

Nezávislá kontrola zpravodajských služeb v České republice

Ladislav Pokorný*

Abstrakt: Kontrola zpravodajských služeb je významným předpokladem pro jejich řádné fungování, především pro zachování zákonnosti, efektivitu v jejich činnosti a předcházení možnosti zneužití jejich postavení. Článek vymezuje nezávislou kontrolu jako jeden z druhů kontroly zpravodajských služeb a možné přístupy k jejímu naplnění. Poukazuje na problematické body spojené s jejím fungováním, zejména s ohledem na reálný stav spojený s vytvořením tzv. Orgánu nezávislé kontroly. Jeho vytvoření je pozitivním krokem doplňujícím kontrolní systém zpravodajských služeb ČR o nezávislý prvek a směřujícím k naplnění očekávání vytvoření opravdu nezávislého a důvěryhodného expertního orgánu. Hodnocení aspektů nezávislé kontroly zpravodajských služeb vede jednoznačně k závěru o její účelnosti a přínosu pro účinný, vyvážený a politicky neutrální dohled nad nimi. Největším hodnotovým přínosem z pohledu naplňování principů demokratického právního státu je stanovení zákonnosti činnosti zpravodajských služeb jako podstatného předmětu zájmu jejich nezávislé kontroly.

Klíčová slova: zpravodajské služby, kontrola zpravodajských služeb, Orgán nezávislé kontroly

Úvodem

Kontrola zpravodajských služeb je považována za významný předpoklad pro jejich řádné fungování. Důležitá je především pro zachování zákonnosti, efektivitu jejich činnosti a předcházení možnosti zneužití jejich postavení, ale současně též pro uznání zpravodajských služeb jako standardního orgánu státu, který ve své činnosti respektuje zákonnou úpravu a zákonné požadavky na svou činnost. Zpravodajské služby mají významné postavení díky informacím, kterými v rámci své působnosti disponují. Z toho, v kombinaci s historickou zkušeností s činností zpravodajských služeb, pak vyplývá určitá nedůvěra k nim, a to i proto, že bezpečnostní prostředky obecně jsou samy považovány rovněž za možný zdroj ohrožení bezpečnosti.¹ Se zajišťováním úkolů státu zpravodajskými službami jsou spojeny tenze či přímo protiklady, spočívající v rozporu mezi zájmem jednotlivce na minimalizaci zákonných oprávnění orgánů veřejné moci, kterými lze omezit práva a svobody, a veřejným zájmem na dostatečném rozsahu oprávnění orgánů veřejné moci pro dosažení efektivitu jejich činnosti. Zpravodajské služby jsou jedním ze subjektů, které podle ústavního zákona o bezpečnosti ČR zajišťují bezpečnost ČR (či se na ní podílejí).² Stát je ovšem garantem nejen zajišťování bezpečnosti, ale také základních práv a svobod.

* Doc. JUDr. Ladislav Pokorný, Ph.D., Policejní akademie České republiky v Praze, Fakulta bezpečnostně právní / Police Academy of the Czech Republic in Prague, Faculty of Security and Law. E-mail: pokorny@polac.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5740-8053>. Článek byl zpracován v rámci plnění úkolů DVÚ 2/1 *Kriminální zpravodajství jako nástroj predikce, prevence, odhalování a objasňování trestné činnosti a zajišťování vnitřní bezpečnosti* realizovaného katedrou kriminální policie Fakulty bezpečnostně právní Policejní akademie ČR v Praze.

1 Viz FILIP, J. Nástin problémů bezpečnosti státu z pohledu ústavního práva. In: DANČÁK, B. – ŠIMÍČEK, V. (eds). *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. 9. 2001*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 25.

2 Viz čl. 3 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Platná právní úprava v tomto směru není dokonale, zpravodajské služby nejsou zmíněny explicitně, což by *de lege ferenda* nepochybně bylo vhodné (viz výhrady obsažené v komentáři k ústavnímu zákonu o bezpečnosti ČR: MAREŠ, M. – NOVÁK, D. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 132, 133).

Mezi těmito funkcemi se projevuje protiklad vyplývající z duality rolí právního státu, který je činným subjektem zajišťování bezpečnosti a zároveň objektem procesů zajišťování bezpečnosti.³ Existující efektivní kontrola je tedy v právním státě nezbytná k vyvažování zmíněných protikladů a je přirozeně i zájmem zpravodajských služeb samotných. Zpravodajské služby jsou z povahy své činnosti založeny na principu utajenosti, který může zakrýt jejich činnost před veřejností – působí v utajení a charakter jejich činnosti vyžaduje vykonávat jejich povinnosti utajeně, což je v rozporu s principy otevřené společnosti.⁴ Na zpravodajské služby dopadají ovšem i povinnosti vyplývající z ústavního požadavku práva na informace a transparentnosti veřejné moci. Požadavek transparentnosti však musí být s ohledem na jejich charakter přiměřeně modifikován.⁵ Zabývají se totiž oblastmi, v nichž otevřená a neutajená činnost nemůže přinést kýžený výsledek. V oboru své působnosti musejí být schopny garantovat ochranu identity zdrojů, jakož i ochranu důvěrně poskytnutých informací v oblastech, ve kterých by zveřejnění (či odtajnění) informací způsobilo zjevnou újmu – ohrožení života jednotlivců, zájmů zpravodajských služeb nebo státu jako celku.⁶

Respektovaná vnější kontrola za této situace může svými závěry a výstupy věcně a autoritativně přispět k vyváženému řešení případného konfliktu mezi zájmy na transparentnosti a legitimním utajením a především k ujištění o zákonnosti činnosti zpravodajských služeb. Při řešení způsobu nastavení úkolů a oprávnění kontrolních orgánů je podstatné nalezení optimálního systému kontroly, který by garantoval naplnění tohoto požadavku. Proto obecně existuje vícečetný systém kontroly, která je distribuována mezi rozdílné subjekty. Jedním z možných druhů kontroly zpravodajských služeb je také kontrola prováděná nezávislými orgány. Pomineme-li kontrolu soudní, která je z povahy věci prováděna nezávislými soudy, je typickým řešením, při němž je zajišťování nezávislé kontroly svěřeno k tomuto účelu zřízeným expertním, mimoexekutivním, nezávislým kontrolním orgánům. Příkladem tohoto druhu kontroly je v ČR Orgán nezávislé kontroly zpravodajských služeb ČR (dále jen „ONK“), zřízený s účinností od 1. 1. 2018 novelou zákona o zpravodajských službách ČR,⁷ který je historicky prvním kontrolním orgánem tohoto typu u nás, byť reálně k datu zpracování článku dosud neexistujícím.

1. Druhy kontroly zpravodajských služeb

Kontrolní mechanismy ve vztahu ke zpravodajským službám jsou velmi různorodé, neexistuje jednotný univerzální model kontroly zpravodajských služeb. Žádný z existujících

³ Viz HAVRÁNEK, D. Duální role právního státu při zajišťování bezpečnosti. *Právník*. 2006, roč. 145, č. 3, s. 311.

⁴ Viz BORN, H. – LEIGH, I. *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005, s. 16. Dostupné z: <<https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/making-intelligence.pdf>>.

