

Kontrola zpravodajských služeb České republiky

JUDr. Ladislav Pokorný, Ph.D.

Anotace

Článek je věnován problematice kontroly zpravodajských služeb, která je významným předpokladem pro jejich řádné fungování a zároveň pro předcházení možnosti případného zneužití jejich postavení. Zabývá se obecně rozdělením kontroly na vnitřní a vnější a v případě kontroly vnější pak rozlišuje její jednotlivé druhy podle subjektů, které ji vykonávají. Poté podrobněji rozebírá kontrolu zpravodajských služeb České republiky, s důrazem na kontrolu parlamentní, a koordinaci činnosti zpravodajských služeb vládou.

Klíčová slova

zpravodajské služby, kontrola, koordinace, Česká republika

Kontrola zpravodajských služeb je považována za významný předpoklad pro jejich řádné fungování a je jí ve zpravodajské a právní teorii i v legislativní praxi věnována významná pozornost.¹ Především je velmi důležitou pro zachování zákonnosti, ale také efektivitu v jejich činnosti a předcházení možnosti zneužití jejich postavení. Současně je významná též pro uznání zpravodajských služeb jako standardního orgánu státu, který ve své činnosti respektuje zákonnou úpravu a zákonné požadavky na svoji činnost. Zpravodajské služby přesto, že zpravidla nemají žádné výkonné pravomoci policejního typu a nerozhodují o právech a povinnostech osob, mají významné postavení díky informacím, kterými v rámci své působnosti disponují. Z toho, v kombinaci s historickou zkušeností s činností zpravodajských služeb nedemokratických systémů pak vyplývá určitá nedůvěra k nim. Navíc jsou bezpečnostní prostředky obecně samy považovány rovněž za možný zdroj ohrožení bezpečnosti,² což mj. vede k požadavku na civilní kontrolu ozbrojených sil.³

¹ Viz zejm. Born, H. (ed.): *Parliamentary oversight of the security sector. Principles, mechanism and practices*. Genova, Inter Parliamentary Union, DCAF, 2003. Born, H., Leigh, I.: *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Oslo, Publishing House of the Parliament of Norway, 2005. *Intelligence Practice and Democratic Oversight – a Practitioner's View*. DCAF Intelligence Working Group. Occasional Paper No. 3. DCAF, Geneva, July 2003. Dostupné z www.dcaf.ch/Publications/publication-Detail?Ing=en&id=18354. *O demokratické kontrole bezpečnostních služeb*. Rada Evropy. Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (European Commission for Democracy through law). Zpráva přijatá Benátskou komisí v červnu 2007. No 338/2006, CDL-AD(2007)016, s.5 a s.24. Dostupné z: [www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)016-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)016-f.pdf). V České republice: Syllová, J.: *Právní úprava parlamentních kontrolních mechanismů vůči zpravodajským službám v ČR (1990-2002)*. In: *Právo a bezpečnost státu*. UK, Právnická fakulta, 2002. Zetocha, K.: *Kontrola zpravodajských služeb v nových demokraciích: Česká republika – případová studie*. Politologický časopis, 2005, č. 4. Zetocha, K.: *Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování*. Politologický časopis, 2008, č. 2, aj.

² Viz Filip, J.: *Nástin problémů bezpečnosti státu z pohledu ústavního práva*. In Dančák, B., Šimíček, V. (eds.) *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001*. Masarykova univerzita v Brně 2002, s. 25.

³ V České republice viz čl. 4 odst. 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

Vyřešení efektivního systému kontroly je také významným předpokladem pro nalezení shody v nastavení směru možných změn v systému a fungování zpravodajských služeb, včetně případného zpřesnění vymezení jejich oprávnění.

Kontrolní mechanismy jsou velmi různorodé, neexistuje jednotný univerzální model kontroly zpravodajských služeb. Žádný z existujících modelů také nelze obecně označit za nejsprávnější či nejúčinnější. Konkrétní podoba kontroly vychází z ústavního pořádku, historického vývoje, politických a kulturních podmínek dané země,⁴ a také z toho, jaký význam je zpravodajským službám přisuzován. V demokratických zemích je patrná tendence směřující k rozšiřování kontroly zpravodajských služeb. Platí zde také určitá úměra mezi intenzitou kontroly a stabilitou situace, v níž se daná země nachází: čím větší stabilita, tím intenzivnější kontrola, za žádoucí je také považována úměra: čím větší oprávnění zpravodajské služby, tím větší její kontrola. Pro vyváženou a účinnou kontrolu je vždy zásadně důležité zapojení všech mocí ve státě – exekutivy, legislativy i moci soudní, případně její doplnění o jiné nezávislé orgány. Při kontrole zpravodajských služeb se všude zároveň objevuje problém vyplývající z rozporu mezi požadavkem veřejné kontroly a potřebou utajení. Utajený svět zpravodajských služeb a jejich vnější kontrola však nejsou vzájemně neslučitelné, existují a úspěšně fungují modely, které jsou způsobilé zajistit efektivitu i zákonnost v činnosti zpravodajských služeb.

Obecně lze kontrolu zpravodajských služeb rozlišit na:

kontrolu vnitřní a kontrolu vnější.

