novou VOZ, jejíž příslušníci dále prošli prověrkami. Vojenská zpravodajská služba oproti tomu zůstala tradičně podřízena generálnímu štábu a vykazovala, i přes prověrky, značnou personální i organizační kontinuitu.

U Vojenského zpravodajství vzbuzuje pochybnosti i způsob úkolování této služby (těchto služeb). Úkoly VZ mohou ukládat (podobně jako u civilních ZS) vláda nebo prezident. Je nejasné, proč nemůže vojenské ZS úkolovat přímo náčelník generálního štábu (např. se souhlasem ministra), když by to měla být především armáda, kdo by měl informace od těchto služeb využívat. Tím, že zákon podřizuje vojenské zpravodajství přímo ministru obrany (náčelník generálního štábu pouze navrhuje jmenování, nebo odvolání ředitele) a ponechává jeho úkolování na vládě a prezidentovi, jako by tuto službu vyzdvihoval na úroveň, kam vojenské ZS nepatří. Celou situaci dále komplikovalo ponechání Vojenské zpravodajské služby v odpovědnosti generálního štábu, tento stav změnil až v roce 2002 Jaroslav Tvrdík, když VZS podřídil přímo ministru obrany. O neutěšenosti současného stavu svědčí i skandální informace, které v souvislosti s činností těchto služeb pronikly na veřejnost a vnitřní problémy spojené s Vojenským zpravodajstvím, často natolik viditelné, že se neunikly pozornosti médií.²⁶

Důkazem, že jsou si samotní zákonodárci vědomi neutěšenosti současného stavu v oblasti vojenských ZS, je aktuální zákonodárná iniciativa skupiny poslanců, která byla předložena vládě.²⁷ Tento návrh se pokouší řešit především výše zmíněné nejasnosti ohledně organizace Vojenského zpravodajství v zákoně o ZS ČR, a to tím, že striktně slučuje obě části Vojenského zpravodajství (VOZ a Vojenskou zpravodajskou službu). Vojenské zpravodajství následně podřizuje kontrole sedmičlenné parlamentní komise, které dává obdobné pravomoci, jako mají současné parlamentní komise pro kontrolu BIS a VOZ.

Vláda na zmíněnou poslaneckou iniciativu reagovala předložením vlastního návrhu na novelizaci původního zákona z roku 1992 o VOZ, který byl postoupen Poslanecké sněmovně.²⁸ Vládní návrh v podstatě navrhuje to samé, co již zmíněný poslanecký návrh, jen toho chce dosáhnout jinými prostředky. Tento návrh předpokládá vypuštění slova „obránné“ ve všech případech, kdy se v zákoně hovoří o Vojenském obranném zpravodajství, čímž dojde ke změně zákona o VOZ na zákon o VZ. Pochopitelně je navrhováno provést nutné změny i ve všech ostatních zákonech, kde se VOZ objevuje.²⁹

Oba krátce popsání návrhy v sobě skrývají několik problémů. Upravují sice současnou rozdvojenost Vojenského zpravodajství, ale je diskutabilní, zda je sjednocení nejšťastnější způsob řešení. VZ by tak bylo jako celek oprávněno používat zpravodajské prostředky³⁰ na území ČR, a to včetně jeho výzvědné části, čímž de facto značně posiluje pravomoci armádní rozvědky, protože současné Vojenské zpravodajské službě podobná pravomoc nepřísluší (podobně jako ÚZSI). Zde se můžeme oprávněně ptát, zda bylo zmíněné posílení pravomocí rozvědky záměrem návrhu zákona, a zda by parlamentní komise v navrhované podobě a s omezenými možnostmi dokázala takto mocnou službu účinně „pohlídat“.

