

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostně právní

Katedra kriminální policie

Kontrola zpravodajských služeb

Diplomová práce

Control of the intelligence services

Master thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

doc., JUDr. Ladislav POKORNÝ Ph.D.

AUTOR PRÁCE

Bc. Lucie JANSOVÁ

PRAHA

2023

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracovala samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpala, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Praze, dne

.....

Bc. Lucie JANSOVÁ

Poděkování

Děkuji vedoucímu, panu doc., JUDr. Ladislavu Pokornému Ph.D. za odborné připomínky při zpracování této diplomové práce.

ANOTACE

Práce se zabývá kontrolou zpravodajských služeb České republiky, tedy kontrolními mechanismy, prostřednictvím kterých je v rámci České republiky prováděna. Dále také jejím rozsahem a nástroji, jež mají kontrolou pověřené orgány k dispozici. Zhodnocuje míru efektivity uskutečňované kontroly českých zpravodajských služeb a porovnává systém kontroly v České republice s přístupem v zahraničí, konkrétně se systémy kontroly ve vybraných zemích. V závěru uvádí návrhy doporučení pro oblast kontroly zpravodajských služeb v České republice.

KLÍČOVÁ SLOVA

kontrola * zpravodajské služby * Česká republika * vláda * soudy * oprávnění

ANNOTATION

The thesis deals with the control of the intelligence services of the Czech Republic, especially the control mechanisms through which it is carried out in the Czech Republic. Furthermore this thesis evaluate scope and the tools available to the authorities entrusted with control. It evaluates the degree of effectiveness of the control of the Czech intelligence services and compares the system of control in the Czech Republic with the approach abroad, specifically with control systems in selected countries. In conclusion, it presents recommendations for the control of intelligence services in the Czech Republic.

KEYWORDS

control * intelligence services * Czech Republic * government * courts * authorization

Obsah

Čestné prohlášení.....	2
ANOTACE.....	4
KLÍČOVÁ SLOVA.....	4
Úvod.....	6
1. Zpravodajství v České republice.....	8
1.1. Postavení zpravodajských služeb v České republice.....	10
1.2. Mandát.....	12
1.3. Oprávnění a prostředky zpravodajských služeb.....	15
Vzájemná spolupráce zpravodajských služeb.....	17
1.4. Základní principy fungování zpravodajských služeb.....	18
1.5. Financování zpravodajských služeb České republiky.....	22
2. Kontrola zpravodajských služeb a její systém.....	24
2.1. Vnější kontrola.....	27
Exekutivní kontrola.....	28
Parlamentní dohled.....	29
Soudní přezkum.....	30
Kontrola zvláštními nezávislými orgány.....	31
Kontrola ze strany veřejnosti a médií.....	32
2.2. Vnitřní kontrola.....	36
3. Zahraniční přístupy ke kontrole zpravodajských služeb.....	39
4. Srovnání systému kontroly a jejích mechanismů zahraničních zpravodajských služeb a služeb v České republice.....	40
4.1. Ruská federace.....	40
4.2. Velká Británie.....	41
4.3. Spolková republika Německo.....	44
4.4. Slovenská republika.....	47
5. Zhodnocení současného systému kontroly uplatňovaného u zpravodajských služeb v České republice.....	50
Návrh doporučení <i>de lege ferenda</i>	57
Závěr.....	60
Seznam použité literatury.....	61
Seznam zkratk.....	65

Úvod

Předávání důležitých zpráv a informací je spjata s člověkem již od pradávna. Bylo tomu tak od dob, kdy předkové našich předků pocítili potřebu sdělit si mezi sebou zprávy nezbytné k jejich přežití. Od sdělení o tom, kdy a kudy táhla stáda zvířat až po informace o poloze možných nepřátel.

Zkrátka dokud budou na Zemi alespoň dva lidé, kteří na sebe vzájemně narazí, bude mezi nimi pravděpodobně probíhat vzájemná výměna informací. Tedy vlastně něco, co by bylo možné označit jako zpravodajství.

Lidé se sice postupem času vyvinuli a doba pokročila, avšak strategické informace, a to už nejen ty zásadní pro samotné přežití lidí jako takových, ale rovněž pro zajištění obranyschopnosti všech systémů, jež si společenství lidí vytvořilo, jsou ceněny a vzájemně předávány dodnes. Rozdílný je způsob onoho předávání, který se v mnoha ohledech změnil a zmodernizoval. Probíhá tak čím dál častěji v kybernetickém prostoru, a přináší s sebou nové výzvy, kterým je třeba čelit.

V nesprávných rukách a s nesprávným úmyslem je zneužití víceméně jakýchkoli informací, a to nejen prostřednictvím technologií velmi snadné.

S rozmachem potřeby jakési stálé informovanosti, se všechny zainteresované subjekty bez výjimky neustále snaží strategické informace nejen sbírat, ale především je bezpečně uchovat a zamezit tak jejich nechtěnému vyzrazení a ohrožení zdrojů, jež cenné informace poskytly. A jelikož jsou tyto úkoly natolik náročné a obsáhlé, bylo přirozené zformovat z nich vlastní odvětví či obor s jasně vymezeným účelem, tedy zpravodajství. Dnes snad již vesměs nelze nalézt vyspělejší stát, který by neměl zřízeny vlastní instituce, jež by se právě zpravodajstvím zabývaly. Nemít zpravodajskou službu by v dnešním světě znamenalo obrovskou nevýhodu a takový stát by se tak stal poměrně snadným cílem. Velice zjednodušeně lze totiž říci, že se dnes všechny státy sledují navzájem.

To obstarávají zpravodajské služby, které tak disponují poměrně velkou mocí, jelikož informace jsou skutečně jistým druhem síly, a co víc, jsou velice vzácnou komoditou. Je proto namístě jejich počínání nejen monitorovat, ale hlavně mu stanovit nějaký rámec s jasnými mantinely, opírající se o zákon. Zda dochází k jeho dodržování je však zapotřebí kontrolovat, k čemuž každá země přistupuje po svém.

Rozdílnost těchto přístupů je zcela na místě, neboť každá země má nejen specifické požadavky na činnost a působení zpravodajských služeb, jakož i různorodý okruh zájmů, ale také se potýká s odlišnými problémy. Už z toho vyplývá nutnost individuálního přístupu. Podle toho jsou voleny metody a nástroje, které mohou být inspirovány jinými přístupy, avšak budou modifikovány tak, aby co nejlépe splňovaly podmínky charakteristické pro daný stát.

Není tedy žádný všeobecně platný model pro kontrolu zpravodajských služeb, který by bylo možné označit jako jediný správný.

1. Zpravodajství v České republice

V zemích s demokratickým zřízením, jakou je i Česká republika, jsou zpravodajské služby zpravidla pod dohledem kontrolních orgánů, jejichž činnost vymezuje zákon a měly by být rovněž politicky nezávislé. Na rozdíl od zemí s nedemokratickými režimy, kde zpravodajské služby figurují mnohdy jako nástroj politiky daného státu, a v případě svěřené výkonných pravomocí se stávají už spíše „tajnou policií“.¹

Avšak z historického pohledu od roku 1948 až do revoluce v roce 1989 v České republice zpravodajskou činnost vykonávala Státní bezpečnost, známá pod svou zkratkou StB, jakožto součást Sboru národní bezpečnosti, jenž tehdy spadal do resortu ministerstva vnitra. Tyto dvě instituce ale byly, a dodnes jsou velmi silně spojovány s minulým režimem. V devadesátých letech byl proto při zřizování zpravodajských služeb kladen značný důraz na jejich vynětí ze struktur ministerstva vnitra, a snahu o jejich jakousi depolitizaci, spolu s dodržáním zásady diskontinuity. Tedy zániku „starých“ orgánů a zřízení „nových“, bez sukcesivních nároků a povinností, s nově vymezenou působností.²

Nezadatelným právem každého státu je získávat, shromažďovat a vyhodnocovat informace zejména pro účely zajištění vlastní obrany, bezpečnosti, ochrany ústavního zřízení a významných ekonomických zájmů. Existence vlastních státních zpravodajských služeb je jedním ze základních znaků suverenity a nezávislosti daného státu. To je jednoznačný důvod proto, proč se žádný stát nezříká legitimního práva existence takovýchto státních institucí. Přestože lze mnohé informace zjistit velmi snadno z otevřených zdrojů, vláda nutně potřebuje

¹ ZRŮN, Michal, ŘEHOŘOVÁ, Lucie. *Úvod do zpravodajství*. Praha: Policejní akademie, 2007. ISBN 978-80-7251-252-2. s. 20

² TVRDÁ, Kateřina. *Vnitřní bezpečnostní sbory a zpravodajské služby ve střední Evropě. Mapování proměn vnitřního bezpečnostního pole na případech České republiky, Maďarska, Polska a Slovenska*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury/Masarykova univerzita, 2018. ISBN 978-80-7325-465-0. s. 92

státní instituci, která bude schopna získávat i takové informace, které jsou před veřejností skryty a z patřičných důvodů utajovány.

Žádná jiná státní instituce nemůže mít takovou rychlost, utajenost jednání a spojení do celého světa, jako zpravodajská služba plnící úkoly výhradně pro potřeby státu a kontrolována taktéž pouze státem, nikoli žádným subjektem „zvenčí“.³

Zákon číslo 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky uvádí, že v České republice působí celkem tři zpravodajské služby. Jsou jimi Bezpečnostní informační služba, dále Úřad pro zahraniční styky a informace a Vojenské zpravodajství. Každá z těchto služeb má zákonem stanovený okruh svých zájmů, kterým se věnuje. Jejich činnost musí být skrytá, a tak zpravodajské služby bývají někdy označovány jako „tajné“. To má několik důvodů. A sice že mají za úkol utajovat své výstupy, metody práce a taktické postupy.

Stejně tak patřičné utajení, a s ním i související ochrana, náleží jejich informačním zdrojům, jelikož na jejich ochraně stojí a padá činnost zpravodajských služeb jako takových. Jen těžko si je možné představit, že by měl někdo zájem o to, spolupracovat se zpravodajskými službami jako osoba jednající v jejich prospěch v případě, že by daná služba nebyla schopna takové osobě zajistit náležitou bezpečí a bezprostřední ochranu. Tyto osoby svou spoluprací mnohdy riskují vlastní život, tudíž zásada ochrany vlastních zdrojů je bezpochyby na místě.

Pakliže dojde k případné spolupráci českých zpravodajských služeb s těmi zahraničními, je nasnadě zachovat dobrou pověst a důvěryhodnost. Tedy rovněž jsou zvláště utajovány takové informace, které byly poskytnuty v rámci spolupráce od některého ze zahraničních partnerů. V takovém případě platí tzv. „pravidlo třetí strany“ spočívající v tom, že informaci získanou například výměnou od některé jiné zahraniční služby je možné poskytnout třetí straně pouze tehdy, dá-li ona zahraniční zpravodajská služba k takovému kroku své svolení. Pokládám za důležité dodat, že toto pravidlo se týká i pouhého projevu zájmu o určitou informaci. Dobrá reputace je tedy rovněž naprosto klíčovou. Protože jak už bylo

³ ZRŮN, Michal, ŘEHOŘOVÁ, Lucie. *Úvod do zpravodajství*. Praha: Policejní akademie, 2007. ISBN 978-80-7251-252-2. s. 18

zmíněno výše, o spolupráci s nedůvěryhodnou zpravodajskou službou nebude mít zájem žádný z potenciálních partnerů. Tímto by tak byla efektivnost celé zpravodajské činnosti značně limitována.

Slovy JUDr. Miroslava Polreicha: „*Pokud přístup k utajeným informacím může mít značný počet lidí, kdo nyní určí, která zpráva je ještě tajná?*“⁴

1.1. Postavení zpravodajských služeb v České republice

Zpravodajské služby lze označit jako specifický druh státních orgánů, tzv. sui generis.

Mezi znaky, které mají společné se standartními státními orgány, je možné zařadit skutečnost, že jejich zřizovatelem je stát, jejichž aktivity jsou financovány ze státního rozpočtu a zákon jasně vymezuje jak jejich obor působnosti, tak i pravomoci, lépe řečeno oprávnění.

Právní rámec, který determinuje kompletně veškerou činnost zpravodajských služeb je následovný:

- ústavní zákon číslo 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- ústavní zákon číslo 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- zákon číslo 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky
- zákon číslo 154/1994 Sb., o bezpečnostní informační službě České republiky
- zákon číslo 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství České republiky

dále pak také

- zákon číslo 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti
- zákon číslo 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

⁴ POLREICH, Miroslav. *Zpravodajská služba. Vyšší forma diplomacie*. ČESKÁ CITADELA: 2019. ISBN 978-80-907399-7-0. s.55

- mezinárodní smlouvy a závazky, kterými je Česká republika vázána

To, co je naopak odlišuje, jsou jejich specifické rysy, tedy specifický předmět zájmu, kterým jsou obecně informace. Ty jsou výstupem jejich činnosti, na rozdíl od státních orgánů standardního typu, pro které jsou informace pouze prostředkem k realizaci jejich činnosti. Dále specifická oblast působnosti a taktéž okruh jejich oprávnění.

Jinými slovy zpravodajské služby plní takové funkce, které nemůže zajišťovat žádný jiný státní orgán. Z tohoto důvodu disponují samozřejmě specifickými prostředky, z nichž některými lze zasahovat i do ústavních práv a svobod. Typický je to právo na soukromí, a taktéž je jim povoleno jednat skrytě, s cílem ovlivnit výsledek událostí ve prospěch státních zájmů. Polem působnosti zpravodajských služeb je bezpečnostní oblast, zejména toho státu, kterým jsou zřízeny. A to za účelem získávání, shromažďování a vyhodnocování informací z této oblasti vymezené působností stanovenou příslušnou legislativou. Svá zjištění ve formě výstupů poskytují zákonem oprávněným adresátům. Těmi bývají zpravidla političtí představitelé, popřípadě další státní orgány, a to za účelem napomoci jim k co možná nejlepšímu rozhodnutí. Takové zpravodajské výstupy musí být objektivní, kvalitní a doručeny adresátovi s dostatečným předstihem tak, aby informace vyplývající ze sdělení bylo možné co nejefektivněji využít.

Role zpravodajských služeb má dvě roviny, kdy v jedné slouží jako zdroj kvalifikovaných podkladů pro tvorbu bezpečnostní politiky státu, zatímco v té druhé mají nezastupitelnou úlohu jakožto zdroje informací využívaných pro průběžné zvládání bezpečnostní situace v zemi. Předmětem jejich zájmu jsou tak všechny aktivity představující hrozbu pro bezpečnost státu, a to bez ohledu na to, zdali je možné kvalifikovat je z právního hlediska jako trestný čin či nikoliv.⁵

⁵ MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal, VAŠKO, Adrián. *Zpravodajské služby a zpravodajská činnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. ISBN 978-80-7597-725-9. s. 48-53

1.2. Mandát

Vymezení mandátu zpravodajských služeb je třeba vnímat rozdílně s ohledem na jejich dělení. Jednak jsou služby civilní, jejichž spektrum je široké, vyjma vojenských a obraných problematik. Tato oblast je připsána vojenským službám. Dále jsou také služby ústřední, resortní anebo zvláštním druhem jsou pak služby technické.

Dalším možným způsobem, jakým lze zpravodajské služby rozlišit, je dělení na služby s vnitřní, a naopak vnější působností.

Služby s vnitřní působností, kterými v České republice jsou Bezpečnostní informační služba, zkráceně BIS a Vojenské zpravodajství se zkratkou VZ, jsou zaměřeny na hrozby vnitrostátního původu a rizika z nich plynoucí. Primárním úkolem je tak získávat informace týkající se vnitřní bezpečnosti, ale taktéž ochránit vlastní informace před zpravodajskými službami cizích států, jejichž činnost na našem území monitorují. V případě Vojenského zpravodajství je jedním z jeho úkolů podílet se na zajišťování obrany státu v kybernetickém prostoru, což vykonává podle zákona číslo 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství.