Vnitřní kontrolu vykonávají vnitřní orgány zpravodajských služeb,⁵ a to:

orgány inspekce /inspekce bývá povolána ke kontrole dodržování právních předpisů a vnitřních předpisů, v řízení o trestných činech příslušníků je orgánem činným v trestním řízení v postavení policejního orgánu, prověřuje stížnosti, oznámení a podněty, apod./,

orgány interního auditu /zejm. prověřují dodržování právních předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky); případně též

orgány vnitřní bezpečnosti /zjišťování eventuálních bezpečnostních rizik, provádění bezpečnostního řízení u příslušníků, zaměstnanců a uchazečů o přijetí/;

Vnější kontrola⁶ zpravodajských služeb může být rozlišována z *hlediska subjektů*, které ji provádějí, takto:

⁴ „Responsibility for control of the security and intelligence services are clearly matters for national governments.“ Viz Frattini, F. *Accountability of the Intelligence and Security Agencies and Human Rights*. Úvodní slovo na mezinárodním sympoziu, Hague, červen 2007, s. 3.

⁵ Benátská komise však např. do vnitřní kontroly zahrnuje nejen kontrolu vykonávanou samotnou zpravodajskou službou, ale i administrativní kontrolu vykonávanou ministerstvy, jimž je daná služba podřízena, resp. státním zastupitelstvím (prokurátorem) v případě, že se služba podílí na vyšetřování trestných činů v oblasti bezpečnosti. Viz O demokratické kontrole bezpečnostních služeb. Rada Evropy. Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (European Commission for Democracy through law). Zpráva přijatá Benátskou komisí v červnu 2007. No 338/2006, CDL-AD(2007)016, s.5 a s.24. Dostupné na: [www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)016-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)016-f.pdf).

⁶ Pro zjednodušení používáme termínu „kontrola“, byť tato by v případě jednotlivých subjektů mohla být přílehavěji označena výrazem jiným, např. jako „dohled“, „dozor“ či „přezkum“. V angličtině se např. odlišují různé druhy kontroly ustáleně již samotným výrazem: executive *control*, legislative *oversight*, judicial *review*. Vedle toho jsou v souvislosti s kontrolou používány ještě další výrazy, jako: *accountability*, *overview*, *responsibility*, *direction*.

- Kontrola exekutivou. Jde o základní formu kontroly hierarchického typu, která zároveň zpravidla zajišťuje i koordinaci činnosti zpravodajských služeb. Zpravodajské služby jako specifická součást moci výkonné podléhají kontrole ze strany svých nadřízených v hierarchickém uspořádání. Těmito nadřízenými subjekty bývá příslušný ministr vlády, předseda vlády, vláda nebo hlava státu. Právě exekutiva, která je odpovědná za činnost a financování zpravodajských služeb, má nejlepší předpoklady pro jejich kvalitní a důslednou kontrolu. Exekutivní kontrola bývá zaměřena zejména na kontrolu rozpočtu a efektivitu nakládání s rozpočtovými prostředky, sledování produkce zpravodajských služeb a hodnocení její kvality, sledování jejich vnitřních předpisů z pohledu zákonnosti zpravodajských aktivit, posuzování dodržování zákonné působnosti zpravodajských služeb a koordinaci jejich činnosti. Základní formou provádění kontroly je povinné předkládání pravidelných zpráv o činnosti. Exekutiva by také měla být ze zákona odpovědná za formulaci politiky v oblasti zpravodajské činnosti.

- Kontrola parlamentní. Kontrola parlamentem má zvláštní význam, tvoří určitou protiváhu kontroly uskutečňované exekutivou. Velký význam parlamentní kontroly spočívá v její transparentnosti, v tom, že přispívá k překonání nedůvěry občanů ke zpravodajským službám a napomáhá tomu, aby veřejnost byla přesvědčena, že zpravodajské služby jednají v souladu se zákonem. Určitým problematickým prvkem parlamentní kontroly je riziko vlivu stranických politických zájmů při provádění kontroly parlamentním kontrolním orgánem složeným z politiků. Parlamentní kontrola se vykonává klasickými formami, které jsou parlamentu určeny ke kontrole exekutivní činnosti (interpelace, kontrola prostřednictvím příslušných parlamentních výborů, projednávání a schvalování rozpočtu), speciálně pak prostřednictvím zvláštních kontrolních orgánů zřízených cíleně ke kontrole zpravodajských služeb. Vztah parlamentních kontrolních grémii ke zpravodajským službám není z hierarchického pohledu vztahem nadřízenosti – nemohou tedy zpravidla službám dávat žádné příkazy, nahrazovat rozhodovací a řídicí činnost vedení zpravodajských služeb. Předmětem parlamentní kontroly bývá obvykle kontrola rozpočtu, projednávání nominace, resp. přímo schvalování jmenování ředitelů zpravodajských služeb, kontrola samotné činnosti zpravodajských služeb, včetně kontroly používání zpravodajských prostředků. Za minimální rozsah kontroly je považováno předkládání zpráv o činnosti zpravodajských služeb, v některých zemích jsou parlamentní orgány povolány rozhodovat o povolení použití zpravodajské techniky.

Pro jmenování ředitele zpravodajské služby se doporučuje,⁷ aby to byl právě parlament (tedy nikoli exekutiva), který jej má jmenovat, aby do procesu jmenování byla zapojena opozice a aby byl parlamentní legislativou jasně upraven proces jmenování ředitele zpravodajské služby, minimální potřebné požadavky a kritéria jmenování a odvolání ředitele a faktory jmenování znemožňující, a také nástroje bránící politickým tlakům na ředitele a možnosti zneužití funkce.

- Kontrola soudní. Soudní kontrola nejčastěji spočívá v dohledu nad zákonností při používání zpravodajských prostředků, jimiž je zasahováno do základních lidských práv (odposlech telekomunikačního provozu, zásah do listovního tajemství aj.). Jde o kontrolu dodržování zákonnosti při používání zpravodajské techniky, a to jak předběžnou/*a priori*/ - vydávání povolení, tak následnou */ex post facto/*. Soudy také obecně řeší stížnosti občanů na činnost zpravodajských služeb.

