

# Vývoj systému zpravodajských služeb České republiky a právní úpravy jejich postavení a činnosti po roce 1989

JUDr. Ladislav Pokorný, Ph.D.

## Abstrakt

*Článek je věnován vývoji systému zpravodajských služeb České republiky, který předcházel současné platné právní úpravě jejich postavení a činnosti. Soustřeďuje se na období počínaje rokem 1989, kdy byla nastolena urgentní potřeba vytvoření standardních zpravodajských služeb, odpovídajících jejich postavení v demokratickém právním státu. Odděleně sleduje vývoj civilní vnitřní služby, civilní vnější služby a vojenského zpravodajství až do završení platné právní úpravy v roce 1994. Stručně pak nastiňuje trend následných snah, pokusů a návrhů na změnu systému českých zpravodajských služeb.*

## Klíčová slova

*Zpravodajské služby, právní úprava, vývoj, Federální bezpečnostní informační služba, Bezpečnostní informační služba České republiky, Úřad pro zahraniční styky a informace, Vojenské zpravodajství*

Současnému systému zpravodajských služeb České republiky a platné právní úpravě jejich postavení a činnosti předcházel poměrně komplikovaný vývoj. Od roku 1918 do roku 1989 byly zpravodajské služby upraveny zákonnými normami naprosto sporadicky.<sup>1</sup> V letech 1918 až 1938 působily zpravodajské služby na základě vnitřních předpisů, které si vytvářela příslušná ministerstva, která měla svoji zpravodajskou působnost. V období let 1948 až 1989 vykonávaly zpravodajskou činnost v Československu útvary Státní bezpečnosti, která byla jako součást Sboru národní bezpečnosti začleněna do resortu ministerstva vnitra.<sup>2</sup> To také vydávalo vnitřní předpisy upravující zpravodajskou činnost. Existence Státní bezpečnosti byla jen obecně upravena v zákoně o Sboru národní bezpečnosti.<sup>3</sup>

Po listopadu 1989<sup>4</sup> byla nastolena aktuální a urgentní potřeba vytvoření standardních zpravodajských služeb. Hlavními požadavky na novou právní úpravu byl *požadavek na zákonnou formu právní úpravy*, vymezení působnosti zpravodajských služeb, zákonné vymezení jednotlivých druhů specifických prostředků získávání informací, výslovné úpravy podmínek jejich oprávněného použití, a zavedení vnější kontroly zpravodajských služeb včetně kontroly parlamentní, a dále *požadavek na absenci jakýchkoli výkoných pravomocí policejního typu*. Z hlediska institucionálního to pak byl požadavek na *vymanění zejména civilní vnitřní služby z působnosti resortu Ministerstva vnitra*. Žádný z těchto požadavků v předchozím období nebyl naplněn a právní úprava zpravodajské činnosti měla podobu vnitřních předpisů ministerstva vnitra, které navíc byly s ohledem na jejich obsah utajované, takže nesplňovaly ani minimální požadavky na dostupnost, nemluvě o jasnosti a předvídatelnosti právní úpravy.

## Vývoj civilní vnitřní služby

Nastolené požadavky na formu a obsahovou kvalitu právní úpravy však nebylo možno realizovat okamžitě. Následující vývoj v civilní vnitřní službě byl veden *principem diskontinuity*,

<sup>1</sup> Můžeme-li vůbec za takovouto úpravu považovat např. zákon o policejních úřadech (zák. č. 165/1920 Sb.) a zákon o sborech stráže bezpečnosti (zák. č. 230/1922 Sb.), či později zákon č. 149/1947 Sb., o národní bezpečnosti.

<sup>2</sup> K celému tomuto období podrobněji viz zejm. Pacner, K. *Československo ve zvláštních službách*. I.-IV. Themis, 2002.

<sup>3</sup> zák. č.70/1965 Sb., a zák. č. 40/1974 Sb., o Sboru národní bezpečnosti.

<sup>4</sup> O průběhu transformace civilního zpravodajství po roce 1989 více Zeman, P.: *Transformace zpravodajských služeb v Československu a České republice*. In Veselý, L. (editor): *Zkušenosti české transformace*. Praha, 2005, a Zetocha, K. *Zpravodajské služby v nové demokracii*. Česká republika. Společnost pro odbornou literaturu, Barrister&Principal, Brno 2009.

podle nějž každá nově přijatá právní úprava znamenala zánik jedné služby a vznik nové služby – nového subjektu s odlišnou působností. Postupně tak vznikl Úřad pro ochranu ústavy a demokracie, Federální informační služba, Federální bezpečnostní informační služba, Bezpečnostní informační služba České republiky a Bezpečnostní informační služba).

Legislativní proces, navíc ještě v oblasti dosud neupravené a také velmi senzitivní, vyžádal určitou dobu příprav a nebyl bez komplikací.<sup>5</sup> Už během této doby však byly podniknuty kroky, které bylo možno realizovat jinou než zákonnou formou, a které připravily půdu pro vytvoření první zákonem zřízené zpravodajské služby, jejíž postavení, činnost a oprávnění včetně zpravodajských prostředků, bylo provedeno zákonem – tedy Federální bezpečnostní informační služby.

Prvním krokem směřujícím k naplnění požadavku na vytvoření zpravodajské služby obvyklé ve standardních demokratických systémech, bylo zřízení *Úřadu FMV pro ochranu ústavy a demokracie FMV* (ÚOÚD) v únoru 1990 rozkazem MV ČSSR č. 16 z 31. 1. 1990. Už v názvu tohoto úřadu byla patrná určitá inspirace německým modelem Spolkového úřadu pro ochranu ústavy,<sup>6</sup> kterou lze do určité míry vystopovat i v podobě české právní úpravy dosud – viz užší pojetí mandátu zpravodajských služeb ve smyslu nikoli proaktivního charakteru jejich činnosti, aplikace oddělovacího imperativu ve vztahu zpravodajských služeb a policejních orgánů, absence výkonných pravomocí, apod.

