

TŘI OTAZNÍKY NAD SPRÁVOU ZPRAVODAJSKÝCH SLUŽEB

VLASTIMIL GÖTTINGER

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Tento příspěvek chce navázat na bohatou a ne zcela odbornou mediální diskusi na téma zpravodajských služeb. Jedná se totiž o zcela svébytný subsystém veřejné správy, jehož specifika mohou odporovat některým základním východiskům, ke kterým se právní regulace ozbrojených bezpečnostních sborů hlásí. Cílem je nalézt odpověď na otázku, zda je výkon a úroveň správy zpravodajských služeb dostačující z legálního hlediska a zda případné nedostatky může napravit reforma, anebo drobná novelizace.

Klíčová slova v rodném jazyce

Zpravodajské služby, kontrola, Parlament, reforma.

Abstract

This report is to take up the widespread though not very doctrinal discussion on the topic of intelligence services. It is an autonomous subsystem of public administration, whose specifics can conflict the basic principles common to legal enactments of any other armed security services. The goal is to find the answer to question if the execution or level of intelligence services administration is satisfactory and whether the deficiencies can be treated by a reform or particular amendment.

Key words

Intelligence services, control, Parliament, reform.

1. ÚVODEM

Stalo se již instrumentariem každého ambiciózního politika nemilosrdně tepat nešvary zpravodajských služeb, poukazovat dílem na temné praktiky, dílem na svévolný a nikoliv apolitický výkon pravomocí a obecně vykreslovat svět zpravodajských služeb jako něco, nad čím musí řádný občan kriticky pozdvihnout obočí¹.

Cílem tohoto příspěvku sice nebude apologetický diskurs, ale přesto bych chtěl nastavit kritickou optiku zkoumání činnosti (méně již výstupů) zpravodajských služeb na úroveň problematiky jejich správy, tedy vymezení elementárního rámce fungování. Vnímáme-li působení zpravodajských služeb teleologicky, pak by jistě menší veřejná rozprava na toto téma značila větší úspěšnost a lepší naplňování cílů jednotlivých služeb. Napadají mne tři věcné okruhy, které ve svém důsledku mohou způsobit vertikálu občanova obočí, avšak to jistě nemusí být číslo definitivní. Konečně, ukončení veřejné diskuse na toto téma nemusí znamenat výhradně zlepšení činnosti zpravodajských služeb, ale dost možná převládnutí zájmu shora jmenovaného instrumentária.

¹ LN, Ruští agenti štvou Čechy proti radaru, str. 1, 26. září 2008; anebo „Jak je to s ruskými agenty?“ Dostupné z <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/jeronym-tejc.php>. 7. 10.

2. KE ZPRAVODAJSKÝM SLUŽBÁM OBECNĚ

Sám pojem „služba“ je v českém legálním pojetí orgánů veřejné správy poněkud neobvyklým a naznačuje adresátům poslání organizace, tedy její služebný, podpůrný až subsidiární charakter².

V České republice oficiálně působí³ tři zpravodajské služby, které definuje zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoS“). Jejich primárním cílem je, v souladu s § 5 ZoS, zabezpečování informací, které jsou důležité pro zajištění vnitřní i vnější bezpečnosti České republiky. Už ale samotné vymezení působnosti přináší znatelnou disproporci. Zatímco Bezpečnostní informační služba a Vojenské zpravodajství mají své úkoly stanoveny alespoň dílčím způsobem, Úřad pro zahraniční styky a informace toliko „zabezpečuje informace mající původ v zahraničí, důležité pro bezpečnost a ochranu zahraničně politických a ekonomických zájmů České republiky“⁴. Obsahová hodnota citované právní normy je skutečně minimální. Reálná představa o postavení a obsahu činnosti jednotlivých zpravodajských služeb vyplyne až z širšího právního rámce úpravy zpravodajských služeb, tedy za použití dalších zákonů, tentokrát zaměřených na postavení jednotlivých služeb. Takový zákon má Bezpečnostní informační služba⁵ i Vojenské zpravodajství⁶, chybí však pro činnost Úřadu pro zahraniční styky a informace. Zákonodárce tak patrně úmyslně pojal vymezení tohoto úřadu restriktivně a jeho pravomoci ponechal na úpravě ZoS, což s ohledem na podrobnější kodifikaci druhých dvou služeb může vypadat nesystémově.

