

doc. JUDr. Ladislav Pokorný, Ph.D.
Fakulta bezpečnostně právní PA ČR v Praze
Katedra kriminální policie

Transformace československých a českých zpravodajských služeb

Úvodem

V současné době se objevují úvahy o nové komplexnější právní úpravě postavení a činnosti zpravodajských služeb České republiky, uvažuje se o modernizaci již letité právní úpravy a o některých nových rolích a funkcích, které by měly být zpravodajským službám svěřeny. Ze zvažovaných témat lze v posledních letech jako nejvýznamnější identifikovat především úvahy o: rozšíření vnější kontroly zpravodajských služeb, případnou důkazní použitelnost informací pocházejících ze zpravodajských služeb a o přehodnocení (modifikace) některých aspektů principu oddělovacího imperativu dosud bezvýhradně aplikovaného na mandát a charakter činnosti zpravodajských služeb ČR.¹ Poté, co požadavek na rozšíření vnější kontroly zpravodajských služeb byl v zásadě naplněn přijetím zákona č. 325/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách ČR, zůstává k řešení případná důkazní použitelnost informací pocházejících ze zpravodajských služeb, a přehodnocení (modifikace) některých aspektů principu oddělovacího imperativu dosud bezvýhradně aplikovaného na mandát a charakter činnosti zpravodajských služeb ČR, aktuálně při řešení zajištění kybernetické obrany ČR.

Některé z těchto úvah a záměrů jsou již obsaženy a formulovány v materiálech vládních, zejména v tzv. Auditě národní bezpečnosti,² které směřují k dosažení použitelnosti zpravodajských informací jako důkazu v trestním řízení, ale i legislativních, konkrétně v návrhu novely zákona o Vojenském zpravodajství, jímž má být řešena otázka tzv. kybernetické obrany,³ resp. též návrhu zákona o Úřadu pro zahraniční styky a informace.⁴

Ke zmíněným úvahám vede především existence nových jevů, které se objevují v oblasti bezpečnostních hrozeb, a tím také představa, že stávající úprava je v některých aspektech překonána vývojem, je roztržštěná ve více zákonech, upravujících činnost jednotlivých zpravodajských služeb odděleně. Navíc je provedena v různých časových obdobích, což přináší nestejnou dikci a rozdílnou

¹ Ke zvažovaným tématům a novým trendům blíže viz POKORNÝ, Ladislav. Aktuální otázky postavení a kompetencí zpravodajských služeb České republiky. In: VEGRIČTOVÁ, Barbora a kol. *Bezpečnostní hrozby současnosti*. Praha: PA ČR v Praze, 2016.

² *Audit národní bezpečnosti*. Schválený usnesením vlády č. 1125 dne 14. 12. 2016. Dostupný z www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Audit-narodni-bezpecnosti-20161201.pdf.

³ Návrh novely zákona o Vojenském zpravodajství, týkající se tzv. kybernetické obrany, dospěl do druhého čtení v Poslanecké sněmovně, kde bylo projednávání přerušeno. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7at=931>.

⁴ Jeho projednávání bylo ukončeno v roce 2016 ve stadiu meziresortního připomínkového řízení. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=korna95eme49>.

formulaci jevů v zásadě stejných, a vede tudíž k aplikačním problémům. Zjevně však jde také o ony nové role a funkce, které dosud zpravodajským službám nebyly svěřeny, resp. vůbec nebyly zvažovány, neboť se dosud neukazovala jejich reálná potřeba.

V souvislosti s tímto vývojem se jeví býti užitečným vrátit se do období, kdy se tvořily základy v zásadě dosud platné právní úpravy. Cílem článku je připomenout období, kdy byly u nás položeny základy zcela nového chápání postavení a mandátu zpravodajských služeb a zkoumat a analyzovat průběh a výsledky procesu transformace zpravodajských služeb ČSFR a ČR, jehož rozhodující část spadá do období první poloviny devadesátých let minulého století. Toto lze označit za období zásadní historické změny a transformace zpravodajských služeb do podoby odpovídající požadavkům demokratického právního státu na jejich činnost.

Při tomto zkoumání byly využity metody analýzy a syntézy, metoda srovnávací, studium relevantních dokumentů, právních předpisů, odborných pramenů a publikovaných názorů a sdělení přímých aktérů.

Transformace československých a českých zpravodajských služeb

Výchozí teze k otázce transformace zpravodajských služeb

Přechod k modelu politické plurality a demokracie na přelomu 80. a 90. let byl spojen s nebyvalou sociálně ekonomickou a politickou transformací, která znamenala zásadní změny v chápání role státu a práva a přinesla zcela nový přístup mj. v požadavcích na kvalitu právní úpravy oblastí spojených s uplatňováním funkcí státu. V řadě oblastí to znamenalo cestu zásadní diskontinuity vedoucí k rychlému zavedení principů právního státu. Jednou z těchto oblastí je postavení a činnosti zpravodajských služeb.¹

Zpravodajské služby jsou standardní součástí systému orgánů každého státu, jedním z atributů jeho suverenity a plní v politickém systému jisté nezastupitelné funkce, které nemohou být plněny jinými složkami státního aparátu. Základním úkolem zpravodajských služeb je získávat, shromažďovat a vyhodnocovat zpravodajské informace, a tyto poskytovat výkonné moci, v předstihu upozorňovat na existující hrozby, a tak umožnit přijetí opatření, která by je v souladu se zájmem státu eliminovala. Zpravodajské služby tak slouží jako prostředky ochrany bezpečnosti státu dovnitř i navenek, a vytvářejí nepostradatelnou součást legitimní sebeobranu demokratického právního státu.² Činnost zpravodajských služeb je integrální součástí vládnutí a reflektuje charakter národních ústav společenství, jejichž je součástí.³

¹ Téma transformace zpravodajských služeb bylo u nás dosud zpracováno pouze částečně. Přesto ale existuje několik titulů, které se tímto tématem, především z pohledu politologického a historického (transformace faktické – personální a funkční) zabývají. Velkou zásluhu na popsání transformace zpravodajských služeb mají především odborník na zpravodajské služby a bývalý ředitel ÚZSI Petr Zeman a politolog a bezpečnostní expert Karel Zetocha. Právní aspekt transformace pak na komplexnější zpracování ještě čeká.

² Srov. např. HAEDGE, Karl Ludwig. *Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland. Ein Leitfadens mit Erläuterungen.* *Kriminalistik-Verlag*, Heidelberg, 1998, s. 46.

³ Viz HERMAN, Michael. *Intelligence Services in the Information Age.* London: Frank Cass Publishers, 2001, s. 138.