ÚOÚD existoval jen do konce roku a byl zrušen k 31. 12. 1990, kdy byl rozkazem federálního ministra vnitra Jána Langoše transformován na *Federální informační službu FMV* (FIS FMV), která převzala úkoly ÚOÚD.<sup>7</sup> FIS existovala do konce června 1991. Obě tyto instituce – ÚOÚD a FIS – byly nicméně nadále součástí Federálního ministerstva vnitra a jejich postavení nebylo upraveno zákonem.

Na podobu a genezi právní úpravy má významný vliv také skutečnost, že existuje významná odlišnost v podobě právní úpravy vnitřních a vnějších zpravodajských služeb vyplývající z rozdílného teritoriálního a věcného určení jejich působnosti a povahy jejich činnosti. Zatímco v případě vnitřních služeb platí, že požadavek přesné a podrobné právní úpravy je zpravidla bezezbytku aplikován, v případě služeb vnějších, jejichž činnost v zásadě probíhá mimo jurisdikci vlastního státu, bývá právní úprava výrazně obecnější, vágněji formulovaná, resp. pouze rámcová. Jen velmi stručná právní úprava tak není v případě vnějších služeb nikterak neobvyklá, legislativa je ochotna ponechat jim do určité míry volnost jednání a volnější režim kontroly. V důsledku toho také dochází k tomu, že právní úprava vnitřních služeb mj. vždy časově předchází úpravu služeb vnějších. V zemích, kde zákonná právní úprava dosud nebyla provedena, byla vždy jako první upřednostněna úprava služeb vnitřních. Prvním schváleným zákonem o zpravodajských službách se tak i u nás logicky stal zákon upravující službu vnitřní (a civilní). Krátce nato následovala úprava vnitřní vojenské zpravodajské služby – Vojenského obranného zpravodajství (zák. č. 67/1992 Sb., o VOZ), k úpravě vnějších služeb pak došlo až v roce 1994 přijetím tzv. střežového zákona – zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, který obsahoval komplexní úpravu všech zpravodajských služeb České republiky.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Např. bývalý ředitel Úřadu pro zahraniční styky a informace z let 1993-1998 Oldřich Černý k tomu uvádí: „Přes tento univerzální konsensus trvalo hrozně dlouho, než vznikl první zákon o Federální bezpečnostní informační službě, a není vůbec náhodou, že vznikl díky iniciativě skupiny poslanců a nikoliv díky legislativní iniciativě vlády.“ Tehdy se totiž ukazovalo, že „vláda se nemá k tomu, aby připravila a předložila do parlamentu příslušnou legislativu a .. politici všeobecně se o zpravodajské služby zajímají pouze tehdy, když jejich „skandály“ začaly plnit titulní stránky deníků.“ Černý, O. *Zpravodajské služby a uživatelé zpravodajských informací*. In *Lidský faktor v zpravodajských službách*. Sborník příspěvků ze sympózia 9. prosince 2009. BVŠP-ABS, Bratislava, 2009, s. 57.

<sup>6</sup> Bundesamt für Verfassungschutz (BfV)

<sup>7</sup> Na rozdíl od ÚOÚD však FIS např. nedisponovala vlastními útvary, které se zabývaly sledováním a zpravodajskou technikou, a které přešly pod federální policii, a musela tyto útvary znovu vybudovat. Viz Zeman, P.: *České zpravodajské služby po roce 1989*. Balabán, M., Stejskal, L. a kol. *Kapitoly o bezpečnosti*. Karolinum, Praha, 2010, s. 252.

<sup>8</sup> Zde je zajímavá paralela s časováním i posloupností zákonné právní úpravy britských zpravodajských služeb MI5 (Security Service) a MI6 (Secret Intelligence Service). Přestože tyto vznikly již v roce 1909, byla jejich zákonná

V té době byl tedy již legislativně připravován návrh zákona, který by upravoval existenci a činnost samostatné nevojenské zpravodajské služby s vnitřní působností.<sup>9</sup> *Zákon č. 244/1991 Sb., o Federální bezpečnostní informační službě a o používání zpravodajských prostředků*, byl Federálním shromážděním ČSFR přijat dne 29. května 1991 (s účinností od 1. července 1991). V tomto zákoně zároveň již nalezly své vyjádření i naléhavé požadavky na absenci jakýchkoli výkonných pravomocí zpravodajské služby a na její oddělení od resortu vnitra. Poprvé byla v zákonné formě upravena působnost zpravodajské služby a především věc dosud zcela nevídaná – zpravodajské prostředky, tedy specifické prostředky získávání informací včetně zpravodajské techniky, poprvé se v něm také pro označení lidských zdrojů informací objevil termín „osoba jednající ve prospěch“ zpravodajské služby.

*Federální bezpečnostní informační služba* (FBIS) byla tímto zákonem zřízena jako *zpravodajský orgán České a Slovenské federativní republiky, který plnil úkoly ve věcech vnitřního pořádku, bezpečnosti státu a jeho ústavního zřízení v rozsahu stanoveném zákonem*. Hned v ustanovení § 1 bylo stanoveno, že FBIS se ve své činnosti řídí ústavními zákony, zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy, a dále, že práva a svobody občanů lze prostředky FBIS omezit jen v rozsahu a způsobem stanoveným tímto zákonem.

*Působnost FBIS* byla vymezena tak, že FBIS byla dle zákona povolána získávat, soustřeďovat a vyhodnocovat informace:

- důležité pro ochranu ústavního zřízení,
- o činnosti cizích zpravodajských služeb,
- týkající se terorismu organizovaného ve spojení s cizinou,
- o činnosti proti bezpečnosti státu a důležité pro ochranu hospodářských zájmů státu.

FBIS dále spolupůsobila při ochraně státního tajemství a byla též povolána v oboru své příslušnosti plnit další úkoly, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, již je ČSFR vázána.

FBIS byla povinna předávat:

- *ústavním orgánům* ČSFR, ČR a SR významné informace, které tyto orgány potřebují *pro své rozhodování*, a
- *příslušným státním orgánům* nezbytné informace, které tyto orgány potřebují *ke zamezení protiústavní a protiprávní činnosti*.

FBIS byla v návaznosti na tehdejší federální ústavní uspořádání povinna podávat na jejich žádost zprávy z oboru své působnosti prezidentu ČSFR, třem vládám (vládě ČSFR, vládě ČR a vládě SR) a třem parlamentům (Federálnímu shromáždění, České národní radě a Slovenské národní radě).