Cílem jsou tedy informace o záměrech vyskytujících se na území vlastního státu, jež by měly potenciál ohrožit ústavní pořádek, územní celistvost a svrchovanost státu, nebo bezpečí utajovaných informací. Tyto služby se pohybují v důvěrně známém domácím prostředí, což činí jejich práci o něco snazší oproti činnosti služeb působností vnější, které se pohybují v prostředí cizím a často vyložené nepřátelském, což vyžaduje mnohem obezřetnější a pečlivější postup.⁶

Služby s vnější působností, v českém prostředí je to opět Vojenské zpravodajství, které má jako jediná ze služeb dvojí postavení. Tedy integruje jak rozvědnou, tak kontrarozvědnou činnost.

⁶ ZETOCHA, Karel. *Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování*. Politologický časopis. [online]. roč. XV., č. 2/2008, s. 159 [cit.01.03.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z: https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/2/Polcas_2008_2_pp_154_180.pdf

Dále je jím Úřad pro zahraniční styky a informace, známý též pod zkratkou ÚZSI, jehož úkolem je získávat informace mající původ v zahraničí, jež jsou klíčové pro obranu České republiky, nebo by mohly být proti této obraně namířeny. Rovněž usiluje o zjišťování úmyslů cizích států pro potřeby vedení zahraniční politiky vlastní vlády.⁷

V otázce mandátu zpravodajských služeb se Česká republika řadí mezi státy, u kterých platí striktní oddělení exekutivních a informačních pravomocí. Je tak zcela nepřipustné, aby české zpravodajské služby, zejména pak ty s vnitřní působností, disponovaly jakýmkoli pravomocemi policejního typu. Není jim tak umožněno provádět úkony represivního charakteru, jako například vést vyšetřování nebo zatýkat či zadržovat osoby. V případě, že zpravodajské služby získají jako vedlejší produkt své činnosti informace, mající povahu trestného činu, neprodleně je předávají orgánům činným v trestním řízení.

Tím bylo vyhověno požadavku na respektování institutu známého jako oddělovací imperativ, jenž vychází z Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy číslo 1402 z roku 1999 s názvem „Kontrola vnitřních zpravodajských služeb v členských státech Rady Evropy“.⁸ Z tohoto doporučení vyplývají důvody, proč by vnitřní zpravodajské služby neměly být zmocněny k úkolům, které přísluší donucovacím orgánům. Tato skutečnost totiž budila jisté obavy z toho, že by takových zmocnění mohly vnitřní zpravodajské služby zneužívat. Výjimku by mohly tvořit pouze takové činy, které by ohrožovaly svobodný řád demokratického státu a představovaly by pro něj tak jasné nebezpečí. Taktéž je zde apel na účinnou kontrolu těchto zpravodajských služeb, a to všemi třemi složkami státní moci.⁹

⁷ MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal. *Zpravodajství a zpravodajské služby*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-428-2. s. 64

⁸ Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1402 (1999) „*Control of internal security services in Council of Europe member states.*“ [online]. Dostupné

z: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=8685&lang=EN>

⁹ MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal, VAŠKO, Adrián. *Zpravodajské služby a zpravodajská činnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. ISBN 978-80-7597-725-9. s. 48-53

Avšak zdaleka ne všechny státy světa jsou v otázce postavení a mandátu zpravodajských služeb jednotného názoru. Dalo by se říci, že na tuto problematiku se dá v zásadě nahlížet ze dvou odlišných úhlů pohledu. Ty se pak následně promítají do institucionálního nastavení, okruhu vymezených oprávnění a postavení v rámci systému státních orgánů.

V prvním případě se zpravodajské služby zaměřují výlučně na sběr, analýzu a vyhodnocování informací pro okruh zákonem oprávněných adresátů. Plní tak pouze informační funkci, nikoli represivní. Vzhledem k této skutečnosti se neřadí mezi orgány činné v trestním řízení a nedisponují žádnými výkonnými pravomocemi.

Z druhého pohledu je vnímání zpravodajských služeb poněkud rozmanitější. A sice, že jsou brány jako součást policejních orgánů, kterým jsou svěřeny mimo jiné právě i pravomoci výkonné. To je opravňuje k činnostem a zásahům policejního typu, zejména v případech jednání cíleného na státní bezpečnost. Také proto mají některé ze zpravodajských služeb přímo postavení orgánu činného v trestním řízení.

Prvořadým cílem a snahou všech zpravodajských služeb je chránit stát a společnost tím, že opatřují státnímu aparátu a jeho představitelům důležité informace.¹⁰ A to takové, které jsou nejen včasné, ale především kvalitní a objektivní. Na informace přicházející od zpravodajských služeb musí být za všech okolností spolehnutí, protože právě od nich se poté odvíjí mnohá rozhodnutí, a to i ta nejzávažnější. *„Zpravodajci mají přístup k objektivním informacím, a jejich nositelé jsou pod stálým tlakem nutnosti analytického přístupu a nadhledu. Je až s podivem, jak pojem rozvědčík či špion je spojován s jistým podezřením, a někdy přímo i s dehonestací této služby.“¹¹*

¹⁰ MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal, VAŠKO, Adrián. *Zpravodajské služby a zpravodajská činnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. ISBN 978-80-7597-725-9. s.49-51

¹¹ POLREICH, Miroslav. *Zpravodajská služba. Vyšší forma diplomacie*. ČESKÁ CITADELA: 2019. ISBN 978-80-907399-7-0. s. 62

Tento jejich primární cíl je vymezen jak formou, tak obsahem. Formou, jejímž prostřednictvím bývá tento cíl naplňován, je práce s informacemi. Jinými slovy informační servis pro oprávněné adresáty. Obsahově jde o podporu funkcí státu nezbytných k jeho chodu, zachování ústavních hodnot, obranu proti násilnému napadení a zabezpečení před hrozbami ekonomického, politického či anti-civilizačního charakteru.

Také je důležité uvést, že činnost zpravodajských služeb není podmíněna trestným, nebo protizákonným jednáním objektu jejich zájmu. Stačí tak, že jeho jednání lze považovat za hrozbu pro hodnoty, které byly zpravodajským službám svěřeny zákonem.

1.3. Oprávnění a prostředky zpravodajských služeb

Aby bylo pro zpravodajské služby vůbec možné svůj účel plnit, byla jim svěřena celá řada zvláštních prostředků a oprávnění. Záměrně není užíváno označení pravomoci v souvislosti se zpravodajskými službami, a to vzhledem k tomu, že české zpravodajské služby mají striktní absenci pravomocí výkonného typu a rovněž tak rozhodovacích činností státního orgánu. I z těchto důvodů se jeví jako vhodnější označení právě již výše zmíněná oprávnění.¹²

V rámci zachování efektivního výkonu státní správy je jedním z významných oprávnění zpravodajských služeb možnost požadovat od ostatních orgánů státní správy, nebo od právnické či fyzické osoby poskytující veřejně dostupnou telefonní službu informaci z databází všech jejích účastníků v takovém rozsahu, aby mohla být použita k plnění konkrétního úkolu v jejich působnosti, nebo pro provádění opatření k evidenční ochraně údajů. K tomu jsou oprávněny zákonem číslo 153/1994 Sb., o zpravodajských službách.¹³

¹² MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal, VAŠKO, Adrián. *Zpravodajské služby a zpravodajská činnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. ISBN 978-80-7597-725-9. s. 56-58

¹³ Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky v posledním znění

Prostředků, pomocí kterých zpravodajské služby dosahují požadovaných cílů a plní zadané úkoly, je několik a jejich přesný okruh a rozsah vymezuje příslušná legislativa. Při použití takovýchto prostředků bývá dotčeno právo na soukromí, tedy je zasahováno do ústavních práv a svobod.

Týká se to zpravidla oprávnění k provádění prohlídek uzavřených objektů a prostor či oprávnění k přístupu pro nainstalování pozorovacích nebo odposlouchávacích zařízení. To celé často za účelem odposlechu, přijímání, nahrávání či monitorování telekomunikačního přenosu či jiných aktivit jak v rámci České republiky, tak i ze zahraničí. Taktéž mezi prostředky patří oprávnění k porušení listovního tajemství, tedy otevírání zásilek a dopisů, a to samozřejmě bez vědomí odesílatele nebo adresáta. Specifickým prostředkem je i použití nepravé identity nebo speciálních mechanismů ke skrytému vstupu do elektronických zařízení s cílem získat běžně nepřístupná data. Největší pozornost z legislativního hlediska je však v případě užívání specifických prostředků pro získání informací věnována použití zpravodajské techniky. Tedy technických prostředků používaných utajeně, které zasahují do práva na soukromí a rovněž tajemství dopravovaných zpráv.

Je patrné, že se jedná o aktivity citlivého charakteru, jejichž použití je nutné nebrat na lehkou váhu, a musí tak být pod dohledem. Z právního pohledu platí požadavek jejich výslovné úpravy zásadně v podobě zákona. Taková úprava by rovněž měla být jasná, konkrétní a vyčerpávající. Samozřejmostí by rovněž mělo být respektování požadavku na dodržení proporcionality a subsidiarity.¹⁴ Aby nebyla kontrola tendenční, je u těchto specifických prostředků platný požadavek na to, aby ji prováděli takové subjekty, jež stojí mimo samotné zpravodajské služby. Tím bývá v České republice nejčastěji soud.

V otázce oprávnění zpravodajských služeb však hraje velkou roli odlišnost služeb s vnitřní působností od těch s vnější. Jejich právní úprava je odlišná, poněvadž lze lépe vymezit činnost provozovanou na svém území, tedy i pod jurisdikcí vlastního státu. Vnější zpravodajské služby, v případě České republiky tedy Úřad pro

¹⁴ MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal. *Zpravodajství a zpravodajské služby*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-428-2. s. 87

zahraniční styky a informace, se v rámci plnění svých úkolů pohybuje zpravidla mimo zákony České republiky. Také proto Úřad pro zahraniční styky a informace a jeho oprávnění nejsou upraveny nikterak podrobně, třeba formou vlastního zákona, jako je tomu u Bezpečnostní informační služby a Vojenského zpravodajství.

I přesto rozsah oprávnění svěřených zpravodajským službám bývá předmětem diskusí, a provází ho mnohdy rozpaky z konfliktu mezi ochranou práv jednotlivce a bezpečností státu a společnosti. Správně nastavené kontrolní mechanismy ze strany státu, a vlastně i samotných zpravodajských služeb, jsou zcela na místě.¹⁵

Případné vzbuzení nedůvěry a obav by bylo silně nežádoucí a přineslo by s sebou celou řadu neblahých důsledků.

Vzájemná spolupráce zpravodajských služeb

Vzájemná spolupráce či kooperace je v mnoha odvětvích podstatným faktorem, jehož absence s sebou přináší nejen „ochuzení“ o informace či zkušenosti, ale mnohdy přímo komplikace a výrazné ztížení podmínek.

Ve zpravodajství tomu není jinak, čehož si jsou státy i jejich zpravodajské služby dobře vědomy. Také proto pole spolupráce mezi zpravodajskými službami dalece přesáhlo pouze vnitrostátní scénu a přechází tak do mezinárodních rozměrů.

Spolupráci lze rozdělit z hlediska počtu zúčastněných stran na bilaterální a multilaterální úroveň. Skutečnost, že zvláště ve zpravodajství bývá jednoznačně upřednostňována spolupráce bilaterální, není nikterak překvapivá.

V České republice je rovněž i pro tuto sféru požadavek na schválení exekutivní moci. A tedy je spolupráce zpravodajských služeb upravena v samotném zákoně číslo 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, konkrétně §9 a §10, kde je výslovně uvedeno, že zpravodajské služby navzájem spolupracují

¹⁵ MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal, VAŠKO, Adrián. *Zpravodajské služby a zpravodajská činnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. ISBN 978-80-7597-725-9. s. 55-57

na základě dohod uzavíraných se souhlasem vlády, a také to, že spolupráci se zpravodajskými službami cizí moci mohou zpravodajské služby uskutečňovat pouze se souhlasem vlády.¹⁶

Vlastní výměna informací pak podléhá speciálnímu režimu, kdy je kladen požadavek na splnění právních norem platných v obou zainteresovaných zemích. Dále také nutnosti toho, že se služba musí zavázat k uchování inkriminovaných informací v souladu s pravidly domácího práva poskytovatele.

Důležitým dodatkem se může zdát skutečnost, že v evropském právu povinnost jakékoli spolupráce mezi zpravodajskými službami není zakotvena. To je rozdílný přístup od toho, jaký byl zvolen například u policejní a operativní spolupráce.

Přeshraniční vzájemná výpomoc nemusí obnášet pouhou výměnu informací i přesto, že by se to mohlo jevit jako primární důvod pro tuto zvláštní formu „spojenectví“. Zaštiťuje však mnohem více, jako třeba vzájemné výměny pracovníků z analytické či technické oblasti, nebo vzájemná školení svých příslušníků.¹⁷

1.4. Základní principy fungování zpravodajských služeb

Ve zpravodajství, a to zvláště v těch s demokratickým zřízením, je zvykem uplatňovat některé principy. Jako obor je totiž tak specifické, a k tomu mezinárodně propojené, že si žádá kromě standardního právního vymezení také do jisté míry vlastní specifická pravidla. Mimo jiné také jejich dodržování bývá předmětem kontroly. Jedná se o principy: podřízenosti ústavě a zákonům, efektivity, proporcionality a subsidiarity, nezbytnosti, ochrany dat, nezbytné znalosti, předběžné opatrnosti, a princip vlastní bezpečnosti a utajení.

¹⁶ Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky v posledním znění

¹⁷ MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal. *Zpravodajství a zpravodajské služby*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-428-2. s. 83-84

Dalo by se mezi ně rovněž přiřadit i tzv. pravidlo třetí strany, které bylo již zmíněno, a kterému je v rámci mezinárodního společenství a vzájemné spolupráce zpravodajských služeb přiřazována patřičná váha. Kontrola tohoto pravidla však nespadá do zájmu kontrolních orgánů České republiky a zůstává tak pouze jako takovým dodatečným, avšak nepsaným principem. Náplň jednotlivých principů je následující:

Princip podřízenosti ústavě a zákonům

Zpravodajství je i přes všechna specifika, která tento obor definují stále limitován právem. Ústavní požadavek je plně uplatňován, a proto stejně jako ostatní orgány zřízeny státem musí i zpravodajské služby svá oprávnění uplatňovat pouze takovými způsoby a jen tehdy, kdy to umožní zákon a nedojde tak překročení zákonných mezí. Toto je jinými slovy vyjádření právního státu, tedy že státní moc je podrobena právu.¹⁸

Princip efektivity

Tento princip spočívá v tom, že přínos, který je předpokládán zpravodajskou činností nesmí být nepřiměřený finančním a materiálním nákladům a rizikům, kterým by důsledkem činnosti zpravodajských služeb byl stát vystaven. Zároveň je, jak už bylo několikrát zmíněno nutné, aby se zjištěné informace dostaly k oprávněným adresátům v dostatečném předstihu tak, aby je mohli co možná nejlepším způsobem využít ke svým rozhodnutím.

Princip proporcionality a subsidiarity

K uplatňování tohoto principu dochází ve chvílích, kdy dojde ke kolizi dvou chráněných hodnot. Tedy státní zájem na zajištění bezpečnosti versus zájem na ochraně soukromí jednotlivce.

¹⁸ MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal, VAŠKO, Adrián. *Zpravodajské služby a zpravodajská činnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. ISBN 978-80-7597-725-9. s. 41-48

Jde zejména o případy, při kterých se rozhoduje o možnosti použití zpravodajských prostředků, jimiž by byla zasažena ústavně chráněná práva a svobody osob.

Vztahuje se to zejména na činnosti, jež zákon shledává za natolik závažné, že umožňují využít zpravodajskou techniku v oboru vymezeném zákonem i přesto, že by jejím použitím došlo k porušení práva na soukromí. Mezi takto vyhodnocené činnosti se řadí mimo záměry mířené proti státu také terorismus nebo organizovaný zločin.

Proporcionalita má tak zajistit eliminaci nadměrných zásahů do těchto nanejvýš chráněných hodnot.

Subsidiarita zase spočívá v předním použití materiálně jednodušších, a po právní stránce méně invazivních postupů pro získání požadovaných informací. Tedy zpravidla je to použití otevřených zdrojů dříve, než dojde k užití zpravodajských prostředků.¹⁹

Princip ochrany dat

Ve zpravodajství jsou zabezpečována především data a informace o operacích, metodách a postupech, nebo důležité informace mající svůj původ u zahraničních vlád či jejich zpravodajských služeb. Proto tento princip vyžaduje patřičnou ochranu dat zejména před neoprávněným nakládáním a případným zneužitím. Dále pak vyžaduje, aby byla ukládána pouze taková data, která jsou nezbytně potřebná k plnění úkolů stanovených zákonem a bylo tak učiněno pouze po nezbytně dlouhou dobu a v nezbytně nutném rozsahu.