„Odstřižení“ zpravodajských služeb od jejich předchůdců bylo jedním z prvních cílů demokratických sil a proces formálního a personálního přerušení kontinuity zpravodajských služeb byl relativně brzy ukončen.¹ Celý proces transformace však trval řadu let a zejména z pohledu právního a institucionálního byl v zásadě ukončen přijetím relativně komplexní právní úpravy zpravodajských služeb v roce 1994. Transformace ovšem tímto nebyla ukončena a probíhala prakticky celá 90. léta. Předpoklad pro její ukončení měl přinést v roce 2000 provedený ambiciózní audit zpravodajských služeb,² který však nebyl uzavřen žádným aplikovaným výstupem, takže konec procesu transformace zpravodajských služeb lze stěží přesněji identifikovat. Ovšem ještě v průběhu první dekády tohoto století politici nepovažovali transformaci zpravodajských služeb za ukončenou a byly zpracovávány a přijímány dokumenty, které o jejich transformaci explicitě hovoří. Např. programové prohlášení druhé Topolánkovy vlády z ledna 2007 výslovně říká, že „Vláda provede analýzu fungování zpravodajských služeb a dokončí jejich transformaci s cílem dosáhnout vyšší efektivity jejich činnosti, lepšího úkolování a posílení jejich kontroly.“³

Obdobně také např. usnesení vlády ČR č. 1236 z 25. 10. 2006⁴ výslovně termín transformace používá. Jde-li ovšem o první část transformace – tzv. tranzici, tuto lze v užším smyslu limitovat rokem 1991, a to v souvislosti s přijetím první zákonné úpravy zpravodajských služeb – zákona o Federální bezpečnostní informační službě,⁵ a v širším smyslu již zmíněným rokem 1994 – přijetím právní úpravy provedené tzv. „střechovým“ zákonem o zpravodajských službách České republiky⁶ a zákonem o Bezpečnostní informační službě.⁷ Transformaci zpravodajských služeb je nezbytné také nahlížet diferencovaně u služeb vnitřních (s vnitřní působností) a vnějších (s vnější působností), a u služeb civilních a vojenských.

V případě služeb vnějších a v případě služeb vojenských trvala jejich transformace, vzhledem k odlišné a specifické povaze jejich činnosti, výrazně delší dobu. Druhá fáze transformace – konsolidace, která je obdobím upevňování nového politického režimu a stabilizace poměrů, bývá obecně považována za ukončenou první výměnou vládnoucích elit prostřednictvím voleb, což se v České republice stalo v roce 1998. Tento rok však zjevně za definitivní ukončení české transformace zpravodajských služeb považovat nelze. V případě vojenského zpravodajství k tomu došlo dokonce až o řadu let později a našlo své vyjádření v přijetí nové právní úpravy Vojenského zpravodajství v roce 2005.⁸ Příčinu toho, že transformace

¹ ZETOCHA, Karel. *Zpravodajské služby v nové demokracii*. Česká republika. Společnost pro odbornou literaturu, Barrister&Principal, Brno, 2009, s. 6.

² K tomu blíže ZEMAN, Petr. *Historie a limity debat o reformě zpravodajských služeb v ČR aneb umíme si už nalít čistého vína?* Europeum, Institut pro evropskou politiku, 2008. Dostupné z www.europeum.org/cz/svoboda-bezpecnost-a-spravedlnost/101-projekty/111-prispevek-k-debate-o-reforme-zpravodajskych-sluzeb, s. 5, 6.

³ Programové prohlášení vlády <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780>

⁴ Viz Usnesení vlády ČR č. 1236 z 25. 10. 2006, o dalším postupu transformace zpravodajských služeb.

⁵ Zákon. č. 244/1991 Sb., o Federální bezpečnostní informační službě a o používání zpravodajských prostředků.

⁶ Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky.

⁷ Zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě.

⁸ Zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství.

(a konsolidace) zpravodajských služeb je delší než transformace jiných státních orgánů, lze spatřovat ve skutečnosti, že jedním ze znaků zpravodajských služeb je značná kontinuita a setrvačnost v jejich činnosti, která je vzhledem ke specifickým zpravodajské činnosti nezbytná a žádoucí.¹

Přestože jsou zpravodajské služby jednou z nejstarších státních institucí existujících ve státních strukturách bez ohledu na jejich politické zřízení, jsou v nových demokratických státech obvykle vnímány jako organizace, které jsou neslučitelné s demokracií. To vše přesto, že v tradičních demokraciích jsou zpravodajské služby chápány jako organizace, jejichž fungování je věcí národního zájmu a nejsou proto do značné míry ani tématem běžné politické soutěže.² Naopak změna politického režimu s sebou přináší politizaci zpravodajské činnosti. Míra kontinuity práce zpravodajských služeb i po výměně vlády je přitom ukazatelem míry konsolidace demokratického režimu.³

Pro způsob řešení transformace měly v Československu zásadní vliv okolnosti vyplývající ze zásadních rozdílů politického systému dosavadního a nově vznikajícího, ale také tendence, které ohledně činnosti, postavení a právní úpravy zpravodajských služeb existovaly v západních demokraciích již od 70. let.

Cibula⁴ např. upozorňuje, že zpravodajské služby v demokratických státech dlouho fungovaly bez účinného dohledu parlamentních institucí, a první změny v tomto směru nastaly v 70. letech – viz 1976(77) v USA (schválení Zvláštního výboru pro zpravodajství pro Senát a Sněmovnu reprezentantů) a 1978 v SRN (zahájení činnosti Parlamentní kontrolní komise). V procesu transformace zpravodajských služeb šlo z právního pohledu především o požadavky na uplatnění principů právního státu a z hlediska samotné právní úpravy pak o požadavek na zákonnou formu právní úpravy, která do té doby nebyla používána. Ve stejném období jako u nás – na přelomu 80. a 90. let – také např. byla formou parlamentní legislativy legislativně poprvé upravena činnost britských zpravodajských služeb⁵ nebo německé BND.⁶

I zpravodajské služby demokratických zemí Západu tedy procházely od 70. až po 90. léta transformačními změnami. Co do dosahu změn a rychlosti potřebné k jejich provedení v transformujících se zemích to však nebylo možno s postupnou

¹ ZETOCHA, Karel. (2009), s. 15.

² ZETOCHA (ZETOCHA, Karel. Úvod do studia zpravodajských služeb. *Vojenské rozhledy*. Teoretický časopis Armády České republiky. 2006, č. 1, s. 59) např. zmiňuje v této souvislosti příznačnou existenci tzv. bipartijní shody mezi politickými stranami ve Velké Británii, která je založena na tom, že se otázky spojené se zpravodajskými službami na veřejnosti nediskutují a parlament se vzdává svých pravomocí nad zpravodajskými službami ve prospěch exekutivy.

³ ZETOCHA, Karel. (2009), s. 10.

⁴ CIBULA, Igor. Změny v spravodajských službách po skončení studenej vojny, resp. skončení bipolárního usporiadania sveta. In: *Změny v spravodajských službách*. Sborník příspěvků ze sympózia Bratislava 4. prosince 2007. Bratislava: BVŠP-ABSD, 2008, s. 12.

⁵ Security Service Act 1989 (MI5), Intelligence Service Act 1994 (MI6).

⁶ Zákon o Spolkové zpravodajské službě ze dne 2. 12. 1990 - Spolková sbírka zákonů I, s. 2954.

transformací západních demokracií srovnat. Navíc českoslovenští aktéři neměli o fungování zpravodajských služeb v demokratickém systému hlubší povědomost.¹

Pro hodnocení procesu transformace československých služeb je třeba také konstatovat, že určující požadavky na jejich transformaci při přechodu k demokracii nepramenily z nějakých eventuálních zahraničních tlaků (představitelé západních zpravodajských služeb sice předestřeli určité základní požadavky na postavení služeb v demokratické zemi, ale to byly limity právně politologické povahy), ale výlučně ze stavu domácí vnitropolitické scény.²

Transformace zpravodajských služeb je vzhledem ke specifčnosti jejich úkolů a činnosti velmi citlivá a je spojena s velkou pozorností veřejnosti. Uplatňují se při tom jednak obecně platné zákonitosti, ale praktický průběh transformace se zároveň liší stát od státu.

Zetocha³ například vymezuje čtyři nejdůležitější faktory, které ovlivňují, resp. historicky determinují průběh a výsledek transformace zpravodajských služeb ve všech zemích. Těmito faktory jsou: 1. povaha předchozího režimu, 2. způsob předání moci, 3. bezpečnostní situace státu, 4. personální kapacity nových elit.

