



Parlamentní kontrola zpravodajských služeb

Karel Zetocha¹

Trendem posledních třiceti let je utváření specializovaných legislativních výborů k problematice zpravodajských služeb (ZS), které jsou vybaveny určitou mírou pravomocí (např. žádat slyšení odpovědných osob, požadovat dokumenty v držení ZS, vést vlastní vyšetřování aj.), jež jim umožňují vykonávat dohled a částečně i řídit ZS.

Neexistuje jediný správný model systému kontrolních institucí, který by zajišťoval jejich správné fungování. Existují pouze všeobecná doporučení nejlepších postupů vzešlá z praxe demokratických států. Záleží na situaci v konkrétním státě, kterou z možných forem kontroly zvolí jako nejvhodnější, v dané situaci prosaditelnou a žádoucí.

Parlamentní (nebo jiná vnější) kontrola narušuje autonomii ZS, která je naopak podmínkou efektivního fungování. Každý systém kontroly ZS je vyvažováním mezi mírou autonomie a kontrolními pravomocemi. Nutná demokratická kontrola nesmí zadusit efektivní fungování služeb, jinak celý systém ztrácí smysl.

Legislativa má omezenou možnost kontrolovat ZS pomocí schvalování finančních prostředků pro ZS. Často se jedná o možnost čistě teoretickou, protože zákonodárci nemají prostředky ani potřebné znalosti, aby mohli podrobněji prozkoumat a posoudit jednotlivé položky rozpočtu ZS. Navíc rozpočet služeb bývá často předkládán jako celková suma, bez podrobnější specifikace na co jsou prostředky určeny, nebo je zahrnut do rozpočtu některého z rezortů.

Podrobná finanční kontrola ZS funguje např. ve specifickém případě USA, což je dané uspořádáním ústavních institucí prezidentské demokracie. V parlamentní demokracii je kontrola obecnější, protože vládní většina zde spoléhá na exekutivní kontrolu vlastní 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 II. – Dohled a kontrola
Podkladový materiál
prosinec 2008



Parlament proto ani nemá prostředky k podrobnému rozboru rozpočtu ZS. Podrobná revize účtů ZS patří mezi nejsilnější kontrolní nástroje a úniky informací v této oblasti mohou mít zničující následky.

Již samotná existence zákonů upravujících zpravodajské služby dává možnost kontrolovat fungování ZS, což do devadesátých let 20. stol. nebylo ani v demokratických státech samozřejmostí. Hlavním nástrojem legislativní moci jak bezprostředně ovlivnit činnost ZS je určení mandátu těchto organizací zřizovacími zákony, které parlament vytváří a přijímá. Legislativa vytváří zákony, které vymezují působnost a pravomoci ZS, stejně jako způsoby kontroly jejich činnosti, popřípadě způsoby řešení stížností nebo žalob proti ZS.

V parlamentním systému mají kontrolní orgány smysl, pokud se na jejich činnosti podílí opozice, u které je předpoklad, že nebude váhat s vyšetřováním podezřelých aktivit ZS. Na jedné straně je pro opozici přítomnost v kontrolních orgánech zárukou, že ZS nebude zneužíváno ve prospěch vládnoucí strany, stejně jako je sama přítomnost opozice alespoň minimální zárukou, že významná selhání nebudou zametena pod koberec.

S přítomností opozice v legislativních kontrolních orgánech souvisí otázka, jaká opozice by měla být možnost být v těchto institucích zastoupena. Je nepsaným pravidlem, že do parlamentních výborů pro kontrolu ZS nejsou jmenováni zástupci populistických či extremistických stran (např. v Německu sem neměly dlouho přístup zástupci Zelených, z účasti na kontrole ZS jsou také vyloučeni zástupci postkomunistů). V některých demokratických zemích jsou do kontrolních výborů jmenováni pouze poslanci, kteří mají dlouhodobější zkušenost s výkonem funkce poslance.

Členové parlamentu většinou nemusejí mít formální prověření pro seznamování s utajovanými skutečnostmi. Úniky informací jsou přitom největší nebezpečí pro úspěšné fungování kontroly, mohou vážně poškodit nejen bezpečnostní zájmy státu, ale i narušit

¹ Autor pracuje na Ústavu strategických a obranných studií Univerzity obrany v Brně.



fungování celého systému legislativní kontroly. Pro ZS je ve vztahu k vnějším kontrolním institucím klíčová záruka ochrany poskytnutých informací. Úspěšné fungování vnější kontroly je podmíněno vzájemnou důvěrou. Pokud od členů parlamentu uniknou informace, či jsou jimi dokonce zneužity, významně to poškodí nebo naprosto znemožní úspěšné naplnění kontrolních funkcí legislativních institucí.

Česká republika – současný stav

Parlament kontroluje ZS prostřednictvím zvláštních kontrolních orgánů Poslanecké sněmovny. Výbor pro bezpečnost Poslanecké sněmovny má Podvýbor pro zpravodajské služby. Dále existují tři komise pro kontrolu jednotlivých ZS (pokud počítáme i NBÚ). Jedná se o stálé komise pro kontrolu činnosti Bezpečnostní informační služby, Vojenského zpravodajství a Nejvyššího bezpečnostního úřadu.

