

Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování

KAREL ZETOCHA*

Abstract: Democratic Control of Intelligence: Institutions of Control and their Function

The article summarizes basic theoretical approaches to the study of democracy and intelligence oversight. The author aims to provide a complex view on the topic of regulating intelligence institutions in a democracy. First, it is necessary to explain some basic questions like why we need extra measures to monitor intelligence agencies. Then we must separately identify two different areas of control: management and oversight. The author examines the oversight and management functions of particular institutional levels of control: internal, governmental, legislative, judicial, extra and societal level. Also considered are the special capabilities of regulatory bodies stemming from their different positions in the state institutional system. The text concludes with a catalog of intelligence failures and abuses, linking them with suitable monitoring bodies to prevent such occurrences .

Keywords: Intelligence; democracy; intelligence control; intelligence oversight

1. Úvod

Základním posláním zpravodajských služeb je poskytovat exekutivě zpravodajské informace, na jejichž základě jsou přijímána rozhodnutí, která budou co možná nejvíce sledovat zájmy státu. Zpravodajské služby by měly politické reprezentaci poskytnout informace o skutečném stavu světa, aby přijatá rozhodnutí a politiky byly účinné a skutečně směřovaly k žádoucím výsledkům. Od zpravodajských služeb se očekává, že budou schopné s předstihem identifikovat možné bezpečnostní hrozby a upozorní na ně vládu, popřípadě naznačí možnosti nejvhodnější reakce. Oproti represivním složkám mají zpravodajské služby výhodu, že jejich činnost není podmíněna protizákonným jednáním sledovaného objektu, mohou monitorovat i jednání, které není v rozporu se zákonem, pokud jej tedy vyhodnotí jako hrozbu.

Bylo by omylem se domnívat, že se zpravodajské služby věnují jen otázkám spojeným s bezpečnostní politikou. Přestože bezpečnostní témata představují většinu zpravodajské práce v státním zájmu, není jen zajištění bezpečnosti, ale i prosperity a tím i životní úroveň občanů. Do pozornosti zpravodajských služeb se tak stále více dostávají ekonomické otázky. Zpravodajské služby plní v politickém systému jisté nezastupitelné funkce, pro jejichž úspěš-

* Autor je postgraduálním studentem na Katedře politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity, e-mail: zetocha@fss.muni.cz.

né naplňování jsou obdařeny zvláštními pravomocemi, a které nemohou být plněny jinými organizacemi státního aparátu. Jedná se především o včasné varování před hrozbami a možným vývojem, kdy je cílem vyhnout se strategickému překvapení. ZS taktéž mají poskytovat dlouhodobější expertizu, podporovat proces formování politiky a udržovat utajení informací, potřeb, zdrojů a metod (Herman 2001: 7–9).

2. Proč kontrolovat zpravodajské služby?

Zpravodajská činnost spočívá především ve sběru a analýze informací za účelem informování exekutivy a včasné detekce případných bezpečnostních hrozeb státu. V případě takovéto definice činnosti zpravodajských služeb se nabízí otázka, proč bychom měli věnovat tolik pozornosti kontrole ZS, když tyto nemají podobné nástroje výkonu moci jako policie nebo armáda; „pouze“ sbírají informace. Je zpravodajská činnost natolik nebezpečná pro demokracii, aby bylo nutné činnosti ZS věnovat zvláštní pozornost? Abychom mohli kvalifikovaně odpovědět na tuto otázku, musíme nejprve podrobněji definovat, jakou demokracii chceme před ZS chránit, jaké jsou její hlavní znaky a podmínky úspěšného fungování.

Z důvodu odlišení současné demokracie od jejích historických forem nazývá R. A. Dahl moderní zastupitelskou demokracii polyarchií (Dahl 2001: 85). Za hlavní znaky, které odlišují polyarchii od hegemonie (jakožto ideálního protikladu polyarchie), Dahl označuje formy uplatňování vlivu, které spočívají v míře:

- autonomie nebo kontroly: „Polyarchie je systém s relativně vysokou tolerancí k individuální a organizační autonomii... Práva podílet se na vládě a oponovat jí, základní známka polyarchie, vyžadují od státu toleranci a dokonce ochranu autonomie jak pro jedince, tak pro organizace“ (Dahl 1976: 83);
- užití přesvědčování nebo přinucení: „V polyarchiích... političtí vůdcové spoléhají více na přesvědčování a méně na přinucení. ...polyarchie musí poskytovat lidem práva podílet se na volbě a oponování politických vůdců. Úplná polyarchie rozšiřuje tato práva téměř na celou dospělou populaci“ (Dahl 1976: 83–84);
- reciproční nebo unilaterální kontroly: „V polyarchiích jsou vládní politiky prosazovány spíše vyjednáváním a dohodou... političtí vůdci jsou více zapojeni v sítích vzájemného vlivu“ (Dahl 1976: 85).

Zpravodajské služby jsou za účelem naplňování specifických státních zájmů nadány pravomocemi, které se vymykají výše načrtnutým znakům polyarchie, a to v několika směrech. Oproti policejním složkám, jejichž úkolem je vynucování práva, a které tedy zasahují až v případě porušení některé z trestně-právních norem, ZS jsou oprávněny prolomit autonomii zmíněných subjektů již při pouhém podezření, že by mohlo dojít k ohrožení zájmů státu. ZS mohou za určitých podmínek narušovat autonomii jednotlivců nebo organizací a jedním z hlavních úkolů kontroly ZS je zajistit, aby průnikům do autonomie docházelo jen v odůvodněných případech.

ZS disponují nejen pravomocemi, ale i technikou, jež jim umožňují skrytě získávat a shromažďovat citlivé informace o subjektech jejich zájmu, aniž by tyto nutně překročily zákon. Takový postup je v případě ostatních institucí demokratického státu nepřijatelný, a je proto nutné věnovat větší pozornost kontrole ZS. Nejedná se pouze o to, kdy je přípustné povolit

průnik do autonomie občanů nebo organizací, ale i o způsoby nakládání s již získanými informacemi a jejich zajištění proti zneužití.

To, že ZS většinou nedisponují exekutivní mocí, ještě neznamená, že by bylo méně nebezpečné ponechat je bez dostatečné kontroly než např. armádu. Naopak, ZS pouze disponují jiným druhem vlivu, než je exekutivní moc. Samotné informace představují účinný nástroj k ovlivňování jednání jiných. Podívejme se tedy blíže na způsoby, jakými je uplatňován vliv pomocí informací. Zde nám opět poslouží práce R. A. Dahla, který se jednotlivými formami vlivu podrobněji zabýval.

Jedny z forem vlivu, které Dahl identifikuje, jsou přesvědčování a přinucení. Dahl hovoří o dvou formách přesvědčování. Jedná se jednak o přesvědčování racionální a o přesvědčování manipulativní. Racionálním přesvědčováním rozumí přesvědčování pomocí racionální komunikace neboli „snaha A umožnit B dojít k pochopení jeho skutečné situace pomocí pravdivé informace“ (Dahl 1976: 45). Manipulativním přesvědčováním oproti tomu rozumíme vliv na jednání druhé osoby nebo skupiny osob pomocí komunikace, jež se vědomě nezakládá na pravdě. Slovy R. A. Dahla: „Zde se A snaží přesvědčit B k jednání, ne poskytnutím korektního pochopení jeho možností, založeného na pravdivé informaci, ale způsobem manipulujícím s vnímáním B. Manipulativní přesvědčování existuje, pokud A ovlivňuje B komunikací, jež záměrně ovlivňuje, pozměňuje nebo opomíjí aspekty skutečné znalosti A, a která přitom není důležitá a relevantní pro rozhodování B“ (Dahl 1976: 46).

Přinucení je jednou z forem moci, kterou Dahl definuje jako „druh vlivu, kdy je poslušnosti dosaženo pomocí vytvoření možnosti nepřijatelných sankcí pro narušitele“ (Dahl 1976: 7). Jak bylo ukázáno výše, přinucení je pro moderní demokracie nevhodné. Již ze samotné definice demokracie vyplývá nemožnost užívání přinucení mimo zákonné oprávnění. Jak známo, moc je v demokracii rozdělena mezi exekutivu, legislativu a soudnictví tak, aby bylo co možná nejvíce zamezeno možnosti jejího zneužití.

Zcela obráceně je tomu v případě přesvědčování, což je naopak forma vlivu, která je v moderních demokraciích žádoucí. Zde máme na mysli racionální přesvědčování. Manipulativní přesvědčování není o nic méně zavřenihodné a nebezpečné, než je přinucení z pozice síly. V jistém smyslu může být ještě nebezpečnější, protože konkrétní subjekt se nemusí nikdy dozvědět, že se stal obětí manipulace, a nemůže se tedy nijak bránit. ZS díky své schopnosti získávat ostatním nepřístupné informace disponují formou vlivu, která je stejně tak dobře zneužitelná jako samotná moc. Navíc užití manipulativního přesvědčování je v moderních demokraciích mnohem schůdnější a realističtější cesta k uplatnění vlastního vlivu nad rámec zákona, než je mocenské přinucení. Jak již bylo zmíněno, jednotlivé politiky jsou v demokracii prosazovány vyjednáváním a dohodou, tedy pomocí komunikace, což v sobě skrývá široké možnosti pro uplatnění manipulativního přesvědčování.

Využití manipulativního přesvědčování je v demokracii poměrně častým jevem. Zdaleka se nejedná jen o problém dotýkající se ZS. Manipulativní přesvědčování se stává součástí politického boje, využívají jej zájmové skupiny, vlivové agentury a hlavním nástrojem manipulativního přesvědčování jsou média. U ZS existuje spíše než využití informací k vlastním cílům nebezpečí, že informace uniknou ke skupinám, které nepodléhají veřejné kontrole, a získané informace zneužijí pro své účely. Taktéž je nutné vyvážit politickou moc, která úkoluje ZS, tak aby tyto služby pracovaly jen a pouze v zájmu státu a nestaly se mocenským nástrojem vládnoucí politické skupiny.

Bylo by historicky nepodložené jednoduše prohlásit, že moderní demokracie nemůže existovat bez vyváženého systému kontroly nad ZS, opak je pravdou. Až do 70. let minulého století podléhala většina ZS v demokratických státech pouze minimální kontrole. Mnohdy dokonce ZS podléhaly omezené kontrole i ze strany vlády, protože politici často neměli o fungování ZS zájem. Vnější kontrola nad ZS je v demokracii poměrně novou záležitostí. Kontrolní orgány byly ustaveny až po sériích skandálů v 70. a 80. letech, které byly důsledkem ponechání ZS bez dozoru, a které se nevyhnuly téměř žádné ze západních demokracií. Nutno dodat, že dodnes existují tradiční demokratické státy, kde je kontrola ZS jen na velice nízké úrovni.¹ Skandály v souvislosti s působením ZS sice mohou otřást důvěrou občanů i v samotnou vládu, ale ZS neohrožují přežití vlastního demokratického systému. Účinnou kontrolu ZS je možné považovat za další krok na cestě přibližování se k ideální podobě demokratického státního zřízení.

V případě, že jsou ZS svěřeny výkonné pravomoci, které jinak náleží výhradně policii, je pro každou demokracii velmi nebezpečné ponechat takto mocné organizace bez náležité kontroly. Kontrola nad policií a armádou nebo všeobecně nad mocenskými složkami státu je podle Dahla jednou ze zásadních podmínek pro úspěšné fungování demokracie: „Tam, kde není armáda a policie pod plnou kontrolou demokraticky zvolených státních úředníků, nelze předpokládat rozvoj ani přetrvání demokratických politických institucí“ (Dahl 2001: 134). Zvláštní pozornost kontrole ZS by měla být věnována především v zemích, kde nejsou zcela splněny některé z ostatních podmínek příznivých pro demokratické instituce.