Takováto ochrana je vykonávána prostřednictvím celé řady mechanismů. Tím nejkomplexnějším pak je opatření v rovině legislativy. Ta stanovuje především všeobecně platná pravidla týkající se důvěrných informací držených státem. Potažmo pak také podmínky, za kterých je možné taková data utajit či odtajnit, nebo procedury nutné pro přístup k těmto datům. Dále se zabývá otázkou práva

¹⁹ MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal, VAŠKO, Adrián. *Zpravodajské služby a zpravodajská činnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. ISBN 978-80-7597-725-9. s. 41-48

na svobodný přístup k informacím, které je veřejnosti přiřknuto a případné přezkumy pro případy odmítnutí přístupu.

Princip nezbytné znalosti

Znám taktéž pod anglickým názvem „need to know“, jehož význam je prostý. A sice že ten, kdo danou informaci potřebuje znát k výkonu své práce ji znát musí, a to úplně. Naopak ten, kdo ji ke své práci znát nepotřebuje, ten ji zkrátka znát nesmí.

Princip předběžné opatrnosti

Produktem tohoto principu jsou samotné výstupy v podobě prognóz varovného charakteru. Jelikož zjišťování a následná analýza rizik a potenciálních hrozeb se zaměřuje na možný budoucí vývoj, který by mohl být ohrožen. Je tedy nasnadě neustále zvažovat a vyhodnocovat ty nejhorší možné scénáře událostí a dopady stávající situace a v ní zvolených prostředků.

Princip vlastní bezpečnosti a utajení

Vzhledem k povaze pověření zpravodajských služeb je zásada utajení nutností, jelikož otevřenou činností nelze dosáhnout požadovaných výsledků. Zpravodajské služby se zabývají konvenčními a nekonvenčními hrozbami pro národní bezpečnost, proto jim utajení poskytuje kompetitivní výhodu při zajišťování národní bezpečnosti. Je proto nutné předejít tomu, že by si cíle zpravodajských zájmů byly této skutečnosti vědomy a s tím také zabránit možnému osvojení technik, postupů a metod počínání zpravodajských služeb.

Ve svém vlastním zájmu je pro zpravodajské služby důležité vyhnout se jakékoli možné kompromitaci, jelikož dobrá reputace a důvěra je pro samotnou existenci zpravodajských služeb naprostou nezbytností.²⁰

Za poslední dodatečný, avšak neméně důležitý, považuji princip etiky, jež v sobě nese několik jednotlivých principů, mnohdy souhrnně označovaných jako etický

²⁰ MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal, VAŠKO, Adrián. *Zpravodajské služby a zpravodajská činnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. ISBN 978-80-7597-725-9. s. 41-48

kodeks. Ten se mimo jiné objevuje třeba také u Policie České republiky, nebo Celní správy České republiky. Zpravodajské služby České republiky se alespoň v rámci svých interních předpisů řídí jakýmsi pravidly etiky, a kupříkladu Vojenské zpravodajství a Úřad pro zahraniční styky a informace mají na svých oficiálních webových stránkách přímo zveřejněn etický kodeks vlastních příslušníků a důstojníků. Tento princip má však jistý přesah i do roviny vnitřní kontroly. Jedná se totiž právě o profesní etiku příslušníků a zaměstnanců zpravodajských služeb, a jejich oddanost státu, občanům a vládě, tak i jejich důvěru v zákonnost a víru v demokratické principy vůbec. Toto je často opomíjeným druhem kontroly, ale považují ho za velmi důležitý.²¹

1.5. Financování zpravodajských služeb České republiky

Klíčovým prvkem pro efektivní fungování a celkovou existenci zpravodajských služeb je oblast financování jejich činnosti, protože to je přesně ten faktor, který může do určité míry „samostatnost“ zpravodajských služeb determinovat.²²

Z pohledu jakéhosi institucionálního rámce zpravodajských služeb je pro tuto kapitolu nejpodstatnější otázka rozpočtu zpravodajských služeb. Tedy zda je jejich rozpočet součástí rozpočtových kapitol nějakých orgánů výkonné moci, v případě České republiky jsou tímto orgánem výkonné moci ministerstva. Anebo jim je vyčleněn rozpočet samostatný. V případě českých zpravodajských služeb platí jedno i druhé.²³

Bezpečnostní informační služba a její příjmy i výdaje tvoří samostatnou kapitolu státního rozpočtu, naproti tomu rozpočet Úřadu pro zahraniční styky a informace

²¹ ZETOCHA, Karel. *Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování*. Politologický časopis. [online]. roč. XV., č. 2/2008, s. 165 [cit.01.03.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z:

https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/2/Polcas_2008_2_pp_154_180.pdf

²² ZRŮN, Michal, ŘEHOŘOVÁ, Lucie. *Úvod do zpravodajství*. Praha: Policejní akademie, 2007. ISBN 978-80-7251-252-2. s. 20

²³ MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal. *Zpravodajství a zpravodajské služby*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-428-2. s. 82

je součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra a pod rozpočtovou kapitolu Ministerstva obrany spadá zase Vojenské zpravodajství.²⁴

Všechny zpravodajské služby v České republice a kompletně celá jejich působnost je limitována zákonem. Tedy veškerá jejich činnost, jakožto činnost státních orgánů je podřízena zásadám ústavnosti a zákonnosti.

Kontrolu finančního rázu, tedy kontrolu plnění úkolů hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu, jsou oprávněny provádět v rámci své působnosti příslušné státní orgány, jimiž je Nejvyšší kontrolní úřad a Ministerstvo financí.

Mimo jiné, značné finanční úspory v rámci výkonu činnosti zpravodajských služeb hraje mezinárodní spolupráce mezi zpravodajskými službami. Ta je zpravidla realizována v souvislosti s terorismem a aktivitami s ním spojenými, jelikož právě ten má zcela nepochybně přeshraniční charakter. I proto se jako jediná možná účinná forma boje proti terorismu jeví zpravodajský průnik do jejich organizace.²⁵ Zde je ale třeba dodat, že takové vzájemné spolupráce mají své limity, narážející zejména na různorodost vlastních zájmů jednotlivých služeb, potažmo i zúčastněných států.²⁶

²⁴ Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky v posledním znění

²⁵ POLREICH, Miroslav. *Zpravodajská služba. Vyšší forma diplomacie*. ČESKÁ CITADELA: 2019. ISBN 978-80-907399-7-0. s. 62

²⁶ MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal. *Zpravodajství a zpravodajské služby*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-428-2. s. 83

2. Kontrola zpravodajských služeb a její systém

Dle definice jest samotný pojem kontrola chápán jakožto proces zjišťování skutečnosti, srovnání zjištěné skutečnosti s předpokládaným stavem, identifikace a hodnocení odlišností zjištěné skutečnosti od předpokládaného stavu, případně pátrání po příčinách toho, proč skutečnost neodpovídá předpokládanému stavu.²⁷

Ve vztahu ke zpravodajským službám je pak na jejich kontrolu pohlíženo jako na důležitý předpoklad jejich správného fungování. A je jím nejen v právní teorii, ale i v legislativní, a samozřejmě zpravodajské praxi přikládán zvláštní význam. Nenahraditelnou roli zastává v otázce zachování zákonnosti, v prevenci možného zneužití specifického postavení a rovněž proto, aby mohly být zpravodajské služby považovány za standartní orgán státu. Tedy takový orgán, jež v rámci své práce zcela respektuje právní úpravu a požadavky kladené na svou činnost. Byť zpravodajské služby v České republice nemají postavení represivního orgánu a nepřísluší jim pravomoci policejního typu, tak i přesto jim díky informacím, kterými disponují náleží patřičný význam.²⁸

Lehce bokem v tématu kontroly však stojí zpravodajské služby s vnější působností, v prostředí České republiky bych tento názor vztáhla konkrétně na Úřad pro zahraniční styky a informace. V případě vnějších zpravodajských služeb totiž panuje jisté přesvědčení, že jejich činnost nepředstavuje v porovnání se službami s působností vnitřní takové ohrožení demokratických principů. Nemíjí navíc ani tolik politicky citlivá, poněvadž je namířena mimo území státu a nedotýká se tedy tolik vlastních občanů.²⁹

Ani národní bezpečnost by však neměla být záminkou pro upuštění od závazků právního státu, a to ani v extrémních situacích. Naopak výjimečná oprávnění, která

²⁷ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*. 2. doplněné a rozšířené vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7. s. 176.

²⁸ MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal. *Zpravodajství a zpravodajské služby*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-428-2. s. 78

²⁹ ZETOCHA, Karel. *Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování*. Politologický časopis. [online]. roč.XV., č. 2/2008, s. 159 [cit.01.03.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z: https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/2/Polcas_2008_2_pp_154_180.pdf

jsou službám přiznána, musí být vždy souladu se zákonným rámcem. Rovněž tak podrobena kontrole toho, zda k nedochází k jeho porušování.³⁰

Kontrola toho, jak si zpravodajské služby počínají při získávání svých informací je ve všech směrech nezbytná. Služby totiž disponují nejen oprávněními, ale také celou řadou technik, díky kterým je jim umožněno informace, včetně těch citlivých, o subjektech svých zájmů získávat skrytě tak, aniž by při tom byly nuceny překročit zákon. Takový postup je v případě všech ostatních státních institucí v demokratickém státě nepřípustný. Informace totiž představují obrovskou moc a v dnešním světě jsou, troufám si říct, jednou z těch nejdražších komodit. Představují totiž mimo obrovskou strategickou výhodu také velice účinný nástroj k ovlivňování jednání druhých, a poskytuje jim to formu vlivu, která je stejně tak dobře zneužitelná jako samotná moc.³¹ Proto je zde tedy zcela jistě legitimní důvod k obavám z toho, aby nedošlo jak k případnému zneužití informací službami získaných, kterými v rámci svého působení disponují, tak i zneužití onoho privilegovaného postavení služeb samotných. V případě zpravodajských služeb demokratických států, jež jsou podrobovány dohledu však 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.

Vlivem mnohdy neblahých historických zkušeností s tím, jakým způsobem fungují zpravodajské služby v nedemokratických systémech tak vyplývá jakási nedůvěra ve zpravodajské služby, a to i z důvodu toho, že bezpečnostní prostředky obecně mohou být považovány rovněž za možný zdroj ohrožení. Mechanismy kontroly jsou vskutku rozmanité, a univerzálně jednotný model, který by šlo označit jako jediný účinný zkrátka neexistuje. Konkrétní podoba zpravidla vychází z politického a právního uspořádání, ale také z toho, jak moc velký či malý význam je zpravodajským službám přikládán.

³⁰ WEGGE, Njorn, WETZLING, Thorsen. *Intelligence Oversight in the Twenty-First Century. Accountability in a Changing World*. Routledge: 2018. ISBN 978-0-367-58722-2. s. 17

³¹ ZETOCHA, Karel. *Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování*. Politologický časopis. [online]. roč.XV., č. 2/2008, s. 155-156 [cit. 25.02.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z: https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/2/Polcas_2008_2_pp_154_180.pdf

V prostředí České republiky a jejího přístupu ke zpravodajství už určitý kontrolní potenciál skýtá samotné vícečetné dělení systému zpravodajských služeb, neboť představuje preventivní nástroj k předejití možnému koncentrování moci a vytvoření prostoru k jakési monopolizaci agendy. Právě takováto rizika by připadala v úvahu, kdyby oblast vnějšího i vnitřního zpravodajství byla obstarávána pouze jedinou zpravodajskou službou.³² Dle doktora Zetochy totiž organizační slučování bezpečnostních a organizačních služeb nikterak nezaručuje jejich účinnější kontrolu, ba spíše naopak.³³

V obecném slova smyslu lze kontrolu, nebo příhodněji, dohled nad zpravodajskými službami dělit na vnitřní a vnější.

V českém právním systému kontrolu nad zpravodajskými službami vymezuje zákon číslo 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, konkrétně §12. Zde je uvedeno, že činnost českých zpravodajských služeb podléhá kontrole vlády, Poslanecké sněmovny a Orgánu nezávislé kontroly zpravodajských služeb České republiky.

Poslanecká sněmovna svou kontrolu provádí prostřednictvím k tomuto zřízených zvláštních kontrolních orgánů a rovnou ustanovuje zvláštní kontrolní orgán pro kontrolu činnosti Úřadu pro zahraniční styky a informace.

Kontrola těmito kontrolující podléhá taktéž Vojenské zpravodajství a jeho činnost v kybernetickém prostoru.

Institut zvláštního kontrolního orgánu Poslanecké sněmovny je dále rovněž přímo zakotven v zákonech o jednotlivých službách, tedy zákoně číslo 154/1994 Sb.,

³² POKORNÝ, Ladislav. *Nezávislá kontrola zpravodajských služeb v České republice*. Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva. [online]. roč. 161, č. 3/2022, s. 198 [cit. 25.02.2023]. ISSN 0231-6625. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2022/3/1_Pokorny_193-206_3_2022.pdf

³³ ZETOCHA, Karel. *Kontrola zpravodajských služeb v nových demokraciích: případová studie České republiky*. Politologický časopis. [online]. roč. XII., 2005, č. 4. s. 449 [cit. 25.02.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z: https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2005/4/Polcas_2005_4_pp_430_454.pdf

o bezpečnostní informační služeb a zákoně číslo 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství.

Pro doplnění uvedu, že dohled jakožto pojem je vhodné vnímat poněkud rozdílně než pojem kontrola. Kontrola totiž do jisté míry značí oprávnění k řízení politiky a aktivit dané organizace, zatímco dohled lze vnímat spíše jako pozorování, které má za cíl přimět k zodpovědnosti za jednání a za bezpečnostní politiku organizace, v tomto případě zpravodajských služeb.³⁴ Je to zčásti právě i samotný vývoj politiky ve zpravodajské službě, jež může mít fatální dopad na míru efektivity práce, kterou celá služba odvádí a determinuje to, jak bude fungovat. To je důvodem k tomu, že i tento aspekt vyžaduje pečlivé sledování ze strany výkonné moci a parlamentu.³⁵

2.1. Vnější kontrola

Vnější kontrola nad zpravodajskými službami je v demokracii poměrně novou záležitostí.³⁶ Je prováděna subjekty stojícími mimo služby jako takové. Rozlišována tedy může být právě z hlediska těchto subjektů, jimiž je prováděna takto: kontrola exekutivou, parlamentem, dále pak zvláštními grémii a v neposlední řadě také veřejností a médii.³⁷

³⁴ BORN, Hans, WILLS, Aidan. *Overseeing Intelligence Services – A Toolkit*. [online]. Geneva: DCAF, 2012, [cit. 25.02.2023]. ISBN: 978-92-9222-222-2, s. 6-7. Dostupné z: https://www.files.ethz.ch/isn/157453/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN.pdf

³⁵ WEGGE, Njorn, WETZLING, Thorsen. *Intelligence Oversight in the Twenty-First Century. Accountability in a Changing World*. Routledge: 2018. ISBN 978-0-367-58722-2. s. 17

³⁶ ZETOCHA, Karel. *Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování*. Politologický časopis. [online]. roč.XV., č. 2/2008, s. 157 [cit.01.03.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z: https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/2/Polcas_2008_2_pp_154_180.pdf

³⁷ MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal. *Zpravodajství a zpravodajské služby*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-428-2. s. 70

Základ právní úpravy kontroly zpravodajských služeb je obsažen v zákoně číslo 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky. Tento zákon uvádí, že činnost zpravodajských služeb podléhá kontrole vlády a Parlamentu.

Zpravodajské služby, jako specifická součást moci a tedy, jakožto státem zřízené orgány, jsou podrobeny doзору nadřízených, hierarchicky uspořádaných nadřízených subjektů.

Základní formou, jakou je kontrola zpravidla prováděna je povinnost pravidelně předkládat zprávy a výstupy o své činnosti.

