

K otázce vymezení oprávnění zpravodajských služeb

Anotace: Předmětem činnosti zpravodajských služeb je zabezpečování informací týkajících se otázek národní bezpečnosti a poskytování informační podpory oprávněným adresátům při jejich rozhodovací činnosti zajišťující specifické bezpečnostní funkce státu. Z tohoto základu pak vyplývají obecné požadavky na charakter postavení zpravodajských služeb a okruh jejich oprávnění. V článku jsou z institucionálního pohledu obecně vymezeny specifické rysy zpravodajských služeb, jejich mandát a poslání včetně vymezení oblastí náležejících do sféry jejich působnosti. Toto jsou skutečnosti podstatné pro stanovení okruhu oprávnění, jimiž by zpravodajské služby měly k zajištění plnění svých úkolů disponovat. Přitom je třeba respektovat rozlišení služeb s vnitřní a služeb s vnější působností.

Klíčová slova: zpravodajské služby, působnost, oprávnění, vnitřní služby, vnější služby, specifické prostředky získávání informací.

Úvodem

Zpravodajské služby plní významné úkoly při ochraně vnitřní i vnější bezpečnosti státu. Podstatné pro jejich řádné fungování je korektní vymezení okruhu oprávnění svěřených jim k naplňování jejich působnosti. Pro správné vymezení okruhu oprávnění je nezbytné pochopení jejich role, mandátu, poslání a úkolů, tedy jejich působnosti, postavení v systému orgánů státu a principů jejich činnosti.

Zpravodajské služby jsou „zvláštními orgány státu, jejichž prvořadým cílem, snahou a posláním je chránit stát a společnost tím, že ústavním činitelům a orgánům státní správy opatřují včasné, objektivní a kvalitní zpravodajské informace.“¹ Zajišťují analýzu v oblastech významných pro národní bezpečnost, poskytují včasné varování o hrozících krizích, zajišťují národní a mezinárodní krizový management pomocí rozpoznání záměrů současných nebo potenciálních protivníků, podávají informace národnímu vojenskému plánování a vojenským operacím, ochraňují tajemství svých vlastních zdrojů a aktivit, aktivit jiných státních institucí, směřjí skrytě konat s cílem ovlivnit výsledek událostí ve prospěch národních zájmů.²

Poslání zpravodajských služeb je vymezeno jednak formou, jednak obsahově. Formou, jejímž prostřednictvím se uplatňuje poslání zpravodajských služeb, je práce s informacemi, konkrétně informační servis příslušným oprávněným adresátům. Obsahově pak jde o podporu životně důležitých funkcí státu, zajišťujících trvání ústavních hodnot, obranu proti násilnému napadení a zabezpečení proti hrozbám politického, ekonomického či anticivilizačního charakteru.³

Základním úkolem zpravodajských služeb je *získávat, shromažďovat a vyhodnocovat* (tzv. „zabezpečovat“) *zpravodajské informace* v oblastech vymezených věcnou působností 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.

¹ ZEMAN, P. *České zpravodajské služby po roce 1989*. In BALABÁN, M., STEJSKAL, L. a kol. *Kapitoly o bezpečnosti*. Karolinum, Praha 2010, s. 232.

² Viz *Intelligence Services*. DCAF Backgrounder 03/2006, s. 1. Dostupné z www.dcaf.ch/Publications/publication-Detail?Ing=en&id=18413.

³ Srov. např. Důvodovou zprávu k § 2 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky.

Lowenthal⁴ uvádí čtyři důvody existence zpravodajských služeb, jimiž jsou: vyhnout se strategickému překvapení, poskytovat dlouhodobější expertizu, podporovat proces formování politiky a udržovat utajení informací, potřeb, zdrojů a metod.

Role zpravodajských služeb se projevuje ve dvojí podobě: jednak jako důležitého zdroje kvalifikovaných podkladů pro tvorbu bezpečnostní politiky státu, jednak jako nezastupitelného zdroje informací při průběžném zvládnutí bezpečnostní situace v zemi.⁵

Zpravodajské služby mají mezi státními orgány zvláštní postavení. Plní totiž funkce, které jiné státní orgány nemohou naplňovat, a pro jejich naplňování disponují specifickými prostředky zejména v oblasti získávání informací.

Specifičnost zpravodajských služeb lze spatřovat především:

- v předmětu jejich činnosti, jímž je zabezpečování informací; a
- ve specifickém vymezení oblasti informací svěřených do jejich působnosti – informací týkajících se bezpečnosti státu – národní bezpečnosti /*national security*/.

Tato specifika pak mimo jiné ústí v přiznání oprávnění používat tzv. specifické prostředky získávání informací (zpravodajské prostředky), odůvodněném právě specifickými oblastmi jejich působnosti.