Při plnění svých úkolů spolupracovala FBIS zejména s Radou obrany státu a orgány státní správy ČSFR, ČR a SR.

Obavy z případného zneužití nové zpravodajské služby vedly v té době k převažující představě, že je třeba zakotvit novou službu nikoli výlučně do sféry moci výkonné, ale někam do prostoru mezi mocí výkonnou a mocí zákonodárnou. Tomu pak odpovídala i úprava jmenování ředitele a jeho odpovědnosti, vztah k jednotlivým ústavním orgánům i úprava způsobu kontroly FBIS.

Ředitel FBIS tak byl ze své funkce *odpovědný Federálnímu shromáždění*. To však nebylo povoláno ředitele FBIS jmenovat. Jmenování ředitele FBIS zákon svěřil *prezidentu ČSFR*, který tak mohl učinit na návrh vlády ČSFR. Na návrh vlády ČSFR nebo Federálního shromáždění mohl prezident ředitele FBIS také odvolat.

---

úprava schválena až v roce 1989 v případě MI5 (Security Service Act) a v roce 1994 v případě MI6 (Intelligence Service Act).

<sup>9</sup> Označení těchto služeb jako „civilní kontrarozvědky“, jakkoli je frekventované, nelze považovat za správné, přesné a vypovídající o postavení a úkolech těchto služeb. Za takové lze považovat označení „vnitřní služby“, „služby s vnitřní působností“, resp. „bezpečnostní služby“. Označení „kontrarozvědky“ zdůrazňuje pouze jednu z řady oblastí působnosti vnitřní zpravodajské služby – oblast týkající se zpravodajských služeb cizí moci.

*Kontrolu FBIS vykonávalo Federální shromáždění, které k tomuto účelu zřídilo zvláštní kontrolní orgán. Kontrolní orgán se skládal ze tří až čtyř členů zvolených Sněmovnou lidu z poslanců Sněmovny lidu a ze tří až čtyř členů zvolených Sněmovnou národů z poslanců Sněmovny národů. Zákon poměrně podrobně upravil oprávnění členů tohoto kontrolního orgánu a povinnosti ředitele FBIS vůči kontrolnímu orgánu.*

Ředitel FBIS byl povinen kontrolnímu orgánu předkládat: statut FBIS, usnesení vlády, kterými vláda uložila FBIS úkoly v rozsahu její působnosti, stejnopisy požadavků prezidenta, Federálního shromáždění, České národní rady, Slovenské národní rady, vlády ČSFR, vlády ČR, podklady potřebné ke kontrole plnění rozpočtu FBIS a předpisy, jimiž upravil zaměření, organizaci a početní stavy FBIS, vztahy nadřízenosti a podřízenosti a výkon služby, používání zpravodajských prostředků, druhy a způsoby evidence osob a vztahy součinnosti a spolupráce s dalšími bezpečnostními složkami. Na jeho požádání ředitel předkládal kontrolnímu orgánu zprávu o výsledcích činnosti FBIS dle § 3 (předávání informací ústavním a příslušným státním orgánům) a dle § 4 odst. 4 (plnění úkolů uložených vládou ČSFR<sup>10</sup>) a zprávu použití zpravodajských prostředků ve věcech a případech, ve kterých FBIS svou činnost již ukončila. Průběžně ředitel předkládal kontrolnímu orgánu souhrnnou informaci obsahující počet případů a věcí, v nichž je FBIS činná z vlastního podnětu nebo z podnětu ústavního orgánu.

Měl-li kontrolní orgán za to, že činnost FBIS nebo jejich příslušníků nezákonně zkracuje nebo ruší něčí práva, byl oprávněn požadovat od ředitele potřebné vysvětlení včetně písemných materiálů a všech údajů, které byly o takové osobě v evidencích FBIS vedeny. Kontrolní orgán byl také oprávněn řediteli nařít, aby ukončil činnost, která přesahuje působnost FBIS anebo která je nezákonná; byl oprávněn mu nařít, aby všechny údaje vedené v evidencích FBIS, které přesahují působnost FBIS nebo které byly získány neoprávněně nebo které jsou nepravdivé, uložil tak, aby k nim nikdo, s výjimkou soudu neměl přístup. Každé porušení zákona příslušníky FBIS, které kontrolní orgán zjistil při své činnosti, byl povinen oznámit Federálnímu shromáždění a generálnímu prokurátorovi ČSFR; podle povahy věci jej oznamoval i vládě ČSFR.

FBIS byla oprávněna při plnění svých úkolů *požadovat od státních orgánů účinnou pomoc a informace* související se zabezpečením a plněním jejích úkolů v oboru její působnosti. Státní orgány byly povinny požadovanou pomoc a informace poskytnout, pokud jim v tom nebránily důvody stanovené jinými obecně závaznými právními předpisy.

FBIS byla v oboru své působnosti oprávněna *používat zpravodajské prostředky*, jimiž byly: zpravodajská technika, osoby jednající ve prospěch FBIS, krycí doklady a sledování.

Zpravodajskou technikou se rozuměly zejména elektronické, fotochemické, chemické, fyzikálně chemické, radiotechnické, optické, mechanické a jiné technické prostředky a zařízení nebo jejich soubory, používané utajeným způsobem při a) vyhledávání, otevírání a zkoumání dopravovaných zásilek a provádění jejich vyhodnocení za využití kriminalistických metod, b) odposlouchávání a zaznamenávání telekomunikačního provozu, c) pořizování obrazových, zvukových nebo jiných záznamů v případech, kdy je FBIS používá ke zjišťování skutečností v rozsahu své působnosti. Zpravodajskou techniku mohla FBIS v oboru své působnosti použít jen na základě předchozího písemného povolení k použití zpravodajské techniky vydaného prokurátorem a pouze v případech, kdy odhalování a dokumentování činností, pro něž má být použita, je jiným způsobem neúčinné nebo podstatně ztíženo. Použití zpravodajské techniky smělo omezit nedotknutelnost obydlí, listovního tajemství a tajemství dopravovaných zpráv jen v nezbytně nutné míře. Dobu trvání použití zpravodajské techniky mohl prokurátor stanovit nejdéle na dobu 6 měsíců; tuto dobu mohl na základě nové žádosti prodloužit, pokaždé však nejvýše o dalších 6 měsíců. Informace získané použitím zpravodajské techniky mohly být (§ 19 odst. 3) použity pouze v oboru působnosti FBIS vymezené v § 2 zákona o FBIS a v souladu s ustanoveními o vedení evidencí osob dle §§ 24 až 27 zákona o FBIS.

