

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE  
FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD  
Institut politologických studií

Bc. Tomáš Ryza

Policy Paradox nastavení systému zpravodajských služeb:  
Případ České republiky v letech 1993 - 2013

Diplomová práce

Praha 2016

Autor práce: Bc. Tomáš Ryza

Vedoucí práce: Mgr. et Mgr. Jan Ludvík

Rok obhajoby: 2016

## **Bibliografický záznam**

RYZA, Tomáš. *Policy Paradox nastavení systému zpravodajských služeb: Příklad České republiky v letech 1993 - 2013*. Praha, 2016. 10000 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra mezinárodních vztahů. Vedoucí diplomové práce Mgr. et Mgr. Jan Ludvík

### **Abstrakt**

Zpravodajské služby patří k nejdůležitějším prvkům bezpečnostního systému každého státu. Nutnost získat včas důležité informace je základní podmínkou přežití státu. Žádný stát, ať už demokratického či totalitárního zřízení, se bez zpravodajských služeb neobejde. V demokratických státech je však přirozené mít všechny složky státu pod demokratickou kontrolou a každý obyvatel má právo získat informace o jejich činnosti.

Tato práce si proto klade za cíl zkoumat situaci v České republice, kde se opakovaně objevují požadavky na reformu zpravodajského systému. Ta se zvláště ve světle zneužití služeb pro osobní účely ze strany milenky premiéra v roce 2013 jeví jako zvláště akutní. Práce se dále snaží nalézt limity současně nastavených kontrolních mechanismů, zejména pak ve střetu se specifickým charakterem činnosti zpravodajských služeb v režimu utajení.

Pro vlastní zkoumání práce využívá v ČR zatím příliš neaplikovanou teorii Policy Paradox profesorky Dartmouthské univerzity Deborah Stoneové. Tato teorie byla zvolena, jelikož přináší zcela nový pohled na dosavadní problematiku nastavení parametrů zpravodajských systémů a jejich kontroly. Analytický model Policy Paradox chápe tvorbu veřejných politik, jako neustálý střet osobních a veřejných zájmů a dále se vymezuje od možného chápání politiky jako trhu. Místo toho nabízí pohled na tvorbu politik jako na antickou polis, ve které je třeba kromě osobních zájmů dbát ohled i na zájem veřejný.

## **Abstract**

Intelligence services are vital security system elements of each democratic state. Access to the important intel without any lags is basic for state to survive. No state, nor the democratic nor the totalitarian can survive without intelligence. On the other hand, strong based and rooted oversight is nature in democratic states.

Basic purpose of this work is in examination of the situation in the Czech republic, where intelligence system reform should be prepared as soon as possible. Especially in the light of misuse of the military intelligence by prime minister's mistress in 2013. In advance, the limits of current oversight methods and system should be found.

Deborah Stone's, professor of Dartmouth university, in the Czech republic rare theory called Policy Paradox is used as main for this work. It was chosen because it brings new view on the current intelligence system setup and its oversight. This analytical model sees creation of public policy as continuous clash of personal and public interests. In advanced it is in opposition to the traditional view of policy from the market perspective and it provides new view as ancient polis where you have to bear the public interest on your mind.

## **Klíčová slova**

Policy Paradox, zpravodajské služby, demokratická kontrola, bezpečnostní politika

## **Keywords**

Policy Paradox, intelligence services, democratic control, security policy

## **Rozsah práce**

158 325 znaků

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 28. července 2016

Tomáš Ryza

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval Mgr. et Mgr. Janu Ludvíkovi, Ph.D. za trpělivost při vedení mé práce, rodině a přátelům za podporu při psaní delším než obvykle a všem respondentům a osloveným, kteří mi přispěli svými vzpomínkami k dopátrání se závěrů této práce.

# Obsah

<b>BIBLIOGRAFICKÝ ZÁZNAM</b> .....	<b>I</b>
<b>ABSTRAKT</b> .....	<b>I</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>II</b>
<b>KLÍČOVÁ SLOVA</b> .....	<b>II</b>
<b>KEYWORDS</b> .....	<b>II</b>
<b>ROZSAH PRÁCE</b> .....	<b>II</b>
<b>PROHLÁŠENÍ</b> .....	<b>III</b>
<b>PODĚKOVÁNÍ</b> .....	<b>IV</b>
<b>OBSAH</b> .....	<b>1</b>
<b>ÚVOD</b> .....	<b>3</b>
<b>METODOLOGIE A OPERACIONALIZACE</b> .....	<b>4</b>
<b>1 SOUČASNÁ STRUKTURA ZPRAVODAJSKÉHO SYSTÉMU ČR, ZPRAVODAJSKÁ KOMUNITA A JEJÍ DEMOKRATICKÁ KONTROLA A KLÍČOVÉ NEDOSTATKY SYSTÉMU</b> .....	<b>6</b>
<b>1.1 ZPRAVODAJSKÁ KOMUNITA ČR</b> .....	<b>6</b>
1.1.1 <i>Bezpečnostní informační služba</i> .....	<b>7</b>
1.1.2 <i>Úřad pro zahraniční styky a informace</i> .....	<b>10</b>
1.1.3 <i>Vojenské zpravodajství</i> .....	<b>11</b>
<b>1.2 EXEKUTIVA A JEJÍ ROLE V SYSTÉMU</b> .....	<b>13</b>
1.2.1 <i>Úřad vlády</i> .....	<b>14</b>
1.2.2 <i>Ministerstva</i> .....	<b>14</b>
1.2.3 <i>Bezpečnostní rada státu</i> .....	<b>16</b>
<b>1.3 ROLE PARLAMENTU</b> .....	<b>16</b>
1.3.1 <i>Jako kontrolní orgán</i> .....	<b>16</b>
1.3.2 <i>Jako zákonodárny orgán</i> .....	<b>17</b>
<b>1.4 DALŠÍ AKTÉŘI</b> .....	<b>17</b>
<b>1.5 KLÍČOVÉ NEDOSTATKY SYSTÉMU</b> .....	<b>19</b>
<b>2 TEORETICKÉ MODELY SELHÁNÍ REFORMY ZPRAVODAJSKÉHO SYSTÉMU ČR</b> <b>21</b>	
<b>2.1 MODEL ODLIŠNÝCH PŘEDSTAV</b> .....	<b>22</b>
<b>2.2 MODEL NEZÁJMU</b> .....	<b>24</b>
<b>2.3 MODEL SILNÉ LOBBY</b> .....	<b>26</b>

<b>3</b>	<b>METODOLOGICKÉ UKOTVENÍ POLICY PARADOXU NASTAVENÍ MODELU ZPRAVODAJSKÉHO SYSTÉMU ČR.....</b>	<b>27</b>
3.1	PŘEDSTAVENÍ ANALYTICKÉHO MODELU POLICY PARADOXU A ZPŮSOBU JEHO APLIKACE.....	28
3.1.1	<i>Aktéři „politická obec“ .....</i>	30
3.1.2	<i>Hlavní cíle.....</i>	33
3.1.3	<i>Problémy.....</i>	38
3.1.4	<i>Předložená řešení.....</i>	43
3.2	VYMEZENÍ ZKOUMANÉHO PŘÍPADU A ZPŮSOBU ZÍSKÁNÍ DAT .....	48
<b>4</b>	<b>HISTORICKÁ ANALÝZA TVORBY VEŘEJNÝCH POLITIK V OBLASTI ZPRAVODAJSKÝCH SLUŽEB A JEJICH DEMOKRATICKÉ KONTROLY.....</b>	<b>50</b>
4.1	USTANOVENÍ SYSTÉMU (OBDOBÍ LET 1993 – 1998).....	50
4.1.1	<i>Hlavní aktéři období, jejich postoje a cíle .....</i>	53
4.1.2	<i>Hlavní problémy období a předložená řešení .....</i>	55
4.1.3	<i>Srovnání s teoretickými modely selhání .....</i>	61
4.2	POKUSY O REFORMU ZA VLÁDU SOCIÁLNÍ DEMOKRACIE (1998 – 2006) .....	62
4.2.1	<i>Hlavní aktéři období, jejich postoje a cíle .....</i>	64
4.2.2	<i>Hlavní problémy období a předložená řešení .....</i>	67
4.2.3	<i>Srovnání s teoretickými modely selhání .....</i>	70
4.3	ODS ZPĚT U MOCI (OBDOBÍ LET 2006 – 2013) .....	73
4.3.1	<i>Hlavní aktéři období, jejich postoje a cíle .....</i>	74
4.3.2	<i>Hlavní problémy období a předložená řešení .....</i>	76
4.3.3	<i>Srovnání s teoretickými modely selhání .....</i>	80
	<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>81</b>
	<b>SUMMARY .....</b>	<b>83</b>
	<b>POUŽITÁ LITERATURA.....</b>	<b>84</b>
	<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>	<b>94</b>



## Úvod

Zpravodajské služby patří k nejdůležitějším prvkům bezpečnostního systému každého státu. Nutnost získat včas důležité informace je základní podmínkou přežití státu. Žádný stát, ať už demokratického či totalitárního zřízení, se bez zpravodajských služeb neobejde. V demokratických státech je však přirozené mít všechny složky státu pod demokratickou kontrolou a každý obyvatel má právo získat informace o jejich činnosti. Zpravodajské služby mohou disponovat obrovskou mocí a proto je přirozené, mít pod kontrolou i je, aby nemohlo dojít k jejich zneužití. To však přímo naráží na nutnost těchto služeb pracovat v režimu utajení, neboť jinak by byly získané informace zcela bezcenné.<sup>1</sup>

Ve své bakalářské práci jsem se zaměřil na srovnání vývoje zpravodajského systému v České republice a Slovenské republice po roce 1989. Popsal jsem zde zejména institucionální zakotvení jednotlivých složek systému a jejich závislost na politickém vývoji obou zemí.<sup>2</sup> Ve své diplomové práci se blíže zaměřím na další důležitý prvek – demokratickou kontrolu zpravodajských služeb. Výzkum budu provádět zejména v České republice, kde se opakovaně objevují požadavky na reformu zpravodajského systému.<sup>3</sup> Ta se zvláště ve světle zneužití služeb pro osobní účely ze strany milenkyně premiéra v roce 2013 jeví jako zvláště akutní.<sup>4</sup> Budu se snažit najít limity současně nastavených kontrolních mechanismů, zejména pak ve střetu se specifickým charakterem činnosti zpravodajských služeb v režimu utajení.

Pro studium bych rád využil v ČR zatím příliš neaplikovanou teorii Policy Paradox<sup>5</sup> profesorky Dartmouthské univerzity Deborah Stone. Tato teorie byla zvolena, jelikož přináší zcela nový pohled na dosavadní problematiku nastavení parametrů zpravodajských systémů a jejich kontroly. Analytický model Policy Paradox chápe tvorbu veřejných politik, jako neustálý střet osobních a veřejných zájmů a dále se vymezuje od

---

<sup>1</sup> Například (Michálek, 2013)

<sup>2</sup> (Ryza, 2012)

<sup>3</sup> (Zeman, 2009)

<sup>4</sup> (Kdo je Jana Nagyová a další zadržení, 2013)

<sup>5</sup> (Stone, 2002)

možného chápání politiky jako trhu. Místo toho nabízí pohled na tvorbu politik jako na antickou polis, ve které je třeba kromě osobních zájmů brát ohled i na zájem veřejný.

## Metodologie a operacionalizace

Tato práce bude rozdělena celkem do čtyř na sebe navazujících částí. Po úvodním vymezení a jasném definování použitých pojmů bude práce obsahovat popis současné struktury zpravodajského systému a nastavených kontrolních mechanismů. Popis bude vycházet ze situace v roce 2013. Zahrne jak jednotlivé zpravodajské služby a jejich kontrolní orgány, tak další vládní aktéry, kteří mají za úkol jejich činnost koordinovat a kontrolovat. Tato část bude zároveň sledovat historický vstup jednotlivých prvků do systému – tedy zmapuje a velmi stručně zasadí vznik některých aktérů v historickém kontextu. Tato část však nebude analyzovat důvody, které vedly k ustanovení v dané formě.

Následovat bude část, která předloží tři možné teoretické modely odpovídající na otázku, proč se během 20 let existence ČR nepodařilo zreformovat systém zpravodajských služeb a jejich demokratické kontroly. Tyto modely budou vycházet ze tří základních premis, které u nich předpokládám:

- 1) Zákodárci reformu chtěli, ale měli odlišné představy o její podobě, a tak nedošli konsenzu.
- 2) Zákodárce reforma ve skutečnosti nezajímala / nechtěli ji a jakékoliv návrhy byly jen součástí politické rétoriky.
- 3) Zákodárci reformu chtěli, ale lobby proti byla příliš silná.

Třetí část detailně představí analytický model Policy Paradox<sup>6</sup> a způsob jeho aplikace. Autorka modelu Deborah Stone chápe politické prostředí jako polis, ve které se střetává řada aktérů. Ti mají své zájmy střetávající se s obecným zájmem, jenž na rozdíl od trhu musí taktéž podporovat. Při svém rozhodování jsou ovlivňováni problémy, na které musí poskytnout řešení. Policy Paradox spočívá zejména ve střetu hodnot a zájmů, jež vedou ke zcela odlišným výsledkům. Tito aktéři mají čtyři hlavní cíle, jež musí být

---

<sup>6</sup> (Stone, 2002)

dostatečně vybalancovány, aby systém (nová veřejná politika) mohl fungovat. Jako hlavní cíle autorka uvádí rovnost, svobodu, bezpečnost a efektivitu. V případě kontroly zpravodajských služeb by se pak v mém pojetí jednalo o rovnost před zákonem, svobodu přístupu k informacím, bezpečnost utajovaných informací a efektivitu demokratické kontroly. Tyto jednotlivé cíle jsou přitom ve vzájemném střetu a vhodně nastavený systém musí mít dobře vybalancované těžiště, aby služby nemohly být dále zneužívány. Vlastní proces tvorby politiky je pak hledání cesty, jak tohoto těžiště dosáhnout. Během této tvorby se aktéři musí potýkat s řadou problémů, které mohou být vyjádřeny pomocí symbolů, čísel, konkrétních případů, zájmů a rozhodnutí. Na tyto problémy aktéři poskytují řešení v podobě pobídek, pravidel, faktů, práv a pravomocí. Výsledná politika je pak rozdílem oproti výchozímu stavu a stavem novým, přičemž je třeba brát v potaz, že se nejedná o konečné, fixní řešení, které by již dále nemohlo být měněno.<sup>7</sup>

Nosnou částí práce bude čtvrtá část, která bude částí empirickou. Ta bude analyzovat vývoj současného systému v letech 1993 – 2013 z hlediska rozhodování politických aktérů. V této části práce se zaměřím zejména na jednotlivé připravované reformy systému, zhodnotím rozhodovací procesy, které během nich probíhaly. V rámci limitů dostupných zdrojů se taktéž pokusím zanalyzovat vnitřní kontrolu jednotlivých služeb. Dále se pokusím najít odpověď na otázku, proč žádná z uvažovaných reforem nedošla až do legislativního konce. Vlastní vyhodnocení jednotlivých procesů postavím na analytickém modelu Policy Paradox představeném ve třetí části. Tato část tedy detailně otestuje teorie z části 2 a zjistí, která z nich byla pravou příčinou selhání reformy systému demokratické kontroly.

V závěru práce pak shrnu zjištěné příčiny selhání a posun v postojích jednotlivých aktérů.

---

<sup>7</sup> Ibid.

# 1 Současná struktura zpravodajského systému ČR, zpravodajská komunita a její demokratická kontrola a klíčové nedostatky systému

Zpravodajský systém jednotlivých států je natolik jedinečnou záležitostí, že bychom na světě jen velmi těžko hledali dva státy s totožným nastavením. Jistě, mohou se v mnoha ohledech podobat, zvláště když si berou jako vzor systém některého z velkých hráčů, ke kterému vzhlíží. I přesto je však jeho nastavení vždy jedinečné a do jisté míry záleží na historické zkušenosti daného státu. Nejinak je tomu v případě České republiky. Ta si sice za vzor, dle důvodových zpráv k zákonům upravujících tuto problematiku, bere Spolkovou republiku Německo a Nizozemí<sup>8</sup>, ale přesto je vlastní detailní uspořádání jedinečné a reflektuje zejména zkušenost z komunistického Československa.<sup>9</sup> Než se tedy rozepíšu o tom, co a jak historicky odehrálo, je třeba stručně, ale zároveň v dostatečných podrobnostech, popsat současnou podobu, která byla nastavena již před téměř 25 lety a v drobných obměnách přetrvává do dnešních dnů.

Zpravodajství však není pouze o zpravodajských službách, ale také o těch, kteří přijímají produkty této specifické práce a taktéž těch, kteří mají právo služby úkolovat či určovat, čím by se měly zabývat. Tato kapitola si proto taktéž klade za cíl identifikovat všechny důležité aktéry zpravodajských služeb v České republice, kteří mají vliv na její činnost.

## 1.1 Zpravodajská komunita ČR

Existuje velké množství pohledů na to, které služby a instituce patří do zpravodajské komunity. Některé státy do ní řadí například i speciální složky policejních sborů, útvary věnující se finanční kriminalitě, dohledové orgány či poradní a analytické orgány vlád vyhodnocující zpravodajské informace.<sup>10</sup> V rámci České republiky a jejich

---

<sup>8</sup> (Návrh zákona o zpravodajských službách, 1994) a (Návrh zákona o Vojenském zpravodajství, 2004)

<sup>9</sup> (Zetocha, 2009)

<sup>10</sup> (Němec, 2006)

představitelů se však ustálilo striktní vymezení, které do zpravodajské komunity řadí pouze zpravodajské služby definované zákonem.<sup>11</sup> Zákon o zpravodajských službách České republiky definuje celkem tři služby.<sup>12</sup> Civilní služby jsou rozděleny na službu s vnější působností, rozvědku s názvem Úřad pro zahraniční styky a informace (dále UZSI) a službu s vnitřní působností, kontrarozvědku nesoucí název Bezpečnostní informační služba (dále BIS). Armádní rezort má pouze jednu službu s názvem Vojenské zpravodajství (dále VZ), která se věnuje výkonu jak vnější, tak vnitřní činnosti v oblasti Armády České republiky. Jak však bude uvedeno dále, toto vymezení není v praxi příliš rigidní a často tak dochází k překrývání jednotlivých činností, což občas vede ke kompetenčním sporům mezi jednotlivými službami. To je způsobeno především lehce vágním definováním pravomocí v zákonné úpravě a skutečností, že zatímco BIS a Vojenské zpravodajství mají také svůj speciální zákon, který dále jejich pravomoci blíže definuje. UZSI tato úprava chybí a její existence je tak zmíněna pouze v obecném zákoně o zpravodajských službách.<sup>13</sup> Stejně tak je občas náročné najít přesnou dělicí hranici mezi civilní a armádní oblastí. Toto rozdělení tak zcela jistě není ideální a v průběhu let bylo předmětem řady sporů. Změny však po celou dobu existence samostatné České republiky proběhly pouze minimální.

### **1.1.1 Bezpečnostní informační služba**

Zejména vzhledem ke svému zaměření a historické skutečnosti, představuje BIS službu s pravděpodobně nejvíce „nej“. Předně se jedná o službu nejvíce mediálně sledovanou.<sup>14</sup> Taktéž je to služba, která byla v novodobé historii nejvíce měněna, se snahou jí co nejvíce civilně kontrolovat, což se však ne vždy úspěšně dařilo.<sup>15</sup> Jako vnitřní

---

<sup>11</sup> (Pokorný, 2007)

<sup>12</sup> (Zákon o zpravodajských službách České republiky, 1994)

<sup>13</sup> (Zákon o bezpečnostní informační službě, 1994), (Zákon o Vojenském zpravodajství, 2005) a (Pokorný, 2007)

<sup>14</sup> Newton celkem 21109 zpráv oproti řádově desítkám u ostatních služeb

<sup>15</sup> (Zetocha, 2009, s. 81 - 125)

civilní služba má také největší zákonem přiřčené kompetence a působnost.<sup>16</sup> A konečně, je to také služba, která má ve svém čele nejdéle působícího ředitele, což by mohlo působit dojmem největší stability.<sup>17</sup> To vše dohromady dnes činí BIS do určité míry dominantní uvnitř české zpravodajské komunity, což se ne vždy setkává se smířlivým přijetím.

Přestože byla BIS ve své historii několikrát reorganizována, její příslušníci prošli „kádrovými prověrkami“ a každá změna byla provedena cestou diskontinuity, tedy zrušením služby staré a založením služby nové, čímž se právně nejedná o přímého nástupce tolik obávané II. Správy SNB, jedná se vzhledem ke svému kontrarozvědnému charakteru o službu, jež bude už navždy se státní bezpečností srovnávána. Zejména strach, že by mohla opět sloužit vládnoucí elitě, vedl k jejímu ustavení s velmi osekávanými pravomocemi i ve srovnání s dalšími vnitřními službami demokratického světa.<sup>18</sup>

Její působnost je vymezena tzv. střešovým zákonem o zpravodajských službách<sup>19</sup> a vlastním zákonem o Bezpečnostní informační službě<sup>20</sup>. Služební poměr příslušníků BIS je dále upraven zákonem zvlášť.<sup>21</sup> Tato zákonná úprava vymezuje působnost BIS v oblasti zabezpečování informací:

- 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;*

---

<sup>16</sup> (Zákon o bezpečnostní informační službě, 1994)

<sup>17</sup> Jiří Lang se stal ředitelem BIS 24. června 2003 (Hrbáček, 2003) a na svém místě setrval dodnes, přičemž jeho náhrada je výhledově nejistá. [EDIT 28. 7.: Lang začátkem června 2016 požádal o odvolání z funkce a 27. července 2016 vláda na svém zasedání schválila jeho výměnu jedním z jeho náměstků, Michalem Koudelkou, který se své funkce ujme 15. srpna 2016. Generál Lang tak po více jak 13 letech odchází z čela BIS (ČTK, 2016)]

<sup>18</sup> (Zetocha, 2009, s. 81 - 125)

<sup>19</sup> (Zákon o zpravodajských službách České republiky, 1994)

<sup>20</sup> (Zákon o bezpečnostní informační službě, 1994)

<sup>21</sup> (Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, 2003)

*d) o činnostech, jejichž důsledky mohou ohrozit bezpečnost nebo významné ekonomické zájmy České republiky;*

*e) týkající se organizovaného zločinu a terorismu.*<sup>22</sup>

Zatímco oblasti z písmen b) a c) jsou zcela jednoznačná a patrně by se jen velmi těžko hledala jiná služba, která by se jimi měla zabývat, v oblasti písmene d) můžeme vidět jistý překryv taktéž s rozvědnou činností, zatímco písmena a) a e) by měla žít v jisté symbióze s prací policie. A právě zde můžeme hledat největší kámen úrazu této služby. Jedná se totiž o oblasti, které jsou na rozdíl od těch ostatních zaměřeny i přímo proti vlastním občanům. A aby mohla služba v těchto oblastech efektivně působit, je vybavena i zvláštními pravomocemi, které službu v určitých případech opravňují také k porušování základních lidských práv. Avšak na rozdíl od policejní práce, která spočívá ve vyšetřování již spáchaného trestného činu, je úkolem zpravodajských služeb obecně vědět informace předem a s dostatečným předstihem informovat své „klienty“, tedy příjemce výsledků zpravodajské činnosti.<sup>23</sup> Těmito příjemci jsou, jak již bylo dříve naznačeno, zejména politici aktuální vládnoucí elity – předseda vlády, prezident, potažmo další oprávnění členové vlády.<sup>24</sup> A to oprávněně vede ke strachu z jejího možného zneužití v politickém boji. Historie ukázala, že tento strach byl občas až zbytečně panický, paranoidní a neoprávněný. Bohužel se však v historii ukázaly i případy, které mu dávají za pravdu.

Ze všech možných ukotvení služby a hledání kompromisů, jak ji co nejlépe vyvážit a zároveň při strachu, aby ji nemohla žádná politická elita ovládnout pro vlastní potřebu, bylo vybráno zřízení samostatného úřadu, který je podřízen vládě jako celku. Vnější kontrolní dohled byl přiřčen Poslanecké sněmovně. Tímto krokem BIS na jednu stranu získala samostatnou rozpočtovou kapitolu, v rámci státního rozpočtu, se kterou může hospodařit na základě rozhodovacích pravomocí svého ředitele, po schválení vládou, ale na druhou stranu přišla o podstatnou výhodu obou dalších služeb, tedy krytí v rámci některého z velkých ministerstev. Služba je tak do určité míry otevřená nejenom

---

<sup>22</sup> (Zákon o zpravodajských službách České republiky, 1994) - §5 (1)

<sup>23</sup> (Michálek, 2013)

<sup>24</sup> (Zákon o zpravodajských službách České republiky, 1994)

vůči občanům České republiky a jejich zástupcům, ale i vůči těm, proti kterým má bojovat, což ji může do jisté míry činit zranitelnou, zejména ze strany velkých hráčů na globálním poli.

### 1.1.2 Úřad pro zahraniční styky a informace

Jestliže BIS je službou nejsledovanější a do jisté míry i nejotevřenější vůči občanům, UZSI představuje přesný opak. A jako civilní rozvědka naprosto přirozeně. Dokonce její působnost a legislativní krytí je ve srovnání s ostatními dvěma službami minimální a zcela postrádá vlastní speciální zákon. Její působnost je definována jednoduše: „*Úřad pro zahraniční styky a informace zabezpečuje informace mající původ v zahraničí, důležité pro bezpečnost a ochranu zahraničně politických a ekonomických zájmů České republiky*“<sup>25</sup>. Tato stručná definice byla v minulosti předmětem mnoha sporů o to, jestli služba jako taková může působit také na území České republiky. Může a často tak i činí, což ji dostává do střetu právě s BIS, která to nerada vidí.<sup>26</sup>

Hlavní dvojsečnou zbraní UZSI je její rozpočtové začlenění do rezortu ministerstva vnitra. Toto začlenění je pro UZSI velmi výhodné, protože jí poskytuje naprosté krytí pro její aktivity. Na druhou stranu se však jedná o relikv minulého režimu, který rozvědnou službu naprosto nelogicky zahrnoval podle sovětského vzoru právě pod ministerstvo vnitra. V současné době je přitom tohle začlenění spíše velmi volné, právě za účelem finančního krytí. Kromě toho jí ministerstvo poskytuje krycí doklady pro činnosti vedené na území České republiky. Ministr vnitra dále jmenuje a odvolává ředitele UZSI, ovšem pouze se souhlasem vlády, a ředitel je mu z výkonu této funkce odpovědný. Tím však jakákoliv provázanost na ministerstvo vnitra končí.<sup>27</sup> Dokonce i původní ustanovení, které říkalo, že ministr vnitra povolává příslušníky policie ČR k výkonu

---

<sup>25</sup> (Zákon o zpravodajských službách České republiky, 1994) - §5 odst. 2

<sup>26</sup> Například (Růžek, 2014, s. 48 - 49)

<sup>27</sup> (Zetocha, 2009, s. 125 - 135)



služby u UZSI ze zákonné úpravy zmizelo a to v roce 2005 v souvislosti s přijetím zákona o Vojenském zpravodajství.<sup>28</sup>

Dlouhodobým problémem UZSI je taktéž absence parlamentního kontrolního orgánu, kterým disponují obě další služby.<sup>29</sup> I přestože se to může zdát jako výhoda pro službu samotnou, jelikož tak při správném krytí nikdo nezjistí porušení zákona, opak je pravdou a sami ředitelé UZSI opakovaně volají po větší demokratické kontrole. Výhodou této kontroly totiž mimo jiné je právě to, že může v případě pochybností potvrdit, že k žádnému porušení zákona ze strany služby nedošlo.<sup>30</sup> Druhým důvodem je pak zřejmě přání a pocit, že s větší demokratickou kontrolou by služba mohla žádat větší pravomoci, než které má v současné době bez ní, což by byl požadavek jistě logický a ve zhoršujícím se bezpečnostním prostředí i zcela oprávněný. Otázkou však zůstává, na kolik by byla pouze parlamentní kontrola, obdobná té u BIS či VZ efektivní, neboť by s největší pravděpodobností byla velmi omezená. Vždyť i kontrola VZ je výrazně nižší v případech týkající se výzvědné činnosti.<sup>31</sup> To je dáno specifickým charakterem rozvědky, neboť její výkon takřka vždy znamená porušení práva cizí země, ve které zrovna působí.