Otázku systémovosti však nelze na zpravodajské služby aplikovat apriorně. Souvisí to s jejich rozlišováním, které se obecně užívá na všechny zpravodajské služby; toto členění funguje ve dvou rovinách. První rovinou je rozdělení teritoriální. Z tohoto úhlu pohledu existují služby s působností vnitřní (tedy operující na území České republiky, byť ve vztahu k cizí moci, jako je BIS) a služby s působností vnější (působící mimo území České republiky a mající fakticky rozvědný charakter; zde typicky Úřad pro zahraniční styky a informace). Nelze přesně určit teritoriální charakter Vojenského zpravodajství, protože jeho současná podoba, jako reakce na reduktivní politické požadavky vůči ozbrojeným silám⁷, je konglomerátem vnitřní a vnější

² Obecně služba dopadá na tři různé roviny vztahů. Jednak je služba chápána jako soubor činností poskytovaných k ochraně základních hodnot, jako například služba zdravotní (např. v zákoně č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů), dále se jedná o službu v chápání soukromoprávním, ekonomickém (např. v zákoně č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů) a konečně služba jako pojem institucionální a organizační. Tato posledně jmenovaná se nejčastěji promítá do právních předpisů upravujících působnost ozbrojených bezpečnostních sborů a ozbrojených sil. Příkladem budiž členění na jednotlivé služby v rámci hierarchické stavby Policie České republiky (srov. § 3 odst. 3 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů), označení Vězeňské služby dle § 1 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění pozdějších předpisů anebo zpravodajské služby, které jsou ohniskem tohoto zamyšlení.

³ Tj. zpravodajské služby mající oporu v právním řádu. Z hlediska pouhé fakticity zde však pravděpodobně působí i zpravodajské služby, které mají oporu v právním řádu jiného státu a na našem území vykonávají činnost rozvědnou.

⁴ § 5 odst. 2 ZoS

⁵ Zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů

⁶ Zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, ve znění pozdějších předpisů

⁷ Předcházející právní úprava zákonem č. 67/1992 Sb., o Vojenském obranném zpravodajství, se věnovala výhradně právní úpravě vojenského obranného zpravodajství, což byla tzv. defenzivní složka, odpovídající činnostem BIS v civilní oblasti. V rámci stejné organizace zastřešené Ministerstvem obrany však působilo

působnosti. Druhou rovinou je členění druhové, vztažené k účelu získávání informací. Zde se rozlišují zpravodajské služby civilní a zpravodajské služby vojenské, kterou však máme pouze jednu. Odlišovacím znakem zde je účel získávaných informací. Vojenské zpravodajské služby získávají informace související se zajišťováním obrany státu nebo vojenských operací⁸, civilní služby se soustřeďují i na obecnou bezpečnost a ekonomické zájmy. Poměrně příhodným rozlišovacím znakem je i forma právního vztahu, v rámci něhož vykonávají jednotlivé osoby činnost pro zpravodajskou službu. S ohledem na to, že Vojenské zpravodajství je součástí Ministerstva obrany, jsou i jeho příslušníci vojáky z povolání⁹, zatímco příslušníci Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace podléhají režimu zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

3. OTAZNÍK PRVNÍ: JE DÁN DŮVOD PRO ODLIŠNOU PRÁVNÍ ÚPRAVU JEDNOTLIVÝCH ASPEKTŮ ČINNOSTI ZPRAVODAJSKÝCH SLUŽEB?

Jak bylo naznačeno výše, jednotlivé zpravodajské služby nepožívají jednotné právní úpravy, přestože ZoS vytváří zdání jednoty především ve svých prvních osmi paragrafech. Rozdíly jsou patrné v postavení jednotlivých zpravodajských služeb, které varíují od relativní nezávislosti Bezpečnostní a informační služby, která má vlastní rozpočtovou kapitolu a je současně státním orgánem i právnickou osobou (má tedy právní subjektivitu)¹⁰ až po Vojenské zpravodajství, které je organizačně, personálně i funkčně začleněno do Ministerstva obrany. Úřad pro zahraniční styky a informace je pak rozkročen na pomezí obou systémů; ačkoliv je státním orgánem (samostatnou organizační složkou státu), je jeho rozpočet součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra a ministr vnitra rovněž jmenuje ředitele této služby, byť se souhlasem vlády. Z této situace, byť nepřehledné, plyne i diferencovaná odpovědnost ředitelů jednotlivých služeb. Ředitel Bezpečnostní informační služby je odpovědný vládě, ředitel Úřadu pro zahraniční styky a informace je odpovědný ministru vnitra a ředitel Vojenského zpravodajství je odpovědný ministru obrany¹¹. Všechny tři ředitele však spojuje zastřešující funkce vlády České republiky. Ta přímo jmenuje ředitele Bezpečnostní a informační služby, dává souhlas se jmenováním ředitele Úřadu pro zahraniční styky a informace a ředitele Vojenského zpravodajství, ale také schvaluje statuty jednotlivých zpravodajských služeb a celkově koordinuje jejich činnost a koordinaci.