Zároveň je přitom třeba vzít v úvahu fakt, že zpravodajství není izolovanou aktivitou, je integrální součástí vládnutí a reflektuje charakter národních ústav společností, jejichž je součástí.⁶ Zpravodajství tak 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.⁷

Zpravodajství lze chápat ve třech významech, a to jako *znalost (informaci)*, jako *organizaci (instituci)* a jako *aktivitu*.⁸ Znalost /informace/ jako produkt je předmětem a výsledkem činnosti zpravodajských služeb. Tomu pak odpovídá souhrn oprávnění, svěřených zpravodajským službám jako institucím.

Zpravodajské služby jako instituce

Institucionální zkoumání zpravodajství se věnuje zpravodajským službám – tedy subjektům, které zpravodajskou činnost vyvíjejí, a to z hlediska jejich postavení v systému státních orgánů, vymezení jejich působnosti, okruhu svěřených oprávnění a postavení jejich příslušníků.⁹

Zpravodajské služby jako organizace bývají řazeny mezi tzv. *veřejné sbory*,¹⁰ resp. *bezpečnostní sbory*,¹¹ resp. *ozbrojené bezpečnostní sbory*.¹²

Z právního pohledu bývají zpravodajské služby řazeny systémově do oblasti exekutivy – moci výkonné, speciálně do oblasti tzv. policejní správy, resp. správy

⁴ LOWENTHAL, M., M. *Intelligence. From Secrets to Policy*. CQPress, Washington DC, Fourth Edition, 2009, s. 2-4.

⁵ Srov. DUCHEK, J. *Zpravodajské služby při tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky*. Vojenské rozhledy. Teoretický časopis armády České republiky, 2005, číslo 1, s. 55.

⁶ Srov. např. HERMAN, M. *Intelligence Services in the Information Age*. Frank Cass Publishers, London 2001, s. 138.

⁷ Viz GILL, P. „*Knowing the self, knowing the other*“: the comparative analysis of security intelligence. In Loch K. Johnson (ed) *Handbook of Intelligence Studies*. Routledge, New York 2007, s. 83.

⁸ Srov. KENT, S. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1946.

⁹ Přitom však nelze opomenout fakt, že zpravodajské metody, postupy a prostředky mohou využívat i jiné subjekty, např. speciální policejní útvary v souladu se svojí působností v oblasti trestněprávní; v tom případě jde o tzv. *criminal intelligence*, tedy o určitý druh zpravodajství jako aktivity.

¹⁰ Viz MATES, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. *Veřejné sbory*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 1.

¹¹ Viz zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, hovoříme-li o civilních zpravodajských službách.

¹² Viz čl. 3 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

bezpečnosti, což však není zcela přesné. Oblast zpravodajských služeb je totiž nepochybně oblastí sui generis.

Státní správa jako činnost státu povoláná k realizaci jeho výkonné moci je činností výkonnou, podzákonnou a nařizovací. V případě charakteristiky státní správy jako činnosti výkonné a činnosti podzákonné nelze snad nalézt v případě zpravodajských služeb žádný problém. Činností výkonnou je přitom myšlena činnost realizační ve vztahu k obsahu aktů moci zákonodárné, nikoli výkonná ve smyslu výkonných oprávnění. Činností podzákonnou pak taková činnost, pro niž je charakteristická vázanost zákonem. Činností nařizovací pak je chápána činnost vyjadřující mocenskou převahu orgánů státní správy ve vztahu k těm, vůči nimž je státní správa vykonávána a projevující se v závaznosti aktů státní správy pro jejich adresáty. Toto však u zpravodajských služeb neplatí.

Zpravodajské služby především nevykonávají státní správu ve vlastním slova smyslu činností nařizovací, není jim svěřeno oprávnění rozhodovat o právech a povinnostech subjektů, vydávat akty aplikace práva. Jejich činnost spočívá v získávání, shromažďování a vyhodnocování informací z oblastí patřících do jejich působnosti, s cílem předávat je oprávněným adresátům – příslušným ústavním orgánům a dalším státním orgánům. Jejich činnost také není podmíněna konkrétním protiprávním jednáním, odvíjí se od skutečnosti, že jde o informace patřící do oblasti jejich působnosti věcně vymezené zákonem.

U zpravodajských služeb také nelze hovořit o působení v postavení orgánu činného v trestním řízení (s výjimkou pověřených orgánů zabývajících se trestnou činností vlastních příslušníků).

Zpravodajské služby jsou tedy sice řazeny mezi tzv. *veřejné sbory*, platí však přitom, že vedle základních společných charakteristik existuje řada odlišností, jimiž se zpravodajské služby od ostatních veřejných sborů významně liší.

Zpravodajské služby se od sebe odlišují i v různých zemích, 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,“¹³ což je odrazem odlišné historické zkušenosti a vývoje v konkrétních zemích.¹⁴

Přestože v tomto směru neexistuje konsensus, významně ve světě převládá respektování tzv. „oddělovacího imperativu“, tedy *požadavku neshledovat zpravodajské získávání informací a exekutivní (policejní) donucovací pravomoc*.