Úřad pro zahraniční styky a informace nepodléhá specifické parlamentní komisi, což ale neznamená, že by nepodléhal žádné parlamentní kontrole. Činnost ÚZSI je vymezena zákonem a Parlament taktéž schvaluje rozpočet ÚZSI, který je součástí rozpočtu ministerstva vnitra. Návrhy na zřízení zvláštní parlamentní komise pro kontrolu ÚZSI se objevují, ale zatím nebyly přijaty.

Zákony o ZS de facto předpokládají zřízení více kontrolních orgánů na dvou úrovních legislativní kontroly. Na první všeobecné úrovni je Parlament informován pouze prostřednictvím vlády a nemá zásadnější kontrolní pravomoci (zákon č. 153/1994. Sb.) U druhé úrovně je vykonávána přímá legislativní kontrola nad ZS státní prostřednictvím samostatných parlamentních komisí (zákony č. 154/1994 a 289/2005 Sb.)

Tato dvojkolejnost je způsobena tím, že zákon o ZS předpokládá vytvoření všeobecného orgánu pro ZS, který zatím nebyl vytvořen. Na druhé straně zákony upravující jednotlivé služby (BIS a VZ) předpokládají vytvoření samostatného kontrolního orgánu pro



každou službu zvlášť. Současná praxe je taková, že u BIS a VZ, pro jejichž kontrolu byly na základě samostatných zákonů zřízeny parlamentní komise, komunikují jejich ředitelé přímo s poslanci.

Podvýbor pro zpravodajské služby má 7 členů. Stejný počet členů má i stálá komise pro BIS a komise pro VZ má členů 6. Pokud započítáme i komisi pro NBÚ (6 členů), alespoň z části se zabývá kontrolou ZS 26 členů Parlamentu. Přestože někteří poslanci zároveň zasedají ve více ze zmíněných kontrolních orgánů, jedná se spíše o souhrn okolností než o pravidlo. Teoreticky je tedy možné, aby se 26 poslanců z 200 členů Poslanecké sněmovny zabývalo kontrolou ZS a mělo přístup k utajovaným skutečnostem. Přesto jedna služba (ÚZSI) zůstala mimo zákonem definovaný kontrolní rámec a její kontrola se omezuje pouze na neformální vztahy. V případě zřízení další stálé komise pro ÚZSI by tento počet vzrostl o dalších 6 či 7 poslanců na 32 a více!!!

S narůstajícím počtem osob zasvěcených do státních tajemství narůstá také pravděpodobnost jejich vyvržení a úměrně s tímto rizikem také klesá ochota ZS se o podobná tajemství dělit s vnějším kontrolním orgánem. Vysoký počet členů parlamentních komisí, kteří jsou zapojeni do kontroly ZS, neúměrně zvyšuje riziko úniku informací a oslabuje důvěru ředitelů ZS v kontrolní instituce. Zároveň nelze očekávat, že by se velký počet členů Parlamentu zapojený do kontroly ZS věnoval této činnosti na 100%. Ředitelé ZS si nemohou dovolit zde prezentovat skutečně podrobné informace, které jsou nutné ke skutečné kontrole činnosti ZS (několik pokusů o vstřícný postup nad rámec zákona z devadesátých let skončilo neúspěchem, když se prezentované informace staly předmětem mediálních diskusí).

Kontrola ZS Parlamentem je proto v ČR do značné míry pouze formální záležitostí. Ředitel zpravodajské služby nemůže na tomto poli prezentovat informace citlivého charakteru, neboť není dostatečně zajištěna jejich ochrana. Rizikem je vysoký počet členů

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

prosinec 2008



parlamentních komisí, kteří nemusejí vlastnit bezpečnostní prověrku, a navíc je před právním postihem za případné vyzrazení utajovaných skutečností chrání poslanecká imunita. Na druhou stranu ani v případě dodání potřebných informací nemohou komise vykonávat skutečnou kontrolu, neboť nemají nezávislý zdroj informací o dění ve službě, ani nemají možnost si jakkoli ověřit informace, které jsou jim poskytovány ředitelem služby.

Za stávajícího stavu orgány Poslanecké sněmovny nejsou, a ani nemohou být místem, kde probíhá skutečná a nezávislá kontrola zpravodajských služeb. Člen parlamentní komise nemá lepší informace než dobře informovaný novinář a o zevrubnější parlamentní kontrole zpravodajských služeb zde nemůže být ani řeč.

Možnosti řešení

Základními cíli jakékoli úspěšné úpravy musí být: 1. zvýšení standardů ochrany informací (tj. významné snížení počtu osob, které k těmto informacím mají přístup), 2. poskytnutí Parlamentu zdroj informací nezávislý na vůli vedení služby (posílení pravomocí kontrolních institucí), 3. vytvoření institucionálního základu pro odborné zpracování informací (kontrolní orgán potřebuje odborné zázemí, aby mohl své pravomoci skutečně vykonávat)

Neexistuje jediné správné institucionální a funkční uspořádání parlamentní kontroly ZS. Je možné volit z více modelových variant. Klíčovým požadavkem je praktická funkčnost, nikoli formální „čistota“.