Navíc návrh je možno chápat jen jako přechodné řešení, protože nereflktuje problém nenaplnění zákona o ZS ČR, ve smyslu nezřízení společného parlamentního orgánu pro ZS. Naopak se zde navrhuje pokračovat v započaté praxi zřizování samostatných parlamentních komisí pro každou jednotlivou službu, která s sebou přináší pochybnosti spojené se zabezpečením utajovaných skutečností.³¹ V případě přijetí návrhu by nadále existovaly tři rozdílné orgány, které se zabírají kontrolou ZS. Jedná se o Podvýbor pro zpravodajské služby (8 členů), který je součástí Výboru pro obranu a bezpečnost; komise pro kontrolu BIS (7 členů) a komise pro kontrolu Vojenského zpravodajství (7 členů), která by v případě přijetí navrhované novely zákona nahradila současnou komisi pro kontrolu VOZ.

Přestože někteří poslanci zároveň zasedají ve více ze zmíněných kontrolních orgánů, jedná se spíše o souhrn okolností než o pravidlo. Teoreticky je tedy možné, aby se 22 poslanců z 200 členů Poslanecké sněmovny zabývalo kontrolou ZS a mělo přístup k utajovaným skutečnostem, ale i přesto jedna služba (ÚZSI) zůstala mimo zákonem definovaný kontrolní rámec a její kontrola se omezuje pouze na neformální vztahy. Není třeba dodávat, že s narůstajícím počtem osob zasvěcených do státních tajemství narůstá také pravděpodobnost jejich vyžrazení a úměrně s tímto rizikem také klesá ochota ZS se o podobná tajemství dělit s vnějším kontrolním orgánem. Navrhovaný zákon tak sice pomocí konečného sjednocení vojenských zpravodajských organizací zahrne pod parlamentní kontrolu i současnou Vojenskou zpravodajskou službu, ale na druhou stranu nezaručuje zvýšení kvality legislativní kontroly nad ZS.

Při současném stavu legislativního procesu v Poslanecké sněmovně (květen 2005) má větší šanci na přijetí zmiňovaný poslanecký návrh. Avšak při projednávání tohoto zákona ve Výboru pro obranu a bezpečnost byly k návrhu připojeny další části novelizující znění zákona o BIS a zákona o elektronických komunikacích, které nově definují některé pravomoci BIS a stanovují povinnosti provozovatelů telekomunikačních sítí vůči policii a zpravodajským službám. (Viz Usnesení VOB k tisku 662, sněmovní tisk č. 662/3). Zmíněná novelizace tedy mírně posiluje pravomoci ZS, ale toto posilování není dostatečně vyváženo zvyšováním efektivity legislativní kontroly, což může být pro poslance nepřijatelné.

8. Závěr

Pokud přijmeme předpoklad, že společně s posilováním pravomocí ZS by měly také být posilovány mechanismy jejich kontroly, dříve než přistoupíme k reformě kontrolních institucí, je třeba pečlivě zvážit, které z aspektů činnosti ZS a do jaké míry chceme kontrolovat, popřípadě jakého stavu chceme docílit. Při zavádění nových kontrolních mechanismů je ale potřeba mít na paměti několik základních principů. V případě ZS platí více než kde jinde, že je třeba postupovat opatrně a vždy je lépe zachovat existující a osvědčené postupy, pokud si nejsme naprosto jisti, že je reforma nezbytná a byla by krokem k lepšímu. Úspěch činnosti ZS i jejich kontroly závisí z velké části na vzájemné důvěře jednak mezi ZS samotnými a jednak mezi službou a kontrolním orgánem. Tato důvěra se jen pomalu a těžko buduje, necitlivé zásahy proto mohou způsobit dlouhodobé škody.

V případě kontroly ZS v ČR existuje několik problematických okruhů, kde by bylo žádoucí provést změnu. Nejdříve si ale připomeňme, že neexistuje jeden nejlepší model kontroly, ale při návrhu změn kontrolních institucí je nutné brát ohled na předchozí vývoj a pokud možno ponechat ustálené a funkční procesy, a to i v případě, že nejsou právě obvyklé. Druhou stránkou problému je zvážení, které návrhy jsou politicky průchodné, ale na tuto rovinu nebude brán v následujícím textu zřetel.