### 1.1.3 Vojenské zpravodajství

Poslední ze tří služeb, jak již bylo zmíněno, v sobě spojuje jak výzvědnou, tak kontrarozvědnou službu v oblasti obrany. Až do roku 2005 se však jednalo pouze o sloučení formální. Byť obecný zákon začleňoval jak výzvědnou, tak kontrarozvědnou část pod jednu instituci a ředitele, reálně stále existovaly služby dvě, s oddělenou strukturou a vlastními řediteli, přičemž ta kontrarozvědná byla zřízena vlastním zákonem, zatímco výzvědná pouze obecným zákonem o zpravodajských službách. Tento stav vedl k reálným pochybnostem, kolik služeb vlastně ČR má. To vyřešil až zákon o vojenském zpravodajství, který jej nově definoval jako jednu službu, s jedním ředitelem, organizačně

---

<sup>28</sup> (Zákon o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o Vojenském zpravodajství, 2005)

<sup>29</sup> (Potřebujeme silnější pravomoci i kontrolu, 2005)

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> (Zákon o Vojenském zpravodajství, 2005)

členěnou na výzvědnou a kontrarozvědnou část a zároveň zrušil federální zákon o vojenském obranném zpravodajství, který dříve samostatně upravoval vojenskou kontrarozvědku.<sup>32</sup>

I přesto se však nepodařilo stále odstranit všechny výtky, které k vojenskému zpravodajství směřují. Jedna z nich je např. ukryta v definování působnosti služby, která se může jistým způsobem překrývat s UZSI. Zákon o zpravodajských službách konkrétně říká, že vojenské zpravodajství zabezpečuje informace:

- a) *Mající původ v zahraničí, důležité pro obranu a bezpečnost České republiky,*
- b) *O zpravodajských službách cizí moci v oblasti obrany,*
- c) *O záměrech a činnostech namířených proti zabezpečování obrany České republiky*
- d) *O záměrech a činnostech ohrožujících utajované skutečnosti v oblasti obrany České republiky*<sup>33</sup>

Jako problematický se tak jeví hned písm. a), které se jako jediné kromě obrany zmiňuje také o bezpečnosti České republiky.<sup>34</sup> Pojem bezpečnost se však do zákona dostává teprve v roce 2005, do té doby zákon hovořil výslovně o vojenském ohrožení České republiky. Změna je v důvodové zprávě k zákonu vysvětlena jako zpřesnění „vymezení působnosti Vojenského zpravodajství v oblasti jeho vnějšího zaměření s ohledem na vývojový charakter bezpečnostního prostředí a asymetrickou povahu bezpečnostních hrozeb.“<sup>35</sup> Jako klíčový vnímám právě posun vnímání bezpečnostních hrozeb směrem k hrozbám asymetrickým. Podíváme-li se na strategické dokumenty publikované na stránkách ministerstva obrany<sup>36</sup>, zjistíme, že do roku 1999 jednotlivé

---

<sup>32</sup> (Zákon o Vojenském zpravodajství, 2005)

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Naposledy na tuto problematiku poukázal poslanec Korte, při projednávání novely zákona o zpravodajských službách v roce 2015. Jelikož se však jedná o projev mimo sledované období, není tato část zahrnuta v hlavním textu.

<sup>35</sup> (Návrh zákona o Vojenském zpravodajství, 2004)

<sup>36</sup> (České strategické dokumenty, 2016)

dokumenty obsahují ve svém názvu výhradně pojmy "vojenská" nebo "obranná". Teprve od roku 1999 se vedle nich objevuje také strategie bezpečnostní. Srovnáme-li potom vojenskou strategii z roku 1999 (tedy těsně po vstupu do NATO) a vojenskou strategii z roku 2002 (období po 11. září), můžeme vidět zásadní posun v chápání bezpečnosti. Např. když se strategie z roku 2002 poprvé zmiňuje o roli armády na zajišťování vnitřní bezpečnosti. „*Vnitřní bezpečnost České republiky je ovlivňována řadou hrozeb a rizik, jejichž úroveň se pravidelně posuzuje a následně promítá do úkolů příslušných složek. Současné trendy nárůstu rozsahu a významu konkrétních směrů hrozeb a rizik se přenášejí do zvýšených nároků na asistenční roli ozbrojených sil České republiky.*“<sup>37</sup> Již v roce 2009 je však mezi jedním z hlavních úkolů AČR také „*Podílet se na eliminaci nevojenských ohrožení.*“<sup>38</sup> Vezmeme-li v potaz výše uvedené a přidáme fakt, že Vojenské zpravodajství v sobě zahrnuje jak výzvědnou, tak kontrarozvědnou část, je toto zmocnění také ve věcech bezpečnosti celkem logické. Kromě toho i původní znění zákona o Vojenském obranném zpravodajství<sup>39</sup> (tedy kontrarozvědné části VZ) operovalo také s pojmem bezpečnosti (byť v oblasti působnosti Federálního ministerstva národní obrany).

## 1.2 Exekutiva a její role v systému

Orgány státní správy ani jejich poradní orgány na rozdíl od zpravodajských služeb již nepatří do samotné zpravodajské komunity, ale přesto je nutné s nimi počítat v celkovém zpravodajském systému, kde hrají klíčovou a nezastupitelnou řídicí a kontrolní roli.<sup>40</sup> Nejenom že jsou orgány exekutivy ze zákona jediné oprávněné služby úkolovat, čímž jim zadávají konkrétní cíle a úkoly, ale jsou také zároveň výrazným prvkem kontroly fungování těchto služeb prostřednictvím plnění těchto zadaných úkolů. Kromě toho mají taktéž vliv na personální řízení služeb a je to právě exekutiva, komu se ředitelé služeb zpovídají z výkonu své funkce. Jednotlivé oprávněné úřady exekutivy

---

<sup>37</sup> (Vojenská strategie České republiky, 2002, s. 3)

<sup>38</sup> (Vojenská strategie České republiky, 1999, s. 5)

<sup>39</sup> (Zákon o Vojenském obranném zpravodajství, 1992)

<sup>40</sup> (Williams, 2001, s. 1-16)

zároveň tvoří majoritní příjemce všech produkovaných zpravodajských informací a tak nezbytně uzavírají zpravodajský cyklus. V ideálním případě by získané informace měly vést k opětovnému zadání úkolů.<sup>41</sup>

### 1.2.1 Úřad vlády

Hovoříme-li o roli orgánů státní správy, musíme začít u Úřadu vlády, jakožto servisní instituce Vlády České republiky, neboť zde se střetávají všechny zmíněné funkce. Vláda jmenuje a odvolává ředitele BIS a zároveň vyslovuje souhlas se jmenováním a odvoláním ředitelů ostatních dvou služeb. Z této pozice je to právě vláda, která vykonává exekutivní dohled nad službami. Potažmo její předseda, který je společně s prezidentem jediným přímým příjemcem pravidelných ročních zpráv, může služby úkolovat a prostřednictvím vlády služby úkoluje prezident. Vláda je tak hlavním řídicím prvkem celého systému. Vládu pak ředitelé služeb informují o všech průběžných hrozbách, které nesnesou odkladu, ať už prostřednictvím ředitele BIS nebo prostřednictvím rezortních ministrů. Konečně, vládě je přiznána také role koordinátora činnosti těchto služeb, což vykonává prostřednictvím svého poradního orgánu Bezpečnostní rady státu, jehož součástí je také Výbor pro zpravodajskou činnost. Vláda také zajišťuje přímou spolupráci služeb s policií ve věcech teroristických hrozeb, prostřednictvím Národního kontaktního bodu pro terorismus vzniklého při policejním Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu.<sup>42</sup>

### 1.2.2 Ministerstva

V případě ministerstev je třeba rozlišit dvě skupiny. Jednak ministerstva, která mají ve své struktuře nějakým způsobem zařazenu také jednu ze zpravodajských služeb, tedy rezorty vnitra a obrany, a jednak ministerstva, která jsou příjemcem zpravodajských informací. Do druhé skupiny je nutné zařadit ještě zejména ministerstvo zahraničí a ministerstvo průmyslu a obchodu. To však neznamená, že by ostatní rezorty informace

---

<sup>41</sup> (Zeman, 2010)

<sup>42</sup> (Národní kontaktní bod pro terorismus, 2015)

nepřijímaly, nicméně není to u nich tak podstatný zdroj, jako v případě těchto čtyř zmíněných.

Role ministerstva vnitra již byla naznačena, když jsem psal o UZSI. Rozpočet UZSI je součástí právě jeho rozpočtové kapitol. To mimo jiné znamená, že ministerstvo musí pro UZSI zajistit finanční krytí jejich aktivit a to takovým způsobem, aby tyto aktivity nevyzradil. Kromě toho ministerstvo vydává UZSI veškeré doklady, které mají za úkol krýt její činnost na území České republiky. Ministr vnitra dále jmenuje a odvolává ředitele UZSI, který je mu z tohoto titulu odpovědný ze své funkce. Tím na ministra vnitra de facto přechází za UZSI odpovědnost, jelikož o jejich aktivitách dále zpravuje vládu. Tato zodpovědnost je však v praxi jen velmi volná. Konečně, jako tvůrce bezpečnostní politiky státu je pak ministerstvo vnitra jedním z hlavních příjemců zpravodajských informací.

Obdobnou funkci jako ministerstvo vnitra má v systému také rezort obrany. Hlavním rozdílem je však to, že zatímco UZSI má zákonem stanovenou součást ministerstva pouze svůj rozpočet, Vojenské zpravodajství je jeho integrální součástí. To v konečném důsledku znamená, že Ministr obrany má vůči vojenskému zpravodajství přiznanou také přímou řídicí a schvalovací funkci a smí například upravovat některé aspekty vnitřními předpisy. Kromě toho je ministr obrany právě tou osobou, jež má v kompetenci nasazovat užití zpravodajských prostředků.<sup>43</sup>

Ostatní ministerstva pod sebou již žádnou další zpravodajskou službu nemají. Jejich role v systému je však neméně důležitá, neboť pro svoji činnost jsou taktéž příjemci některých zpravodajských informací a stávají se tak pro služby přirozeným komunikačním partnerem. Kromě toho, řada ministerstev zřizuje v rámci svých struktur specializované pracoviště, jež mají za úkol analýzu těchto informací pro potřeby daného rezortu.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> (Zákon o Vojenském zpravodajství, 2005)

<sup>44</sup> Viz (Schneider, 2009)

### 1.2.3 Bezpečnostní rada státu

*Bezpečnostní rada státu je stálým pracovním orgánem vlády pro koordinaci problematiky bezpečnosti České republiky a přípravu návrhů opatření k jejímu zajišťování.*<sup>45</sup> Jako taková se skládá z vybraných členů vlády, kteří mají co dočinění s bezpečností české republiky. V oblasti zpravodajských služeb pak plní zejména roli koordinační a kontrolní, neboť by měla projednávat všechny organizační dokumenty jednotlivých služeb, cíle a zadání či otázky personální. Tuto roli bezpečnostní rada státu plní prostřednictvím svého výboru pro zpravodajskou činnost, který byl zřízen v roce 2000 a jenž má za úkol právě koordinaci činnosti jednotlivých zpravodajských služeb.<sup>46</sup>

## 1.3 Role Parlamentu

Přestože v minulosti existovaly snahy některých politiků parlamentu přímo podřídit zejména domácí zpravodajství, nakonec zdravý úsudek zvítězil a nestalo se tak.<sup>47</sup> Role Parlamentu však zůstala v systému zcela nezastupitelná. Pominu-li jeho přirozenou funkci – tedy tvorba legislativních mantinelů fungování jednotlivých služeb a systému jako celku – pak se jedná zejména o funkci kontrolní.<sup>48</sup>

### 1.3.1 Jako kontrolní orgán

Ve světě je mnoho podob, jak může parlament kontrolovat zpravodajské služby, ale takřka nikdy jeho role není příliš silná. To je dáno z jednoduchého důvodu, parlament je orgán velmi otevřený a jeho poslanci jsou často velmi sdílní. Jelikož jsou často chráněni za své projevy poslanceckou imunitou, nikdo nemůže zaručit, že získané informace nepoužijí ke svému prospěchu v dalším politickém boji. Pro zpravodajské služby tak poslanci představují značné bezpečnostní riziko.<sup>49</sup> Samotná kontrola se tak stává spíše

---

<sup>45</sup> (Bezpečnostní rada státu, 2009)

<sup>46</sup> (Pokorný, 2013)

<sup>47</sup> (Zetocha, 2009, s. 21 - 51)

<sup>48</sup> (Zetocha, 2009b)

<sup>49</sup> Ibid

formální. Vzpomeňme jen jeden příklad za všechny, jméno Radka Johna, českého poslance a ministra vnitra za Věci Veřejné ve volebním období 2009 – 2013. Původem investigativní novinář nezapřel svoji minulost ani v parlamentu a tak takřka po každém jednání Bezpečnostního výboru Poslanecké sněmovny či důležitých schůzkách na ministerstvu pospíchal na tiskovou konferenci, aby svým bývalým kolegům sdělil co nejvíce citlivých informací z proběhlého jednání.<sup>50</sup>

V případě České republiky tato kontrola probíhá prostřednictvím dvou stálých kontrolních komisí, jedné pro Bezpečnostní informační službu a druhé pro Vojenské zpravodajství. Ani jedna z nich však nemá přístup do tzv. živých svazků a tak sami jejich členové vypovídají, že se jedná spíše o kontrolu formální.<sup>51</sup>

### 1.3.2 Jako zákonodárny orgán

Není snad přirozenější funkce parlamentu, než je tvorba zákonů. Ne jinak je tomu tedy i ve vztahu ke zpravodajským službám a druhou zásadní rolí parlamentu v rámci zpravodajského systému je role kreační. Všechny služby České republiky jsou zřízeny střešovým zákonem o zpravodajských službách, který tvoří obecný rámec fungování systému. Kromě toho obsahuje i zvláštní ustanovení o UZSI, která nemá svůj vlastní zákon. Ostatní dvě služby, jak BIS, tak Vojenské zpravodajství již svůj speciální zákon mají a tak jsou více rozvinuty v těchto zákonech, včetně poměrně přesné definice pravomocí a povinností.

## 1.4 Další aktéři

Kromě výše zmíněných existují v systému ještě další aktéři, které není možné v této analýze úplně opomenout, byť zmínka bude spíše kratší. Na prvním místě je to jednoznačně prezident republiky. Tomu z ústavy náleží celá řada pravomocí v oblasti bezpečnosti státu a jeho řízení a jedno z nich je také to, že je vrchním velitelem

---

<sup>50</sup> (Gazdík: John už teď nejspíš vynáší informace Zdroj: <http://domaci.eurozpravy.cz/politika/59296-gazdik-john-uz-ted-nejspis-vynasi-informace/>, 2012)

<sup>51</sup> Citace důvodová zpráva

ozbrojených sil. Z tohoto titulu má tedy právo přijímat zpravodajské informace od jednotlivých služeb a také je s vědomím vlády úkolovat.<sup>52</sup>

Druhým významným aktérem jsou pak jednotlivé politické strany. Česká republika je demokratický stát, jehož volby probíhají na základě poměrného volebního systému. Z toho důvodu se do parlamentu pravidelně dostává větší množství politických stran, než by tomu bylo v případě systému většinového. Vítězové voleb jsou tak nuceni hledat koaliční partnery pro to, aby mohli sestavit vládu. Díky tomu není ovšem vyloučeno, že strana, která vyhraje volby, nakonec neskončí v opozici, protože ji ostatní strany přehlasují.<sup>53</sup> Slovy ústavního právníka Vojtěcha Šimíčka: „... v systému poměrného zastoupení, kde vítězem není automaticky ten, kdo získá nejvíce mandátů, ale kdo je demokraticky legitimován parlamentní většinou...“<sup>54</sup>

Konečně, aktérem, kterého není možné opomenout a jenž je na zpravodajský systém často v mnoha ohledech navázán, jsou jednotlivé policejní složky, zabývající se zejména tou nejzávažnější kriminalitou. Jak jsem již zmínil, zpravodajské služby jako takové nemohou mít v právním demokratickém státě jakékoliv represivní pravomoci. Pokud se tak stane, jedná se spíše o výjimku v případech, kdy se vlastně nejedná úplně o zpravodajskou službu, ale spíše zpravodajskou sekci nějakého policejního orgánu. Typickým příkladem by v tomto ohledu byla například americká FBI.<sup>55</sup> Z toho důvodu je třeba, aby zpravodajské služby a jednotlivé policejní složky vzájemně spolupracovaly a dokázaly se mezi sebou bavit a ne si vzájemně konkurovat. V případě zjištění ze strany zpravodajských služeb, že někde dochází k porušování zákona či vzniká hrozba pro stát takového charakteru, že bude třeba i jistá forma represe, je nutné, aby došlo k pokud možno okamžitému kontaktování policie, která si případ převezme či na něm bude spolupracovat. V případě, že by k takovému kroku nedošlo, totiž jinak hrozí, že by zpravodajská služba shromáždí dostatečné důkazy o konání nezákonné činnosti, nebudou

---

<sup>52</sup> (Zákon o zpravodajských službách České republiky, 1994)

<sup>53</sup> (Novák, 2004, s. 26-38)

<sup>54</sup> (Šimíček, 1999, s. 133)

<sup>55</sup> (Intelligence branch, 2014)



smět být tyto důkazy nikdy použity, protože užívání zpravodajských důkazů před trestním soudem je v demokratickém státě nepřípustné, neboť se jedná o nepřiměřený zásah do základního lidského práva na ochranu soukromí.<sup>56</sup>

### *1.5 Klíčové nedostatky systému*

Zásadním nedostatkům zpravodajského systému a způsobům jejich řešení se budu ještě blíže věnovat v analytické části, kde taktéž zasadím tyto nedostatky do historického kontextu. Na tomto místě bych však rád alespoň stručně shrnul ty nejzásadnější, jež přetrvávají v průběhu času.

Na prvním místě, je třeba zmínit jisté nelogické uspořádání systému. Jako naprostý relikv je tak možné vnímat zejména to, že se do dnešního dne nachází vnější civilní rozvědka pod ministerstvem vnitra. V době, kdy tato situace nastala, se mělo jednat pouze o dočasné řešení, protože se úplně nevědělo, kam by se měla UZSI přesunout. Logické ministerstvo zahraničních věcí o službu nejevilo zájem a pro zřízení samostatného úřadu nebyla nalezena dostatečná shoda. Ovšem v průběhu let se nepodařilo žádnou alternativu nalézt a tento do jisté míry dočasný stav tak přetrvává dodnes.<sup>57</sup>

Druhým zásadním problémem je stále neexistující efektivní demokratická kontrola, jež je v současné chvíli spíše pouze formální. Jako ideální se v tomto ohledu jeví dvoustupňový systém, kdy v případě zjištění pochybení na prvním stupni, kde by byl víceméně zachován současný systém, by došlo k předání zjištěných skutečností druhému kontrolnímu orgánu, jenž by nebyl politický nýbrž odborný s přístupem také k živým svazkům jednotlivých služeb. Měl by tak tedy skutečnou možnost reálně něco kontrolovat.<sup>58</sup>

Konečně třetím zásadním nedostatkem je nedůsledné úkolování jednotlivých služeb a absence jejich koordinace. V takovém případě dochází logicky k tomu, že si

---

<sup>56</sup> (Nález ústavního soudu ve věci použitelnost odposlechu získaného dle zpravodajských zákonů v trestním řízení, 2008)

<sup>57</sup> Například (Ruml, 2009) či (Zeman, 2009)

<sup>58</sup> Ibid.

jednotlivé služby samy musejí vytvářet úkoly a zadání, čímž se často ve své činnosti v lepším případě překrývají, v tom horším nedokrývají a určité oblasti zůstávají jako bezpečnostní riziko. Tato skutečnost je způsobena dvěma faktory. Jednak, někteří z politiků v historii České republiky o zpravodajské služby nejevili jakýkoliv zájem a jejich existence je obtěžovala. Služby tak cíleně ponechávaly jejich vlastnímu osudu. Zástupcem těchto politiků může být například bývalý předseda vlády a pozdější prezident Václav Klaus. Druhou příčinou je ale také to, že někteří politici měli o službách pro změnu nadnesené představy a služby jako takové do jisté míry přeceňovali pro jejich schopnosti. Služby tak postupně dostávaly zadání, která nebylo možné s jejich kapacitami splnit, čímž byly nuceny ke zkreslování výsledků svých výstupů, což celý stav ještě více prohlubovalo.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Ibid.

## 2 Teoretické modely selhání reformy zpravodajského systému ČR

Český zpravodajský systém obsahuje celou řadu prvků, které jsou opakovaně kritizovány lidmi z odborné veřejnosti pro svoji nelogičnost či jako výrazný deficit demokracie.<sup>60</sup> Ať už se jedná o zůstatek vnější rozvědky pod ministerstvem vnitra či stále chybějící demokratická kontrola<sup>61</sup>. Systém jako takový vznikl se vznikem České republiky 1. ledna 2013. Řada prvků ale byla nastavena již v době polistopadové, v době, kdy probíhala reorganizace komunistických zpravodajských služeb, které sloužily jako pevná opora totalitárního režimu v Československu. Některé z těchto služeb, jako třeba předchůdce dnešní Bezpečnostní informační služby, prošly radikální personální obměnou a probíhaly v nich „prověřkové čistky“ od těch agentů, kteří se relativně významnou měrou podíleli na praktikách komunistického režimu. Jiné služby, jako třeba vojenská rozvědka, touto kontrolou neprošla a k personální obměně došlo až se zpožděním, částečně také prostřednictvím generační výměny.<sup>62</sup>

Počátky budování systému tak významně balancovaly mezi potřebou oprostit se od systému minulého režimu a zároveň najít přijatelný kompromis na fungování a kontrolu systému nového. Krátce po demokratizaci přišlo dělení státu a mnohé změny tak probíhaly ve velmi hektických podmínkách. Za takových okolností je pochopitelné, že ne vše se povedlo nastavit optimálně. Ovšem v průběhu následujících 20 let nedošlo k příliš velkým změnám oproti tomuto stavu. Přestože se o řadě problémů ví od počátku,

---

<sup>60</sup> Například (Ruml, 2009) či (Schneider, 2009)

<sup>61</sup> Přestože se jedná o vývoj mimo časový rámec, je nutné nepochybně zmínit, že deficit demokratické kontroly pomalu směřuje ke svému konci, neboť současná vláda Bohuslava Sobotky připravila návrh zákona o kontrole zpravodajských služeb. Zákon aktuálně, v červenci 2016, čeká na své 1. čtení v poslanecké sněmovně, přesto ale kuloární informace naznačují, že bude pravděpodobně velmi rychle přijat, neboť byl vypracováván pracovní skupinou, ve které zasedali také zástupci opozice. Na výsledek si však musíme stále počkat, neboť v parlamentní demokracii platí pouze jedno jediné pravidlo a to sice, že žádný zákon není jistý do té doby, dokud na sobě nemá podpis prezidenta a není vyhlášen ve sbírce zákonů.

<sup>62</sup> (Zetocha, 2009) či (Zeman, 2009)

nepodařilo se je doposud odstranit a pouze se o nich hovoří dodnes. Vystává tedy zásadní otázka, co bylo příčinou tohoto stavu. Proč došlo jen k minimu změn, které zároveň ty nejpálčivější problémy nikdy neodstranily a pouze měnily dílčí parametry, které byly často vyvolány nastalými okolnostmi?

Vzhledem k prostředí zpravodajských služeb není lehké nalézt skutečné důvody, přesto ale, jelikož o systému rozhoduje parlament a vláda, je možné řadu tendencí vysledovat, ať už přímo či nepřímo. Kromě toho, řada dnes již v oblasti nepůsobících aktérů poskytne na věc při osobních rozhovorech svůj názor a odborný vhled.<sup>63</sup> Byť jsou stále vázáni mlčenlivostí a nemohou jít do detailů, tato osobní zkušenost mnohé doplní. Na základě sledování obecných tendencí a vývoje české parlamentní demokracie v letech 1993 – 2013 pak lze stanovit tři možné modelové příklady, které potenciálně mohly být příčinou toho, že k žádné změně nedošlo. Tyto modely vychází z 3 základních premis:

- 1) Zákonodárci reformu chtěli, ale měli odlišné představy o její podobě a tak nedošli konsenzu.
- 2) Zákonodárce reforma ve skutečnosti nezajímala / nechtěli jí a jakékoliv návrhy byly jen součástí politické rétoriky.
- 3) Zákonodárci reformu chtěli, ale lobby proti byla příliš silná.

Ve čtvrté kapitole se tak budu snažit porovnat tyto modely se skutečnou realitou a snažit se zjistit, jestli skutečně některý z nich odpovídá realitě, případně, jestli se v průběhu času důvody nějakým způsobem lišili, či jestli naopak důvodem není to, že přesto, že se vyskytují dílčí problémy, systém jako takový je nastavený v zásadě správně.

## ***2.1 Model odlišných představ***

Jako první uvádím model odlišných představ, který vychází z jednoduché matematiky. Česká republika je parlamentní demokracií, kde o jakýchkoliv změnách zákonů rozhoduje parlament. Ten se skládá ze dvou komor, přičemž dolní Poslanecká sněmovna má dominantní postavení.<sup>64</sup> Skutečná politika jako taková se dělá právě zde.