- Kontrola zvláštními grémii. V některých zemích existují speciální kontrolní orgány, které jsou vytvářeny mimo klasickou strukturu dělby moci. Mohou to být různé vyšetřovací komise k prošetření konkrétního případu, speciální nezávislé orgány např. v oblasti ochrany

⁷ Born, H., Leigh, I.: *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Oslo, Publishing House of the Parliament of Norway, 2005, p. 35.

osobních údajů, komise složené z uznávaných expertů nebo nezávislých osobností apod. Mohou být též zřízena parlamentem, ale jejich členy nejsou poslanci (např. tzv. „*commissioner*“⁸ ve Velké Británii). Zvláštní grémia mohou být též zřízena ke kontrole použití zpravodajské techniky (např. tzv. *Komise G 10* v SRN⁹).

Příkladem takového zvláštního kontrolního grémia mohou dále být např. generální inspektor a *Security Intelligence Review Committee* (SIRC) v Kanadě.¹⁰ Tento bývá často uváděn jako inspirace a vzor kvalitního modelu kontrolního orgánu.¹¹

- Kontrola veřejností a tiskem/společenská kontrola. Kontrola ze strany veřejnosti je významná, zároveň však problematická. Významně se zde projevuje problém nutnosti utajení, ochrany utajovaných informací. Zpravodajské služby jsou velmi přísně zavázány dodržovat princip utajení. Ve vztahu k veřejnosti se nicméně snaží informovat o svém poslání, své činnosti, existujících hrozbách a bezpečnostních rizicích především formou různých veřejně přístupných výročních zpráv, tematických publikací apod. Většina zpravodajských služeb ke své veřejné prezentaci zřizuje vlastní webové stránky. Ve vztahu k médiím mají zpravodajské služby složité postavení – jsou vděčným objektem jejich zájmu, který však může o své práci referovat velmi omezeně, nemůže obvykle prezentovat své úspěchy, ani se nemůže věcně ohradit vůči případným atakům a obviněním.

Kontrola činnosti zpravodajských služeb jednotlivcem je vzhledem k výše uvedeným požadavkům utajení problematická, v zahraničních úpravách je však možno nalézt určité prvky umožňující jednotlivci se na zpravodajské služby obracet a stanovící zpravodajským službám adekvátní povinnost. Pokud jde o vztah ke konkrétním osobám, platí, že zpravodajské služby nemohou informovat o konkrétních skutečnostech.¹² Různě jsou pak

⁸ „*Commissioner*“ může být jmenována pouze osoba, která zastává nebo zastávala úřad soudce vyššího soudu, funguje jako nezávislý kontrolní pověřenec, dohlíží na dodržování právních předpisů v činnosti Security Service (MI5) a Secret Intelligence Service (MI6), a to na základě konkrétní stížnosti, a dále dohlíží na používání zpravodajských prostředků. *Commissioner* jmenuje ministerský předseda.

⁹ Komise byla zřízena Zákonem o omezení listovního, poštovního a telekomunikačního tajemství (zákon ke čl. 10 Spolkové ústavy – odtud označení G10). Je pomocným orgánem Spolkového sněmu, jehož členové však nemusejí být poslanci, jsou ve svém rozhodování nezávislí a nepodléhají žádným pokynům, minimálně předseda komise musí mít kvalifikaci soudce. Přísluší jí kontrola zákonnosti opatření podle G10 (do oznámení dotčenému ji nemohou vykonávat soudy) – spolupůsobí u opatření dle čl. G10, přijímá stížnosti občanů na domnělé porušení práva, z moci úřední kontroluje dodržování G10 a rozhoduje o informování dotčených osob. Blíže viz Hirsch, A.: *Die Kontrolle der Nachrichtendienste*. Duncker/Humboldt, Berlin 1996, též Haedige, K.-L.: *Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland. Ein Leitfaden mit Erläuterungen*. Kriminalistik-Verlag, Heidelberg 1998, s. 218,219.

¹⁰ Viz *The Canadian Security Intelligence Service...in a changing World*. Ottawa, 1998, s. 8. www.csis-scrs.gc.ca.

¹¹ Věcný záměr zákona o zpravodajských službách České republiky z března 2008 např. obsahoval návrh na zřízení Nezávislého kontrolního orgánu, který měl provádět kontrolu činnosti zpravodajských služeb v oblastech dodržování právních předpisů a základních práv a svobod a dozoru nad zpracováním osobních údajů. Tento orgán měl být složen z pěti členů, jimiž měli být z titulu své funkce předseda Ústavního soudu, předseda Nejvyššího soudu, předseda Nejvyššího správního soudu, prezident Nejvyššího kontrolního úřadu a veřejný ochránce práv.

¹² V ČR určité možnosti dává i zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, z jehož působnosti nejsou zpravodajské služby obecně vyjmuty, ovšem právo na informace

upraveny možnosti osoby ohradit se proti činnosti zpravodajské služby vůči ní (např. „tribunál“¹³ ve V. Británii podle zákona z r. 1994), výjimečně (např. v SRN) je upraveno následné informování osoby o použití zpravodajských prostředků vůči ní.¹⁴ Ustanovení § 15 zákona o Spolkovém úřadu pro ochranu ústavy (BfV)¹⁵ dále například stanoví povinnost BfV poskytnout – s výjimkou taxativně vypočtených případů - dotyčného na žádost bezplatně informaci o datech uložených o jeho osobě, pokud poukáže na konkrétní stav věci a objasní zvláštní zájem na informaci.