Pomineme-li samotné zaměření na zabezpečování informací jako hlavní předmět činnosti zpravodajských služeb, spočívá *odlišnost zpravodajských služeb od ostatních veřejných sborů* zejména právě v odlišném okruhu prostředků, kterými jiné veřejné (bezpečnostní) sbory k naplnění svých funkcí (své působnosti) disponují. U zpravodajských služeb mezi tyto prostředky nelze podle převažujících názorů řadit prostředky předcházení porušování práva a represí, zejména pak použití donucení, přinucení ke splnění povinnosti nebo odvrácení porušování zákazu.¹⁵ Standardně se okruh prostředků, které má státní orgán

¹³ 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, s. 90.

¹⁴ Srov. ZETOCHA, K. *Úvod do studia zpravodajských služeb*. Vojenské rozhledy. Teoretický časopis Armády ČR, 2006, číslo 1, s. 60.

¹⁵ Příslušníci zpravodajských služeb také nejsou – vzhledem k poslání a funkci zpravodajských služeb – oprávněni používat donucovací prostředky, které jsou veřejným sborům obecně svěřeny s cílem vytvořit

k dispozici k zajištění plnění úkolů vyplývajících z jeho působnosti, označuje jako *pravomoc*. V případě zpravodajských služeb se toto nejeví jako vhodné a výstižné, zejména s ohledem na to, že výraz *pravomoc* je implicitně spojen s výkonnými oprávněními spojenými s rozhodovací činností státního orgánu, což v případě zpravodajských služeb není na místě. Obecně tedy není vzhledem k absenci nařizovací činnosti u zpravodajských služeb příhodné hovořit o *pravomoci*, nýbrž pouze o možnosti využívat určitá zákonem specifikovaná *oprávnění*.

Ve světě samozřejmě existují zpravodajské služby, které disponují výkonnými pravomocemi. Nicméně dosud platí, že tento model je typický pro země s deficitem demokracie a v zemích s rozvinutou demokracií je spíše výjimkou vyplývající z vlastní právní tradice a systému dané země a jednoznačně to vychází z odlišného stanovení jejich mandátu, z představy, že by se měly podílet na „boji“ s kriminalitou (kontrola kriminality) a tudíž fakticky zahrnutý do systému orgánů kategorie *law enforcement*.

Působnost zpravodajských služeb

Vymezení *působnosti* zpravodajských služeb má zásadní význam, neboť pouze v oblasti vymezené působnosti je zpravodajská služba oprávněna /a zároveň povinná/ plnit své úkoly, tedy získávat, shromažďovat a vyhodnocovat informace, ale také používat prostředky, které jsou jí k plnění úkolů v oboru její působnosti příslušnou legislativou svěřeny. V zásadě je možno rozlišovat působnost *územní (místní)* a působnost *věcnou*. Územní působnost, která odlišuje především vnitřní a vnější služby, zpravidla nečiní potíže,¹⁶ předmětem diskusí bývá spíše ona působnost věcná. Na vymezení mandátu zpravodajských služeb má totiž obecně vliv řada různých faktorů, jimiž jsou zejména faktory: etnografické, vojensko-politické, faktory „čistě“ politické, ekonomické a technologické, faktory kriminologické, historické a geografické.¹⁷

Toto vymezení tak může být rozdílné stát od státu, takže můžeme hovořit pouze o modelech či určitých zobecněních, která jsou v určitém směru nepochybná, jiné oblasti již nejsou nepochybné a mohou být i sporné – např. zařazení oblasti organizovaného zločinu či problematiky drog do působnosti zpravodajských služeb. Born a Leigh¹⁸ např. poukazují na oblasti sféry působnosti zpravodajských služeb vymezené na základě vyhodnocení *case law Evropského soudu pro lidská práva*. Takovými oblastmi, které lze považovat za ohrožení bezpečnosti státu, mohou být: špionáž¹⁹, podněcování a schvalování terorismu²⁰, rozvracení parlamentní demokracie²¹, separatistické extremistické organizace²² a podněcování neloajality armádního personálu²³. Jako další příklad uvádějí legislativu přijatou v roce 2004 v Bosně a Hercegovině, která demonstruje model poměrně podrobné úpravy různých aspektů bezpečnosti státu provedenou

právní předpoklad pro efektivní dokončení *služebního zákroku*. Viz Mates, P., Škoda, J., Vavera, F. *Veřejné sbory*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 182.

¹⁶ I když i v této souvislosti se občas objevují diskuse o oprávněnosti či míře a rozsahu aktivit služeb s vnější působností uvnitř vlastního státu a jejich případné kolize s působností služeb vnitřních.

¹⁷ 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, 23 a 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).

¹⁸ 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, s. 30.

¹⁹ *Klass proti Spolkové republice Německo* z 6. 9. 1978.

²⁰ *Zana proti Turecku* 1997.

²¹ *Leander proti Švédsku* z 26. 3. 1987.

²² *Jednotná komunistická strana Turecka proti Turecku*.