Je to právě exekutiva, která odpovídá za financování zpravodajských služeb, a proto se zaměřuje na kontrolu rozpočtu a efektivního nakládání s rozpočtovými prostředky. Proto se jeví jako vhodný subjekt s těmi nejlepšími předpoklady pro kvalitní dohled. Mimo finanční stránku dohlíží taktéž na produktivitu zpravodajských služeb, dále pak dodržování zákonnosti zpravodajských postupů a aktivit. A v neposlední řadě taktéž dozoruje celkovou koordinaci, a ze zákona odpovídá za formulaci politiky v oblasti zpravodajství.³⁸

Nejen za tímto účelem má také v rámci svého stálého pracovního orgánu, kterým je Bezpečnostní rada státu, zřízen výbor pro zpravodajskou činnost. Úkolem tohoto výboru je zejména koordinace zpravodajských služeb a plánování opatření k zajištění zpravodajské činnosti a spolupráce s příslušnými státními orgány.³⁹

Neopomenutelnou výsadou exekutivy je také skutečnost, že se do značné míry v rámci zpravodajských služeb v České republice podílí i na jejich personálním zastoupení. Přímo totiž jmenuje ředitele Bezpečnostní informační služby a rovněž uděluje souhlas se jmenováním ředitele Vojenského zpravodajství a ředitele Úřadu pro zahraniční styky a informace.⁴⁰ Možnost ovlivňovat tento proces je

³⁸ MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal. *Zpravodajství a zpravodajské služby*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-428-2. s. 70

³⁹ TVRDÁ, Kateřina. *Vnitřní bezpečnostní sbory a zpravodajské služby ve střední Evropě. Mapování proměn vnitřního bezpečnostního pole na případech České republiky, Maďarska, Polska a Slovenska*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury/Masarykova univerzita, 2018. ISBN 978-80-7325-465-0. s. 94

⁴⁰ Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky v posledním znění

významnou pravomocí, která, i když to není na první pohled zřejmé, může mít při kontrole větší význam než samotné zřízení specializovaných kontrolních výborů parlamentu.⁴¹

Parlamentní dohled

Parlament ve vztahu ke zpravodajským službám provádí zejména dohled z hlediska dodržování zákona, tedy zda při své činnosti nepřekračují zákonné meze, nebo zda nejsou pod tlakem vlády, která je jejich zřizovatelem a zároveň i zadavatelem úkolů, tlačeni k úkonům vymykajícím se etickému kodexu. Tento typ dohledu by se dal považovat za jakousi protiváhu dozoru uskutečňovaného exekutivou. K dispozici mu jsou klasické formy kontroly, využívané rovněž exekutivou, jako je interpelace, projednávání a schvalování rozpočtu, a to zejména prostřednictvím zvláštních kontrolních orgánů k tomu zřízených, anebo kontrola prostřednictvím příslušných parlamentních výborů. Je takovým nepsaným pravidlem, že do parlamentních výborů pro kontrolu zpravodajských služeb z pochopitelných důvodů není zcela žádoucí, aby byli jmenováni zástupci populistických či extremistických stran. Do jaké míry, a zda vůbec je toto nepsané pravidlo dodržováno, a jak je k němu přistupováno v rámci České republiky nechám na uvážení každého. Koneckonců, seznam členů těchto výborů je veřejný a dostupný na internetu. Jako zajímavost k tomuto doktor Zetocha uvádí, že například v Německu byli z možného podílení se na kontrole zpravodajských služeb vyloučeni zástupci postkomunistů.⁴²

⁴¹ ZETOCHA, Karel. *Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování*. Politologický časopis. [online]. roč. XV., č. 2/2008, s. 170 [cit.02.03.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z:

https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/2/Polcas_2008_2_pp_154_180.pdf

⁴² ZETOCHA, Karel. *Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování*. Politologický časopis. [online]. roč. XV., č. 2/2008, s. 172 [cit.02.03.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z:

https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/2/Polcas_2008_2_pp_154_180.pdf

Parlamentními výbory jsou v České republice orgány zřízené v rámci Poslanecké sněmovny, konkrétně je to Stálá komise pro kontrolu činnosti Vojenského zpravodajství, Stálá komise pro kontrolu činnosti Úřadu pro zahraniční styky a informace a Stálá komise pro kontrolu činnosti Bezpečnostní informační služby.

Zvláštní význam tak spočívá v určité transparentnosti a ujištění, že služby skutečně jednají zcela v souladu se zákonným rámcem. Toto ujištění je podpořeno i skutečností, že na dozoru se podílí všechny parlamentní politické subjekty, opoziční nevyjímaje. Avšak parlamentní orgány nejsou vůči zpravodajským službám v pozici nadřízeného, tudíž nemají oprávnění k vydávání příkazů, či k vměšování se do rozhodovací a řídicí činnosti vedení služeb.⁴³

Náplní parlamentní kontroly, která probíhá ze strany k tomu zřízených orgánů je pak rovněž i otázka rozpočtu a financování. Předmětem toho je zajímat se o „účetní“ záležitosti. Nikoli však o to, na co konkrétně byly prostředky vynaloženy a v jaké výši při samotné zpravodajské činnosti. Takové informace bývají interní, a tudíž podléhají patřičné ochraně.⁴⁴

Soudní přezkum

Pro vyváženou a zejména maximálně účinnou kontrolu je vždy zásadně důležité zapojení všech tří typů moci ve státě. Proto lze i soudní přezkum považovat za neodlučitelnou součástí systému kontroly. Ten je se zpravodajskou činností provázán velmi úzce, jelikož je zde zákonná povinnost zpravodajských služeb požadovat soudní povolení v případech, kdy dochází v rámci získání zpravodajských informací k zásahu do základních práv a svobod.⁴⁵ Spočívá tak nejčastěji v dozoru dodržování zákonnosti v otázce použití zpravodajských prostředků a techniky. Písemné povolení k tomu vydává předseda senátu

⁴³ MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal, VAŠKO, Adrián. *Zpravodajské služby a zpravodajská činnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. ISBN 978-80-7597-725-9. s. 71

⁴⁴ ZRŮN, Michal, ŘEHOŘOVÁ, Lucie. *Úvod do zpravodajství*. Praha: Policejní akademie, 2007. ISBN 978-80-7251-252-2. s. 21

⁴⁵ ZRŮN, Michal, ŘEHOŘOVÁ, Lucie. *Úvod do zpravodajství*. Praha: Policejní akademie, 2007. ISBN 978-80-7251-252-2. s. 21

vrchního soudu příslušného podle sídla Bezpečnostní informační služby, anebo Ministerstva obrany v případě žádosti Vojenského zpravodajství. V současnosti je sídlem obou institucí hlavní město Praha. Soudce je oprávněn požadovat od Vojenského zpravodajství informace k posouzení, zda důvody pro používání zpravodajské techniky trvají. Zjistí-li naopak, že důvody používání zpravodajské techniky pominuly, povolení k jejímu použití odejme.⁴⁶ V souvislosti s tím je rovněž oprávněn požadovat další informace.

Onen dohled, jenž je prováděn prostřednictvím soudů, může být buď formou kontroly předběžné (a priori), nebo následné (ex post facto).

Co se pak týče dohledu vykonávaného soudy, je z mezinárodního pohledu možné začlenit sem i Evropský soud pro lidská práva, jež svými akty a rozhodnutími stanovuje jisté mantinely i ve vztahu ke konání zpravodajských služeb.⁴⁷

Kontrola zvláštními nezávislými orgány

Tyto subjekty stojí zcela mimo základní složky moci, tedy nejsou součástí moci zákonodárné, výkonné ani soudní. Lze si je představit jako nejrůznější nezávislé speciální orgány, zvláštní grémia či ad hoc vyšetřovací komise, jež bývají zpravidla zřízeny k prošetření konkrétního případu. V případě České republiky byl novelou číslo 325/2017 Sb., měnící zákon o zpravodajských službách číslo 153/1994 Sb. zřízen Orgán nezávislé kontroly, s účinností k 1.1. 2018.⁴⁸

Jako zvláštní typ kontrolního mechanismu, jenž dle mého balancuje na pomezí vnitřní a vnější kontroly, považuji institut tzv. whistleblowers, jinými slovy insideři. Ti mohou být zdrojem informací o případných pochybeních v činnostech služby. Blíže se k tomuto mechanismu vyjadřuji v závěru práce. Zajímavostí ale je, že jakási obdoba tohoto institutu byla zakotvena v zákoně číslo 527/1992 Sb., zákona

⁴⁶ Zákon č. 154/1994 Sb., o bezpečnostní informační službě v posledním znění a Zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství v posledním znění

⁴⁷ MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal, VAŠKO, Adrián. *Zpravodajské služby a zpravodajská činnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. ISBN 978-80-7597-725-9. s. 71

⁴⁸ Zákon č. 325/2017 Sb., Zákon, kterým se mění č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky v posledním znění

České národní rady o Bezpečnostní informační službě České republiky. Ten tehdy opravňoval příslušníky Bezpečnostní informační služby v případech, kdy se domnívali, že jim nařízená činnost přesahovala působnost Bezpečnostní informační služby, nebo byla nezákonná, obrátit se na zvláštní kontrolní orgán České národní rady.⁴⁹ Tento orgán tehdy vykonával dohled nad činností Bezpečnostní informační služby.⁵⁰

Avšak po novelizaci v roce 1994 onen zvláštní kontrolní orgán České národní rady nahradila možnost oprávnění příslušníků BIS a ÚZSI upozornit na své případné pochybnosti ohledně zákonnosti rozkazu, a oznámit je nadřízenému toho, kdo takový rozkaz vydal.⁵¹ Příslušníci VZ jsou k tomuto kroku rovněž oprávněni.⁵² Takový způsob již ale spadá jednoznačně pod kontrolu vnitřní.

Za vhodné pokládám rovněž zmínit v rámci kontroly nezávislých orgánů také dohled Nejvyššího kontrolního úřadu, jehož činnost byla nastíněna výše, v odstavci věnovanému financování zpravodajských služeb.

Kontrola ze strany veřejnosti a médií

V posledních letech se odvětví zpravodajství těší popularitě. Jistě tomu přidávají nejen již výše zmíněné „tajnosti“, které se s ním pojí. Zejména pak také značný vliv událostí posledních měsíců, kdy došlo ke zveřejnění informací ohledně výbuchu muničního skladu ve Vrběticích v roce 2014, jenž byl propojen s příslušníky ruských zpravodajských služeb. A v únoru roku 2022 došlo k vojenskému napadení Ukrajiny ze strany Ruska.

S přispěním těchto incidentů povědomí české veřejnosti o zpravodajských službách vzrostlo a zvýšení zájmu o jejich činnost je skutečně patrné.

⁴⁹ Zákon č. 527/1992 Sb. Zákon České národní rady o Bezpečnostní informační službě České republiky ve znění k 30.7.1994

⁵⁰ MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal. *Zpravodajství a zpravodajské služby*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-428-2. s. 81

⁵¹ Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů v posledním znění

⁵² Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání v posledním znění

Samotné zpravodajské služby a jejich působení byly a jsou pro veřejnost, zvláště pak pro média, velice populárním tématem. Za to vděčí především konceptu utajení, který je s jejich fungováním nerozlučně spjat. Ten však do značné míry vyřazuje média, společnost a státní i nestátní organizace z role dohlázele, kterou více či méně plní u všech ostatních demokratických institucí. Tyto dvě strany zdánlivě jedné mince, tedy idea otevřené demokratické společnosti a její zájem si s konceptem utajení do jisté míry vlastně odporují. Na jedné straně je to tak představa utajených akcí, která vyvolává velký zájem a fascinaci veřejnosti, spolu s tím samozřejmě i jisté podezření, které tedy mnohdy vede k přehnaným obavám z činnosti zpravodajských služeb a vzniku přehnaných představ o náplni práce těchto institucí.⁵³ Na straně druhé pak právě ono utajení brání uspokojení tohoto veřejného zájmu. To celé tak umožňuje vzniknout prostoru, ve kterém se občas vyskytnou informace, které utajením proklouzly. Informace prezentované oficiálně jsou neúplné a málokdy je vůbec možné je ověřit.

A koneckonců, vzhledem k povaze činnosti zpravodajských služeb jako takových, jsou ne vždy považovány za věrohodné. I proto se občas stává, že informace týkající se operací prováděných zpravodajskými službami, které proniknou na veřejnost, bývají jakýmsi startérem jak pro mediální, tak i politické aféry. Spolu s těmito aférami se v krátkém čase vyrojí také celá řada interpretací a komentářů těchto informací, které celý rozruch kolem toho jen a jen přiživují. Těmto spekulacím a rozvoji nepodložených teorií přispívá, a do značné míry je vlastně umožňuje, právě ona nutnost utajení. A právě ta zase samotným zpravodajským službám znemožňuje vlastní jasné vyjádření či vysvětlení, nebo dokonce předložení materiálů dokládající skutečnou povahu věci.⁵⁴

Přesně na to také média a autoři konspiračních teorií spoléhají, tedy že mohou vypustit na světlo světa prakticky cokoli bez obav z toho, že by jejich domněnky

⁵³ ZETOCHA, Karel. *Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování*. Politologický časopis. [online]. roč.XV., č. 2/2008, s. 158 [cit. 01.03.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z:

https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/2/Polcas_2008_2_pp_154_180.pdf

⁵⁴ ZETOCHA, Karel. *Zpravodajské služby v nové demokracii: Česká republika*. Barrister & Principal 2009. ISBN 978-80-87029-64-0. s. 11-12

a mnohdy i jasně účelové konspirace mohly být zcela jednoznačně a věrohodně samotnými službami vyvráceny.

Další formou vnější kontroly mimo tu, která je prakticky bezustání realizována médii, avšak neméně ošemetnou a háklivou, je kontrola zpravodajských služeb ze strany samotné veřejnosti.

Vzhledem k demokratickému zřízení České republiky a skutečnosti, že jsou zpravodajské služby specifickým typem státních orgánů, a jejich činnost je financována ze státního rozpočtu, do kterého přispívá každý jednotlivý daňový poplatník, má zcela oprávněně veřejnost zájem na tom být o jejich činnosti spravována. Pro takové účely proto slouží zákon číslo 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím⁵⁵, konkrétně § 2. Požadavkům ohledně informací týkajících se aktivit a činností vyhoví zpravodajské služby kdykoli na relevantní dotaz. Dále pak také svou činnost za uplynulý rok shrnují do pečlivě sepsané výroční zprávy. Tu pravidelně publikuje Bezpečnostní informační služba již od roku 1998, kde poprvé zpracovala informace za roky 1996 a 1997.⁵⁶ Vojenské zpravodajství své výroční zprávy vydává, obdobně jako Bezpečnostní informační služba, na základě výše uvedeného zákona od roku 2005, kde byly shrnuty informace za rok 2004.⁵⁷

Samotné vydávání výročních zpráv však zákon jako povinnost neukládá.

Tento krok bývá každoročně, speciálně ze strany médií, dlouho očekávaný počin, při kterém se jednotlivé redakce předhánějí v tom, která z nich jako první poskytne svým čtenářům a posluchačům shrnutí toho, k čemu mělo za uplynulý rok v onom utajeném a skoro až mystickém zpravodajském prostředí dojít. Doslova každá věta té dané výroční zprávy bývá často dopodrobna analyzována a mnohokrát převykládána. Nezřídka kdy tak dojde k tomu, že se informace vyplývající ze samotné výroční zprávy stanou v podání médií součástí jejich vlastních konspiračních teorií.

⁵⁵ Zákon č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím v posledním znění

⁵⁶ Výroční zprávy: BIS. *Bezpečnostní informační služba České republiky* [online]. [cit. 01.12.2022]. Dostupné z: <https://www.bis.cz/vyrocnizpravy/>

⁵⁷ Vojenské zpravodajství: Výroční zprávy o činnosti Vojenského zpravodajství. [online]. [cit. 01.12.2022]. Dostupné z: <https://www.vzcr.cz/vyrocnizpravy-o-cinnosti-vojenskeho-zpravodajstvi-41>

Také z těchto důvodů bývá každoroční vydávání výročních zpráv pro zpravodajské služby velice náročné, kdy je nutné skutečně každý výrok opravdu dobře formulovat, aby bylo možné co možná nejlépe zamezit různorodým výkladům a překrucování uvedených informací.

Zpracování výroční zprávy je tak několikaměsíčním projektem, který prochází celou řadou interních kontrol a schválení.