3. Autonomie a utajení versus kontrola

Na předcházejících několika stranách jsme v krátkosti shrnuli, proč je v demokracii žádoucí, a v některých případech životně důležité, aby ZS podléhaly kontrole demokratických institucí. Dalším logickým krokem v naší argumentaci pak musí být určení forem a míry takovéto demokratické kontroly. Problematika otázek spojených s kontrolou ZS spočívá především v nalezení vyváženosti mezi potřebou kontrolovat ZS na jedné straně, a nutností utajení práce ZS společně s jistým stupněm jejich organizační autonomie na straně druhé. Důvody pro potřebu utajení jsou poměrně jasné. Pokud mají ZS účinně plnit své funkce ve státě, tedy především sběr informací a informování vlády o hrozbách zájmům státu, je nutné, aby jejich činnost zůstala z velké míry utajena. ZS utajením, kromě jiného, chrání vlastní zdroje informací, aby nedošlo k jejich odhalení a zaniknutí. Vedle toho se také nechtějí připravit o případnou výhodu překvapení vůči protivníkům. ZS budou chtít chránit zdroje informací i v případě porušení práva, pokud dojdou k závěru, že by jim mohly být dále prospěšné. V zájmu ZS je také utajení vlastních technických prostředků sběru informací, za účelem znesnadnit protivníkovi obranu proti špiónážní činnosti. Ideálním je případ, kdy si subjekt není vědom, že se stal cílem zájmu ZS.

Samo utajení je v rozporu s demokratickou představou otevřené společnosti a nárokem občanů na informace. Koncept utajení do značné míry vyřazuje média, společnost, státní i nestátní organizace z role dohlížitele, kterou více či méně plní u všech ostatních demokratických institucí. To samozřejmě vede ke vzniku podezřavosti vůči činnosti ZS. Ať již jsou konkrétní podezření odůvodněná či nikoliv, právě kvůli zmíněné nutnosti utajení, většinou nejsou

z oficiálních míst vyvracena, což mnohdy vede k přehnaným obavám z činnosti ZS a vzniku přehnaných představ o náplni práce těchto institucí.

Druhým problematickým bodem je míra autonomie ZS. Vzhledem k proměnlivosti a nepředvídatelnosti budoucích bezpečnostních hrozeb, může být mandát ZS v legislativě vymezen jen velice všeobecně a je na vládě, aby definovala konkrétní bezpečnostní hrozby, kterým budou ZS věnovat pozornost. Avšak jak by mohla vláda směřovat ZS k hrozbám, o jejichž existenci nemá tušení a jejichž včasné odhalení je jedním z hlavních úkolů ZS? Právě z tohoto důvodu je nutné ZS ponechat jistou míru autonomie v řízení, a poskytnout jim tak podmínky pro jejich činnost.

Avšak vláda mnohdy nechává ZS mnohem širší autonomii, než je ve skutečnosti nutné. To vyplývá ze specifčnosti práce ZS, které užívají nejen složité technické prostředky, ale i vlastní výrazové prostředky, jež jsou lidem, kteří dříve nepřišli do styku se zpravodajskou problematikou, jen obtížně srozumitelné. ZS mohou této bariéry úspěšně zneužívat pro rozšíření vlastní manažerské autonomie. Samotní politici často nevěnují ZS dostatečnou pozornost a mnohdy ani nemají zájem se v problematice ZS příliš angažovat, aby se v případě skandálu mohli od jejich činnosti distancovat.

Podle míry autonomie v rámci politického systému a míry ochrany, které se ZS dostává proti průnikům zvenčí, W. W. Keller navrhl tři ideální typy zpravodajských organizací:

- úřad domácího zpravodajství; podle Kellera se jedná o nejhodnější model ZS pro liberální demokracie. Zdroje organizace jsou v tomto případě využívány pouze pro získání informací týkajících se vážných bezpečnostních hrozeb demokracii, má jasně vymezený mandát, je řízena z ministerské úrovně a podléhá vnější inspekci. Tento typ ZS neužívá agresivních prostředků donucení proti jednotlivým občanům nebo politickým skupinám;
- politická policie; disponuje větší mírou autonomie od demokratického rozhodování a od legislativní a soudní kontroly. Je více podřízena skupině, která se právě nachází u moci, mandát politické policie je jen vágně definován, což může organizaci umožnit sbírat informace a provádět operace proti opozičním skupinám, které ve skutečnosti nepředstavují hrozbu pro bezpečnost státu;
- nezávislý bezpečnostní stát; nepodléhá téměř žádné politické kontrole, úkoly takového ZS jsou určovány vnitřními rozhodnutími organizace. Její fungování a rozpočet zůstává skryt i před politickou elitou (Keller 1989: 11–19).²

Sám Keller připouští, že v realitě existují ZS, jež by bylo možno zařadit i na jiná pole naznačeného schématu, než které jsou obsazeny zmíněnými ideálními případy. Přestože je toto schéma konstruováno pro bezpečnostní ZS, lze jej snadno využít i pro modelové dělení postavení výzvědných ZS, které je podobně možné umístit na ose dle míry autonomie a utajení jejich činnosti.

4. Vnitřní a vnější ZS a jejich kontrola

ZS je možné rozdělit dle pole jejich působnosti na bezpečnostní (vnitřní) a výzvědné (vnější). U obou typů ZS existuje několik rozdílů (způsob práce, zaměření, prostředí, ve kterém se pohybují, aj.), které mají vliv na rozdílnou kvalitu kontroly, jež je vůči těmto službám

uplatňována. Problematice kontroly výzvědných zpravodajských služeb je v odborné literatuře a demokratické diskusi všeobecně věnována menší pozornost. Převládá názor, že jejich činnost nepředstavuje, v porovnání s bezpečnostními ZS, takové ohrožení demokratických principů. Navíc není tolik politicky citlivá, protože je namířena mimo území státu, nedotýká se tedy tolik vlastních občanů.

Výzvědné služby se do značné míry pohybují mimo právní rámec mateřského státu a jejich aktivity bývají zaměřeny proti cizím a často nepřátelským aktérům mezinárodní politiky. Vlády jsou ochotné ponechat jim větší volnost jednání, protože i případné selhání těchto služeb je možné před veřejností snadněji obhájit. Výzvědné ZS navíc v některých případech ani nemohou plnit úkoly na ně kladené, aniž by porušily zákony země, ve které se pohybují. Přesněji řečeno: „...zahraniční zpravodajské služby by mohly stěžii dělat jejich práci, pokud by měly dodržovat všechny zákony země, ve kterých se pohybují, zvláště pokud se nejedná o demokracie. Měla by však existovat striktní pravidla, schválená na vládní politické úrovni, která by určovala, co smí nebo nesmí zahraniční zpravodajské služby dělat v konkrétní zemi“ (DCAF 2002: 3). Zde je možné jen dodat, že výzvědné ZS získávají část informací také na území vlastního státu. Jedná se o informace, které sice mají původ v zahraničí, ale je možné je získat i „doma“. Tato část práce výzvědných ZS je více citlivá a měla by být uplatňována jistá pravidla.³

Výzvědné ZS jsou citlivější na odhalování zdrojů informací orgánům mimo samotnou organizaci a více vzdorují vnější kontrole. Důvodem tohoto odporu je citlivější postavení jejich zdrojů informací. Zahraničním zdrojům informací obvykle hrozí v případě odhalení větší nebezpečí v případě prozrazení a pro ZS je obtížnější takovéto zdroje získat, jsou proto cennější, a je jim poskytována pečlivější ochrana. Bezpečnostní služby se pohybují v důvěrně známém domácím prostředí, což činní jejich práci o mnoho jednodušší oproti činnosti služeb výzvědných, které se pohybují v prostředí cizím a mnohdy nepřátelském, což vyžaduje mnohem obezřetnější a pečlivější postup.

Důvody pro rozdílnost přístupů ke kontrole vnitřních a vnějších ZS je možné hledat nejen v oblasti jejich působení, ale i v odlišných úkolech a způsobech práce. Ohodnocení činnosti výzvědných ZS je všeobecně jednodušší, protože činnost těchto služeb se více méně podobá modelovému příkladu zpravodajského cyklu, který začíná zadáním a končí předáním vyhodnocené informace. Výzvědné ZS shromažďují informace pro své zákazníky na základě konkrétního vládního zadání, splnění nebo nesplnění jejich úkolů je tedy možné poměrně jednoduše na vládní úrovni ověřit.

Oproti tomu bezpečnostní služby, jejichž úkolem je mimo jiné odhalovat bezpečnostní rizika, často shromažďují informace na základě vlastního rozhodnutí pro vnitřní potřebu a analýzu. Ověření efektivity práce vnitřních ZS je mnohem obtížnější, protože neexistují přesná kritéria, podle kterých by se jejich činnost mohla posuzovat. Např. počet podaných podnětů k trestnímu stíhání vlastních občanů nebo vyhoštění cizích státních příslušníků jistě není dostatečný pro posouzení efektivity bezpečnostních ZS. Existuje zde proto reálná potřeba kontinuálního dohledu na jejich práci prostřednictvím efektivních kontrolních mechanismů.

Navíc bezpečnostní ZS představují větší potencionální nebezpečí pro vlastní stát. V určitých případech narušují ústavou zaručená práva vlastních občanů, voličů, kteří mají ve svých rukou osud vlády. Existuje zde také nebezpečí, že mohou být bezpečnostní služby zneužity jednou politickou skupinou k prosazení vlastních zájmů, ne-li přímo k získání či udržení

politické moci. Navíc u bezpečnostních služeb je možné, že (ať již cíleně, nebo jako vedlejší produkt své práce) získají citlivé informace, kterými budou schopny ohrožovat pozici konkrétních politických představitelů či skupin. Politická reprezentace tak má hned několik důvodů, aby bezpečnostním službám byla věnována větší pozornost.

5. Formy demokratické kontroly, terminologický úvod

Dříve než se začneme věnovat možným formám kontroly nad ZS a institucemi, které tuto kontrolu mohou vykonávat, je nutné si předem ujasnit několik otázek z oblasti terminologie. Autoři zabývající se kontrolou ZS často volně zaměňují různé výrazy bez jejich užšího vymezení, což může snadno způsobit jisté terminologické nejasnosti, které jsou znásobeny problematikou vhodného překladu, především z angličtiny. Jedná se hlavně o výrazy: *kontrola* (control), *odpovědnost* (accountability), *dohled* (oversight), *řízení* (direction) a *politická odpovědnost* (political responsibility) nebo *ministrská odpovědnost* (ministerial responsibility).

Kontrola zde představuje zastřešující termín, který můžeme vymezit jako „...přinucení ostatních, aby se chovali konkrétním způsobem, a poté přezkoumání, zda a do jaké míry byly příkazy dodrženy“ (Brodeur a Dupeyron 2003: 19). Ze zmíněné definice je zřejmé, že se kontrola skládá ze dvou základních částí: 1. Proces formování příkazů, direktiv neboli management, řízení určité organizace. Kontrola (control) bývá často užívána jen v tomto užším smyslu slova.⁴ 2. Způsoby dohledu, sledování, zkoumání, zda a do jaké míry jsou příkazy plněny. Pro tuto část kontrolní činnosti zde bude užíváno výrazu dohled (oversight).

Kromě dvou naznačených forem kontroly existuje další rovina, kterou nejlépe vystihuje slovo revize nebo přezkoumání (review), pro jejíž označení bývá mnohdy nepřesně užíváno již zmíněného „oversight“. Přitom revize znamená „...nahlédnout znovu, přezkoumat znovu, retrospektivní pohled na události a aktivity, které již proběhly. Stejně tak revizní proces, přesně řečeno, znamená ex-post proces, zatímco dohled (oversight) předpokládá spíše hlídací funkci nad probíhajícími aktivitami agentury“ (Capariny 2002: 7).⁵

V souvislosti s kontrolou bývá také užíváno výrazu zodpovědnost (accountability). K přesnějšímu vymezení zodpovědnosti si opět vezmeme na pomoc Jeana-Paula Brodeura, který ji definuje jako „...informační proces, ve kterém je agentura právně zavázána pravdivě a úplně odpovídat na otázky, jež jsou jí položeny autoritou, které je agentura odpovědná“. Důležitým prvkem zodpovědnosti je nutnost, aby zmíněná autorita stála mimo vlastní organizaci a byla na ní nezávislá: „...skutečná odpovědnost je vedena směrem k externí autoritě“ (Brodeur a Dupeyron 2003: 19).⁶

Zodpovědnost (accountability) referuje o vztahu mezi ZS a vnější autoritou. Pokud např. hovoříme o dohledu parlamentu nad ZS, jedná se o stejný vztah, jako když hovoříme o zodpovědnosti ZS parlamentu, záleží pouze, z jakého pohledu se na tento vztah díváme. Zde je důležitá podmínka právní povinnosti poskytovat autoritě pravdivé a, pokud možno, úplné informace. Pokud naopak hovoříme o dohledu médií nebo veřejnosti nad ZS, neznamená to, že by byly ZS těmto institucím zodpovědné.