⁵ Např. Parlamentní shromáždění Rady Evropy přijalo v roce 2005 Doporučení č. 1713 (2005), v němž ve vztahu ke zpravodajským službám zformulovalo mj. princip „odložené transparentnosti“ takto (bod 17): „*citlivá rovnováha mezi utajením a závazkem skládat účty může být v určitém rozsahu zajištěna cestou principu odložené transparentnosti – tedy odtajněním utajovaného materiálu po uplynutí lhůty stanovené zákonodárcem*“. [online], [cit. 2021-07-27]. Dostupné z: <<http://www.assembly.coe.int/hw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17360&lang=en>>.

⁶ Blíže viz NATHAN, L. Intelligence Transparency, Secrecy and Oversight in a Democracy. In: BORN, H. – WILLS, A. (eds). *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit. Tool 3*. DCAF, 2012, s. 53. Dostupné z: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN_0.pdf>.

⁷ Viz zákon č. 325/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 153/1994 Sb. o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o zprav. sl. ČR“) a další související zákony.

modelů také nelze obecně označit za nejsprávnější či neúčinnější. Konkrétní podoba kontroly vychází z ústavního pořádku, historického vývoje, politických a kulturních podmínek dané země a také z toho, jaký význam je zpravodajským službám v té které zemi přisuzován.

S prováděním kontroly zpravodajských služeb jsou obecně spojeny problémy vyplývající z rozporu mezi potřebou utajení a veřejnou kontrolou. Utajený svět zpravodajských služeb a jejich vnější kontrola však nejsou vzájemně neslučitelné, existují a úspěšně fungují modely, které jsou způsobilé zajistit efektivitu i zákonnost v činnosti zpravodajských služeb při současném zajištění ochrany utajovaných informací. Ve všech zemích existuje vlastní *exekutivní kontrola*, která vyplývá z hierarchie úřadů, a také *kontrola parlamentní*, jejíž kompetence jsou však velmi rozdílné. Ve většině zemí je také v oblasti opatření omezujících právo na soukromí poskytována *soudní kontrola*. Pro vyváženou a účinnou kontrolu je zásadně důležité zapojení všech mocí ve státě – exekutivy, legislativy i moci soudní, případně jejich doplnění o další, *nezávislé orgány*. Samostatnou kapitolou je kontrola veřejností a tiskem. V případě dohledu médií nebo veřejností nad zpravodajskými službami se, spíše než o kontrole, hovoří o „skládání účtů“, čímž se vyjadřuje trend přibližování činnosti zpravodajských služeb ke způsobu fungování ostatních státních orgánů a zvyšování jejich transparentnosti směrem k veřejnosti.⁸

Obecně lze kontrolu⁹ zpravodajských služeb rozdělit na kontrolu *vnitřní*, prováděnou jejich vlastními orgány,¹⁰ a kontrolu *vnější*, prováděnou orgány stojícími mimo ně.

Vnitřní kontrolu vykonávají jednak vedoucí pracovníci zpravodajských služeb vůči svým podřízeným, jednak speciální orgány s kontrolními funkcemi. Takovými jsou např. orgány *vnitřního auditu* zejména ve věcech hospodaření s veřejnými prostředky, orgány typu *inspekce* v oblasti deliktních záležitostí příslušníků služeb a také orgány *vnitřní bezpečnosti* v oblasti prověřování absence bezpečnostních rizik u vlastních příslušníků.

Vnější kontrolu zpravodajských služeb lze rozlišovat z hlediska subjektů, které ji provádějí. Především podle zařazení těchto subjektů do sféry jednotlivých mocí ve státě, tedy jejich zařazení do sféry moci výkonné, moci zákonodárné a moci soudní, a dále subjekty stojící mimo ně. Z tohoto pohledu tedy lze identifikovat tyto druhy vnější kontroly:

- *Kontrola exekutivou (executive control)*. Jde o základní formu kontroly hierarchického typu, která zároveň zpravidla zajišťuje i koordinaci činnosti zpravodajských služeb. Zpravodajské služby jako specifická součást moci výkonné podléhají kontrole ze strany svých nadřízených v hierarchickém uspořádání. Tímto nadřízeným subjektem bývá příslušný ministr, předseda vlády, vláda nebo hlava státu. Exekutiva je ze zákona odpovědná za formulaci politiky v oblasti zpravodajské činnosti, zejména prostřednictvím

⁸ Viz ZETOCHA, K. Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování. *Politologický časopis*. 2008, roč. 15, č. 2, s. 160.

⁹ Pro zjednodušení používáme termín „kontrola“, byť tato by v případě jednotlivých subjektů mohla být přiléhavěji označena výrazem jiným, například jako „dohled“, „dozor“ či „přezkum“. V angličtině se například odlišují různé druhy kontroly ustálené již samotným výrazem: *executive control*, *legislative oversight*, *judicial review*. Vedle toho jsou v souvislosti s kontrolou používány ještě další výrazy jako: *accountability*, *overview* aj.

¹⁰ Benátská komise – viz *Report on the Democratic oversight of the Security Services* adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1–2 June 2007). RADA EVROPY. European Commission for Democracy through law. Zpráva přijatá Benátskou komisí v červnu 2007. No 338/2006, CDL-AD(2007)016, s. 5 a 24 [online] [cit. 2021-07-27]. Dostupné z: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)016.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)016.aspx)> – např. do vnitřní kontroly zahrnuje nejen kontrolu vykonávanou samotnou zpravodajskou službou, jejími vnitřními orgány, ale i administrativní kontrolu vykonávanou ministerstvy, jimž je daná služba podřízena, respektive státním zastupitelstvím (prokurátorem) v případě, že se služba podílí na vyšetřování trestných činů v oblasti bezpečnosti.

úkolů ukládaných zpravodajským službám a stanovením priorit zpravodajské činnosti. V ČR za činnost zpravodajských služeb odpovídá a koordinuje ji vláda. Ta vykonává kontrolu hierarchického typu, tedy je orgánem kontroly, zároveň však je odpovědná za činnost a koordinaci činnosti zpravodajských služeb a má určité rozhodovací pravomoci.¹¹ Prezident republiky, byť je oprávněným adresátem zpráv zpravodajských služeb a je oprávněn ukládat zpravodajským službám úkoly, kontrolními pravomocemi vůči nim nedisponuje.¹²

- *Kontrola parlamentní (legislative oversight)*. Kontrola parlamentem má zvláštní význam, tvoří určitou protiváhu kontroly uskutečňované exekutivou. Velký význam parlamentní kontroly spočívá v její transparentnosti, v tom, že přispívá k překonání nedůvěry občanů ke zpravodajským službám a napomáhá tomu, aby veřejnost byla přesvědčena, že zpravodajské služby jednají v souladu se zákonem, a také v tom, že se na kontrole podílejí všechny parlamentní politické subjekty, včetně těch opozičních. Určitým problematickým prvkem parlamentní kontroly je riziko vlivu stranických politických zájmů.¹³ Parlamentní kontrola se vykonává klasickými formami, které jsou parlamentu určeny ke kontrole exekutivní činnosti (interpelace, projednávání a schvalování rozpočtu), speciálně pak prostřednictvím zvláštních kontrolních orgánů zřízených cíleně ke kontrole zpravodajských služeb. Parlamentní kontrolu vykonává v ČR Poslanecká sněmovna. Vztah parlamentních kontrolních orgánů ke zpravodajským službám není vztahem nadřízenosti, nezahrnuje řízení ani koordinaci. Kontrolní postavení a oprávnění nezahrnují nahrazování rozhodovací činnosti kontrolovaného subjektu.¹⁴ Předmětem parlamentní kontroly bývá obvykle kontrola rozpočtu, projednávání nominace, respektive přímo schvalování jmenování ředitelů zpravodajských služeb, kontrola samotné činnosti zpravodajských služeb.
- *Kontrola soudní (judicial review)*. Soudní kontrola spočívá především v dohledu nad zákonností při používání zpravodajských prostředků, jimiž je zasahováno do základních lidských práv. Jde o kontrolu jak předběžnou (*a priori*) – vydávání povolení, tak průběžnou a následnou (*ex post facto*). V rámci Rady Evropy lze jako určitý kontrolní nástroj spatřovat i činnost *Evropského soudu pro lidská práva*, který na základě Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP) a individuálních žalob určuje svými rozhodnutími určité standardy a limity i ve vztahu k činnosti zpravodajských služeb.¹⁵