Na jiném místě⁴ pak Zetocha shrnuje a identifikuje tři nejdůležitější aspekty, které umožňují sledovat míru konsolidace demokracie v oblasti zpravodajských služeb. Těmito „specifickými proměnnými“ jsou především: 1. akceptace zpravodajských služeb mezi politickými vůdci jako standardního nástroje demokratického státu, 2. přístup politické reprezentace ke zpravodajským službám po výměně vlády a 3. cíle a způsob zdůvodnění reformních kroků v oblasti zpravodajských služeb.

Zeman⁵ jako očitý svědek a přímý účastník transformace zpravodajských služeb v Československu a v České republice, při hodnocení jejího faktického průběhu spočívajícího v personální obměně a faktickém ukončení dosavadní praxe zpravodajské činnosti, identifikuje určitá specifika československé transformace odlišující ji od průběhu transformace v jiných bývalých socialistických státech – Polsku, Maďarsku, NDR. Šlo jednak o relativně početnou účast bývalých příslušníků SNB, kteří byli v letech 1969 až 1971 vyhozeni ze služby pro své tehdejší občanské postoje a kteří byli začátkem roku 1990 rehabilitováni a někteří i reaktivováni, a dále širokou účast občanského prvku - občanských a prověřkových komisí, které posuzovaly způsobilost příslušníků Státní bezpečnosti ke službě v nových zpravodajských službách, případně v policii.

¹ Viz ZEMAN, Petr. Transformace zpravodajských struktur v postkomunistických zemích – příklad Československa a Česka. In: *Změny v spravodajských službách*. Sborník příspěvků ze sympózia Bratislava 4. prosince 2007. Bratislava: BVŠP-ABSD, 2008, s. 33.

² Tamtéž, s. 28.

³ ZETOCHA, Karel. The Political Regime Change and Security: The Political Science Theory and Reform of Security Bodies. *Obrana a strategie*. Roč. 13, č. 2, s. 65-78. ISSN 1802-7199. Dostupné z: <http://www.defenceandstrategy.eu/cs/>

⁴ ZETOCHA, Karel. (2009), s. 8.

⁵ ZEMAN, Petr. Transformace zpravodajských struktur v postkomunistických zemích – příklad Československa a Česka. In: *Změny v spravodajských službách*. Sborník příspěvků ze sympózia. Bratislava 4. prosince 2007. Bratislava: BVŠP-ABSD, 2008, s. 28-30.

Tak, jak se lišily režimy bývalých socialistických států, lišila se i transformace jejich zpravodajských služeb. Česká republika byla (alespoň v případě civilních služeb) na pomyslné škále nejbližší tzv. nulové variantě – tedy vystavění úplně nových služeb na „zelené louce“.¹ V ostatních zmíněných zemích např. transformace proběhla za podstatně menší obměny stávajícího personálu.

Raná etapa transformace zpravodajských služeb, nutno přiznat, nebyla prováděna podle racionálního a propracovaného plánu, někdy cestou skokových a neuvážených změn, koncepce nebyly v počátečním období explicitě formulovány a situace byla poznamenána krizemi důvěry mezi jednotlivými skupinami aktérů.² Při tomto střetu přitom šlo o řešení zásadních otázek nastavení modelu postavení a činnosti zpravodajských služeb v novém společenském systému, jehož principy měly být nastaveny standardní legislativou. Cibula³ např. připomíná návrh tehdejšího federálního ministra vnitra Jána Langoše zlikvidovat agenturní činnost československé rozvědky, a tedy fakticky rozpustit zpravodajskou službu. Výsledkem nakonec byl kompromis, ležící mezi oběma těmito krajními řešeními.⁴

Požadavky a východiska transformace právní úpravy československých a českých zpravodajských služeb po roce 1989

Současnému systému zpravodajských služeb České republiky a platné právní úpravě jejich postavení a činnosti předcházela poměrně komplikovaný vývoj. Od roku 1918 do roku 1989 byly zpravodajské služby upraveny zákonnými normami naprosto sporadicky. 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. To také vydávalo (utajované) vnitřní předpisy upravující zpravodajskou činnost. Existence Státní bezpečnosti byla jen obecně upravena v zákoně o Sboru národní bezpečnosti.⁵

To vše tak předznamenalo řešení, které ve své podstatě bylo příkladem diskontinuity právní úpravy specifického oboru (oblasti), vedoucí k zásadní proměně, kterou lze s určitou nadsázkou charakterizovat jako cestu od neregulace k regulaci, což umožnilo připravit právní úpravu nikterak nezátíženou dosavadní reglementací,

¹ Toto glosuje bývalý ředitel Úřadu pro zahraniční styky a informace z let 1993-1998 Oldřich Černý (*Pár poznámek k problematice zpravodajských služeb v ČR*. Europeum, Institut pro evropskou politiku, 2008. Dostupné z www.europeum.org/cz/svoboda-bezpecnost-a-spravedlnost/101-projekty/111-prispevek-k-debate-o-reforme-zpravodajskych-služeb, s. 1) takto: „Československo a později Česká republika stavěly zpravodajskou komunitu na zelené louce (věnují se pouze civilní vnitřní a vnější službě...) a přes velmi štědrá zahraniční pomoc to byl proces pokusů a omylů, „hits and misses“, přičemž těch „misses“ bylo daleko víc než „hits“.

² Transformace v první fázi probíhala především ve střetu dvou názorových proudů – „romantiků“ a „pragmatiků“. „Romantici“ prosazovali tzv. nulovou variantu, „pragmatici“ zase kontrolované převzetí starého aparátu s odstraněním jeho křiklavých komponent. Viz ZEMAN, Petr. (2008), S. 33.

³ CIBULA, Igor. (2008), s. 11.

⁴ ZEMAN, Petr. (2008), s. 33.

⁵ *Zák. č. 70/1965 Sb.*, a *zák. č. 40/1974 Sb.*, o Sboru národní bezpečnosti.

a využít, možno-li to nejlepší, co se nabízelo jako inspirující v existujících modelech v rozvinutých demokraciích.

Naléhavost a urgentní požadavky na radikální řešení situace ve zpravodajské činnosti se projevovaly ve velmi krátké době po listopadu 1989.¹ I u nás byla nastolena aktuální a urgentní potřeba vytvoření systému standardních zpravodajských služeb, který by odpovídal standardům rozvinutých demokratických zemí, jejichž postavení a činnost bude odpovídat požadavkům demokratického systému, a jehož právní úprava bude odpovídat a naplňovat principy právního státu. To vyžadovalo provést zásadní transformaci dosavadního systému postavení a činnosti zpravodajských služeb, který těmto požadavkům zásadně nevyhovoval. Oblast zpravodajských služeb je přitom oblastí *sui genesis*, v níž specifické principy jejich činnosti znamenají i specifickou právní úpravu, včetně respektování faktu, že jejich činnost je mj. ovládána principem utajení, a – v případě služeb s vnější působností – zčásti probíhá *extra legem*.

Hlavními požadavky na novou právní úpravu, o nichž panovala shoda napříč celým politickým spektrem, se staly *požadavky na zákonnou formu právní úpravy*, včetně výslovné úpravy podmínek používání zpravodajských prostředků, *na absenci jakýchkoli výkonných pravomocí policejního typu a na podrobení parlamentní kontrole*. Z hlediska institucionálního pak byl významný požadavek na *vymanění zejména civilní vnitřní služby z působnosti resortu Ministerstva vnitra*.