Především, organizační slučování bezpečnostních a výzvědných služeb nikterak nezaručuje jejich účinnější kontrolu, spíše naopak. Rozdělení ZS podle prostoru působnosti je možno, ve spojení s jasným vymezením mandátu, považovat za určitou formu kontroly. Každá služba by měla mít určeny limity vlastní činnosti, což je z větší míry úkolem vlády, méně pak parlamentu. Jako problematické se ve světle zveřejněných informací jeví především fungování Vojenské zpravodajské služby, která zřejmě shromažďovala informace a aktivně působila mimo své zákonné oprávnění. Zde je také zřejmě nutné hledat jeden z důvodů k pokusu zahrnout VZS pod parlamentní kontrolu pomocí nahrazení stávajícího zákona o Vojenském obranném zpravodajství.

Zatímco zákony upravující činnost ZS a jejich zmíněné novelizace věnují pozornost způsobu jmenování ředitelů jednotlivých služeb, zcela mimo zájem zákonodárců zůstává další účinný prostředek kontroly ZS, kterým je jmenování šéfů vnitřních inspekcí ZS, které v mnoha zemích probíhá nezávisle na osobě ředitele služby. Dodejme, že v tomto případě se jedná o kontrolu ze strany exekutivy, která je ale mnohem efektivnější než kontrola legislativní.

Další návrhy, kde je možné zlepšit fungování ZS ČR a jejich kontroly, jsou pro všechny služby víceméně společné. V současné době (15 let po změně režimu) byla téměř dokončena personální obměna zaměstnanců ZS. Není již tedy možné případná selhání dávat za vinu důstojníkům s komunistickou minulostí, nebo nezkušenosti nových příslušníků služby. Je úkolem ředitele služby, aby garantoval kvalitu personální práce a odborné přípravy zaměstnanců služby.

Zcela klíčový je výběr vhodného kandidáta na funkci ředitele, který bude k vedení ZS dostatečně odborně způsobilý, představí srozumitelnou koncepci dalšího vývoje a bude uvnitř zpravodajské organizace disponovat dostatečnou autoritou. Aby ředitel ZS podobnou autoritu skutečně měl, je nutná jeho širší politická podpora. Při jmenování ředitele ZS by vláda měla hledat podporu i mezi opozicí, aby nedocházelo k obměně ve vedení ZS při každé změně vlády a člověk dosazený do funkce měl dostatek času k realizaci vlastních představ. Politická

reprezentace by tedy v případech jmenování osob do vedení ZS měla v zájmu státního zájmu projevit jistý stupeň politické kultury a v tomto případě potlačit osobní, stranické, nebo čistě mocenské zájmy.

Kromě ředitele služby by měl být přímo ministrem jmenován i šéf vnitřní inspekce, tak jak bylo zmíněno výše. Tím by byla zajištěna jeho větší nezávislost a možnost jistého odstupu od zažité praxe uvnitř organizace. Každý ministr, nebo premiér, pod něž určitá ze služeb spadá, by měl dále jmenovat svého zmocněnce pro ZS (tajemníka, zástupce, generálního inspektora, na názvu nezáleží). Je jasné, že ministr při svém pracovním vytížení nemůže ZS věnovat dostatek času, měl by si proto určit osobu, která by zprostředkovala každodenní komunikaci mezi službou a ministrem. Ministr by tak dostával podrobné zprávy o dění uvnitř služby, naopak zpravodajci by se v případě potřeby měli na koho „v tichosti“ obrátit.

Na parlamentní rovině je v ČR problematická především roztržičnost kontrolních orgánů způsobená nekonceptností zákonů, které ZS upravují. Bylo by vhodné utvořit jediný orgán pro ZS a omezit tak počet osob, které se ZS v parlamentu zabývají, maximálně na sedm. Vhodným základem pro tento orgán by mohl být současný Podvýbor pro zpravodajské služby Výboru pro obranu a bezpečnost.

Avšak důležitější než název a organizace kontrolního orgánu je způsob volby jeho členů. Mělo by se jednat o výběrový orgán, kam budou voleni jen poslanci, kteří již mají s prací poslance předchozí zkušenosti a kteří se problematice ZS pokud možno delší dobu aktivně věnují. Pečlivý výběr členů kontrolního orgánu by měl napomoci utváření trvalejších vztahů mezi poslanci a ZS, které ve svém důsledku mají pozitivní vliv na kvalitu parlamentní kontroly. Jednoduše řečeno, ZS musí věřit, že tajné informace svěřují spolehlivým lidem, kteří neohroží jejich zdroj a nezneužijí jich, a ne každý poslanec splňuje tuto definici. Samotné složení orgánu podle politické příslušnosti jeho členů je až sekundární problém.