---

<sup>10</sup> Povinnost předkládat zprávy o výsledcích činnosti prováděné na základě úkolů uložených vládou se v pozdějších zákonech již neobjevuje.

Osobou jednající ve prospěch FBIS se rozuměla fyzická osoba, která dobrovolně, utajeným způsobem poskytuje služby FBIS při plnění úkolů v její působnosti. Evidenci osob jednajících ve prospěch FBIS mohla FBIS vést pouze po dobu plnění jednotlivých úkolů, údaje z těchto evidencí musely být po splnění úkolů zničeny. Blížší úprava podrobností zapojování osob jednajících ve prospěch FBIS do jednotlivých případů byla svěřena řediteli FBIS.

Krycími doklady se rozuměly listiny a předměty sloužící k utajení skutečné totožnosti příslušníka FBIS, který plní úkoly v oboru její působnosti. Krycími doklady nesměly být průkazy poslanců zákonodárných sborů a služební průkazy soudců a prokurátorů. Krycí doklady vydávala FBIS na základě rozhodnutí ředitele.

Úprava způsobu a evidence sledování byla svěřena řediteli FBIS. Ředitel FBIS nebo jím pověřený příslušník také byl povolán rozhodovat o použití sledování FBIS k plnění úkolů v oboru její působnosti.

FBIS byla oprávněna v oboru své působnosti ve svých evidencích uchovávat a využívat údaje o osobách, jestliže a) existovalo podložené podezření ze snah nebo činností v oboru její působnosti, b) bylo to potřebné ke zjištění a zhodnocení snah nebo činností zahrnutých do působnosti FBIS. Údaje o chování nezletilých mladších 15 let nesměly být vkládány do evidencí. Údaje o chování nezletilých starších 15 let musely být po dvou letech od vložení přezkoumány a nejpozději po pěti letech uloženy tak, aby k nim nikdo jiný než soud neměl přístup, ledaže by po dovršení zletilosti těchto osob k nim získala FBIS v oboru své působnosti další poznatky. Pokud údaje o osobách uchovávané v evidencích FBIS již nebyly k plnění úkolů FBIS potřebné, nebo pokud k tomu byl jiný zákonný důvod, uložila FBIS tyto údaje způsobem, který zabránil každému, s výjimkou soudu, přístup k těmto údajům. FBIS byla povinna zabezpečit ochranu údajů obsažených v evidencích osob před vyzařením, zneužitím, poškozením a nebo zničením.

Úkoly FBIS plnili příslušníci, kteří byli k FBIS ve služebním poměru, na který se přiměřeně vztahoval zvláštní předpis, jímž byl zákon č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků SNB. Příslušníkem FBIS mohl být pouze občan ČSFR starší 21 let, občansky bezúhonný, mající odpovídající zdravotní a odborné předpoklady pro výkon služby. Příslušnost k FBIS prokazovali příslušníci služebním průkazem s evidenčním číslem a ústním prohlášením: „Federální informační služba“. Příslušníci FBIS podléhali pravomoci vojenských soudů, ze zákona nesměli být členy politických stran nebo politických hnutí a nesměli se aktivně zúčastňovat jejich činnosti a působit v jejich prospěch. Příslušníci dále nesměli být členy orgánů společností, které se zabývají výdělečnou činností.

Příslušníci FBIS (a každý, kdo plnil úkoly na základě zákona o FBIS), byli povinni zachovávat povinnost mlčenlivosti o skutečnostech tvořících předmět státního tajemství, o kterých se dověděli v souvislosti s činností FBIS. Této povinnosti mohli být zproštěni ředitelem na základě žádosti orgánů činných v trestním řízení.

Příslušníkům FBIS bylo zákonem explicitně upraveno oprávnění:

- zjišťovat potřebné informace při plnění služebních úkolů, přičemž nikdo nesměl být k podání informace nucen, a
- nosit zbraň a použít ji v mezích zákona, aby v případě nutné obrany odvrátil útok vedený proti jeho osobě nebo mu bezprostředně hrozící nebo útok na život jiné osoby, resp. nelze-li jinak odvrátit nebezpečný útok, který ohrožuje chráněný objekt, uzavřený střežený prostor nebo chráněnou osobu po předchozí marné výzvě, aby bylo od útoku upuštěno.

Vzhledem k rozdělení ČSFR k 31. 12. 1992, neměl zákon o FBIS dlouhého trvání a k témuž datu byla zrušena i FBIS. Stalo se tak *zákonem č. 543/1992 Sb., o zrušení Federální bezpečnostní informační služby*.

V říjnu roku 1992 byl Českou národní radou poměrně ve spěchu schválen *zákon ČNR č. 527/1992 Sb., o Bezpečnostní informační službě České republiky (BIS ČR)*.<sup>11</sup> Poslanci zjevně nebyli s

---

<sup>11</sup> Na Slovensku pokračoval vývoj cestou odlišnou od dalšího vývoje v České republice. Po rozdělení federace byla na Slovensku zákonem SNR č. 46/1993 Zb. z 21. 1. 1993 zřízena nová zpravodajská služba – *Slovenská informační*

přípravenou podobou zákona příliš spokojeni, a tak účinnost nového zákona předem časově omezili na dobu jednoho roku - do 31. 12. 1993, s tím, že se k tomuto datu předpokládalo nabytí účinnosti nové komplexní právní úpravy zpravodajských služeb. Jelikož se tento záměr nepodařilo v tomto termínu uskutečnit, byla účinnost zákona o BIS ČR prodloužena do 31. července 1994. Stalo se tak *zákonem č. 316/1993 Sb.*, kterým byl zákon o BIS ČR novelizován.<sup>12</sup>

Zákonem č. 527/1992 Sb., bylo upraveno postavení a činnost Bezpečnostní informační služby České republiky a jejich příslušníků a (nově) služební poměr příslušníků Bezpečnostní informační služby.<sup>13</sup> Tímto zákonem byla zřízena *Bezpečnostní informační služba České republiky* (BIS ČR), která byla poprvé zákonem definována jako *státní orgán*, dále jako *ozbrojená bezpečnostní služba*, a jako *rozpočtová organizace* se samostatným vztahem ke státnímu rozpočtu. BIS ČR byla státním orgánem České republiky, který *byl povolán plnit úkoly ve věcech bezpečnosti státu a jeho ústavního zřízení v rozsahu vymezeném zákonem*.