Požadavek zákonné úpravy se však nevyčerpává pouze samotnou zákonnou formou pramenů, ale vztahuje se i na *obsahovou kvalitu právní úpravy*. Požadavky na obsahovou kvalitu právní úpravy můžeme, kromě badatelských doktrinálních pramenů (např. ve výstupech akademických institucí, think tanků,² apod.), nalézt v relevantních rozhodnutích Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) a dále např. v doporučeních Rady Evropy. ESLP např. ve svých rozhodnutích (*case law*) vyžaduje, aby zákonná úprava měla určitou kvalitu – především aby byla *jasná, předvídatelná a dostupná*. Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP) stanoví, že v demokratické společnosti mohou být práva dle čl. 8, 9, 10 a 11 (tedy právo na respektování soukromého a rodinného života, svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání, svoboda projevu a svoboda shromažďování a sdružování) omezena mj. v zájmu národní bezpečnosti a veřejného pořádku, a to pouze v souladu se zákonem. *Case law* Evropského soudu pro lidská práva pak konkrétně ve vztahu ke zpravodajským službám dovodilo, že tyto mohou využívat svých specifických oprávnění pouze tehdy, jsou-li tato oprávnění upravena

¹ To dokumentuje např. Stanovisko KCOF ze dne 26. 12. 1989, které vychází z toho, že „reakce občanů budou radikálnější a shodné s průběžnými a neustávajícími požadavky studentů, které jsou ultimativní a vyjadřují přání totálně zrušit všechny složky a součásti StB na všech úrovních“ (SUK, Jiří. *Občanské fórum. Listopad-prosinec 1989*, 2. díl – dokumenty. Doplněk, Brno 1998, s. 320). Samotné stanovisko navrhuje zastavit operativní činnosti kontrarozvědky i rozvědky, nikoli však okamžité zrušení celé StB.

² V bezpečnostním oboru nelze opomenout zejm. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), dostupné z: www.dcaf.ch, Jde o think-tank se sídlem v Ženevě, zabývající se bádáním v oblasti demokratické kontroly ozbrojených sil, mimo jiné kontroly zpravodajských služeb, a který pro tuto oblast mj. formuluje standardy a doporučení „Best Practice“ – blíže viz stránky www.dcaf.ch, u nás např. Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, dostupné z: www.europeum.org aj.

zákonem. Požadovaná kvalita zákonné úpravy pak spočívá v tom, že příslušné právní normy musejí být přiměřeně dostupné a formulované s dostatečnou přesností, aby umožnily občanům regulovat své chování.¹ Právní úprava musí být charakterizována také základním požadavkem *předvídatelnosti*, a rozsah diskrece musí být upraven s přiměřenou mírou určitosti. Kontrola a další záruky prevence zneužití oprávnění ze strany zpravodajských služeb musí být stanoveny tak, aby byly slučitelné se základními lidskými právy.² Právní normy nemusejí obsahovat přímo konkrétní úpravu takovýchto záruk, ale musejí přinejmenším zakládat podmínky a postup při případných zásazích.³ Aby byl „v souladu se zákonem“, musí být zásah do soukromí předvídatelný a umožněný za podmínek, jejichž obsah je dostupný jednotlivci, zákonné zmocnění musí být dostatečně jasné, aby dávalo obecné vymezení pro praxi.⁴

Žádný z těchto požadavků v předchozím období nebyl v Československu naplněn a vnitřní předpisy ministerstva vnitra, které navíc byly s ohledem na jejich obsah utajované, nespĺňovaly ani minimální požadavky na dostupnost, nemluvě o jasnosti a předvídatelnosti právní úpravy.

Samotná právní úprava postavení a činnosti zpravodajských služeb má obecně velmi rozmanitou podobu. Tato rozmanitost je dána rozdílností ústavních systémů, právních tradic, historickým vývojem dané země apod. Zpravodajství proto nelze pochopit jeho izolovaným zkoumáním, ale je nutno zkoumat, jak se národní systémy vztahují ke společenským, politickým, ekonomickým a kulturním podmínkám, v jejichž rámci se vyvíjejí.⁵ Zpravodajské služby se od sebe v různých zemích odlišují, a to často i významně a v podstatných náležitostech, jakými jsou působnost, funkce i druhy a rozsah oprávnění jim svěřených k naplňování úkolů v oboru jim vymezené působnosti. „Jsou institucionálně a funkčně asymetrické, nesouměřitelné co do pravomocí, rozpočtů a vlivu ve své zemi,“⁶ což je odrazem odlišné historické zkušenosti a vývoje v konkrétních zemích.⁷

Toto poukazuje na nezbytnou potřebu detailního studia zahraničních úprav postavení a činnosti zpravodajských služeb. Zeman však zároveň v této souvislosti varuje před prvoplánovým a čistě formálním převzetím zahraničních modelů, a zároveň zdůrazňuje roli insiderů v této specifické oblasti.⁸

¹ *Sunday Times proti Spojenému království*, 26. dubna 1979.

² *Silver and Others proti Spojenému království*, 25 května 1983.

³ *Klass proti SRN* (1978), *Kruslin a Huvig proti Francii* (1990).

⁴ *Leander proti Švédsku* (1987).

⁵ Viz GILL, P. „Knowing the self, knowing the other“: the comparative analysis of security intelligence. In: LOCH K. Johnsos (ed) *Handbook of Intelligence Studies*. Routledge, New York 2007, s. 83.

⁶ ZEMAN, Petr. Spolupráce zpravodajských služeb v EU a její limity. In: ZÁVĚŠICKÝ, Jan. (ed.): *Evropská unie a její bezpečnost. Vybrané problémy evropské bezpečnosti*. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU, 2006, s. 90.

⁷ Srov. ZETOCHA, Karel. Úvod do studia zpravodajských služeb. *Vojenské rozhledy*. Teoretický časopis Armády ČR, 2006, číslo 1, s. 60.

⁸ ZEMAN, Petr. Historie a limity debat o reformě zpravodajských služeb v ČR aneb umíme si už nalít čistého vína? In: *Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice*. Europeum, 2009, dostupné z: www.europeum.org/cs/svoboda-bezpecnost-a

Vzhledem k tomu, že jde z právního pohledu o oblast vysoce rezistentní vůči harmonizačním, unifikačním a standardizačním tendencím, hraje při zkoumání zpravodajských služeb a jejich právní úpravy v jejich rozmanitosti velkou roli komparativní analýza, která umožňuje v mnohosti diferencovaných modelů nacházet společné trendy, tendence, modelové způsoby řešení společných problémů, umožňuje vyhnout se chybám, kterých se dopustili jiní, a přináší inspiraci pro podobu změny překonaných konceptů a řešení.

Proto je významné ztotožnění se s určitým modelem - vzorem a s jeho základními parametry. V úvodním období transformace zpravodajských služeb v Československu byla patrná zjevná inspirace německým modelem uspořádání a mandátu zpravodajských služeb,¹ a jeho základní prvky jsou implicitně obsaženy v pojetí postavení zpravodajských služeb České republiky dosud. Koncepty, z nichž tento model vychází, a na nichž je založen, jsou především koncept *militantní demokracie* a *koncept oddělovacího imperativu*.

Z pohledu konceptu *militantní demokracie*² vytvářejí zpravodajské služby nepostradatelnou součástí legitimní sebeobranu demokratického právního státu, zejména ve vztahu k extremismu a ochraně demokratických principů zakotvených v ústavním pořádku. Je zřejmé, že zpravodajské služby patří mezi nepominutelné aktéry militantní demokracie.