Je totiž nutné si uvědomit, že čtenáři takových zpráv nemusí být nutně pouze média a široká veřejnost, ale taktéž zpravodajské služby ostatních států, anebo také nejrůznější skupiny a hnutí působící ve světě. Právě pro tyto případy je tak zcela klíčové zamezit jakémukoli zveřejnění ožehavých informací, jež by mohlo představovat hrozbu a rizika z ní vyplývající. I proto zpravodajské služby ve svých výročních zprávách uveřejňují pouze takové informace, u kterých si jsou jisty, že je není možné jakkoli zneužít. I proto se tak zmiňují pouze o uzavřených kauzách a operacích. V žádném případě neinformují o aktuálně probíhajících akcích, u kterých by sdílení informací mohlo vážně poškodit zájmy samotných zpravodajských služeb.

Pro doplnění je vhodné uvést, že určitou veřejnou kontrolu provádí také řada výzkumných a akademických institucí, které se zabývají snahou o analyzování a monitorování činnosti zpravodajských služeb, přičemž informace a podklady pro své aktivity čerpají zejména z otevřených zdrojů. Příkladem takové instituce je Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces⁵⁸, jenž je pokládána za natolik věrohodnou a profesionální, že jejím doporučením a standardům je přisuzován značný význam.⁵⁹

⁵⁸ BORN, Hans, LEIGH, Ian. *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. [online]. Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005. [cit. 25.02.2023]. s. 21. Dostupné z: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/making-intelligence.pdf>

⁵⁹ MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal. *Zpravodajství a zpravodajské služby*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-428-2. s. 81

2.2. Vnitřní kontrola

Jak vyplývá ze samotného názvu, vnitřní kontrolou rozumíme takovou kontrolu, jež je prováděna orgánem, či orgány, které jsou organizační součástí dané služby. Jejich přínos spočívá zejména v tom, že mají možnost úspěšně řešit problémy takového charakteru, kde je vnější kontrola neúčinná.

Efektivní dohled nad zpravodajskými službami začíná u efektivní kontroly uvnitř organizace. Exekutivní moc či parlamentní kontrolní orgány mají výrazně ztížené plnění odpovědnosti za dohled, jestliže vedení samotných služeb je nespolupracující a ohledně provádění vnitřních kontrol zkrátka nefunkční. Avšak pokud se vedení služeb v tomto směru angažuje a vykonává tyto úkoly zodpovědně, je nejen pro jednotlivé kontrolní orgány, ale stát jako celek snazší poskytnout záruky za to, že nedochází k porušování práv a zneužívání moci.⁶⁰

Dokonce podle doktora Zetochy, lze efektivitu zpravodajských služeb dosáhnout pouze prostřednictvím fungování vnitřní kontroly.⁶¹

Nejobecnějším nástrojem realizace vnitřní kontroly je hierarchická kontrola ze strany nadřízených. Vedle tohoto nástroje však probíhá vnitřní kontrola rovněž prostřednictvím útvarů zřízených za tímto účelem. Zpravidla jsou to samy vnitřní orgány jednotlivých zpravodajských služeb, mezi které je možno zařadit už samotného ředitele služby, který má pravděpodobně na kvalitní fungování služby významnější vliv než všechny ostatní kontrolní mechanismy. Těmi jsou dále orgány inspekce, jež bývají povolány k dohledu nad dodržováním právních, ale i interních předpisů. Mají však široký přístup k utajovaným skutečnostem a také se z pochopitelných důvodů dobře orientují v problematice zpravodajské činnosti.⁶² V řízení o trestných činech spáchaných příslušníky se dostává do

⁶⁰ BORN, Hans, WILLS, Aidan. *Overseeing Intelligence Services – A Toolkit*. [online]. Geneva: DCAF, 2012. [cit. 25.02.2023]. ISBN: 978-92-9222-222-2, s. 6-7. Dostupné z: https://www.files.ethz.ch/isn/157453/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN.pdf

⁶¹ ZETOCHA, Karel. *Efektivita výkonu zpravodajských služeb – její měřitelnost jak a proč?* [online]. Praha: 2008. [cit. 21.1. 2022]. s.3. Dostupné z: https://old.europeum.org/doc/pdf/Karel_Zetocha_skupinal_final.pdf

⁶² ZETOCHA, Karel. *Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování*. Politologický časopis. [online]. roč.XV., č. 2/2008, s. 163-164 [cit.01.03.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z: https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/2/Polcas_2008_2_pp_154_180.pdf

postavení orgánu činného v trestním řízení. Prověřuje taktéž stížnosti či podněty. Dále orgán vnitřní bezpečnosti, jehož náplní je prověřování bezpečnostního řízení u příslušníků a zaměstnanců, případně též orgán interního auditu prověřující dodržování právních předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky.⁶³

Z toho je tedy patrné, že skutečně funkční dozor aplikovaný „zevnitř“ té dané konkrétní služby je nezbytnou součástí celého systému kontroly zpravodajských služeb. A v konečném důsledku je to tedy právě uvnitř služby, kde by systém efektivní kontroly měl začít.

Pro ilustraci uvedu příklad systému vnitřní kontroly a jejích útvarů a institutů, jež provádí dohled zevnitř Bezpečnostní informační služby. Všechny tři pak přímo podléhají samotnému řediteli Služby. Mechanismus jejich kontroly je přitom koncipován tak, že je na něj pohlíženo jako na dynamický systém, který je aktualizován a optimalizován v reakci na vnitřní poměry i vnější prostředí.⁶⁴

Prvním takovým útvarem je Inspekce, přesněji Odbor inspekce Bezpečnostní informační služby. Ten je náplní svého poslání velmi charakteristický, jelikož disponuje dle trestního řádu oprávněními vykonávat uvnitř Služby funkci policejního orgánu. Je tak i vhodným nástrojem při dohledu nad dodržováním vnitřních předpisů služby, protože pro tento druh kontroly je důkladná znalost zpravodajské práce nutností. Pracuje zcela odděleně od zbývajících vnitřních útvarů a zabývá se přestupky a trestnými činy, kterých se dopustí příslušníci Služby. Vyšetřování těchto jejich trestných činů však poté vede státní zástupce.

Zahájení trestního řízení proti příslušníkovi některé zpravodajské služby bývá spíše výjimkou a je k němu přistupováno v těch nejzávažnějších případech. Z pochopitelných důvodů utajení se zpravodajské služby snaží své vnitřní problémy

⁶³ POKORNÝ, Ladislav. *Základy právní úpravy činnosti zpravodajských služeb*. Praha: Policejní akademie, 2007. ISBN 978-80-7251-242-3, s. 45

⁶⁴ Vnitřní kontrola: *Bezpečnostní informační služba České republiky* [online]. [cit. 07.02.2023]. Dostupné z: <https://www.bis.cz/vnitri-kontrola/>

řešit individuálně v rámci služby, než dokazovat citlivé okolnosti před soudem. Zvláště pak tehdy, pokud měly provinilé osoby přístup k důvěrným informacím.⁶⁵

Odbor inspekce Bezpečnostní informační služby má vesměs obdobné postupy jako policie, tedy vyšetřuje a zajišťuje stopy a důkazy nutné k objasnění daného skutku. V souvislosti s tím může spolupracovat i přímo s Policií České republiky. Potvrdí-li se podezření ze spáchání trestného činu, celou věc předává státnímu zástupci. V opačném případě věc odkládá. Ve věci mající charakter přestupku postoupí případ nadřízenému daného příslušníka. Mimo to do jejich oblasti spadá i příjem a následné prověřování podnětů a stížností na práci Služby. Vedle této represivní funkce plní i požadavky či zadání ředitele Služby v rámci své běžné kontrolní činnosti, které se mohou týkat dohledu nad užíváním služebních automobilů, nasazováním techniky apod.⁶⁶

Druhým útvarem je Odbor vnitřní bezpečnosti, jehož činnost se odvíjí od zákona o ochraně utajovaných informací a jeho primární úlohou je zajišťovat obranu před aktivitami, které by měly potenciál narušit bezpečnost uvnitř samotné Služby. Dále se zabývá rovněž odhalováním skutků, jež odporují interním předpisům, a jsou tak neslučitelné s postavením příslušníků BIS. A taktéž do jeho působnosti spadají bezpečnostní řízení uchazečů o přijetí, či prověřování již stávajících příslušníků.⁶⁷

Posledním útvarem je Skupina interního auditu. Ten je jednak organizačně odděleným, ale také funkčně nezávislým orgánem. Rozsah jeho působnosti stanovuje organizační řád BIS a vnitřní předpis. Vesměs jsou tak jeho náplní kontroly finančního rázu, dle zákona číslo 320/2001 Sb., o finanční kontrole.⁶⁸

⁶⁵ ZETOCHA, Karel. *Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování*. Politologický časopis. [online]. roč.XV., č. 2/2008, s. 164 [cit.01.03.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z:

https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/2/Polcas_2008_2_pp_154_180.pdf

⁶⁶ Inspekce: *Bezpečnostní informační služba České republiky* [online]. [cit. 07.02.2023].

Dostupné z: <https://www.bis.cz/inspekce/>

⁶⁷ Odbor vnitřní bezpečnosti: *Bezpečnostní informační služba České republiky* [online]. [cit. 07.02.2023]. Dostupné z: <https://www.bis.cz/odbor-vnitri-bezpecnosti/>

⁶⁸ Skupina interního auditu: *Bezpečnostní informační služba České republiky* [online]. [cit. 07.02.2023]. Dostupné z: <https://www.bis.cz/skupina-interniho-audit/>

3. Zahraniční přístupy ke kontrole zpravodajských služeb

Postoj ke zpravodajství, a tedy i zřizování kontrolních a orgánů a mechanismů v souvislosti ním je rozmanitý. V některých zemích je možné se setkat kupříkladu se specifickými orgány vytvořenými za účelem předávání zprostředkovávání výměny informací mezi exekutivou, zpravidla některými vládními představiteli a samotnými zpravodajskými službami. Příkladem takových specifických orgánů je National Intelligence Council působící ve Spojených státech, a obdobou ve Velké Británii jest Joint Intelligence Committee.⁶⁹

Rozdílnost v jejich přístupu ke kontrole se také do značné míry odvíjí od geopolitického vývoje a uspořádání dané země. Svou roli tak sehrává skutečnost, jaký význam je v té dané zemi zpravodajským službám přikládán, a jaké tamní poměry zde panují. V některých státech s režimem mající spíše prvky absolutistického či totalitního charakteru je pochopitelně způsob nejen kontroly, ale i samotné činnosti zpravodajských služeb diametrálně odlišný od států s demokratickým zřízením.

Nepopiratelný vliv má tedy i historický kontext, který si společnost s celou řadou zemí dodnes asociuje. Mnohdy se však není čemu divit, jelikož v případě některých zemí je to právě historie, která nejen že ovlivnila svět, ale v místních obyvatelích i nadále silně rezonuje napříč generacemi. Do jisté míry tak utváří jejich osobitý způsob života i specifický pohled na světové dění.

Je tu však něco, co se neliší, a potýká se s tím zřejmě každá země, jež hodlá vykonávat dohled nad svými zpravodajskými službami. Tím jest dilema mezi efektivní kontrolou a potřebou utajení. Ve všech zemích je možné najít obdobu vlastní výkonné kontroly vyplývající z hierarchického uspořádání jejích úřadů a také kontrolu ze strany ustanovených orgánů či zvláštních grémií za tímto účelem zřízených. Ale jejich rozsah kompetencí i samotný okruh jejich zájmu se již opět v mnohém liší. Mohou se tak zabírat dohledem ve všeobecnosti, anebo mít zadaný konkrétní záměr jejich kontroly, například otázku povolování užití

⁶⁹ POKORNÝ, Ladislav. *Základy právní úpravy činnosti zpravodajských služeb*. Praha: Policejní akademie, 2007. ISBN 978-80-7251-242-3, s. 15

zpravodajské techniky, jako je tomu kupříkladu v Německu, tzv. Komise G10. Anebo Intelligence and Security Committee ve Velké Británii.⁷⁰

4. Srovnání systému kontroly a jejích mechanismů zahraničních zpravodajských služeb a služeb v České republice

4.1. Ruská federace

Jako první příklad pro srovnání uvedu ruské tajné služby, jelikož s působením jejich příslušníků má Česká republika jisté zkušenosti, obzvláště od incidentu v muničním skladu ve Vrběticích v roce 2014. A koneckonců, vojenské napadení Ukrajiny ze strany Ruska zájem společnosti o tyto ruské instituce ještě zvýšilo.

V Ruské federaci působí dvě hlavní zpravodajské služby. Je to Služba vnější rozvědky, zkráceně SVR, a Hlavní správa rozvědky se zkratkou GRU. Ta je zejména pod svou zkratkou v České republice od zmíněné kauzy Vrbětice v české společnosti tou známější z nich. Rozdíl mezi nimi spočívá hlavně v tom, že Služba vnější rozvědky je služba civilní, se zaměřením do zahraničí. Naproti tomu Hlavní správa rozvědky je vojenskou rozvědkou, avšak rovněž působící v zahraničí. Podřízena je pak Generálnímu štábu ozbrojených sil, tedy ministerstvu obrany.

Obě tyto služby jsou mimo to navíc přímo podřízeny ruskému prezidentovi. Zajímavé však je, že i v ruském prostředí, které pokládám do jisté míry za specifické, jsou ustanoveny tzv. Výbory pro bezpečnost, do jejichž kompetencí spadá i možnost sledovat činnost tajných služeb. Tyto výbory jsou pak součástí dvou komor ruského parlamentu, kterými je Státní дума a Rada federace.

Poslanci jsou oprávněni žádat informace týkající se těchto dvou služeb, avšak učinit tak mohou výhradně prostřednictvím dvou výše zmíněných výborů. Co se

⁷⁰ POKORNÝ, Ladislav. *Základy právní úpravy činnosti zpravodajských služeb*. Praha: Policejní akademie, 2007. ISBN 978-80-7251-242-3. s. 17

týče otázky financování činnosti ruských služeb, parlament sice schvaluje rozpočet pro zpravodajské služby, avšak aniž by měl možnost znát jakékoli specifikace a detaily.

Takový způsob kontroly tedy není nijak zvláště transparentní, ani demokratický. Je zde totiž patrný značný osobní vliv hlavy Ruské federace, ale také silné personální vazby v mocenské hierarchii. Kompletně celý tento systém je přísně centralizovaný pod taktovkou prezidentských pravomocí.⁷¹

Rozdíl v systému kontroly oproti České republice je tedy na první pohled patrný, také proto se mi příklad Ruské federace jevil k tomuto účelu příhodným. I přesto, že jsou zřízeny ony Výbory pro bezpečnost, pod jejichž kompetence oblast zpravodajských služeb spadá, mohla by s ohledem na ruské prostředí vyvstat otázka, do jaké míry je z jejich strany nějaká kontrola činnosti ruských zpravodajských služeb vlastně realizována.

4.2. Velká Británie

Dalo by se říci, že pokud se někde ve světě nachází skutečně propracovaný systém zpravodajství, pak je to právě ve Velké Británii. Britský zpravodajský aparát je rovněž jedním z nejstarších, jehož struktury vznikaly již v letech před 1. světovou válkou. Byl prověřen krušnými časy a možná také proto je schopen dobře odolávat a zůstat stabilním. Celá soustava je rozvětvená a skládá se hned z několika služeb, které jsou ale všechny zahrnuty pod dohled jednoho vrcholného orgánu, a tím je Společný výbor pro zpravodajství (Joint Intelligence Committee), zkráceně JIC. Celkovou odpovědnost za zpravodajské a bezpečnostní záležitosti nese předseda vlády.⁷²

⁷¹ POLREICH, Miroslav. *Zpravodajská služba. Vyšší forma diplomacie*. ČESKÁ CITADELA: 2019. ISBN 978-80-907399-7-0. s. 69-70

⁷² POLREICH, Miroslav. *Zpravodajská služba. Vyšší forma diplomacie*. ČESKÁ CITADELA: 2019. ISBN 978-80-907399-7-0. s. 69-70 a s. 97

Na úvod britských zpravodajských služeb se myslím patří jako první uvést Tajnou zpravodajskou službu (Secret Intelligence Service), známou také pod zkratkou Military Intelligence, Section 6 - (MI6). Mimo jiné právě ji zpopularizovaly ikonické filmy s agentem 007, čímž se tak dostala do povědomí veřejnosti patrně nejvíce ze všech.