²³ *Aerowsmith proti Spojenému království* 1980.

podrobnou enumerativní metodou – formou výčtu relevantních fenoménů či problematik, jimiž jsou: terorismus, špionáž, sabotáž, organizovaný zločin, obchodování s drogami, zbraněmi a lidmi, nezákonná mezinárodní proliferace zbraní hromadného ničení, nezákonné obchodování s mezinárodně kontrolovanými výrobky a technologiemi, činy trestné podle mezinárodního humanitárního práva a organizované akty násilí nebo zastrašování vůči etnickým nebo náboženským skupinám.²⁴

Jako další pramen vymezení okruhu působnosti zpravodajských služeb může sloužit zpráva expertů Rady Evropy, podle které mohou být za ohrožení bezpečnosti státu považovány i jiné záležitosti, mezi něž lze zařadit: vnější ohrožení ekonomického blahobytu státu, praní peněz v rozsahu, který pravděpodobně destabilizuje bankovní a peněžní systém, zásah do elektronických údajů týkajících se obrany, zahraničních věcí nebo jiných záležitostí, životně důležitých pro stát, organizovaný zločin v rozsahu, který může ovlivnit bezpečnost nebo blahobyt veřejnosti nebo její podstatné části.²⁵

Zpravodajské služby tedy plní v politickém systému jisté nezastupitelné funkce, které nemohou být plněny jinými složkami státního aparátu. Tyto funkce jsou – například podle amerického chápání problému – čtyři: sběr informací, jejich analýza, defenzivní zpravodajství (*counterintelligence*) a provádění tajných operací (*covert action*).²⁶

Zásadně je třeba v této souvislosti zdůraznit rozdílné vymezení působnosti vnitřních /bezpečnostních/ a vnějších zpravodajských služeb, a to nejen z pohledu působnosti územní, ale i působnosti věcné. *Vnitřní služby* se zaměřují převážně na vnitřní bezpečnost státu, na hrozby vnitrostátního původu a z nich plynoucí rizika. Získávají informace o záměrech a činnostech, které se vyskytují na území vlastního státu, které mohou ohrozit ústavní pořádek, národní bezpečnost, svrchovanost, územní celistvost, významné ekonomické zájmy státu, utajované informace. Jde o služby, jejichž úkolem je jednak ochrana vlastních informací před cizími zpravodajskými službami, jednak získávání informací týkajících se vnitřní bezpečnosti státu. Mají zabezpečovat informace o skrytě organizovaných hrozbách a aktivitách především v těchto oblastech:²⁷ špionáž, sabotáž a subverze, terorismus, politický, etnický a náboženský extremismus, organizovaný zločin, výroba a distribuce narkotik, padělání a praní peněz, proliferace zbraní hromadného ničení, nelegální šíření zbraní, nelegální migrace, elektronické útoky, hacking a šíření dětské pornografie.

Vnější služby získávají informace o zahraničních zemích či pocházející ze zahraničí, usilují o zjištění úmyslů cizích států a v zahraničí působících nestátních

²⁴ 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, s. 31.

Takto podrobné až kazuistické vymezení má však svá úskalí spočívající v možné kolizi potřeby reagovat na mnohostrannost činnosti a těžko předvídatelné situace, v nichž se příslušníci zpravodajských služeb ocitají, s požadavkem na právní jistotu. Na toto obecně u veřejných sborů poukazuje např. Mates (Mates, P. *Funkce veřejných sborů*. Právní rozhledy. Roč. 2010, č. 13, s. 468, 471).

²⁵ Tamtéž, s. 30.

²⁶ Srov. ZETOCHA, K. *Úvod do studia zpravodajských služeb*. Vojské rozhledy. Teoretický časopis Armády ČR, 2006, číslo 1, s. 63. Odpověď na otázku, zda mezi funkce zpravodajských služeb patří vedení tajných operací, které se navíc týkají pouze vnějších služeb, je však sporná a některé státy se jich úplně vzdaly. Tajné operace jsou v USA definovány jako „aktivita vlády za účelem ovlivnění politických, ekonomických, nebo vojenských podmínek v zahraničí, kde se předpokládá, že role vlády nebude vyjevena veřejně.“ Viz *Intelligence Authorisation Act, Fiscal Year 1991* – cit. dle Zetocha, K. *Úvod do studia zpravodajských služeb*. Vojské rozhledy. Teoretický časopis Armády ČR, 2006, číslo 1, s. 62, resp. *National Security Act* – viz Lowenthal, Mark, M. *Intelligence. From Secrets to Policy*. CQ Press, Washington DC, Fourth Edition, 2009, s. 165.