---

<sup>63</sup> Příloha N1

<sup>64</sup> Viz (Ústava České republiky, 1993)

Přestože většinu zákonů v této zemi připravuje vláda a jednotlivá ministerstva, která mají na rozdíl od poslanců, byť taktéž se zákonodárnou iniciativou, dostatečnou personální a odbornou kapacitu na pokrytí co nejširšího spektra aspektů každého zákona, je to právě sněmovna, která výsledné zákony hlasuje a od které má vláda vyslovenou důvěru, což jí opravňuje k vládnutí. A jelikož volby do Poslanecké sněmovny v České republice probíhají poměrným způsobem, vláda pouze jedné strany, s dostatečnou většinou v Poslanecké sněmovně bez dalších koaličních partnerů je při současných volebních pravidlech jen velmi málo pravděpodobná. Neznamena to, že by byla nemožná, ale za celou dobu existence České republiky se tato skutečnost ještě nikdy nestala. Miloš Zeman sice v roce 1998 sestavil vládu samostatně, jen ze své sociální demokracie, nicméně jednalo se o vládu menšinovou, která byla tiše podporována největší opoziční stranou, pravicovou ODS.<sup>65</sup> Jednalo se o období, kdy opozice výměnou za lukrativní místa v různých státních úřadech zcela rezignovala na svoji roli a tiše tolerovala Zemanovu vládu. Jak později ukáží, toho také Zeman do jisté míry využil i v oblasti zpravodajských služeb, změny však nebyly až tak rozsáhlé, neboť musel čelit zvýšenému drobnohledu ze strany novinářů a jejich kritice, čímž bylo těžké některé změny obhajovat.<sup>66</sup> Tento způsob vlády však neměl dlouhého trvání a žádná další vláda se již do této pozice nedostala.<sup>67</sup>

V průběhu 20 let jsme tak mohli sledovat, jak si s danou problematikou poradily jednotlivé vlády koaliční. Tradiční složení vlád vypadalo tak, že vládu sestavovala buď nejsilnější levicová ČSSD, nebo nejsilnější pravicová ODS, podle výsledků voleb. Partneři se pak stávaly menší strany, většinou KDU-ČSL a následně některá z menších stran. Tyto menší strany ale nemývaly dlouhého trvání a po jednom nebo dvou volebních obdobích se ze sněmovny zase vytrácely. Vlivem vnitřní rozhádanosti, nejenom mezi stranami v koalici, ale také často mezi frakcemi uvnitř stran samotných pak vlády často ani nedokončily svůj řádný čtyřletý mandát. Vzpomeňme jeden příklad za všechny, když se Jan Ruml pokusil sesadit Václava Klause z čela ODS v době jeho zahraniční cesty do

---

<sup>65</sup> (Vodička, 2011)

<sup>66</sup> (Tabery, 2008)

<sup>67</sup> (Vodička, 2011)

Sarajeva. Výsledkem byl rozpad ODS, založení Unie Svobody a předčasné volby. V těch se Unie Svobody dostala do sněmovny, kde po příští dvě volební období zasedala. Vlivem osobních sporů ale roztříštila pravici natolik, že nebyla schopna společně vládnout, čímž se k moci dostala levicová ČSSD. Jen o pár let později, byť ne s následky vzniku nové strany, proběhla obdobná situace také v ČSSD, ve chvíli, kdy z jejího čela odešel Miloš Zeman a mezi místopředsedy se seběhl boj o moc a o to, kdo ČSSD povede po něm, což vedlo k rychlému sledu střídání premiérů.<sup>68</sup>

Za těchto okolností tedy není divu, že nedošlo k žádným výrazným změnám, pokud to nebyla přímo prioritou vládní koalice a neexistovala jasná shoda na tom, jak má reformovaný systém vypadat. Připravit jakoukoliv novelu v českém prostředí totiž není vůbec jednoduché, protože předtím, než se dostane vůbec do Poslanecké sněmovny, musí si projít kolečkem dvou mezirezortních připomínkových řízení – poprvé v podobě věcného záměru a podruhé vlastního paragrafovaného znění.<sup>69</sup> Ani když se do sněmovny dostane, není ještě vyhráno, protože celkem tři čtení, za předpokladu, že nebude novela vrácena senátem či prezidentem, si taktéž vezmou svůj čas.<sup>70</sup> Reforma vládní cestou je tak minimálně na polovinu volebního období, protože musíme taktéž započítat čas potřebný k tomu, aby se vláda takzvaně rozkoukala a definovala si, co chce vůbec měnit a jak. Je pravda, že cesta poslanecké novely je podstatně rychlejší, protože u ní odpadají kolečka mezirezortními připomínkovými řízeními, nicméně úspěšnost takovýchto novel je jen velmi malá, neboť jim pro změnu chybí odborná stránka přípravy a jsou to tak spíše nástroje opozice, což tyto novely předurčuje k zamítnutí už jen z principu.

## 2.2 Model nezájmu

Podle kuloárních, či spíše možná i „underground“ vyprávění z prostředí zpravodajských služeb, Václav Klaus na jednom z vůbec prvních jednání s jejími řediteli prohlásil, že neví, proč by jim měl vůbec věnovat svůj čas a že žádné zpravodajské služby

---

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> (Informační systém ODok a legislativní proces v České republice, b.r.)

<sup>70</sup> (Legislativní proces projednávání návrhů zákonů, b.r.)

nepotřebuje, protože má CNN. To uvádí i Stéphane Lefebvre ve svém článku věnovaném reformě zpravodajských služeb v České republice.<sup>71</sup> Když jsem se chtěl dopátrat ke kořenům tohoto výroku, tak jsem dostával buď vyhýbavé odpovědi, či si na tento výrok nikdo přímo nepamatoval. Na druhou stranu ale řada dotázaných odpověděla, že autorství je dosti pravděpodobné, protože co je ve zpravodajské komunitě a politických kruzích velmi dobře známo, je to, že Václav Klaus skutečně neměl zpravodajské služby příliš v lásce a už jen jejich existence ho obtěžovala. Kdykoliv se měl zabývat věcmi s nimi souvisejícími, přecházel do nevrle pozice. Zprávy jednotlivých služeb nečetl a býval i rozčílen, ve chvíli, kdy se na ně někdo odkazoval.<sup>72</sup>

Ať už výrok Václav Klaus skutečně pronesl, či nikoliv, není až tak podstatné. Důležité ale je, že nás to přivádí k vlastnímu modelu nezájmu, který mohl být taktéž příčinou takřka nulových změn systému od jeho vzniku. Totiž, ve chvíli, kdy rozhodující aktér nejeví o zpravodajské službě jakýkoliv zájem, dá se předpokládat, že nebude chtít reformovat ani jejich systém, protože by to představovalo zbytečné úsilí, které není prostě ochoten vynakládat. V takové situaci pak ostatní aktéři raději strategicky ustoupí, než by riskovali, že se setkají s nevolí a nepochopením. Kromě toho by mohli také riskovat, že případná změna povede pouze k horšímu. Systém, který sice není dokonalý, ale alespoň nějak funguje, je přece lepší, než systém, který je naprosto osekáný a úplně nefunkční.

Důvod mohl být ale i mnohem jednodušší. Co když Václav Klaus nebyl jediný, koho zpravodajské služby nezajímaly, či obtěžovaly natolik, že se jimi nechtěl jakkoliv zabývat? Mohl být tento postoj také u dalších významných aktérů? Či se vyskytoval kontinuálně v průběhu let? Je totiž pravda, že Václav Klaus skončil jako premiér po čtyřech letech, když byl vystřídán Josefem Tošovským a jeho úřednickou vládou.<sup>73</sup> Později se vrátil jako prezident, ale to již neměl zdaleka takovou přímou politickou moc, jak když byl premiérem, neboť jak jsem již zmiňoval, v České republice se zákony a politiky tvoří v Poslanecké sněmovně. Pokud by to tedy stálo pouze na Václavu

---

<sup>71</sup> (Lefebvre, 2011, s. 696)

<sup>72</sup> Příloha N1

<sup>73</sup> (Vodička, 2011)

Klausovi a on by byl jediný, kdo by neměl o jakoukoliv reformu zájem, jen stěží by to přetrvalo celých 20 let.

### *2.3 Model silné lobby*

Poslední model, který v rámci České republiky mohl hrát velmi výraznou roli je silná lobby ze strany vlastních zpravodajských služeb, které měly zájem na zachování systému. Situace, kdy jim pravidelně přichází peníze ze státního rozpočtu a nikdo se nezajímá o výsledky jejich práce, tudíž není tlak na to, aby příliš urputně pracovaly, je zajisté lákavá. Pokud tedy služby měly zájem na tom, aby došlo k zachování statutu quo, mohly samy aktivně působit proti přípravám jakýchkoliv reforem. Například Bezpečnostní informační služba by k tomu měla i velmi silný nástroj, v případě, kdy by byla ochotna působit otevřeně, protože je jedním z povinných připomínkových míst v mezirezortním připomínkovém řízení, o kterém jsem se již zmiňoval. Ale ani další služby nejsou zcela vyřazeny. Kromě toho, všem zůstávají také nástroje skryté, jakožto přímé ovlivňování některých z politiků, předávání argumentačních policy paperů či obhajování změn přímo na jednáních vlády.

Předmětem analýzy tak bude snaha zjistit, jestli se ve sledovaném období vykytovaly některé náznaky takového ovlivňování, ať už přímé, či skryté. Pokud ano, tak v jaké míře, a zda-li skutečně byly tak závažné, že dokázaly zastavit připravovanou reformu systému.



### 3 Metodologické ukotvení Policy Paradoxu nastavení modelu zpravodajského systému ČR

Když v roce 1988 představila Deborah Stone poprvé svůj model Policy Paradox, způsobila tím do jisté míry revoluci v přístupu k analýze tvorby veřejných politik. Lineární cyklus, založený na striktně racionálním uvažování jedince – aktéra, se kterým přišel např. David Easton<sup>74</sup>, nahradila chápáním politiky jako neustále se měnící a nikdy nekončící proces, kde je neustále nutné aktivně reagovat na výzvy a podněty, které přichází od aktérů ostatních. Racionalitu nahradila hra na emoce a přesně měřitelné výstupy střet hodnot, kdy jedno řešení není nutně lepší než druhé, jen je pro něj zrovna lepší konstelace okolností a podpory.

Reakce na tento pohyb od objektivního hodnocení tvorby veřejných politik do oblasti subjektivity se různí a v České republice nebyl zatím příliš využíván. Navíc, jak ukázala kniha *Rozhodování ve veřejné sféře: Model Policy Paradox v ČR*<sup>75</sup>, nemusí být vždy dobře na zkoumané případy aplikován. Já si však přesto tento model vybral, protože dle mého názoru umožňuje lépe proniknout k otázce, proč došlo k přijetí určité veřejné politiky, neboť ta vždy není tvořena pouze racionálním uvažováním, nýbrž do hry často vstupují také naprosto subjektivní elementy, soukromé zájmy, vzájemné vyjednávání a lobby. Obdobný přístup již v roce 2012 zvolil Viktor Vigoda ve své diplomové práci, když se pokoušel obdobným způsobem zpracovat problematiku kontroly slovenských zpravodajských služeb.<sup>76</sup>

Zejména při tvorbě veřejných politik v oblasti bezpečnosti není často možné určit, co je lepší a co horší, neboť chápání bezpečnosti je značně subjektivní a řada činů především otázkou subjektivních hodnot. Co je pro jednoho jediná správná možnost, může být pro druhého totální apokalypsa. Je lepší se orientovat na východ, nebo na západ? Dáváme přednost větší osobní svobodě, nebo bezpečnosti i za cenu represí

---

<sup>74</sup> (Potůček, 2016, s. 87-89)

<sup>75</sup> (Chytilík, 2012)

<sup>76</sup> (Vigoda, 2012)

bezpečnostních složek? Budeme žít v bezpečnějším prostředí, když se nebudeme angažovat v zahraničí a zemích vzdálených, nebo když v těchto zemích vnutíme demokratický pořádek a naše hodnoty? Tyto a řada dalších jsou všechno otázky, na které nelze objektivně zcela odpovědět a vždy tak budou spojeny s hodnotovými postoji jednotlivých aktérů.

Tato kapitola má tedy za cíl nejdříve představit model Policy Paradox, tak jak jej chápe Deborah Stone, v celém jeho rozsahu. Jak jsem však již zmínil, ne vždy je možné jej aplikovat tak jak je, či v jeho plné šíři. Proto zde současně rozeberu jeho možnou aplikaci v rámci bezpečnostních studií a změny, které bylo potřeba provést, aby s jeho pomocí mohlo dojít k analýze tvorby a nastavení systému zpravodajských služeb demokratického státu a jejich demokratické kontroly.

### *3.1 Představení analytického modelu Policy Paradox a způsobu jeho aplikace*

Hlavní změnou, kterou Deborah Stone se svým modelem přináší, je snaha analyzovat specifické prostředí politického procesu. V této souvislosti se zásadně vymezuje proti analýzám založeným na ekonomických modelech, které se užívaly do té doby. Podle Stone je politické prostředí zcela odlišné od prostředí ekonomického trhu, a tudíž zde dochází k jiným způsobům rozhodování, založených na nesrovnatelných postupech.<sup>77</sup> Zásadní rozdíly mezi trhem a politickou obcí shrnuje následující tabulka:

*Tabulka 1 ( (Stone, 2002, s. 33), překlad dle (Chytilík, 2012, s. 16))*

	Tržní model	Polis
Jednotka analýzy	Jedinec	Společenství
Motivace	Sebezájem	Veřejný zájem a sebezájem
Hlavní konflikt	Sebezájem vs. Sebezájem	Sebezájem vs. Veřejný zájem
Hlavní zdroj idejí a preferencí	Generuje si sám jedinec	Okolní vlivy

<sup>77</sup> (Stone, 2002, s. 17-34)

Povaha kolektivní aktivity	Soutěž	Soutěž a spolupráce
Kriteria individuálního rozhodování	Maximalizace sebezájmu, minimalizace nákladů	Loajalita (k lidem, společenství), maximalizace sebezájmu, podpora veřejného zájmu
Hlavní jednotky sociální akce	Jednotlivci	Skupiny
Povaha informace	Přesná, kompletní, vždy dostupná	Nejasná, otevřená interpretaci, neúplná, strategicky manipulovatelná (a manipulovaná)
Jak věci fungují	Zákony hmoty (materiální zdroje jsou omezené, s tím, jak se spotřebovávají, tak se zmenšují)	Zákony, náruživosti (lidské zdroje jsou snadno obnovitelné, jejich využívání je zvětšuje)
Zdroje a cíle změny	Materiální směna za účelem zvýšení vlastního užitku	Ideje, přesvědčování, aliance za účelem usilování o moc, vlastní užitek i veřejný zájem

Z tabulky 1 můžeme vyčíst dvě zásadní odlišnosti jednotlivých modelů. Zaprvé se v politickém prostředí odlišuje skupina, která o změnu usiluje a v čím zájmu jedná. Za druhé je to povaha informací a jejich toku. Zatímco v tržním modelu se vše točí výhradně okolo jedince, jehož výhradním cílem je naplnění vlastních potřeb, v politické obci hlavní roli hraje společenství jako celek, jehož zájmy a jejich naplňování využívají jedinci k maximalizaci vlastní moci a získání postavení uvnitř tohoto společenství. V případě informací pak v tržním prostředí vždy od začátku víme úplnou informaci, nebo jsme alespoň schopni ji zjistit. Naproti tomu v politické obci je informace sama tržní komoditou a její úplnost není vždy zaručena či dosažena. Vždy tak hrajeme hru s větší či menší nejistotou a ten, kdo má k dispozici kvalitnější informace a zároveň je dokáže dostatečně a rychle vyhodnotit, tak může častěji lépe dosahovat svých cílů.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Ibid.

Model Policy Paradox se snaží postihnout všechny tyto odlišnosti. Při zkoumání, proč byla konkrétní veřejná politika přijata ve své podobě a ne jiné, sleduje obě roviny. Tedy na jedné straně jednání přímých aktérů, jež politiku tvořili a jejich cíle, kterých se snaží dosahovat. Na straně druhé ale neopomíjí také zájmy aktérů nepřímých, kteří ideologicky působili na aktéry přímé. Model je tak komplexně složen z analýzy aktérů samotných, jejich cílů, problémů, které se snaží pro dosažení cílů využít a z analýzy navržených řešení.<sup>79</sup>

### 3.1.1 Aktéři „politická obec“

Úvodem této kapitoly je třeba zmínit, že Deborah Stoneová jednotlivé aktéry nerozlišuje takto samostatně, jako je zde uvedu já, ale je možné je spíše odvodit z jednotlivých částí její analýzy. Přijde mi však vhodné je pro větší přehlednost uvést takto samostatně a alespoň v obecné rovině blíže konkretizovat. O něco detailnější rozbor aktérů fungujících v rámci systému českých zpravodajských služeb pak uvádím již v kapitole 1.

Hovoří-li se o aktérech v politické obci, je třeba na prvním místě zmínit především politickou reprezentaci, která je zodpovědná za tvorbu jednotlivých politik<sup>80</sup>. Motivы těchto přímých aktérů se mohou na první pohled jevit jako protichůdné, ale ve skutečnosti se vzájemně doplňují. Na straně jedné se nachází osobní sebezájem maximalizovat vlastní moc v politické obci a zajistit si ji i do dalších let. Naproti tomu stojí motiv uspokojit veřejný zájem, který je ale zároveň právě tím nástrojem, jenž přímým aktérům umožňuje si moc udržet také do dalších let. V případě, že se politikům nedaří dostatečně naplňovat veřejný zájem podstatné části své voličské základny, jen těžko si získají podporu také v dalších volbách.<sup>81</sup> Nabízí se však otázka, co je to veřejný zájem. To je pojem, kterým řada politických aktérů zdůvodňuje svá jednání. Shoda na tom, co veřejný zájem je, však neexistuje. ro účely této práce se dá použít definice Waltera Lippmana, který ve své knize

---

<sup>79</sup> Ibid

<sup>80</sup> (Potůček, 2016, s. 55 - 60) společně s (Říchová, 2015, s. 24 - 27)

<sup>81</sup> (Stone, 2002, s. 17 - 34)

Eseje ve veřejném zájmu filosofie definoval veřejný zájem jako to, „*co by si lidé vybrali, kdyby viděli jasně, racionálně, a jednali nezaujatě a benevolentně.*“<sup>82</sup> Lidé ovšem nezaujatě nemyslí a při rozhodování uvažují především v rovině, co jaké rozhodnutí přinese právě jim. Lipmann k tomu ve své dřívější práci uvádí, že: „*jednáme podle toho, jak vnímáme svět, nemusí to však odpovídat tomu, jaký svět doopravdy je, [proto] jednání lidí v každý konkrétní okamžik se řídí tím, jakým způsobem momentálně vnímají svět*“<sup>83</sup> Politický aktér tak často stojí před volbou vyhovět přání svých voličů, nebo prosazením toho, co by jim mohlo skutečně přinést užitek, byť se bude jednat o krok, který nebude populární. To je pravděpodobně jedním z hlavních paradoxů, které se v tvorbě politik nacházejí. V oboru veřejné politiky tak vznikla řada teorií, která se tento paradox snaží překonat, nejznámější je však pravděpodobně teorie racionální volby, podle které se každý aktér v politice snaží maximalizovat svůj zisk a naopak minimalizovat náklady, které k jeho dosažení musí vynaložit.<sup>84</sup> V oblasti bezpečnosti to však paradox ještě více umocňuje, neboť je zde důležitou skutečností, že každý politický aktér v rozhodovací pozici by měl dbát na bezpečí všech, nikoli jenom svých voličů.<sup>85</sup>

Naproti těmto přímým politickým aktérům, kteří jsou u moci nebo o ni přímo usilují, pak stojí aktéři nepřímí, kteří se je snaží ovlivňovat.<sup>86</sup> Ty můžeme rozdělit na pasivní a aktivní. Pasivní aktéři jsou výše zmiňovaní voliči. Každý politik v demokratické zemi potřebuje, aby tito voliči přišli k volbám a dali hlas právě jemu. Tito voliči to ale neudělají bezdůvodně. Důvodem může být buď spokojenost se současnou politikou a vůle si jí udržet i do dalších let, nebo naopak nespokojenost a touha ji změnit. Ochota přijít k volbám je ovlivněna zejména mírou jejich vlastní angažovanosti a loajálnosti k určité politické straně či frakci a v případě vůli zachování současného uspořádání míra ohrožení,

---

<sup>82</sup> (Lippmann, 1955, s. 42)

<sup>83</sup> (Lippmann, 2004)

<sup>84</sup> (Potůček, 2016, s. 134)

<sup>85</sup> (Stone, 2002, s. 17 - 34)

<sup>86</sup> (Potůček, 2016, s. 55 - 60) společně s (Říchová, 2015, s. 28 - 30)

že dojde ke změně či naopak v případě touhy po změně míra nespokojenosti se současnou situací.<sup>87</sup>

Aktivní skupinu nepřímých aktérů pak tvoří různá oborová či zaměstnanecká lobby, zájmové skupiny, občanské iniciativy a spolky, nebo i nepolitická aktéři státu, jako třeba úředníci a bezpečnostní složky. Tyto skupiny se snaží aktivně působit na přímé politické aktéry a kladou jim požadavky na změny současného stavu v jejich oblasti. Občas některé problémy sami otevrou, občas jen přispěchají s „pomocnou radou“ ve chvíli, kdy nějaký problém přímí aktéři otevrou sami jako součást své politiky. V případě zájmových skupin může docházet k další aktivizaci do té chvíle pasivních nepřímých aktérů. V případě složek státu naopak může docházet k nepřímému ovlivňování vůle na změnu nenápadným podstrkáváním informací či upozorňováním na problém, který je ve skutečnosti marginální, ale s dostatečnou pozorností se snadno dostane do popředí zájmu. Možností je celá řada.<sup>88</sup>

Vztáhnou-li výše uvedené na oblast bezpečnosti a zejména zpravodajských služeb, potom zástupci aktivních nepřímých aktérů budou zástupci bezpečnostní komunity, bezpečnostních složek státu, akademické obce a různých think-tanků. Bezpečnostní složky státu budou přirozeně usilovat o to, aby se dosáhlo stavu, který bude co nejvíce svědčit jejich práci a který jim přinese zejména další finanční, a mnohdy i personální, kapacity. Za tímto účelem budou aktivně upozorňovat na stupňující se hrozby pro bezpečnost státu a urputně se bránit jakémukoliv omezování svých pravomocí. Role akademické obce a think-tanků by pak měla být v pozici racionálního aktéra, který bude objektivně zhodnocovat skutečný stav věci. Ne vždy tomu tak bývá a můžeme se setkat i s případy, kdy think-tanky ve skutečnosti plní spíše funkci hledání pseudo-akademické obhajoby pro konkrétní politické zadání.

---

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Ibid.

### 3.1.2 Hlavní cíle

Deborah Stone definuje čtyři hlavní cíle, které legitimizují jednání přímých politických aktérů. Jsou jimi rovnost, svoboda, bezpečnost a efektivita. Tyto cíle však nemusí být nutně v souladu, právě naopak. Tvorba politiky se tak často stává hledáním kompromisu nebo spíše rovnováhy mezi některými či všemi těmito cíli navzájem. Právě zde tak vzniká vlastní rozhodovací paradox. Jak už bylo zmíněno dříve, ne vždy upřednostnění jednoho z těchto cílů je špatné. Volba je tak spíše otázkou ideových priorit a vlastní cíl slouží spíše jako podpora konkrétních kroků, než skutečný cíl cesty, kterým se chce aktér ubírat.<sup>89</sup>

#### 3.1.2.1 Rovnost distribuce

Stejně tak jako mohou být některé koncepty v rozporu mezi sebou, mají některé koncepty rozpor samy v sobě. To dokazuje hned cíl rovnosti distribuce. Na příkladu svého čokoládového dortu, který pekla každý rok svým studentům ukazuje až osm různých pojetí. Zadání bylo přitom vždy jednoduché, rozdělte si dort mezi sebou. Z jednoduchého rozdělení na stejně velké kousky pro všechny co jsou přítomni na hodině, tedy distribuce stejným dílem, se studenti některé roky dostali k rovnosti šancí, rovnosti příležitostí, soutěži, či rovnosti na získaném a připsaném statutu.<sup>90</sup>

Otázka rovnosti distribuce je předmětem dlouhé řady politologických analýz a je dalece nad rámec této práce. V oblasti bezpečnosti a zejména zpravodajských služeb však hraje roli jedno důležité pojetí – rovnost před zákonem<sup>91</sup>. Při tvorbě politiky zpravodajských služeb tak vyvstávají dvě zásadní otázky. Jak s touto rovností naložit v případě příslušníků těchto služeb, kteří musí často plnit speciální úkoly k obraně státu, při kterých k porušování zákona bude muset docházet a jak s touto rovností naložit v případě pachatelů těch nejzávažnějších trestných činů, jako je třeba terorismus.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> (Stone, 2002, s. 35 - 130)

<sup>90</sup> (Chytilík, 2012, s. 18-20)

<sup>91</sup> (Pavlíček, 2015, s. 516 - 580; 698 - 728)

<sup>92</sup> (Pavlíček, 2015, s. 1087 - 1089)

V případě příslušníků služeb se přímo předpokládá, že budou do jisté míry právo porušovat. Nejvíce markantní je to zejména u vnějších služeb, které působí na území cizích států. Jak s oblibou během svých přednášek na Prague Security Studies Institut říkával Henry Plater-Zyberk, že „špionáž je umění ukrást cizí tajemství a nenechat se chytit“. Tohle ale často platí i pro služby vnitřní. Ty sice působí zpravidla na území vlastního státu a v posledních několika desítkách let jsou již v demokratických státech upraveny zákonem, přesto ale k určitému porušování dochází. Aby toto porušování, nebo chcete-li obcházení zákona, probíhalo jen a pouze ve prospěch státu a jeho bezpečnosti, je třeba, aby byly služby podrobeny efektivní demokratické kontrole, která je nechá pracovat, kde je potřeba, ale zároveň dohlédne, že se služby nestanou nástrojem teroru či nebudou sloužit užitku několika jedinců.<sup>93</sup>

V případě narušitelů bezpečnosti pak vyvstává hlavní otázka zejména v oblasti rovnosti přístupu k právní ochraně v oblasti základních lidských práv.<sup>94</sup> To, že jsou praktiky jako mučení v demokratickém světě zapovězeny, byť v novinách můžeme číst, že některé státy je v krajních situacích přesto využívají, jako třeba případ USA při výsleších osob podezřelých z terorismu po útocích z 11. září<sup>95</sup>, je asi samozřejmé.<sup>96</sup> Otázkou ale také je, právo na ochranu soukromí. Ve většině demokratických zemí tak není např. povoleno využívat informace získané zpravodajskou službou pro potřeby soudního líčení.<sup>97</sup> To se však může ukázat jako významný deficit, který v lepším případě způsobí zdržení při opětovném získávání těchto informací policií. Ve světle rozšiřování tzv. „nových hrozeb“ tak řada států přistupuje k vytváření společných zpravodajsko-policejních centrál, či regulace využití zpravodajské techniky na domácím území pod dohledem státního zástupce, tak aby mohly být také zpravodajské informace u soudu

---

<sup>93</sup> (Michálek, 2013)

<sup>94</sup> (Pavlíček, 2015, s. 516 - 580)

<sup>95</sup> (ČTK, 2013)

<sup>96</sup> (Pavlíček, 2015, s. 516 - 580)

<sup>97</sup> (Němec, 2006)



využívány.<sup>98</sup> V obou případech se však jedná do jisté míry obcházení principu rovnosti před zákonem, což je opětovně spojeno s otázkou efektivní demokratické kontroly.