Na druhé straně problémy spojené se ZS jsou také způsobeny neschopností ZS komunikovat s jejich okolím. Ředitel každé ZS by měl úřad (v poměrech ČR by se jednalo maximálně o několik osob), který by se staral o vnější komunikaci. Jeho členem by byl nejen tiskový mluvčí, ale i další úředníci, jejichž úkolem by byla pravidelná komunikace s ministerským úřadem, parlamentním kontrolním orgánem, popřípadě Kanceláří prezidenta republiky nebo dalšími ústavními orgány. U ZS také stále existuje prostor pro komunikaci s veřejností. V ČR jsou stále utajovány některé informace, které jsou v tradičních demokraciích běžně zveřejňovány, aniž by to ohrožovalo činnost ZS (nejdále jdou v tomto směru USA).

Za poměrně krátkou dobu existence ČR bychom našli celou řadu podobných návrhů, které byly dovedeny až do podoby návrhu zákona, ale z nejrůznějších důvodů (většinou politických), nebyly předloženy do parlamentu. Jak již bylo řečeno, nelze přesně vymezit, jaký soubor institucí je pro kontrolu ZS nezbytný a jediný funkční. Návrhy nastíněné v předchozím textu vycházejí z předpokladu vhodnosti co možná nejmenších zásahů do stávajícího stavu, při snaze ponechat fungující části tak jak jsou a zároveň cestou co možná nejmenšího odporu postihnout problémové oblasti. Na závěr je třeba zdůraznit, že zmíněná doporučení se dotýkají především kontroly přiměřenosti zpravodajské práce, posuzovat efektivitu ZS není v možnostech akademického textu zpracovávaného z otevřených zdrojů.

Poznámky:

1. Podrobněji se problematikou zdrojů informací při zpracování témat souvisejících se ZS zabývá např. Peter Gill. (Viz Gill 1994: 9–47)
2. Např. ve Velké Británii v roce 1982 obvinili členové Labour Party vládu v souvislosti s průnikem sovětských špiónů do struktur britských ZS, svá obvinění však rychle stáhli, když začalo vycházet najevo, že k největším škodám došlo v době, kdy byla Labour Party u vlády. (Viz Breckinridge 1986: 68)
3. Příkladem takto propracovaného systému kontroly, kde se ZS musí do velké míry chovat jako jiné zájmové skupiny, je Kongres USA. (Viz Johnson 1996 47–48)
4. (Viz Williams – Deletant 2001: 17–23). Při práci se zmíněným výčtem specifických problémů ZS v postkomunistických zemích je třeba mít na paměti, že Kieran Williams a Dennis Deletant jej uvádějí v souvislosti s bezpečnostními ZS. Dle autorova názoru je ale možné jej s jistými úpravami rozšířit i na problematiku ZS v postkomunismu všeobecně.
5. Viz Mytologické příšery. Role tajných služeb v demokracii, Respekt, roč. VI., č. 7 (1995), s. 2.
6. Nejistota části důstojníků o jejich budoucnosti může být motivací k prodeji citlivých informací mimo službu, aby si tak zajistili finanční prostředky, popřípadě pracovní místo.
7. Viz např. Opilec na mši. Odvolání ředitele BIS nás ztrapnilo před světem, Respekt, roč. X., č. 7, (1999), s. 3.
8. Viz např. Zlatá doba zpravodajská, Respekt, roč. X., č. 26 (1999), s. 2, autor M. Fendrych je bývalým náměstkem ministra vnitra, jeho názor proto můžeme považovat za relevantní.
9. Z několika nabízejících se příkladů podobného dění na české politické scéně zvolme ten první, kdy proti BIS vystoupili představitelé tehdejší vládní strany ODA. Viz např. Granát v mateřské školce. ODA pokračuje ve hře na slepou bábu, Respekt, roč. VI., č. 4 (1995), s. 2.
10. Např. Vyjádření ředitele Bezpečnostní informační služby Jiřího Růžka k některým výrokům předse-
dy parlamentní komise pro kontrolu BIS Jana Klase v pořadu „Špona“, odvysílaném v sobotu dne 16. 11. 2002 v České televizi, on-line text (http://www.bis.cz/info_.html)
11. Viz BIS a ti druzí. Jak pracují a koho poslouchají české tajné služby, Respekt, roč. VI., č. 7, (1995), s. 9–11.
12. Viz Mytologické příšery. Role tajných služeb v demokracii, Respekt, roč. VI., č. 7, (1995), s. 2.
13. Zde by bylo čistou spekulací odhadovat, nakolik byl (je), tento nešvar mezi pracovníky ZS rozšířen a jaké byly (jsou) v tomto směru rozdíly mezi jednotlivými ZS. Z dostupných materiálů si ale lze odvodit, že k podobné praxi přinejmenším v několika případech docházelo.
14. Autorův rozhovor s RNDr. Petrem Zemanem, bývalým ředitelem ÚZSI, 2004.
15. Zákon 244/1991 Sb., ze dne 29. května, o Federální bezpečnostní informační službě a o používání zpravodajských prostředků
16. Zákon hovoří konkrétně o „něčích právech“, teoreticky by se nemuselo ani jednat o občana ČSFR.
17. Tato poznámka se týká čistě výčtu pravomocí v textu zákona, nakolik, zda vůbec, byl tento zákon naplňován, je jinou otázkou.
18. Autorův rozhovor s RNDr. Petrem Zemanem, bývalým ředitelem ÚZSI, 2004.
19. V současnosti má Poslanecká sněmovna pro kontrolu ZS dvě samostatné kontrolní komise (pro BIS a VOZ). Návrh zákona na vytvoření společného orgánu pro ZS byl předložen až počátkem roku 2002, ale nedostal se ani do prvního čtení v Poslanecké sněmovně. (Viz Syllová 2002: 83–97)
20. Autorův rozhovor s RNDr. Petrem Zemanem, bývalým ředitelem ÚZSI, 2004.
21. Návrh zákona o kontrole ZS Parlamentem ČR, 2002, sněmovní tisk č. 1232.
22. Autorův rozhovor s RNDr. Petrem Zemanem, bývalým ředitelem ÚZSI, 2004.
23. Nejnověji můžeme na zákonodárné úrovni zaznamenat diskuse o sjednocování výzvědných a bezpečnostních služeb, v budoucnu se tedy můžeme dočkat stavu, kdy bude ÚZSI působit spolu se současnou BIS jako jedna společná ZS mimo strukturu ministerstev. Nutno dodat, že se jedná jen o názor určité skupiny poslanců. Odpůrci takovéto představy argumentují, že by sjednocení vedlo k přílišnému soustředění moci do rukou jednoho člověka, ředitele služby. (Viz *Sněmovnu čeká bitva*