BIS ČR byla zmocněna navrhopvat vládě opatření vedoucí k upevňování bezpečnosti státu a k řešení rozhodujících otázek této bezpečnosti, svoji činnost podle zákona koordinovala s ostatními státními orgány a institucemi v oblasti bezpečnosti. Prostředky Bezpečnostní informační služby bylo možno omezit práva a svobody občanů jen v rozsahu a způsobem stanoveným tímto zákonem.

Zakotvení BIS ČR v systému státních orgánů se ve srovnání s FBIS posunulo blíže k systému orgánů exekutivy. Ředitele BIS ČR jmenovalo *předsednictvo České národní rady na návrh vlády* po předchozím projednání ve výboru ČNR příslušném ve věcech bezpečnosti. Z výkonu své funkce byl ředitel *odpovědný vládě České republiky* a měl právo účastnit se jednání vlády.

Odvolat ředitele BIS ČR mohlo předsednictvo ČNR, a to na návrh vlády, nebo na návrh ČNR podaný z podnětu kontrolního orgánu nebo v souvislosti s (výroční) zprávou o činnosti BIS ČR předkládanou jejím ředitelem České národní radě současně s návrhem rozpočtu BIS ČR.

Vláda ukládala BIS ČR úkoly v rozsahu její působnosti prostřednictvím svého předsedy, a to písemnou formou.

BIS ČR předávala vládě ČR zprávy z oboru své působnosti, k nimž byla vládou úkolována a dále zprávy, které ředitel BIS ČR považoval pro vládu ČR za významné. Příslušným státním orgánům dále BIS ČR předávala nezbytné dílčí informace, které tyto orgány potřebovaly k zamezení protiústavní a protiprávní činnosti. Ředitel BIS ČR předkládal ČNR nejméně jednou ročně zprávu o činnosti BIS ČR současně s návrhem rozpočtu – zpráva byla rozdělena na část veřejnou a tajnou, návrh rozpočtu se dělil na část tajnou a přísně tajnou. Zákon výslovně stanovil, že BIS ČR jiným než těmto subjektům uchovávané informace neposkytuje, nestanoví-li zákon jinak.

Do *působnosti BIS ČR* patřilo získávat, soustřeďovat a vyhodnocovat informace:

---

*služba* - jako státní orgán Slovenské republiky, který plní úkoly ve věcech ochrany ústavního zřízení, vnitřního pořádku a bezpečnosti státu v rozsahu vymezeném zákonem. (A dále zákonem č. 198/1994 Zb. Vojenské spravodajstvo). SIS v sobě – na rozdíl od BIS ČR - slučuje působnost vnitřní i vnější – je službou s vnitřní i vnější působností (zabezpečuje také informace o aktivitách, které vznikají v zahraničí a směřují proti ústavnímu zřízení a bezpečnosti SR). Odlišné je i postavení SIS ve vztahu k jiným orgánům. Ředitele SIS jmenuje a odvolává prezident republiky na návrh vlády, z výkonu své funkce je ředitel odpovědný Radě obrany státu. Zprávu o plnění úkolů SIS předkládá ředitel nejméně jednou ročně Národní radě Slovenské republiky, informace je povinen podat na základě žádosti presidenta republiky, předsedy Národní rady SR a předsedy vlády SR. Národní radě SR, presidentu republiky a vládě poskytuje informace významné pro jejich činnost a rozhodování. Činnost SIS je podrobena parlamentní kontrole. SIS je při plnění svých oprávněna používat tzv. zvláštní prostředky, kterými jsou informačně-operativní prostředky (sledování osob a věcí, legalizační dokumenty a využívání osob jednajících ve prospěch informační služby) a informačně technické prostředky.

<sup>12</sup> Tento zákon dále změnil příslušnost k posuzování použití zpravodajské techniky a vydávání povolení k jejímu použití tak, že příslušným se stal vrchní soud, resp. předseda senátu vrchního soudu, který nahradil dosud k těmto úkonům příslušného prokurátora.

<sup>13</sup> Do té doby se na služební poměr příslušníků FBIS vztahoval zákon č. 100/1970 Sb. Služební poměr příslušníků BIS ČR, a pak BIS (zákonem č. 154/1994 Sb.) byl samostatně (a odlišně od ostatních služebních poměrů) upraven až do nabytí účinnosti zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

- o činnosti cizích zpravodajských služeb,
- týkající se organizovaného terorismu,
- důležité pro ochranu ústavního zřízení,
- o činnosti proti bezpečnosti státu a
- důležité pro ochranu významných ekonomických zájmů státu.

BIS ČR spolupůsobila též při ochraně státního tajemství a v oboru své působnosti plnila i další úkoly, pokud tak stanovila mezinárodní smlouva, jíž byla ČR vázána, pokud tak určila vláda ČR.

BIS ČR byla oprávněna při plnění svých úkolů *požadovat od státních orgánů* a dalších orgánů v oblastech přenesené působnosti výkonu státní správy *účinnou spolupráci a informace* související se zabezpečením a plněním úkolů těchto orgánů v oboru jejich působnosti. Tyto orgány byly povinny požadovanou spolupráci a informace poskytnout.

Kontrolu BIS ČR vykonávala *České národní rada*, která k tomuto účelu zřizovala zvláštní kontrolní orgán. Tento orgán byl složený ze sedmi členů - poslanců ČNR. Kontrolní pravomoci parlamentní kontrolní komise odpovídaly zhruba předchozí i dnešní právní úpravě. V předchozí, ani v pozdější úpravě se však nevyskytuje ustanovení, v němž bylo formulováno oprávnění příslušníků obrátit se na kontrolní orgán v případě, pokud se domnívali, že jim nařízená činnost přesahuje působnost služby nebo je jinak nezákonná.