### 3.1.2.2 Svoboda

Jestliže rovnost distribuce má řadu pojetí a je předmětem množství politických analýz poslední doby, pak koncept svobody je ještě více roztržštěný. Deborah Stone ve své knize využívá dělení a pojetí svobody od Johna Stuarta Milla a jeho nástupců.<sup>99</sup> Zejména pak vnímá dilema, kde začíná a končí svoboda jedince. Jestliže jako klíčovou vnímá Millovu definici, že „*svoboda je schopnost dělat vše, co nepoškozuje druhé*“<sup>100</sup>, pak toto dilema spočívá v tom, jakým způsobem a koho můžeme vlastním jednáním poškozovat.

Svoboda jako taková je však klíčová pro současnou liberální demokracii a proto hraje důležitou roli také v oblasti bezpečnostních politik. Nejčastěji je pak společně s bezpečností spojována svoboda slova a svoboda na ochranu soukromí.<sup>101</sup> Ale nejenom tyto dvě. V praktické rovině se toto projevuje zejména v případě nastavení pravomocí bezpečnostních složek a zpravodajských služeb. Mají služby právo odposlouchat naše telefonní hovory? Nebo číst naše dopisy? Mají právo nás zadržet či omezit v pohybu? Vstupovat do oblasti našeho bydliště ve chvíli, kdy se v oblasti pohybuje významná osoba, jejíž bezpečnost by mohla být ohrožena? Nebo ve chvíli, kdy by mohla být ohrožena naše vlastní bezpečnost? Mají právo omezit naši svobodu na soukromí a vstupovat do našeho obydlí? A mohou cenzurovat přístup k informacím, nebo vydání určité informace?

Kromě výše uvedeného je v liberální demokracii ještě jeden důležitý aspekt, a to svoboda přístupu k informacím. Občané mají právo vědět, jakým způsobem stát utrácí

---

<sup>98</sup> (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism, 2001)

<sup>99</sup> (Stone, 2002, s. 108 - 131)

<sup>100</sup> (Mill, 1859, s. 14 - 15)

<sup>101</sup> (Listina základních práv a svobod, 1993) – čl. 7

jejich peníze a většinou tak může klást otázky, na které by měl dostat odpovědi.<sup>102</sup> V bezpečnostní oblasti je však tendence řadu informací utajovat a značně k nim omezovat přístup. Informace jako taková pak musí být chráněna před tím, aby se dostala do nepovolaných rukou. Je otázkou, do jaké míry jsou jednotlivé informace utajovány oprávněně, nicméně ve chvíli, kdy je informace utajena, tak musí být před vyobrazením chráněna za všech okolností. Protože její vyobrazení znamená selhání systému a poukazuje na potenciální bezpečnostní hrozby.<sup>103</sup>

### 3.1.2.3 Bezpečnost

Bezpečnost je cíl, který nemá v porovnání s předchozími zase tolik vzájemně si rozporujících pojetí sebe sama, nicméně je v přímém rozporu zejména s cílem svobody. Základním účelem státu je zajistit bezpečnost svým lidem<sup>104</sup>. Otázkou ale zůstává, v jaké míře a co je právě tou bezpečností. V absolutním pojetí je bezpečnost stav bez jakýchkoliv hrozeb, tedy neexistence nebezpečí.<sup>105</sup> Tohoto pojetí však není takřka možné nikdy dosáhnout. Z toho důvodu je potřeba bezpečnost sledovat z relativního hlediska. Tato škála už může být podstatně širší. V tom nejminimalističtějším záběru je spojena zejména s lidskými potřebami nutnými k přežití, jako je fyzická bezpečnost, jídlo a čerstvá voda. Čím více záběr bezpečnosti roste, tím více se dostává po Maslowově pyramidě potřeb nahoru, až v nejširším záběru přeskočí také k touhám.<sup>106</sup> Předmětem jednotlivých politik tak zůstává nalezení rovnováhy, kde na této škále bezpečnosti budou ukotveny tak, aby došlo k vyvážení ostatních cílů a ne jejich úplného přebití.

V případě zpravodajských služeb jsem to již zmiňoval dříve u cíle svobody. Hlavní paradox nastává zejména v otázce pravomocí jednotlivých služeb. Hlavní otázka tak zní, kde je míra bezpečnosti, která ospravedlní určitou míru pravomocí, jež služby

---

<sup>102</sup> (Listina základních práv a svobod, 1993) – čl. 17

<sup>103</sup> (Molek, 2014, s. 150 - 154)

<sup>104</sup> (Pavlíček, 2014, s. 45 - 65)

<sup>105</sup> (Eichler, 2006, s. 7)

<sup>106</sup> (Chytilík, 2012, s. 24 - 26)

mají mít? Respektive jaké pravomoci musí služby mít, aby dokázaly zajistit požadovanou míru bezpečnosti. A je cena, kterou to přinese např. na straně svobody přijatelná?

### 3.1.2.4 Efektivita

Poslední cíl je ze všech nejproblematictější, protože v rámci polis je nejvíce subjektivní. V čistě matematickém pohledu je efektivní to, co za co nejnižší cenu, tedy s co nejmenším vstupem, dosáhne co nejlepších výsledků, tedy největšího výstupu. Otázkou ale je, co je skutečně požadovaným výstupem? Deborah Stone pro vysvětlení využívá příklad veřejné knihovny, kde může být cílem poskytnout lidem co nejvíce různých druhů knih, stejně tak jako poskytovat jen ty knihy, které budou lidé skutečně číst, nebo také zvyšování obecné vzdělanosti společnosti, k čemuž může přispět lépe spíše pořádání veřejných přednášek. Ke každému cíli je však potřeba jinak kvalifikovaný okruh zaměstnanců, tak, aby se dosáhlo co nejnižších nákladů.<sup>107</sup>

V oblasti zpravodajských služeb je tento problém ještě složitější a dá se říct, že v akademické sféře jeho zjištění takřka nedosažitelné. Jednak, pro určení priority musíme vědět, co je přesně cílem, což v oblasti může být velmi široký pojem od pouhého zjišťování informací v předstihu až po odrazení potenciálních útočníků. Kromě toho bychom ale museli znát také přesné informace o tom, jaké mají služby zaměstnance, co je náplní jejich práce a jestli by se tato práce nedala zvládat i s menším množstvím personálu. Jestli se například úkoly jednotlivých zaměstnanců nepřekrývají. Nebo jestli by případně někteří zaměstnanci nemohli zvládat také novou agendu. Jelikož ale už jen samotné počty zaměstnanců služeb jsou utajovanou skutečností a dají se tak jen velmi nepřesně odhadovat na základě nepřímých indicií, jedná se o oblast v akademické obci takřka nezkoumatelnou.

Obdobně to platí také pro efektivní demokratickou kontrolu, kterou jsem již několikrát zmiňoval, byť v jejím případě je tato otázka alespoň v omezené míře uchopitelná. Jako efektivní demokratická kontrola by se dala chápat taková, která s minimem vstupních nákladů zajistí, že jednotlivé služby budou fungovat ve prospěch

---

<sup>107</sup> (Stone, 2002, s. 61 - 85)

bezpečnosti státu bez toho, aby byly zneužívány v osobní prospěch jedinců a aby zároveň netyranizovali, že svévolně nešikanovali občany a nedošlo tak k ohrožení jejich práv na jednotlivé svobody, nebo alespoň v míře větší než je nezbytně nutná pro zajištění jejich bezpečnosti. Opět ale narážíme zejména na problém s utajovanými skutečnostmi, tentokrát i mezi aktéry samotnými. Jestliže má demokratická kontrola fungovat efektivně, musí nalézt takovou rovnováhu, aby si byla jistá znalostí všech skutečností, které jí zaručí jistotu, že k porušování práv nedochází a zároveň aby nedošlo k ohrožení jednotlivých utajovaných skutečností. Názory na způsob demokratické kontroly se různí a může být vykonávána buď přímo politickými reprezentanty, nebo různými expertními panely a komisemi. Už jenom samotné složení a druh této kontroly je však předmětem řady ideologických sporů.<sup>108</sup>

### 3.1.3 Problémy

Problém, je v politice většinou zakázané slovo, neboť je chápáno negativně. Řekne-li politik, že je někde problém, je většinou vnímán buď, jako že straší, anebo že se snaží vyhnout práci a hledá důvod, proč něco nejde. Deborah Stone to však takto nevnímá. Většinou jsou problémy vnímány jako vlastní příčiny nějaké změny, to proč ke změně vlastně vůbec dochází: Naproti tomu Stone je vnímá jako způsob, jakým je změna na venek prezentována. Jednotliví aktéři tak při prezentaci používají různých symbolů, čísel, případů, zájmů a konkrétních rozhodnutí. Stejně jako v případě cílů, i tyto problémy nejsou samostatné, ale vzájemně se prolínají, vylučují či naopak doplňují. Stejně tak je Deborah Stone chápe subjektivně a užití jednoho nemusí znamenat nutně, že druhý je špatný, ale pouze spojený s jiným subjektivním či ideologickým postojem.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> (Michálek, 2013)

<sup>109</sup> (Stone, 2002, s. 131 - 136)

### 3.1.3.1 Symboly

Hlavním účelem symbolů je prezentovat určitý problém široké veřejnosti pomocí konečnému příjemci blízkého způsobu. Jako takové tak zahrnují příběhy, metafory a synekdochy.<sup>110</sup>

Příběhy jsou vlastně narativní vykládání a mohou být dvojího druhu. Prvním je příběh o zlepšování situace či naopak úpadku. Jako takové mají své kladné postavy (většinou politického aktéra, jenž je prezentuje či jeho politické uskupení) a také záporné postavy (opozice a ti, kteří se snaží zhatit aktérovy plány). Mají časovou souslednost a kromě sledování vlastního vývoje přináší také řešení, tedy co je potřeba udělat, aby došlo k nápravě. Druhý typ příběhů nás přesvědčuje o změně chápání akutnosti daného problému a uvědomování si nutnosti problém řešit. Podle tohoto příběhu jsme se doposud domnívali, že problém je neřešitelný a musíme se s ním tak smířit. Příběh nás však přesvědčuje o opaku a přináší nám možné řešení.<sup>111</sup>

Metafory využívají aktéři pro vzájemné propojení dvou na první pohled zcela odlišných situací. Pomocí metafor aplikují logiku a osvědčené postupy při řešení jiného problému z minulosti na ten současný. Naproti tomu synekdochy vybírají jeden konkrétní problém nebo jeho část jako typický a následně podle něho prezentují celý současný problém. Tím však může docházet místo k řešení problému k jeho navýšení. Konečně nejasnosti, jakožto poslední druh problému, pomáhají s vytvářením různých koalic, protože neúplné představení problému ponechává prostor pro různý výklad jednotlivými aktéry a každý si tak může nalézt výhodu vyřešení právě pro sebe.

### 3.1.3.2 Čísla

Užívání čísel je u politických aktérů vůbec nejoblíbenější. Z jednoho prostého důvodu. Čísla jsou jasná a dají se snadno vybírat podle toho, co chceme prezentovat. Stávají se tak ideální zbraní v útocích i obraně rozličných politických návrhů. Řekne-li aktér, bude nás to stát 10 milionů, je úplně něco jiného, než když řekne, že náklady budou

---

<sup>110</sup> (Stone, 2002, s. 137 - 162)

<sup>111</sup> (Chytilík, 2012, s. 30) a (Stone, 2002, s. 145 - 162)

relativně nízké. Stejně tak, pokud dokáže jasně vyčíslit počet obyvatel, jichž se daná politika dotkne. Každý absolvent základní školy by měl rozumět, že 5 je více než 3.<sup>112</sup>

Jenomže, ne vše je ve výsledku tak jednoduché, jako je předkládáno. Kromě toho, že čísla dokáží snadno prezentovat daný problém, dá se s nimi velmi dobře manipulovat, bez toho, abychom byli nachytáni při lži. Jen v samotné statistice existuje mnoho triků, jak toho dosáhnout. Problém totiž spočívá ve schopnosti příjemců vnímat problém jako celek a čísla tak vnímají pouze ve zjednodušené podobě. Pokud tedy řekneme, že zavedení nějakého projektu nás bude stát 10 milionů, je to zcela jiný výsledek, než když bychom chtěli znát náklady i na vlastní provoz. Vrátime-li se zpátky k porovnání dvou čísel, budeme-li prezentovat že 5 je více jak 3 pomocí sloupcového grafu, abychom ukázali i samotný propad mezi hodnotami, bude tento rozdíl vypadat zcela jinak, když ho budeme prezentovat na škále od 1 do 5 nebo na škále od 1 do 10. Pouhá změna způsobu prezentace tak přinese i změněné vnímání konečného výsledku, přestože o samotném obsahu lhát nebudeme.<sup>113</sup>

Ne jinak je tomu i v oblasti bezpečnostních studií, přestože, jak už jsem zmiňoval dříve, věc obrany je do značné míry subjektivní. O to více se zde projevuje vlastnost čísel nejednoznačnosti, či spíše rozdílné interpretace různými subjekty. Například ti, kteří se velmi urputně brání přidávání financí na posílení armády, mohou pouze argumentovat, že to bude drahý a následně vyčíslit a sčítat jednotlivé položky, které zastánci armádě chtějí přidat. Je přidání 10 milionů hodně nebo málo? Co by se za ně dalo pořídít jiného, kdyby se nedali armádě? Tohle je opět jasně srozumitelná zpráva. Naproti tomu, vyčíslit počet vojáků nutných k obraně republiky již tak srozumitelné být nemusí. Jistě, v hrubých číslech dokážeme porovnat počet vojáků dvou soupeřů. Ale vypovídá to o jejich skutečné síle? Jakým způsobem se při prezentaci důvěryhodně vyváží schopnost jednotlivých velitelů, či moderní technologie?

---

<sup>112</sup> (Stone, 2002, s. 163 - 188)

<sup>113</sup> (Věříte grafům? Podívejte se, jak jednoduché triky používají manipulátoři, 2015)

### 3.1.3.3 Příčiny

Pomoci příčin jednotliví političtí aktéři ospravedlňují svá jednotlivá chování, či se snaží delegitimizovat chování druhých. Příčiny tedy souvisí se schopností ovládat určitý jev a mít ho pod svojí kontrolou. Tato kontrola pak určuje čtyři možné typy důsledků. První jsou důsledky náhodné, tedy takové, jejichž příčiny nebylo možno po celou dobu trvání jakkoliv kontrolovat. Tento druh mají jednotliví aktéři nejraději ve chvíli, kdy se něco kazí a musí se tak obhajovat. Totiž, připisovat někomu vinu za něco, co nemohl nikterak ovlivnit, není jednoduché. Naopak v případě pozitivního výsledku, nebo útoku na jiného aktéra je cílené dokázat, že se jedná o důsledky úmyslné, tedy takové, které byly v průběhu trvání plně pod kontrolou aktéra a které vznikly z jeho zamýšlené aktivity. V případě, že něco bylo způsobeno předem nezamýšleným, ale zároveň cíleným a řízeným jednáním, jedná se o důsledky neúmyslné. Tyto vznikají často jako pozitivní či negativní vedlejší efekt jiných cílených jednání. Poslední skupinou jsou pak důsledky mechanické. Ty jsou výsledkem jednání těch aktérů, jejichž jedinou možností bylo konat tak, jako jednali – typicky voják, který splnil rozkaz svého nadřízeného.<sup>114</sup>

### 3.1.3.4 Zájmy

Zájmy v modelu Policy Paradox představují zejména nástroj hledání jednotlivých koalic pro nebo proti určité politice. Zjednodušeně řečeno tedy v modelu vymezují jednotlivé strany konfliktu. Definování těchto zájmů a jejich následné deklarování je důležité pro získání dostatečné podpory a je nazýváno mobilizací. Zájmy jako takové mohou směřovat buď ke změně nebo naopak zachování statu quo a můžeme je rozdělit podle toho, jak mají rozptýlené či koncentrované náklady a zisky a v čí prospěch tak slouží.<sup>115</sup>

V případě, že jsou zisky i náklady koncentrované, nebo naopak rozptýlené, jedná se o zájmy vyrovnané. Příkladem rozptýlených zájmů i nákladů může být např. systém sociálního zabezpečení. Tedy jedná se o zájmy, které mají dopad na široké spektrum

---

<sup>114</sup> (Stone, 2002, s. 188 - 209)

<sup>115</sup> (Chytilík, 2012, s. 33 - 36)

obyvatelstva. Naproti tomu koncentrované vyrovnané zájmy mají dopad na velmi úzkou skupinu osob, kterým přináší užitek a může se jednat např. o jednání mezi vlastníky firmy a odbory. V případě koncentrovaných zájmů častěji dochází buď k situaci zablokování a zachování statut quo, nebo naopak k vyrovnanému posunu na obou stranách. V případě rozptýlených nákladů pak nejčastěji dochází k posílení různých benefitů, neboť pro jednotlivé politické aktéry je výhodnější rozšiřovat benefity na co nejširší základnu příjemců. V opačném případě by to znamenalo, že se budou dobrovolně vzdávat části svých pravomocí, či si budou zmenšovat rozpočet, se kterým mohou operovat, což by mohlo být značně nevýhodné pro budoucí vyjednávací pozici.<sup>116</sup>

V případě nevyrovnaných zájmů dochází k tomu, že se střetávají proti sobě dvě nevyrovnané skupiny. Jestliže jedna skupina dokáže s vysoce koncentrovanými (tedy nízkými) vstupními náklady vyvinout vysoce rozptýlené zisky, její oponenti jí budou jen velmi těžko čelit. Naopak, v případě, že by dosažený zisk byl příliš nízký a neúměrný vstupním vysokým nákladům, nutným pro jeho dosažení, povede to k tomu, že se i sama zájmová skupina raději spokojí se stavem současným. Výjimku ovšem představují situace, kdy proti sobě stojí všeobecně uznávané dobré a špatné zájmy, viz tabulka 2.

Tabulka 2: (Stone, 2002, s. 228) překlad dle (Chytilík, 2012, s. 35)

<b>„Dobré slabé zájmy“</b>		<b>„Silné zlé zájmy“</b>
Kolektivní	Vs.	Individuální
Rozptýlené		Koncentrované
Široké		Úzké
Dlouhodobé		Krátkodobé
Duchovní		Materiální
Sociální		Ekonomické
Veřejné		Speciální
Práce		Kapitál

<sup>116</sup> (Stone, 2002, s. 222 - 224)



### 3.1.3.5 Rozhodnutí

Posledním, ale ne méně důležitým nástrojem sloužícím k odůvodnění určité politiky jsou jednotlivá rozhodnutí, případně analýza těchto rozhodnutí. Jednotliví aktéři při svém rozhodování často hledí i do budoucnosti a snaží se zjistit a následně ukázat, jaké dopady by konkrétní rozhodnutí mělo dopad, nejenom na danou politiku. Využívají při tom různých analýz nákladů, zisků a rizik, které mají za cíl jednotlivá rozhodnutí podpořit, či naopak vyvrátit ta rozhodnutí, která se jím nehodí. V politické obci by bylo samozřejmě milné. Byť se političtí aktéři na venek mohou tvářit jakou striktně racionální, ve skutečnosti tyto jednotlivé analýzy mají zpravidla za cíl pouze podpořit vlastní politiku aktéra.<sup>117</sup>

V případě analýzy rizik pak do hry vstupuje ještě také faktor pravděpodobnosti a teorie zvládnutí rizik<sup>118</sup>. Na plno se projevuje také právě v oblasti bezpečnostních studií. Nestačí zde porovnat pouze riziko jako takové a jeho dopady, ale je třeba uvážit i pravděpodobnost, s jakou toto riziko může nastat. Např. v případě výbuchu jaderné elektrárny budou škody na lidských životech jistě značné. Ale riziko takového výbuchu je nízké a proto v některých ohledech může být spíše přínosnější toto riziko nebrat v potaz, protože náklady na jeho 100% popření by byly neefektivní a v očích mnoha zbytečné. Jistě, naproti tomu máme i řadu zástupců skupiny, která bude považovat cenu lidského života jako nevyvážitelnou jakoukoliv finanční částkou a tudíž bude chtít eliminovat tato rizika za každou cenu.<sup>119</sup>

### 3.1.4 Předložená řešení

Jako předložená řešení chápe Deborah Stone to, co jsou ve skutečnosti strategie jednotlivých aktérů či nástroje výkonu jejich moci. Nejedná se tak o řešení trvalé, ale pouze o něco, co dává odpověď na otázku, kam se má současný statut quo posunout

---

<sup>117</sup> (Stone, 2002, s. 210 - 231)

<sup>118</sup> (Pokyn k jednotnému uplatňování závazných pravidel a doporučení pro systém řízení rizik v orgánech veřejné správy, b.r.)

<sup>119</sup> (Chytilík, 2012, s. 36 - 38)

a proč. Výběr konkrétních řešení tak často nevede k nápravě určitého problému, ale pouze k posunu směrem k ideálu, tedy tak, jak by měla politika vypadat podle představ daného aktéra. Navrhovaná řešení jsou tak značně subjektivní, a jelikož jak už bylo zmíněno, udržení se u moci záleží v demokratické společnosti na vůli voličů, může, a často dochází, k redefinování těchto řešení po dalších volbách, tedy ve chvíli, kdy dojde k výměně těch, co mají rozhodovací pravomoc. Tato řešení se také často stávají předmětem samotných volebních kampaní, kdy se jednotliví aktéři snaží v rámci předvolebních koalic přesvědčit co nejširší základnu o tom, že jejich řešení je právě to nejlepší. V konečném důsledku spíše než o konkrétní politice vypovídají o aktérovi samotném.<sup>120</sup>

#### **3.1.4.1 Pobídky**

Pobídky, v obecné rovině, jsou základním nástrojem, jak někoho přimět, aby se zdržel určitého jednání, či naopak něco udělal. Mohou mít jak pozitivní podobu ve formě odměny, tak i negativní ve formě trestu. Rozdíl často záleží pouze na tom, jestli s aktérem spolupracujeme či nikoliv a pro dosažení nejlepších výsledků může být důležitá jejich správná motivace. Tato politika pobídek je také velmi dobře známá právě z bezpečnostních studií či mezinárodních vztahů. V podstatě je na ní založená celá strategie odrazení<sup>121</sup> či dominantního užití soft-power ze strany velmocí či mezinárodního společenství. Typickým příkladem pobídky by mohlo být například užití ekonomického embarga. Vezmeme-li si příklad kteréhokoliv „rouge state“, tak do té doby, dokud nespolupracuje s velmocemi či mezinárodním společenstvím a snaží se získat zbraň hromadného ničení, je pro něj hrozbou, že dojde k uvalení embarga na celou škálu komodit. Ve chvíli ale, kdy je toto embargo uvaleno, tak v případě, že „rouge state“ začne spolupracovat a chovat se umírněně, stane se z embarga odměna ve formě jeho potencionálního odstranění, v případě, že budou splněny určité podmínky.

Deborah Stone však v polis vnímá stimuly podstatně složitěji než v modelech ekonomických nebo v anarchickém prostředí mezinárodních vztahů. Zásadní rozdíl

---

<sup>120</sup> (Stone, 2002, s. 259 - 265)

<sup>121</sup> (Morgan, 1977)

spočívá v jejich vnímání a motivaci na změnu chování. Zatímco v ekonomických modelech pobídka vede k rostoucí motivaci, v případě Policy Paradox v jistém okamžiku může vést spíše k opačnému cíli. Političtí aktéři nejsou tak racionální, jako v případě aktérů v ekonomických modelech a jsou náchylní k uzavírání různých koalic. To v konečném důsledku může znamenat, že jednotlivé pozitivní pobídky budou mít dosah pouze na malou skupinu osob, která si je zajistí právě prostřednictvím koalice s rozhodujícími aktéry na úkor některých dalších.<sup>122</sup>

### 3.1.4.2 Pravidla

Pravidla jsou základním kamenem fungování jakékoliv polis. Jsou to, co udává přípustné normy chování, co je dovoleno či naopak zakázáno nebo jak se má správně postupovat v určitých situacích. V tomto ohledu jsou velmi úzce provázána s pobídkami, neboť např. určují komu a za jakých okolností mají být jednotlivé pobídky poskytnuty. Pravidla mohou být buď formální, nebo neformální a předmětem řady sporů je také otázka jejich případné pružnosti. To svým způsobem reflektuje rozdíl mezi tradičním evropsko-pevninským pojetím práva a anglosaským systémem Common Law. Zastánci přesných psaných rigidních pravidel argumentují, že jsou spravedlivější, protože se s nimi může každý snadno seznámit a platí pro všechny stejně. Naproti tomu zastánci volnějších pravidel vyzdvihují jejich větší senzibilitu a možnost individuálního přístupu, což pokládají taktéž za součást spravedlnosti<sup>123</sup>.