Právě Německo se po druhé světové válce stalo hlavním reprezentantem státu normativně zakotvujícího a aplikujícího obranné prvky demokracie. Myšlenky militantní demokracie v nových demokraciích střední a východní Evropy silně rezonovaly a německá inspirace hrála důležitou roli v teoretické i praktické oblasti,³ země střední a východní Evropy se velmi často německou praxí inspirují především při stanovení vlastní protixtremistické politiky.⁴

Tzv. *oddělovací imperativ* tvoří východisko k pojetí postavení a mandátu zpravodajských služeb, na němž bylo a je dosud založeno chápání jejich místa v systému státních orgánů v České republice. Oddělovací imperativ řeší otázku vztahu zpravodajských služeb a policie nastolením zásadního *požadavku nesměšovat zpravodajské získávání informací a exekutivní (policejní) donucovací pravomoc*, vyjadřuje tedy požadavek na jednoznačné oddělení informační

spravedlnost/79-projekty/111-prispevek-k-debate-o-reforme-zpravodajskych-sluzeb-v-ceske-republice-pracovni-panel-k-reforme-agend, s. 14, 15.

¹ Viz název první polistopadové civilní vnitřní zpravodajské služby: Úřad pro ochranu ústavy a demokracie (srov. BfV – Spolkový úřad pro ochranu ústavy).

² Viz např. LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights. *The American Political Science Review* I, II. Vol. 31, No. 3, No. 4, 1937. PAPIER, Hans Jürgen, DURNER, Wolfgang. *Streitbare Demokratie*. Archiv des öffentlichen Rechts, Band 128, 2003. BARINKA, Roman. Militantní demokracie a evropské právo lidských práv: k otázce zákazu komunistických stran. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, č. 2. Thiel, M.(ed.). *The „Militant Democracy“ Principle in Modern Democracies*. Ashgate, 2009. PŘIBÁŇ, Jiří. *O militantní demokracii a svobodě projevu*. Salon, literární a kulturní příloha, dostupné z: www.novinky.cz/kultura/salon, 22. dubna 2010 aj.

³ Viz MAREŠ, Miroslav a Štěpán VÝBORNÝ. *Militantní demokracie ve střední Evropě*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013, s. 13.

⁴ Tamtéž, s. 7.

a exekutivní donucovací pravomoci, resp. postavení v roli orgánu činného v trestním řízení.

K respektování oddělovacího imperativu směřuje i v tomto ohledu významné pozdější Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1402 (1999) „Kontrola vnitřních zpravodajských služeb v členských státech Rady Evropy“.¹ Parlamentní shromáždění Rady Evropy doporučuje, aby vnitřní (bezpečnostní) zpravodajské služby nebyly oprávněny vést trestní vyšetřování, zatýkat a zadržovat osoby, aby ani nebyly zapojeny do boje s organizovaným zločinem, vyjma specifických případů, kdy organizovaný zločin tvoří jasné nebezpečí svobodnému pořádku demokratického státu. Má totiž za to, že v případech, kdy mají zpravodajské služby oprávnění používat preventivní a donucovací metody (prohlídky soukromého majetku, vedení trestního vyšetřování, zatýkání a zadržování), stoupá riziko jejich zneužití.

Princip oddělovacího imperativu je zvláště rozpracován právě v legislativě Spolkové republiky Německo, kde je částí odborníků dokonce považován za ústavní princip. Jeho obsahem jsou jednak požadavky na oddělení organizační, jednak na oddělení pravomocí/úkolů.² Jinak řečeno, úřady na ochranu ústavy mají za úkol shromažďovat a vyhodnocovat poznatky o protiústavních snahách, policie naopak působí s cílem odvracení nebezpečí a stíhání trestné činnosti. Policejní pravomoci (zjišťování identity, zatčení, zajištění, zadržení, prohledávání osob, věcí nebo obydlí) úřadům na ochranu ústavy prostě nepřísluší.³ Haedge⁴ však zároveň upozorňuje, že oddělovací imperativ nelze používat k dovozování toho, že nesmí docházet ani k jakékoli výměně informací mezi orgány ochrany ústavy a policií.

Významnou pro vymezení postavení, funkcí a oprávnění zpravodajských služeb a jejich vztahu k jiným subjektům bezpečnosti státu, je také otázka poměru k pojmu „*Law enforcement authorities*“ (resp. „*agencies*“ či „*services*“), (do češtiny překládán jako „donucovací orgány,“ ale též „represivní orgány“, „orgány prosazující právo“, „správní orgány prosazování práva“⁵). Pod tímto pojmem členské státy Evropské unie chápou především státní policii, četnictvo, celní orgány, prokuraturu či státní zastupitelství a uniformované i neuniformované bezpečnostní složky, nikoli však

¹ Viz www.assembly.coe.int/documents/adoptedtext/ta99/erec1402.htm

² § 2 odst. 1 zákona o BfV (Zákon o spolupráci Spolku a zemí ve věcech ochrany ústavy a o Spolkovém úřadu na ochranu ústavy (spolkový zákon na ochranu ústavy – BVerfSchG). Český překlad viz Poslanecká sněmovna PČR, Parlamentní institut, Studie 1.097, překlad 6/1996, dostupné na www.psp.cz/sqw/text2.sqw?idd=20467.) stanoví, že: „Spolkový úřad pro ochranu ústavy nesmí být přiřazen k žádnému policejnímu úřadu.“ a § 8 odst. 3 téhož zákona pak, že „Policejní pravomoci nebo nařizovací pravomoci Spolkovému úřadu na ochranu ústavy nepřísluší; nesmí policii ani cestou úřední pomoci požádat o opatření, ke kterým sám oprávnění nemá.“

³ K tomuto viz HAEDGE, Karl Ludwig. *Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland. Ein Leitfadens mit Erläuterungen*. Heidelberg: Kriminalistik-Verlag, 1998, s. 100, 101.

⁴ Tamtéž.

⁵ Viz PIKNA, Bohumil. K pojmu „bezpečnostní informace“ v právu a praxi Evropské unie. *Kriminalistika*. 2006, č. 3, s. 211, pozn. 3).

zpravodajské služby.¹ Zpravodajské služby nejsou materiálně zakotveny v závazných předpisech evropského práva, jejich činnost není regulována evropským právem, a ani po tzv. Lisabonské smlouvě nespadají pod pojem „*Law enforcement services*“; pro zpravodajské služby členských států není v evropském právu také přímo zakotvena povinnost vzájemné spolupráce.²

Na vztah vnitřních (bezpečnostních) zpravodajských služeb a policejních služeb existují ve světě v zásadě dva různé pohledy:

1. v některých zemích (Německo, Velká Británie, Španělsko, aj.) se úloha zpravodajských služeb omezuje na *sběr informací a následnou analýzu a interpretaci* tohoto materiálu pro potřeby oprávněných adresátů. Veškeré *výkonné funkce náleží řádné policii* nebo jiným orgánům. Policie a vnitřní zpravodajské služby jsou důsledně odděleny;
2. v jiných zemích jsou vnitřní zpravodajské služby *zvláštní součástí policejních sil a mohou mít i preventivní a výkonné funkce proaktivní povahy*, zvláště pokud jde o činy přímo zaměřené proti bezpečnosti státu.

I když v tomto směru nejde o bezvýhradnou souvislost, je možno obecně konstatovat, že model, v němž vnitřní služby mohou vést vyšetřování a disponují výkonnými pravomocemi, je v případě demokratických států výjimečný, naopak v totalitních režimech je propojení zpravodajské činnosti s výkonnými pravomocemi pravidlem. Československo (a ČR) se dalo cestou zásadního oddělení informačních a exekutivních pravomocí, žádná zpravodajská služba nebyla od transformace vybavena jakýmkoli výkonnými (represivními) pravomocemi policejního typu. Zpravodajské služby tak nejsou orgánem činným v trestním řízení a nemají žádné výkonné pravomoci.