Zákon poskytl BIS ČR *oprávnění používat* v oboru její působnosti *zpravodajské prostředky* v obdobném rozsahu, jako FBIS. Byly jimi: zpravodajská technika, osoby jednající ve prospěch BIS ČR, krycí doklady a sledování.

K použití zpravodajské techniky potřebovala BIS ČR předchozí písemné povolení vydané prokurátorem, po nabytí účinnosti novely zákona o BIS ČR z konce roku 1993 (zák. č. 316/1993 Sb.) vydané předsedou senátu Vrchního soudu. Osoby jednající ve prospěch BIS ČR, krycí doklady a sledování byly upraveny shodně jako v případě FBIS, s výjimkou vyjmutí ustanovení o omezení vedení evidence osob jednajících ve prospěch BIS ČR pouze na dobu plnění jednotlivých úkolů a povinnosti údaje z těchto evidencí po splnění úkolu zničit.

Zákonem o BIS ČR byl také poprvé samostatně upraven služební poměr příslušníků BIS ČR.

V roce 1994 pak byla přijata dvojice zákonů - *zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky* a *zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě*, které (ve znění pozdějších předpisů) obsahují do současné doby platnou právní úpravu postavení a působnosti BIS, postavení jejich příslušníků a jejich služebního poměru, specifických prostředků získávání informací, evidencí vedených BIS a parlamentní kontroly činnosti BIS.

#### Vývoj civilní vnější služby

Ke dni 15. 2. 1990 byly rozkazem ministra vnitra č. 16 ze dne 31. 1. 1990 zrušeny všechny státobezpečnostní útvary FMV bývalé ČSSR a vytvořeny jejich následné instituce. Komunistická rozvědka, I. správa FMV, byla nahrazena dočasnou *Zpravodajskou službou FMV*.

Ke dni 21. 12. 1990 byl zřízen následnický *Úřad pro zahraniční styky a informace FMV*, s velmi omezenými počty zaměstnanců a s nově stanovenými cíli.

Se zánikem československé federace zanikl i federální ÚZSI – byl rozčleněn na českou a slovenskou část. Od 1. 1. 1993 začal pracovat následnický *Úřad MV ČR pro zahraniční styky a informace*. Přijetím *zákona č. 153/1994 Sb.*, účinného od 30. 7. 1994, byl zřízen nástupnický *Úřad pro zahraniční styky a informace*, již jako samostatný státní orgán. Do přijetí tohoto zákona nebylo působení ÚZSI zákonem vůbec upraveno a nebylo ani podrobeno žádné mimoexekutivní kontrole.

#### Vývoj vojenského zpravodajství

Předmnichovská československá republika měla vojenské zpravodajství obojího druhu – výzvědné i obranné (obojí pod 2. oddělením generálního štábu). Po 2. světové válce se pod sovětským vlivem ustavila samostatná vojenská „kontrarozvědná“ služba. Od 50. let byla vojenská kontrarozvědka převedena pod ministerstvo vnitra a stala se součástí Státní bezpečnosti. V pozdějších letech byla známa jako III. správa FMV– VKR. Výzvědná služba Generálního štábu

zůstala v resortu obrany. Institucionálně resortní zakotvení dvou vojenských zpravodajských složek bylo tedy v předlistopadovém režimu navzájem zcela odděleno.

Po listopadu 1989 byla Vojenská kontrarozvědka (VKR -III. správa FMV) 1. 4. 1990 převedena z podřízenosti vnitra do podřízenosti ministerstva národní obrany a přejmenována na Hlavní správu VKR MO, od 1. 7. 1990 byla přejmenována na Správu Vojenského obranného zpravodajství ČSA (později byla tato fáze označována VOZ 1). Později byla ministrem obrany činnost VOZ pozastavena, a byly provedeny prověrky jejího personálu, mj. za účasti poslanců Federálního shromáždění. Od 1. 1. 1991 se z části personálu stává tzv. VOZ 2, jistá zbývající část personálu pak přešla do nově zřízené Vojenské policie. Z obdobných důvodů, jako u nové civilní kontrarozvědky, se začalo usilovat o zákonnou úpravu VOZ.

V lednu 1992 Federální shromáždění ČSFR přijalo *zákon č. 67/1992 Sb., o Vojenském obranném zpravodajství*. Tímto zákonem bylo Vojenské obranné zpravodajství (VOZ) charakterizováno jako zpravodajská služba federálního ministerstva obrany, která plní úkoly zpravodajské ochrany v oblasti působnosti federálního ministerstva obrany v rozsahu stanoveném zákonem. Zákon stanovil, že VOZ se ve své činnosti řídí ústavními zákony, zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy, přičemž práva a svobody občanů lze prostředky VOZ omezit jen v rozsahu a způsobem stanoveným tímto zákonem. VOZ bylo povoláno získávat, soustřeďovat a vyhodnocovat informace důležité pro zpravodajskou ochranu v oblasti působnosti FMO před:

- a) činností cizích zpravodajských služeb, a
- b) páčáním trestné činnosti zaměřené proti základům, bezpečnosti a obraně republiky.

VOZ dále spolupůsobilo při ochraně státního tajemství v oblasti působnosti FMO. Na základě informací VOZ předával ministr obrany ČSFR a) ústavním orgánům ČSFR významné informace, které tyto orgány potřebují pro své rozhodování ve věcech souvisejících s obranou státu a b) příslušným státním orgánům federace a republik nezbytné informace, které tyto orgány potřebují k zamezení protiprávní činnosti. Ministr obrany také nejméně jednou ročně předkládal Federálnímu shromáždění a prezidentovi ČSFR zprávu o činnosti VOZ (§ 3). V čele VOZ stál ředitel, kterého jmenoval a odvolával ministr obrany, jemuž byl ředitel VOZ přímo podřízen.