Do sféry veřejné kontroly je možno zahrnout také tzv. *think-tanky* a různé výzkumné a akademické instituce, které zkoumají a monitorují činnost zpravodajských služeb především na bázi otevřených zdrojů.¹⁶

- Na mezinárodní úrovni (alespoň v rámci Rady Evropy) lze jako určitý kontrolní nástroj spatřovat i *činnost Evropského soudu pro lidská práva*, který na základě Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a individuálních žalob určuje svými rozhodnutími (*case law*) určité standardy a limity i ve vztahu k činnosti zpravodajských služeb.

- Pro zajímavost lze v souvislosti s kontrolou zpravodajských služeb uvést i tzv. *whistleblowers*, tedy insidery, kteří mohou být zdrojem informací o případných pochybeních v činnosti zpravodajské služby.¹⁷

Kontrolní systémy jsou ve světě velmi různorodé a kromě některých společných rysů vykazují i významné rozdíly. Tyto rozdíly vyplývají z rozdílné ústavní situace a historických tradic. Kontrolní mechanismy se vyvíjely pomalu, /historicky až po 2. světové válce, ve vztahu k vnějším službám ještě později/, a s prováděním kontroly zpravodajských služeb existují ve všech zemích problémy vyplývající z rozporu mezi potřebou utajení a veřejnou kontrolou. (Pro efektivitu kontroly je zdůrazňován zásadní význam vzájemné důvěry v zajištění utajení informací). *Ve všech zemích existuje vlastní výkonná kontrola, která vyplývá z hierarchie úřadů a také kontrola ze strany parlamentních grémií* (jejich kompetence jsou však velmi rozdílné – někde je kontrola velmi rozsáhlá, včetně kontroly rozpočtu, někde se omezuje jen na opatření, omezující poštovní a telekomunikační tajemství). Ve většině zemí

je v tomto případě omezeno, pokud jde o utajované informace a v případě informací o plnění úkolů zpravodajských služeb.

¹³ Úkolem „tribunálu“ je prošetřovat stížnosti podané na činnost služeb.

¹⁴ Dotčená osoba musí být po ukončení omezení jejího listovního, poštovního a telekomunikačního tajemství informována s výjimkou případu, kdy by byl ohrožen účel omezení (musí být informován po odpadnutí ohrožení onoho účelu – dříve byla v zákoně stanovena minimální lhůta 5 let). Rozhodnutí, zda má po ukončení omezení k informování dojít, či zda bude informování odloženo, je svěřeno Komisi G10. Blíže viz Hirsch, A.: *Die Kontrolle der Nachrichtendienste*. Duncker/Humboldt, Berlin 1996.

¹⁵ V českém překladu dostupné na stránkách Parlamentního institutu /překlad č. 1.097, červen 1996/.

¹⁶ Příkladem *think-tanku*, který se systematicky věnuje bádání mj. v oblasti kontroly zpravodajských služeb, a který pro tuto oblast formuluje standardy a doporučení „Best Practice“, je již zmíněné *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF)/ www.dcaf.ch /, jehož doporučením je přisuzována vysoká autorita.

¹⁷ Příklad tohoto typu lze nalézt i v podmínkách České republiky – viz § 11 odst. 3 zákona č. 527/1992 Sb., *o Bezpečnostní informační službě České republiky*, který zakotvoval oprávnění příslušníků BIS ČR obrátit se na zvláštní kontrolní orgán České národní rady, který vykonával kontrolu činnosti BIS ČR, „v případě, pokud se domnívají, že jim nařízená činnost přesahuje působnost Bezpečnostní informační služby.“

je také v oblasti opatření, omezujících poštovní a telekomunikační tajemství, resp. právo na soukromí, poskytována *soudní kontrola*.

Kontrola zpravodajských služeb České republiky

Kontrolu zpravodajských služeb České republiky podle zákona č. 153/1994 Sb., *o zpravodajských službách České republiky* („zákon o ZS“) uskutečňuje vláda a Parlament. Stanovení rozsahu a způsobu kontroly Parlamentem svěřuje zákon o ZS zvláštnímu zákonu. Zvláštní zákon o parlamentní kontrole zpravodajských služeb však dosud nebyl přijat, přestože některé návrhy již byly v minulosti předloženy. Parlamentní kontrola však nicméně existuje, ale je upravena separátně: ve vztahu k Bezpečnostní informační službě zákonem o BIS (§§ 18-21), a ve vztahu k Vojenskému zpravodajství, jehož parlamentní kontrolu upravuje zákon o VZ (§§ 21-24). Ze všech zpravodajských služeb pouze ve vztahu k vnitřní službě – BIS a jejím předchůdcům – existovala parlamentní kontrola kontinuálně již od roku 1991, kdy byla zákonem č. 244/1991 Sb., zřízena FBIS.

Pokud jde o *kontrolu plnění úkolů hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu* mohou ji v rámci své působnosti provádět příslušné státní orgány, jimiž jsou Nejvyšší kontrolní úřad a Ministerstvo financí.

V dalším výkladu se budeme věnovat především *parlamentní kontrole*.¹⁸

Zákon o ZS upravuje *parlamentní kontrolu* ve dvou úrovních, jako:

1. *kontrolu vykonávanou všeobecným orgánem Poslanecké sněmovny pro zpravodajské služby* (§§ 14-16 zákona o ZS). Tato kontrola není přímá, ale *prostřednictvím vlády* – vláda *informuje* Poslaneckou sněmovnu prostřednictvím jejího příslušného orgánu pro zpravodajské služby jednou ročně a kdykoli o to tento orgán požádá, o činnosti zpravodajských služeb. Kontrola tohoto typu však reálně neprobíhá, protože všeobecný orgán Poslanecké sněmovny pro zpravodajské služby nebyl dosud vytvořen. Reálně je tedy uskutečňována pouze kontrola sub 2.