Zodpovědnost ZS je také možné chápat jako „předkládání účtů“, což referuje k dobovým požadavkům na větší transparentnost ZS k veřejnosti. Jedná se o přibližování činnosti ZS

k způsobům fungování ostatních státních orgánů, které se prakticky projevuje např. zveřejňováním části výročních zpráv ZS. Pojmů politická nebo ministerská zodpovědnost je užíváno k označení způsobu úpravy vztahu mezi ZS a vládou, nebo jak je určitá služba „zastřešena“. Většinou jde o ministra (nebo jiného ústavního činitele), který má konkrétní službu na starosti, „ručí“ za ni. Jde především o to, kdo má pravomoc odvolávat ředitele služby, zadávat úkoly a přijímat od služby zprávy, ale také kdo ponese politické následky případného selhání.

6. Rozdílné pohledy na problematiku kontroly

K jednotlivým způsobům kontroly můžeme také přistoupit z pohledu odlišení kategorie efektivnosti od přiměřenosti, vhodnosti (propriety). V případě efektivnosti se jedná o kontrolu nad hospodárným využíváním svěřených prostředků; ověřování, nkolik ZS naplňují svůj mandát. Jinak řečeno, porovnávání množství vynaložených prostředků a výsledků práce ZS. Oproti tomu u kontroly přiměřenosti chceme zajistit, aby ZS při své práci dodržovaly veškeré legislativní limity a nezneužívaly zvláštních pravomocí, kterých se jim v rámci systému dostalo (Caparini 2002: 8).

Rozdílné kontrolní instituce se odlišují v míře vykonávání zmíněných způsobů kontroly. Ze strany exekutivy existuje zájem především na efektivitě ZS a snaha získat z omezených prostředků co možná největší množství využitelných informací. Některé informace mohou být pro exekutivu natolik cenné, že bude ochotna přehlédnout i případné překročení zákonů při jejich získávání, zvláště směrem do zahraničí.

Oproti tomu např. kontrola prováděná soudy spočívá především v zajištění zákonitosti fungování ZS. Otázky spojené s efektivitou se mohou dostat do pozornosti soudních institucí, pokud by např. ve ZS došlo k prokazatelnému zneužívání přidělených prostředků v míře, jež by naplnila podstatu trestného činu, což je u ZS velice nepravděpodobné. Mezistupeň mezi exekutivní a soudní kontrolou představuje kontrola vykonávaná legislativou.

Legislativní kontrola v sobě, do jisté míry, obsahuje jak kontrolu nad efektivností, tak i přiměřeností aktivit ZS. Pomocí schvalování výše finančních prostředků přidělených ZS ze státního rozpočtu a následným přezkoumáním způsobu jejich využití, mohou legislativní orgány kontrolovat efektivitu práce ZS. Zároveň má legislativa mocný nástroj, jak tlačit ZS k poskytování informací spojených s vhodností činnosti ZS a dosahovat nápravy, pokud by nebyla spokojena.

Kromě hlediska efektivnosti a přiměřenosti můžeme mezi jednotlivými formami kontroly rozlišovat podle toho, zda jsou vystavěny na právním základě. Z tohoto pohledu rozlišujeme mezi formální a neformální kontrolou (Caparini 2002: 9–11). Formalistické přístupy se zaměřují na zákonné vymezení práce ZS a na formální nástroje jejich kontroly. Oproti tomu neformální přístupy jsou více normativní, operují s termíny, jako je profesní čest nebo politická zodpovědnost. Institucemi neformální kontroly jsou především média, veřejnost nebo nevládní organizace zabývající se např. dodržováním lidských práv.

7. Úrovně kontroly ZS: kdo za co odpovídá?

Zatímco v následujícím textu budou jednotlivé kontrolní orgány seřazeny podle demokratických institucí, které je zřizují, za zmínku stojí inspirativní model kontroly ZS od Petera Gilla. Peter Gill navrhuje vlastní dělení podle úrovně přístupu k informacím. Zakládá svou argumentaci na předpokladu, že kvalita a možnosti kontroly jsou založeny na schopnosti získávat utajované informace o činnosti ZS. Zmíněný pohled na problematiku poskytuje zjednodušený model fungování kontrolních orgánů, který pomůže utvořit si celkový obraz kontroly ZS v demokracii. Různé instituce, jejichž úkolem je kontrola ZS, můžeme zařadit do úrovně podle toho, jaké mají administrativní překážky přístupu ke státním tajemstvím. P. Gill identifikuje tři úrovně utajení, na kterých se pohybují státní instituce:

1. nejutajenější, vnitřní úroveň samotných zpravodajských organizací, kde se nacházejí civilní a vojenské ZS;
2. vládní úroveň;
3. třetí úroveň, kam Gill řadí volené státní instituce, byrokracii a soudy.

Mimo zmíněné úrovně přístupu státních institucí k utajovaným informacím, můžeme do přehledu zahrnout i čtvrtou, nestátní úroveň, kde se pohybují občané, jejich sdružení a jiní nestátní aktéři, kteří nemají žádné zákonné oprávnění přístupu k utajovaným informacím (Gill 1994: 248–253). Na jednotlivých úrovních jsou umístěny příklady institucí dohledu a kontroly,⁷ a vedle toho jsou zde ukázány formy kontroly, které jsou na dané úrovni aplikovány (např. na úrovni služby je institucí ředitel a formou kontroly jsou nařízení ředitele). Model shrnuje různé možnosti řízení a výkonu dohledu nad ZS v konkrétní úrovni utajení. Vzhledem ke specifčnosti fungování kontrolních institucí v jednotlivých státech, není možné zmíněný model nekriticky „nasadit“ na konkrétní stát, je nutné jej chápat jen jako přehledné shrnutí nástrojů demokratické kontroly, které se v případě ZS nabízejí.

Nedostatkem zmíněného modelu je jeho povrchnost, a to v několika směrech. Především směřuje do jedné úrovně parlamentní, soudní a speciální kontrolní instituce, přitom je zřejmé, že jejich možnosti přístupu k informacím se mohou značně lišit. Na to navazuje nerozlišování mezi prezidentským a parlamentním systémem vlády, které podstatně ovlivňuje fungování kontrolních mechanismů. Jak bylo ukázáno výše, u prezidentského systému se v oblasti přístupu k informacím legislativní orgány v mnohém vyrovnávají exekutivě. Nicméně, vzhledem k rozmanitosti kontrolních institucí a praktik v jednotlivých státech, je možné vypracovávat konkrétnější modely demokratické kontroly jen v souvislosti s konkrétním státem nebo skupinou států.

V následujícím textu je uplatněn podobný, ale přehlednější přístup dělení úrovně kontroly podle institucí demokratického státu. Jak již bylo výše naznačeno, kontrolu nad ZS mohou provádět různé instituce, přičemž způsob a možnosti takovéto kontroly jsou u každé instituce jiné. Do jaké míry je ta či ona instituce schopna vykonávat kontrolu nad ZS, vyplývá z celé řady formálních i neformálních faktorů, především pak z jejího postavení v politickém systému. U vnějších kontrolních orgánů (to znamená mimo exekutivu) záleží kvalita vykonávané kontroly především na míře oprávnění přístupu k utajeným informacím, kterého se jim dostalo, a reálném naplňování těchto pravomocí. Všeobecně můžeme, podle postavení kontrolní instituce v politickém systému, rozlišit mezi několika rovinami, na kterých může být kontrola prováděna:

- A. vnitřní kontrola samotné ZS,
- B. exekutivní kontrola,
- C. legislativní kontrola,
- D. soudní kontrola,
- E. kontrola pomocí speciální vnější instituce,
- F. společenská kontrola.

7.1 Vnitřní kontrola

Jak vyplývá ze samotného názvu, vnitřní kontrolou rozumíme kontrolu ZS, jež je prováděná orgánem, který je organizační součástí konkrétní služby. Vnitřní kontrolní činnost má některá specifika, která jí umožňují postihnout řadu problémů spojených s prací ZS lépe než většině vnějších orgánů a naopak. V jiných případech je považována za nedostatečnou či nedůvěryhodnou.

Základním orgánem vnitřní kontroly je pochopitelně ředitel služby, který je do funkce dosazován exekutivou, většinou přímo šéfem vlády.⁸ Ředitel ZS je managerem organizace, která vydává nařízení a má zájem především na zajištění efektivnosti ZS⁹ a dobré prezentaci práce jemu podřízené služby směrem k exekutivě. Z pohledu kontroly ZS je ředitel služby klíčová osoba, která je garantem fungování služby. Vzhledem k nutnosti existence utajení a autonomie je vnější dohled nad fungováním ZS komplikovaný a mnohdy neefektivní. Kvalitní výběr správné osoby na post ředitele má pravděpodobně na kvalitní fungování služby mnohem větší vliv než všechny ostatní kontrolní mechanismy. Způsob výběru, načasování a pokud možno širší politická shoda nad osobou ředitele jsou klíčovými faktory pro fungování kontroly ZS. Přičemž platí, že významnou roli v procesu jmenování mohou hrát neformální pravidla a postupy, jako např. neformální konzultace napříč politickou scénou, nepolitizování samotného aktu výměny, upuštění od veřejné kritiky odstupujícího ředitele či načasování odvolání a jmenování ředitele do doby mimo volební období. Zmíněná neformální pravidla jsou produktem zvyklostí a politické kultury a sebelépe propracovaný systém formálních pravidel je nemůže nahradit nebo zaručit jejich dodržování. Přičemž, jak již bylo řečeno, právě kultivovaná výměna ředitele a kvalitní personální rozhodnutí jsou jedním z nejdůležitějších prvků kontroly ZS.¹⁰

Díky nutnosti dodržovat utajení není komplikovaný jen dohled nad ZS, ale i jejich řízení. Právě utajení způsobuje, že zpravodajská organizace má komplikovanější vnitřní strukturu než ostatní státní instituce nebo soukromé společnosti. Jedním z prostředků zajištění bezpečnosti informací je dodržování principu označovaného jako *need to know*. Tento princip znamená, že příslušník ZS dostává jen ty informace, které potřebuje k vlastní práci. Každý jedinec v organizaci nejen že informace o operacích celé organizace nedostává, nesmí je dostat, ani sám předávat mimo určený služební postup. ZS je tedy rozdělena jak horizontálně na jednotlivé úrovně pyramidy řízení (což je obvyklé i u dalších centrálně řízených organizací), ale i vertikálně, podle pracovních týmů, jež se podílejí na konkrétních činnostech. Vertikální informační bariéry v kombinaci s horizontálním členěním vytváří pomyslnou organizační síť, což je označováno jako tzv. *kompartmentace*.¹¹

Kompartmentace je účinným opatřením k minimalizaci škod při úniku informací, ale zároveň významnou překážkou pro řízení i dohled, a to i na vnitřní úrovni. Kompartmentace činí

organizaci méně náchylnou k úniku informací, ale zároveň zvyšuje riziko funkčních selhání. Jednotlivé složky organizace nemají neformální informační kanály, které jim dávají přehled o aktuálním dění v organizaci a umožňují již na nižší úrovni přirozeně korigovat případné nesrovnalosti. Jakékoli selhání vnitřních formálních komunikačních procesů může mít pro službu potenciálně mnohem větší dopady než u jiných organizací. Kompartimentace je jednou z příčin funkčních selhání, protože chyba učiněná na nižší úrovni se může snadněji přenášet i do vyšších řídicích úrovní organizace a vzhledem k utajení je mnohem obtížnější chyby (vzniklé třeba i díky banálním nedorozuměním) eliminovat. Řízení ZS je proto náročným úkolem, a to zvláště v období, kdy dochází k rychlým změnám, kterým se musí organizační struktura přizpůsobovat.

K zajištění vnitřního dohledu v organizaci jsou utvářeny zvláštní inspekční orgány, které jsou podřízeny řediteli služby. Vnitřní kontrolní orgány mají široké oprávnění pro přístup k utajovaným skutečnostem a také se z pochopitelných důvodů dobře orientují v problematice zpravodajské činnosti. Vnitřní inspekce soustředí svou pozornost na otázky spojené s efektivním fungováním služby, jako jsou dodržování vnitřních předpisů organizace, inventura nakládání s finančními prostředky a především dodržování zásad vnitřní bezpečnosti organizace a nakládání s utajovanými informacemi. Inspekce mohou také vést šetření proti příslušníkům služby, vyslyšet je a v krajním případě podezření ze spáchání trestného činu předávat výsledky k trestnímu řízení.