Jak jsem již zmiňoval dříve v kapitole o rovnosti, pravidla jsou častým předmětem Policy Paradoxu v bezpečnostních studiích a v případě zpravodajských služeb. Zatímco v demokratické společnosti je obecně požadavek na pravidla jednotná pro všechny bez rozdílu, příslušníci bezpečnostních složek musí často jednat ve prospěch státu a jeho občanů a za tímto účelem obecná pravidla porušovat, při pronikání do struktur zločinu se stát jedním z nich, případně při plnění úkolů v zahraničí porušovat pravidla jiného státu<sup>124</sup>. To je také důvod, proč je tendence mít zejména zpravodajské služby ukotveny

---

<sup>122</sup> (Stone, 2002, s. 265 - 284)

<sup>123</sup> (Stone, 2002, s. 284 - 305)

<sup>124</sup> (Michálek, 2013)

formálně jen minimálně. Byla by ale chyba se domnívat, že to znamená, že se služby žádnými pravidly neřídí. Jelikož jsou jednotlivé služby uspořádány ve vojenském stylu, kde se plní rozkazy nadřízených, existuje v nich celá řada neformálních pravidel, o kterých se veřejnost nemá a nesmí, pokud služba funguje správně, nikdy dozvědět. Jedná se například o různé vnitřní předpisy či jednotlivé rozkazy, zadání od vlády či oprávněných ministrů a podobně. Naproti tomu, navenek by tyto služby měly podléhat demokratické kontrole, která by měla být zárukou toho, že služba funguje správně a není zneužívána. Uspořádání této kontroly, způsoby jmenování členů kontrolního orgánu či jeho pravomoci jsou pak také jedním z mnoha pravidel, které se systémem velmi úzce souvisí.<sup>125</sup>

### 3.1.4.3 Fakta

Fakta, oproti právům, patří spíše k měkkým nástrojům přesvědčování. Aktéři se tedy jejich prostřednictvím snaží s využitím různých podpůrných kampaní přesvědčit určitou skupinu, aby se sama rozhodla, že je pro ni nejlepší přiklonit se k prezentovanému názoru. Existuje mnoho podob přesvědčování. V jedné se političtí aktéři vyhýbají případnému konfliktu a snaží se volit spíše neutrální argumentaci, která nevzbuzuje zbytečné negativní emoce a nevytváří tak napětí. Naproti tomu stojí propaganda, která vnucuje jedinou možnou pravdu silou a je typická například pro různá totalitární zřízení. Deborah Stone klade fakta v polis někde uprostřed obou těchto přístupů. Předpokládá totiž, že jedinec se při svém rozhodování neřídí pouze rozumem, ale také emocemi založenými na historické zkušenosti. Snáze se tak nechají ovlivnit těmi názory, které se již v minulosti objevily.<sup>126</sup>

V další kapitole tohle ukáží na případě nastavování systému zpravodajských služeb v demokratizujícím se Československu. Byť existovalo mnoho řešení a přístup, který byl nakonec zvolen, není jistě ten nejideálnější, při přesvědčování důležitých aktérů se často připomínala zkušenost s obávanou Státní bezpečností. Zejména toto negativní

---

<sup>125</sup> (Born, 2008)

<sup>126</sup> (Stone, 2002, s. 305 - 323)

dědictví sehrálo výraznou roli při nastavování pravomocí a kontroly nových služeb. Tendence mít služby pod kontrolou byla tak vysoká, že se dokonce uvažovalo o takové míře kontroly, který by jednotlivé služby paralyzovala a učinila je tak naprosto zbytečné.

#### **3.1.4.4 Práva**

Přestože práva můžeme chápat do jisté míry jako součást pravidel, Deborah Stone jim ve své analýze přiznává samostatnou kapitolu. Důvodem je zejména to, že práva představují to, na co mají lidé nárok, ať už s vlastním aktivním přihlášením, či bez toho. Stejně jako v právní teorii rozlišuje právo normativní a právo pozitivní. Jako právo pozitivní chápe veškeré právo, které je odvozeno od státní moci. Naproti tomu právo normativní je mnohem širší a zahrnuje v sobě i pravidla, která nemusí být nutně upravena konkrétním zákonem. Jelikož se ve svém popisu významně drží popisu amerického pojetí anglosaského práva, vidí základ normativního práva zejména v náboženství či přírodních zákonech. Při vlastním popisu pak dále práva dělí podle jejich významu na procedurální, substantivní, negativní a pozitivní. Procedurální práva určují postup při výkonu určitých oprávnění, zatímco substantivní popisují oprávnění samotná. V případě negativních práv se jedná o zákazy a pozitivní naopak povolující principy.<sup>127</sup>

#### **3.1.4.5 Pravomoci**

Poslední kategorie řešení spočívá v opětovné redistribuci moci. Může se jednat buď o změnu rozhodovacích orgánů, nebo přidělení určitých oprávnění jednotlivým institucím ve státě. Tato změna může probíhat třemi různými způsoby. Zaprvé změnou složení rozhodovacího tělesa, dále pak změnou jeho velikosti a konečně změnou určení kdo o dané věci rozhoduje.<sup>128</sup>

Zejména první způsob, je ve Spojených státech obzvláště oblíbený v případě různých matematických her s volebními výsledky. Gerrymandering, jak se tato strategie odborně nazývá, je součástí předvolebních bojů, neboť správné nakreslení hranic jednotlivých volebních obvodů dokáže kompletně změnit výsledek voleb. Díky tomu si

---

<sup>127</sup> (Stone, 2002, s. 324 - 353)

<sup>128</sup> (Stone, 2002, s. 354 - 375)

jednotlivé strany dokáží zajistit výhru na roky dopředu, bez toho, aby se museli příliš snažit. Nutno ovšem podotknout, že tento způsob boje je oficiálně zakázán. Změna však může probíhat i poněkud méně přímočarým způsobem. Rozdíly dělá i to, jestli se jedná o většinový či poměrný volební model, v případě parlamentů, nebo to, kdo může členy rozhodovacího tělesa vybírat, což platí pro případy různých komisí, úřadů a podobně.<sup>129</sup> Pokud bych se vrátil k příkladu s kontrolním orgánem zpravodajských služeb, jinak bude patrně vypadat složení takového orgánu, pokud jeho členy bude vypadat vláda a jinak, jestliže o jeho složení bude rozhodovat celý parlament.

Kontrolní orgán poslouží taktéž jako dobrý příklad pro druhý případ, tedy velikost takového orgánu. Obecně platí, že čím více míst, tím se stane orgán nákladnější a do jisté míry méně efektivní, na druhou stranu ale uspokojí širší základnu těch, kteří mají vybírat jeho členy. Zůstanu-li u příkladu s kontrolním orgánem zpravodajských služeb, bude-li takový orgán mít pouze tři místa, bude to znamenat, že se patrně dostane pouze na osobnosti blízké vládnoucím elitám. Naopak, pokud bude mít tento orgán míst třeba deset, je zde jistá šance, ovšem ne žádné pravidlo, že si některé místo bude úspěšně nárokovat také opozice.

Konečně změna místa rozhodování je spojena zejména s přístupem k (de)centralizaci moci. Má o výstavbě nové čističky na okraji města rozhodovat město, nebo kraj? A co o nové dálnici v rámci jednoho kraje? Případně o vnějším městském silničním okruhu? Vrátím-li se zpátky ke zpravodajským službám a policii, mají být řízeny centrálně z hlavního města, nebo na úrovni regionálních jednotek? A jakým způsobem pak bude probíhat jejich kontrola? To vše spadá do otázky centralizace.

### ***3.2 Vymezení zkoumaného případu a způsobu získání dat***

Ve své práci se zaměřím na zkoumání Policy Paradoxu při nastavování systému zpravodajského systému v České republice, v období po jejím vzniku v roce 1993 a následný vývoj v čase, až do roku 2013 ve kterém došlo k dosud největšímu zneužití

---

<sup>129</sup> (Griffith, 1907)

českých zpravodajských služeb pro soukromé účely v celé historii.<sup>130</sup> Sledovat budu zejména, jakým způsobem se jednotliví aktéři při nastavování systému vypořádali s dědictvím komunistické státní bezpečnosti, která po dlouhá desetiletí představovala pevnou oporu komunistického totalitního režimu v Československu. V následujících fázích se pak budu snažit hledat zejména problémy systému, které se v průběhu let objevovaly a případnou snahu je řešit.

Vlastní data budou získávána dvojitým způsobem. Jednak prací s otevřenými zdroji, jako jsou odborné publikace či novinové články. Speciální pozornost bude věnována především zákonům a stenozáznamům z jednání parlamentu k jednotlivým připravovaným normám, stejně tak jako důvodovým zprávám návrhů novel zákonů. Neveřejnou část pak budou tvořit osobní rozhovory s jednotlivými aktéry, ať už formou formalizovaného rozhovoru, či méně formálně, prostřednictvím volnější diskuze na toto téma bez záznamu. Na jednu stranu tento přístup neumožní následnou publikaci, nicméně během těchto rozhovorů je možné získat také cenný vhled do problematiky a případné objasnění některých okolností, které mohou být na první pohled skryty a které by dané osoby nebyly ochotny při rozhovoru na záznam sdělit.

---

<sup>130</sup> (Kdo je Jana Nagyová a další zadrženi, 2013)

## **4 Historická analýza tvorby veřejných politik v oblasti zpravodajských služeb a jejich demokratické kontroly.**

### *4.1 Ustanovení systému (období let 1993 – 1998)*

Období let 1993 – 1998 se neslo ve znamení konsolidace nového samostatného státu, bez participace Slovenska. To do jisté míry znamenalo odblokování patové situace v parlamentu, kde v období federace docházelo k neustálému střetu mezi českou a slovenskou reprezentací, které se následně přenášelo také na vládní úroveň. Rozdílné pojetí federace a vymezení federálních a republikových kompetencí představovalo nejzásadnější třetí plochu takřka ve všech jednáních a již brzy se ukázalo, že vzájemné představy nepůjde sloučit. Postupný rozpad Československa tak byl nevyhnutelný a byl jen otázkou času.<sup>131</sup> V otázce zpravodajských služeb a bezpečnosti se to projevovalo tak, že platilo pravidlo křížového zastoupení ve vedení ministerstva vnitra a rozvědky. Pokud byl ministr vnitra Čech, jeho první náměstek musel být Slovák a v rozvědce, která pod ministerstvo vnitra spadala, přesně naopak.<sup>132</sup> To v krátkém období demokratické federace způsobilo nejeden problém.

Pro nově vzniklý stát však přišly výzvy nové, spočívající v náhlém poklesu ekonomiky, zmenšením hranic, počtu obyvatelstva či dělením majetku. V oblasti zpravodajských služeb se to dále dotklo rozdělení archivu bývalé Státní bezpečnosti nebo řešením otázky, jak má nový systém vůbec vypadat, kolik služeb nově vzniklá Česká republika má vůbec mít a co by měly být úkoly jednotlivých služeb a jejich pravomoci a jak se vypořádají se stále přetrvávajícím dědictvím stínu Státní bezpečnosti.<sup>133</sup> Tyto aspekty se přitom již částečně objevily koncem roku 1992 při projednávání zákona o Bezpečnostní informační službě České republiky. Byť se toto projednávání nachází

---

<sup>131</sup> (Ptáčková, 2012, s. 59)

<sup>132</sup> (Zetocha, 2009, s. 129)

<sup>133</sup> (Lefebvre, 2011)



mimo časový rámec této práce, je nutné se u něj alespoň stručně zastavit, neboť předznamenovalo vývoj v období rodící se České republiky a jejích prvních vlád.

K projednávání návrhu zákona o Bezpečnostní informační službě v České národní radě došlo 21. a 22. října 1992 za poněkud hektických podmínek, jako reakce na fakt, že Federální shromáždění, na základě iniciativy slovenské reprezentace, připravovalo zrušení Federální bezpečnostní informační služby ještě před zánikem federace. Objevila se tak potřeba zajistit kontinuitu na české straně, ať už při převádění majetku, či výkonu některých pravomocí a úkolů. Jelikož příprava vládního návrhu zákona by byla zdlouhavá, zvolila se cesta poslanecké iniciativy, kolektivu poslanců kolem Vladimíra Šumana z Občanského Fóra. Debata byla velmi emocionální plná faktických poznámek a procedurálních návrhů na přerušení projednávání. Důvod pravděpodobně shrnul sám Vladimír Šuman ve své úvodní řeči k zákonu:

*„Naše poznání o praxi státní bezpečnosti a osobní zkušenosti některých z vás, kteří tu s námi sedíte, způsobily to, že vůči tajným službám je v této společnosti velmi významná averze. Prostě tu je pocit, že tajné služby jsou něco špatného, špinavého, dokonce i mezi některými politiky je dojem, že je to něco, co do demokratické společnosti nepatří.“<sup>134</sup>*

Podstatné však je, že hlavní argumenty proti projednávání či dokonce přijetí nového zákona byly dva. Zaprvé se jednalo o výtky ohledně hektičnosti projednávání, že poslanci nedostali dostatečný prostor pro seznámení se s návrhem, který byl sám o sobě psán velmi na rychlo. Co v tomhle ohledu některým jistě taktéž vadilo, byl fakt, že návrh nepsala vláda, ale poslanci v konzultaci přímo se zpravodajskými službami. Což Šuman přiznával a zároveň obhajoval slovy:

*„Domnívám se, že je to zcela neobvyklé a za normálních okolností bych to považoval za nesprávné, tj. typický zákon, který by měl být předložen vládou. Ale právě z důvodu časové naléhavosti nebylo možné, než*

---

<sup>134</sup> (Stenoprotokol z jednání České národní rady ve dnech 21. a 22. října 1992, 1992)

*využít způsobu, že je předložen jako poslanecká iniciativa. Žádný z předkladatelů přitom nezastírá fakt, že podklad tohoto zákona byl připraven českými pracovníky FBIS, i když musím říci, že byla řada setkání, ve kterých jsme mnoho věcí v původním návrhu změnili.*<sup>135</sup>

Druhá výtka pak směřovala k tomu, že zákon dostatečně neřeší otázku ochrany základních lidských práv, zejména v oblasti užití sledovací techniky a odposlechlů, či přímo otázku možnosti zneužití těchto služeb. Viz třeba část jednoho z vystoupení poslankyně Petry Buzkové:

*„Vážené kolegyně, vážení kolegové, jak už jsem zmínila ve svém minulém vystoupení, v této zemi dostatečně dlouho byla tajná policie, která do lidských práv zasahovala. Byla bych velmi nerada, kdyby i tato nová Bezpečnostní a informační služba, která má být tímto zákonem zřízena, měla možnost obdobným způsobem lidský práva porušovat.*<sup>136</sup>

Výsledkem bylo to, že řada poslanců načetla celkem 27 pozměňovacích návrhů, přičemž rekordmanem se stal pozdější předseda vlády a tehdejší poslanec Stanislav Gross, který jich načetl celkem 20. Ze všech návrhů na změny či doplnění jich bylo v následném hlasování přijato 7. Nejdůležitější změny byly patrně série pozměňovacích návrhů zavádějící povinnost informovat prokurátora v případě užití odposlechové techniky a dále zavedení omezení účinnosti pouze do 31. 12. 1993, což mělo vykompenzovat hektičnost projednávání a poskytnout dostatečný prostor pro zpracování nového vládního návrhu zákona.<sup>137</sup> Tento poněkud optimistický termín se však již brzy ukázal jako nestihnutelný a musel být nakonec dvakrát prodloužen.<sup>138</sup> I přes tento fakt ale

---

<sup>135</sup> Ibid.

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> Ibid.

<sup>138</sup> (Zetocha, 2009, s. 87 - 90)

měla Bezpečnostní informační služba jistou legislativní výhodu oproti službám ostatním, jejichž zákony měly být teprve připraveny v počátcích nové České republiky.

#### 4.1.1 Hlavní aktéři období, jejich postoje a cíle

Nejvýraznější aktéři počátku budování systému zpravodajských služeb čistě České republiky by se dali rozdělit do dvou základních skupin. Jednak by se jednalo o aktéry jakožto konkrétní osoby a dále potom o institucionální aktéry. V případě jednotlivých osobností je třeba zmínit na prvním místě tehdejšího předsedu vlády Václava Klause, dále pak ministra vnitra Jana Rumla, prvního ředitele BIS ČR a později BIS Stanislava Devátého a nesmíme zapomenout ani na prezidenta Václava Havla a jeho poradce Oldřicha Černého, jenž se následně stal prvním ředitelem civilní vnější zpravodajské služby – Úřadu pro zahraniční styky a informace. V případě aktérů institucionálních se jednoznačně jedná o Poslaneckou sněmovnu a dále o Radu pro zpravodajskou činnost v čele s generálem Petrem Pelzelem, kteří společně dohromady připravovali legislativní ukotvení jednotlivých zpravodajských služeb.<sup>139</sup>

O Václavu Klausovi jsem se již zmiňoval dříve. Jeho postoj by se dal označit jednoduše jako odmítavý nezájem. Vše co se týkalo zpravodajských služeb, ho obtěžovalo a to také utvářelo postoj celé vlády. První společné zasedání s řediteli jednotlivých služeb údajně zahájil slovy: „*Kdybych mohl, tak bych Vás všechny zrušil. Ale to bohužel nemohu, takže, co máme na programu?*“<sup>140</sup> Přesto ale byla jedna věc, na kterou Václav Klaus neuvěřitelně slyšel, a tou byla ekonomická stránka. Z toho důvodu se nechal velmi snadno přesvědčit zastánci redukce počtu zpravodajských služeb, protože za tím viděl možné úspory, které by to mohlo přinést<sup>141</sup>. A to také určilo politiku v této oblasti na následujících téměř pět let. Při jednom z mých rozhovorů tak vyšlo najevo, že systém jako takový nebyl ve skutečnosti nastaven na základě žádných racionálních důvodů, ale právě z osobního rozmaru Václava Klause. Ten, když byl konečně

---

<sup>139</sup> (Zetocha, 2009) a (Lefebvre, 2011)

<sup>140</sup> Zkráceně (Zetocha, 2009, s. 91)

<sup>141</sup> (Zetocha, 2009, s. 88)

přesvědčen, že služby nelze zrušit zcela, požadoval, aby zůstala služba pouze jediná. Poté, co byl upozorněn, že to nelze, protože vojenské a civilní služby musí plnit zcela jiné úkoly, stejně tak jako služby vnější a vnitřní byl nucen postupně ustupovat, až nakonec vznikl kompromis, kdy civilní služby zůstaly samostatně, zatímco vojenské služby byly formálně sloučeny.<sup>142</sup> Sloučení však bylo opravdu pouze formální, poněvadž až do přijetí zákona o vojenském zpravodajství v roce 2005 nadále reálně fungovaly samostatně s vlastními řediteli. Tím jsme se dostali do trochu paradoxní situace, když jsme měli tři zpravodajské služby, ale celkem pět ředitelů.

Opakem byl přístup ministra Jana Rumla a prezidenta Václava Havla.<sup>143</sup> Oba, pocházející z prostředí disentu měli ke službám velmi střídmí přístup a dobře si uvědomovaly jejich význam. Václav Havel například vždy podrobně četl veškeré zprávy jednotlivých zpravodajských služeb, které se mu dostávaly na stůl.<sup>144</sup> Neznamena to ale, že by je nějak přeceňoval. Se vznikem České republiky zpočátku ztratil možnost jednotlivé služby úkolovat. Jelikož se však ředitelem civilní rozvědky stal jeho bývalý poradce Oldřich Černý, jistý nepřímý dosah mu zůstal i nadále. Obdobná situace proběhla také v případě civilní kontrarozvědky, kdy Stanislav Devátý byl člověkem z blízkého okolí Jana Rumla.<sup>145</sup>

V rovině institucionální hrála po demokratizaci velmi významnou roli rada pro zpravodajskou činnost, zřízena nejdříve pod ministerstvem vnitra již v roce 1990 z popudu prezidentova poradce Oldřicha Černého a později přesunuta na Úřad vlády a upevněna usnesením vlády ČR z prosince roku 1992<sup>146</sup>. Jejím úkolem byla koordinace jednotlivých služeb a dále pak vytvoření přímého propojení mezi zpravodajskými službami a politickou reprezentací. Do jisté míry také plnila roli exekutivní kontroly zpravodajských služeb. Skládala se z náměstků vybraných rezortních ministrů a ředitelů

---

<sup>142</sup> Příloha N1

<sup>143</sup> (Růžek, 2014, s. 48 - 49)

<sup>144</sup> Příloha N2

<sup>145</sup> (Zeman, 2010, s. 140 - 145)

<sup>146</sup> (Usnesení Vlády České republiky o zřízení Rady pro zpravodajskou činnost, 1992)

všech zpravodajských služeb a v jejím čele stál pověřený člen vlády. Důležitou součástí zřizovacího usnesení bylo také zadání termínovaného úkolu připravit návrh koncepce pro reformu zpravodajských služeb a to do 31. ledna 1993<sup>147</sup>. Ovšem s nástupem Václava Klause byla její role upozaděna, neboť jak jsem již zmínil, Václav Klaus neměl o tyto schůzky žádný zájem a tak radu odmítal svolávat. Přesto ale, ke změně formálního postavení došlo až v únoru 1997, kdy došlo ke změně statutu rady.<sup>148</sup> Zásadní změna se udála hned v úvodu při definici účelu rady. Původní statut z roku 1992 říkal, že: *„Rada pro zpravodajskou činnost ... je jediným koordinačním iniciativní a poradním orgánem vlády České republiky pro otázky zpravodajsko-bezpečnostní politiky. Koordinuje činnost všech subjektů zpravodajského systému České republiky. ...“*<sup>149</sup> Naproti tomu statut z roku 1997 již přiznával radě pouze roli poradní: *„Rada pro zpravodajskou činnost ... je stálým poradním a iniciativním orgánem vlády pro otázky řízení, koordinace a kontroly zpravodajské činnosti a spolupráce těch státních orgánů a jejich útvarů, které získávají, shromažďují a vyhodnocují informace důležité pro ochranu ústavního zřízení, výzkumných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu České republiky.“*<sup>150</sup>

#### 4.1.2 Hlavní problémy období a předložená řešení

Problémy daného období jsem již také do jisté míry naznačil. To nejvýznamnější co čekalo na jednotlivé aktéry, byla výzva konsolidace systému a jeho případná revize. Při tom se museli vyrovnat s několika faktory. Jednak, ze strany vlády a jejího předsedy nebyl o zpravodajské služby jakýkoliv zájem.<sup>151</sup> Dále, s tím související, prioritou byla ekonomická stabilizace a transformace nového státu. To celou otázku posunulo právě do ekonomické roviny a otázka úspor často zastíňovala reálné problémy, ze kterých některé

---

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> (Zetocha, 2009, s. 90 - 92)

<sup>149</sup> (Usnesení Vlády České republiky o zřízení Rady pro zpravodajskou činnost, 1992)

<sup>150</sup> (Usnesení Vlády České republiky o změně usnesení vlády České republiky z 2. prosince 1992 č. 676, o zřízení Rady pro zpravodajskou činnost, 1997)

<sup>151</sup> (Zetocha, 2009, s. 84 - 85)

přetrvaly dodnes. V neposlední řadě to pak bylo také časové omezení účinnosti zákona o Bezpečnostní informační službě do 31. 12. 1993<sup>152</sup>, což hrozilo, že by se v případě nestíhnutí přípravy nového zákona mohla BIS ocitnout v právním vakuu. Ve věcné rovině se pak jednotlivé problémy točily kolem nastavení pravomocí a kontroly jednotlivých služeb, jejich počtu, zda jsou vůbec služby v demokratickém státě potřeba a jak zamezit potencionálnímu potlačování základních lidských práv či zneužití služeb. Vše podrobně shrnuje zejména záznam o projednávání návrhu zákona o zpravodajských službách České republiky a návrhu zákona o Bezpečnostní informační službě v Poslanecké sněmovně.<sup>153</sup> Bohužel není k dispozici dostatečný záznam z projednávání v jednotlivých výborech, nicméně připomínky k původnímu sněmovnímu tisku a následná diskuze na plénu sněmovny je více než vypovídající.

Argumentace pro přijetí jakéhokoliv zákona o zpravodajských službách České republiky byla vlastně velmi jednoduchá a již jsem ji zde i naznačil. Ministr vnitra Jan Ruml ji ve svém úvodním slově shrnul následovně:

*„Návrh zákona o zpravodajských službách sleduje především dva cíle:*

*Za prvé – dát zpravodajskému systému legislativní fundament, kterým se překonají provizoria a absence právní regulace tohoto systému, za druhé – definovat zpravodajské služby České republiky a stanovit jejich zřízení a koordinaci jako přehledný systém s jasným vyjádřením odpovědnosti a kontroly výkonnosti.“<sup>154</sup>*

Pro dovysvětlení nutno ještě podotknout, že v době projednávání tohoto zákona existovala rozdílná právní úprava jednotlivých služeb. Zatímco rozvědka se řídila zákonem s dočasnou účinností, která musela být dvakrát prodloužena, tak ze zbylých služeb již jen Vojenské obranné zpravodajství mělo platnou právní úpravu, ale pro změnu přijatou ještě jako federální. Ostatní služby se pohybovaly v právním vakuu. To mělo

---

<sup>152</sup> (Zákon o Bezpečnostní informační službě České republiky, 1992)

<sup>153</sup> (Stenoprotokol z jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 7. července 1994, 1994)

<sup>154</sup> Ibid.

právě přijetí zákona o zpravodajských službách ČR změnit. Tento zákon zredukoval zpravodajské služby ČR na tři – „Bezpečnostní informační služba v přímé působnosti vlády, Úřad pro zahraniční styky a informace v působnosti Ministerstva vnitra a Vojenské zpravodajství v působnosti Ministerstva obrany“. Tento stav je v zásadě platný i dnes. S jednou zásadní výjimkou. Jelikož zákon o zpravodajských službách nederogoval zákon o Vojenském obranném zpravodajství, ten tak zůstal v účinnosti a fakticky měla Česká republika služeb celkem 5, byť 2 z toho měly být součástí jednoho celku.<sup>155</sup> Tento stav byl napraven až v roce 2005, k tomu se ale ještě vrátím později.

Co je ale důležité, a objevilo se to již v průběhu projednávání návrhu tohoto zákona, právě zde vznikly zásadní problémy, které přetrvávají dodnes – nedostatečná parlamentní kontrola a zahraniční rozvědka pod ministerstvem vnitra. Parlamentní kontrola byla velmi diskutovaným tématem a jen na plénu se k ní vyjadřovalo hned několik poslanců a zároveň k ní byla předložena i řada pozměňujících návrhů, které měly za cíl její zpřísnění. Zpravodaj tohoto zákona Vladimír Šuman tento problém nastínil hned ve svém úvodním slově:

*„... a proto se domnívám, že je naprosto nezbytná parlamentní kontrola zpravodajských služeb. Jaká kontrola má být, do jaké hloubky, kdo jí má dělat, v jak širokém rozsahu, to bude předmětem dalšího, pokud sněmovna tento institut schválí. Upozorňuji na to, že v této souvislosti v našem výboru byla přijata dvě doprovodná usnesení ... bude-li schválena parlamentní kontrola zpravodajských služeb, a to je doporučení Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o zpracování zásad zákona o parlamentní kontrole zpravodajských služeb...“<sup>156</sup>*

Již z tohoto vystoupení vyplývá, že zákon jako takový přímo konkrétní parlamentní kontrolu nedefinoval a ponechával to na dalším speciálním zákonu. A byl to právě tento fakt, který některým poslancům vadil. Například poslanec Miroslav Čapek

---

<sup>155</sup> (Zákon o zpravodajských službách České republiky, 1994)

<sup>156</sup> (Stenoprotokol z jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 7. července 1994, 1994)

přímo osočil vládu, že ve skutečnosti žádnou parlamentní kontrolu nechce. Ve svém vystoupení připomněl svá slova, která pronesl během projednávání zprávy o činnosti BIS:

*„... že zpravodajské služby budou mít vždy snahu a tendenci učinit své činnosti neprůhledné a nekontrolovatelné, i kdyby působily v sebedemokratičtější zemi. Musím s lítostí konstatovat, že vláda svým vládním návrhem těmto snahám jednoznačně napomáhá, přičemž zcela záměrně ignoruje a vytěsňuje parlamentní kontrolu činnosti zpravodajských služeb. Tuto ostatně podle mého názoru nemůže řádně zajistit ani kompromisní návrh ... Takováto kontrola se mi jeví jako zcela bezzubá a ryze formální, uplatňující princip, aby se se vlk nažral a koza zůstala celá. ... Silně pochybuji, že by tuto kontrolu formou samostatného zákona o kontrole činnosti zpravodajských služeb zajistila sama vláda svým vládním návrhem ... Pokud nezajistíme opravdovou kontrolu této činnosti již nyní, připravíme si do budoucna značné problémy.“<sup>157</sup>*

Toto naléhání však zůstalo mezi ostatními poslanci s výjimkou vlastního poslaneckého klubu Levého bloku bez jakékoliv odezvy. Byť jak se v následujících letech ukázalo, slova poslance Čapka byla více než prorocká. Po přijetí zákona bylo sice přijato také doprovodné usnesení zavazující vládu zpracování zásad návrhu nového zákona, ovšem to bylo zcela ignorováno. Žádný zákon upravující kontrolu zpravodajských služeb nebyl do dnešního dne v Poslanecké sněmovně projednáván.<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> Ibid.