²⁷ Viz *Intelligence Practice and Democratic Oversight – a Practitioner's View*. DCAF Intelligence Working Group. Occasional Paper No. 3. DCAF, Geneva, July 2003, s. 23. Dostupné z www.dcaf.ch/Publications/publication-Detail?Ing=en&id=18354.

subjektů a podílejí se na hájení politických, hospodářských a obranných zájmů vlastní země v zahraničí. Úkolem vnějších služeb je tedy získávání, shromažďování a vyhodnocování informací ze zahraničí pro potřeby vedení zahraniční politiky vlastní vlády. Záběr činnosti vnějších služeb je podstatně širší, než u služeb s vnitřní působností, jejich působnost bývá vymezena jen obecně a rámcově; jejich posláním je podpora bezpečnostní a zahraniční politiky, detekce zahraničních aktivit vytvářejících hrozbu bezpečnosti a národním zájmům, vedení informační války, podpora obranného plánování, podpora vojenských operací, ekonomické zpravodajství, podpora monitoringu (odzbrojovacích a jiných) smluv a dohod.²⁸

S ohledem na dělení zpravodajských služeb na vnitřní a vnější existují ve světě dva základní modely: 1. model oddělených vnitřních a vnějších služeb a 2. model jedné služby, v níž je sloučena vnitřní i vnější působnost. Významně převažuje první model, protože převládá názor, že mezi vnitřními a vnějšími službami je rozdíl v jejich mandátu, ve způsobu práce i v právním režimu,²⁹ objevují se i obavy z nebezpečí zneužití zákonných oprávnění vnitřních služeb v případě sloučení služeb vnitřních a vnějších.³⁰

Smysl a cíle vnějšího a vnitřního sběru zpravodajských informací se liší (mezi činností zpravodajských služeb uvnitř země, kde je vyžadováno respektování domácího práva a jejich neregulovanou činností v zahraničí) tak, že přináší určitá doprovodná rizika. Proto je důležité, aby způsob řízení, kontroly a dohledu respektoval tyto odlišnosti.³¹

Z rozdílného teritoriálního a věcného určení působnosti vnitřních a vnějších služeb pak vyplývají:

- různá míra regulace jejich činnosti
- různá míra podrobnosti vymezení působnosti
- různé metody a formy práce³²
- *různý rozsah svěřených specifických prostředků získávání informací*
- různý rozsah vnější kontroly
- rozdílný podíl úkolování oprávněnými zadavateli a plnění úkolů přímo ex lege³³
- rozdílný charakter zadávaných úkolů z hlediska časového (krátkodobé/ dlouhodobé/ strategické).

Oprávnění zpravodajských služeb

Hlavním úkolem a posláním zpravodajských služeb je získávat, shromažďovat a vyhodnocovat informace z oblastí, které jsou svěřeny do jejich působnosti. Zásadní otázkou tedy je zejména vymezení způsobů, metod a forem získávání těchto informací. Obecně je možno informace získávat:

- z *otevřených zdrojů*, které jsou veřejně dostupné,

²⁸ Tamtéž, s. 24 an.

²⁹ srov. ZEMAN, P. *Zpravodajské služby České republiky, jejich právní postavení a vývoj*. Zveřejněno na www.barrister.cz/strat/bulletin/page.php?id=217, s. 24.

³⁰ srov. DUCHEK, J. *Zpravodajské služby při tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky*. Vojenské rozhledy. Teoretický časopis armády České republiky, 2005, číslo 1, s. 51.

³¹ Viz. DCAF Backgrounder – *Intelligence Services 03/2006*, s. 4, dostupné z www.dcaf.ch/Publications/publication-Detail?Ing=en&id=18413.

³² Např. jedna z forem činnosti zpravodajských služeb – provádění tzv. covert action, je dovolena pouze vnějším službám. Viz. DCAF Backgrounder – *Intelligence Services 03/2006*, s. 2, www.dcaf.ch/Publications/publication-Detail?Ing=en&id=18413.

³³ Toto úkolování je u vnějších služeb významnější vzhledem k volnější formulaci jejich působnosti, což umožňuje uplatňovat priority té které vlády, u vnitřních služeb převažuje naplňování úkolů vyplývajících přímo ze zákona nad bezprostředním úkolováním exekutivou.

- ze zdrojů neveřejných (s omezeným přístupem), přístupných pouze oprávněným subjektům (např. údaje z evidencí a registrů vedených příslušnými orgány veřejné správy), dále
- ze zdrojů zpravodajských, tedy z takových, z nichž lze informace získat pouze použitím zvláštních, pro zpravodajské služby charakteristických, prostředků. Tyto prostředky příslušné právní předpisy označují jako tzv. *specifické prostředky získávání informací*, mezi nimiž jsou zpravidla rozlišovány *zpravodajské prostředky* a *využívání služeb osob jednajících ve prospěch zpravodajské služby*.

Možnost využívání těchto specifických prostředků je poskytnuta zpravodajským službám právě s ohledem na okruh oblastí, z nichž jsou zpravodajské služby podle příslušných právních předpisů povolány informace získávat. Jde o oblasti, v nichž – s ohledem na jejich zaměření na záměry a činnosti protirečící zájmům státu – není možné vystačit s obvyklými informačními zdroji a nástroji státu. Použití specifických prostředků však může vycházet pouze z platné právní úpravy, zpravodajské služby tedy mohou používat pouze takové prostředky, v takovém rozsahu a takovým způsobem, který je dán zákonem.³⁴

K zajištění možnosti reálného plnění úkolů vyplývajících z jejich působnosti jsou tedy zpravodajské služby vybaveny především možností využívat oprávnění, směřujících k zajištění možností získávat informace. Kromě otevřených zdrojů jsou k tomuto účelu oprávněny používat specifické prostředky (*special powers*), z nichž některými může být zasahováno i do ústavních základních práv a svobod, zejména do práva na soukromí.