Je jednou ze tří hlavních zpravodajských pilířů, které má Spojené království v oblasti zpravodajství a sběru informací k dispozici. Ty stojí za většinou britské operační a bezpečnostní práce. Jedná se o rozvědnou zahraniční zpravodajskou službu, jejímž nadřízeným orgánem je ministerstvo zahraničí, a podléhá veřejnému dohledu Tribunálu pro vyšetřovací pravomoci (The Investigatory Powers Tribunal) a Zpravodajského a bezpečnostního výboru Parlamentu (Intelligence and Security Committee of Parliament).⁷³

Bezpečnostní služba (Security Service), označovaná také jako Military Intelligence, Section 5 – (MI5). Je druhým pilířem a zároveň se jedná o zpravodajskou službu se zaměřením na obranu Spojeného království. Organizačně je podřízena ministerstvu vnitra a obdobně, jako je tomu u Tajné zpravodajské služby se na dozoru nad její činností podílí dva výše uvedené kontrolní subjekty.⁷⁴

Zajímavostí je pak rozšíření organizační struktury MI5 o dodatečně přidaný koordinační útvar pro boj s terorismem, kterým je Společné centrum pro analýzu terorismu (Joint Terrorism Analysis Centre), zkráceně JTAC. Odpovědnost za jeho činnost přijímá šéf MI5.⁷⁵

Za třetí, a zároveň poslední pilíř britského zpravodajského impéria, je považována Vládní komunikační centrála (Government Communications Headquarters), běžně označována zkratkou GCHQ. Odpovídá ministru zahraničí a jejím hlavním

⁷³ Secret Intelligence Service: About Us. SIS [online]. [cit. 25.02.2023]. Dostupné z: <https://www.sis.gov.uk/index.html>

⁷⁴ Security Service: MI5: Home [online]. [cit. 25.02.2023]. Dostupné z: <https://www.mi5.gov.uk/>

⁷⁵ POLREICH, Miroslav. *Zpravodajská služba. Vyšší forma diplomacie*. ČESKÁ CITADELA: 2019. ISBN 978-80-907399-7-0. s. 69-70 a s. 97

pověřením je zajišťování úkolů technického charakteru. Tedy například odpovědnost za poskytování signálového zpravodajství.⁷⁶

Vedle těchto ústředních služeb je však systém zpravodajství Spojeného království doplněn ještě o Obranné zpravodajství (Defence Intelligence), zkráceně DI, jež je obdobou vojenské zpravodajské služby. Je tak součástí strategického velení, a tedy i ministerstva obrany. Úzce spolupracuje s ostatními zpravodajskými službami tak, aby byla komplexně zajištěna obrana celého Spojeného království.⁷⁷

Ani Spojené království není výjimkou a ustanovilo si pro efektivní dohled nad všemi svými zpravodajskými službami dvě společné, již výše uvedené instituce.

První, tedy Tribunál pro vyšetřovací pravomoci je soudní institucí nezávislou na britské vládě a jedná se vesměs o jediný soudní orgán, jenž je oprávněn prošetřovat případné stížnosti ve věcech konání britských zpravodajských služeb.⁷⁸

Druhý je pak Zpravodajský a bezpečnostní výbor Parlamentu, ten provádí dohled nad počínáním zpravodajské komunity Spojeného království. Přezkoumává jejich politiku a správu, včetně jejich hospodaření a provádění operací.⁷⁹

Jak propracovaný je samotný systém zpravodajských služeb Velké Británie, tak propracovaným je i systém jejich kontroly. Na rozdíl od České republiky se v britském prostředí podílí na kontrolní činnosti zpravodajských služeb, alespoň té vnější, pouze dva hlavní subjekty, přičemž v jednom z nich je rovnou obsažen i soudní přezkum. Ten je obdobně, jako je tomu v českém prostředí apolitický, účelem čehož je pochopitelně rozptylovat případné pochybnosti o možném tendenčním rozhodování a podjatosti.

Na první pohled je tedy britský mechanismus kontroly v oblasti zpravodajské činnosti poměrně jednoduše strukturovaný, například v porovnání s celou řadou kontrolních výborů, které si pro tyto účely zřídila Česká republika. Jak tedy zmiňuji

⁷⁶ NCSC [online]. [cit. 25.02.2023]. Dostupné z: <https://www.gchq.gov.uk/>

⁷⁷ GOV.UK: Home [online]. [cit. 25.02.2023]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/groups/defence-intelligence>

⁷⁸ The Investigatory Powers Tribunal – Home Page [online]. [cit. 09.02.2023]. Dostupné z: <https://www.ipt-uk.com/>

⁷⁹ Intelligence and Security Committee of Parliament: Home. [online]. [cit. 09.02.2023]. Dostupné z: <https://isc.independent.gov.uk/>

výše, systém kontroly uskutečňovaný ve Velké Británii pokládám za skutečně promyšlený, jenž svou funkci zastává dlouhodobě evidentně dobře.

4.3. Spolková republika Německo

Ve Spolkové republice Německo působí, obdobně jako je tomu v České republice, primárně tři zpravodajské služby. Avšak jednotlivé spolkové země mají k dispozici i vlastní zpravodajské služby, jež spadají pod kontrolu jejich místního ministra vnitra, a do jisté míry se na jejich kontrole podílí i zemské parlamenty. Činnost těchto zpravodajských služeb je ale při své činnosti omezena územím konkrétní zemské vlády. Takovéto uspořádání je poměrně raritní záležitostí, a také proto mě zaujalo.

V průběhu let se v německém prostředí vyvinul sofistikovaný kontrolní systém zpravodajských služeb, kdy dodržování právních předpisů zajišťuje řada dozorových, koordinačních a kontrolních orgánů. Tamní zpravodajské služby podléhají kontrole parlamentu. Jedná se konkrétně o Parlamentní kontrolní grémium (Parlamentarische Kontrollgremium), které dohlíží na všechny tři služby, a spolková vláda je povinna jej pravidelně a komplexně informovat o činnosti služeb. Toto grémium má stanovená zasedání minimálně jednou za 3 měsíce a jeho předseda musí disponovat kvalifikací soudce. Všichni členové jsou pak vázáni mlčenlivostí ohledně informací, se kterými jsou v rámci své funkce obeznámeni. Orgán má totiž přístup jak k jednotlivým zadáním úkolů, tak i samotným kauzám.⁸⁰

Grémium rovněž disponuje oprávněním k výsledku příslušníků i provádění vlastního šetření. Dále pak provádí kontrolu nad zákonností zásahů zpravodajských služeb do osobních práv a svobod a udržuje tak zachování ústavního principu.⁸¹

⁸⁰ POLREICH, Miroslav. *Zpravodajská služba. Vyšší forma diplomacie*. ČESKÁ CITADELA: 2019. ISBN 978-80-907399-7-0. s. 69-70 a s. 90

⁸¹ Parlamentarisches Kontrollgremium (PKGr): Startseite [online]. [cit. 10.02.2023]. Dostupné z: https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/parlamentarisches_kontrollgremium

Dále je zřízena Komise skupiny G10 (G10-Kommission) jako další z celé řady kontrolních orgánů. Tato komise je zaměřena primárně na dohled nad zásahy do telekomunikačního provozu a listovního tajemství chráněných článkem 10 základního práva. Rovněž se zabývá nakládáním s osobními údaji, které jsou služby v rámci svého konání schopny získat.

A obdobně, jako je tomu v České republice, tak i německé zpravodajské služby vydávají výroční zprávy, ve kterých alespoň do jisté míry podkrývají svou činnost a uspokojují tím tak zájem veřejnosti, neboť právě sama veřejnost představuje další článek dozoru.

Jako první z německých spolkových zpravodajských služeb uvedu Spolkový úřad na ochranu ústavy (Bundesamt für Verfassungsschutz), zkráceně BfV, který se zaměřuje na vnitřní bezpečnost a ochranu a zajištění základního pořádku na spolkové úrovni. Jeho nadřízeným subjektem je spolkový ministr vnitra a v zásadě se na jeho kontrole podílí výše uvedené kontrolní orgány a mechanismy.⁸²

Dále pak Spolková zpravodajská služba (Bundesnachrichtendienst), jejíž zkratka je BND a zejména na evropském kontinentu je poměrně známou službou. Jedná o hlavní německou zpravodajskou službu, jež předně zajišťuje takové úkoly, které se týkají zahraničních zájmů Německa. Pracuje jménem federální vlády a odpovědná je přímo Úřadu spolkového kancléře, tedy fakticky nejmocnějšímu funkcionáři, kterého Spolková republika Německo má.

Kontrolu nad touto službou mimo výše zmíněné kontrolní orgány, které jsou pro všechny tři zpravodajské služby v Německu společné, byla pro BND zřízena ještě Nezávislá kontrolní rada (Unabhängige Kontrollrat), jež vykonává právní kontrolu nad počínáním BND, a to jak v rámci technických prostředků, tak i v rámci spolupráce se zahraničními zpravodajskými službami. Otázkou financí a tím, jak

⁸² Bundesamt für Verfassungsschutz: Home [online]. [cit. 09.02.2023]. Dostupné z: https://www.verfassungsschutz.de/DE/home/home_node.html

BND nakládá se svými rozpočtovými prostředky se pak zabývá Správní výbor (Vertrauensgremium).⁸³

Do třetice opět podobně, jako je tomu v České republice má i Německo jednu zpravodajskou službu vymezenou jako vojenskou. Je jí Vojenská ochranná služba (Militärischer Abschirmdienst) Ta je tedy přímou součástí ozbrojených sil, a jako taková je podřízena ministru obrany.⁸⁴ Zásadní rozhodnutí v případě této služby činí poslanci německého Spolkového sněmu, běžně v případech projevení souhlasu k zahraničním operacím.

Zákon rovněž stanovuje, že stejně jako zbylé dvě německé zpravodajské služby podléhá parlamentní kontrole. Tu nad službou přímo vykonává Výbor pro obranu složený z členů všech parlamentních skupin. Ten má právo nezávisle se zabývat otázkami týkajícími se jeho portfolia a vydávat doporučení. Samotný Výbor pro obranu (Verteidigungsausschuss) má také práva vyšetřovacího výboru. Může tak sám shromažďovat důkazy, například výsledkem svědků nebo žádostí o nahlédnutí do spisů.

Rozpočtovou suverenitu pevně zakotvuje zákon parlamentu, a tím tak drží důležitou páku kontroly nad ozbrojenými silami. Navíc jako jediná zpravodajská služba je kontrolována rovněž komisařem pro ozbrojené síly (Wehrbeauftragten), který je pomocným orgán parlamentní kontroly. Na tohoto komisaře se může v případě potřeby přímo obrátit každý voják či příslušník této zpravodajské služby, a to i bez dodržení oficiálních komunikačních kanálů.⁸⁵

Německo, obdobně jako je tomu i v České republice podrobuje všechny své tři zpravodajské služby parlamentní kontrole. Avšak odlišnost od přístupu kontroly České republiky shledávám zejména v tom, že kontrolu služby BfV, jež je zpravodajskou službou s vnitřní působností provádí pouze kontrola parlamentem a jeho dvou k tomu zřízených orgánů. Není však zřízen žádný speciální kontrolní

⁸³ Bundesnachrichtendienst: Home [online]. [cit. 09.02.2023]. Dostupné z: https://www.bnd.bund.de/DE/Startseite/startseite_node.html

⁸⁴ POLREICH, Miroslav. *Zpravodajská služba. Vyšší forma diplomacie*. ČESKÁ CITADELA: 2019. ISBN 978-80-907399-7-0. s. 89-90

⁸⁵ Bundeswehr Fehlerseite: Home [online]. [cit. 09.02.2023]. Dostupné z: <https://www.bundeswehr.de/de/>

orgán pro dohled nad jejím počínáním, jako je tomu u zbylých dvou německých služeb.

Naproti tomu v České republice je právě službě s vnitřní působností, tedy BIS, věnována mnohem větší pozornost než službě s působností vnější, tedy ÚZSI. Přístup Německa je tedy v tomto ohledu opačný, jelikož pro kontrolu služby, jejíž úkoly mají přesah do zahraničí, tedy BND, byly ještě nad rámec kontroly prováděné parlamentem zřízeny dva speciální orgány pro dohled nad její činností. Vojenská německá zpravodajská služba rovněž podléhá kontrole parlamentu, přímo tedy Výboru pro obranu. Mimo tento dozor má parlamentní kontrola k dispozici ještě komisaře, který ale funguje „oboustranně“. Je sice pomocným orgánem parlamentu, avšak obrátit se na něj mohou i přímo sami příslušníci či vojáci v případech, kdy to pokládají za nutné a chtěli by tak učinit „v tichosti“. Z mého pohledu tak zastává funkci kontroly „dvojí“, tedy jak tu vnější, tak se do jisté míry může podílet i na kontrole vnitřní.

4.4. Slovenská republika

Slovensko je ze všech výše zmíněných zemí České republice nejbližší. Vzhledem k historickému kontextu i po rozdělení Československa toho zůstalo vzájemně mnoho společného, a to včetně oblasti zpravodajství a přístupu ke zpravodajským službám jako takovým. Jistou rozdílnost však lze spatřit v systému právní úpravy. V České republice je součástí právního rámce zpravodajských služeb mimo zákony věnované každé službě zvlášť, tedy zákona číslo 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě a zákona číslo 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, také jeden zastřešující zákon číslo 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky. Slovensko sice věnuje každé ze svých služeb její vlastní zákon, ale takovýto souhrnný, zastřešující zákon nemá. Domnívám se však, že tento nijak zvlášť významný rozdíl je způsoben právě skutečností, že v České republice působí ještě Úřad pro zahraniční styky a informace, kterému není věnován ze zřejmých důvodů samostatný zákon, a proto jeho působnost musí být upravena právě v zákoně o zpravodajských službách.

Na Slovensku působí totiž na rozdíl od České republiky zpravodajské služby pouze dvě. Jedna služba je civilního charakteru, tou je Slovenská informační služba (Slovenská informačná služba), zkráceně SIS. Její úkoly jsou vesměs obdobou náplně činnosti Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace v České republice. Tedy Slovenská informační služba působí jak na vnitrostátní úrovni, tak i té mezinárodní.

Druhou službou je služba vojenská, tedy Vojenské zpravodajství (Vojenské spravodajstvo). Jeho náplní je zajišťování opět obdobných úkolů, jako je tomu v případě českého Vojenského zpravodajství, tedy od zajištění bezpečnosti Slovenské republiky po kontrolu aktivit a možných ohrožení v kybernetickém prostoru.

Slovenský přístup ke kontrole slovenských zpravodajských služeb je o něco jednodušší, než je tomu u kontrolního systému České republiky. Kontrola je v případě obou služeb realizována na vládní úrovni, kdy má slovenská vláda ustanovený svůj poradní orgán, a sice Bezpečnostní radu Slovenské republiky. A stejně, jako je tomu v České republice, tak i součástí této Bezpečnostní rady Slovenské republiky je pracovní výbor, a sice Výbor pre koordináciu spravodajských služieb.

Na úrovni parlamentní je dozor nad počínáním zpravodajských služeb svěřen do působnosti Národní rady Slovenské republiky, a to prostřednictvím Zvláštního kontrolního výboru Národní rady Slovenské republiky pro kontrolu činnosti SIS (Osobitného kontrolného výboru Národnej rady Slovenskej republiky na kontrolu činnosti SIS) v případě Slovenské informační služby.⁸⁶ A co se pak týče parlamentního dohledu a kontroly nad činností Vojenského zpravodajství, tak to spadá do působnosti Zvláštního kontrolního výboru Národní rady Slovenské republiky pro kontrolu činnosti Vojenského zpravodajství (Osobitného kontrolného

⁸⁶ Slovenská informačná služba: O nás: Úvodné slovo [online]. [cit. 09.02.2023]. Dostupné z: <https://www.sis.gov.sk/index.html>

výboru Národnej rady Slovenskej republiky na kontrolu činnosti Vojenského spravodajstva).