¹¹ Rozhoduje např. o jmenování či odvolání ředitele BIS – viz § 4 odst. 2 zákona o zprav. sl. ČR, respektive vydává souhlas ke jmenování či odvolání ředitele ÚZSI (§ 4 odst. 3) nebo ředitele VZ (§ 4 odst. 4).

¹² Srov. § 12 odst. 1 zákona o zprav. sl. ČR.

¹³ Zde je možno zmínit pozoruhodný princip tzv. „bipartijní shody“, dodržovaný ve Velké Británii, který pochází již z počátku minulého století a byl v britské politice akceptován po většinu 20. století. V otázce zpravodajských služeb se jednalo o shodu mezi politickými stranami založenou na dvou předpokladech: a) že se otázky spojené se zpravodajskými službami na veřejnosti nediskutují a b) že se parlament vzdává svých pravomocí nad těmito službami ve prospěch exekutivy. Viz ZETOCHA, K. Úvod do studia zpravodajských služeb. *Vojenské rozhledy. Teoretický časopis Armády ČR*. 2006, roč. 15 (47), č. 1, s. 59.

¹⁴ Viz např. § 19 odst. 4 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě: „(4) Kontrolní orgán není oprávněn zasahovat do personálních pravomocí vedoucích pracovníků Bezpečnostní informační služby a nahrazovat jejich řídicí činnost.“

¹⁵ Viz bohatá judikatura související s naplňováním především čl. 8 EÚLP, např. *Klass a ostatní proti Německu* (č. 5029/71, rozsudek ze dne 6. září 1978), *Uzun proti Německu* (č. 35623/05, rozsudek ze dne 2. září 2010), *Roman Zakharov proti Rusku* (č. 47143/06, rozsudek velkého senátu ze dne 4. prosince 2015), *Szabó a Vissy proti Maďarsku* (č. 37138/14, rozsudek ze dne 12. ledna 2016) aj.

- *Kontrola zvláštními nezávislými orgány.* V některých zemích existují speciální kontrolní orgány, které jsou vytvářeny mimo klasickou strukturu dělby moci, nespádají tedy ani do sféry moci výkonné, zákonodárné, ani soudní. Mohou to být různé vyšetřovací komise k prošetření konkrétního případu, speciální nezávislé orgány například v oblasti ochrany soukromí či osobních údajů, komise složené z uznávaných expertů nebo nezávislých osobností apod. Mohou být též zřízeny parlamentem, ale jejich členy nejsou poslanci. V řadě zemí jsou vytvořeny úřady jako generální inspektor (*inspector-general*), soudní komisař (*judicial commissioner*) nebo auditor (*auditor*), které kontrolují činnost bezpečnostního sektoru a mají zákonem stanovené oprávnění přístupu k informacím a zaměstnancům. Řada těchto úřadů má kompetence, které se vztahují i na sledování zákonnosti v činnosti zpravodajských služeb. Jako příklad obdobných orgánů (nezávislých a s obdobnými úkoly a postavením) lze uvést například tzv. *Komisi G10* v SRN, a *Security Intelligence Review Committee* (SIRC) v Kanadě. *Komise G10* byla zřízena Zákonem o omezení listovního, poštovního a telekomunikačního tajemství [zákon ke čl. 10 Spolkové ústavy (*Grundgesetz*)]. Je pomocným orgánem Spolkového sněmu, jehož členové nejsou poslanci, jsou ve svém rozhodování nezávislí a nepodléhají žádným pokynům, minimálně předseda komise musí mít kvalifikaci soudce. Komisi přísluší kontrola zákonnosti opatření podle G10 (do oznámení použití zpravodajské techniky dotčenému ji nemohou vykonávat soudy), a mj. rozhoduje o informování osob dotčených použitím zpravodajské techniky.¹⁶ Výbor pro kontrolu bezpečnostních zpravodajských služeb (*Security Intelligence Review Committee, SIRC*) je nezávislý expertní kontrolní orgán, který podává kanadskému parlamentu zprávy o činnosti Kanadské bezpečnostní zpravodajské služby (CSIS). SIRC je na CSIS zcela nezávislý, skládá se až z pěti jmenovaných členů, kteří vykonávají svou funkci na dobu určitou a kterým pomáhá výkonný ředitel a specializovaný tým právníků a dalších odborníků. SIRC dohlíží na to, aby mimořádné pravomoci k zásahům do soukromí jednotlivců, svěřené zákonem CSIS, byly využívány legálně s cílem chránit práva a svobody Kanadanů.¹⁷
- *Kontrola veřejností a tiskem, svobodný přístup k informacím.* Není typickou kontrolou, spíše jde o naplňování požadavku transparentnosti a informační povinnosti veřejné moci (viz čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod) a svobodného přístupu k informacím (viz zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). Je uskutečňována více způsoby. Pro informování veřejnosti o své činnosti zřizují zpravodajské služby např. vlastní webové stránky, komunikují prostřednictvím tiskových mluvčích, zveřejňují výroční zprávy o své činnosti apod.¹⁸ V oblasti svobodného přístupu k informacím je obecně široká míra jejich dostupnosti (s tendencí k jejímu rozšiřování¹⁹)

¹⁶ Blíže viz BANTLIN, F. Die G 10-Kommission – Zur Kontrolle der Nachrichtendienste. *Schriften zum Öffentlichen Recht*. 2021, Vol. 1452. Berlin: Duncker Humbold, s. 105 an.

¹⁷ Blíže viz Canadian Security Intelligence Service [online]. Dostupné z: <<https://www.canada.ca/en/security-intelligence-service.html>> [cit. 2021-07-27].

¹⁸ Povinnost státních orgánů přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti zakotvenou v ust. čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, zpravodajské služby naplňují vydáváním tzv. veřejných výročních zpráv (odlišných od zpráv, které jsou zpravodajské služby povinny ze zákona o zprav. sl. ČR poskytovat oprávněným adresátům – vládě a prezidentu republiky).