Zahájení trestního řízení proti příslušníkovi ZS je spíše výjimkou a je k němu přistupováno jen v nejzávažnějších případech. Z důvodů utajení se ZS snaží své vnitřní problémy řešit individuálně v rámci služby než dokazovat citlivé okolnosti před soudem. Zvláště, pokud měly provinilé osoby přístup k citlivým informacím, bude se vedení služby snažit s nimi dohodnout na tichém odchodu, aby se předešlo únikům informací, což by mohlo dále poškodit celou službu.

Vnitřní inspekce může úspěšně řešit problémy, kde je vnější kontrola neúčinná. Jedná se např. o spory spojené s pracovními vztahy ve ZS, které dokáže řešit bez rizika průniku citlivých informací mimo službu. Vnitřní inspekce je také vhodným nástrojem při dohledu nad dodržováním vnitřních předpisů služby, protože pro tento druh kontroly je důkladná znalost zpravodajské práce nutností.¹²

Interní inspekce je jistě jednou z neefektivnějších forem kontroly, ale má i svá omezení. Tento způsob dohledu však často selhává při zajištění přiměřenosti operací prováděných službou. Jedním z důvodů selhávání vnitřního dohledu může být personální obsazení vnitřních inspekčních orgánů, kam jsou dosazovány osoby s praxí ve ZS, tedy osoby s blízkými kontakty s ostatními zaměstnanci ZS, na jejichž činnost mají dohlížet (Caparini 2002: 10). Navíc jak inspekční, tak řídicí orgány nemají zájem „vynášet“ vnitřní problémy mimo agenturu a poškodit tak vlastní organizaci, pro niž pracují. Inspekce je především nástrojem ředitele služby, který mu pomáhá udržet kontrolu nad fungováním organizace. Ředitel služby logicky nemá zájem na kompromitování vlastní organizace skandálem spojeným se soudním procesem s příslušníkem zpravodajské služby. Zájmem ředitele služby je taktéž nejvyšší možná efektivita a splnění zadání. U zvláště důležitých informací se může dostat do situace, kdy budou na jedné straně zisk cenných informací a na druhé straně omezení sběru informací dány zákonem (ale i etickými normami či podzákonnými nařízeními). Lze si představit případy, kdy bude upřednostněno hledisko efektivnosti před přiměřeností.¹³

I na vnitřní rovině hrají jistou roli neformální způsoby kontroly. Jedná se o profesní etiku práce zaměstnanců a jejich oddanost k vládě, zákonnosti a demokratickým principům vůbec. Ochota zpravodajských profesionálů podřídit se právu a pravdivě odpovídat na položené otázky má zásadní vliv na účinnost kontrolního systému jako celku. Tento často opomíjený druh kontroly je velmi důležitý a může do značné míry nahradit nedostatky institucionalizované vnitřní inspekce. Zpravodajský profesionál ke své práci nutně potřebuje jistý stupeň autonomie a přílišný dohled ze strany vnitřní inspekce nad každým jednotlivcem by byl na úkor kvality práce ZS jako celku. Ředitel služby pak může mít zájem na ponechání určité volnosti vlastním podřízeným, toto uvolnění je však nutné vyvažovat kvalitní personální prací, která zajistí, že do ZS přicházejí osoby morálně na výši, jejichž profesní čest pak působí jako neformální kontrolní mechanismus.

V souvislosti s neformální kontrolou uvnitř ZS se často hovoří o tzv. whistleblowers neboli „etických odpůrcích“. Jedná se o osoby, bývalé nebo aktivní zaměstnance ZS, kteří se z etických důvodů rozhodli porušit služební tajemství a zveřejnit své poznatky o činnosti ZS. Obvykle se jedná nejen o etické důvody odhalení, ale např. i ekonomické (zisky z prodeje knižních pamětí, mediální zájem aj.). V horším případě se jedná o nižší pohnutky, jako např. vyřizování účtů se spolupracovníky apod., ale v tomto případě se již v pravém slova smyslu nejedná o whistleblowers, ale o prosté zneužívání informací získaných v souvislosti se zaměstnáním.

Pokud jsou whistleblowers stále příslušníky služby, dostanou se do konfliktu s výše zmíněnými orgány vnitřní inspekce, která má podobné případy v popisu práce. Zde se dostáváme do situace, kdy jsou dvě instituce kontroly (formální a neformální) v konfliktu. Již sama existence skutečných whistleblowers (což je pro outsidera v praxi téměř nemožné rozeznat) ukazuje na nedostatky v řízení služby. Ředitel služby pak může využít inspekce jako svého mocenského nástroje k zamezení úniků informací, které upozorňují na nedostatky ve fungování služby. Samotná inspekce může být taktéž zneužívána k odstranění nepohodlných osob ze zpravodajské organizace (hledání nicotných formálních pochybení, které poslouží jako záminka k odvolání), což je zcela jistě špatná cesta k prosazení personální politiky vedení. Účinek tzv. etických úniků informací může být dvojznačný. Z úniků informací budou patrně podezříváni všichni interní oponenti a kritici nevhodných praktik ve vedení služby a proskakování informací pak může být využito k likvidaci zmíněné vnitřní opozice.

Osobám, které upozorní na významné porušení pravidel při operacích ZS, hrozí vysoké právní postihy, minimálně je na ně vytvářen nátlak, a to nejen ze strany samotných ZS, ale i exekutivních institucí. K tomu dochází i přes to, nebo možná právě proto, pokud se jim podaří svými informacemi skutečně přispět k odhalení protiprávního či neetického jednání ZS a pomoci tak jiným kontrolním institucím při naplňování jejich mandátu. Peter Gill k tomuto problému říká: „...nějaké systematické opatření pro whistleblowers je potřeba, z důvodu jak podpory všeobecného dohledu nad těmito (bezpečnostními) agenturami, tak i kvůli snížení pravděpodobnosti ještě více škodlivých úniků informací přímo k médiím“ (Gill 1994: 257). S tímto názorem je možné se ztotožnit, protože, jak ukazuje historie, whistleblowers jsou jevem, který neoddelitelně patří k existenci ZS, a jejich působení může přispět ke kvalitě demokratické kontroly.¹⁴ Je proto na místě tohoto potenciálu využít a přitom omezit riziko škody, kterou mohou způsobit bezpečnosti státu. Dodejme, že pokud hovoříme o whistleblowers jako

formě kontroly, je nutno ji považovat za formu extrémní, která by měla nastoupit až v krajním případě selhání ostatních kontrolních mechanismů.¹⁵

7.2 Exekutivní kontrola

Ke vztahu mezi ZS a vládou obsahuje dvě dimenze, které jsou značně rozdílné, a přitom se jedná o dvě strany téže mince. První dimenzí je vztah nadřízený – podřízený, kde je vláda (nebo její člen, který má službu na starosti) nadřízeným, který zadává úkoly, stanovuje mantinely, rozhoduje o prostředcích a kontroluje naplňování vlastního zadání. Ve druhém případě je možné přirovnat vztah vláda – ZS ke vztahu konzument – producent. Tento přístup, původem z USA, vychází z faktu, že vláda často potřebuje produkty zpravodajské práce k úspěšnému plnění vlastního mandátu, a to nejen v oblasti bezpečnosti. ZS by měly brát ohled nejen na vlastní analýzy, ale zohlednit i potřeby, znalosti a přání konzumenta. Výše naznačený přístup v žádném případě neznamená, že by zpravodajské výstupy měly být upravovány tak, aby podporovaly politické cíle konkrétního politika. Jedná se hlavně o způsob podání, srozumitelný jazyk a strukturu zpráv, taktéž témata zpravodajské informace by měla odpovídat prostoru odpovědnosti konzumenta, nabízet odpovědi na jeho reálné potřeby a starosti. Politická reprezentace nemůže přikazovat, jaké mají být závěry a doporučení zpravodajských analýz, měla by ale vyjadřovat spokojenost, či nespokojenost s předkládanými materiály, a dát tak ZS zpětnou vazbu pro zkvalitnění jejich práce. Vztah producent – konzument odkazuje na výsledky zpravodajské práce, jejich kvalitu a distribuci, a dotýká se tedy především problematiky efektivnosti fungování ZS. Tento pohled na vztah mezi vládou a službou je důležitý především pro řídicí pracovníky ZS, kteří by měli vědět, kdo jsou konzumenti jejich práce, navázat s nimi kontakt a zohlednit případné připomínky.

Vztah producent – konzument je komplikován časovým zaneprázdněním zmocněné osoby. Člen vlády prostě nemusí mít dostatek času, aby mohl reagovat na předložené materiály. ZS si pak při nedostatku zpětné vazby často samy určují priority vlastní činnosti. Tyto nedostatky nemusí být způsobeny jen pracovním zaneprázdněním odpovědných osob, ale i jejich osobním přístupem a zájmem o zpravodajskou práci (Hastedt 1991: 10–13). Pokud budou ministři např. a priori považovat zpravodajské analýzy za něco nepotřebného, co narušuje jejich vlastní rozhodování, lze si představit, že ani nebudou ochotni věnovat čas reagování na výstupy zpravodajské činnosti, ale ani řízení a dohledu nad ZS.

Pro oblast exekutivní kontroly je mnohem významnější druhá dimenze, kde chápeme vztah mezi vládou jako vztah nadřízený a podřízený. Podobný vztah má vláda ke všem institucím exekutivní moci státu, avšak v případě ZS existuje několik důležitých rozdílů, které již byly zmíněny na začátku tohoto textu. Jedná se především o utajení a širokou autonomii, což jsou vlastnosti, které ostatním exekutivním institucím nepřísluší a které jsou hlavními důvody, proč je kontrole ZS nutné věnovat zvláštní pozornost. Utajení a organizační autonomie komplikují kontrolu (ve smyslu dohledu i řízení) i pro vládu, která je pro zpravodajské služby přímým nadřízeným.

Na úrovni exekutivy spočívá kontrola ZS většinou na odpovědném ministrovi nebo přímo premiérovi či prezidentovi, ale kromě toho jsou zde utvářeny i zvláštní kontrolní orgány. Vzhledem k faktické neschopnosti provádět efektivní dohled nad ZS, pověření členové vlády své pravomoci většinou delegují na, k tomuto účelu speciálně vytvořené, zvláštní exekutivní

orgány. Tyto orgány mohou mít různou podobu, např. inspektora nebo kontrolních komisí. Speciálním případem jsou vládou zřizované vyšetřovací komise, které jsou zřizovány ad hoc, kvůli prošetření konkrétních obvinění proti ZS. Problémem je, že od šetření prováděného exekutivou se, v případě potvrzení obvinění, většinou očekává nalezení osoby zodpovědné za selhání mimo vládu a navržení mechanismu dohledu, který by uspokojil veřejnost a zabránil opakování podobného selhání. Nezřídka se ale stává, že po uklidnění skandálu vláda přistupuje k naplnění závěrů vlastní komise váhavě a výsledná podoba orgánu pro dohled se může značně lišit od původně navrhované nebo některé z jeho pravomocí zůstanou čistě formální. Existují proto oprávněné pochybnosti o účinnosti dohledu takto utvořených vládních orgánů: „...je třeba se ptát, nakolik jsou takovéto metody zamýšleny k poskytnutí skutečného dohledu nad bezpečnostními zpravodajskými službami, nebo zda mají především chránit ministra před politickými komplikacemi“ (cit. Gill 1994: 260).

Dalším rozměrem vztahu mezi exekutivou a ZS je problematika možného zneužití ZS proti politickým odpůrcům vlády. Na jedné straně leží nutnost ministerského vedení, aby zpravodajská činnost naplňovala potřeby vlády; na druhé straně je nutné ponechat ZS jistou autonomii, aby se předešlo jejich případnému zneužití vládnoucí stranou k vlastním politickým účelům (Williams a Deletant 2001: 8–9). Toto dilema se pochopitelně týká především zpravodajských služeb s vnitřní působností a otázky spojené se zneužíváním ZS proti opozici jsou aktuální především v nových demokraciích, kde ještě nezakořenila demokratická politická kultura a vztahy mezi vládou, ZS a opozicí jsou poznamenány předchozí zkušeností s fungováním nedemokratického režimu.