V souvislosti s požadavkem zákonné formy právní úpravy je třeba poukázat na odlišnost v právní úpravě vnitřních služeb (s vnitřní působností) a vnějších služeb (s vnější působností), která vyplývá z rozdílného zaměření a povahy jejich činnosti. Zatímco v případě vnitřních služeb je požadavek zákonnosti, tedy přesné a podrobné právní úpravy, zásadně bezvýtku aplikován, v případě služeb vnějších je situace poněkud složitější. Právní úprava těchto služeb bývá výrazně obecnější, vágněji formulovaná, pouze rámcová, taková, která nezbytně předpokládá extenzivní výklad příslušných ustanovení. Toto vyplývá z povahy činnosti těchto služeb, která v zásadě probíhá mimo území a jurisdikci vlastního státu a může být v kolizi s právními řády zahraničních zemí. Vnější služby se tak do značné míry pohybují mimo právní rámec vlastního státu, a tak jen velmi stručná úprava není nikterak neobvyklá, legislativa je ochotna ponechat jim do určité míry volnost jednání a volnější režim kontroly; mimoprávní činnost vnějších služeb (nikoli však na území vlastního státu) je tak realitou.³ V této souvislosti lze hovořit o činnosti zpravodajských služeb *extra legem*,

¹ Srov. PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. Praha: Linde, 2003, s. 171, 172.

² Blíže viz PIKNA, Bohumil. *Mezinárodní terorismus a bezpečnost Evropské unie (právní náhled)*. Praha: Linde, 2006, s. 146, 147; a PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde, 2010, s. 167, 168.

³ Srov. např. DUCHEK, Jan. Zpravodajské služby při tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky. *Vojenské rozhledy*. Teoretický časopis armády České republiky, 2005, číslo 1, s. 51.

jde o činnost z naznačených důvodů zákonem neupravenou. V případě činnosti státních orgánů je to skutečně výjimečný jev.

S odstupem doby můžeme porovnat českou úpravu s výčtem požadavků na právní úpravu zpravodajských služeb, který formuloval DCAF.¹ Ten shrnuje oblasti/otázky, které by měly být upraveny národním právem takto:

- základní poslání (*missions*) zpravodajských služeb;
- oblasti odpovědnosti těchto služeb;
- limity jejich kompetencí;
- metody činnosti a omezení stanovená pro jejich aktivity;
- obecné organizační struktury;
- vzájemné vztahy mezi zpravodajskými (vnějšími) a bezpečnostními (vnitřními) službami sdruženými ve zpravodajské komunitě;
- prostředky, jimiž budou služby kontrolovány a podrobeny odpovědnosti;
- mechanismus exekutivní a soudní kontroly a přezkumu a parlamentního dohledu;
- zákonné prostředky poskytnuté/zajištěné k jednání ohledně stížností v případech porušení práv.

Průběh transformace zpravodajských služeb v Československu

Nastolené požadavky nebylo možno realizovat okamžitě, legislativní proces, navíc ještě v oblasti dosud neupravené a také velmi senzitivní, vyžádal určitou dobu příprav a nebyl bez komplikací.² Už během první fáze transformace však byly podniknuty kroky, které bylo možno realizovat jinou než zákonnou formou, a které připravily půdu pro vytvoření první zpravodajské služby – Federální bezpečnostní informační služby (FBIS), jejíž postavení, činnost a oprávnění včetně zpravodajských prostředků, bylo provedeno zákonem.

Následující vývoj v civilní vnitřní službě byl veden *principem diskontinuity*, podle něž 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.

Na podobu a genezi právní úpravy má významný vliv také již zmíněná skutečnost, že existuje významná odlišnost v podobě právní úpravy vnitřních

¹ *Intelligence Practice and Democratic Oversight – a Practitioner's View*. DCAF Intelligence Working Group. Occasional Paper No. 3. DCAF, Geneva, July 2003, s. 34. Dostupné z: www.dcaf.ch/Publications/publication-Detail?lng=en&id=18354.

² Např. již zmíněný 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 iniciativy vlády.“ Tehdy se totiž ukázalo, 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, Oldřich. *Zpravodajské služby a uživatelé zpravodajských informací*. In: *Ludský faktor v zpravodajských službách*. Sborník příspěvků ze sympózia 9. prosince 2009. Bratislava: BVŠP-ABSD, 2009, s. 57.

a vnějších zpravodajských služeb vyplývající z rozdílného teritoriálního a věcného určení jejich působnosti a povahy jejich činnosti. V důsledku toho také dochází k tomu, že právní úprava vnitřních služeb zásadně časově předchází úpravu služeb vnějších. V zemích, kde zákonná právní úprava dosud nebyla provedena, byla vždy jako první upřednostněna úprava služeb vnitřních. Politici – zákonodárci zpravidla preferují právní úpravu vnitřních služeb před vnějšími i proto, že činnost těchto služeb se bezprostředněji dotýká občanů – jejich voličů. Proto také i u nás měla jednoznačně prioritu příprava právní úpravy existence a činnosti vnitřní (bezpečnostní) služby před úpravou služby (služeb) vnější. Prvním schváleným zákonem o zpravodajských službách se tak i u nás logicky stal zákon upravující službu vnitřní (a civilní) - FBIS. 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. střešového zákona – zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, který obsahoval komplexní úpravu všech zpravodajských služeb České republiky.

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. 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.¹ 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.

V té době byl již legislativně připravován návrh zákona, který by upravoval existenci a činnost samostatné nevojenské zpravodajské služby s vnitřní působností. *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).² V tomto zákoně zároveň již našly 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.

Zákon o FBIS byl prvním ve svém oboru na území bývalého Československa a znamenal začátek zcela nové éry v činnosti zpravodajských služeb. Přestože jeho účinnost měla krátké trvání vzhledem k historickému vývoji, který vedl k rozdělení československé federace, znamenal významný předěl v právní úpravě zpravodaj-

¹ 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, Petr. *České zpravodajské služby po roce 1989*. BALABÁN, Miloš; STEJSKAL, Libor a kol. *Kapitoly o bezpečnosti*. Praha: Karolinum, 2010, s. 252.

² K tomu blíže viz POKORNÝ, Ladislav. K první zákonné úpravě zpravodajských služeb u nás. *Bezpečnostní teorie a praxe*. 2011, č. 4, s. 67-78.

ských služeb a založil novou éru v chápání jejich poslání a činnosti. Přinesl řadu nových a zásadních myšlenek, ve kterých se promítly moderní principy chápání postavení zpravodajských služeb v demokratické společnosti. Řada z těchto principů zůstala a stala se pevnou součástí zpravodajské legislativy dosud, některé vzaly v dalším vývoji za své.

Zákon o FBIS, který jako první tyto v našich podmínkách zcela nové požadavky uplatnil, zahájil období zpravodajské legislativy, která postupně nově nastavila právní rámec, vymezující existenci a činnost zpravodajských služeb způsobem, který je pro demokratické právní státy standardní.

Obavy z případného zneužití nové zpravodajské služby vedly v té době významnou část politiků k 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.¹

Ředitel FBIS byl ze své funkce *odpovědný parlamentu - 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 odvolat.

V případě FBIS byla zpravodajská služba poprvé podrobena parlamentní kontrole, a tato kontrola byla upravena zákonnou formou. *Kontrolu FBIS vykonávalo Federální shromáždění*, které k tomuto účelu zřídilo zvláštní kontrolní orgán.

Tento model podřízení zpravodajských služeb parlamentu byl ve světě, kde platí zásadní podřízení zpravodajských služeb exekutivě, zcela unikátní a s novou právní úpravou přijatou v roce 1994 byl opuštěn.