¹⁹ Srov. např. rozhodovací činnost Evropského soudu pro lidská práva – viz *Youth Initiative for Human Rights c. Serbie* – 48135/06 z 25. 6. 2013 (Odmítnutí zpravodajské služby poskytnout informace nevládní organizaci). [online] [cit. 2021-07-27]. Dostupné z: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955>>.

zákonem limitována pouze ve vztahu ke zdrojům a informacím pocházejícím z činnosti zpravodajských služeb či s ní souvisejícím. V ČR zpravodajské služby obecně nejsou vyloučeny z okruhu povinných subjektů podle ust. § 2 zákona č. 106/1999 Sb. Z povinnosti poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti platí dva speciální zákonem vyjádřené důvody, pro které zpravodajská služba jako povinný subjekt informace neposkytne. Za prvé jde o případ, kdy je požadována informace, která je v souladu s právními předpisy označena za utajovanou informaci, k níž žadatel nemá oprávněný přístup,²⁰ a za druhé, kdy jde o informaci o plnění úkolů zpravodajských služeb, nebo o činnosti zpravodajských služeb, pokud by poskytnutí této informace ohrozilo plnění jejich úkolů či ochranu utajovaných informací.²¹

Do sféry veřejné kontroly je možno zahrnout také tzv. *think tanky* a různé výzkumné a akademické instituce, které zkoumají a monitorují činnost zpravodajských služeb na bázi otevřených zdrojů, případně pro tuto oblast formulují standardy a doporučení *best practice*.²²

Pro zajímavost lze v souvislosti s kontrolou zpravodajských služeb uvést i tzv. *whistleblowers*, tedy insidery, kteří mohou být zdrojem informací o případných pochybeních v činnosti zpravodajské služby.²³ Vzhledem k vysokému riziku zneužívání informací získaných při práci ve zpravodajské službě, i k možným pochybným pohnutkám, je nutno tuto formu kontroly považovat za naprosto extrémní, takovou, která by měla nastoupit až v krajním případě selhání ostatních kontrolních mechanismů.²⁴

Určitý kontrolní potenciál má i samotný vícečetný systém zpravodajských služeb, tvořící preventivní nástroj umožňující předcházet riziku monopolizace agendy a rizika zneužití koncentrované moci v případě jedné služby koncentrující působnost a oprávnění v oblasti vnitřního i vnějšího zpravodajství.²⁵

2. Nezávislá kontrola v ČR – vymezení zkoumaného pole, východiska

Z existujících druhů kontroly zpravodajských služeb je největší význam obvykle přisuzován, z výše uvedených důvodů, kontrole parlamentní. Určitým problematickým prvkem parlamentní kontroly je, stejně jako v případě kontroly exekutívou, riziko vlivu stranických politických zájmů. Born a Wetzling²⁶ mj. upozorňují na nebezpečí politizace zpra-

²⁰ Viz § 7, respektive § 11 odst. 1, písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

²¹ Viz § 11 odst. 4, písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

²² Příkladem *think tanku*, který se systematicky věnuje bádání mj. v oblasti kontroly zpravodajských služeb, je Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF) – (www.dcaf.ch).

²³ Příklad tohoto typu lze nalézt i v našich podmínkách – viz § 11 odst. 3 zákona č. 527/1992Sb., o Bezpečnostní informační službě České republiky, který v přechodném transformačním období zakotvoval oprávnění příslušníků BIS ČR obrátit se na zvláštní kontrolní orgán České národní rady „v případě, pokud se domnívají, že jim nařízená činnost přesahuje působnost Bezpečnostní informační služby“. V platné právní úpravě je postup pro případ eventuálního nezákonného rozkazu upraven v případě příslušníků BIS a ÚZSI v § 46 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

²⁴ Srov. též ZETOCHA, K. *Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování*, s. 165, 166.

²⁵ „[O]rganizační slučování bezpečnostních a výzvědných služeb nikterak nezaručuje jejich účinnější kontrolu, spíše naopak.“ Viz ZETOCHA, K. *Kontrola zpravodajských služeb v nových demokraciích: případová studie České republiky. Politologický časopis*. 2005, roč. 12, č. 4, s. 449.

²⁶ BORN, H. – WETZLING, T. *Intelligence accountability: challenges for parliament and intelligence services*. In: JOHN-SON, L. K. (ed.). *Handbook of intelligence studies*. New York: Routledge, 2007, s. 325. Dostupné z: <<http://dl.icdst.org/files/3/63d3e0695502f60f901a9bcfa6f683da.pdf>> [cit. 2021-07-27].

vodajských služeb jako na jednu z nejvýznamnějších hrozeb pro systém jejich kontroly. Politizací označují využívání zpravodajských služeb pro osobní nebo stranické účely, což je podle nich běžné v nových i starých demokraciích, a poukazují na to, že nebezpečí politizace zpravodajských služeb lze považovat za stinnou stránku rostoucí demokratizace dohledu nad zpravodajskými službami. Zavedení větší transparentnosti a veřejné odpovědnosti vede k lepšímu systému kontroly zpravodajských služeb, zároveň se však podle nich zpravodajské služby stávají součástí politické debaty, což vede k nebezpečí, že aktéři politické debaty budou služby a jejich práci využívat ve svůj vlastní prospěch.

Při kontrole zpravodajských služeb, mimo jiné i z těchto důvodů, proto mají zvláštní význam orgány stojící mimo politiku, mimo státní moc, orgány, které nejsou složeny z politiků, nýbrž z nezávislých expertů. V užším smyslu se nezávislou kontrolou rozumí kontrola prováděná zvláštními kontrolními orgány, označovanými jako kontrola mimo-exekutivní, expertní apod., v podmínkách ČR vykonávaná ONK.²⁷

Trvalé samostatné (nezávislé) kontrolní orgány nejsou ovšem příliš obvyklé. K tomu Zetocha²⁸ případně uvádí, že tomu tak je proto, že jejich vznik předpokládá, že se parlament vzdá možnosti detailněji dohlížet na činnost zpravodajských služeb, spokojí se s předkládáním zpráv a přenechá tuto činnost zvláštnímu, pro tento účel vytvořenému orgánu. To je nepochybně jeden z prvků komplikujících utváření nezávislých kontrolních orgánů tohoto typu. Na druhou stranu Zetocha označuje výhody, které přináší existence a činnost samostatných nezávislých kontrolních orgánů, a které spatřuje v tom, že se touto cestou lze vyhnout nežádoucímu blízkému vztahu mezi vládou a parlamentní většinou, malá nezávislá instituce je méně náchylná k prozrazení citlivých informací, v případě vhodného výběru kandidátů bude i více odborně způsobilý k výkonu kontroly a může uchovávat odstup od politického soupeření i od „podezřelé“ zpravodajské služby.²⁹

S tím lze bezpochyby souhlasit. Z vyjmenovaných výhod lze považovat za zásadní především onu posledně zmíněnou, tedy výhodu nezávislosti spojenou s odstupem od politického soupeření (která je ostatně implicitně obsažena i v ostatních uvedených výhodách). Je v ní vyjádřen jeden ze základních principů činnosti zpravodajských služeb v demokratickém právním státě, a to požadavek jejich apolitičnosti (respektive politické neutrality), která má zásadní význam pro legitimitu činnosti zpravodajských služeb a pro reálnou nezávislost kontrolních orgánů.³⁰ Cílem vytvoření nezávislého kontrolního orgánu je zvýšit důvěryhodnost zpravodajských služeb kontrolou zákonnosti jejich činnosti a snížit pravděpodobnost jejich politického zneužití.

