



Exekutivní kontrola ZS a jejich úkolování

Jan Schneider¹

1. *Shrnutí: Doporučený model exekutivní kontroly*
2. *Rozbor:*
 - 2.1 *Kontrola (pojem)*
 - 2.2 *Řízení a úkolování (výčet subjektů a jejich role)*
 - 2.3 *Koordinace (výčet subjektů a jejich role)*
 - 2.4 *Kontrola (výčet subjektů a jejich role)*
 - 2.5 *Legislativní rámec*
 - 2.6 *Mezní situace: whistle-blowing a úniky*
 - 2.7 *Zásady a limity exekutivní kontroly*

1 DOPORUČENÝ MODEL EXEKUTIVNÍ KONTROLY

- Premiér vede vládní zpravodajský výbor
- Ministr zahraničí je odpovědný za zahraniční rozvědné aktivity (právo veta)
- Každá služba podléhá odpovědnosti konkrétního člena vlády
- Úkolování služeb se odvíjí od strategických rozhodnutí na vládní úrovni
- Koordinace služeb na ministerské úrovni
- Vládní poradní orgán pro kontrolu (doporučena účast zpravodajských veteránů)
- Vláda explicitně určí v zákonech odpovědnosti a pravomoci subjektů zpravodajského systému
- Vláda zajistí funkčnost nouzových komunikačních kanálů ve službách, aby mohla řešit skryté problémy dříve, než uniknou na veřejnost
- Systém má umožňovat kontrolu všech položek ve službách
- Kontrolní pravomoci nemají být koncentrované (systém, nikoliv monopol)
- Služby nesmí být „ukontrolovány k smrti“

¹ V letech 1990 až 2005 pracoval ve službách zpravodajských, vládních (ředitel kanceláře Rady vlády ČR pro zpravodajskou činnost) a policejních. Nyní publicista.



2 ROZBOR

2.1 Kontrola (pojem)

- exekutivní kontrola vyplývá z odpovědnosti vlády parlamentu
- pojem kontroly – rozsah (odvozeně od anglicky „control“): tedy řízení, koordinace, kontrola
- co lze kontrolovat: vlastní zpravodajskou činnost, hospodaření, dodržování zákonů (i uvnitř služeb)

2.2 Řízení a úkolování (výčet subjektů a jejich role)

- strategická úroveň – vládní – CO a KDY (versus NÁKLADY /cena a riziko/): výbor pro zpravodajské aktivity, poradní orgán pro strategické plánování;
- taktická úroveň – mezi/ministerská – KDO (koordinace): stálá zpravodajská komise, analytické pracoviště;
- operativní úroveň – vedení služeb: KDE a JAK (provedení).

2.3 Koordinace (výčet subjektů a jejich role)

- meziministerská („technická“) komise: běžná koordinační činnost;
- člen vlády pověřený záležitostmi zpravodajství: rozhodování sporů;
- pracovní (podpůrný) tým: redefinice strategického zadání, aktualizace operativní situace, disponibilních sil a prostředků.

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 III. – Vztah zákazník – ZS a koordinace
Podkladový materiál
prosinec 2008 - leden 2009



2.4 Kontrola (výčet subjektů a jejich role)

- exekutivní (*vláda* – politická odpovědnost; *prezident* /ústavně neodpovědný/; *pověřený člen vlády* – věcná odpovědnost; *vládní výbory a komise* – odborná odpovědnost; *rezorty* – dle svých kompetencí /finance, práce a sociální věci, zdravotnictví, doprava, spoje; *generální inspektor* – „review“ vztahu exekutivy vůči službě třetí, relativně nezávislou osobou)
- státní instituce (NKÚ, ÚOOÚ, ÚHS, NBÚ, ombudsman atd. – v rámci svých specifických pravomocí, a to buď přímo, nebo prostřednictvím svých zmocněnců /mohou to být i příslušníci služby/)
- parlamentní kontrolní orgán (rozpočet v porovnání se souhrnnou zprávou o bezpečnosti /vynaložené prostředky musí být přiměřené informačnímu přínosu za současně přijatelného mezinárodně politického rizika v oblasti operací v cizině/; teoreticky i „lidskoprávní hlediska“)
- soudy (schvalování použití specifických prostředků), řešení sporů
- média, veřejnost