Podle zákona podléhala činnost VOZ parlamentní kontrole. Kontrolu VOZ vykonával výhradně zvláštní kontrolní orgán, který k tomuto účelu zřizuje Federální shromáždění. Kontrolní orgán byl složen ze čtyř členů výborů Federálního shromáždění zřízených pro brannou politiku, ze dvou členů zvolených Sněmovnou lidu z poslanců Sněmovny lidu a ze dvou členů zvolených Sněmovnou národů z poslanců Sněmovny národů, jednoho zvoleného v České a jednoho ve Slovenské republice. Ministr obrany byl povinen předkládat kontrolnímu orgánu předpisy, jimiž upravoval činnost VOZ. Na vyžádání pak ministr obrany předkládal kontrolnímu orgánu a) informace předávané ústavním orgánům a příslušným státním orgánům podle § 3, b) zprávu o použití zpravodajských prostředků, a to pouze ve věcech a případech, ve kterých VOZ svou činnost již ukončilo, c) souhrnnou informaci obsahující počet případů a věcí, v nich je VOZ činné. Měl-li kontrolní orgán za to, že činnost VOZ nebo jeho příslušníků nezákonně omezuje práva osob, byl oprávněn požadovat od ministra obrany vysvětlení včetně písemných materiálů, které se k takové osobě v evidencích VOZ vedou. Kontrolní orgán byl také oprávněn požádat ministra obrany, aby ukončil činnost ve věci, která přesahuje působnost VOZ nebo je jinak nezákonná. S účinností od 1. června 1995 byla zákonem č. 88/1995 Sb., do zákona o VOZ vložena nová hlava pátá A ("Kontrola činnosti Vojenského obranného zpravodajství a povinnost zachovávat mlčenlivost"). V této hlavě byla podrobně upravena kontrola VOZ prováděná Poslaneckou sněmovnou. K tomuto účelu tato zřizuje zvláštní kontrolní orgán, složený ze sedmi poslanců. Samotný rozsah kontroly a okruh oprávnění kontrolního orgánu, resp. povinností ředitele VOZ ve vztahu ke kontrolnímu orgánu je v této podobě v podstatě shodný s parlamentní kontrolou stanovenou zákonem v případě Bezpečnostní informační služby.

Zákon o VOZ také výslovně upravoval oprávnění VOZ používat v oboru své působnosti osoby jednající ve prospěch VOZ a zpravodajské prostředky, jimiž se rozuměly: a) zpravodajská technika, b) krycí doklady, a c) sledování.



VOZ bylo také v oboru své působnosti oprávněno uchovávat a využívat ve svých evidencích údaje o osobách, jestliže a) existovala podložená podezření ze snah nebo činností v oboru působnosti VOZ, b) to bylo potřebné ke zjištění a zhodnocení snah nebo činností v oboru působnosti VOZ.

Při plnění svých úkolů bylo VOZ oprávněno požadovat od státních orgánů účinnou pomoc a informace související se zabezpečením a plněním jeho úkolů v oboru jeho působnosti. Státním orgánům byla uložena povinnost požadovanou pomoc a informace poskytnout, pokud jim v tom nebránily důvody stanovené jinými obecně závaznými právními předpisy.

Úkoly VOZ plnili příslušníci VOZ, kteří byli ve služebním poměru vojáka z povolání (v té době upraveného zákonem č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, ve znění pozdějších předpisů).

Pokud jde o vojenskou zpravodajskou službu s vnější působností - Zpravodajskou službu generálního štábu,<sup>14</sup> tato v té době zůstala mimo politickou a legislativní pozornost. Do roku 1994 byla zcela bez zákonné úpravy (a samozřejmě i bez mimoexekutivní kontroly – té byla v omezené podobě podrobena až v roce 2005). Veřejně dostupné prameny o ní z té doby prakticky neexistují. Po rozdělení československé federace zůstal právní status vojenských služeb do roku 1994 nezměněn.

Rozhodujícím krokem i pro existenci vojenských zpravodajských služeb bylo přijetí *zákona č. 153/1994 Sb.* Tento zákon vymezil i vnější (výzvědnou) vojenskou službu, což byla ve své době i v mezinárodním srovnání novinka. Pokusil se opětovně organizačně sloučit vojenské ofenzivní a defenzivní zpravodajství do jedné zpravodajské služby, kterou je *Vojenské zpravodajství* jako jedna ze tří zpravodajských služeb státu. Dříve přijatý zákon o VOZ zůstal i nadále v platnosti, přestože byl rozsáhle novelizován. Vznikla tak zvláštní asymetrie, když zákon o ZS v původním znění (tj. v období od léta 1994 do léta 2005) stanovil, že Vojenské zpravodajství tvoří Vojenská zpravodajská služba (VZS) a Vojenské obranné zpravodajství (VOZ). Vojenské zpravodajství v letech 1994 -2005 mělo v čele jednoho ředitele, odpovědného ministru obrany; jemu podřízeni ředitelé VZS a VOZ mu podléhali pouze metodicky a po velitelské linii, nikoli ale v oblasti odborné činnosti jimi řízených celků.<sup>15</sup>

Zhruba od roku 2002 ministerstvo obrany začalo podnikat interní reorganizační kroky k postupnému slučování obou složek formou vnitřních organizačních opatření. Tento proces dovršilo přijetí *zákona č. 289/2005 Sb.*, o Vojenském zpravodajství (a zákona č. 290/2005 Sb., o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o Vojenském zpravodajství), který vytvořil jednotné Vojenské zpravodajství, a který spolu s novelizovaným zněním *zákona č. 153/1994 Sb.* tvoří dosud platnou právní úpravu.

Platná právní úprava zpravodajských služeb byla v České republice završena v roce 1994. Komplexní právní úprava všech zpravodajských služeb ČR byla provedena takzvaným „střečovým“ zákonem, tedy zákonem č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky (dále jen „zákon o ZS“), který současně novelizoval zákon č. 67/1992 Sb., o Vojenském obranném zpravodajství. Tento zákon upravuje zejména *postavení, působnost, koordinaci, spolupráci a kontrolu zpravodajských služeb ČR, ukládání úkolů zpravodajským službám, podávání zpráv těmito službami a poskytování informací zpravodajským službám. Zákon poprvé upravil existenci civilní (ÚZSI) a vojenské (VZS) zpravodajské služby s vnější působností.*

Právní úpravu *používání specifických prostředků získávání informací, vedení evidencí obsahujících údaje o osobách* Bezpečnostní informační službou a Vojenským zpravodajstvím, *postavení příslušníků* těchto zpravodajských služeb *a jejich služebních poměrů* svěřuje zákon o ZS úpravě *zvláštními zákony.*

Těmito zvláštními zákony jsou: zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, zák. č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, a zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, který se vztahuje na služební poměr příslušníků BIS a ÚZSI.