Leigh³¹ zdůrazňuje, že jedním z (hlavních) důvodů zřízení nezávislých „úřadů“ je poskytnout vládě nestranné ověření a ujištění, že zpravodajské služby jednájí v souladu

²⁷ Nezávislou kontrolu lze chápat i v širším smyslu, již lze negativně vymežit jako kontrolu vykonávanou obecně subjekty, které nejsou složeny z politiků. Do této kategorie pak lze zařadit, vedle kontroly vykonávané nezávislými soudy, také kontrolu, respektive dohled uskutečňovaný např. nezávislými médii a veřejností.

²⁸ Viz ZETOCHA, K. *Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování*, s. 173.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ K principu politické neutrality zpravodajských služeb blíže viz např. BORN, H. – WETZLING, T. *Intelligence accountability: challenges for parliament and intelligence services*. In: JOHNSON, L. K. (ed.). *Handbook of intelligence studies*, s. 324. Dostupné z: <<http://dl.icdst.org/pdfs/files3/63d3e0695502f60f901a9bcfa6f683da.pdf>>.

³¹ LEIGH, I. *The accountability of security and intelligence agencies*. In: JOHNSON, L. K. (ed.). *Handbook of intelligence studies*, s. 78. Dostupné z: <<http://dl.icdst.org/pdfs/files3/63d3e0695502f60f901a9bcfa6f683da.pdf>> [cit. 2021-07-27].

s její politikou, efektivně a řádně. Tentýž autor³² také např. upozorňuje na kýžený efekt spočívající v tom, že nezávislé úřady mohou snáz překonat bariéru utajení a poskytnout výkonné moci, zákonodárcům a veřejnosti ujištění, že operace zpravodajských služeb jsou prováděny efektivně, zákonně a v souladu s politikou. Upozorňuje i na to, že některé země šly ještě dál a umožnily mj. parlamentním výborům přezkoumávat podrobnosti o operacích. K tomu je nicméně nezbytné poznamenat, že nelimitovaná vnější kontrola může působit na činnost zpravodajských služeb negativně. Zásadní pro fungující a efektivní kontrolu zpravodajských služeb je vyváženost oprávnění kontrolních orgánů, která je dostatečně efektivní, zároveň však musí být schopna eliminovat rizika vznikající při extrémním, nelimitovaném nastavení oprávnění kontrolního orgánu.

Obava ze zneužití informací ze strany politiků, opřená o minulé zkušenosti,³³ může vést k oslabení, či dokonce k ukončení poskytování zpravodajských informací od zahraničních partnerských služeb a paralyzovat mezinárodní zpravodajskou spolupráci. V ČR se myšlenka zavedení nezávislé kontroly zpravodajských služeb, inspirovaná zahraničními zkušenostmi, objevovala postupně a průběžně při legislativním řešení oprávnění zpravodajských služeb a tomu adekvátního systému jejich kontroly. Ukazuje se, že kruciólním přitom byl vždy především problém personálního obsazení těchto orgánů. V rozvinutých demokraciích je obvyklé obsazování kontrolních orgánů nezávislými osobnostmi požívajícími všeobecné vážnosti, obvykle s kvalifikací v oboru právo či se zajištěnou kvalifikovanou právní podporou. Od přijetí základní právní úpravy v roce 1994 prakticky každá vláda ČR proklamovala záměr provést reorganizaci a zefektivnění systému (a kontroly) zpravodajských služeb. Bez konkrétního výsledku proběhl tzv. audit zpravodajských služeb (1999).³⁴ V souvislosti s ním byl zvažován zmíněný model nezávislé kontroly typu „rady moudrých“, podle něhož je kontrola svěřena do rukou „nezávislých osobností požívajících všeobecné vážnosti“. V rámci proběhnuvší diskuse však bohužel hledání osobností, které by splňovaly tyto požadavky a byly konsenzuálně akceptovatelné, nebylo úspěšné.

S návrhem jakéhosi kompromisního řešení poté přišel věcný záměr zákona o zprav. sl. ČR a o kontrole zpravodajských služeb, vypracovaný Topolánkovou vládou v březnu 2008 na základě úkolu vyplývajícího z usnesení vlády ČR č. 1236 z 25. 10. 2006, o dalším postupu transformace zpravodajských služeb. Předpokládal zrušení dosavadních a vytvoření nových zpravodajských služeb – Bezpečnostní zpravodajské služby (BZS) a Národní zpravodajské služby (NZS), jejich nové působnosti, podřízení a koordinaci, a mj. též nový systém kontroly. Činnost zpravodajských služeb měla podléhat kontrole vlády, Parlamentu

³² Ibidem, s. 80.

³³ Např. Cibula (CIBULA, I. Legendovanie jako sposob ochrany spravodajských zdrojov. In: *Ochrana informačních zdrojov spravodajských služieb. Zborník príspevkov zo sympózia*. Bratislava: PEUNI-ABSD, 2014, s. 36. Dostupné z: <https://www.abdsd.sk/upload/file/ZBORNÍK_ABSD_2014_23Web.pdf>) upozorňuje na konkrétní případy v USA a na Slovensku, které svědčí o tom, že někteří politici se ne vždy při využívání zpravodajských informací řídí imperativem ochrany zpravodajských zdrojů, ale upřednostňují své politické cíle a zájmy. Obdobné výhrady formuluje též bývalý ředitel ÚZSI Petr Zeman – „někteří ústavní činitelé mohou být velmi indiskrétní“. (ZEMAN, P. Zadávaní úkolů zpravodajským službám – teorie a praxe, světla a stíny. In: *Spravodajské služby v demokratickej spoločnosti. Zborník príspevkov zo sympózia*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva-ABSD, 2009, s. 22. Dostupné z: <https://www.abdsd.sk/upload/file/Zborn%C3%ADk_08_web.pdf>).

³⁴ O tomto auditu blíže viz ZEMAN, P. *Historie a limity debat o reformě zpravodajských služeb v ČR aneb umíme si už nalít čistého vína?* Praha: Europeum, 2008. Dostupné z: <http://old.europeum.org/doc/pdf/Petr_Zeman_zari_final.pdf> [cit. 2021-07-27].

a nově právě i nezávislého kontrolního orgánu (NKO), jehož členy se měly stát osoby, které byly nezávislé a požívaly všeobecné vážnosti s ohledem na své postavení (měli jimi být: předseda Ústavního soudu, předseda Nejvyššího soudu, předseda Nejvyššího správního soudu, prezident Nejvyššího kontrolního úřadu a veřejný ochránce práv). Návrh věcného záměru se však stal cílem tolika kritických výhrad a připomínek v parlamentu i v odborných kruzích, že se nedočkal ani paragrafovaného znění a nepostoupil do další fáze legislativního procesu.³⁵

3. Orgán nezávislé kontroly zpravodajských služeb ČR

Konkrétním krokem k explicitně vymezené nezávislé kontrole zpravodajských služeb v ČR je zakotvení existence, složení, úkolů a činnosti Orgánu nezávislé kontroly zákonem č. 325/2017Sb., kterým byl, s účinností od 1. 1. 2018, novelizován zákon o zprav. sl. ČR. Toto řešení je výsledkem dlouhodobé snahy zakotvit nezávislou kontrolu zpravodajských služeb ČR, kterého se podařilo dosáhnout po zmíněných předchozích neúspěšných pokusech. Zvolen byl model kontroly prováděné zvláštním nezávislým orgánem, který bude ustaven ve spolupráci vlády a Poslanecké sněmovny, přičemž jeho členy mohou být pouze osoby stojící mimo tyto orgány.