Jako účinný nástroj dohledu se osvědčily instituce, které přesahují přes několik úrovní kontroly. Příkladem je pozice generálního inspektora, který v jistém smyslu vyvažuje jedinečné postavení ředitele služby. Generální inspektor a jeho úřad mají podobná oprávnění, povinnosti a pravomoci jako vnitřní inspekce, ale zároveň není podřízen řediteli služby, protože je jmenován z exekutivní úrovně. Dochází zde k logickému oddělení řízení a dohledu, což je jinak jeden z hlavních problémů vnitřní inspekce. Generální inspektor je součástí služby, takže je minimalizováno riziko úniku informací, ale zároveň je důvěryhodnějším partnerem pro vnější kontrolní instituce.

Zajímavá je i situace, kdy je generální inspektor spojen i s legislativní úrovní kontroly ZS. V tomto případě je inspektor sice jmenován určeným ministrem vlády, ale je zde nutná kontrasignace i ze strany kontrolního orgánu parlamentu. Sám generální inspektor pak podává zprávy o své činnosti a zjištěních nejen exekutivě (obvykle jednou ročně), ale zpracovává zprávu i pro kontrolní výbor parlamentu. Inspektor taktéž prošetřuje podněty členů parlamentu a informuje je o výsledcích svého šetření. Praktickým příkladem fungování instituce generálního inspektora jsou USA, ale např. i Austrálie a Kanada.¹⁶

Kromě již zmíněných institucí najdeme ve většině států vládní komise, které však plní širší úkoly než jen kontrolu nad ZS. Náplní činnosti vládních bezpečnostních komisí je především koordinace činnosti jednotlivých bezpečnostních složek státu, výměna informací a poradenství vládě v otázkách bezpečnosti. Zajišťují rychlé šíření informací směrem ke kompetentním osobám, jejich úkolem je především zvyšování efektivity bezpečnostního systému státu. Jelikož jednotlivé ZS státu (podobně jako ostatní instituce) mají přirozenou snahu spolu soupeřit, je koordinace zpravodajské činnosti významnou funkcí exekutivy, která ale bývá často podceňována.

Jedním ze zajímavých a specifických aspektů vztahu vlády a ZS je princip označovaný jako hodnověrné popření (plausible denial), který úzce souvisí právě s tajnými operacemi. Hodnověrné popření předpokládá, že „...dokonce i když vejde státní zapojení do tajné operace ve známost, hlava státu by měla být schopna odmítnout, že by operaci autorizovala, nebo dokonce i jen o operaci věděla. Měla by být, s jistou mírou věrohodnosti, schopna tvrdit, že to bylo provedeno jejími podřízenými, kteří konali bez jejího obeznámení, nebo svolení“ (Shulsky 1993: 92).¹⁷

Hodnověrné popření především spočívá v odděleném plánování operace, která neprochází klasickým schvalovacím procesem, a většina pověření je provedena ústně mimo jakýkoli záznam. Vedoucí členové vlády pak cíleně přehlížejí aktivity ZS spojené s citlivou tajnou operací. Vědomě se zde toleruje nedostatečné informování odpovědných politiků, protože to je vlastně součástí plánu, který má politickému vedení v případě odhalení tajné operace umožnit hodnověrně popřít, že o této operaci i jen vědělo.

Základem výše popsaného přístupu je přesvědčení, že je v zájmu státu, aby ZS v některých případech prováděly i kontroverzní operace, které by v očích veřejnosti byly nepřijatelné. Politik, protože je na veřejné popularitě do jisté míry závislý, může preferovat oficiálně nebýt o podobných kontroverzních operacích informován a vědomě ponechat ZS volnou ruku při provádění těchto operací.

Jak bylo ukázáno, pozice exekutivy je zcela klíčová pro zajištění adekvátní kontroly ZS v demokracii. Přestože od konce 20. století je široká pozornost věnována rozšíření legislativní kontroly ZS, pro zajištění efektivního a přiměřeného fungování ZS je nejdůležitější fungování kontroly na úrovni vlády. Bez formální kontroly z legislativní či soudní úrovně mohou ZS demokratického státu bezproblémově fungovat, ale bez kvalitního řízení, koordinace a dohledu ze strany vlády je jen otázkou času, kdy dojde k závažným problémům. Pokud vláda dostatečně nekontroluje ZS, hrozí v lepším případě neefektivnost, v horším případě ZS ohrožují fungování demokracie (Dahl 2001: 134).

7.3 Legislativní kontrola

Kontrola prováděná parlamentem nabízí oproti předchozím úrovním jinou kvalitu. Podle zmíněné definice J. P. Brodeura můžeme teprve v tomto případě skutečně hovořit o skutečné odpovědnosti ZS, protože se jedná o orgán, který je oddělen od exekutivy, a neměl by proto mít zájem na krytí zjištěných nedostatků. Způsoby parlamentní kontroly jsou zcela odlišné od těch, jež byly popsány v předchozích dvou případech. Především těžiště parlamentní kontroly spočívá hlavně v dohledu, zatímco u exekutivy to je řízení.

Abychom mohli lépe objasnit problematiku vztahů mezi legislativou a ZS jakožto exekutivními orgány, vezmeme si na pomoc známé závěry teorie byrokracie. Max Weber ve své rozsáhlé práci věnuje pozornost také parlamentní kontrole vlády, potažmo byrokracie, přičemž některé postřehy jsou cenné i pro výzkum kontroly ZS. Především Weber odhaluje zdroje schopnosti byrokracie vzdorovat kontrole ze strany parlamentu: „...moc všech byrokratů spočívá ve znalosti dvojího druhu: Zaprvé, technické know-how v nejširším slova smyslu, získané pomocí specializovaného školení. ...navíc má byrokrat informace úřadu, které je možné získat jen skrze administrativní kanály, a které mu poskytují fakta, na nichž zakládá vlastní akce. ...vrcholným mocenským instrumentem byrokracie je transformace úředních

informací do tajných materiálů, pomocí nechvalně známého „úředního tajemství“ (Weber 1978: 1417–1418).

Poté, co M. Weber odhaluje zmíněné zdroje byrokratické moci, zároveň nabízí dva druhy instrumentů, kterými by moderní parlamenty měly disponovat, aby byly schopny byrokracii účinně kontrolovat.¹⁸ Oproti „technickému know-how“ neboli znalosti prostředí a vnitřních procesů Weber staví přezkoumávání činnosti úřadů experty, ke kterému by docházelo před parlamentními komisemi, a to za přítomnosti odpovědných úředníků. Pokud parlament nedisponuje zmíněnou pravomocí, je podle Webera odsouzen k tzv. amatérské ignoranci. V případě interních informací Weber dodává: „...jen ten, kdo může získat přístup k těmto faktům nezávisle na dobré vůli úřadu, může efektivně dohlížet na administrativu.“ Aby byla i za těchto podmínek zajištěna adekvátní parlamentní kontrola, navrhuje Weber následující soubor opatření: „...vhodnými způsoby jsou inspekce dokumentů, šetření na místě a, v extrémních případech, výslech odpovědného funkcionáře pod přísahou před parlamentní komisí“ (Weber 1978: 1418).

Při pohledu na mocné nástroje, kterými by měl podle Webera disponovat parlament, aby mohl náležitě kontrolovat administrativu, je jasné, že je nelze bezvýhradně aplikovat na případ ZS. Zatímco v případě státní správy je opravdu tzv. úřední tajemství často jen prostředkem k ochraně proti vnější kontrole, v případě ZS, jak bylo ukázáno výše, je tajemství nutností vyplývající z popisu práce ZS. Ale i s touto alternativou Weber počítal. Navrhuje, aby v případě prošetřování citlivých technologických, vojenských nebo zahraničněpolitických otázek bylo zajištěno utajení a projednáváno jen v malých skupinách (Weber 1978: 1420–1424).

Kromě zachování tajemství potřebují ZS k úspěšnému plnění svých úkolů i, u jiných administrativních institucí nevídaný, vysoký stupeň organizační a rozhodovací autonomie. Je tedy jasné, že na ně není možné uplatnit stejně přísná pravidla dohledu, jaká navrhuje Weber pro ostatní byrokratické instituce, aby zároveň nebyla paralyzována jejich činnost. Podívejme se tedy na možnosti, jak je možné vyvážit potřebu dohledu a zároveň nutnost ponechání dostatečné autonomie.

Trendem posledních 30 let je utváření specializovaných legislativních výborů k problematice 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. Zvláště při výzkumu legislativní kontroly ZS je nutné mít na paměti, že instituce a jejich kontrolní nástroje vzešly z velice specifických podmínek a okolností jejich vzniku v jednotlivých státech a jsou produktem historického vývoje. Neexistuje proto jediný správný model systému kontrolních institucí, který by zajišťoval jejich správné fungování. Záleží na situaci v konkrétním státě, které z možných forem kontroly zvolí jako nejvhodnější, v dané situaci prosaditelné a žádoucí. Následující text představuje především výčet možností, které jsou k dispozici a které se v různých státech osvědčily.

Legislativa má omezenou možnost kontrolovat ZS pomocí schvalování finančních prostředků pro ZS. Nutno dodat, že se často jedná o možnost čistě teoretickou, protože zákonodárci nemají prostředky ani potřebné znalosti, aby mohli podrobněji prozkoumat a posoudit jednotlivé položky rozpočtu ZS. Navíc rozpočet ZS bývá často předkládán jako celková suma, bez podrobnější specifikace, na co jsou prostředky určeny, nebo je zahrnut do rozpočtu některého z resortů. Schvalování rozpočtu ale může představovat nástroj, jak donutit exekutivu

podrobit ZS dohledu ze strany legislativy a poskytovat dostatek informací, aby byl dohled efektivní.

Hlavní formou bezprostředního ovlivňování činnosti ZS, kterou má legislativa k dispozici, je možnost určovat mandát ZS tzv. *statutární vedení*. Legislativa vytváří zákony, které by měly vymezovat působnost a pravomoci ZS, stejně tak jako způsoby kontroly jejich činnosti, popřípadě způsoby řešení stížností nebo žalob proti ZS. *Statutární vedení* je první formou kontroly, které se legislativním orgánům v historii demokracií dostalo.¹⁹ Problémovým bodem zákonů vymezujících působnost ZS je, že se musí nutně jednat o vymezení značně všeobecná. Z povahy činnosti ZS vyplývá, že není možné předvídat veškeré eventualy jejich nasazení, proto není možné taxativně vymezit jejich úkoly a je nutné ponechat legální prostor pro rozhodování na nižších úrovních podle konkrétní situace. Tato volnost mandátu ZS pak pochopitelně vyvolává problémy při jeho interpretaci, která může být velice rozdílná.

Pozdější praxe ukázala na nutnost dohledu nad ZS způsobem, jakým jsou zmíněné zákony vykládány, a zda s jejich pomocí nejsou ospravedlňovány činy v rozporu s ústavně zaručenými právy občanů, popřípadě jinými zákony.²⁰ Tato zkušenost postupně vedla k přijímání legislativy, která, kromě vymezení funkcí a prostředků činnosti ZS, také specifikovala soubor nástrojů, jež umožňovaly legislativě, popřípadě jiným vnějším orgánům, dohlížet na působení ZS. Legislativní dohled byl v tradičních demokraciích většinou uveden v praxi následkem skandálu, který vedl k vytvoření nezávislé vyšetřovací komise, jež následně doporučila posílení dohledu nad ZS orgány mimo exekutivu, aby se podobným eventualitám propříště předešlo.²¹

Legislativní výbory se odlišují především v tom, nakolik mohou narušovat institut utajení neboli nakolik mohou nezávisle pronikat do vnitřních informací služeb. Legislativa má dvě možnosti, jak získávat informace, jednak pomocí slyšení ředitelů nebo zaměstnanců ZS; a jednak může požadovat materiály v držení ZS. Pravomoci parlamentních výborů pronikat do tajemství ZS se liší případ od případu a pohybují se na škále od možnosti nahlédnout do materiálů všech probíhajících akcí až po pouhé schvalování rozpočtu a přijetí výroční zprávy o činnosti ZS. Toto je možné považovat za nejzazší hranici, kdy je ještě možné hovořit o skutečné legislativní kontrole.