V obecnosti bývají mezi takovéto specifické prostředky obvykle řazeny tyto:³⁵

1. provádění sledování a zaznamenávání informací a vyhledávání informací,
2. provádění prohlídek uzavřených prostor nebo uzavřených objektů,
3. otevírání dopisů a jiných zásilek bez vědomí odesílatele nebo adresáta,
4. používání cizí nebo nepravé identity, speciálního softwaru nebo komunikací k utajenému vstupu, pořizování kopií nebo narušování databází,
5. odposlouchávání, přijímání, nahrávání a monitorování konverzace, telekomunikací, jiných datových přenosů nebo činností (aktivit) uvnitř země nebo ze zahraničí,
6. požadování poskytnutí informací týkajících se identity uživatelů a komunikací, které se uskutečnily nebo mají uskutečnit, od poskytovatelů veřejných telekomunikačních sítí a veřejných telekomunikačních služeb,
7. oprávnění k přístupu na všechna místa k instalování prostředků pozorování.

Přesný okruh prostředků, k jejichž použití jsou zpravodajské služby oprávněny, je vymezen příslušnou národní legislativou. Z právního pohledu jsou ve vztahu k možnosti používání těchto prostředků zásadní dva základní požadavky: jejich *právní (zákonné) zakotvení* a *podrobení vnější kontrole jejich užívání*. Pro právní zakotvení platí požadavek jejich výslovné úpravy zásadně v podobě parlamentní legislativy (zákona), přičemž tato úprava by měla být *jasná, konkrétní a vyčerpávající* a musí respektovat zásadní požadavky *proporcionality*³⁶ a *subsidiarity*³⁷.

³⁴ V ČR viz § 2 odst. 3 Ústavy ČR a § 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

³⁵ Viz R. Best, *Intelligence Issues for Congress*, Congressional Research Service, 12 September 2001, Washington DC. Cit. dle 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, s. 37.

³⁶ Srov. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Klass proti SRN*: „povolení telefonního odposlechu z důvodu národní bezpečnosti musí být nezbytné v zájmu demokratické společnosti.“

³⁷ „Méně intruzivní alternativy by měly být použity, kdykoli je to možné“ - viz např. Zpráva Commission of Enquiry into Certain Action of the RCMP, Freedom and Security under the Law, (Ottawa, 1980), Vol. 1, p.

Rozsah oprávnění, která mají být zákonem svěřena zpravodajským službám, je předmětem diskusí a polemik. V různých zemích se řešení těchto otázek různí. Hraje zde roli právní systém, tradice, zkušenost s projevy terorismu, organizovaného zločinu apod., ale i např. zkušenost z praktik bezpečnostních složek v období totalitních režimů. Významným podnětem k revizi rozsahu oprávnění zpravodajských služeb byly útoky provedené 11. září 2001 v New Yorku. Z této revize povstal jasný závěr o nutnosti posílit a zefektivnit oprávnění příslušných bezpečnostních složek, který vedl v krátké době v některých zemích k přijetí konkrétních legislativních opatření (např. tzv. Patriot Act 2001 v USA, Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001 ve Velké Británii a řada dalších). Změny sledují zejména posílení oprávnění v oblasti předcházení teroristickému jednání, financování terorismu, sdílení informací, kontroly pohybu účtů zájmových osob, zjednodušení a rozšíření oprávnění k získávání informací aj.³⁸ V některých zemích se však i přesto ozývají hlasy, že oprávnění svěřená zpravodajským službám jsou nedostatečná a nedostatečně chrání právo občanů na jejich bezpečnost. Např. v SRN se objevují otázky, zda příslušné zákony nejsou koncipovány spíše jako „zákony do pěkného počasí“, s nimiž by ovšem nebylo možné čelit skutečně závažným otřesům a krizím.³⁹

Také v České republice bývá rozsah oprávnění zpravodajských služeb považován spíše za užší,⁴⁰ resp. „relativně omezený“.⁴¹ Tato skutečnost může přispívat k existenci rizika, že zpravodajské služby nebudou schopny včas reagovat na náhlou změnu bezpečnostní situace, resp. v případě mezinárodní spolupráce k poklesu prestiže tuzemské zpravodajské komunity. Za tohoto stavu se diskutují návrhy směřující např. k možnosti vypínat či rušit síť elektronických komunikací,⁴² zefektivnění možnosti zjišťování informací o majitelích účtů⁴³ aj. Česká republika je příkladem užšího okruhu oprávnění zpravodajských služeb, který vychází z užšího pojetí jejich mandátu, z jednoznačné aplikace oddělovacího imperativu ve vztahu zpravodajských služeb a policejních orgánů a absolutní absence výkonných pravomocí policejního typu.