Podle zákona o ZS ČR uskutečňuje kontrolu zpravodajských služeb vláda, Poslanecká sněmovna a *Orgán nezávislé kontroly zpravodajských služeb ČR (§ 12–12i zákona o zprav. sl. ČR)*. Rozsah a způsob kontroly zpravodajských služeb stanoví zákon o zprav. sl. ČR nebo zvláštní zákon (zákon o BIS a zákon o vojenském zpravodajství).

Takto nastavený systém byl završen, z pohledu kontroly zpravodajských služeb ČR, zjevně nejvýznamnější novelou zákona o zprav. sl. ČR přijatou zmíněným zákonem č. 325/2017 Sb. Jejím účelem a cílem bylo upravit rozsah a způsob kontroly zpravodajských služeb a posílit kontrolu všech tří zpravodajských služeb České republiky [tj. Bezpečnostní informační služby (BIS), Úřadu pro zahraniční styky a informace (ÚZSI) a Vojenského zpravodajství (VZ)] tím, že parlamentní kontrole nově podléhají všechny zpravodajské služby České republiky včetně ÚZSI. Novelou zákona byl dále zaveden „dvouúrovňový“ systém kontroly zpravodajských služeb. Vedle zvláštních kontrolních orgánů (ZKO) (první úrovně) Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (již vytvořených pro BIS a pro VZ a nově pro ÚZSI) byl zřízen také od vlády a Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky odvozený *expertní mimoexecutivní* kontrolní orgán (druhé úrovně), tj. ONK, jehož kontrole budou po jeho ustavení a obsazení podléhat všechny tři existující zpravodajské služby ČR (§ 12e–12i zákona o zprav. sl. ČR). Úkolem ONK je vykonávat, na základě podnětu některého ze ZKO, kontrolu zákonnosti činnosti zpravodajské služby v oboru její působnosti na území ČR, včetně kontroly dodržování základních práv a svobod (§ 12 odst. 3 zákona o zprav. sl. ČR).

Vláda tímto naplnila své Programové prohlášení,³⁶ v němž se zavázala, že „posílí parlamentní kontrolu zpravodajských služeb ČR, a proto předloží návrh zákona, který stanoví rozsah a způsob kontroly zpravodajských služeb Parlamentem ČR; zákon bude vycházet ze zásady, že parlamentní kontrole musí podléhat všechny zpravodajské služby ČR; zákon

³⁵ Jeho text v současné době již není z oficiálních otevřených zdrojů dostupný.

³⁶ Viz Programové prohlášení vlády ČR, schválené dne 12. února 2014. Dostupné z: <<https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>> [cit. 2021-07-27].

těž zavede dvoustupňový systém kontroly, proto bude kromě zřízení kontrolních orgánů v Poslanecké sněmovně ČR zřízen i od Parlamentu ČR odvozený expertní kontrolní orgán složený z důvěryhodných, bezpečnostně prověřených a veřejností respektovaných občanů“.

V důvodové zprávě³⁷ bylo nové nastavení kontroly zpravodajských služeb odůvodněno takto: „V období setrvalých a v mnoha směrech silících bezpečnostních hrozeb (mezinárodní terorismus, organizovaný zločin, masová migrace, hrozby mající původ v kyberprostoru atd.) se posilují oprávnění zpravodajských služeb, která jsou potřebná pro získávání informací v jejich působnosti, důležitých pro předcházení projevům těchto hrozeb [...]. Posilování oprávnění zpravodajských služeb vyvolává potřebu rozšíření mimoexekutivních kontrolních mechanismů činnosti zpravodajských služeb prostřednictvím dalšího, na výkonné moci nezávislého kontrolního orgánu, který bude zákonem povolán posuzovat zejména podezření z neoprávněného zásahu zpravodajských služeb do ústavně garantovaných práv a svobod [...]. Hlavním principem navrhované právní úpravy je posílení kontroly zpravodajských služeb, a to jak na úrovni Poslanecké sněmovny, tak na úrovni expertního orgánu, tj. orgánu nezávislé kontroly.“ Na úrovni Poslanecké sněmovny byla kontrola posílena zřízením zvláštního kontrolního orgánu pro kontrolu ÚZSI, požadavek na zřízení expertního, nezávislého kontrolního orgánu byl naplněn zřízením ONK.

S účinností od 1. 1. 2018 tak byl zaveden „dvojúrovňový“ systém kontroly činnosti zpravodajských služeb. Kontrolu činnosti zpravodajských služeb v takzvané první úrovni, tak jako dosud, vykonávají zvláštní kontrolní orgány (ZKO) Poslanecké sněmovny, v takzvané druhé úrovni pak nově vytvořený kontrolní orgán volený na návrh vlády Poslaneckou sněmovnou a složený z osob stojících mimo Poslaneckou sněmovnu (tj. Orgán nezávislé kontroly, ONK). Pojem „dvojúrovňovost“ použitý v důvodové zprávě má vyjádřit skutečnost, že se nejedná o „stupně“ ve smyslu správního nebo soudního řízení, kdy by rozhodnutí orgánu takzvané první úrovně přezkoumával na základě podaného opravného prostředku orgán takzvané druhé úrovně. Je tím vyjádřeno, že orgán nezávislé kontroly jako kontrolní orgán takzvané druhé úrovně bude po svém vytvoření svou kontrolní činnost vykonávat pouze v zákonem vymezených případech a toliko na základě podnětu některého ze ZKO (takzvané první úrovně). Z takto založené věcné a časové rozdílnosti v působeních vertikálně rozlišených orgánů pro kontrolu činnosti zpravodajských služeb vyplývá i *odlišný rozsah a skladba oprávnění obou typů kontrolních orgánů*. Oprávnění ZKO a ONK jsou stanovena tak, aby dostatečně a zároveň v nezbytné míře sloužila k dosažení účelu příslušné úrovně kontroly činnosti zpravodajské služby. Zákonodárce klade velmi významně důraz na profesionální úroveň výkonu funkce člena ONK³⁸ a na nezávislost tohoto orgánu (viz jeho označení za „expertní“, „na výkonné moci nezávislý“, „nestranný“), široce pojatou neslučitelností funkcí zamýšlí zajistit „*oddělení ONK skrze jeho členy co nejvíce zejména od aktivní politiky*“.³⁹ Členům ONK stanoví povinnost být vázán pouze právním řádem ČR, členové ONK „*nesmí svým chováním vyvolat pochybnosti o své nezáujatosti a nestrannosti, zejména se nesmí nechat ovlivnit zájmy politických stran nebo hnutí, veřejným míněním nebo sdělovacími prostředky*“.

³⁷ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 325/2017 Sb., kterým se mění zákon o ZS ČR, s. 1, 2.

³⁸ „Funkce člena ONK nemůže být z podstaty věci vykonávána amatérsky, nýbrž na profesionální úrovni. Relativně přísné nastavení pravidel neslučitelnosti by mělo vytvořit předpoklady pro minimalizaci střetu zájmů. Současně však vyvolává nutnost toto omezení náležitě finančně kompenzovat.“ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 325/2017 Sb., s. 4.

³⁹ Ibidem, s. 7.