<sup>158</sup> Právě v době dopsání této práce se do Poslanecké sněmovny dostal vládní návrh zákona o kontrole zpravodajských služeb. Tedy více než 23 let od přijetí původního zákona. V tuto chvíli není samozřejmě jisté, jestli projde vůbec prvním a dalšími čteními, byť kuloární informace hovoří o široké podpoře. Vypadá to tak, že by konečně mohly zpravodajské služby získat svoji demokratickou kontrolu, kterou si více než zaslouží.



Vrátím-li se k druhému kontroverznímu bodu, tedy problematice Úřadu pro zahraniční styky a informace, v debatě byly zásadní dvě věci. Jednak se jednalo o rozdílné právní ukotvení oproti ostatním službám. UZSI totiž jako jediná služba neměla (a stále nemá<sup>159</sup>) vlastní zákon. K tomu se vyjadřoval například poslanec Exner, který zároveň předkládal pozměňovací návrh, jenž měl zvláštní zákon také pro UZSI zajistit. K tomu ovšem zpravodaj Vladimír Šuman před hlasováním podotkl:

*„Co se týče pana poslance Exnera, byli bychom pravděpodobně první službou na celém světě, která by měla zákon o zahraniční rozvědky. Nepovažuji to za účelné, ale ani za možné a doporučuji, aby to bylo zachováno přesně v té fázi, v jaké to je, že jsou vyjasněna oprávnění, pokud tato služba působí na území našeho státu.“<sup>160</sup>*

K tomu je třeba doplnit snad jedině. Důvod, proč je dobrým zvykem rozvědné zpravodajské služby neupravovat zvláštním zákonem je velmi prostý – z logiky věci je úkolem rozvědky porušovat zákony cizího státu. A jak by asi vypadalo, kdyby demokratický stát měl jako součást svého právního řádu zákon, který by ospravedlňoval porušování právního řádu státu jiného? V tomto ohledu je tedy zcela správné, že pozměňovací návrh poslance Exnera nebyl během hlasování přijat.

Opakem je však to, že UZSI zůstala jako rozvědka pod ministerstvem vnitra. O změnu se pokoušel opět poslanec Čapek, který navrhoval její vyvedení do samostatného úřadu, stejně jako BIS. Jako odůvodnění tohoto návrhu uváděl:

*„U této zpravodajské služby je také velmi diskutabilní, proč je Úřad pro zahraniční styky a informace podřízen ministerstvu vnitra, resp. Ministru vnitra. ... Tato úprava opět posiluje postavení ministra vnitra*

---

<sup>159</sup> Návrh zákona o Úřadu pro zahraniční styky a informace se v době dopisování této práce nachází v mezirezortním připomínkovém řízení. Na rozdíl od zákona o kontrole zpravodajských služeb nad ním však nepanuje přílišná shoda a tak není jisté, jestli se vůbec kdy dostane do Poslanecké sněmovny.

<sup>160</sup> (Stenoprotokol z jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 7. července 1994, 1994)

*a současně představu o démoničnosti a tajuplnosti tohoto ministerstva. Silně pochybuji, zda ministr ... při rozsahu a záběru činnosti tohoto ministerstva bude schopen zajistit řádnou kontrolu Úřadu pro zahraniční styky a informace. Tento úřad by měl být z ministerstva vnitra vyčleněn a eventuálně podřízen ministerstvu zahraničí, či být samostatným úřadem, jako je tomu u Bezpečnostní informační služby.*<sup>161</sup>

Ani jedno z navrhovaných řešení se však nesetkalo s patřičnou odezvou. Ministr vnitra Jan Ruml sice taktéž připustil, že je to nešťastné řešení, ale zároveň dodal, že bohužel v současné chvíli není žádné lepší a že UZSI pod ministerstvem zahraničí by byla v mezinárodním prostředí nešťastná. Nutno podotknout, že tehdejší ministr Josef Zieleniec se tomu, aby rozvědku pod své ministerstvo dostal, velmi urputně bránil. Byla to patrně reakce na bývalé praktiky StB, kdy na jednotlivé zahraniční úřady dosazovala svoje lidi, bez souhlasu vedoucího mise v dané zemi. Panovala tedy obava, že by v případě, že by byla rozvědka pod ministerstvem zahraničí, mohla tato praxe být obnovena.<sup>162</sup>

Závěrem bych ještě rád zminil jeden zajímavý střet, který však již nesouvisí se současnými problémy zpravodajského systému. Tím je postavení prezidenta republiky a jeho pravomoci vůči zpravodajským službám. Někteří poslanci se totiž pokusili prosadit, aby prezident byl kompletně vyjmut ze seznamu příjemců zpráv zpravodajských služeb a aby mohl služby jakkoliv úkolovat. To bylo odůvodněno tím, že jediný důvod proč prezident tuto pravomoc má je ten, že je vrchním velitelem ozbrojených sil ČR, ale to, že je funkce pouze čestná a proto tyhle pravomoci vlastně nepotřebuje. Jelikož předkladatelem tohoto návrhu byl poslanec Dalibor Matulka z KSČM a prezidentem v té době Václav Havel, je snadné si domyslet, co bylo skutečným důvodem předložení tohoto návrhu.<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> (Stenoprotokol z jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 7. července 1994, 1994)

<sup>162</sup> Ibid.

<sup>163</sup> Ibid.

### 4.1.3 Srovnání s teoretickými modely selhání

Úvodem této kapitoly je nutné říct, že je poněkud odlišná oproti dvěma následujícím, neboť neporovnává důvody toho, proč nebyl systém reformován, ale důvody proč vlastně vznikl v podobě, v jaké vznikl. I přes tento fakt jsou zde ale jistě všechny tři modely analyzovatelné.

Patrně jako nejvýraznější by se nabízel model nezájmu, protože jak jsem již zmiňoval, celá vláda Václava Klause byla tímto nezájmem o zpravodajské služby provázena. Ovšem není to tak jednoznačné říci, že to byl hlavní důvod selhání. Občanská demokratická strana měla většinu ve vládnoucí koalici, tedy 66 hlasů<sup>164</sup>, ale názorově nebyla úplně jednotná. Přesto ovšem postavení Václava Klause jakožto předsedy strany bylo alespoň z počátku (a zejména v době projednávání) silné natolik, aby bylo rozhodující. Jeho nezájem tak způsoboval poměrně dlouhé odkládání, než se legislativní ukotvení začalo vůbec řešit a bylo to až na opětovné naléhání Poslanecké sněmovny, že se začal vůbec zákon o zpravodajských službách připravovat. V tu chvíli se ale projevil výrazný zájem Václava Klause, aby služby byly co nejvíce minimalistické a představovaly tak co nejvíce ekonomickou variantu.

V případě, že by setrval ve své pozici absolutního nezájmu, hrozilo by, že se nakonec podaří systém připravit přímo v Poslanecké sněmovně, což by nemuselo být až tak podle jeho představ. Je pravdou, že ve sněmovně nepanovala názorová jednotnost, neboť zde zasedalo široké spektrum 9 stran od levice až po pravici, existovala však shoda, že zákon má být připraven a tak se dá předpokládat, že kdyby bylo nutné, o určitém kompromisním řešení by se minimálně jednalo, což by vládu dostalo pod nepřiměřený tlak<sup>165</sup>.

Co se týče modelu odlišných názoru, není pravděpodobné, že hrál v tomto období příliš významný vliv. Sice jak jsem již zmínil, existovala pluralita názorů v poslanecké sněmovně i ve vládní koalici, ale naopak, bylo přijato řešení, které do značné míry bylo poměrně bezkonfliktní pro všechny zúčastněné strany. Tyto kompromisy se tak

---

<sup>164</sup> (Volby do České národní rady konané ve dnech 5. - 6.6.1992, b.r.)

<sup>165</sup> Ibid.

nedotýkaly současných problémů, které vznikly již při přijetí zákona a naopak byl zájem na jejich odstranění, což ale nenastalo ze strany vlády.

Poslední model, silná lobby ze strany zpravodajských služeb pak taktéž tomuto období rozhodně neodpovídá. Naopak, zpravodajské služby měly samy zájem na to, aby ze strany vlády získaly větší pozornosti, než jim byla ve skutečnosti přikládána. Snaha předsedy vlády je osekát ekonomicky na nezbytné minimum nikomu rozhodně neprospívala. Stejně tak situace, kdy nedostávaly žádné úkoly od vlády a priority si musely jednotlivé služby určovat samy prostřednictvím samoúkolování neprospívala jejich dobrému světlu a musely tak o to více obhajovat svoji vlastní existenci. V případě, že by silná lobby byla přítomna, pravděpodobně by výsledek zákona dopadl poněkud odlišně.

#### ***4.2 Pokusy o reformu za vládu sociální demokracie (1998 – 2006)***

Období nástupu vlády ČSSD se stalo pro zpravodajské služby významné ve dvou ohledech. Jedná se o období první změny vládnoucích elit nového státu a tím pádem dokončení konsolidace demokracie. S tím ale zároveň souvisí i stinná stránka, předání moci a vypořádání se s pořádky, které zavedla vláda předchozí. Druhou významnou změnou pro zpravodajské služby byl pak kompletně nový postoj vlády vůči jednotlivým službám. Navíc, politické aféry doby se nevyhnuly ani zpravodajské komunitě, což se významně projevilo v personální rovině. Sociální demokracie Miloše Zemana vyhrála v roce 1998 volby s programem zaměřeným výrazně proti korupci.<sup>166</sup>

Po volbách byla vyhlášena protikorupční akce, s čitelnou inspirací v Itálii, s názvem akce čisté ruce. Na rozdíl od Itálie však nikdy nebyla dotažena do zdárného konce. Naopak, pochybnosti se začaly postupně objevovat i ohledně čistoty samotné sociální demokracie. Důvodem byl zejména způsob vlády, kterým se rozhodla sociální demokracie uplatňovat svoji moc. Místo toho, aby sestavila vládu koaliční, tak, jak je to obvyklé po většinu existence samostatné české republiky, rozhodla se vládnout menšinově za podpory opozice. Za tímto účelem uzavřela tzv. opoziční smlouvu

---

<sup>166</sup> (Tabery, 2008)

s nejsilnější pravicovou stranou – ODS Václava Klause. Výměnou za to, že se ODS nikdy nepokusí vyslovit nedůvěru vládě, získala vlivné posty napříč státní správou a v jednotlivých centrálních úřadech. Do jisté míry se tak jednalo o korupci, byť politickou.<sup>167</sup>

Stranou této politické dohody ovšem zcela zůstaly právě zpravodajské služby. To mělo hned dva důvody. Jednak, jak jsem již psal v předchozí kapitole, Václav Klaus o služby nejevil příliš zájem. Druhým důvodem bylo pak to, že i přes tento nezájem Miloš Zeman podezříval ODS a ministra Jana Rumla, že zneužívají zpravodajské služby v politickém boji právě proti ČSSD, kterou nechávají sledovat. Před volbami dokonce novinářům tvrdil, že o tom má přímé důkazy, které mu někdo předal v kufříku. Jak se později ukázalo, tyhle důkazy byly s největší pravděpodobností podvrh, a když to vyšlo najevo, tak se Miloš Zeman stal středem posměchu, že naletěl spiklenecké teorii. I přes tento fakt si ale Zeman chtěl služby ponechat výhradně pod svojí kontrolou a chtěl je reformovat. Jestliže Klaus se o služby nestaral, Zeman se o ně staral přespříliš. Což přineslo hned po jeho nástupu k moci doslova tornádo personálních změn, které ne vždy byly úplně čisté a v souladu s demokratickými pravidly, jako třeba případ ředitele Národního bezpečnostního úřadu Pavla Koláře, který byl křivě obviněn z vynášení tajných informací.<sup>168</sup>

V tomto období se vlády musely poprvé vyrovnat také se zcela novými bezpečnostními problémy. Nejenomže se zpravodajské služby musely adaptovat po vstupu ČR do NATO na hrozby ohrožující kromě ČR potencionálně také naše spojence a se „spojeneckými“<sup>169</sup> zpravodajskými službami musely spolupracovat, tedy s těmi

---

<sup>167</sup> Ibid.

<sup>168</sup> (Zetocha, 2009, s. 117 - 123)

<sup>169</sup> Ve zpravodajství žádná spojenecká služba neexistuje. Jsou pouze služby spojeneckých států či služby spolupracující vs. nespolečující. Zpravodajská informace je komodita, která je obchodována a jak ukazují celkem nedávné události např. při teroristických útocích ve Francii, to že informaci o hrozícím útoku má Váš spolek ještě automaticky neznamená, že se dostane také k vám. Když už ne z jiného důvodu, tak jednotlivé služby jsou taktéž zavázány ochranou svých zdrojů, aby si zachovaly kredit a nějaké

službami, které ještě nedlouho předtím byly služby zcela nepřátelské, ale po roce 2001 se taktéž změnilo globální bezpečnostní prostředí, šokem a následným vystřízlivěním při útocích z 11. září a následnou válkou proti terorismu. Tyto nové okolnosti pak měly urychlit přípravu nových strategických dokumentů a služeb samotných. Realita však nebyla vždy až tak přívětivá, jak by se mohlo zdát.<sup>170</sup>

#### 4.2.1 Hlavní aktéři období, jejich postoje a cíle

Aktéry období nástupu vlád sociální demokracie není možné začít nikým jiným, než samotným Milošem Zemanem. Kromě toho, že se jedná o jednu z nejvýraznějších politických osobností České republiky, byl to právě Zeman, kdo se o změny ve zpravodajských službách s první výměnou vládní moci zasadil nejvíce. A nebylo to pouze z důvodů, že byl zrovna předsedou vlády. Jestliže Václav Klaus se vyznačoval tím, že zpravodajské služby ignoroval a nejevil o ně velký zájem, Zeman naopak, měl naopak výrazný zájem na tom, aby ve službách došlo ke změně. Důvod nebyl ani tak pragmatický, jako spíše paranoidní ve spojení s výrazným přeceněním možností českých služeb a jejich operačních kapacit a možností.<sup>171</sup>

Zeman a lidé z jeho blízkého okolí dlouhodobě podezírali české zpravodajské služby, že cíleně pracují ve prospěch pravicové ODS proti sociální demokracii. Úhlavním nepřitelem pak byli ředitel BIS Stanislav Devátý, dosazený Janem Rumlem. Tím že ale k výměně na postu ředitele BIS došlo k výměně ještě před nástupem ČSSD, byla tato služba alespoň z počátku relativně ušetřena zásadních změn. Jiná situace byla u UZSI, kde ředitel Černý předešel svému odvolání tím, že při prvním setkání s novým ministrem vnitra podal sám svoji rezignaci. Zajisté se tím vyhnul diskreditaci, obdobně jako tomu bylo u ředitele Národního bezpečnostního úřadu. Důvod byl přitom velmi jednoduchý.

---

zdroje vůbec měly. Tyto informace pak často nesmí předávat dalším subjektům bez souhlasu původního zdroje. Což je komplikované a možné pouze v případě 100% důvěry, což si musí jednotlivé služby zasloužit a stojí to roky práce, které se snadno zničí.

<sup>170</sup> (Růžek, 2014, s. 176 - 180)

<sup>171</sup> (Zetocha, 2009, s. 117 - 123; 145 - 149)

Zeman, jakožto politik, který nezapomíná a neodpouští, si nemohl v žádném případě dovolit nechat na postu ředitele UZSI, který v jeho očích nesl vinu za nepříjemné zveřejnění informací o setkáních v Bambergu v době těsně před volbami, což způsobilo celé ČSSD nejednu nepříjemnost. Jelikož navíc, jak už jsem naznačil, měl o schopnostech českých zpravodajských služeb velmi nadhodnocené, až nerealistické, představy, bylo jasné, že bude chtít mít jejich řízení plně pod svou kontrolou.<sup>172</sup> To ale nebyl jediný cíl, který Zeman se službami měl. Stejně jako Václav Klaus totiž velmi dobře slyšel také na ekonomické hledisko a tak bylo rozhodnuto, že dojde k reformě celého systému.

Za účelem přípravy vlastní reformy byla v zemanově vládě zřízena také pozice ministra bez portfeje pro koordinaci zpravodajských služeb. Tímto ministrem se stal bývalý signatář Charty 77 a poslanec za ČSSD Jaroslav Bašta. Při pohledu na jeho historii před získáním této pozice je ovšem skoro až podivuhodné, proč si Miloš Zeman vybral právě jej. Bašta totiž v době, kdy byl předseda sněmovní Stálé komise pro kontrolu BIS, neobezřetně vypouštěl do médií různé neověřené informace o činnosti zpravodajských služeb. Byla to však patrně právě tato skutečnost, že Bašta byl v ČSSD pravděpodobně jeden z mála, kdo o činnosti zpravodajských služeb něco reálně věděl. Jako další je pak třeba zmínit ještě Jaroslava Vlčka, který ale skončil po kauze Bamberg a Stanislava Grosse, jehož sláva měla teprve přijít s odchodem Miloše Zemana z čela ČSSD<sup>173</sup>.

Přestože se získáním nové pozice se Bašta do jisté míry poučil a nadále nedonášel informace novinářům, samotná reforma v jeho podání nedopadla zrovna nejlépe. Předtím, než začal připravovat jakékoliv změny, se totiž rozhodl důkladně prozkoumat prostředí. Na tom by nebylo nic až tak špatného, ba naopak je to záhodné, dobře znát prostředí, které se má reformovat. Problém byl v krajně nezodpovědném přístupu, kterým se to rozhodl zrealizovat. Připravil totiž velmi podrobný dotazník s desítkami stránek s názvem „Audit zpravodajských služeb“.<sup>174</sup> Když se na něj dnes zeptáte napříč zpravodajskou komunitou, co s dotazníkem měla co dočinění, ještě dnes budí značné emoce. Dotazník

---

<sup>172</sup> (Lefebvre, 2011)

<sup>173</sup> (Williams, 2001, s. 101 - 102; 107 - 110) a (Zetocha, 2009, s. 117 - 123)

<sup>174</sup> (Zetocha, 2009, s. 108 - 109) a (Zeman, 2009, s. 5 - 7)

jako takový existuje pouze v jediném tajném exempláři a některé názory říkají, že by měl být možná spíše zničen. Hloubka informací, které shromáždil na jednom místě, totiž nemá pro případné reformy jakoukoliv vypovídací hodnotu, protože byl metodologicky nezvládnut a naopak tak i dnes představuje značné bezpečnostní riziko v případě, že by došlo k úniku některých, byť třeba kusých, informací. Kromě toho, jak někteří dotazovaní přiznávali, když se jim tento dotazník dostal na stůl, tak mu nevěnovali příliš velkou pozornost a teprve po opakovaných urgencích vyplnili, často se zavádějícími informacemi, ať už důvod byl racionální ochrana informací a zdrojů, pragmatická obrana vlastní pozice či jen prostá lenost zabývat se něčím, o čem byli od začátku přesvědčeni, že skončí stejně v některém dobře zabezpečeném šuplíku.<sup>175</sup>

Celá reforma nakonec skončila právě u tohoto dotazníku a omezila se tak na „pouhou“ výměnu vedení všech služeb. Plány na revizi pouze na dvě služby – civilní a vojenskou se ukázaly jako neprůchozí. Ekonomické důvody totiž nemohly zdaleka vyvážit specifika práce vnitřní a vnější rozvědky. Jaroslav Bašta se navíc v roce 2000 stal velvyslancem v Ruské federaci a s jeho odchodem snahy na reformování služeb na nějaký čas opět ustaly.<sup>176</sup> Kromě toho, útoky z 11. září opět zvedly význam zpravodajských služeb, čímž alespoň na čas došlo k upozadění snad dělat reformy pouze z ekonomických důvodů. Do popředí se naopak začala dostávat opět větší koordinace a definování nových cílů. V tomto ohledu je tak nezbytné zmínit dalšího předsedu vlády Vladimíra Špidlu, který racionalizoval přístup ke zpravodajským službám a jejich zprávy zařadil jako pravidelný informační zdroj pro přípravu na jednání vlády.<sup>177</sup>

Závěrem této kapitoly není možné zapomenout také na jedno opoziční jméno, které je dnes vzpomínáno spíše ve velmi negativním světle a stojí za tím, že dnes, po více jak 20 letech bychom snad mohli mít alespoň účinnou demokratickou kontrolu zpravodajských služeb. Jedná se o Petra Nečase, který stál v čele přípravy zákona o vojenském zpravodajství. Jelikož se tomuto zákonu budu věnovat v následující

---

<sup>175</sup> Příloha N1 + (Zeman, 2009, s. 5 - 7)

<sup>176</sup> (Jaroslav Bašta, b.r.)

<sup>177</sup> (Růžek, 2014, s. 185 - 186)



kapitole, chci zde pouze dodat, že je možná škoda pro něho samotného, že si netroufl jít i nad rámec toho, co mělo všeobecnou politickou shodu, protože by pak možná nemusel dopadnout tak trpkým koncem.

#### 4.2.2 Hlavní problémy období a předložená řešení

Nástup vlády Miloše Zemana představoval dokončení konsolidace demokracie v České republice, neboť se jednalo o první transpozici moci v její historii. To se výrazně odrazilo také ve zpravodajském systému, neboť s výměnou vlád došlo také k první významnější výměně vedení jednotlivých služeb. Již jsem zmiňoval, že Miloš Zeman původním ředitelům nedůvěřoval a podezíral je, že přísluší ODS.<sup>178</sup> Taktéž systém samotný nebyl optimální a řada aktérů jej vnímala pouze jako dočasné řešení. Systém jako takový měly proto čekat výrazné změny, na jeho počátku byla právě personální obměna a stabilizace vedení jednotlivých služeb. Ovšem kromě těchto institucionálních změn se musely služby vypořádat také s měnícím se bezpečnostním prostředím, nejenom České republiky ale i Evropy a celého světa. Změny jako takové byly nastartovány již před rokem 1999, když se musely služby postupně připravovat na členství v severoatlantické alianci. Se vstupem pak došlo ke změně spočívající v podstatném přesunu oblasti zájmu a sledovaného prostředí, stejně tak jako nutnosti spolupracovat se službami cizích států, které byly do té doby nepřátelské.<sup>179</sup>

Útoky z 11. září zastihly celý svět nepřipravený a Česká republika v tomto ohledu nebyla výjimkou. Jelikož devadesátá léta byla ve znamení výrazné personální obměny a omlazení všech služeb, byli jejich představitelé do jisté míry překvapeni novou skutečností a střetem s realitou, že to co se učili, se v případě války snadno zapomíná. Spojené státy v tomto nebyly výjimkou. Zmiňuje se o tom například Jiří Růžek ve své knize, když vzpomíná, jak po něm chtěli američtí spojenci porušit všechny zásady, co jej do té doby učili, proto, aby dosáhly maximálních výsledků, za každou cenu.<sup>180</sup>

---

<sup>178</sup> (Williams, 2001, s. 101 - 105)

<sup>179</sup> (Zetocha, 2009, s. 145 - 149)

<sup>180</sup> (Růžek, 2014, s. 176 - 180)

Co se týče problematiky reformy zpravodajského systému, již jsem se zmiňoval o Baštově auditu zpravodajských služeb. Ten byl zadán na základě programového prohlášení vlády, ve kterém se Zemanova vláda zavázala, že zpravodajský systém zjednoduší a zefektivní po vzoru západních demokratických států. K tomu měla sloužit novela všech platných zákonů služeb se dotýkajících a také příprava nového zákona o kontrole zpravodajských služeb.<sup>181</sup> Novela zpravodajského systému však do konce nikdy dotažena nebyla a jejím jediným výsledkem se stal právě Baštův audit. Zákon o kontrole zpravodajských služeb se sice dostal až do Poslanecké sněmovny, ale jelikož to bylo až v roce 2002, tak nikdy nebyl projednán ani ve výborech a tím pádem jeho projednávání skončilo s koncem mandátu Poslanecké sněmovny a Zemanovy vlády.<sup>182</sup>

K první skutečné změně systému tak dochází teprve v roce 2005 s přijetím zákona o vojenském zpravodajství.<sup>183</sup> O tom, že se jednalo o změnu jistě potřebnou, svědčí fakt, že se v Poslanecké sněmovně sešla souběžně verze vládní i poslanecká. Po věcné stránce byly návrhy totožné, nicméně každý volil trochu jinou cestu. Zatímco verze vládní měla novelizovat federální zákon o vojenském obranném zpravodajství a zákon o zpravodajských službách, verze poslanecká byl návrh nového zákona o vojenském zpravodajství. Z legislativního hlediska se však ukázala cesta nového zákona jako přehlednější a z toho důvodu byla v následném projednávání ve výborech vzata jako základ pro další úpravy. Při závěrečném čtení si ji dokonce vzal za svou i sám ministr obrany Kühnl.<sup>184</sup>

Návrh skupiny poslanců kolem Petra Nečase byl připraven z důvodu přetrvávajícího zásadního nedostatku v legislativě, kdy některé služby byly upraveny vlastním zákonem a jiné nikoliv. Sám Nečas tak k tomuto stavu řekl:

*„Vzniká tak velmi paradoxní struktura, na základě které je Vojenské zpravodajství členěno podle zákona 153/94 Sb. na Vojenské obranné*

---

<sup>181</sup> (Programové prohlášení vlády, 1998, s. 22)

<sup>182</sup> (Vládní návrh zákona o kontrole zpravodajských služeb, 2002)

<sup>183</sup> (Zákon o Vojenském zpravodajství, 2005)

<sup>184</sup> (Zápis z jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 11. května 2005, 2005)

*zpravodajství čili vojenskou kontrarozvědku a na Vojenskou zpravodajskou službu čili vojenskou ofenzivní rozvědnou službu. Vojenská zpravodajská služba je na základě stávajícího legislativního stavu v podřízenosti náčelníka Generálního štábu, zatímco Vojenské obranné zpravodajství je v podřízenosti Ministerstva obrany. Tak tomu bylo od počátku devadesátých let. Vedle toho je na základě zákona 153/94 Sb. zřízen ještě post ředitele Vojenského zpravodajství, který metodicky řídí jak náčelníka Vojenské zpravodajské služby, tak ředitele Vojenského obranného zpravodajství a je také, podobně jako ředitel vojenského obranného zpravodajství, podřízen ministru obrany.*<sup>185</sup>

Tento fakt představoval i v následující diskuzi společnou půdu pro další jednání. Jako problematická se ukazovala akorát argumentace, že je třeba tuto reformu uspořádání vojenského zpravodajství přijmout, protože de facto již v navrhovaném stavu existuje formou vnitřního uspořádání. To se některým poslancům nelíbilo s odůvodněním, že ministerstva se mají přizpůsobovat zákonům a ne zákony ministerstvům a že tedy zákony nemají zpětně legalizovat stav, který jednotlivá ministerstva způsobila v právním vakuu.<sup>186</sup>

Někteří poslanci navíc byli proti tomu, aby vojenské zpravodajství fungovalo jako jeden celek a raději by viděli spíše cestu opačnou, tedy opětovné rozdělení vojenského zpravodajství na rozvědnou a kontrarozvědnou složku. Poslanec Václav Frank (KSČM) k tomu například uvedl:

*„Mám i trochu oprávněnou obavu, že proklamovaná jednotnost řízení a činnosti Vojenského zpravodajství jako celku může fakticky působit proti potřebě důsledné kontrarozvědné ochrany, a jsou to i pracovníci rozvědky, kteří zákonitě bývají objekty zvláštního zájmu cizích,*

---

<sup>185</sup> (Zápis z jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 18. června 2004, 2004)

<sup>186</sup> Ibid.