2. *kontrolu prostřednictvím samostatných kontrolních orgánů pro jednotlivé zpravodajské služby*. Tato kontrola je přímou kontrolou Bezpečnostní informační služby a Vojenského zpravodajství, která je podrobně upravena v příslušných zákonech (zák. č. 154/1994 Sb., a zák. č. 289/2005 Sb.). Pokud jde o vnější služby – ÚZSI a rozvědnou část VZ, je situace taková, že Úřad pro zahraniční styky a informace parlamentní kontrole - ačkoli i jeho kontrolu zákon o ZS (§ 12) obecně předpokládá - nepodléhá a od svého vzniku nikdy nepodléhal. Zvláštní zákon, který by stanovil rozsah a způsob kontroly zpravodajských služeb Parlamentem nebyl dosud přijat.¹⁹ I v zákoně o VZ, který nově podřídil parlamentní kontrole celé Vojenské zpravodajství (do té doby podléhalo kontrole pouze VOZ), je tato kontrola ve vztahu k rozvědné činnosti Vojenského zpravodajství významně omezena. Je třeba poznamenat, že parlamentní kontrola vnějších služeb je problematictější a mohla by znamenat i určité riziko.²⁰

¹⁸ K parlamentní kontrole zpravodajských služeb ČR podrobněji viz Syllová, J.: *Právní úprava parlamentních kontrolních mechanismů vůči zpravodajským službám v ČR (1990-2002)*. In: Právo a bezpečnost státu. UK, Právnická fakulta, 2002. Též Zetocha, K.: *Kontrola zpravodajských služeb v nových demokraciích: Česká republika – případová studie*. Politologický časopis, 2005, č. 4.

¹⁹ Zjevně však nic nebrání využívání obecných forem kontroly exekutivy v Parlamentu, např. cestou interpelací poslanců směřovaných na vládu či premiéra.

²⁰ Např. podle J. Duchka by podřízení rozvědné služby stejnému režimu parlamentní kontroly jako služby kontrarozvědné mohlo ve svých důsledcích znamenat riziko přesahující obvyklou míru. Viz Duchek, J.: *Zpravodajské služby při tvorbě a realizaci bezpečnostní*

Kontrola BIS

Činnost BIS, stejně jako činnost ostatních zpravodajských služeb, podléhá kontrole vlády a Parlamentu. Podle § 13 zákona o ZS není ustanoveními tohoto zákona též dotčena působnost státních orgánů (NKÚ, MF) ke kontrole plnění úkolů hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu podle zvláštních právních předpisů.

Pokud jde o parlamentní kontrolu, byla BIS do února 1997 (kdy byla reálně zahájena parlamentní kontrola VOZ) jedinou zpravodajskou službou, u níž byla parlamentní kontrola nejen upravena zákonem, ale která také reálně fungovala.

Parlamentní kontrola činnosti BIS je upravena v části třetí (§§ 18-21) zákona o BIS. Kontrolu činnosti BIS vykonává podle tohoto zákona *Poslanecká sněmovna, která k tomuto účelu zřizuje zvláštní kontrolní orgán (ZKO)*²¹. Tento orgán se skládá ze 7 členů, kterými mohou být pouze poslanci Poslanecké sněmovny. Na jednání ZKO a na práva a povinnosti jeho členů se přiměřeně vztahuje Jednací řád Poslanecké sněmovny.

Zákon o BIS stanoví způsob a rozsah kontroly a k zajištění jejího řádného fungování vymezuje členům ZKO v souvislosti s výkonem kontroly BIS určitá oprávnění a stanoví jim i určité povinnosti. Současně ukládá ve vztahu k ZKO určité povinnosti řediteli BIS. ZKO *není oprávněn zasahovat do personálních pravomocí a nahrazovat řídicí činnost vedoucích pracovníků BIS.*

Členové ZKO jsou především oprávněni *vstupovat do objektů BIS*, a to v doprovodu ředitele BIS nebo jím pověřeného příslušníka.

ZKO je dále oprávněn *žádat od ředitele BIS potřebné vysvětlení*, má-li za to, že činnost BIS nezákonně omezuje nebo poškozují práva a svobody občanů. Zjistí-li ZKO při své činnosti porušení zákona příslušníky BIS, je povinen je oznámit řediteli BIS a nejvyššímu státnímu zástupci. Na případy, kdy ZKO podává tato oznámení, se nevztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost, která je jinak zákonem členům ZKO uložena.

Ředitel BIS je povinen předkládat zvláštnímu kontrolnímu orgánu:

- a) statut BIS,
- b) návrh rozpočtu BIS,
- c) písemná zadání úkolů uložených vládou nebo prezidentem republiky,
- d) podklady potřebné ke kontrole plnění rozpočtu BIS a
- e) vybrané vnitřní předpisy (vydávané podle § 148 odst. 2), které upravují:
 - podmínky a způsoby používání specifických prostředků získávání informací,
 - druhy a způsoby vedení evidencí,
 - podrobnosti o organizaci a činnosti týkající se zálohy ředitele,
 - kázeňskou pravomoc služebních orgánů.

Na jeho požádání předkládá ředitel BIS zvláštnímu kontrolnímu orgánu:

- a) zprávu o činnosti BIS,
- b) zprávu o použití zpravodajských prostředků (pouze však ve věcech a případech, ve kterých BIS svou činnost již ukončila),
- c) počet případů použití zpravodajské techniky, ve kterých je BIS činná, s uvedením jednotlivých oblastí působnosti BIS (dle § 5 odst. 1 zákona o ZS) a druhu zpravodajské techniky,
- d) souhrnnou informaci obsahující zaměření a počet případů a věcí, v nichž je BIS činná, s rozlišením případů a věcí podle jednotlivých oblastí působnosti (záměry a činnosti

politiky. Vojenské rozhledy. Teoretický časopis armády České republiky, 2005, číslo 1, s. 52.