Významnou pravomocí legislativy je možnost vstupovat do personálních rozhodnutí vlády při jmenování ředitele ZS. V některých státech má legislativa právo schválit nebo odmítnout kandidáta nominovaného na místo ředitele ZS. Jelikož, jak již bylo zmíněno, volba osoby ředitele je klíčová pro zajištění kontroly nad ZS. Možnost legislativy ovlivňovat tento proces je významnou pravomocí, která, i když to není na první pohled zřejmé, může mít při kontrole větší význam než samotné zřízení specializovaných kontrolních výborů parlamentu. Podíl členů parlamentu na jmenování ředitele služby má hned několik pozitivních důsledků. Především pomáhá získat širší politickou podporu pro kandidáta, dává prostor opozici k vyjádření názoru a usnadňuje pozdější vztahy mezi parlamentem a vedením ZS. Právě pokud možno bezproblémové vztahy vedení služby nejen s vládou, ale i členy parlamentu a politické státotvorné opozice jsou jednou z podmínek, která významně ovlivňuje fungování formálních kontrolních mechanismů. Dodejme, že není samozřejmostí ani nutností, aby vliv členů parlamentu na výběr ředitele ZS byl formalizován. Naopak je častou a osvědčenou praxí, že před jmenováním probíhají neformální konzultace mezi představiteli vlády a opozice.

Přes veškerou rozmanitost kontrolních pravomocí legislativy v jednotlivých státech, můžeme vypořádat některé společné trendy spojené se způsobem fungování politického systému. Rozdíly vyplývají z postavení legislativy v systému a především z jejího vztahu k exekutivní moci. V prezidentském systému je legislativa oddělena od vlády, která odvozuje vlastní legitimitu ze silného mandátu prezidenta, jenž jej získává v přímých volbách. Především v prezidentském systému vláda nemá důvěru parlamentu a není ojedinělým případem, že opozice představuje v parlamentu většinu. Pro parlament je obtížnější prosadit vlastní kontrolní pravomoci proti silné exekutivě, ale o to více bývá nabytých pravomocí využíváno. Legislativa je v prezidentském systému výrazněji oddělena od exekutivy a musí fungovat více nezávisle na vládě. Legislativní instituce proto disponují odpovídajícím byrokratickým zázemím, které jim zajišťuje nezávislost při rozhodování. Totéž se přenáší i na kontrolní orgány ZS, které mají větší rozpočet, lepší technické i personální zázemí, a především neváhají těchto prostředků využít proti stávající vládě, pokud dojdou k přesvědčení, že ZS překročily zákon.²²

Mezi parlamentním a prezidentským systémem je rozdíl nejen v míře a důkladnosti dohledu nad ZS, ale i ve způsobech schvalování jejich rozpočtu. V prezidentském systému jsou rozpočty ZS důsledně přezkoumávány a ZS jsou při prosazování vlastních výdajů nuceny napodobovat chování zájmových skupin. ZS vysílají k legislativním výborům vlastní zmocněnce, kteří mají za úkol poskytovat legislativě dostatek informací a přesvědčit zákonodárce o účelnosti vynaložených prostředků, popřípadě nutnosti jejich navýšení. V ideálním případě zde funguje blízký a vzájemně prospěšný vztah mezi vlastním výborem a ZS.²³ Oproti tomu v parlamentním systému ZS nepotřebují prosazovat vlastní rozpočet přímo u legislativy, stačí jim o svých potřebách přesvědčit vládu a spoléhat, že vláda prosadí rozpočet jako celek v parlamentu.

V parlamentním systému má vláda důvěru parlamentu a v důsledku stranické disciplíny může být parlamentní kontrola vykonávána poněkud váhavěji. Poslanci mají vnitrostranické kanály komunikace s vládními představiteli a spolupráce mezi vládou a parlamentní většinou bývá mnohem těsnější. Vládní poslanci proto nemusí mít zájem na výkonu podrobného dohledu nad ZS, pokud by mohla vyjít najevo fakta poškozující jejich vlastní stranu. 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, na druhé straně je sama přítomnost opozice alespoň minimální zárukou, že významná selhání nebudou zatažena pod koberec. Nedělejme si ale iluze, že by opoziční vyšetřování nebylo rychle ukončeno, pokud se ukázalo, že k pochybením došlo v době, kdy byla opozice u vlády.²⁴

Zároveň by se ale neměly případné problémy ZS stát pro opozici záminkou k útokům na vládu. Bylo by jistě naivní očekávat, že se opozice zdrží kritiky vlády, ale k využívání informací spojených s činností ZS v politickém boji by mělo být přístupováno s největší opatrností. V tomto případě se opět jedná o neformální pravidla spojená s politickou kulturou, která nelze jednoduše prosadit ani vynutit. Avšak zneužívání informací získaných v souvislosti s kontrolou ZS k politickému boji může mít na fungování legislativní kontroly významné negativní dopady. Pro ZS je ve vztahu k vnějším kontrolním institucím klíčová záruka ochrany poskytnutých informací. Pro úspěšné fungování vnější kontroly je důležitá vzájemná důvěra,

a pokud dojde k úniku či zneužití informací od členů parlamentu, významně to poškodí, či naprosto znemožní úspěšné naplnění kontrolních funkcí legislativních institucí.

S přítomností opozice v legislativních kontrolních orgánech souvisí otázka, jaká opozice by měla mít 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 neměli 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.²⁵ Členové parlamentu většinou nemusejí mít formální prověření pro seznamování s utajovanými skutečnostmi, a podobná omezení jsou tedy pojistkou, aby se předešlo možným únikům, které, jak již bylo řečeno, mohou vážně poškodit nejen bezpečnostní zájmy státu, ale i narušit fungování celého systému legislativní kontroly.

7.4 Soudní kontrola

Pokud jsme u forem legislativní kontroly ZS mohli říci, že do velké míry závisí na konkrétních podmínkách daných státní, u soudní kontroly to platí dvojnásob. Většinou záleží na zvyklostech a právní praxi v jednotlivých státech, nakolik se problematika ZS dostává k soudnímu řízení. V některých zemích (např. Austrálie) taktéž existují speciální odvolací soudy, které slouží jako nezávislá instituce řešící stížnosti občanů na zpravodajské služby. Nejčastější formou zapojení soudů do kontroly ZS je ale pravomoc přezkoumat oprávněnost užití technických prostředků sběru informací neboli povolovat známý odposlech. ZS mají v případech, kdy usoudí, že je narušení práva na soukromí v zájmu státu, povinnost doložit oprávněnost svého požadavku před soudem a získat souhlas pověřeného soudního orgánu.

Zde může posloužit jako příklad právní úprava z České republiky, kde musí ZS pověřenému soudci jasně zdůvodnit požadavky na odposlech a soudce se poté rozhodne, zda žádost odsouhlasí, či odmítne. Povolení je vydáváno na dobu určitou a po jejím uplynutí musí ZS doložit výsledky odposlechu a prokázat, že trvají důvody k jeho pokračování.²⁶ Zkušenosti ukazují, že soudci ke své roli v oblasti kontroly ZS přistupují odpovědně a kontrolní funkce skutečně plní. Již jen samotný fakt nutnosti odpovídat na nepříjemné otázky dozorujícího soudce, pokud se neprokáže opodstatněnost vedení odposlechu, nutí ZS, aby byl každý případ důkladně zvážen ještě před samotným podáním žádosti o provedení odposlechu. Soudní dohled nad užíváním zpravodajské techniky se osvědčil jako účinný a spolehlivý nástroj kontroly ZS. Výhodou je apolitičnost soudů a jasně vymezená odpovědnost malé skupiny konkrétních osob, která je zárukou dodržení utajení. Soudy jsou mnohem méně náchylné k úniku citlivých informací ZS, než je tomu na legislativní rovině.

Soudy jsou v souvislosti se ZS nejen prostředkem dohledu, ale i poslední zárukou střežení tajemství. Zatímco úkoly a pole působnosti ZS, jak již bylo řečeno, mohou být zákony specifikovány jen velice všeobecně, trestné činy spojené s vyzrazením státního tajemství, nebo ohrožením státní bezpečnosti je možné právně postihnout velice dobře. Lze proto říci, že se soudy podílejí na úkolech ZS, nebo spíše pokračují v práci započaté ZS, např. v oblasti kontrašpionáže. Zákony na ochranu utajovaných skutečností a soudy zde mají působit především odstrašujícím způsobem, protože ve chvíli, kdy se dostane případ spojený s únikem informací k soudnímu řízení, je jasné, že k selhání bezpečnostních opatření již došlo. ZS se všeobecně

projednávání před soudem brání, protože odkrytí důkazů a výpovědi příslušníků ZS ve spojení s patřičnou medializací případu jsou pro organizace, jejichž práce je založena na utajení, nežádoucím jevem. K soudnímu projednávání se dostávají nejvýznamnější případy úniku informací a potrestání viníků je především odstrašujícím příkladem pro ostatní, neboť škody vzniklé zpravodajským organizacím již není možné napravit.

Významným tématem posledních let je využívání informací ZS při soudním řízení v souvislosti s postižením trestných činů spojených s terorismem. ZS mohou dát přednost zachování důležitého zdroje informací před potrestáním jednotlivých trestných činů a odkrytí zdrojů informací při soudním řízení je pro ZS nepřijatelné. Tato problematika již ale bezprostředně nesouvisí s kontrolou ZS.

7.5 Speciální kontrolní orgány

Speciální kontrolní orgány jsou orgány kontroly utvářené mimo klasickou strukturu státních orgánů podle dělby moci. Příkladem takovýchto orgánů mohou být vyšetřovací komise, v tomto případě se však jedná jen o dočasnou kontrolu ve formě zpětného prošetření konkrétního případu. Za speciální kontrolní instituci je možné označit i úřad generálního inspektora, protože jeho postavení v sobě může propojovat exekutivu, legislativu i vnitřní inspekci ZS. Trvalé samostatné kontrolní orgány ZS nejsou příliš obvyklou institucí, protože jejich vznik předpokládá, že se parlament vzdá možnosti detailněji dohlížet na činnost ZS, spokojí se s předkládáním zpráv a přenechá tuto činnost zvláštnímu, pro tento účel vytvořenému orgánu.²⁷ Speciální kontrolní instituce ale mohou řešit některé výše naznačené problémy spojené s legislativní kontrolou ZS v parlamentních systémech. Především se touto cestou lze vyhnout nežádoucího blízkého vztahu mezi vládou a parlamentní většinou, který může mít negativní dopad na kvalitu prováděné kontroly. Malá nezávislá instituce je méně náchylná k prozrazení citlivých informací, navíc zde v takové míře nehrozí politizování otázek spojených se ZS a jejich zneužití pro mezistranické soupeření. V případě vhodného výběru kandidátů lze předpokládat, že orgán bude i více odborně způsobilý k výkonu kontroly.

Výhodou samostatných orgánů vytvořených mimo klasickou strukturu státních institucí je, že v sobě mohou kombinovat výhody a schopnosti z jednotlivých úrovní. Zvláštní kontrolní instituce, nazvěme ji třeba Rada pro kontrolu ZS, si může uchovávat odstup od politického soupeření i od „podezřelé“ zpravodajské služby. Toto postavení může Radě umožnit být důvěryhodnou institucí jak pro zpravodajské služby, tak pro vrcholné politiky a širokou veřejnost. Potencionálním problémem takovéto nezávislé instituce je způsob, jakým budou vybírání její členové. Zvláštní pozornost by proto měla být věnována vyváženosti zastoupení jednotlivých politických uskupení, způsobu nominace členů a financování takového kontrolního orgánu, aby se předešlo zpochybňování jeho nezávislosti (Gill 1994: 287–290).

7.6 Společenská kontrola

Společenská kontrola funguje v případě ZS podobně jako u jiných státních institucí. Avšak občané mají v tomto případě značně omezený přístup k informacím, proto jsou v mnohem menší míře schopni vykonávat dohled nad ZS, než je tomu v jiných oblastech činnosti státní správy. Utajení obklopující ZS tvoří účinnou bariéru, která do značné míry zabraňuje, aby

sami občané mohli kvalifikovaně hodnotit činnost ZS. Aby mohla široká veřejnost alespoň částečně kontrolovat ZS, je nutné fungování základních demokratických institucí, především všeobecné volební právo a volná soutěž politických stran (Dahl 1976: 80–81). Musí být přítomny soupeřící politické strany, které jsou schopny přetransformovat občanský nesouhlas s prací ZS do konkrétních politických rozhodnutí. Občané mají možnost účinněji dohlížet na ZS ve sdružení s jinými spoluobčany, existují tedy i nevládní organizace, které dohlížejí na ZS, většinou v širších souvislostech ochrany lidských práv (Gill 1994: 296–303). Dále občané nemohou využít minimálního množství informací o ZS, pokud není zaručena existence nezávislých médií, která jsou jediná schopna široké veřejnosti zprostředkovat dostupné informace o práci ZS.