Oba tyto kontrolní výbory jsou složeny ze členů vládních i opozičních politických subjektů, a vnější kontrola probíhá i prostřednictvím schvalování rozpočtů obou služeb.⁸⁷

Podobně, jako je tomu v České republice, tak i na Slovensku mají zpravodajské služby tendenci uspokojit zájem veřejnosti v otázkách týkajících se jejich úkolů, činnosti a obecně náplně práce. Tím také do jisté míry dostát onoho práva na informace, jež je garantováno zákonem číslo 211/2000 Z.z., o slobodnom prístupe k informáciám.⁸⁸ Toto jejich rozhodnutí je však čistě dobrovolné, a stejně jako je tomu v případě českých zpravodajských služeb, jim to zákon neukládá za povinnost.

Slovenská informační služba tak publikovala první zprávy již v letech 2002 a 2003, které informovaly o činnosti služby za rok 2001 a 2002. Poté vyšla ještě v roce 2005 s uveřejněním informací o působnosti služby v předešlém roce.⁸⁹ Od roku 2011 již ale zveřejňuje své zprávy o činnosti pravidelně.⁹⁰ V případě Vojenského spravodajství ke zveřejňování jeho pravidelných zpráv o činnosti dochází od roku 2015.⁹¹

⁸⁷ Vojenské spravodajstvo [online]. [cit. 09.02.2023]. Dostupné z: <https://vs.mosr.sk/>

⁸⁸ Zákon č. 211/2000 Z. z., o slobode informácií v posledním znění

⁸⁹ TVRDÁ, Kateřina. *Vnitřní bezpečnostní sbory a zpravodajské služby ve střední Evropě. Mapování proměn vnitřního bezpečnostního pole na případech České republiky, Maďarska, Polska a Slovenska*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury/Masarykova univerzita, 2018. ISBN 978-80-7325-465-0. s. 192

⁹⁰ Slovenská informačná služba: Správa o činnosti SIS [online]. [cit. 25.02.2023]. Dostupné z: <https://www.sis.gov.sk/pre-vas/sprava-o-cinnosti.html>

⁹¹ Vojenské spravodajstvo [online]. Dostupné z: <https://vs.mosr.sk/aktuality/>

5. Zhodnocení současného systému kontroly uplatňovaného u zpravodajských služeb v České republice

Současné nastavení kontrolních mechanismů v oblasti zpravodajství v České republice zahrnuje celou řadu výborů, orgánů či komisí, které tak společně utváří stupňovitou strukturu kontroly. Díky tomu není soustředěna ona kontrolní moc pouze v jednom útvaru, ale je rozdělena mezi všechny moci ve státě. Právě také to je, jak už tu bylo ostatně zmíněno výše, předpokladem efektivního dohledu ve státech zakládajících si na demokratických principech. Avšak také každý stát, včetně těch demokratických, má do jisté míry tento systém odlišný a upravený do podoby, ve které je v rámci jeho fungování co nejlépe funkční. Proto je vhodné pokud možno ponechat ustálené a funkční procesy a to i v případě, že nejsou právě obvyklé.

Úspěch činnosti zpravodajských služeb i jejich kontroly závisí z velké části na vzájemné důvěře mezi službou a kontrolním orgánem. Tato důvěra se jen pomalu a těžko buduje a necitlivé zásahy proto mohou způsobit dlouhodobé škody. V případě kontroly služeb v prostředí České republiky existuje několik problematických okruhů, kde by bylo žádoucí provést změnu.⁹²

Je však možné zaznamenat i takové názory, že zpravodajské služby jsou velké vládní byrokracie s inherentním odporem ke změnám a s určitým stupněm byrokratické setrvačnosti. Proto je úkolem orgánů majících ve své působnosti jejich vnější kontrolu, tedy jako je vláda a parlament zajistit, aby případné požadované změny byly provedeny efektivním způsobem.⁹³

Exekutivní kontrolu komentuje doktor Zetocha tak, že situace v této oblasti je do značné míry neuspokojivá, a to zejména z důvodu jistého nezájmu touto problematikou pověřených osob, a rovněž také institucionální strukturou. Kontrola

⁹² ZETOCHA, Karel. *Kontrola zpravodajských služeb v nových demokraciích: případová studie České republiky*. Politologický časopis. [online]. roč.XII., 2005, č. 4. s. 449 [cit. 25.02.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z:

https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2005/4/Polcas_2005_4_pp_430_454.pdf

⁹³ WEGGE, Njorn, WETZLING, Thorsen. *Intelligence Oversight in the Twenty-First Century. Accountability in a Changing World*. Routledge: 2018. ISBN 978-0-367-58722-2. s. 16

zpravodajských služeb spadá k úkolům Výboru pro zpravodajskou činnost, jehož předsedou je předseda vlády. Bohužel sám předseda vlády i ostatní členové vlády bývají vytíženi celou řadou dalších úkolů a povinností, proto nejsou schopni věnovat této problematice potřebný čas a pozornost, kterou by si zasloužila.

Doktor Zetocha tak poukazuje na to, že na úřadu vlády absentuje jasně určená kompetentní osoba zaměřená na zpravodajskou činnost, která by byla předsedovi vlády k dispozici a na níž by měl možnost delegovat své pravomoci pro tuto oblast. Takto zmocněná osoba by měla prostor k tomu, být ve styku přímo s řediteli jednotlivých zpravodajských služeb, diskutovat s nimi zpravodajskou problematiku a měla by tak možnost formovat vládní politiku v tomto směru. Rovněž pak příležitost osobně referovat předsedovi vlády o stavu těchto skutečností.⁹⁴ Vedle toho by však právě tato styčná osoba mohla představovat osobu zvenčí, na kterou by se mohli sami zpravodajci „v tichosti“ obrátit v případě pochybností ohledně zákonnosti činnosti konané ve službě.⁹⁵

K problematice parlamentní kontroly upozorňuje doktor Zetocha na to, že kontrola, jež je prováděna prostřednictvím parlamentu je od samotného vzniku České republiky do značné míry pouze formální, neboť parlamentní komise nemají k dispozici nezávislý zdroj informací ohledně dění ve službě a nemají ani možnost si jakkoli informace poskytované ředitelem služby ověřit. Z pohledu druhého však vzhledem k delikátnímu charakteru informací, kterými služba v zásadě disponuje, nemá ani ředitel služby libovůli ve vztahu ke skutečnostem, jež by mohl volně prezentovat bez obav z toho, aby nebyla ohrožena jejich bezpečnost. V této otázce se jako riziko jeví sami členové těchto kontrolních orgánů. Je jich poměrně vysoký počet a nemusí ani nutně vlastnit bezpečnostní prověrku. Mimo to jsou rovněž chráněni poslanceckou imunitou, jež skýtá úskalí v možném právním

⁹⁴ ZETOCHA, Karel. *Zpravodajské služby v nové demokracii: Česká republika*. Barrister & Principal 2009. ISBN 978-80-87029-64-0. s 228

⁹⁵ ZETOCHA, Karel. *Kontrola zpravodajských služeb v nových demokraciích: případová studie České republiky*. Politologický časopis. [online]. roč.XII., 2005, č. 4. s. 450 [cit. 25.02.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z: https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2005/4/Polcas_2005_4_pp_430_454.pdf

postihu za případné vyzrazení utajovaných skutečností.⁹⁶ Taktéž poukazuje na to, že v parlamentní rovině je v České republice problematická především roztržičnost kontrolních orgánů způsobená nekoncepčností zákonů, které upravují činnost zpravodajských služeb.⁹⁷

Ohledně nezávislých orgánů kontroly, jen tolik, že z mého pohledu se mi jeví jako zarážející přístup k institutu Orgánu nezávislé kontroly zpravodajských služeb. Ten byl sice novelizací zákona o zpravodajských službách, která byla uskutečněna zákonem č. 325/2017 Sb., s účinností od 1. 1. 2018 zřízen, avšak v době vypracování této práce dosud nebyl nikterak personálně obsazen. Tedy se dá říci, že existuje jen a pouze „na papíře“.

Jeho nezávislost by měla být ošetřena zejména požadavkem na to, aby se členem tohoto Orgánu nestal ten, kdo v posledních třech letech byl příslušníkem nebo zaměstnancem bezpečnostního sboru České republiky, vojákem z povolání nebo zaměstnancem ozbrojených sil České republiky, a dále je funkce neslučitelná s aktivní politickou funkcí.⁹⁸ Tento způsob zajištění nezávislosti Orgánu pokládám za velice moudrý, a dle mého by limit tří let mohl být ještě zvýšen. Jelikož má-li tento krok bránit případnému tendenčnímu jednání členů Orgánu, mám za to že tři roky by nutně nemusely být dostatečně dlouhou dobou na to, aby se člověk stačil dokonale oprostit od svých bývalých osobních dojmů a profesních zájmů. Avšak plně souhlasím s námitkou doc. Pokorného, jenž právě tento bod označil za možný předmět diskuze. Jelikož ono bezvýhradné vyloučení takovýchto osob zase neumožňuje využití jejich cenných znalostí a zkušeností, které nabyli právě díky svému působení v řadách zmíněných organizací a sborů.⁹⁹

⁹⁶ ZETOCHA, Karel. *Zpravodajské služby v nové demokracii: Česká republika*. Barrister & Principal 2009. ISBN 978-80-87029-64-0. s 227-228

⁹⁷ ZETOCHA, Karel. *Kontrola zpravodajských služeb v nových demokraciích: případová studie České republiky*. Politologický časopis. [online]. roč.XII., Lucie Jansová2005, č. 4. s. 450 [cit. 25.02.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z: https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2005/4/Polcas_2005_4_pp_430_454.pdf

⁹⁸ Zákon č. 325/2017 Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky v posledním znění

⁹⁹ POKORNÝ, Ladislav. *Nezávislá kontrola zpravodajských služeb v České republice*. Právnick. Teoretický časopis pro otázky státu a práva [online]. roč. 161, č. 3/2022, s. 204 [cit. 25.02.2023]. ISSN 0231-6625. Dostupné

Naopak členem tohoto Orgánu podle nynějších platných požadavků může být státní občan České republiky starší 40 let, který je zároveň držitelem platného osvědčení fyzické osoby pro stupeň Přísně tajné.¹⁰⁰ Původně byly podmínky pro členství v orgánu ještě doplněny o požadavek na vysokoškolské právnické vzdělání, a to s účinností od 1. 7. 2021 zákonem č. 150/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství. Tato podmínka však byla následně odstraněna, a spolu s ní byl z původního znění vyjmut také požadavek na Vládu, která měla Poslanecké sněmovně navrhnout vždy nejméně dvojnásobek počtu osob, než byl počet obsazovaných míst v orgánu.¹⁰¹

Na konto těchto dvou dodatečných úprav bylo argumentováno tak, že původní nastavení podmínek se jevílo být až příliš přísné, a dokonce značně stěžovalo, až přímo znemožňovalo výběr potenciálních kandidátů.

Osobně právě snížení původních požadavků na kandidáty považuji za hrubý nedostatek, jelikož s ohledem na úkoly a význam agendy, nezávislost, nestrannost a „expertní“ charakter orgánu byla podmínka patřičného vzdělání oprávněná a zcela namístě. Přeci jen, jde-li o předpoklad kompetence pro dohled nad dodržováním právního rámce oprávnění a působnosti zpravodajských služeb, pokládám právě tuto podmínku za zcela kruciólní. Stejný názor zastává i doc. Pokorný, který rovněž namítá, že oproti tomu následné odstranění požadavku směřovaného na vládu a její návrh dvojnásobného počtu kandidátů je možné akceptovat především jako pragmatické řešení usnadňující vládě možnost vůbec předložit Poslanecké sněmovně nějaké návrhy na jmenování.¹⁰²

z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2022/3/1_Pokorny_193-206_3_2022.pdf

¹⁰⁰ Zákon č. 325/2017 Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky v posledním znění

¹⁰¹ Zákon č. 150/2021 Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství v posledním znění

¹⁰² POKORNÝ, L. *Nezávislá kontrola zpravodajských služeb v České republice*. Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva. [online]. roč. 161, č. 3/2022, s. 206. [cit. 25.02.2023]. ISSN 0231-6625. Dostupné

z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2022/3/1_Pokorny_193-206_3_2022.pdf

Nakonec, toto řešení je výsledkem dlouhodobé snahy zakotvit v právním systému nezávislou kontrolu zpravodajských služeb, kdy byl zvolen model kontroly prováděné zvláštním nezávislým orgánem, který bude ustaven ve spolupráci vlády s Poslaneckou sněmovnou, přičemž jeho členy mohou být pouze osoby stojící mimo tyto orgány. Zmíněná novela zákona měla být zřejmě završením v oblasti kontroly služeb, kterým tehdejší vláda naplnila své Programové prohlášení, v němž se zavázala ve zkratce k posílení parlamentní kontroly v oblasti českých zpravodajských služeb. Avšak zcela jistě nelze tomuto kroku upřít potenciál, jež skýtá v případě, kdy by složení členů Orgánu nezávislé kontroly bylo skutečně důvěryhodnou záležitostí a došlo by rovněž na splnění onoho expertního požadavku.¹⁰³

V české právní úpravě, ostatně jako je tomu i v případě právní úpravy mnoha jiných států, jejichž kontrolní mechanismy fungují na velmi dobré úrovni, obdobný kontrolní mechanismus na způsob tzv. whistleblowers absentuje, což ale nevyklučuje, že by příslušník služeb neměl způsob, jak ohlásit jednání v rozporu se zákonem. Tuto absenci z mého pohledu sice nepovažuji přímo za hrubý nedostatek, jako spíše za zbytečné okleštění možností samotných příslušníků nynější Bezpečnostní informační služby aktivně se podílet na vnitřní kontrole v organizaci. Stávající právní úprava¹⁰⁴ v případě příslušníků BIS a ÚZSI, a v případě příslušníků VZ¹⁰⁵ umožňuje obrátit se v pochybách pouze na vedoucího příslušníka. Tím však zcela zaniká ona příležitost obrátit se „v tichosti“ na orgán stojící zcela mimo službu samotnou, což mimo jiné právě umožňoval předchozí zákon číslo 527/1992 Sb., o Bezpečnostní informační službě České republiky.

¹⁰³ POKORNÝ, Ladislav. *Nezávislá kontrola zpravodajských služeb v České republice*. Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva [online]. roč. 161, č. 3/2022, s. 201-202. [cit. 25.02.2023]. ISSN 0231-6625. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2022/3/1_Pokorny_193-206_3_2022.pdf

¹⁰⁴ Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů v posledním znění

¹⁰⁵ Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání v posledním znění

Nicméně tento institut tzv. whistleblowers, jenž je v některých případech vykládán jakožto „donašeči“ poskytující interní informace, je možné podle některých názorů v rámci kontroly považovat spíše za extrém, který by měl být uplatněn pouze v nejzávažnějších případech a ve chvílích, kdy by došlo k selhání všech ostatních kontrolních mechanismů. Vzbuzuje totiž obavy z toho, že s sebou nese podstatné riziko zneužití informací, a k jeho využití by vedly spíše pochybné pohnutky, nežli opodstatněný zájem.¹⁰⁶ Avšak jak ukazuje i historie, whistleblowers jsou jevem, který neoddelitelně patří k existenci zpravodajských služeb a jejich působení může přispět ke kvalitě demokratické kontroly.¹⁰⁷

Problematika soudního přezkumu je vcelku stručná, a tj. skutečnost, že soudce nemá možnosti, jak si odborně přezkoumat a ověřit informace, jež mu byly předloženy v žádosti zpravodajské služby pro udělení povolení k užití zpravodajské techniky. Tedy nakolik je ten daný konkrétní objekt zájmu zpravodajské služby společensky nebezpečný, a jakou hrozbu tak reálně představuje.¹⁰⁸

Zkušenosti naznačují, že soudci ke svému pověření v oblasti kontroly zpravodajských služeb přistupují odpovědně a tuto funkci tak skutečně plní. Pouze již samotný fakt nutnosti zodpovídat otázky dozorujícího soudce, pokud se neprokáže opodstatněnost vedení odposlechu služby vede k tomu, aby byl každý případ důkladně zvážen ještě před samotným podáním žádosti. Soudní dohled nad užíváním zpravodajské techniky lze tedy považovat za dostatečně osvědčený a účinný nástroj kontroly zpravodajských služeb. Výhodou by rovněž měla být

¹⁰⁶ POKORNÝ, Ladislav. *Nezávislá kontrola zpravodajských služeb v České republice*. Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva [online]. roč. 161, č. 3/2022, s. 198 [cit. 25.02.2023]. ISSN 0231-6625. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2022/3/1_Pokorny_193-206_3_2022.pdf