<sup>14</sup> Předchůdkyně pozdější Vojenské zpravodajské služby.

<sup>15</sup> V této komplikované situaci se v nadsázce hovořilo o tom, že v zákoně jsou 3 zpravodajské služby, ve skutečnosti jsou 4 a mají 5 ředitelů.

Tímto právním stavem však není přirozeně vývoj právní úpravy zpravodajských služeb v České republice ukončen. Od přijetí základní právní úpravy v roce 1994 téměř každá vláda proklamovala záměr provést reorganizaci a zefektivnění systému zpravodajských služeb. V průběhu doby se objevily legislativní návrhy např. na přijetí zákona o kontrole zpravodajských služeb (vládní návrh i poslanecký návrh), s výjimkou sloučení Vojenského obranného zpravodajství a Vojenské zpravodajské služby do jednotného Vojenského zpravodajství zákonem č. 289/2005 Sb., však žádná legislativní změna neprošla.<sup>16</sup> Bez konkrétního výsledku proběhl kolem roku 2000 tzv. audit zpravodajských služeb, v rámci odborné diskuse byly formulovány návrhy zabývající se úpravou struktury zpravodajských služeb.<sup>17</sup>

V březnu 2008 byl vládou zpracován věcný záměr zákona o zpravodajských službách České republiky a o kontrole činnosti zpravodajských služeb. Tento měl velmi ambiciózní cíle komplexně nově upravit zpravodajskou činnost v České republice. Předpokládal zrušení dosavadních a vytvoření nových zpravodajských služeb – Bezpečnostní zpravodajské služby a Národní zpravodajské služby, jejich nové působnosti, podřízení a koordinaci, nový systém kontroly atd. Rozpočty zpravodajských služeb měly tvořit samostatné části rozpočtové kapitoly Úřadu vlády ČR. Odpovědnost za činnost zpravodajských služeb měla být svěřena vládě, premiér pak měl činnost ZS koordinovat. Činnost zpravodajských služeb měla podléhat kontrole vlády, Parlamentu a nezávislého kontrolního orgánu.

Tento návrh se však stal cílem tolika kritických výhrad a připomínek v Parlamentu i v odborných kruzích, že se nedočkal ani paragrafového znění a nepostoupil do další fáze legislativního procesu.

Platná právní úprava, jejíž základ pochází z roku 1994, tedy vykazuje znaky poměrné stability, což je pro zajišťování zpravodajských funkcí státu nepochybně žádoucí. Je však na druhou stranu zjevné, že snahy a podněty ke změně fungování zpravodajské komunity, ale i potřeba zpřesnění či doplnění oprávnění zpravodajských služeb, jsou permanentně přítomné. Fakt, že k výraznějším změnám nedošlo, lze přičítat především tomu, že takováto změna vyžaduje velmi seriózní a zevrubný rozbor nezbytný k tomu, aby tyto změny nevedly ke snížení standardu zajišťování bezpečnostních funkcí státu. K takovému zhodnocení však dosud nedošlo a žádný z postupně předkládaných návrhů nezískal dostatečnou podporu. Jako rozhodující se jeví opakovaně nastolovaná otázka kontroly, jejíž vyřešení je předpokladem pro nalezení shody v nastavení směru možných změn v systému a fungování zpravodajských služeb, včetně případného zpřesnění vymezení jejich oprávnění.

---

<sup>16</sup> Došlo jen k dílčím novelizacím. Např. v roce 2012 byla novelou zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, zakotvena povinnost bank podat zpravodajské službě na její vyžádání (se souhlasem soudce) zprávu o záležitostech týkajících se klienta, které jsou předmětem bankovního tajemství, za účelem plnění konkrétního úkolu v oblasti potlačování financování terorismu, resp. při provádění bezpečnostního řízení podle zvláštního zákona.

<sup>17</sup> Např. Šándor (Šándor, A.: *Nové brožby a zpravodajské služby v transatlantickém prostoru*. In. Bezpečnostní budoucnost České republiky. Otázky, výzvy, problémy. MO ČR – AVIS, Praha 2005, s. 76-88) doporučil BIS začlenit do resortu Ministerstva vnitra a začlenit do ní značnou část VOZ, ÚZSI začlenit do působnosti MZV a VZS zachovat v rámci MO. Projekt Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM „Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice: Pracovní panel k reformní agendě“, dostupný z [www.europeum.org/cs/svoboda-bezpecnost-a-spravedlnost/79-projekty/111-prispevek-k-debate-o-reforme-zpravodajskych-sluzeb-v-ceske-republice-pracovni-panel-k-reformni-agend](http://www.europeum.org/cs/svoboda-bezpecnost-a-spravedlnost/79-projekty/111-prispevek-k-debate-o-reforme-zpravodajskych-sluzeb-v-ceske-republice-pracovni-panel-k-reformni-agend), doporučil zejména: 1. Stanovit odpovědnosti konkrétních členů vlády za činnost každé zpravodajské služby. Za BIS by podle zákona odpovídal výslovně premiér. 2. Ustanovit vládního koordinátora pro zpravodajské služby s dostatečnými výkonnými pravomocemi, které budou formálně jasně vymezeny. Koordinátor je podřízený premiérovi a jeho činnost je kontrolována vnější kontrolní institucí. 3. Stanovit pevné funkční období ředitelů zpravodajských služeb (3-5 let), přičemž každý by mohl být jmenován nejvýše dvakrát. 4. Zdůraznit vojenské zaměření Vojenského zpravodajství, aby nedocházelo k překrývání s civilními službami, (odstranit slovo „bezpečnost“ z § 5 odst. 3, písm. a) zákona o ZS). 5. Opravit § 16 zákona o VZ, který se týká skartace evidence agenta, (problematické vzhledem k ústavě). 6. Ustanovit parlamentní kontrolu nad ÚZSI. 7. Zahájit přípravu na sloučení SIGINT (dosud odděleně ÚZSI a VZ).