V diskusích o okruhu a rozsahu oprávnění zpravodajských služeb se projevuje určité napětí, které existuje mezi požadavky na bezpečnost a požadavky na ochranu práv a

513. Cit. dle 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. 40. Též např. § 9 odst. 1 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě: podmínkou povolení použití zpravodajské techniky je také „skutečnost, že by odhalování nebo dokumentování činností, pro které má být použita, bylo jiným způsobem neúčinné nebo podstatně ztížené, nebo v daném případě nemožné.“

³⁸ Více k tomuto např. Princová, M.: *Oprávnění bezpečnostních sborů a zpravodajských služeb v boji proti terorismu: pohled do budoucna*. In: Souleimanov, E. a kol. (eds.): *Terorismus. Válka proti státu*. Eurolex Bohemia, Praha 2006, s. 370 a n.

³⁹ Srov. HAEDGE, K. - L. Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland. Ein Leitfaden mit Erläuterungen. Kriminalistik-Verlag, Heidelberg 1998, s. 45.

⁴⁰ Např. Zeman (ZEMAN, P. *Dilema požadavků bezpečnosti ve střetu s občanskými svobodami a pravomoci tajných služeb*. In *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. UK, Právnická fakulta, 2004, s. 207, 208) jej označuje za „nepatrný“, přičemž „Kompetence služeb jsou „nastaveny na stav míru a pokoje“ a v dobách vážného ohrožení budou nepoužitelné“.

⁴¹ „Pravomoci zpravodajských ... složek v České republice jsou v oblasti boje proti terorismu, ve srovnání s jejich zahraničními partnery, relativně omezené.“ Viz *Strategie boje proti terorismu pro léta 2010-2012*. Ministerstvo vnitra ČR, Odbor bezpečnostní politiky, Praha 2010. NAP_2010.pdf, s. 12.

⁴² V ČR byl návrh na svěření tohoto oprávnění zpravodajským službám obsažen ve věcném záměru zákona o zpravodajských službách ČR z března 2008, který však nebyl realizován. Policii ČR bylo oprávnění rušit elektronické komunikace svěřeno zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (§ 39 Rušení provozu elektronických komunikací).

⁴³ V roce 2012 byla v ČR novelou zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, zakotvena povinnost bank podat zpravodajské službě na její vyžádání (se souhlasem soudce) zprávu o záležitostech týkajících se klienta, které jsou předmětem bankovního tajemství, za účelem plnění konkrétního úkolu v oblasti potlačování financování terorismu.

svobod jednotlivce, do nichž v určitých případech může činnost zpravodajských služeb zasáhnout. Výsledek promítnutý do právní úpravy by měl být odpovědným nalezením rovnováhy mezi oběma těmito požadavky při respektování principů *proporcionality* a *subsidiarity*, při současném zohlednění rozdílů v mandátu a způsobu práce vnitřních a vnějších zpravodajských služeb. Jako podstatná a rozhodující se při stanovení samotného rozsahu oprávnění, která mají být zákonem svěřena zpravodajským službám, jeví otázka nastavení efektivní kontroly zpravodajských služeb, jejíž vyřešení je předpokladem pro nalezení shody v nastavení směru možných změn v systému a fungování zpravodajských služeb, včetně případného zpřesnění vymezení jejich oprávnění a možností jejich následného využití. Především pak je rozhodující přesné a korektní upravení jejich mandátu, působnosti, poslání, odlišení od jiných orgánů státu, tedy to, co lze nazývat institucionální teleologií služeb.⁴⁴ Touto jsou pak zpravodajské služby odlišeny jednak od ostatních orgánů státu, ale i navzájem zpravodajské služby vnitřní a zpravodajské služby vnější.

Souhrn

Zpravodajské služby plní významné úkoly při ochraně vnitřní i vnější bezpečnosti státu. Podstatné pro jejich řádné fungování je korektní vymezení okruhu oprávnění svěřených jim k naplňování jejich působnosti. Pro správné vymezení okruhu oprávnění je nezbytné pochopení jejich role, mandátu, poslání a úkolů, tedy jejich působnosti, postavení v systému orgánů státu a principů jejich činnosti.

Zpravodajské služby mají mezi státními orgány zvláštní postavení, plní totiž funkce, které jiné státní orgány nemohou naplňovat. Specifičnost zpravodajských služeb lze spatřovat především: v předmětu jejich činnosti, jímž je zabezpečování informací, a ve specifickém vymezení oblasti informací svěřených do jejich působnosti – obecně informací týkajících se bezpečnosti státu – národní bezpečnosti. Z toho pak mj. vyplývá přiznání oprávnění používat – kromě otevřených zdrojů – tzv. specifické prostředky získávání informací (zpravodajské prostředky), jejichž přesný okruh je vymezen příslušnou národní legislativou. Z právního pohledu jsou ve vztahu k možnosti používání těchto prostředků zásadní dva základní požadavky: jejich *právní (zákonné) zakotvení* a *podrobení vnější kontrole jejich užívání*.