*nepřátelských služeben a na něž by měly být zvýšené nároky z hlediska jejich bezúhonnosti.*<sup>187</sup>

V návaznosti na tuto argumentaci pak navrhoval jako řešení zamítnutí jak vládního návrhu zákona, tak také návrhu poslaneckého. V následujícím projednávání ve výborech se s tímto názorem však poslanci neztotožnili a jak jsem již zmiňoval, s poslaneckým návrhem se nakonec ztotožnil také nový ministr a návrh vládní z projednávání ve sněmovně stáhl.<sup>188</sup> Byť projednávání poslaneckého návrhu trvalo déle jak rok, byl nakonec přijat, čímž byl zafixován stav systému tří zpravodajských služeb České republiky ve kterém je veškeré vojenské zpravodajství a kontrazpravodajství zajišťováno jedinou službou na ministerstvu obrany. Nutno podotknout, že se tak jednalo o jedinou úspěšnou změnu tohoto systému.

#### **4.2.3 Srovnání s teoretickými modely selhání**

Jak jsem již zmiňoval v předchozí kapitole, v případě období vlád sociální demokracie se nedalo rozhodně mluvit o nezájmu o reformy ze strany hlavních aktérů. Naopak, Miloš Zeman měl významný zájem na tom, aby k reformě došlo, což se odrazilo v programovém prohlášení vlády, ve kterém se koalice zavázala reformu zpravodajského systému a jeho demokratické kontroly připravit. Za tímto účelem dokonce zřídil pozici ministra bez portfeje, který měl přípravu reformy na starosti. Ministr Jaroslav Bašta ovšem skončil u auditu zpravodajských služeb, který měl sloužit jako podklad případné reformy, jenž se ale příliš nepovedl. S jeho koncem ve vládě, poté co byl následně jmenován velvyslancem v Rusku, se veškeré další přípravy téměř zastavily. Došlo sice ještě k přípravě zákona o kontrole zpravodajských služeb, ten se ale do Poslanecké sněmovny dostal až před koncem volebního období a tak již nebyl projednán. Práce se tak obnovily s nástupem nové vlády a zejména po útocích v 11. září a vyvrcholily přijetím zákona o vojenském zpravodajství, který však byl konkurenčním poslaneckým návrhem

---

<sup>187</sup> Ibid.

<sup>188</sup> (Novela z. o Vojenském obran. zpravodajství, 2004)

k vládní novele federálního zákona o obranném zpravodajství. Jak je tedy vidět, v tomto období se o nedostatku zájmu nedá skutečně příliš hovořit.

Opačná situace nastává u modelu odlišných představ, který byl zcela jistě přítomný. Zmínil ho například Petr Nečas ve svém úvodním slovu při prvním čtení poslaneckého návrhu o vojenském zpravodajství:

*„Tento návrh, který předkládáme my, je současně návrhem minimalistickým. Je pouze prvním krokem k celkové reformě zpravodajských služeb, protože my jsme si plně vědomi toho, že podobnou reformou musí projít další dvě zpravodajské složky, to znamená Úřad pro zahraniční styky a informace a Bezpečnostní informační služba. Úmyslně tento návrh není návrhem, který by předkládal novou legislativní náhradu zákona č. 153/94 Sb., protože zatím na celkové reformě nebyla nalezena širší politická shoda jak uvnitř stávající vlády, tak shoda s opozicí.“<sup>189</sup>*

O něco více byl pak konkrétnější ještě v jednom ze svých dalších vystoupeních, když zmínil, že:

*„Nicméně skutečností - a to je třeba si říci velmi otevřeně - je, že na podobě nového zpravodajského systému neexistuje politická shoda, neexistuje ani ve vládě na základě odborných diskusí, ani dokonce stranicky, pokud jsem dobře informován. Dokonce i uvnitř jedné nejmenované vládní strany není úplně jasno např. o postavení BIS, Úřadu pro zahraniční styky a informace, a neexistuje tudíž ani shoda s opozicí, naprosto nezbytně.“<sup>190</sup>*

Tuto skutečnost potvrzovaly také rozhovory, které jsem vedl a kromě toho se jimi zabýval také projekt Europea z roku 2008, který blíže představím v další kapitole. Jako

---

<sup>189</sup> (Zápis z jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 18. června 2004, 2004)

<sup>190</sup> Ibid.

hlavní předměty sporu byly zmiňovány zejména 2 systémové otázky. Zprvé se jednalo o otázku počtu zpravodajských služeb, pojící se s rozdělením a přidělením jejich pravomocí. Druhou otázkou pak byla demokratická kontrola a její podoba, jestli bude v pravomoci parlamentu či mimoparlamentního kontrolního orgánu a další otázky s tím spojené.<sup>191</sup>

Co se týče modelu silné lobby, nedá se stejně jako v případě modelu nezájmu prokázat. Bohužel v tomto případě se nedá ani úplně vyloučit, neboť jistá lobby mohla probíhat skrytě na pozadí. Nicméně, vedené rozhovory hovoří spíše proti. Dotazovaní shodně konstatovali, že se služby vlastní zákony negativně ovlivňovat nesnažily a samy měly zájem na stabilní reformě, která by vydržela dlouhodobě.<sup>192</sup> Často je v tomto ohledu zmiňována otázka sloučení také civilních zpravodajských služeb, to pochází již z předchozího období, kdy Stanislav Devátý doporučil Václavu Klausovi, že by to bylo výhodné z ekonomických důvodů, což přetrvalo také do dalších let ve formě přesvědčení, že BIS chtěla pohltnout UZSI.<sup>193</sup> Jednotliví dotazovaní hovořili spíše o opaku a žádnou takovou rivalitu ve skutečnosti neuváděli. Jeden se např. zmiňuje, že pokud nějaká rivalita vůbec existovala, tak pouze ve zdravé podobě, která motivuje k lepším výsledkům.<sup>194</sup> Na druhou stranu, je pravda, že Jiří Růžek ve svých pamětech zmiňuje opakovanou rivalitu vůči BIS ze strany UZSI, stejně tak jako Karel Randák opakovaně hovořil proti BIS.<sup>195</sup> Jistá rivalita tedy ve skutečnosti jistě existovala, do jaké míry se však jednalo o spory jednotlivých ředitelů či některých dalších pracovníků a do jaké míry se jednalo o skutečný problém, však není úplně možné zjistit. Ať už však byla rivalita ve skutečnosti jakákoliv, není v tomto případě možné říct, že se přenášela na úroveň lobby, která by zabránila reformě systému. Naopak, například v případě otázky mimoexekutivní kontroly UZSI byl zájem i ze strany této služby, aby alespoň nějakou kontrolu získala, neboť by jí to ulehčilo

---

<sup>191</sup> (Řiháčková, 2009)

<sup>192</sup> Příloha N1

<sup>193</sup> (Zetocha, 2009, s. 87 - 90)

<sup>194</sup> N2 - 2013

<sup>195</sup> (Randák: Když má BIS důkazy o ruských agentech, neměla je zveřejňovat, 2008)

její práci odstraněním některých pochybností. Služba jako taková totiž bez této kontroly nemá možnost vysvětlit některé případy, které mohou být zcela vymyšlené či účelově založené. Jestliže obecně platí, že dobře funguje ta služba, o které se nepíše, je třeba dodat také, že pokud existuje orgán, který může odstranit pochybnosti v případě, že nastanou, může dobře fungovat i služba, o které se v novinách píše.<sup>196</sup>

#### **4.3 ODS zpět u moci (období let 2006 – 2013)**

Opětovný návrat vedení státu pod taktovku občanské demokratické strany představoval nástup vlád, jež byly velmi křehké a nestabilní. První Topolánkova vláda dokonce nezískala potřebnou důvěru Poslanecké sněmovny a tak musela být během následujícího cca půl roku sestavena vláda nová<sup>197</sup>. Ta již důvěru získala, ale jednalo se o parlamentní většinu pouhého jednoho hlasu, což se Topolánkovi ukázalo osudným při jeho opětovném pádu, když získal nedůvěru díky přeběhlíkům vlastní strany v době českého předsednictví Evropské unii.<sup>198</sup> Nástup úřednické vlády Jana Fischera měl být od začátku pouze dočasným řešením a neočekávalo se od ní změn nad rámec nutného řízení státu. Přesto ale vydržela téměř celý rok.

Slibně se z počátku vyvíjela následná vláda Petra Nečase, který měl kabinet sestavený na základě důvěry 118 poslaneckých hlasů a po dlouhé době tak měl relativně silnou podporu bez obav, že jeden či dva přeběhlíci mohou kdykoliv podpořit opozici v hlasování o nedůvěře. To však záhy změnil rozpad jednoho z koaličních partnerů – Věcí veřejných – a následné nahrazení ministrů této strany zástupci odpadlické frakce, jenž na politickou scénu vstoupil jako hnutí LIDEM. Nečasovu vládu nicméně od počátku provázela série skandálů a vzájemného obviňování jednotlivých politických partnerů, což koalici činilo značně nestabilní. Trpký konec spojený se zatčením Nečasovy milenky tak byl již jen poslední tečkou a vedl k sestavení další úřednické vlády, tentokrát Jiřího

---

<sup>196</sup> (Události Komentáře: Potřebujeme silnější pravomoci i kontrolu, 2005)

<sup>197</sup> (ČTK, 2006)

<sup>198</sup> (Vláda Mirka Topolánka padla. Rebelové ji potopili, 2009)

Rusnoka, která však nezískala ve sněmovně potřebou důvěru a vládla v demisi až do sestavení nové Sobotkovi vlády po předčasných volbách.<sup>199</sup>

I přes tuto křehkost všech vlád se jednotlivé vlády problematikou zpravodajských služeb zabývaly. Topolánkova vláda měla dokončení reformy dokonce ve svém programovém prohlášení. Konkrétně se zavázala, že „provede analýzu fungování zpravodajských služeb a dokončí jejich transformaci s cílem dosáhnout vyšší efektivity jejich činnosti, lepšího úkolování a posílení jejich kontroly ... a vypracuje a zasadí se o schválení právní úpravy zajištění vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku.“<sup>200</sup> V tomto duchu byl zpracován věcný záměr nového zákona o zpravodajských služeb, jenž se ovšem už nikdy nedočkal svého paragrafovaného znění. V tomto období se také do reformy zapojuje poprvé odborná veřejnost, v podobě projektu think-tanku Europeum a jeho projektem „Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice; Pracovní panel k reformní agendě“<sup>201</sup>

#### 4.3.1 Hlavní aktéři období, jejich postoje a cíle

Prvním předsedou vlády po opětovném návratu moci zpátky k ODS byl Mirek Topolánek. Jednalo se o politika, který byl velmi výrazný vůdčí typ a při prosazování svých zájmů se nebál často jít i pro ostřejší slova, za což býval často kritizován. Jeho postoj ke zpravodajským službám se zpětně jeví jako velmi pragmatický. Nedá se říci, že by je jakkoliv podceňoval, či naopak přeceňoval. Přesto ale trpěl obdobným syndromem jako někteří jeho předchůdci, když slyšel na ekonomické výhody slučování služeb. Neznamená to ovšem, že přes tuto ekonomickou stránku by chtěl služby nějakým výrazným způsobem omezovat, právě naopak. Jako součást reformy, kromě posílení jejich kontroly připravoval také výrazné posílení jejich pravomocí.<sup>202</sup> Skutečnost, že Topolánek neměl příliš v lásce novináře a dokázal jim nadávat i za užití velmi nevhodných slov, stejně tak jako dokázal obdobně urážet i řadu svých kolegů, vedlo však

---

<sup>199</sup> (Vláda Petra Nečase, 2012)

<sup>200</sup> (Programové prohlášení vlády, 2006, s. 13)

<sup>201</sup> (Řiháčková, 2009)

<sup>202</sup> (Tajné služby mají mít přístup k informacím o bankovních účtech, 2008)



k tomu, že nikdy nezneužíval situace, že by dopředu nebo v průběhu pouštěl do světa více informací, než bylo v danou chvíli potřeba. Na druhé straně se však v oblasti zpravodajských služeb ODS nevyhnula ani krokům čistě politickým. Topolánkovou pravou rukou pro oblast zpravodajských služeb byl jeho ministr Ivan Langer a ten jako jeden ze svých prvních kroků odvolal ředitele UZSI Karla Randáka. Toto odvolání bylo odůvodněno jako započetí kroku spojení BIS a UZSI, kterému se budu ještě blíže věnovat v další kapitole.<sup>203</sup>

Takřka naprostým opakem Mirka Topolánka ve vládní koalici byl předseda Věcí veřejných Radek John. Tento investigativní novinář své původní povolání nezapřel ani v roli poslance a místopředsedy vlády. Nejenom že se snažil vytahovat různé kauzy na své koaliční partnery, ale taktéž se nominoval do funkce neformálního tiskového mluvčího bezpečnostně-branného výboru poslanecké sněmovny. Ze vzpomínek jak zástupců služeb, tak politické reprezentace vyplynulo, že se pak někteří členové tohoto výboru po uzavřených jednáních báli, o co se s novináři podělí tentokrát. Pro služby samotné to znamenalo, že přirozeně začaly filtrovat informace, které na výbor nosily.<sup>204</sup>

Jelikož vládní novela skončila pouze v přípravě věcného návrhu zákona, je třeba zmínit také jako aktéra think-tank Europeum, který se se svým projektem věnoval problematice reformy zpravodajských služeb. Vedoucí projektu Věře Řiháčkové se podařilo sestavit expertní tým složený ze zástupců pocházejících jak z prostředí zpravodajských služeb, tak odborně bezpečnostní komunity a politické reprezentace. Projekt jako takový probíhal mezi červnem 2008 a červnem 2009 a jeho výstupem byl policy paper doporučující nutné reformy, které by bylo potřeba v českém zpravodajském systému uskutečnit.<sup>205</sup>

O dalším předsedovi vlády z řad ODS Petrovi Nečasovi jsem se již zmiňoval dříve v souvislosti s přijetím zákona o vojenském zpravodajství. Ve svém projevu se tehdy

---

<sup>203</sup> (Vláda odvolala šéfa rozvědky Randáka, 2006)

<sup>204</sup> (Sněmovna odvolala Johna z bezpečnostního a imunitního výboru, 2012)

<sup>205</sup> (Řiháčková, 2009)

zmiňoval o potřebě komplexní reformě zpravodajského systému.<sup>206</sup> I přesto jsou zpravodajské služby v programovém prohlášení vlády, na rozdíl od vlád předchozích, zmíněny pouze jedinou větou v souvislosti s nutností koordinace činnosti společně s policií ČR.<sup>207</sup> Do Poslanecké sněmovny se pak v konečném důsledku dostala pouze novela zákona o zpravodajských službách, která však nepředstavovala žádnou reformu, ale pouze přidání pravomocí zpravodajským službám ve věci získávání informací a prolamování bankovního tajemství.<sup>208</sup> Snahy o další reformu však byly na nějaký čas ukončeny pádem Nečasovy vlády, na jehož začátku stálo zneužívání vojenského zpravodajství ze strany Nečasovy milenkyně Jany Nagyové, jež nechala sledovat Nečasovu manželku.<sup>209</sup>

#### 4.3.2 Hlavní problémy období a předložená řešení

Problémy období můžeme rozložit do dvou oblastí. Jednak se jedná o systém jako takový a jeho reformu. V tomto ohledu stále přetrvávala problematika jeho reformy a otázka, jakým způsobem bude provedena. Druhou oblastí je pak prostředí, které na zpravodajské služby působilo. V tomto ohledu se pravděpodobně jako nejzávažnější jeví problém zneužití služeb, který vyvrcholil s pádem Nečasovy vlády.<sup>210</sup> Podezření na zneužívání služeb ve prospěch pouze úzké skupiny vládnoucí elity se objevil již v obdobích minulých a stával se tématem předvolebních bojů. Vzpomeňme například Zemanův kufřík<sup>211</sup>, který měl obsahovat materiální důkazy o zneužívání zpravodajských služeb ze strany ODS proti tehdy opoziční ČSSD. Jak se však později ukázalo, jednalo se o informace, které se nezakládaly na zcela pravdivých skutečnostech. Naproti tomu ale,

---

<sup>206</sup> (Zápis z jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 18. června 2004, 2004)

<sup>207</sup> (Programové prohlášení Vlády České republiky, 2010)

<sup>208</sup> (Novela z. o zpravodajských službách ČR, 2013)

<sup>209</sup> (Kauza zneužití vojenského zpravodajství: státní zástupce navrhl Nečasové tři až čtyři roky vězení, 2015)

<sup>210</sup> Ibid.

<sup>211</sup> (Williams, 2001, s. 101 - 102)

zneužití vojenského zpravodajství ze strany Nečasovy milenky Jany Nagyové mělo naprosto reálné základy a po jejím zatčení asi nemohl přijít jiný výsledek, než byla demise předsedy vlády.<sup>212</sup>

Téměř vzápětí se objevila zásadní otázka, jestli mohlo tomuto zneužití něco zabránit. Jestli se jednalo o systémové selhání, či pouhé selhání jednotlivců. A konečně také otázka, jestli skutečně k nějakému selhání vůbec došlo. Odpovědí na první otázku by mohla pravděpodobně být fungující efektivní demokratická kontrola. Ta v současné chvíli existuje pouze pro některé služby a pouze na stupni parlamentní kontrolní komise. Tato komise navíc nemá z logických důvodů přístup k tzv. živým svazkům, což jí činí neefektivní. To přiznávají i sami členové těchto komisí. Například poslanec Radim Turek v 1. čtení zákona zákonu o vojenském zpravodajství prohlásil:

*„Já jsem spolu s dalšími poslanci členem stálé komise pro kontrolu BIS a musím konstatovat, že má funkce je velice formální, stejně asi jako je velice formální funkce poslanců stálé komise pro kontrolu Vojenského obranného zpravodajství. Takže bychom si měli klást tyto daleko hlubší otázky.“<sup>213</sup>*

Obdobné zjištění pak vyšlo najevo také při jednom z mých rozhovorů, když jsem se dotazoval člena stejné komise, jestli cítí, že skutečně něco kontrolují, nebo se jedná o kontrolu pouze formální.<sup>214</sup> To, jestli by mohl pomoci druhý stupeň kontroly, který by byl zřízen mimo parlament a měl přístup také k živým kauzám je však sporné. Ptal jsem se na to často při svých neformálních rozhovorech s lidmi blízkými jednotlivým službám a většinou panovala spíše shoda, že ani funkční kontrola by pravděpodobně tomuto selhání dostatečně nezabránila, byť její neexistenci vnímali jako výrazný problém. Důvod nás totiž přivádí k druhé otázce, jestli se jednalo o selhání systému, nebo pouze jedinců. Obecně, pokud už dotazovaný přistoupil na fakt, že nějaké selhání skutečně existovalo

---

<sup>212</sup> (Nečas předal demisi, Zeman v pátek začne s hledáním jeho nástupce, 2013)

<sup>213</sup> (Zápis z jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 18. června 2004, 2004)

<sup>214</sup> Příloha N1

a k pochybení došlo, tak byl zastáván názor, že se jednalo o selhání individuální, kterému by sebelepší kontrola nezabránila. Vlastní případ je však stále subjektem soudního řízení, jež je vedeno s vyloučením veřejnosti. Na závěry, pokud budou vůbec někdy zpřístupněny si tak budeme muset ještě nějaký čas počkat.<sup>215</sup>

Jestliže se vrátím k problematice reformy zpravodajského systému, pak jeho reforma byla připravovaná za vlády Mirka Topolánka. Kromě zpřesnění a posílení pravomocí jednotlivých služeb a rozšíření jejich demokratické kontroly měla nastat změna v jejich počtu. Oproti dřívějším úvahám však již nemělo docházet k redukci na poli civilní a vojenské služby, ale ve smyslu vnitřní a vnější. Hlavní ideou této reformy tak bylo, že by vznikla Bezpečnostní zpravodajská služba, jakožto služba kontrarozvědná a Národní zpravodajská služba, jakožto služba rozvědná. Obě by pak v sobě spojovaly jak civilní, tak vojenskou složku.<sup>216</sup>

Návrh taktéž počítal se zavedením dvoustupňového systému kontroly, kdy by v prvním stupni zůstal systém kontroly prostřednictvím sněmovní kontrolní komise, přičemž by byla zavedena nová podmínka, že členem se může stát pouze ten poslanec, jenž má zároveň bezpečnostní prověření na úrovni přísně tajné. Druhý stupeň by pak představovala odborná kontrolní komise složená z předsedy Ústavního soudu, předsedy Nejvyššího soudu, předsedy Nejvyššího správního soudu, prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu a z veřejného ochránce práv.<sup>217</sup>

Návrh reformy tak představoval obrovský kvalitativní skok a řešil by tak zároveň většinu problémů, jež jsem zde již dříve nastínil, a jež se vyskytují v systému od počátku. Byť v případě redukce služeb na dvě je sporné, jestli by toto řešení nepřineslo některé další problémy, zejména v oblasti demokratické kontroly by se jednalo o objektivní posun kupředu. Tato reforma byla zpracována ministerstvem vnitra ve formě věcného záměru, který se však již nedočkal své paragrafované podoby. Důvodem totiž bylo jeho odmítnutí na půdě bezpečnostně-branného výboru v Poslanecké sněmovně. S pádem Topolánkovy

---

<sup>215</sup> Ibid.

<sup>216</sup> (Ministerstvo vnitra České republiky, 2008)

<sup>217</sup> Ibid.

vlády nicméně definitivně skončilo také jeho přepracování a reformní snahy ze strany legislativy a exekutivy tak byly na roky dopředu opět zastaveny. Tedy alespoň ze strany legislativně-exekutivní.

Bez povšimnutí by totiž neměl zůstat ani projekt think-tanku Europeum „*Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice: Pracovní panel k reformní agendě*“<sup>218</sup>, jenž měl za cíl ve skupině odborníků z exekutivy, legislativy a také odborné veřejnosti analyzovat zpravodajský systém České republiky bez zatížení politického zadání a dát dohromady doporučení na případnou reformu, která by vyřešila alespoň největší nedostatky systému.

*„Hlavní problémy systému zpravodajských služeb byly identifikovány v následujících oblastech:*

- 1. Nedostatečná koordinace, řízení, zadávání úkolů, vyhodnocování a využití činnosti ZS vládou a ostatními oprávněnými adresáty.*
- 2. Absence zpětných vazeb od adresátů výstupů zpravodajské činnosti.*
- 3. Pravomoci ZS, které neodpovídají nárokům na ně kladeným a schopnostem protivníků, kterým ZS čelí.*
- 4. Málo efektivní využívání lidského i technického potenciálu; personální připravenost služeb.*
- 5. Nedostatečná ochrana ZS vůči stranickému a politickému tlaku.*
- 6. Špatně nastavená a nefungující vnější kontrola ZS vykonávaná parlamentem nebo jiným na exekutivě dostatečně nezávislým orgánem.“*<sup>219</sup>

---

<sup>218</sup> (Řiháčková, 2009)

<sup>219</sup> (Řiháčková, 2009, s. 2)

Podíváme-li se na těchto šest bodů pozorně, vidíme, že řada z nich se již dříve objevila také v této práci jako reflexe některých politických projevů. Nejedná se tedy o žádná nová zjištění. Nedá se tak rozhodně tvrdit, že by si političtí aktéři nebyli vědomi nedostatků. I přesto ovšem řešení za celou dobu existence systému přicházela spíše poskromnu a do konce se podařilo dotáhnout pouze ty nejvíce minimalistické. Nabízí se tak logická otázka, jestli jednotlivým stranám ve skutečnosti systém spíše nevyhovuje. Já se ovšem nedomnívám, že by toto bylo skutečností. Spíše bych jako důvod viděl, že k českému stranickému systému patří být neustále v opozici, bez ochoty ustoupit jen o kousek ze svých stanovisek. A pokud jednotliví aktéři nemohou prosadit své představy v celé šíři, raději se spokojí s něčím, co je již zavedeno, než by riskovali, že by se protistraně podařilo prosadit ze svého programu více.

#### **4.3.3 Srovnání s teoretickými modely selhání**

Srovnávat období opětovného nástupu ODS k vládní moci je oproti předchozím obdobím trochu specifické v tom ohledu, že příprava jednotlivých reforem, alespoň za Mirka Topolánka, probíhala. Zdá se tedy, že vláda měla skutečný zájem o to, aby reforma po letech konečně proběhla. Intenzivní přípravy na České předsednictví v Evropské Unii následně zbrzdily další postup a předtím, než mohlo dojít k jeho obnově, byla vládě vyslovena nedůvěra ze strany opozice a tří přeběhlíků. Diskuze se proto přesunula do odborné sféry, když došlo k definování zásadních nedostatků systému a nastínění možných řešení. Úřednická vláda Jana Fischera však neměla pro obdobné reformy dostatečný mandát a navíc měla být pouze vládou udržovací. Reforma se proto měla obnovit až po dalších řádných volbách. K tomu však nedošlo a nová vláda Petra Nečase neměla zpravodajské služby ani dostatečně zmíněné ve svém programovém prohlášení. Na první pohled se tak může zdát, že Nečasovu vládu zpravodajské služby nezajímaly. Ovšem, to by zároveň znamenalo, že sám Nečas změnil svá starší stanoviska, když to byl právě on, kdo v roce 2005 širší reformu systému prosazoval. Jakékoliv závěry ovšem značně zkresluje dodnes probíhající vyšetřování kauzy zneužití vojenského zpravodajství, ze kterého je viněna Nečasova milenka a současná žena Jana Nečasová.