Zahraniční modely parlamentní kontroly ZS

Německý

Německým přístupem byly inspirovány první pokusy o ustavení parlamentní kontroly ZS v ČR (odráží se v zákoně 153/1994 Sb.) Parlament kontrolní komisi (8 vybraných členů),

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

prosinec 2008



kteřá se zabývá kontrolou všech ZS. Pravomoci komise jsou ale omezené. Nemá vyšetřovací, nebo finanční pravomoci, ani možnost nahlížet přímo do operativních svazků. Existují ale i další kontrolní orgány parlamentu specializované na určitou problematiku

Vedle tohoto výboru existuje další výbor (pět členů), který řeší nasazení zpravodajské techniky. Výbor zjišťuje, zda existují důvody k užití zvláštních prostředků a povoluje je (dohlíží na sledování telefonické a poštovní komunikace-podobnou roli v ČR částečně hraje soudní kontrola). Dalším kontrolním orgánem parlamentu je tříčlenný finanční výbor kontrolující rozpočet.

Kanadský

Kanadský model je příkladem existence zvláštního orgánu stojícího mimo ústavní instituce. Jeho členové (3-5) nevykonávají jiné ústavní funkce a jmenuje předseda parlamentu (na 5. let s možností jednoho prodloužení). Kontrolní orgán má rozsáhlé pravomoci, včetně vyšetřování a přístupu do „živých“ svazků. Kontroluje činnost, výroční zprávy služby a výstupy ZS. Prošetřuje taktéž stížnosti občané a institucí na postup zpravodajské služby. O výsledcích své práce podávají členové zprávu parlamentu i vládě.

USA

V USA se rozvinul model generálního inspektora. Úřad generálního inspektora, kdy služba má vedle ředitele i svého generálního inspektora. Inspektor je jmenován (nebo kontrasignován) parlamentním orgánem. Výhodou postavení generálního inspektora je, že působí uvnitř zpravodajské organizace a má tak nejlepší přehled o každodenním dění ve službě. Dohlíží na fungování ZS, dodržování zákonů, vnitřních předpisů, prošetřuje stížnosti a o výsledcích opět informuje parlament i vládu. Generální inspektor částečně vykonává úkoly



vnitřní inspekce služby a zasahuje tak do vnitřní pravomoci ředitele služby, jehož silnou pozici má vyvažovat.

Vedle generálního inspektora mají obě komory parlamentu USA vlastní kontrolní výbory s rozsáhlými pravomocemi (např. zasahují i do operativní činnosti ZS). Parlamentní kontrola ZS v USA je zřejmě nejsilnější na světě (vyplývá především z prezidentského systému) a je také odstrašujícím příkladem, kdy přemíra kontroly výrazně omezila funkčnost služeb (zhruba od poloviny 80. let až do 2001).

Příkladem USA se inspirovala např. i Kanada, kde inspektor doplňuje již zmíněné kontrolní mechanismy. Generálního inspektora zde jmenuje předseda parlamentu.

Obecný návrh řešení pro ČR: Dvoustupňová kontrola

Kombinace německého a kanadského modelu. Model USA je sice funkční, ale vzdálený tradici ČR.

1. Existuje jeden parlamentní výbor pro kontrolu všech ZS ČR (max. 7 členů). Má stejné pravomoci jako současné parlamentní komise plus pravomoci směrem k nově utvořenému vnějšímu kontrolnímu orgánu. Členové výboru disponují adekvátním osvědčením NBÚ. Nepsaná pravidla: opozice má většinu a předsedou je též člen opoziční strany, vláda s předsedou konzultuje jmenování ředitelů ZS.
2. Existuje vnější kontrolní orgán (max. 3-5 členů). Členy navrhuje a jmenuje premiér na pevně stanovené funkční období. Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny schvaluje návrh na jmenování. Členové orgánu jsou volitelní do Senátu a nevykonávají jiné ústavní funkce. Kontrolní orgán má významné pravomoci (nutné upřesnit) směrem ke všem ZS ČR včetně NBÚ. Zahajuje šetření z vlastní iniciativy nebo na popud orgánu

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
prosinec 2008



INSTITUT PRO EVROPSKOU POLITIKU
EUROPEUM
INSTITUTE FOR EUROPEAN POLICY

Parlamentu (popřípadě dalších institucí-nutno upřesnit). O výsledcích šetření podává zprávu vládě i Parlamentu. Jednou za rok předkládá vládě a Parlamentu souhrnnou zprávu o fungování všech ZS ČR.

U vnějšího kontrolního orgánu je nutné vyřešit jeho administrativní zabezpečení při současném zajištění patřičné úrovně bezpečnosti informací. Nabízí se příklad Velké Británie, kde kancelář kontrolního výboru působí v rámci úřadu 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 II. – Dohled a kontrola

Podkladový materiál

prosinec 2008