Vztah mezi ZS a médii je tématem, které by bylo možné rozebírat v samostatné studii a kterému zatím nebyla věnována dostatečná pozornost. Jedná se o vztah, který má několik rovin. Oblast ZS je spojena s utajením, což podporuje utváření nejručnějších mylných představ o náplni práce ZS. Zpravodajská práce je spojována s dobrodružstvím a již sama zmínka o ZS přitahuje pozornost veřejnosti. Média jakožto instituce kontroly nad ZS nejsou pouhým nestranným kanálem pro zprostředkování informace. Využívají přitažlivosti témat spojených se ZS k přitahování pozornosti a snaží se hledat senzace a vytvářet skandály i tam, kde nejsou. Medializace některých informací může taktéž mařit práci ZS, a je proto z jejich pohledu nežádoucí.

Zároveň, jak bylo ukázáno výše, jsou média prostředkem kontroly prostřednictvím tzv. whistleblowers, kteří prozradí informace o nežádoucích aktivitách ZS. Bylo ale také zmíněno, že ne každý, kdo předává informace o fungování služby, tak dělá s čistými úmysly. Média většinou nemají možnost získané informace podobného typu ověřit, a jejich zveřejněním může proto snadno dojít k poškození zájmů ZS nebo konkrétních osob, které se v tomto případě mohou bránit mnohem obtížněji než v jiných podobných případech. Podobné případy nejsou ničím výjimečným (což platí zvláště v nově vzniklých demokraciích, kde nejsou konsolidovány ani ZS, ani mediální scéna, ani demokracie sama), a příslušníci ZS proto mohou získat k mediální scéně přinejmenším odtahitý přístup.

Na druhé straně jsou média pro ZS nástrojem, který dokáže zásadně ovlivňovat veřejné mínění a pro ZS může být velmi užitečný. Jsou známy případy, kdy jsou za pomoci ZS prostřednictvím médií šířeny informace (či dezinformace) sloužící ke skrytému ovlivnění politického rozhodování.²⁸ Jelikož jsou média takto mocným nástrojem k ovlivňování veřejného mínění, není překvapivé, že jsou ZS v pokušení tento nástroj kontrolovat, nebo být přinejmenším informovány o jeho fungování. Zvláště pokud jsou média využívána pochybnými zájmovými skupinami, nebo jejich prostřednictvím dochází k opakovaným únikům informací, mohou se ZS pokoušet ovlivňovat jejich činnost s odvoláním na legitimní zajištění bezpečnosti. Lze si jistě představit situace, kdy mají ZS legitimně pracovat na mediální scéně, avšak intervence ZS do práce médií jsou vždy velmi citlivou záležitostí, opojenou s kontrolou ZS a etikou jejich práce. Vedení ZS by vždy mělo pečlivě zvažovat, než se k podobné akci rozhodne, neboť možné škody v případě neúspěchu jsou vysoké. Příkladem podobných intervencí ZS do mediální scény jsou nedávné případy z Německa, kde bezpečnostní ZS prováděla agenturní práci i mezi řadou novinářů. Odhalení takovéto činnosti mělo za následek nejen rozsáhlý skandál, ale bylo i inspirací k sepsání řady odborných textů věnujících se práci ZS a rolí médií (Fritz 2004, Shpiro 2002).

Přestože můžeme v případě vztahu ZS a společnosti hovořit o jisté míře neformálního dohledu, jednoznačně zde převažuje nutnost utajení informací, a společnosti je tak znemožněno plnit její kontrolní funkce, které jsou v polyarchii obvyklé u jiných státních institucí. Tento handicap demokratické kontroly na společenské úrovni je nutné náležitě vyvážit důkladnější kontrolou na ostatních, výše popsaných institucionálních rovinách. Občanům, vzhledem k značně omezeným možnostem ovlivnit zpravodajskou politiku, v případě ZS nezbyvá, než spoléhat na účinnost dohledu prostřednictvím jejich reprezentantů, které si zvolili ve volbách.

8. Závěr

Institucionální možnosti kontroly ZS jsou jen jednou stránkou mince. Druhou stránku mince tvoří jevy, kterým chceme pomocí kontrolních institucí předcházet, tedy tzv. selhání ZS. Přestože selhání ZS nejsou tématem tohoto textu, studie o možnostech kontroly ZS by nebyla úplná, kdybychom alespoň ve stručnosti nezmínili i druhou stranu pomyslné mince. Při analýze kontrolních institucí je třeba si uvědomit, že existují souvislosti mezi kontrolou a selháním ZS. Podobně jako můžeme rozlišit různé druhy a úrovně kontroly, při podrobnějším pohledu můžeme taktéž rozlišit různé druhy selhání.

První skupinou jsou selhání, která můžeme označit jako funkční. V případě funkčních selhání se jedná o situaci, kdy zpravodajská služba nedokáže naplnit některou ze svých základních funkcí. Jelikož hlavním posláním ZS je především odhalování hrozeb a včasné informování o těchto hrozbách, je jako selhání často označována situace, kdy ZS nedokáže v předstihu upozornit na vývoj ohrožující stát, či jeho zájmy.²⁹

Obtížnější je ale odpovědět na otázku, proč k podobným selháním dochází a především jak jim zabránit. Všeobecně lze říci, že není možné identifikovat jeden, nebo několik jasných důvodů podobných selhání. Příčiny funkčních selhání mohou vycházet ze všech fází zpravodajské činnosti tak, jak jsou popsány v modelu zpravodajského cyklu (plánování a řízení, sběr informací, analýza a produkce, šíření produktu) (např. Shulsky 1993). Jde tedy např. o nezískání informace, analytická selhání, nebo chyby či zpoždění v distribuci informací.

Funkční selhání představuje komplikovaný problém, který můžeme obtížně řešit pomocí kontrolních institucí. Odpovědi na otázky spojené s důvody funkčních selhání nám mohou částečně poskytnout teorie fungování organizací a jejich řízení. Jejich řešení je v kompetenci vlády a především vedení ZS a zavádění dalších kontrolních mechanismů zřejmě nedokáže podobný druh selhání eliminovat. Existují také názory, že tato selhání mají původ již v samé podstatě zpravodajské činnosti, a není proto možné se jim zcela vyhnout (Betts 1978).

Další skupinou selhání ZS jsou selhání, která jsou spojena se sběrem informací. Sběr informací je pro ZS základní a nejdůležitější částí jejich činnosti, na které z velké míry záleží úspěch či neúspěch jejich fungování. Zároveň ale existuje řada nařízení, zákonů, které ZS ve sběru informací omezují. Důvodem podobných omezení je nejčastěji ochrana svobod a práv občanů demokratického státu, jako jsou např. právo na soukromí, či listovní tajemství. ZS disponují oprávněním tyto svobody v zájmu bezpečnosti státu narušit. Kamenem úrazu je posouzení, v kterém konkrétním případě a do jaké míry jsou narušení svobod jednotlivce

obhajitelná. Do této oblasti spadají taktéž otázky spojené se shromažďováním informací a jejich uchováváním.

Adekvátní dohled má zajistit, aby ZS svá mimořádná oprávnění nezneužívaly, nebo neužívaly více, než je nutné. Kontrolní funkce zde plní především instituce vnitřní kontroly služby, které dohlížejí na každodenní dodržování zákonů a na ně navazujících vnitřních předpisů organizace. Jak bylo ukázáno výše, jsou do kontrolních procesů nad užíváním mimořádných prostředků zapojeny taktéž vnější instituce, jako např. určené soudy. Jelikož využití mimořádných prostředků ke sběru informací bezprostředně souvisí s operacemi služby, není možné, aby se na kontrole v této oblasti podílelo větší množství institucí mimo samotnou zpravodajskou organizaci. Je např. nemyslitelné, že by členové parlamentních kontrolních výborů měli bezprostřední přístup k aktuálním operacím. Zástupci parlamentu jsou proto o využívání mimořádných prostředků informováni zprostředkovaně prostřednictvím jiných úrovní kontroly.

Otázky spojené s mantinely pro získávání informací jsou komplikovanější na mezinárodní úrovni. Zde neexistují všeobecně platné a vynutitelné zákony. Činnost ZS v mezinárodním prostředí se proto mnohem více řídí nepsanými pravidly, všeobecným zaměřením zahraniční politiky státu a etikou. Činnost ZS pohybujících se v podobném prostředí plném nepsaných pravidel je samozřejmě velmi obtížné, ne-li nemožné kontrolovat pomocí psaných norem. Rozdílnost prostředí, ve kterém se pohybují, je také důvodem, proč vnější ZS potřebují odlišný přístup při jejich kontrole.

Posledním a nejzávažnějším druhem selhání ZS jsou zásahy do politiky.²⁹ Pod zásahy do politiky se skrývají možné akce ZS k ovlivnění politického procesu. Jedná se také o podávání zkreslených, či neúplných informací za účelem manipulovat politické rozhodování. Je především na kontrole z exekutivní roviny, aby k podobným činnostem nedocházelo.

Selháním ZS je také situace, kdy jsou ZS využívány v politickém boji. V demokratických státech nepřichází v úvahu situace, kdy jsou ZS využívány přímo k represím proti opozici, ale existují i méně nápadné možnosti, jak využívat ZS proti opozici. Jedná se např. o sběr informací o opozici a jejich následné využití v politickém boji. Není třeba zdůrazňovat, že „úniky“ vybraných informací do médií během volební kampaně mohou významně ovlivnit výběr vlády. Je ale otázkou, nakolik se v podobných případech jedná o selhání ZS a nakolik lze hovořit o selhání politického systému. V každém případě ZS demokratického státu musí fungovat jako od politiky oddělené organizace mimo soutěž politických stran. Pokud exekutiva ve svém zadání překročí pole působnosti vymezené pro ZS, je na vedení služby, aby podobná zadání odmítlo (mnohdy stačí ústní upozornění ředitele služby). V případě, kdy existují z vládní úrovně tlaky na plnění politického zadání, měly by vnější kontrolní instituce tyto snahy zaznamenat a reagovat. Parlamentní kontrolní výbory slouží především jako záruka pro opozici, že vláda nezneužije institut utajení a bude používat schopností ZS k získání informací využitelných v politickém boji. Parlamentní kontrola vytváří důležitý informační kanál pro parlamentní opozici, díky kterému může být opozice informována o případném zneužívání ZS.

Účelem předchozího textu bylo ukázat kontrolu ZS v demokracii jako komplexní problém, který má mnoho navzájem provázaných rovin. Jednotlivá témata spojená s kontrolou ZS není možné redukovat jen na omezenou oblast, např. porovnávání pravomocí parlamentních kontrolních výborů, na kontrolu ZS je třeba vždy pohlížet jako na systém

institucí, funkcí a pravidel. Jen vyvážený a vzájemně se doplňující systém kontrolních orgánů může zajistit skutečně kvalitní řízení a dohled nad ZS. Cílem tohoto systému je zajistit bezproblémový (spíše co možná nejméně problémový) vztah mezi zpravodajskou činností a demokracií.

