



**Kontrola, dohled, komunikace –  
teze k diskuzi**

**Jiří Schneider<sup>1</sup>**

Následující teze představují základní koncepční otázky při tvorbě kontrolních mechanismů civilního dohledu nad zpravodajskými službami odpovídajících demokratické praxi. Nezabývají se četnými a vesměs neúspěšnými pokusy reorganizovat systém kontroly a dohledu nad bezpečnostními a zpravodajskými službami v ČR.

1. Nejprve je třeba odpovědět na otázku, **proč** a k čemu slouží kontrola zpravodajských a bezpečnostních služeb? Z toho vyplyne i odpověď na druhou otázku, a sice **kdo a jak** má kontrolovat.
2. Kromě výjimečných a mimořádných situací (válečný stav) je nepředstavitelné, aby v rámci demokratického právního státu fungovaly složky, jejichž samotná existence je zcela utajena před veřejností a daňovými poplatníky. Z toho plyne potřeba komunikační strategie zpravodajských a bezpečnostních služeb.
3. „Kontrola kryje kontrolovanému záda.“ Kontrola je nezbytná pro věrohodnost bezpečnostního systému a je v zájmu všech jeho prvků. Bez efektivní kontroly je obtížné, aby zpravodajské a bezpečnostní služby věrohodně **komunikovaly** se svými klienty a potažmo i s veřejností.

---

<sup>1</sup> Autor je programovým ředitelem Prague Security Studies Institute, v letech 90-92 byl poslancem Federálního shromáždění, od r. 1993 pracoval na MZV.



4. Smyslem kontroly z **širšího** hlediska je zpětná vazba při řízení. Zpravodajské a bezpečnostní služby řídí vláda a její pověření členové. Vláda tedy musí mít k dispozici nejen řídicí a koordinační, ale i kontrolní mechanismus, jímž je možno ověřit, zda a jak efektivně řízená složka plní své úkoly.
5. Smyslem kontroly v **užším** pojetí je průběžně/periodicky ověřovat, zda služby efektivně hospodaří se státem svěřenými prostředky, působí v rámci ústavy a zákonů nebo zda dokonce neporušují práva občanů vlastní země.
6. Speciální případ představují zpravodajské služby s **působností v zahraničí**, u nichž se utajené působení „na hraně“ zákonnosti či přímo v rozporu se zákony třetí země nedá vyloučit. Naopak je jejich vlastním *raison d'être*. Taková činnost se předpokládá u ostatních států, tradičně se zdůvodňuje bezpečnostním zájmem a je naopak *raison d'être* služeb s vnitřní působností, kontrarozvědek. Zvláštní otázkou je, jak posuzovat zpravodajskou činnost na území či vůči občanům států společného právního prostoru, jakým je EU.
7. Kontrola ZS představuje vnitřně rozporný úkol: obecně je principem kontroly nezávislost na kontrolovaném subjektu. Na druhé straně ZS nepracují pod dohledem veřejnosti, ba právě naopak, utajení je jedním ze základních předpokladů jejich efektivní činnosti.
8. **Kdo** by měl kontrolovat? Kontrola hospodaření je odpovědností parlamentu, resp. poslanecké sněmovny, která schvaluje státní rozpočet. Sněmovna si má k této činnosti zřídit zvláštní orgán, který bude schopen efektivně takovou kontrolu provádět. Jeho

Text napsaný v rámci projektu Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM „Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice: Pracovní panel k reformní agendě“  
financovaného

OSI Think Tank Fund, Iniciativa „The Open Society New Response Projects“  
Pracovní skupina II. – Dohled a kontrola  
Podkladový materiál  
únor 2009



pravomoci, složení (včetně požadavků na prověření a ochranu jeho členů) by měly být výslednicí dvou protichůdných požadavků: orgán musí mít dostatečný vhled do plánování, řízení a alokace zdrojů v rámci příslušné služby a zároveň nesmí ohrozit nutnou míru ochrany utajovaných skutečností.

9. **Co je třeba kontrolovat?** Efektivní nakládání s veřejnými výdaji, ochrana ústavnosti a zákonnosti, ochrana osobních dat pracovníků a spolupracovníků služeb, kontrola přiměřenosti utajování a přístupu k informacím.
10. Služby by měly mít vnitřní kontrolní mechanismy zaměřené na všechny zmíněné oblasti. Vlastní inspekční mechanismy by měla mít i **vláda** jako celek. Přírozeným místem je vládní koordináční útvar (např. sekretariát Výboru pro zpravodajskou činnost při Úřadu vlády).
11. **Parlamentu** přísluší kontrola z hlediska rozpočtu (Poslanecká sněmovna) a dodržování platných zákonů (možné zneužití pravomocí a použití zpravodajských postupů a techniky).
12. Ochrana zákonnosti a práv občanů bývá v rámci dělby moci obvykle svěřena orgánům činným v trestním řízení a moci **soudní**. Dohled a rozhodování o použití zvláštních operativních prostředků je svěřen rozhodování určeného soudce na základě žádosti.
13. **Utajování vs. komunikace.** Kultura přílišného utajování je dědictvím režimu založeného na mocenské kontrole. Zbytečné utajování je znakem špatné komunikace (utajování je také komunikace). Zpravodajské služby získávají informace, které by

Text napsaný v rámci projektu Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM „Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice: Pracovní panel k reformní agendě“

financovaného

OSI Think Tank Fund, Iniciativa „The Open Society New Response Projects“

Pracovní skupina II. – Dohled a kontrola

Podkladový materiál

únor 2009



pod záminkou utajení neměly končit v trezoru. Zaběhaná praxe nesdílení informací a jejich nestandardního, často účelového poskytování má zhoubné důsledky pro efektivní fungování státní správy a ZS obzvláště.

14. **Struktura** kontrolních orgánů (jejich počet, pravomoci a personální složení) by měla být výslednicí na jedné straně požadavku na co nejmenší počet (podle zásady „need to know“) a na straně druhé protichůdného požadavku na jejich maximální reprezentativnost zastoupení v zájmu legitimacy.
15. Existence velkého počtu úzce specializovaných kontrolních orgánů sice zamezuje nežádoucí koncentraci informací, na druhou stranu znemožňuje efektivní kontrolu celého zpravodajského systému. Stávající „kompartmentalizaci“ kontrolních mechanismů je možno chápat jako „z nouze ctnost“.
16. Pokud jde o **personální složení** kontrolních orgánů stojí proti sobě požadavek na odbornost, osobní integritu a nezávislost jejich členů. Tyto požadavky jsou vzájemně protichůdné: bývalí pracovníci služeb mají dostatečnou odbornost, ale na úkor nezávislosti. Je vnitřně rozporné, aby bezpečnostní prověrky členů kontrolních orgánů prováděla některá z kontrolovaných služeb.
17. **Kdy může dojít k reformě systému kontroly?** Dílčí zájmy jednotlivých aktérů působí proti reformě systému. Ke změně může vést jen velký průšvih nebo politické zemětřesení. Ani tak není zaručeno, že reformy a reorganizace budou změnou k lepšímu. Předložené teze mohou být jedním z podkladů k fundované diskuzi, která povede k formulaci návrhů žádoucích změn připravených k použití v pravý čas.

Text napsaný v rámci projektu Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM „Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice: Pracovní panel k reformní agendě“  
financovaného

OSI Think Tank Fund, Iniciativa „The Open Society New Response Projects“  
Pracovní skupina II. – Dohled a kontrola  
Podkladový materiál  
únor 2009