²¹ Tento kontrolní orgán je však obvykle v souladu s Jednacím řádem Poslanecké sněmovny označován jako „Stálá komise pro kontrolu BIS“.

namířené proti demokratickým základům, svrchovanosti a územní celistvosti ČR, zpravodajské služby cizí moci, terorismus atd.)

Kontrola činnosti Vojenského zpravodajství

Kontrolu činnosti Vojenského zpravodajství vykonává podle zákona *Poslanecká sněmovna, která k tomuto účelu zřizuje zvláštní kontrolní orgán*. Kontrolní orgán se skládá ze sedmi členů – poslanců Poslanecké sněmovny. Členové kontrolního orgánu mohou *vstupovat* v doprovodu ředitele Vojenského zpravodajství nebo jím pověřeného příslušníka *do objektů Vojenského zpravodajství*.

Ředitel Vojenského zpravodajství předkládá kontrolnímu orgánu:

- a) statut Vojenského zpravodajství,
- b) návrh rozpočtu Vojenského zpravodajství,
- c) písemná zadání úkolů uložených vládou nebo prezidentem republiky,
- d) podklady potřebné ke kontrole plnění rozpočtu Vojenského zpravodajství a
- e) vnitřní předpisy Vojenského zpravodajství.

Na požádání předkládá ředitel Vojenského zpravodajství kontrolnímu orgánu:

- a) zprávu o činnosti Vojenského zpravodajství,
- b) zprávu o použití zpravodajských prostředků, vyjma zpravodajských prostředků použitých při zabezpečování informací majících původ v zahraničí, a to pouze ve věcech a v případech, ve kterých Vojenské zpravodajství svou činnost již ukončilo,
- c) souhrnnou informaci obsahující zaměření a počet případů a věcí, v nichž je Vojenské zpravodajství činné, vyjma případů a věcí při zabezpečování informací majících původ v zahraničí: v informaci odliší případy a věci podle § 5 zákona o ZS.

Kontrolní orgán je oprávněn *požadovat od ředitele Vojenského zpravodajství potřebná vysvětlení a podklady*, jestliže má za to, že činnost Vojenského zpravodajství nezákonně omezuje nebo poškozuje práva a svobody osob, nebo došlo k vyžrazení utajovaných skutečností z činnosti Vojenského zpravodajství. Každé porušení zákona příslušníky Vojenského zpravodajství, které kontrolní orgán zjistí při své činnosti, je povinen oznámit ministru obrany, řediteli Vojenského zpravodajství a nejvyššímu státnímu zástupci. Na tento případ se nevztahuje povinnost mlčenlivosti uložená členům kontrolního orgánu podle zákona.

Kontrolní orgán *není oprávněn zasahovat do personálních pravomocí vedoucích příslušníků Vojenského zpravodajství a nahrazovat jejich řídicí činnost*.

Do nabytí účinnosti zákona č. 289/2005 Sb., byla parlamentní kontrola vojenských služeb upravena jen ve vztahu k Vojenskému obrannému zpravodajství zákonem č. 67/1992 Sb. I v současné právní úpravě je zřejmé *omezení rozsahu kontroly ve vztahu k činnosti Vojenského zpravodajství rozvědné povahy*. Z kontroly jsou zákonem vyloučeny zprávy o použití zpravodajských prostředků použitých při zabezpečování informací majících původ v zahraničí, a souhrnné informace obsahující zaměření a počet případů a věcí, v nichž je Vojenské zpravodajství činné v případech a věcech při zabezpečování informací majících původ v zahraničí.

Odpovědnost za činnost a koordinaci zpravodajských služeb České republiky, podávání zpráv, předávání informací a ukládání úkolů

S kontrolou úzce souvisí také otázka zajištění koordinace činnosti zpravodajských služeb, podávání zpráv a předávání informací zpravodajskými službami, a také ukládání úkolů zpravodajským službám.

V České republice za činnost zpravodajských služeb ze zákona odpovídá a koordinuje ji *vláda*. Zpravodajské služby spolu navzájem spolupracují, a to na základě dohod, které jsou

uzavírány *se souhlasem vlády*. Pouze se souhlasem vlády mohou také zpravodajské služby uskutečňovat spolupráci se zpravodajskými službami cizí moci.²²

K naplnění koordinačních úkolů si vláda svým usnesením č. 423 ze dne 3. května 2000 zřídila *Výbor pro zpravodajskou činnost (VZČ)* jako *stálý pracovní orgán Bezpečnostní rady státu*. VZČ má zajišťovat koordinaci činnosti zpravodajských služeb České republiky a plánování opatření k zajištění zpravodajské činnosti a spolupráci státních orgánů, které získávají, shromažďují a vyhodnocují informace nezbytné pro zajištění bezpečnosti České republiky. VZČ samostatně nevyvíjí zpravodajskou činnost.

Výbor pro zpravodajskou činnost zejména *zajišťuje koordinaci činnosti zpravodajských služeb České republiky, zabezpečuje operativní meziresortní koordinaci plánovaných a přípravných aktivit v oblasti zajištění zpravodajské činnosti, týkající se především ochrany ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů a zajištění vnitřní bezpečnosti a obrany České republiky*.

Výbor pro zpravodajskou činnost dále posuzuje a projednává záměry plánovacích a přípravných aktivit v oblasti zajištění zpravodajské činnosti, týkající se ochrany ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů a zajištění vnitřní bezpečnosti České republiky,

posuzuje a projednává požadavky státních orgánů uplatňované v rámci zajišťování zpravodajské činnosti,

projednává vyhodnocení meziresortních připomínkových řízení k materiálům vztahujícím se k zajištění zpravodajské činnosti a doporučuje jejich projednání v Bezpečnostní radě státu.