Poznámky

1. Např. ve Francii se vážně uvažuje o zavedení nějaké formy legislativní kontroly na ZS teprve po roce 2000. Průkopníkem v zavádění kontrolních mechanismů jsou USA, kde vznikly kontrolní výbory Senátu a Sněmovny reprezentantů ve druhé polovině 70. let.
2. Zmíněno podle Gill 1994: 60–61.
3. Pochopitelně není možné zcela přesně vymezit, kdy může služba s vnější působností získávat informace i na území vlastního státu a kdy je to již nepřipustné. Uveďme případ pro ilustraci. V utečeneckém táboře na území ČR se ocitne osoba, která může mít zajímavé informace pocházející ze zahraničí a vztahující se k jinému státu. Měla by se tyto informace pokoušet získat bezpečnostní či výzvědná ZS? V podobných případech vždy záleží na interpretaci a dohodě mezi jednotlivými službami. Zmíněný příklad jistě nenarušuje demokratické základy státu a nejhorším možným případem je situace, kdy spolu začnou ZS soupeřit a navzájem se obviňovat z porušení vymezených pravidel, což je problematika související s řízením ZS. Závažnějším problémem je situace, kdy výzvědná ZS začne shromažďovat data na vlastní občany, kvůli jejich zahraničním aktivitám. Je opět velmi citlivou otázkou, nakolik je něco podobného přípustné. Odstrašujícím příkladem budiž USA, kde bylo v 70. letech při vyšetřování jiných kauz zjištěno, že CIA (výzvědná služba) udržuje spisy až na 300 tisíc občanů USA (Aspin-Brown Commission 1996).
4. Přestože mnoho uznávaných autorů rozumí pod kontrolou především její užší význam, v následujícím textu je výraz kontrola užíván v nejširším smyslu slova podle zmíněné definice. Pro vyjádření naznačeného užšího smyslu kontroly bude, abychom předešli nedorozumění, užíváno výrazů řízení nebo management.
5. Ve skutečnosti je ale obtížné oddělit procesy vztahující se k dohledu či revizi. Jedná se spíše o teoretické vymezení a v praxi záleží na pravomocích konkrétní instituce pro dohled nad ZS, zda je revize součástí dohledu či nikoliv.
6. Z tohoto úhlu pohledu se ve vztahu exekutivy a ZS nejedná o skutečnou zodpovědnost, protože ZS jsou i přes velkou míru autonomie součástí exekutivy, nejedná se tedy o externí autoritu. Nicméně definice odpovědnosti je poměrně široké téma, ke kterému může být přistoupeno z různých úhlů. Zdůrazňování odpovědnosti k vnější autoritě v tomto případě slouží autorům k podpoře argumentů k zavedení legislativního dohledu nad ZS ve Francii.
7. Peter Gill zde užívá výraz kontrola v jeho užším smyslu, tedy jako řízení nebo management.
8. V některých zemích vstupuje do procesu jmenování ředitele i legislativa. Rozšiřování působnosti legislativní kontroly je trendem posledních desetiletí a rozsah oprávnění legislativních kontrolních orgánů zasahovat do jmenování ředitele se pohybuje od jejich naprostého vyloučení přes slyšení jednotlivých kandidátů až po právo veta ZS. Např. v USA musí prezident pro jmenování Ředitele národního zpravodajství (není ředitelem ZS, ale koordinátorem jednotlivých služeb) získat souhlas Senátu.
9. Efektivností zde rozumíme především míru naplňování mandátu, schopnost získávat co největší množství informací o cílových subjektech, efektivnost využití finančních prostředků neboli hospodárnost v tomto případě hrají sekundární roli.
10. I letmý pohled na průběh výměn ředitelů ZS v ČR jasně ukazuje, že ČR má v této oblasti mnoho co zlepšovat. Viz např. Zetocha 2006.
11. Termín kompartmentace vychází z biologie, kde označuje rozdělení buňky do jednotlivých navzájem oddělených a odlišných segmentů.

12. Na světě najdeme příklady vnášení externích prvků do orgánů vnitřní kontroly (USA, Austrálie aj.), kdy je ředitel vnitřní inspekce jmenován přímo exekutivou a v některých případech toto jmenování podléhá schválení parlamentu. Je otázkou, nakolik je v těchto případech ještě možné hovořit o vnitřní kontrole.
13. Klasický příklad za všechny. Je přípustné, aby v situaci, kdy dochází k opakovaným únikům informací do tisku, byly používány zpravodajské prostředky proti novinářům? Z pohledu ředitele služby možná ano, ale z pohledu vnějšího kontrolního orgánu rozhodně ne.
14. Přičtěme whistleblowers k dobru, že svým rozhodnutím zveřejní utajované informace představují významný zdroj poznatků pro vědecký výzkum ZS. Jsou to často whistleblowers, popřípadě následné vyšetřovací výbory, které výzkumníkům umožní nahlédnout do utajovaného prostředí ZS, a získat tak představu o vnitřních mechanismech kontroly a fungování ZS.
15. Příkladem blízkým ČR je situace ve Slovenské informační službě (SIS) po jmenování Ivana Lexy ředitelem služby. Za vlády Vladimíra Mečiara prováděla SIS aktivity, které se neslučují s fungováním zpravodajské služby demokratického státu. Přestože nejviditelnější odpůrci nastolených změn byli vyhozeni, uvnitř služby se vytvořila vnitřní opozice lidí, kteří nesouhlasili se stavem věcí a kteří předávali informace o dění v SIS do médií. Média tak plnila kontrolní funkce v době, kdy byly ostatní demokratické instituce ochromeny.
16. V Kanadě je generální inspektor dokonce jmenován přímo šéfem parlamentu a podřízen náměstkovi ministra vnitra.
17. Princip hodnověrného popření souvisí především se Spojenými státy, kde se dostala do pozornosti veřejnosti v souvislosti s odmítnutím prezidenta Eisenhowera, že by schválil přelety letounu U-2 nad SSSR. Největší pozornosti se hodnověrnému popření dostalo v souvislosti s aférou Írán-Contra a vyšetřováním podílu prezidenta Reagana na této operaci.
18. Weberova analýza se týká konkrétně německého Reichstagu, ale její závěry je možné generalizovat.
19. Prvním státem, kde bylo přijato právo upravující ZS, jsou USA, které tak učinily po skončení 2. světové války. Konkrétně se jednalo o National security act z roku 1947, kde byl položen základ nejen novodobé vojenské struktury USA, ale byla také založena CIA, definováno její postavení a funkce. Z pohledu přístupu k fungování zpravodajských služeb byla veřejná deklarace existence ZS a vymezení její činnosti bezpochyby přelomovým počinem.
20. Důkazem budiž řada skandálů ze 70. a 80. let, kterým se nevyhnula většina ZS západních demokracií (Gill 1994: 274–286).
21. Průkopníkem v tomto směru byly opět USA, kde ve druhé polovině 70. let byly ZS podrobeny rozsáhlému vyšetřování vedenému vyšetřovacími výbory Kongresu známými jako Church a Pike výbor. Tyto vyšetřovací výbory se později staly základem pro stálé výbory legislativní kontroly ZS (např. Frank a Smist 1990: 25–81). Dalším známým příkladem je působení McDonaldivy komise v Kanadě, která prošetřovala činnost Kanadské bezpečnostní služby v 80. letech (např. Farson 1991: 157–188).
22. Nejznámějším příkladem takto silných legislativních pravomocí jsou USA, které jsou všeobecně považovány za stát, kde má legislativní komise největší pravomoci a také jich hojně využívá. Druhou stranou mince je fakt, že příliš silné kontrolní pravomoci vnějších kontrolních institucí mohou omezit efektivnost fungování ZS. Fungování ZS USA v 80. a 90. letech je dobrým příkladem zmíněného vývoje (Stafford 1991: 23–45).
23. Příkladem takto propracovaného systému kontroly, kde se ZS musí do velké míry chovat jako jiné zájmové skupiny, je Kongres USA (Johnson 1996: 47–48).
24. Např. ve Velké Británii v roce 1982 obvinili členové Labour Party vládu v souvislosti s průnikem sovětských špiónů do struktur britských ZS, svá obvinění však rychle stáhli, když začalo vycházet najevo, že k největším škodám došlo v době, kdy byla Labour Party u vlády (Breckinridge 1986: 68).
25. Odstrašujícím příkladem budiž situace v ČSFR, kdy byly do nově vzniklého výboru pro kontrolu ZS jmenováni i poslanci, kteří nesplňovali ani nejzákladnější osobnostní charakteristiky pro seznamování s utajovanými informacemi. Legislativní kontrola ZS pak pochopitelně nemohla fungovat.

26. Zákon o Bezpečnostní informační službě, 154/1994 Sb. a prováděcí předpisy.
27. Klasický příklad speciálního kontrolního orgánu najdeme v Kanadě, kde od roku 1984 funguje Security Intelligence Review Committee. Tento výbor má 3–5 členů, kteří nejsou poslanci, ale které jmenuje předseda parlamentu po konzultaci s předsedou vlády, opozicí a předsedou každé strany, jež má v parlamentu více než 12 zástupců. Členové výboru jsou jmenováni na pět let s možností jednoho prodloužení (Farson 1991: 157–188).
28. Dnes již klasickým příkladem podobné činnosti jsou propagandistické kampaně v demokratických zemích Evropy skrytě organizované a řízené KGB tak, aby prostřednictvím veřejného mínění ovlivnily rozhodovací proces ve prospěch zájmů Sovětského svazu.
29. Zásahy ZS do politiky se podrobněji zabýval Uri Bar Joseph a ve své studii *Intelligence intervention in the politics of democratic states* zpracoval několik případových studií (Izrael, Velká Británie a USA), které doplnil o teoretické rozpracování problematiky (Bar-Joseph 1995).

Literatura

- Aspin-Brown Commission. 1996. *The Evolution of the U.S. Intelligence Community – An Historical Overview*. Washington: US Government Printing Office (<http://www.access.gpo.gov/intelligence/int/int022.html>).
- Bar-Joseph, Uri. 1995. *Intelligence intervention in the politics of democratic states: the United States, Israel, and Britain*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Betts, Richard K. 1978. „Analysis, War and Decision, Why Intelligence Failures are inevitable.“ *World Politics* 31, č. 1, 61–89.
- Betts, Richard K. 1980. „Surprise despite warning: Why sudden attacks succeed.“ *Political Science Quarterly* 95, č. 4, 551–572.
- Breckinridge, Scott. D. 1986. *The CIA and the U.S. intelligence system*, Boulder: Westview Press.
- Born, Hans a Tuler Matias. 2002. *Parliamentary Democracy and Intelligence: Comparing Legal Frameworks of United Kingdom, Canada, Ukraine, Czech Republic, Turkey And South Africa*. Ženeva: DCAF.
- Brodeur, Jean-Paul a Dupeyron, Nicolas. 2003. „Democracy and Secrecy: The French Intelligence Community“ In: *Democracy, Law and Security: Internal security services in contemporary Europe*. Eds. Jean-Paul Brodeur; Peter Gill a Dennis Töllorg. Hampshyre: Asgate Publishing, 9–29.
- Caparini, Marina. 2002. *Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy*. Ženeva: DCAF.
- Dahl, Robert Alan. 1976. *Modern political analysis*. New Persey: Prentice-Hall.
- Dahl, Robert Alan. 2001. *O demokracii: Průvodce pro občany*. Praha: Portál.
- DCAF. 2005. *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Ženeva: DCAF (<http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?id=18718&nav1=4>).
- Farson, Anthony Stuart. 1991. „Restructuring Control in Canada: The McDonald Commission of Inquiry and its Legacy.“ In: *Controlling intelligence*. Ed. G. P. Hastedt. Londýn: Frank Cass.
- Fritz, Antje. 2004. *Watching the watchdogs: the role of the media in intelligence oversight in Germany*. Ženeva: DCAF.
- Gill, Peter. 1994. *Policing Politics: Security intelligence and the Liberal Democratic State*. Londýn: Frank Cass.
- Gill, Peter. 2003. *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th*. Ženeva: DCAF.
- Hastedt, Glenn. P. 1991. „Controlling intelligence: Defining the Problem.“ In: *Controlling intelligence*. Ed. G. P. Hastedt. Londýn: Frank Cass, 10–13.
- Herman, M. 2001. *Intelligence Services in the Information Age*. Londýn: Frank Cass Publisher.

- Johnson, Loch. K. 1996. *Secret agencies: U.S. intelligence in a hostile world*. New Haven: Yale University Press.
- Johnson, Loch. K. a Wirtz, James. J. 2004. *Strategic Intelligence, Windows Into a Secret World*. Los Angeles: Roxbury Publishing Company.
- Keller, William W. 1989. *The Liberals and J. Edgar Hoover: Rise and Fall of a Domestic Intelligence State*. Princeton: Princeton University Press.
- Shapiro, Shlomo. 2002. „Parliament, Media and the Control of Intelligence Services in Germany.“ In: *Democracy, Law and Security. Internal Security Services in Contemporary Europe*. Eds. Jean-Paul Brodeur; Peter Gill a Denis Töllorg. Aldershot: Ashgate, 294–315.
- Shulsky, Abram. N. 1993. *Silent warfare: Unredstanding the world of intelignce*. New York: Brassey's.
- Smist, Frank. J. 1990. *Congress Oversees the United States Intelligence Community 1947–1989*. Knoxville: The University of Tennessee Press.
- Stafford, Thomas T. 1991. „Intelligence and American Political System.“ In: *Controlling intelignce*. Ed. G. P. Hastedt. Londýn: Frank Cass.
- Weber, Max. 1978. *Economy and society*. Los Angeles: University of California Press.
- Williams, Kieran a Deletant, Dennis. 2001. *Security Intelligence Services in New Democracies: The Czech Republic, Slovakia and Romania*. New York: Palgrave.