- o podobu tajných služeb*, Právo, 19. 5. 2004.) Existují i technické překážky možného sloučení vyplývající z rozdílného zaměření a způsobu práce obou zpravodajských organizací.
24. Tento model byl převzat ze Sovětského svazu, kde byla armáda považována za možné vnitřní nebezpečí komunistickému režimu. Vojenská kontrarozvědka proto byla podřízena ministerstvu vnitra a jejím úkolem, kromě jiného, byla kontrola loajality armádních důstojníků komunistickému režimu.
 25. Zcela mimo parlamentní kontrolu navíc zůstává Vojenská zpravodajská služba.
 26. Např. Šéf vojenské rozvědky skončil. Očistná lázeň se nekonala., *Respekt*, roč. XV, č. 15, duben 2004, s. 4.
 27. Návrh poslanců Petra Nečase, Jana Vidíma a Tomáše Kládíva na vydání zákona o vojenském zpravodajství, 2004, sněmovní tisk č. 661; a návrh na vydání zákona o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o Vojenském zpravodajství, 2004, sněmovní tisk č. 662.
 28. Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 67/1992 Sb., o Vojenském obranném zpravodajství, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, 2004, sněmovní tisk č. 669.
 29. Je tedy pouze otázkou vkusu, který návrh preferovat, za elegantnější můžeme považovat návrh poslance, protože federální zákon o VOZ z roku 1992 je po několika novelizacích již jen torzem své původní podoby a bylo by vhodné jej zcela nahradit.
 30. Povolení by vydával předseda senátu příslušného vrchního soudu, podobně jako u BIS.
 31. Připomeňme, že poslanci, členové kontrolních komisí jednotlivých ZS, neprocházejí bezpečnostními prověrkami pro nakládání s utajovanými skutečnostmi na různých stupních, tak jak je tomu v případě jiných osob. Je možné diskutovat o problematice, zda je přípustné, aby byli i poslanci prověřováni jak to předpokládal vládní návrh zákona o kontrole ZS Parlamentem ČR (2002, sněmovní tisk č. 1232). Zmíněná situace dokresluje nárůst rizika úniku utajovaných skutečností a obavy, které tato možnost vzbuzuje u ZS.

Literatura:

- Breckinridge, Scott D. 1986. *The CIA and the U.S. intelligence system*, Colorado: Westview Press.
- Brodeun, Jean – Paul; Gill, Peter a Toellborg, Dennis. 2003. *Democracy, Law and Security: Internal security services in contemporary Europe*, Hampshire: Ashgate Publishing.
- Brunetu, Thomas C. 2001. „Controlling intelligence in New Democracies“ *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 14, č. 3, 323–341.
- Charters, David A.; Farson, Stuart a Hastedt, Glenn P., eds. 1996. *Intelligence Analysis and Assessment*, London: Frank Cass.
- Dahl, Robert A. 1976. *Modern political analysis, Englewood Cliffs, N.J.*: Prentice-Hall.
- deník Právo 2004. *Sněmovnu čeká bitva o podobu tajných služeb*, Právo, 19. 5. 2004.
- Deutsch, Karl W. 1971. *Nervy vlády*, Praha: Nakladatelství Svoboda.
- Elliff, John T. 1988. „Two Models of Congressional Oversight.“ *Houdson Journal of International Law* 11, č. 1, 149–158.
- Farson, Stuart A.; Stafford, David; Wark, Wesley K., eds. 1989. *Security and Intelligence in a changing world: New Perspectives for the 1990s*, London: Frank Cass.
- Fendrych, Martin. 1999. „Opilec na mši. Odvolání ředitele BIS nás ztrapnilo před světem“, *Respekt* 10, č. 7, s. 3.
- Gill, Peter. 1994. *Policing Politics: Security intelligence and the Liberal Democratic State*, London: Frank Cass.
- Hastedt, Glenn P., ed. 1991. *Controlling intelligence*, London: Frank Cass.
- Henderson, Robert. D’A. 2002. *Brassey’s International intelligence yearbook*, Washington: Brassey’s.
- Johnson, Loch K. 1996. *Secret agencies: U.S. intelligence in a hostile world*, New Haven: Yale University Press.