Výbor pro zpravodajskou činnost rovněž posuzuje, projednává a koordinuje základní zaměření činnosti zástupců České republiky ve věcně příslušných výborech Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO) a zpracovává a projednává vlastní materiály v oblasti zajištění zpravodajské činnosti, týkající se především ochrany ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů a zajištění vnitřní bezpečnosti a obrany České republiky a sladění požadavků na zajištění zpravodajské činnosti.

Výbor pro zpravodajskou činnost má podle posledního znění svého Statutu²³ 8 členů, jeho předsedou je předseda vlády, místopředsedou je místopředseda vlády a ministr vnitra, členy pak ministr zahraničních věcí, ministr obrany, ředitel Bezpečnostní informační služby, ředitel Úřadu pro zahraniční styky a informace, ředitel Vojenského zpravodajství a vedoucí Úřadu vlády České republiky. Členové VZČ se účastní schůzí osobně, pouze ve výjimečných případech mohou být zastoupeni pověřeným pracovníkem svého úřadu. Funkci sekretariátu VZČ plní pověřený útvar Úřadu vlády České republiky, kterým je oddělení sekretariátu Výboru pro zpravodajskou činnost Bezpečnostní rady státu.

Schůze VZČ svolává předseda pravidelně v řádném termínu, nejméně však jednou za tři měsíce, a dále dle potřeby. VZČ může na schůzi podle potřeby přizvat představitele ministerstev a jiných správních úřadů, popřípadě další odborníky. K projednání věcné

²² Charakter aktuálních bezpečnostních hrozeb přisuzuje spolupráci zpravodajských služeb stále větší význam. K tomuto tématu blíže např. Zeman, P.: *Spolupráce zpravodajských služeb v EU a její limity*. In: Závěšický, J. (ed.): *Evropská unie a její bezpečnost. Vybrané problémy evropské bezpečnosti*. Mezinárodní politologický ústav MU, Brno 2006 nebo Zetocha, K.: *Kooperace zpravodajských služeb jako nástroj v boji proti terorismu*. In: Souleimanov, E. a kol. (eds.): *Terorismus. Válka proti státu*. Eurolex Bohemia, Praha 2006, s. 319-340.

²³ Vydaný usnesením vlády ČR ze dne 22. srpna 2001 č. 813, ve znění usnesení vlády ČR č. 741/2002, 164/2003, 828/2004, 1109/2004, 1174/2006, 54/2007, 687/2009, 578/2010, 676/2011 a 542/2013. Blíže viz www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/brs/pracovni-vybory/zpravodajska-cinnost/vybor-pro-zpravodajskou-cinnost-3558/

problematiky může VZČ zřídit ze svých členů, zástupců věcně příslušných ministerstev a jiných správních úřadů a přizvaných odborníků podvýbory a odborné pracovní skupiny.²⁴

Do roku 2000 fungovala na základě usnesení vlády č. 676 z 2. 12.1992 předchůdkyně VZČ, kterou byla *Rada pro zpravodajskou činnost*.²⁵

Zvláštní opatření přijala vláda ČR v oblasti terorismu. Ke koordinaci činnosti zpravodajských služeb ČR při vyhodnocování informací důležitých pro bezpečnost ČR se zvláštním zaměřením na boj proti terorismu schválila vláda ČR 13. září 2006 usnesení č. 1060, jímž za místo pro soustřeďování a vyhodnocování těchto informací stanovila Bezpečnostní informační službu.²⁶

Okruh oprávněných adresátů informací pocházejících ze zpravodajských služeb je dán především faktem, že odpovědnost za bezpečnost, obranu a mimosoudní ochranu ústavního zřízení leží na výkonné moci. Vrcholné orgány výkonné moci, tedy vláda a prezident republiky, potřebují dostatečný informační servis, který jim umožní dostát jejich ústavní odpovědnosti.²⁷ Zprávy o své činnosti tedy zpravodajské služby podávají *prezidentu republiky a vládě*. Tyto zprávy podávají pravidelně jednou za rok a dále kdykoliv o to prezident nebo vláda požádají. Bezprostředně podávají zpravodajské služby informace prezidentu republiky, předsedovi vlády a příslušným členům vlády v případech zjištění, která nesnesou odkladu.

Kromě těchto zpráv podávaných obligatorně ze zákona vznikla v druhé polovině devadesátých let i v České republice postupně praxe zveřejňování tzv. neutajovaných výročních zpráv určených veřejnosti, sloužících k posílení transparentnosti činnosti zpravodajských služeb a poskytování informací veřejnosti o úkolech, které zpravodajské služby plní, o hrozbách, které existují či vznikly v uplynulém kalendářním roce a umožňují veřejnosti /a médiím/ nahlédnout blíže do agendy, činnosti a poslání zpravodajských služeb a do zjištění jimi učiněných a významných pro veřejnost.²⁸

²⁴ Významným trvalým orgánem Výboru pro zpravodajskou činnost pro oblast výměny informací v rámci boje proti terorismu je Společná zpravodajská skupina. Jejímí členy jsou zástupci Úřadu vlády, zpravodajských služeb České republiky, Ministerstva vnitra, Policie ČR a ministerstva zahraničních věcí. Viz „*Strategie boje proti terorismu pro léta 2010-2012*.“ Ministerstvo vnitra České republiky. NAP_2010.pdf, s. 10.