Mezi prostředky, jimiž zpravodajské služby disponují, nelze podle převažujících názorů řadit prostředky předcházení porušování práva a represi, zejména pak použití donucení, přinucení ke splnění povinnosti nebo odvrácení porušování zákazu. Zpravodajské služby také zásadně nepůsobí v postavení orgánu činného v trestním řízení. Vzhledem k absenci nařizovací činnosti tak není případné u zpravodajských služeb hovořit o pravomoci, nýbrž pouze o možnosti využívat určitá zákonem specifikovaná *oprávnění*.

Rozsah oprávnění, která mají být zákonem svěřena zpravodajským službám, je předmětem diskusí a polemik. Výsledek promítnutý do právní úpravy by měl být odpovědným nalezením rovnováhy mezi požadavky na bezpečnost i ochranu práv a svobod jednotlivce při respektování principů *proporcionality* a *subsidiarity*. Při vymezení působnosti i okruhu jejich oprávnění je třeba odpovědně ujasnit mandát, tedy to, co lze nazývat institucionální teleologií zpravodajských služeb, a vzít při tom v úvahu jak rozdíly ve vztahu k jiným orgánům státu, tak v mandátu i ve způsobu práce vnitřních a vnějších zpravodajských služeb.

⁴⁴ Tento závěr učinil a vyjádřil mj. i Ústavní soud České republiky v nálezu sp. zn. I. ÚS 3038/07 ze dne 29. 2. 2008, v němž se zabýval možností využití záznamu odposlechu telekomunikačního provozu pořízeného zpravodajskou službou jako důkazu v trestním řízení.

Literatura

- 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.
- DCAF Backgrounder – *Intelligence Services 03/2006*, s. 2, dostupné z www.dcaf.ch/Publications/publication-Detail?Ing=en&id=18413.
- DUCHEK, J. *Zpravodajské služby při tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky. Vojenské rozhledy*. Teoretický časopis Armády ČR, 2005, číslo 1, s. 41-58.
- 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. Johnsos (ed) *Handbook of Intelligence Studies*. Routledge, New York 2007.
- HAEDGE, K. -L. *Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland. Ein Leitfaden mit Erläuterungen*. Kriminalistik-Verlag, Heidelberg 1998.
- HERMAN, M. *Intelligence Services in the Information Age*. Frank Cass Publishers, London 2001.
- Intelligence Practice and Democratic Oversight – a Practitioner's View*. DCAF Intelligence Working Group. Occasional Paper No. 3. DCAF, Geneva, July 2003, s. 14. www.dcaf.ch/Publications/publication-Detail?Ing=en&id=18354.
- Intelligence Services*. DCAF Backgrounder 03/2006. www.dcaf.ch/Publications/publication-Detail?Ing=en&id=18413.
- KENT, S. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1946.
- LOWENTHAL, Mark, M. *Intelligence. From Secrets to Policy*. CQ Press, Washington DC, fourth edition, 2009.
- MATES, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. *Veřejné sbory*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011.
- 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).
- PRINCOVÁ, M. *Oprávnění bezpečnostních sborů a zpravodajských služeb v boji proti terorismu: pohled do budoucna*. In: Souleimanov, E. a kol. (eds.): *Terorismus. Válka proti státu*. Eurolex Bohemia, Praha 2006.
- R. BEST, *Intelligence Issues for Congress*, Congressional Research Service, 12 September 2001, Washington DC.
- SHULSKY, A. N., SCHMITT, G. J. *Silent Warfare. Understanding the World of Intelligence*. Brassey's, Inc., Washington DC, third edition, 2002.
- Strategie boje proti terorismu pro léta 2010-2012*. Ministerstvo vnitra ČR, Odbor bezpečnostní politiky, Praha 2010. NAP_2010.pdf.
- ZEMAN, P. *České zpravodajské služby po roce 1989*. Balabán, M., Stejskal, L. a kol. *Kapitoly o bezpečnosti*. Karolinum, Praha 2010.
- ZEMAN, P. *Zpravodajské služby České republiky, jejich právní postavení a vývoj*. Zveřejněno na www.barrister.cz/strat/bulletin/page.php?id=217.
- 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.

ZEMAN, P. Dilema požadavků bezpečnosti ve střetu s občanskými svobodami a pravomoci tajných služeb. In *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. UK, Právnická fakulta, 2004.

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

Key words: Intelligence services of the Czech Republic, powers, specific means of acquiring information, intelligence technique, surveillance, cover documents, persons acting in favour of an intelligence service

Summary

The article defines the area and statutory conditions for application of powers of intelligence services of the Czech Republic. The regulation of the intelligence services in the Czech Republic is an example of restricted definition of the sphere of powers of intelligence services; this definition derives from a relatively narrow conception of their mandate, from the unambiguous application of disjunctive imperative in relation to intelligence services and police bodies and from absolute absence of the police-like enforcing powers.

*JUDr. Ladislav Pokorný, Ph. D.
Bezpečnostní informační služba
Fakulta bezpečnostně právní PA ČR
Katedra kriminální policie*

Recenzent: generál v. v. Ing. Lubomír Bulík, CSc.