¹⁰⁷ ZETOCHA, Karel. *Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování*. Politologický časopis. [online]. roč. XV., č. 2/2008, s. 165 [cit.01.03.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z: https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/2/Polcas_2008_2_pp_154_180.pdf

¹⁰⁸ ZETOCHA, Karel. *Kontrola zpravodajských služeb v nových demokraciích: případová studie České republiky*. Politologický časopis. [online]. roč.XII., 2005, č. 4. s. 444 [cit. 25.02.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z: https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2005/4/Polcas_2005_4_pp_430_454.pdf

apolitičnost soudů spolu s předpokladem, že jsou citlivé informace v bezpečí před nežádoucím únikem.¹⁰⁹

Co se týče vnitřní kontroly. U ní shledávám jako problematický faktor zejména možnost tendenčního jednání ze strany orgánů, jež jsou k provádění tohoto typu kontroly uvnitř služeb zřízeny. Dalo by se předpokládat, že jejich zaměstnanci zřejmě nemají zájem „vynášet“ vnitřní problémy služby, a poškodit tak vlastní organizaci, pro niž pracují. Také tyto orgány bývají především nástrojem ředitele služby, kterému pomáhají udržet kontrolu nad fungováním celé služby. Ředitel služby ze své podstaty rovněž nemá zájem na kompromitování vlastní organizace, nebo například možným skandálem spojeným se soudním procesem s příslušníkem vlastní služby. Zájemem ředitele je naopak co nejvyšší možná efektivita zpravodajské činnosti a řádné plnění zadání. U zvláště důležitých informací se může dostat do situace, kdy bude na jedné straně zisk cenných informací a na druhé straně omezení sběru informací daného zákonnými předpisy. Etickou stránku věci v tomto případě nechám stranou, jelikož dodržování něčeho, jakou jsou etické „závazky“ či principy samo o sobě není přímo právem vynutitelné. Lze si tak představit případy, kdy by to svádělo k upřednostnění hlediska efektivnosti před přiměřeností.¹¹⁰

Tím se nesnažím tvrdit, že takový přístup je správný, zároveň si ale myslím, že zrovna zpravodajství je oblast, která si do jisté míry žádá schopnost jakési improvizace a schopnosti rychle se rozhodovat a jednat. Za jakou cenu a na úkor čeho je už otázkou uvážení, a možná i svědomím každého. Rozhodně bych ale nepodceňovala výsledný efekt loajality jednotlivce a jeho etického smýšlení. Podle

¹⁰⁹ ZETOCHA, Karel. *Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování*. Politologický časopis. [online]. roč. XV., č. 2/2008, s. 172 [cit.02.03.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z:

https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/2/Polcas_2008_2_pp_154_180.pdf

¹¹⁰ ZETOCHA, Karel. *Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování*. Politologický časopis. [online]. roč. XV., č. 2/2008, s. 165 [cit.01.03.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z:

https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/2/Polcas_2008_2_pp_154_180.pdf

doktora Zetochy má třeba právě profesní etika potenciál do značné míry nahradit nedostatky institucionalizované kontroly prováděné orgány vnitřní kontroly.¹¹¹

Návrh doporučení *de lege ferenda*

Jako účinný nástroj kontroly se v zahraničí osvědčily instituce, přesahující 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, avšak není podřízen řediteli služby, protože je jmenován z exekutivní úrovně. Tím je přirozeně odděleno řízení od dohledu.

Generální inspektor je součástí služby, to minimalizuje riziko úniku informací, ale zároveň se stává důvěryhodnějším partnerem pro vnější kontrolní instituce.

Variantou může být i taková situace, kdy je generální inspektor spojen i s legislativní úrovní kontroly zpravodajských služeb. 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, ale zpracovává zprávy i pro kontrolní orgány parlamentu. Inspektor taktéž prošetřuje podněty, které vzejdou ze strany parlamentu a informuje je o výsledcích svého šetření. Praktickým příkladem fungování instituce generálního inspektora jsou Spojené státy americké, Kanada anebo Austrálie.¹¹²

¹¹¹ ZETOCHA, Karel. *Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování*. Politologický časopis. [online]. roč. XV., č. 2/2008, s. 165 [cit.01.03.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z:

https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/2/Polcas_2008_2_pp_154_180.pdf

¹¹² ZETOCHA, Karel. *Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování*. Politologický časopis. [online]. roč. XV., č. 2/2008, s. 167 [cit.02.03.2023]. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z:

https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/2/Polcas_2008_2_pp_154_180.pdf

Institut úřadu takového inspektora je jakýmsi kompromisem mezi kontrolou vnitřního a vnějšího rázu. Z mého pohledu je tak schopen poskytnout tu nejlepší možnost kontroly každé z obou těchto stran, což by mohlo skýtat jistý potenciál. Ovšem vzhledem k tomu, že je inspektor součástí dané zpravodajské služby, tak v případě aplikování tohoto přístupu zde v České republice, by tak musela mít každá ze zpravodajských služeb vlastní úřad inspektora. Volila bych jej pro Bezpečnostní informační službu a Vojenské zpravodajství, jakožto pro služby s vnitřní působností. V případě Úřadu pro zahraniční styky a informace bych s ohledem na charakter jeho činnosti zavedení tohoto institutu nepokládala za zvláště nutný.

Druhý návrh je inspirován německým přístupem aplikovaným u zpravodajských služeb a také přístupem, jenž nabízela předchozí právní úpravy zákona o Bezpečnostní informační službě. Oslovila mě tedy možnost do stávající právní úpravy týkající se zpravodajských služeb začlenit institut jakési kontroly stojící zcela mimo služby jako takové. Institut, který by měl oprávnění reagovat přímo na připomínky, oznámení či stížnosti samotných příslušníků zpravodajských služeb ve věcech týkajících se interního fungování služeb. Ideálně i s možností učinit tak mimo oficiální komunikační kanály, jako je tomu v případě institutu komisaře pro ozbrojené síly v Německu. Myslím ale, že by nebylo ani nutné jeho funkci omezovat pouze na činnost jedné služby, v českém prostředí zřejmě Vojenského zpravodajství. Ke komunikaci s ním by bylo vhodné oprávnění i pro příslušníky Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace.

Do jisté míry by se tento způsob kontroly dal jistě označit za již výše zmiňované whistleblowers. Já však ve způsobu kontroly tímto způsobem vnímám určitou podobnost s úřadem ombudsmana. Možná i právě jeho úřad, vedle onoho institutu komisaře v Německu, by mohl poskytnou jistou inspiraci.

Z mého pohledu totiž obdoba právě institutu tohoto typu v systému kontroly České republiky chybí. Možnost obrátit se v pochybách na nadřízeného může svádět spíše k jistým obavám. Avšak právě ona možnost učinit tak v „tichosti“, navíc

k institutu zcela mimo organizaci zkrátka zvyšuje pravděpodobnost ochoty a možná i odhodlání případná pochybení v činnosti služby vůbec řešit.

Je ale zřejmé, že už pouhé ustanovení požadavků na výběr vhodných kandidátů k působení na těchto postech by bylo velice složitým a zdlouhavým procesem. Nicméně dle zahraničních zkušeností je jisté, že právní zřízení orgánu takového typu je možné. Bylo by ale žádoucí nároky na případné kandidáty zbytečně nepodcenit, zároveň ale předejít tomu, aby i tento post postihla obdoba situace Orgánu nezávislé kontroly. A sice že podmínky a požadavky kladené na potenciální kandidáty by byly tak přísné, až by znemožňovaly samotný výběr vůbec uskutečnit.

Oba výše představené návrhy již mají historii své existence v zahraničí, kde běžně fungují. Jsem si ale dobře vědoma toho, co uvádím už v samotném úvodu. Tedy že každá země má k tomuto svůj unikátní přístup, proto je třeba pohlížet na ně pouze jako na inspiraci, kterou by v případě zájmu bylo nutné modifikovat a upravit na „míru“ České republice.

Závěr

Česká republika byla přechodem z minulého režimu na ten současný nucena projít vedle celé řady dalších změn rovněž reorganizací českých zpravodajských služeb jako institucí. Vlivem zkušeností s působením některých, dodnes neblaze proslulých institucí, jakou byla třeba Státní bezpečnost, bylo více než žádoucí získat opět důvěru široké společnosti a přimět ji k přehodnocení svého mnohdy až pokřiveného pohledu na instituce zabývající se sběrem a vyhodnocováním informací. To s sebou přinášelo mnohé. Od nového personálního obsazení, které bylo po revoluci poněkud ožehavým tématem, až po zmodernizování samotného přístupu ke službám a jejich působnosti. Výjimkou tedy nebyly ani změny v oblasti kontroly jejich činnosti, dohledu nad zákonností jejich počínání a také hospodárností jimi prováděných aktivit.

Z dnešního pohledu si troufám naznat, že tento přechod byl úspěšný, byť ne vždy ve všem snadný. Tato práce je však věnována přímo kontrole zpravodajských služeb a nástrojům, kterými je prováděna. V kapitole, jež se zabývá komparací přístupů a metod aplikovaných na zpravodajské služby v zahraničí je nastíněno, že i přes rozdíly mezi jednotlivými státy je možné nalézt jisté podobnosti postupů při provádění kontroly. Systém, který je v současnosti v České republice nastaven, jak již zmiňuji v kapitole jeho zhodnocení, považuji i navzdory některým výtkám odborníků za dostačující a funkční. Svůj účel naplňuje. O jistých jeho slabinách by se dalo samozřejmě diskutovat, ale nic není zcela perfektní a bezchybné. Ostatně zásadní roli zde sehrává lidský faktor, jelikož právě lidé jsou těmi, kdo samotnou kontrolu do značné míry provádí.

Také ze zájmu veřejnosti směřujícího ke zpravodajským službám usuzuji, že k jakési nápravě veřejného mínění nepochybně došlo. Na tom má samozřejmě podíl celá soustava kontrolních orgánů a subjektů, ten nejzásadnější však připisuji samotným zpravodajským službám. Ke své práci přistupují seriózně, a i díky tomu může veřejnost zpravodajské služby vnímat alespoň do jisté míry jako partnera a nikoli jako zdroj ohrožení, ke kterému přistupuje s nedůvěrou a obavami.

Seznam použité literatury

- BORN, Hans, WILLS, Aidan. *Overseeing Intelligence Services – A Toolkit*. [online]. Geneva: DCAF, 2012. ISBN: 978-92-9222-222-2. Dostupné z: https://www.files.ethz.ch/isn/157453/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN.pdf
- MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal. *Zpravodajství a zpravodajské služby*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-428-2
- MICHÁLEK, Luděk, POKORNÝ, Ladislav, STIERANKA, Jozef, MARKO, Michal, VAŠKO, Adrián. *Zpravodajské služby a zpravodajská činnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. ISBN 978-80-7597-725-9.
- POKORNÝ, Ladislav. *Základy právní úpravy činnosti zpravodajských služeb*. Praha: Policejní akademie, 2007. ISBN 978-80-7251-242-3
- POLREICH, Miroslav. *Zpravodajská služba. Vyšší forma diplomacie*. ČESKÁ CITADELA: 2019. ISBN 978-80-907399-7-0
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*. 2. doplněné a rozšířené vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7
- TVRDÁ, Kateřina. *Vnitřní bezpečnostní sbory a zpravodajské služby ve střední Evropě. Mapování proměn vnitřního bezpečnostního pole na případech České republiky, Maďarska, Polska a Slovenska*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury/Masarykova univerzita, 2018. ISBN 978-80-7325-465-0
- WEGGE, Njorn, WETZLING, Thorsen. *Intelligence Oversight in the Twenty-First Century. Accountability in a Changing World*. Routledge: 2018. ISBN 978-0-367-58722-2
- ZETOCHA, Karel. *Zpravodajské služby v nové demokracii: Česká republika*. Barrister & Principal 2009. ISBN 978-80-87029-64-0

ZRŮN, Michal, ŘEHOŘOVÁ, Lucie. *Úvod do zpravodajství*. Praha: Policejní akademie, 2007. ISBN 978-80-7251-252-2

BORN, Hans, LEIGH, Ian. *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. [online]. Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005. Dostupné z: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/making-intelligence.pdf>

POKORNÝ, Ladislav. *Nezávislá kontrola zpravodajských služeb v České republice*. Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva [online]. roč. 161, č. 3/2022. ISSN 0231-6625. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2022/3/1_Pokorny_193-206_3_2022.pdf

ZETOCHA, Karel. *Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování*. Politologický časopis. [online]. roč.XV., č. 2/2008. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z: https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/2/Polcas_2008_2_pp_154180.pdf

ZETOCHA, Karel. *Efektivita výkonu zpravodajských služeb – její měřitelnost jak a proč?* [online]. Praha: 2008. Dostupné z: https://old.europeum.org/doc/pdf/Karel_Zetocha_skupinal_final.pdf

ZETOCHA, Karel. *Kontrola zpravodajských služeb v nových demokraciích: případová studie České republiky*. Politologický časopis. [online]. roč.XII., 2005, č. 4. ISSN PRINT 1211-3247, ISSN ONLINE 1805-9503. Dostupné z: https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2005/4/Polcas_2005_4_pp_430_454.pdf

Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1402 (1999) „*Control of internal security services in Council of Europe member states*.“ [online]. Dostupné z: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=8685&lang=EN>

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím v posledním znění

Zákon č. 150/2021 Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. 289/2005 Sb., o
Vojenském zpravodajství v posledním znění

Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky v posledním
znění

Zákon č. 154/1994 Sb., o bezpečnostní informační službě v posledním znění

Zákon č. 211/2000 Z. z., o slobode informácií v posledním znění

Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání v posledním znění

Zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství v posledním znění

Zákon č. 325/2017 Sb., Zákon, kterým se mění č. 153/1994 Sb., o zpravodajských
službách České republiky v posledním znění

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů
v posledním znění

Zákon č. 527/1992 Sb. Zákon České národní rady o Bezpečnostní informační
službě České republiky ve znění k 30.7.1994

Bezpečnostní informační služba. Dostupné z: <https://www.bis.cz>

Bundesnachrichtendienst. Dostupné z:

https://www.bnd.bund.de/DE/Startseite/startseite_node.html

Bundeswehr Fehlerseite. Dostupné z: <https://www.bundeswehr.de/de/>

Bundesamt für Verfassungsschutz. Dostupné

z: https://www.verfassungsschutz.de/DE/home/home_node.html

Government of The United Kingdom. Dostupné

z: <https://www.gov.uk/government/groups/defence-intelligence>

Intelligence and Security Committee of Parliament. Dostupné

z: <https://isc.independent.gov.uk/>

Parlamentarisches Kontrollgremium (PKGr). Dostupné

z: https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/parlamentarisches_kontrollgremium

Secret Intelligence Service: MI6. Dostupné z: <https://www.sis.gov.uk/index.html>

Security Service: MI5. Dostupné z: <https://www.mi5.gov.uk/>

Slovenská informačná služba. Dostupné z: <https://www.sis.gov.sk/pre-vas/sprava-o-cinnosti.html>

The Investigatory Powers Tribunal. Dostupné z: <https://www.ipt-uk.com/>

The National Cyber Security Centre. Dostupné z: <https://www.gchq.gov.uk/>

Vojenské zpravodajství: Dostupné z: <https://www.vzcr.cz/vyrocní-zpravy-o-cinnosti-vojenskeho-zpravodajstvi-41>

Vojenské spravodajstvo. Dostupné z: <https://vs.mosr.sk/aktuality/>

Seznam zkratek

BIS – Bezpečnostní informační služba

BfV – Bundesamt für Verfassungsschutz (Spolkový úřad pro ochranu ústavy)

BND – Bundesnachrichtendienst (Spolková zpravodajská služba)

DI – Defence Intelligence (Obranné zpravodajství)

GCHQ – Government Communications Headquarters (Vládní komunikační úřad)

GRU – Hlavní správa rozvědky

JIC – Joint Intelligence Committee (Společný výbor pro zpravodajství)

JTAC – Joint Terrorism Analysis Centre (Společný úřad pro analýzu terorismu)

MI5 – Military Intelligence, Section 5

MI6 – Military INtelligence, Section 6

SIS – Slovenská informační služba

StB – Státní bezpečnost

SVR – Služba vnější rozvědky

ÚZSI – Úřad pro zahraniční styky a informace

VZ – Vojenské zpravodajství