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

Z principů, které poprvé v našich podmínkách uvedl právě zákon o FBIS, a z nichž právní úprava zpravodajských služeb České republiky i ve svém dalším vývoji vycházela a prohlubovala a rozšiřovala jejich podobu, jde o především o *zákonou formu této úpravy, explicitní vymezení působnosti služby, taxativní výčet*

¹ Prezident republiky Václav Havel např. k tomuto tématu promluvil v projevu pro Federální shromáždění 29. června 1990 takto: „Významným zásahem do struktury federálních orgánů by mělo být posléze zřízení Federálního úřadu pro ochranu ústavy a demokracie. I tento úřad by byl samostatnou a na vládě nezávislou součástí výkonné moci, odpovědnou Federálnímu shromáždění, takže jeho postavení by bylo srovnatelné s postavením Generální prokuratury ČSFR.“ „... zdá se mi být praktické a velice správné rozdělit některé jeho funkce (myšleno funkce Federálního ministerstva vnitra – pozn. aut.) ... i osamostatněním Federálního úřadu pro ochranu ústavy a demokracie jako poměrně malého, ale zato velmi produktivního a moderně vybudovaného útvaru, který by účinně zpravodajsky „zpracovával“ různá nebezpečí“.. Cit dle ZEMAN, Petr. Transformace zpravodajských struktur v postkomunistických zemích – příklad Československa a Česka. In: *Zmeny v spravodajských službách*. Sborník příspěvků ze sympózia Bratislava 4. prosince 2007. Bratislava: BVŠP-ABSD, 2008, s. 30.

a podrobnou úpravu specifických prostředků získávání informací a podmínek jejich použití a zakotvení vnější kontroly včetně kontroly parlamentní. Naopak v dalším vývoji došlo k odstoupení od představy o podřízenosti, resp. odpovědnosti zákonodárné moci. Již v případě BIS ČR¹ se její postavení v systému státních orgánů ve srovnání s FBIS posunulo blíže k systému orgánů exekutivy (ředitele BIS ČR sice jmenovalo *předsednictvo České národní rady na návrh vlády* po předchozím projednání ve výboru ČNR příslušném ve věcech bezpečnosti, z výkonu své funkce však již byl ředitel *odpovědný vládě České republiky* a měl právo účastnit se jednání vlády; parlamentní kontrolní orgán již také nebyl oprávněn naříditi řediteli, aby ukončil činnost, která přesahuje působnost nebo která je nezákonná.).

Uplatněním základních požadavků na zpravodajské služby demokratického typu se již zákon o FBIS do určité míry blížil i požadavkům na obsahovou kvalitu právní úpravy, které jsou obsaženy v relevantních rozhodnutích Evropského soudu pro lidská práva.

Následný vývoj v České republice

Vývoj právní úpravy činnosti zpravodajských služeb po vzniku České republiky pokračoval stejným směrem, tedy úpravou pouze vnitřního zpravodajství – zákonem č. 527/1992 Sb., o Bezpečnostní informační službě České republiky² a v případě Vojenského zpravodajství pak Vojenského obranného zpravodajství zákonem č. 67/1992 Sb., o Vojenském obranném zpravodajství, ale už v průběhu této doby probíhaly přípravy nové komplexní právní úpravy zpravodajských služeb, která se měla dále přiblížit k naplnění požadavků na obsahovou kvalitu právní úpravy. Zákon č. 527/1992 Sb., však byl „ušit horkou jehlou“ a sám zákonodárce omezil jeho účinnost na dobu jednoho roku se zjevným cílem překlenout období od vzniku České

¹ Zákon č. 527/1992 Sb., o Bezpečnostní informační službě České republiky. Viz Důvodová zpráva k zákonu 4. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky: „Jestliže je vláda, jako vrcholný orgán výkonné moci, nositelem odpovědnosti, musí být vybavena pravomocí řídit zpravodajský systém“ a „upustit od uskutečňování přímého vztahu Parlamentu a zpravodajských služeb“.

² 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 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 kontrarozvědkou i rozvědkou (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.

republiky do dokončení komplexní a stabilní právní úpravy civilní vnitřní služby samostatné České republiky.

Zákonodárce dospěl k závěru, že dosavadní právní regulace zpravodajských služeb České republiky vykazuje zřejmé znaky nedostatečnosti. Vytýkal jí konkrétně, že:¹

- zákon o VOZ upravuje pouze část vojenské zpravodajské aktivity tzv. kontra-rozvědného charakteru a nezahrnuje úpravu zahraniční zpravodajské činnosti (Vojenské zpravodajské služby),
- ÚZSI není dosud zřízen zákonem,
- úprava odpovědnosti státních orgánů za činnost zpravodajských služeb, způsobu úkolování a kontroly těchto služeb se u jednotlivých zpravodajských subjektů značně liší.

To vše vedlo k vyslovení závěru, že uvedený stav nedostatečnosti právní úpravy vede v důsledku k nepřehlednosti zpravodajského systému ČR, k problémům v řízení, dělbě působnosti a v koordinaci činnosti zpravodajských služeb. Z legislativního hlediska se jako nežádoucí rovněž jevila absence právní úpravy zpravodajských služeb pro zahraniční zpravodajství.

Předložený návrh zákona o zpravodajských službách České republiky na základě toho předpokládal zejména:²

- a) vymezit rozsah struktury bezpečnostního zpravodajství ČR uzavřeným počtem třech zpravodajských služeb (BIS, ÚZSI a VZ),
- b) konstituovat zpravodajské služby jako informační servis výkonné moci, tzn. především vlády, která je plně odpovědná za bezpečnost ČR. Jestliže je vláda, jako vrcholný orgán výkonné moci, nositelem odpovědnosti, musí být vybavena pravomocí řídit zpravodajský systém. Znamená to oprávnění jmenovat vedoucí pracovníky služeb, ukládat službám úkoly, vykonávat kontrolu a koordinovat jejich činnost,
- c) upustit od uskutečňování přímého vztahu Parlamentu a zpravodajských služeb. Uvedený vztah se transformuje do polohy vztahu moci zákonodárné a moci výkonné v dané oblasti, který je naplňován pomocí zvláštního orgánu Poslanecké sněmovny pro zpravodajské služby,
- d) stanovení úkolů zpravodajských služeb tak, aby nedocházelo k nežádoucímu překrývání působnosti těchto služeb. Tomu odpovídá rovněž návrh na úpravu způsobu uskutečňování spolupráce mezi službami na základě vzájemných dohod a spolupráce s cizími zpravodajskými službami pouze se souhlasem vlády,
- e) sjednocení úpravy podávání zpráv zpravodajskými službami a ukládání úkolů těmto službám a zároveň sjednocení režimu poskytování informací zpravodajským službám orgány veřejné správy,
- f) vypořádat se s poměrem navrhovaného zákona k platné právní úpravě zpravodajských služeb kombinací derogace a zvláštní úpravy pro zpravodajské

¹ Viz *Důvodová zpráva k zákonu č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky.*

² Viz *Důvodová zpráva k zákonu č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky.*

služby nebo jejich součásti (tzv. rozvědného charakteru), u kterých nebude vytvářena vlastní pozitivně právní úprava.

Zakotvením těchto požadavků nově přijatá úprava provedená zákonem č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky a zákonem č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, završila etapu konstituování standardní právní úpravy systému zpravodajských služeb České republiky.