## Závěr

Když jsem si vybíral téma práce a definoval výzkumné otázky, tak jsem se domníval, že zde existuje nějaké racionální vysvětlení, proč český zpravodajský systém vznikl ve své nedokonalé podobě a proč se jej do dnešních dnů nepodařilo zreformovat. Během výzkumu se však ukázalo, že se skutečnou racionální se nedá v českém prostředí příliš počítat. Systém jako takový vznikl na základě odporu k jednotlivým službám s významným podílem emocí. A není to asi zas až tak překvapivé, vezmeme-li v potaz dobu krátce po sametové revoluci, kdy všichni měli v myslích ještě hrůzy předchozího režimu a kdy si řada lidí živě pamatovala praktiky státní bezpečnosti. Člověk by očekával, že ve chvíli, kdy systém vznikne s nedostatky, o kterých se všeobecně ví a které jsou všeobecně kritizovány, dojde k brzké nápravě. Ovšem to se za více jak dvacet let existence samostatné České republiky nestalo. A tak se o potřebě reformy pořád dokola mluví, občas se některá připraví, aby se následně mohla zase v tichosti nechat vyšumět. Logickou otázkou je proč?

Podívám-li se na zkoumané období optikou modelu nezájmu, pak zcela jistě uvidím náznaky pozitivní odpovědi hned v prvním sledovaném období, za vlády Václava Klause. Ovšem jenom do té chvíle, než se rozhlédnu dále po koalici, například k osobě ministra vnitra Jana Rumla. Jistě, Václav Klaus byl tou dobou na vrcholu své moci a platil za velmi vlivného, čímž si dokázal prosazovat svou. Proč se ale tak urputně bránil, když o služby ve skutečnosti nejevil zájem? Odpovědi jsou pravděpodobně ekonomické důvody, neboť se domníval, že čím méně se bude službám věnovat a čím méně jich budeme mít, tím méně to bude celé stát. Model nezájmu ovšem padá s Klausovým odchodem a opětovně se objevuje vlastně až za vlády Petra Nečase. V průběhu těchto let se tak přinejmenším o fungování služeb premiéři aktivně zajímali.

Optika modelu odlišných představ nám tak sedí na daleko širší část sledovaného období, ovšem poněkud jiným způsobem, než bylo původně předpokládáno. Političtí aktéři, kteří mají se službami co dočinění, se totiž vesměs shodnou na tom, že je třeba provést reformu systému, neboť je zde řada prvků, jež nejsou úplně optimální. Některé z těchto neoptimálních prvků jsou přitom zcela zásadní, jako třeba absence adekvátní demokratické kontroly, neboť ta současná prostřednictvím kontrolní komise poslanecké sněmovny pro dvě ze tří služeb je spíše formální. Zásadní neshoda mezi aktéry však

přichází v oblasti nalezení řešení. A střet, mezi jednotlivými aktéry, odlišnost představ o tom, jak by měl systém vypadat do budoucna je bohužel zcela zásadní. Jednotliví aktéři, než by měli zcela ustoupit ze svých optimálních představ a dopustili, že by mohl být přijat návrh protistrany, raději setrvají u současného nedokonalého systému. V průběhu sledovaného období jsem navíc, s výjimkou odborného panelu Věry Řiháčkové, nezaznamenal žádný pokus o vytvoření platformy, kde by se reforma řešila na širší platformě, než je vládní koalice. A v takovém případě je nalezení shody napříč politickým spektrem opravdu obtížné.

Konečně poslední mode silné loby ze strany samotných zpravodajských služeb, kterým by mohl současný systém vyhovovat. V tomto ohledu, jelikož řada aktivit probíhá skrytě, na což jsou služby dobře trénovány, bohužel nemohu zcela říci jasné ne. Ovšem, na základě zjištěného se přikláním spíše k názoru, že tento model je obdobně mimo jako model nezájmu. Jediným zájmem služeb pravděpodobně je, aby nedocházelo k reformám s každou výměnou vlády, neboť práce v nestabilním prostředí by nebyla úplně optimální a způsobovala by značnou nedůvěru i u zahraničních partnerů. Naproti tomu, je v zájmu služeb samotných, aby měly adekvátní kontrolu. Neboť ta může jako jediná zasáhnout v případě všemožných pochybení a opětovně uklidnit rozvířené vody a zajistit tak opětovný klid na práci.





## Použitá literatura

Bezpečnostní rada státu. 2009. . Úřad vlády České republiky [online]. Praha [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/brs/brs-uvod-3851/>

BORN, Hans a Marina CAPARINI. 2008. Democratic Control of Intelligence Services Containing Rogue Elephants. *Farnham: Ashgate Pub.* ISBN 978-075-4688-709.

České strategické dokumenty. 2016. . Ministerstvo obrany [online]. Praha: Ministerstvo obrany [cit. 2016-07-28]. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/ministr-a-ministerstvo/odkazy/odkazy-46088>

ČTK, . 2016. Novým ředitelem BIS je Michal Koudelka. Langa nahradí v polovině srpna. *Ihned.cz* [online]. Praha, **2016**(27) [cit. 2016-07-28]. Dostupné z: <http://domaci.ihned.cz/c1-65381590-novym-reditelem-bis-je-michal-koudelka-soucasneho-sefa-jiriho-langa-nahradi-v-polovine-srpna>

ČTK, . 2013. Podezřelé teroristy v amerických věznicích údajně mučí i lékaři. CIA *to odmítá*. *Ihned.cz* [online]. 2013(4) [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: <http://zahranicni.ihned.cz/amerika-usa/c1-61145560-lekari-usa-muceni-terorismus>

ČTK, . 2006. Topolánková *menšinová vláda nezískala důvěru Poslanecké sněmovny*. Český rozhlas [online]. 2006(4) [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: [http://www.rozhlas.cz/zpravy/domaci/\\_zprava/280725](http://www.rozhlas.cz/zpravy/domaci/_zprava/280725)

EICHLER, Jan. 2006. Mezinárodní bezpečnost na počátku 21. *století*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky - AVIS. ISBN 80-727-8326-2.

Gazdík: John už teď nejspíš vynáší informace Zdroj: <http://domaci.eurozpravy.cz/politika/59296-gazdik-john-uz-ted-nejspis-vynasi-informace/>. 2012. . Eurozpravy.cz [online]. Praha, **2012**(01) [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: <http://domaci.eurozpravy.cz/politika/59296-gazdik-john-uz-ted-nejspis-vynasi-informace/>

GRIFFITH, Elmer 1907. The rise and development of the gerrymander. *New York: Arno Press.* ISBN 04-050-5872-1.

HRBÁČEK, Jan. 2003. Nový šéf BIS Jiří Lang: Skaut v tajné službě. *Hospodářsko noviny* [online]. **2003**(24) [cit. 2016-07-28]. Dostupné z: <http://archiv.ihned.cz/c1-12993340-novy-sef-bis-jiri-lang-skaut-v-tajne-sluzbe>

CHYTILEK, Roman a Peter SPÁČ. 2012. Rozhodování ve veřejné sféře: model policy paradox v ČR. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-210-5888-0.

Informační systém ODok a legislativní proces v České republice. b.r.. . *Portál odok* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: <https://www.odok.cz/odok-a-legislativni-proces-v-cr>

Intelligence branch. 2014. . FBI [online]. US Department of Justice [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: <https://www.fbi.gov/about/leadership-and-structure/intelligence-branch>

Jaroslav Bašta. b.r.. . *Vlada.cz* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/milos-zeman/jaroslav-basta-38875/>

Kauza zneužití vojenského zpravodajství: státní zástupce navrhl Nečasové tři až čtyři roky vězení. 2015. . *Lidovky.cz* [online]. 2015(25) [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: [http://www.lidovky.cz/v-kauze-nagyova-navrhl-zalobce-tresty-tri-az-ctyr-let-vezeni-prw-/zpravy-domov.aspx?c=A150525\\_104957\\_ln\\_domov\\_rof](http://www.lidovky.cz/v-kauze-nagyova-navrhl-zalobce-tresty-tri-az-ctyr-let-vezeni-prw-/zpravy-domov.aspx?c=A150525_104957_ln_domov_rof)

*Kdo je Jana Nagyová a další zadržení.* 2013. . Česká televize [online]. Praha: Česká televize [cit. 2016-07-28]. Dostupné z: [www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1092459-kdo-je-jana-nagyova-a-dalsi-zadrzeni](http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1092459-kdo-je-jana-nagyova-a-dalsi-zadrzeni)

LEFEBVRE, Stéphane. 2011. The Czech Experience With Intelligence Reforms, 1993–2010. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*. **24**(4), 692-710. DOI: 10.1080/08850607.2011.598785. ISSN 0885-0607. Dostupné také z: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08850607.2011.598785>

Legislativní proces projednávání návrhů zákonů. b.r.. . Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR [online]. Praha: Kancelář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=331>

LIPPMANN, Walter. 1955. *Essays in the public philosophy*. Boston: Little, Brown and Company. Atlantic Monthly Press Book.

LIPPMANN, Walter. 2004. *Public opinion*. Obnovené vydání edice vydané nakladatelstvím Brace and Company v New Yorku v roce 1922. Mineola, N.Y.: Dover Publications. ISBN 04-864-3703-5.

Listina základních práv a svobod. 1993. In: . Praha: Sběrka zákonů České republiky, ročník 1993, číslo 2. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>

MICHÁLEK, Luděk, Ladislav POKORNÝ, Jozef STIERANKA a Michal MARKO. 2013. *Zpravodajství a zpravodajské služby*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 303 s. ISBN 978-80-7380-428-2.

MILL, John. 1859. *On liberty*. Second Edition. London: John W. Parker & Son. Thinker's Library.

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. 2008. Věcný záměr zákona o zpravodajských službách České republiky a o kontrole zpravodajských služeb. Stupeň utajení zrušen usnesením vlády č. 10 dne 5. 3. 2008. Praha. D38/2008-vzc.

MOLEK, Pavel. 2014. *Politická práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer. Lidská práva. ISBN 9788074785023.

MORGAN, Patrick 1977. *Deterrence: a conceptual analysis*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications. ISBN 08-039-0820-2.

Nález ústavního soudu ve věci použitelnost odposlechu získaného dle zpravodajských zákonů v trestním řízení. 2008. In: . Brno: Ústavní soud České republiky, ročník 2008, ÚS 3038/07. Dostupné také z: <http://kraken.slv.cz/I.US3038/07>

Národní kontaktní bod pro terorismus. 2015. . *Policie České republiky [online]*. Praha: Policie České republiky [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/narodni-kontaktni-bod-pro-terorismus.aspx?q=Y2hudW09Mw%3D%3D>

Návrh zákona o Vojenském zpravodajství. 2004. In: . Praha: Poslanecká sněmovna *Parlamentu* ČR. Sněmovní tisk 661/0.

Návrh zákona o zpravodajských službách. 1994. In: . Praha: Poslanecká sněmovna *Parlamentu* ČR. Sněmovní tisk 1016/0. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t101600.htm>

Nečas předal demisi, Zeman v pátek začne s hledáním jeho nástupce. 2013. . *Idnes.cz [online]*. 2013(17) [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/necas-podal-demisi-03l-/domaci.aspx?c=A130617\\_164233\\_domaci\\_jj](http://zpravy.idnes.cz/necas-podal-demisi-03l-/domaci.aspx?c=A130617_164233_domaci_jj)

NĚMEC, Jan a Václav ŠTĚRBA. 2006. *Struktura tajných služeb a jejich parlamentní kontrola ve vybraných zemích*. Praha, 32 s. Studie č. 3.057. Dostupné také z: [www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20672](http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20672)

NOVÁK, Miroslav a Tomáš LEBEDA. 2004. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Plzeň: Aleš Čeněk. Vysokoškolské učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 80-864-7388-0.

Novela z. o *Vojenském obran. zpravodajství: Sněmovní tisk 669*. 2004. Praha. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=669&O=4>

Novela z. o zpravodajských službách ČR: Sněmovní tisk 903. 2013. Praha. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=903>

PAVLÍČEK, Václav. 2014. *Ústavní právo a státověda I*. Vyd. 2., nezměn., V Leges 1. Praha: Leges. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-053-6.

PAVLÍČEK, Václav. 2015. *Ústavní právo a státověda II*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-084-0.

POKORNÝ, Ladislav. 2013. *Kontrola zpravodajských služeb České republiky*. *Bezpečnostní sbory.cz* [online]. 2013(4), 11 [cit. 2016-07-29]. ISSN 1803-6856. Dostupné z: [http://bezpecnostni-sbory.wbs.cz/clanky/4-2013/soucasny\\_system\\_zpravodajskych\\_sluzeb\\_ceske\\_republiky.pdf](http://bezpecnostni-sbory.wbs.cz/clanky/4-2013/soucasny_system_zpravodajskych_sluzeb_ceske_republiky.pdf)

POKORNÝ, Ladislav. 2007. *Základy právní úpravy činnosti zpravodajských služeb*. Vyd. 1. Praha: Vydavatelství PA ČR, 73 s. ISBN 978-807-2512-423.

*Pokyn k jednotnému uplatňování závazných pravidel a doporučení pro systém řízení rizik v orgánech veřejné správy*. b.r.. . Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: [http://kontrola.mvcr.cz/min\\_fin/chj06.htm](http://kontrola.mvcr.cz/min_fin/chj06.htm)

*Potřebujeme silnější pravomoci i kontrolu: Rozhovor mluvčího ÚZSI Bohumila Šrajera s moderátorem ČT Janem Němcem o roli legislativy v boji s terorismem..* 2005. . In: Úřad pro zahraniční styky a informace [online]. Praha: ÚZSI [cit. 2016-07-28]. Dostupné z: <http://archive-cz.com/page/3566469/2014-01-20/http://www.uzsi.cz/cz/potrebuji-silnejsi-pravomoci-i-kontrolu.html>

POTŮČEK, Martin. 2016. *Veřejná politika. Vydání první*. V Praze: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-591-6.

Programové prohlášení vlády České republiky. 2010. Praha. Dostupné také z: [http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove\\_prohlaseni\\_vlady.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf)

Programové prohlášení vlády. 1998. Praha. Dostupné také z: [http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Programove-prohlaseni-vlady\\_1.pdf](http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf)

Programové prohlášení vlády. 2006. Praha. Dostupné také z: [http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/mirek-topolaneck-2/Programove-prohlaseni-vlady\\_1.pdf](http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/mirek-topolaneck-2/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf)

PTÁČKOVÁ, Daniela. 2012. *Konfliktní linie společného soužití Čechů a Slováků*. Plzeň. Bakalářská práce. Západočeská univerzita v Plzni Fakulta filozofická. Vedoucí práce PhDr. Robin Kvěš.

Randák: Když má BIS důkazy o ruských agentech, neměla je zveřejňovat. 2008. . Idnes.cz [online]. 2008(27) [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/randak-kdyz-ma-bis-dukazy-o-ruskych-agentech-nemela-je-zverejnovat-10j-domaci.aspx?c=A080926\\_155615\\_domaci\\_pei](http://zpravy.idnes.cz/randak-kdyz-ma-bis-dukazy-o-ruskych-agentech-nemela-je-zverejnovat-10j-domaci.aspx?c=A080926_155615_domaci_pei)

RUML, Jan. 2009. Zhodnocení stávajícího systému zpravodajských služeb a jejich fungování. In: ŘIHÁČKOVÁ, Věra. Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice; Pracovní panel k reformní agendě [online]. Praha: Europeum, s. 12 [cit. 2016-07-29].

RŮŽEK, Jiří. 2014. *V labyrintu zpravodajských služeb*. 1. vyd. Praha: Šulc - Švarc, 205 s. ISBN 978-807-2443-635.

RYZA, Tomáš. 2012. *Srovnání vývoje zpravodajských služeb v ČR a SR po roce 1989* [online]. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 41 s. [cit. 2016-07-29]. Vedoucí práce Tomáš Karásek.

ŘIHÁČKOVÁ, Věra. 2009. Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice; Pracovní panel k reformní agendě [online]. Praha: Europeum [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: <http://old.europeum.org/cz/svoboda-bezpecnost-a-spravedlnost/101-projekty/111-prispevek-k-debate-o-reforme-zpravodajskych-sluzeb-v-ceske-republice-pracovni-panel-k-reformni-agende>

ŘÍCHOVÁ, Blanka, Petr JŮPTNER, Martin RIEGL a Kamil ŠVEC. 2015. *Analýza politiky a političtí aktéři: možnosti a limity aplikace teorií v příkladech*. Vydání první. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON). Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 978-80-7419-187-9.

SCHNEIDER, Jiří. 2009. Zpravodajské služby: stát ve státě nebo součást bezpečnostního systému?. In: ŘIHÁČKOVÁ, Věra. Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice; Pracovní panel k reformní agendě [online]. Praha: Europeum, s. 6 [cit. 2016-07-29].

Sněmovna odvolala Johna z bezpečnostního a imunitního výboru. 2012. . Lidovky.cz [online]. Praha, 2012(9) [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: [http://www.lidovky.cz/snemovna-odvolala-radka-johna-z-bezpecnostniho-a-imunitniho-vyboru-113-/zpravy-domov.aspx?c=A121109\\_130739\\_in\\_domov\\_hm](http://www.lidovky.cz/snemovna-odvolala-radka-johna-z-bezpecnostniho-a-imunitniho-vyboru-113-/zpravy-domov.aspx?c=A121109_130739_in_domov_hm)

Stenoprotokol z jednání České národní rady ve dnech 21. a 22. října 1992: Návrh poslance Vladimíra Šumana a dalších na vydání zákona ČNR o Bezpečnostní informační službě České republiky. 1992 Praha. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/005schuz/s005007.htm>

Stenoprotokol z jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 7. července 1994: Vládní návrh zákona o zpravodajských službách České republiky. 1994. Praha. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/021schuz/s021002.htm#r1>

STONE, Deborah. 2002. Policy paradox: the art of political decision making. Rev. ed. New York: Norton, xv, 428 p. ISBN 03-939-7625-4.

ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.) a Břetislav DANČÁK (ed.). 1999. Aktuálnost změn ústavy ČR. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 80-210-2250-7.

TABERY, Erik. 2008. Vládneme, neruší: opoziční smlouva a její dědictví. Vyd. 2. Praha: Respekt Publishing. Respekt (Respekt Publishing). ISBN 978-80-903766-3-2.

Tajné služby mají mít přístup k informacím o bankovních účtech. 2008. . Idnes.cz [online]. Praha, 2008(15) [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/tajne-sluzby-maji-mit-pristup-k-informacim-o-bankovnich-uctech-p7o-/domaci.aspx?c=A080415\\_115006\\_domaci\\_jba](http://zpravy.idnes.cz/tajne-sluzby-maji-mit-pristup-k-informacim-o-bankovnich-uctech-p7o-/domaci.aspx?c=A080415_115006_domaci_jba)

Události Komentáře: Potřebujeme silnější pravomoci i kontrolu: Rozhovor mluvčího ÚZSI Bohumila Šrajera s moderátorem ČT Janem Němcem. 2005. Praha: Česká televize, 2005(22). TV Pořad. Dostupné také z: <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/1096898594-udalosti-komentare/205411000371222>

Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism: The USA Patriot Act. 2001. In: . Washington DC: Public Law, ročník 2001, 107–56—OCT. 26,. Dostupné také z: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>

Usnesení Vlády České republiky o změně usnesení vlády České republiky z 2. prosince 1992 č. 676, o zřízení Rady pro zpravodajskou činnost. 1997. In: . Praha: Vláda České republiky, ročník 1997, 12. února, č. 73 + P. Dostupné také z: [https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/CB03813BDDF2C614C12571B6006D7EAE](https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/CB03813BDDF2C614C12571B6006D7EAE)

Usnesení Vlády České republiky o zřízení Rady pro zpravodajskou činnost. 1992. In: . Praha: Vláda České republiky, ročník 1992, 2. prosince, číslo 676. Dostupné také z: [https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/BD48FBFAFD3B3FD8C12571B6006D1331](https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/BD48FBFAFD3B3FD8C12571B6006D1331)

Ústava České republiky. 1993. In: . Praha: Sběrka zákonů České republiky, ročník 1993, číslo 1. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

Věříte grafům? Podívejte se, jak jednoduché triky používají manipulátoři. 2015. . *Technet.cz* [online]. Praha: Mafra, a. s. [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: [http://technet.idnes.cz/manipulace-grafy-statistika-dgj-/veda.aspx?c=A151023\\_164547\\_veda\\_pka](http://technet.idnes.cz/manipulace-grafy-statistika-dgj-/veda.aspx?c=A151023_164547_veda_pka)

VIGODA, Viktor. 2012. *Kontrola spravodajských služieb na Slovensku: aplikácia modelu Policy Paradox*. Brno. Dostupné také z: [http://is.muni.cz/th/220041/fss\\_m/](http://is.muni.cz/th/220041/fss_m/). *Diplomová práce. Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií. Vedoucí práce Roman Chytilék.*

Vláda Mirka Topolánka padla. Rebelové ji potopili. 2009. . *Týden.cz* [online]. Praha, 2009(24) [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: [http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/politika/vlada-mirka-topolanka-padla-rebelove-ji-potopili\\_111496.html](http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/politika/vlada-mirka-topolanka-padla-rebelove-ji-potopili_111496.html)

Vláda odvolala šéfa rozvědky Randáka. 2006. . *Idnes.cz* [online]. 2006(20) [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/vlada-odvolala-sefa-rozvedky-randaka-dvb-/domaci.aspx?c=A060920\\_125504\\_domaci\\_lja](http://zpravy.idnes.cz/vlada-odvolala-sefa-rozvedky-randaka-dvb-/domaci.aspx?c=A060920_125504_domaci_lja)



- Vláda Petra Nečase*. 2012. . Aktuálně.cz [online]. Praha: Economia, a. s., 2012(12) [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: <http://www.aktualne.cz/wiki/politika/vlada/r~i:wiki:703/>
- Vládní návrh zákona o kontrole zpravodajských služeb: Sněmovní tisk 1232. 2002. Praha. Dostupné také z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=1232>
- VODIČKA, Karel a Ladislav CABADA. 2011. Politický systém České republiky: historie a současnost. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-893-7.
- Vojenská strategie České republiky. 1999. Praha. Dostupné také z: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/1999%20Vojenska%20strategie%20CR.pdf>
- Vojenská strategie České republiky. 2002. Praha. Dostupné také z: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/2002%20Vojenska%20strategie%20CR.pdf>
- Volby do České národní rady konané ve dnech 5. - 6.6.1992. b.r.. . Volby.cz [online]. Praha: Český statistický úřad [cit. 2016-07-29]. Dostupné z: <http://volby.cz/pls/cnr1992/u610>
- WILLIAMS, Kieran a Dennis *DELETANT*. 2001. *Security intelligence services in new democracies: the Czech Republic, Slovakia and Romania*. New York: Palgrave, in association with the School of Slavonic and East European Studies, University College, London, ix, 291 p. Studies in Russia and East Europe (Palgrave (Firm)). ISBN 03-337-1372-9.
- Zákon o Bezpečnostní informační službě České republiky. 1992. In: . Praha: Sbíрка zákonů České a Slovenské federativní republiky, ročník 1992, částka 106, číslo 527. Dostupné také z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=527&r=1992>
- Zákon o bezpečnostní informační službě. 1994. In: . Praha: Sbíрка zákonů České republiky, ročník 1994, číslo 154. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1994-154>
- Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. 2003. In: . Praha: Sbíрка zákonů České republiky, ročník 2003, číslo 361. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-361>
- Zákon o Vojenském obranném zpravodajství. 1992. In: . Praha: Sbíрка zákonů České a Slovenské federativní republiky, ročník 1992, částka 17, číslo 67.

Zákon o *Vojenském zpravodajství*. 2005. In: . Praha: Sbíрка zákonů České republiky, ročník 2005, číslo 289. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2005-289>

*Zákon o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o Vojenském zpravodajství*. 2005. In: . Praha: Sbíрка zákonů České republiky, ročník 2005, částka 104, číslo 290. Dostupné také z: <http://www.sagit.cz/info/sb05290>

Zákon o zpravodajských službách *České republiky*. 1994. In: . Praha: Sbíрка zákonů České republiky, ročník 1994, číslo 193. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1994-153>

*Zápis z jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 11. května 2005: Návrh poslanců Petra Nečase, Jana Vidíma a Tomáše Kladívka na vydání zákona o Vojenském zpravodajství /sněmovní tisk 661/ - třetí čtení*. 2005. Praha. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/044schuz/s044150.htm#r4>

*Zápis z jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 18. června 2004: Návrh poslanců Petra Nečase, Jana Vidíma a Tomáše Kladívka na vydání zákona o Vojenském zpravodajství /sněmovní tisk 661/ - první čtení*. 2004. Praha. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/033schuz/s033136.htm#r1>

ZEMAN, Petr. 2009. Historie a limity debat o reformě zpravodajských služeb v ČR aneb umíme si už nalít čistého vína?. In: ŘIHÁČKOVÁ, Věra. *Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice; Pracovní panel k reformní agendě* [online]. Praha: Europeum [cit. 2016-07-28].

ZEMAN, Petr. 2010. Zpravodajský cyklus – klišé nebo nosný koncept?: Klišé nebo nosný koncept?. *Obrana a strategie (Defence and Strategy)* [online]. **10**(1), 45-64 [cit. 2016-07-29]. DOI: 10.3849/1802-7199.10.2010.01.045-064. ISSN 12146463. Dostupné z: <http://www.defenceandstrategy.eu/cs/aktualni-cislo-1-2010/clanky/zpravodajsky-cyklus-8211-klise-nebo-nosny-koncept.html>

ZETOCHA, Karel. 2009b. Parlamentní kontrola zpravodajských služeb. In: ŘIHÁČKOVÁ, Věra. *Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice; Pracovní panel k reformní agendě* [online]. Praha: Europeum, s. 8 [cit. 2016-07-29].

ZETOCHA, Karel. 2009. Zpravodajské služby v nové demokracii: Česká republika. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, 241 s. ISBN 978-802-1050-044.

## **Seznam příloh**

**Příloha č. N1: Jmenný seznam respondentů (seznam)**

**Příloha č. N2: Rozhovor vedený k bakalářské práci autora z roku 2013**