²⁵ Podle tohoto usnesení byla Rada pro zpravodajskou činnost *stálým poradním a iniciativním orgánem vlády pro otázky řízení, koordinace a kontroly zpravodajské činnosti* a spolupráce těch státních orgánů a jejich útvarů, které získávají, shromažďují a vyhodnocují informace, důležité pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu České republiky. Členy Rady byli s hlasem rozhodujícím: ministr bez portfeje (předseda Rady), ministr vnitra (místopředseda Rady), místopředseda vlády a ministr zahraničních věcí, místopředseda vlády a ministr financí a ministr obrany. Členy Rady s hlasem poradním pak byli: vedoucí Kanceláře prezidenta republiky, ředitel Bezpečnostní informační služby, ředitel Úřadu pro zahraniční styky a informace, ředitel Vojenského zpravodajství a ředitel Kanceláře Rady.

²⁶ Tímto usnesením uložila ministrům obrany a vnitra, aby VZ a ÚZSI neprodleně předávaly Bezpečnostní informační službě analytické i operativní informace a poskytovaly jí nezbytnou součinnost, řediteli BIS pak vyhodnocovat takto předané informace a s výsledky vyhodnocení neprodleně seznamovat předsedu vlády.

²⁷ Viz Důvodová zpráva k § 8 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky.

²⁸ První s touto praxí začala BIS zprávami o činnosti v letech 1996/1997, VZ vydalo svoji první veřejnou výroční zprávu za rok 2004. Výroční zprávy BIS jsou dostupné z www.bis.cz, VZ z www.vzcr.cz. BIS od roku 2010 navíc zveřejňuje čtvrtletní zprávy o stavu v oblasti extremismu v ČR.

Státním orgánům a policejním orgánům předávají zpravodajské služby informace o zjištěních, která náleží do oboru jejich působnosti, avšak s výjimkou případů, kdy by poskytnutí těchto informací ohrozilo důležitý zájem sledovaný příslušnou zpravodajskou službou (tzv. výhrada důležitého zájmu).²⁹ Tímto důležitým zájmem mohou být zejména probíhající akce, metody a formy činnosti, ochrana osoby jednající ve prospěch zpravodajské služby a ochrana třetí strany.

Vedle úkolů, které zpravodajským službám vyplývají přímo ex lege, mohou jim, v mezích jejich zákonné působnosti, ukládat úkoly *vláda a prezident republiky*. Prezident republiky ukládá zpravodajským službám úkoly s vědomím vlády.

Veškeré předávání zpráv, předávání informací a ukládání úkolů se uskutečňuje u Bezpečnostní informační služby prostřednictvím jejího ředitele a u Úřadu pro zahraniční styky a informace a Vojenského zpravodajství prostřednictvím příslušných ministrů.

Závěr

Kontrola zpravodajských služeb je považována za významný předpoklad pro jejich řádné fungování, je především velmi důležitou pro zachování zákonnosti, ale také efektivity v jejich činnosti a předcházení možnosti zneužití jejich postavení. Současně je významná též pro uznání zpravodajských služeb jako standardního orgánu státu, který ve své činnosti respektuje zákonnou úpravu a zákonné požadavky na svoji činnost. Vyřešení efektivního systému kontroly je také významným předpokladem pro nalezení shody v nastavení směru možných změn v systému a fungování zpravodajských služeb, včetně případného zpřesnění vymezení jejich oprávnění.

Kontrolní mechanismy jsou velmi různorodé, neexistuje jednotný univerzální model kontroly zpravodajských služeb. Žádný z existujících modelů také nelze obecně označit za nejsprávnější či nejúčinnější. Při kontrole zpravodajských služeb se všude zároveň objevuje problém vyplývající z rozporu mezi požadavkem veřejné kontroly a potřebou utajení. Utajený svět zpravodajských služeb a jejich vnější kontrola však nejsou vzájemně neslučitelné, existují a úspěšně fungují modely, které jsou způsobilé zajistit efektivitu i zákonnost v činnosti zpravodajských služeb.

Kontrolu zpravodajských služeb České republiky podle zákona č. 153/1994 Sb., *o zpravodajských službách České republiky* („zákon o ZS“) uskutečňuje *vláda a Parlament*. Stanovení rozsahu a způsobu kontroly Parlamentem svěřuje zákon o ZS zvláštnímu zákonu. Přestože některé návrhy již byly v minulosti předloženy, zvláštní zákon o parlamentní kontrole zpravodajských služeb dosud nebyl přijat. Parlamentní kontrola však nicméně existuje, ale je upravena separátně: ve vztahu k Bezpečnostní informační službě zákonem o BIS, a ve vztahu k Vojenskému zpravodajství, jehož parlamentní kontrolu upravuje zákon o VZ. Kromě kontroly parlamentní lze do systému vnější kontroly zpravodajských služeb zahrnout i rozhodování soudů o povolení použití zpravodajské techniky, ale i veřejnou kontrolu veřejností a médií.

S kontrolou úzce souvisí také otázka zajištění koordinace činnosti zpravodajských služeb, podávání zpráv a předávání informací zpravodajskými službami, a také ukládání úkolů zpravodajským službám. V České republice za činnost zpravodajských služeb ze zákona odpovídá a koordinuje ji vláda, která si k naplnění koordinačních úkolů zřídila Výbor pro zpravodajskou činnost jako stálý pracovní orgán Bezpečnostní rady státu. Tento výbor zajišťuje koordinaci činnosti zpravodajských služeb České republiky, zabezpečuje operativní meziresortní koordinaci plánovaných a přípravných aktivit v oblasti zajištění zpravodajské činnosti.

²⁹ Obdobná výhrada je upravena také v zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii ČR v § 78 v případě předávání informací policií jiným orgánům včetně zpravodajských služeb. Policie nepředá informace, pokud by to ohrozilo plnění úkolů policie.