Závěr

Právní úprava přijatá v úvodním období transformace zpravodajských služeb u nás (FBIS, BIS ČR a VOZ) ještě všechny požadavky shrnuté později v doporučení DCAF¹ nesplňovala, respektive je neupravovala v žádoucí hloubce a šíři. Základní požadavky na zpravodajské služby demokratického typu nicméně obsahoval již zákon o FBIS a do velké míry se přiblížil i požadavkům na obsahovou kvalitu právní úpravy, které jsou obsaženy v relevantních rozhodnutích (*case law*) Evropského soudu pro lidská práva – zejména požadavkům dostupnosti, jasnosti a předvídatelnosti.

Teprve zákony č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky a č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, pak přinesly relativně komplexní úpravu, kterou byla završena etapa konstituování standardní právní úpravy systému zpravodajských služeb České republiky, a kterou můžeme považovat za uzavření první fáze procesu transformace zpravodajských služeb České republiky. V podobě české právní úpravy oprávnění zpravodajských služeb bylo jednoznačně zakotveno užší pojetí mandátu zpravodajských služeb ve smyslu aplikace oddělovacího imperativu ve vztahu zpravodajských služeb a policejních orgánů, a absence výkonných pravomocí policejního typu či oprávnění donucovací povahy, apod. Zpravodajské služby České republiky byly vymezeny jako státní orgány bez výkonných pravomocí, které nepatří mezi orgány vynucující právo (*law enforcement*) a tomu odpovídá i okruh jim svěřených oprávnění i rozsah použitelnosti jimi získaných informací.

Právní úprava z roku 1994 zakotvila stav, který vykazuje vysokou stabilitu, a - přes několik postupných novelizací - v základním nastavení existuje dosud. Vytvořila předpoklad pro standardní fungování zpravodajských služeb na principech *rule of law* a již téměř čtvrtstoletí (v případě Vojenského zpravodajství dobu poněkud kratší) vykazuje vysokou stabilitu, což je pro právní úpravu – a pro právní úpravu zpravodajských služeb zvláště – žádoucí stav. Reálný vývoj však zároveň ukazuje potřebu v řadě aspektů právní úpravu modernizovat a co nejefektivněji využít možností zpravodajských služeb zejména tváří v tvář novým podobám terorismu a projevů s nimi spojených. Pokud jde o aktuální úvahy o změnách právní úpravy postavení a činnosti zpravodajských služeb České republiky, bude třeba jim věnovat samostatnou a cílenou pozornost.

¹ *Intelligence Practice and Democratic Oversight – a Practitioner's View*. DCAF Intelligence Working Group. Occasional Paper No. 3. DCAF, Geneva, July 2003, s. 34. Dostupné z: www.dcaf.ch/Publications/publication-Detail?lng=en&id=18354

Literatura

- CIBULA, Igor. Zmeny v spravodajských službách po skončení studenej vojny, resp. skončení bipolárního usporiadania sveta. In: *Zmeny v spravodajských službách*. Sborník příspěvků ze sympózia Bratislava 4. prosince 2007. Bratislava: BVŠP-ABSD, 2008, s. 12.
- ČERNÝ, Oldřich. Zpravodajské služby a uživatelé zpravodajských informací. In: *Lidský faktor v zpravodajských službách*. Sborník příspěvků ze sympózia 9. prosince 2009. Bratislava: BVŠP-ABSD, 2009.
- ČERNÝ, Oldřich. *Pár poznámek k problematice zpravodajských služeb v ČR*. Europeum, Institut pro evropskou politiku, 2008. Dostupné z www.europeum.org/cz/svoboda-bezpecnost-a-spravedlnost/101-projekty/111-prispevek-k-debate-o-reforme-zpravodajskych-sluzeb.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky*.
- GILL, P. „Knowing the self, knowing the other“: the comparative analysis of security intelligence. In: *LOCH K. Johnson (ed.) Handbook of Intelligence Studies*. New York: Routledge, 2007.
- HERMAN, Michael. *Intelligence Services in the Information Age*. London: Frank Cass Publishers, 2001.
- Intelligence Practice and Democratic Oversight – a Practitioner’s View*. DCAF Intelligence Working Group. Occasional Paper No.3. DCAF, Geneva, July 2003, s. 34. Dostupné z www.dcaf.ch.
- MAREŠ, Miroslav a Štěpán VÝBORNÝ. *Militantní demokracie ve střední Evropě*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013.
- POKORNÝ, Ladislav. *K první zákonné úpravě zpravodajských služeb u nás*. *Bezpečnostní teorie a praxe*. 2011, č. 4, s. 67-78.
- POKORNÝ, Ladislav. Aktuální otázky postavení a kompetencí zpravodajských služeb České republiky. In: *VEGRICHTOVÁ, Barbora a kol. Bezpečnostní hrozby současnosti*. Praha: PA ČR v Praze, 2016.
- SUK, Jiří. *Občanské fórum. Listopad-prosinec 1989*. 2. díl – dokumenty. Brno: Doplněk, 1998.
- ZEMAN, Petr. České zpravodajské služby po roce 1989. In: *BALABÁN, Miloš; STEJSKAL, Libor a kol. Kapitoly o bezpečnosti*. Praha: Karolinum, 2010.
- ZEMAN, Petr. Spolupráce zpravodajských služeb v EU a její limity. In: *ZÁVĚŠICKÝ, Jan. (ed.): Evropská unie a její bezpečnost*. Vybrané problémy evropské bezpečnosti. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU, 2006.
- ZEMAN, Petr. Transformace zpravodajských služeb v Československu a České republice. In: *VESELÝ, Luboš. (ed.) Zkušenosti české transformace*. Praha, Společnost Člověk v tísni při ČT, o.p.s., 2005.
- ZEMAN, Petr. Transformace zpravodajských struktur v postkomunistických zemích – příklad Československa a Česka. In: *Zmeny v spravodajských službách*. Sborník příspěvků ze sympózia Bratislava 4. prosince 2007. Bratislava: BVŠP-ABSD, 2008.

ZETOCHA, Karel. Úvod do studia zpravodajských služeb. *Vojenské rozhledy*. Teoretický časopis Armády ČR, 2006, číslo 1.

ZETOCHA, Karel. *Zpravodajské služby v nové demokracii*. Česká republika. Brno: Společnost pro odbornou literaturu, Barrister&Principal, 2009.

RESUMÉ

Po roce 1989 byla zvláště pozorně a citlivě sledována transformace zpravodajských služeb. Tato je příkladem diskontinuity právní úpravy specifického oboru (oblasti), v níž došlo k zásadní proměně, kterou lze charakterizovat jako cestu od neregulace k regulaci, a v níž byl v historicky krátké době učiněn pokus o aplikaci základních principů právního státu. Příspěvek je věnován transformačnímu období, v jehož průběhu byla přijata historicky první zákonná úprava postavení a činnosti zpravodajských služeb u nás, a které bylo ukončeno v roce 1994 schválením relativně komplexní právní úpravy, která zakotvila systém postavení a činnosti zpravodajských služeb České republiky, který je v zásadě platný dosud.

Klíčová slova: zpravodajské služby, Česká republika, transformace.

SUMMARY

POKORNÝ, Ladislav: TRANSFORMATION OF CZECHOSLOVAK AND CZECH INTELLIGENCE SERVICES

Transformation of the intelligence services was closely and sensitively monitored after 1989 particularly. This is an example of legislation specific field discontinuity accompanied with fundamental changes and that can be characterized as a way of non-regulation to regulation. It is also a period which was marked by an attempted application of the fundamental principles of the rule of law in a historically very short time. The paper is devoted to the transition period, during which the first ever statutory regulation of the status and activities of the intelligence services in our country was adopted. The transition was completed in 1994 by the approval of a relatively complex legislation that enshrines the system status and activities of the intelligence services of the Czech Republic, which is basically still valid.

Keywords: Intelligence Services, the Czech Republic, transformation.