ONK byl tedy do české právní úpravy zaveden v této podobě (viz § 12e až §12i zákona o zprav. sl. ČR):

- Úkoly ONK. Úkolem ONK je vykonávat, na základě podnětu některého ze ZKO, kontrolu *zákonnosti* činnosti zpravodajské služby v oboru její působnosti na území ČR, včetně kontroly dodržování základních práv a svobod (§ 12 odst. 3 zákona o zprav. sl. ČR).
- Složení a utváření ONK. ONK je volen Poslaneckou sněmovnou z kandidátů navržených vládou (podle původního znění měl být navržen vždy alespoň dvojnásobný počet, než je počet obsazovaných míst⁴⁰) na pětileté volební období, v počtu pěti členů.

Zákon taxativně vymezil i podmínky, které musí člen ONK splňovat, a jimiž jsou: státní občanství ČR, věk 40 let, musí být držitelem platného osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení Přísně tajné. Nikdo nemůže být členem ONK více než dvakrát za sebou. Člen ONK nesmí být ten, kdo: byl v posledních třech letech příslušníkem nebo zaměstnancem bezpečnostního sboru ČR, vojákem z povolání nebo zaměstnancem ozbrojených sil ČR. Funkce člena ONK je neslučitelná s výkonem taxativně vymezených úřadů či funkcí (prezidenta republiky, člena vlády, náměstka člena vlády, poslance, senátora, poslance Evropského parlamentu, soudce nebo člena orgánu územního samosprávného celku nebo s postavením příslušníka nebo zaměstnance bezpečnostního sboru ČR, vojáka z povolání nebo zaměstnance ozbrojených sil ČR).

Člen ONK je při výkonu své funkce nezávislý a je vázán pouze právním řádem ČR. Člen ONK se ujímá funkce složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Funkce člena ONK je veřejnou funkcí, každému členu náleží měsíčně paušální částka, způsob jejího výpočtu je stanoven zákonem. V čele orgánu nezávislé kontroly stojí jeho předseda, jehož funkční období trvá 1 rok. Funkce člena ONK zaniká uplynutím funkčního období, a dále pozbytím některého z předpokladů potřebných pro výkon funkce, či vzdáním se funkce.

Členové ONK jsou povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvědí při výkonu své funkce, to i po ukončení členství v ONK. Povinnost zachovávat mlčenlivost uložená členům ONK se nevztahuje na případy, kdy orgán podává oznámení o zásahu do základních lidských práv a svobod, popřípadě o porušení zákona. Členové ONK mohou být zbaveni povinnosti zachovávat mlčenlivost pouze usnesením Poslanecké sněmovny.

- Oprávnění ONK. ONK je při výkonu své kontrolní činnosti oprávněn požadovat od zpravodajské služby *všechny potřebné informace* o její činnosti, které souvisejí s prováděnou kontrolou, s výjimkou těch, které zákon výslovně vylučuje. Zpravodajská služba tak není povinna ONK předat informaci, která by mohla zmařit účel probíhající akce, ale nepředání takové informace vyžaduje přechozí souhlas předsedy vlády. Dále smí zpravodajská služba nepředat informaci, která by mohla odhalit totožnost příslušníků zpravodajské služby vykonávajících zpravodajskou činnost, popřípadě totožnost osob jednajících ve prospěch zpravodajské služby, dále ohrozit jiné osoby, jejichž bezpečnost je v důležitém zájmu zpravodajské služby nebo porušit požadavky zpravodajské služby cizí moci na nepředání utajované informace třetí straně.

⁴⁰ Tento požadavek, a dále původně stanovený předpoklad vysokoškolského vzdělání v oboru právo pro člena ONK byly odstraněny s účinností od 1. 7. 2021 zákonem č. 150/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, a některé další zákony.

Pokud ONK dospěje k závěru, že činnost zpravodajské služby protiprávně zasahuje do základních práv a svobod nebo porušuje zákon, je oprávněn vyžadovat od ředitele příslušné zpravodajské služby potřebná vysvětlení.

- Činnost a výstupy ONK. ONK vykonává kontrolní činnost výlučně na základě podnětu některého ze ZKO. Na základě provedené kontroly zpracuje ONK písemnou zprávu, z níž bude zřejmé, zda v konkrétním případě bylo protiprávně zasaženo do základních práv a svobod nebo byl porušen zákon a jakým způsobem. Pokud dojde ONK k závěru, že činnost zpravodajské služby protiprávně zasahuje do základních práv a svobod nebo porušuje zákon, navrhne příslušnému řediteli zpravodajské služby, předsedovi vlády nebo příslušnému členu vlády, aby přijali opatření nezbytná k odstranění nedostatků. Každé podezření ze spáchání trestného činu příslušníkem zpravodajské služby, které ONK zjistí při prováděné kontrole, je povinen oznámit nejvyššímu státnímu zástupci. ONK provádí kontrolu vždy s vědomím ředitele příslušné zpravodajské služby.

ONK podává zvláštním kontrolním orgánům jednou ročně zprávu o své činnosti.

Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti ONK plní jeho sekretariát zařazený v Kanceláři Poslanecké sněmovny.

Závěr

Za zásadní pro funkční a efektivní vymezení činnosti nezávislého kontrolního orgánu je nutno považovat jasné vymezení jeho působnosti, jeho oprávnění, a kvalitně nastavené podmínky jeho personálního obsazení, včetně nástrojů zajišťujících jeho nezávislost.

Pokud jde o vymezení působnosti ONK, je situováno do sféry, kterou by měla kontrola nezávislého typu primárně zajišťovat, tedy do oblasti zákonnosti v činnosti zpravodajské služby v oboru její působnosti na území ČR, s výslovným zdůrazněním oblasti dodržování základních práv a svobod.

Nezávislý charakter kontroly vykonávané ONK je vymezen dostatečně zřetelně a důsledně – tedy stanovením neslučitelnosti s určitými funkcemi, jehož cílem je především oddělit ONK od aktivní politiky, zdůrazněním požadavku nezávislosti členů ONK a jejich vázanosti pouze právním řádem ČR a vyjádřením požadavku nenechat se ovlivnit zájmy politických stran, hnutí, veřejným míněním nebo sdělovacími prostředky. Předmětem diskuse by snad mohlo být pouze ono bezvýhradné vyloučení z možného členství v ONK těch osob, které byly v posledních 3 letech příslušníkem či zaměstnancem bezpečnostního sboru, vojákem z povolání nebo zaměstnancem ozbrojených sil, jejichž expertní kvality tak nelze využít.

Pokud jde o okruh oprávnění svěřených ONK, lze jej považovat za vyvážený a dostatečný k efektivnímu naplňování jeho úkolů a zároveň respektující povahu a charakter činnosti zpravodajských služeb a principů jejich práce. Význam pro právní jistotu má historicky první explicitní vymezení okruhu informací, které zpravodajské služby nejsou povinny kontrolnímu orgánu poskytnout. Jejich okruhem je tak právně typově vyjádřen i okruh důležitých zájmů sledovaných zpravodajskou službou, které jsou chráněny s cílem vyhnout se porušení ochrany utajovaných informací a s cílem zajistit nezbytné možnosti zachování zpravodajské spolupráce ohrožené případným neautorizovaným poskytnutím informací třetí straně. Je to poprvé, kdy byly tyto principy nezbytně limitující poskytování informací adresátům zakotveny explicitně v zákonné úpravě. Má to velký význam pro efektivní činnost zpravodajských služeb a speciálně pro jejich spolupráci především

se zpravodajskými službami cizí moci. V tomto vymezení lze spatřovat i zprostředkovaný význam pro aplikování tzv. výhrady důležitého zájmu, která omezuje obecně předávání informací o zjištěních, která náleží do oboru působnosti státních a policejních orgánů podle § 8 odst. 3 zákona o zprav. sl. ČR.