2.5 Legislativní rámec

- vláda má využívat své legislativní aktivity k vytvoření vhodného právního rámce pro činnost i kontrolu služeb;
- legislativně lze upravit právo vlády na informace; povinnost služby informovat o vymezeném okruhu informací představitele parlamentní opozice; právo služeb na neprodlený přístup k příslušným politickým představitelům; konkrétní odpovědnost člena vlády za činnost zpravodajské služby; povinnost služeb nechat si na vládní úrovni schvalovat jistý typ operací a spolupráci se zahraničními službami;

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 III. – Vztah zákazník – ZS a koordinace
Podkladový materiál
prosinec 2008 - leden 2009



- legislativně má být odlišeno postavení řídicí osoby politicky odpovědné od postavení ředitele služby; má být doprovázeno pojistkou, bránící v „politickém převzetí služby“ (služba přijímá rozkazy pouze od svého ředitele, nikoliv od jemu nadřízeného politika) za účelem úkolování služby ve prospěch osobní či stranický; může být explicitně stanoveno, že platné rozkazy existují pouze v písemné podobě.

2.6 Mezní situace: whistle-blowing a úniky

- vytvoření vnitřních hlásných mechanismů pro případ podezření z porušení zákona službou (např. britský pověřenec pro záležitosti zpravodajských důstojníků, nebo německý personální rada)
- možnost sdělit podezření bez dalšího postihu musí být vyvážena „vyšším prahem“ přístupu proti zneužívání a vyřizování osobních animozit
- úniky informací musí být sankcionovány ztrátou pozice v každém případě (nesmí být možno je opakovat), v případě zneužití též trestněprávně (ale v případě vyčerpání všech prostředků, jak odstranit protiprávní stav, však nelze vyvozovat trestněprávní důsledky, protože společenská nebezpečnost je menší, než společenská prospěšnost /viz. Mark Felt aka „Deep Throat“ v kauze Watergate/).

2.7 Zásady a limity exekutivní kontroly

- stanovení odpovědnosti vlády (ve sboru) za činnost zpravodajských služeb je pouze deklaratorní, prakticky neúčinné (vláda ve sboru je co do odpovědnosti prázdná množina);
- kontrolující musí být důvěryhodný bezpečnostně (prověrka musí být provedena ještě před počátkem výkonu funkce), odborně (měl by být v oboru zkušený) a intencionálně (jeho záměry musí být nestranné a nepředpojaté);

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 III. – Vztah zákazník – ZS a koordinace
Podkladový materiál
prosinec 2008 - leden 2009



- kontrolní systém musí umožňovat, aby vše ve službách bylo zkontrolovatelné, nejlépe ovšem nikoliv z jednoho místa (zásada „need to know“);
- kontrola nesmí ohrozit akceschopnost a bezpečnost služby (měla by být prováděna na základě impulsu, nikoliv svévolně);
- přístup parlamentního kontrolního orgánu do „živé“ zpravodajské agendy by měl být legislativně umožněn s možností, že politicky odpovědný člen vlády může tento přístup na svoji politickou odpovědnost odepřít s tím, že se zaváže věc prošetřit a informovat parlamentní orgán (nebo opačně, přístup parlamentního orgánu není povolen, ale v určitých případech jej může člen vlády na svoji odpovědnost umožnit);
- za činnost (každé) zpravodajské služby musí být odpovědný jeden konkrétní člen vlády.

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 III. – Vztah zákazník – ZS a koordinace
Podkladový materiál
prosinec 2008 - leden 2009