- Kříž, Zdeněk. 2001. *Armáda v demokracii: Civilní řízení a demokratická kontrola armády*, Brno: Vojenská akademie v Brně.
- Lazar, Boris. 1995. „Mytologické příšery. Role tajných služeb v demokracii“ *Respekt* 6, č. 7, s. 2.
- Měchýř, Jan. 1999. *Velký převrat či snad revoluce sametová?: několik informací, poznámek a komentářů o naší takřčené něžné revoluci a jejích osudech 1989–1992*, Praha: Progetto.
- Moran, Jonathan. 1998. „The Role of the Security Services in Democratization: An Analysis of South Korea's Agency for National Security Planning“ *Intelligence and National Security* 13, č. 4, 1–32.
- Odom, William E. 2003. *Fixing intelligence: for more secure America*, New Haven: Yale University Press.
- Pavlíček, Václav a kolektiv. 2002. *Právo a bezpečnost státu*, Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta.
- Rindskopf, Elizabeth R. 1988. „Intelligence Oversight in a Democracy“ *Houdson Journal of International Law* 11, č. 1, 21–30.
- Rosenau, James N., ed. 1969. *International politics and foreign policy: a reader in research and theory*, New York: Free press.
- Shulsky, Abraham N. 2002. *Silent warfare: Understanding the world of intelligence*, Washington, D. C.: Brassey's.
- Spurný, Jaroslav. 1995. „Tajnosti s NATO. Severoatlantická aliance žádá změnu našeho systému utajování“ *Respekt* 6, č. 2, s. 5.
- Spurný, Jaroslav. 1995. „BIS a ti druzí. Jak pracují a koho poslouchají české tajné služby.“ *Respekt* 6, č. 7, s. 9–11.
- Spurný, Jaroslav. 2004. „Šéf vojenské rozvědky skončil. Očistná lázeň se nekonala“ *Respekt* 15, č. 15, s. 4.
- Thurlow, Richard C. 1994. *The secret state: British internal security in the twentieth century*, Cambridge: Blackwell.
- Treverton, Gregory F. 2001. *Reshaping national intelligence for an age of information*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Williams, Kieran a Deletant, Dennis. 2001. *Security Intelligence Services in New Democracies: The Czech Republic, Slovakia and Romania*, New York: Palgrave.
- Zeman, Petr. 2004. „Dilema požadavků bezpečnosti ve střetu s občanskými svobodami a pravomoci tajných služeb, poznámky k problému“ in: *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*, Sborník příspěvků z mezinárodní konference z 18.–19. 9. 2003 v Praze, Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta.
- Zetocha, Karel. 2004. *Demokratická kontrola zpravodajských služeb*, Brno: Diplomová práce FSS MU.

Zákony a návrhy zákonů:

- Zákon o Federální bezpečnostní informační službě, 244/1991 Sb.
- Zákon o Vojenském obranném zpravodajství, 67/1992 Sb.
- Zákon o zpravodajských službách České republiky, 153/1994 Sb.
- Zákon o Bezpečnostní informační službě, 154/1994 Sb.
- Návrh zákona o kontrole ZS Parlamentem ČR, 2002, sněmovní tisk č. 1232.
- Návrh zákona o Vojenském zpravodajství, 2004, sněmovní tisk č. 661.
- Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 67/1992 Sb., o Vojenském obranném zpravodajství, 2004, sněmovní tisk č. 669.

Internetové zdroje:

- Born, Hans a Tuler, Matias. 2002. *Parliamentary Democracy and Intelligence: Comparing Legal Frameworks of United Kingdom, Canada, Ukraine, Czech Republic, Turkey And South Africa*. Ženeva: DSAF, on-line text (http://www.dcaf.ch/news/Intelligence%20Oversight_051002/ws_papers/borntuler.pdf)

- Canadian Association for Security and Intelligence Studies < <http://www.casis.ca/>>
- Capariny, Marina. 2002. *Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy*. Ženeva: DSAF, on-line text Center for the Study of intelligence < <http://www.odci.gov/csi/index.html>>
- Centrum strategických studií < <http://www.strat.cz/>>
- Centrum strategických studií 2005. Rozhovor s RNDr. Petrem Zemanem, ředitelem Úřadu pro zahraniční styky a informace, on-line text (<http://www.strat.cz/article.php?id=504>)
- DCAF working group. *Parliamentary Oversight of Intelligence Services: The need for Efficient and Legitimate Inteligence*. Ženeva: DSAF, on-line text (http://www.dcaf.ch/news/Intelligence%20Oversight_051002/ws_papers/CF23%20SCHREIER.pdf)
- DCAF working group. *Intelligence Services and Democracy*. Ženeva: DSAF, on-line text (http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/13.pdf)
- Federation of American Scientists < <http://www.fas.org/main/home.jsp>>
(http://www.dcaf.ch/news/Intelligence%20Oversight_051002/ws_papers/caparini.pdf)
- Gill, Peter. 2003. *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th*, Ženeva: DSAF, on-line text (http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/103.pdf)
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces < <http://www.dcaf.ch/index.htm>>