Takto nastavená oprávnění ONK odpovídají i samotnému záměru dvouúrovňového nastavení kontroly vycházejícího z toho, že ONK má disponovat širšími oprávněními oproti ZKO. Byl tím dostatečně široce vymezen okruh prostředků umožňující prohloubení účinnosti jimi prováděné kontroly, okruh, který je ovšem zároveň, a to opodstatněně a nezbytně, limitovaný.

Z oblastí významných pro efektivitu a nezávislý charakter činnosti ONK pak považujeme za podstatné ono personální obsazení, které se ukazuje jako kontinuálně existující problém lemující dlouhou cestu k vytvoření nezávislého kontrolního orgánu. V tomto směru jde jednak o „správné“ a vyvážené nastavení podmínek, které musejí splňovat kandidáti pro volbu do ONK, a dále (a minimálně stejně významně) i jeho reálné obsazení.

Od účinnosti novely zákona o zprav. sl. ČR však k datu zpracování tohoto článku nebyli členové ONK zvoleni. Přestože jde o nezávislý orgán, je pochopitelné, že zákon svěřuje jeho vytvoření politickým subjektům – vládě (návrh kandidátů) a Poslanecké sněmovně (volbu členů). To ale s sebou nese možnost věcných i politických kontroverzí.⁴¹ O tom, že obsazení ONK není jednoduché, svědčí i skutečnost, že samotné nastavení podmínek pro kandidaturu bylo v průběhu doby, ještě před první volbou členů ONK, změněno s argumentem o jejich příliš přísném nastavení, takovém, které dokonce znemožňuje vybrat kandidáty. Stalo se tak novelizací § 12e zákona o zprav. sl. ČR zákonem č.150/2021 Sb., jímž byly vypuštěny podmínky navržení dvojnásobného počtu kandidátů, než je počet obsazených míst v ONK, a dále požadavek vysokoškolského vzdělání v oboru právo.

Přísné nastavení podmínek pro kandidaturu a členství v ONK je ovšem, s ohledem na úkoly a význam agendy, nezávislost, nestrannost a „expertní“ charakter ONK, zcela namístě.

Vypuštění požadavku na dvojnásobný počet kandidátů lze ovšem akceptovat jako především pragmatické řešení usnadňující vládě možnost vůbec předložit Poslanecké sněmovně návrh na jmenování. V této souvislosti se reálně významným komplikujícím faktorem jeví zejména naplnění onoho požadavku na bezpečnostní prověření kandidátů na nejvyšší stupeň utajení (PT), jehož provedení musí vyhovovat náročným požadavkům stanoveným zákonem č. 412/2005 Sb.

Výhrady k požadavku právnického vzdělání však považujeme za liché, a to především s ohledem na to, že ONK má za úkol vykonávat „kontrolu zákonnosti činnosti zpravodajské služby v oboru její působnosti na území ČR, včetně kontroly dodržování základních práv a svobod“. Zákonodárce přitom splnění této podmínky věnoval velkou pozornost a dokonce podrobně upravil podmínky vzdělání tak, aby je mohli splňovat pouze absolventi právnických fakult.⁴² Jako paradoxní se vzhledem ke zmíněným výhradám jeví fakt,

⁴¹ Viz titulky mediálních výstupů po předložení návrhu první skupiny kandidátů v červenci roku 2021 a odmítnutí jeho projednání v Poslanecké sněmovně: ČTK. Část opoziceablokovala volbu členů orgánu nezávislé kontroly tajných služeb. In: ČTK. 13. 7. 2021; Drama kolem BIS. Kromě pokračování Koudelky se hraje i o dohled nad tajnými službami. In: Aktuálně.cz. 15. 7. 2021; Ivan Gabal: Tajné služby pod politickým tlakem? Cílem nezávislé kontroly je pravý opak. In: HlídacíPes.org. 23. 7. 2021.

⁴² Viz důvodová zpráva k zákonu č. 325/2017 Sb., s. 6 a 7.

že všichni kandidáti členství v ONK navržení vládou v červnu 2021, požadavek vysokoškolského vzdělání v oboru právo splňovali. Potvrdilo se, že požadavek právnického vzdělání členů ONK se reálně ukazuje být odůvodněným, legitimním a racionálním, a že jej lze respektovat i bez jeho výslovného zákonného vyjádření. Určitým kompromisem by nicméně mohlo být řešení obdobné ust. § 130 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, které upravuje složení rozkladové komise v bezpečnostním řízení konaném podle tohoto zákona, tedy požadavkem vysokoškolského právnického vzdělání pro *většinu* jejich členů.

S ohledem na nezávislý charakter ONK je nezbytný důraz především na důvěryhodnost a nezávislost kandidátů, respektive členů ONK, tedy jejich „nesvázanost“ s aktivní politikou. Je-li úkolem ONK vykonávat kontrolu „zákonosti“ a „dodržování základních práv a svobod“, jsou pak v ideálním případě (i bez výslovného zákonného požadavku na právnické vzdělání) nejvhodnějšími kandidáty emeritní soudci především Ústavního či Vrchního soudu, či akademici, kteří povahou své činnosti naplňují či naplňovali požadavek nezávislosti, a u nichž lze očekávat lidskou moudrost a životní zkušenost, které jsou jistě žádoucí pro výkon tak významné a citlivé agendy. Má-li jít o skutečně „expertní“ orgán, jehož úkolem je vykonávat kontrolu zákonosti, pak se jako optimální, logické a podložené jeví svěřit nezávislou kontrolu ideálně těm, kteří se otázkou posuzování zákonosti profesně, profesionálně a nezávisle zabývají, respektive zabývali.

Vytvoření ONK je nepochybně pozitivním krokem doplňujícím kontrolní systém o nezávislý prvek. Při kvalitním obsazení má potenciál naplnit očekávání vytvoření opravdu nezávislého a důvěryhodného expertního orgánu, a upevnit postavení ČR mezi státy s rozvinutou právní úpravou vyvážené, efektivní a politicky neutrální kontroly zpravodajských služeb.

Independent Oversight of Intelligence Services in the Czech Republic

Ladislav Pokorný (<https://orcid.org/0000-0002-5740-8053>)

Abstract: The oversight of intelligence services is an important prerequisite for their proper functioning, especially for maintaining legality and efficiency in their activities and preventing the possibility of abuse of their position. The article defines independent oversight as one type of intelligence oversight, and possible approaches to its implementation. It highlights the problematic points associated with its functioning, especially with regard to the realities associated with the creation of the so-called Independent Control Body. This was a positive step towards adding an independent element to the Czech intelligence oversight system and towards fulfilling the expectation of creating a truly independent and credible expert body. An assessment of the aspects of independent oversight of the intelligence services clearly leads to the conclusion that it is effective and beneficial for their effective, balanced and politically neutral oversight. The greatest value added in terms of the fulfilment of the principles of the democratic rule of law is the definition of legality in the activities of intelligence services as an essential subject of interest for their independent oversight.

Keywords: intelligence services, oversight of intelligence services, Independent Oversight Body