Významný rozdíl lze vidět v úpravě pravomocí, respektive jejich zákonné restrikce. Zatímco Bezpečnostní informační služba a Vojenské zpravodajství mají ve svých zřizovacích

Vojenské zpravodajství, jako ofenzivní složka, jejíž působnost odpovídala vojenské působnosti Úřadu pro zahraniční styky a informace. Novým zákonem byla tato zpravodajská služba sjednocena a rovněž v § 1 uvádí, že se zřizuje „jednotná“ ozbrojená zpravodajská služba České republiky. Tomu odpovídá i forma organizační struktury, avšak vlastní činnost působí jak dovnitř, tak vně České republiky. To vyplývá např. z neutajované verze 4. výroční zprávy Vojenského zpravodajství (dostupná z <http://www.vzcr.cz/static/rocenky2007.aspx>)

⁸ Jednotlivé vojenské zpravodajské informace mají charakter operační, taktický nebo strategický a neslouží pouze ke zpracování bezpečnostního plánování GŠ, ale i k ochraně jednotek dislokovaných v oblasti vojenských konfliktů. Spojené státy kupříkladu mají vlastní zpravodajskou službu v rámci každé z jejich čtyř ozbrojených sil.

⁹ Viz zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰ Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. června 2000 čj. 25 Cdo 1121/2000

¹¹ Tato odpovědnost se dále člení do dvou složek. Jednak se jedná o formální odpovědnost ve smyslu § 4 odst. 4 ZoS, dále o zvláštní princip vojenské subordinace dle § 48 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů

zákonech téměř totožné vymezení specifických prostředků k získávání informací, zejména pak zpravodajské techniky, Úřad pro zahraniční styky a informace má tyto prostředky označeny výhradně v ZoS a navíc zcela absentuje použití zpravodajské techniky. K tomu se můžeme postavit dvěma způsoby. Prvním způsobem překleneme mezeru v zákoně výkladem, tedy dovodíme, že slova „nástrahová a zabezpečovací technika“¹² jsou de facto zpravodajskou technikou a analogií iuris lze dovodit i meze jejího použití a povolování. Takovou formu výkladu je však třeba hned v úvodu odmítnout. Oporu tomu poskytuje nejen ústavní pořádek¹³, ale i poměrně konstantní judikatura Ústavního soudu, která důsledně chrání integritu základních a osobních svobod, a to s poměrně výrazným akcentem na princip proporcionality a striktním trváním na zásadě legality (tedy sledující materiální účel zásahu, na základě odůvodněného příkazu soudce a v souladu se zákonem)¹⁴. Druhým způsobem tuto mezeru překleneme tím, že si uvědomíme, že se jedná o tzv. mezeru pravou, tedy zákonodárcem do zákona úmyslně implementovanou¹⁵. V citovaném ustanovení ZoS je totiž stanoveno, že tuto zpravodajskou kvazi-techniku může Úřad pro zahraniční styky a informace používat k činnostem, které v rámci své působnosti koná na území České republiky. Z jeho podstaty však vyplývá, že působnost mu svěřená je ve své podstatě exteritoriální a již dle názvu zaměřená na zahraničí. Bude-li tak Úřad pro zahraniční styky a informace potřebovat získat podklady na území České republiky, může je získat dle stávající právní úpravy buďto spoluprací s ostatními zpravodajskými službami dle § 9 ZoS anebo prostřednictvím činnosti jiných orgánů dle § 18 odst. 4 ZoS.

V systému se tak prolínají tři úpravy. Právní úprava daná zřizovacími zákony pro Bezpečnostní informační službu a pro Vojenské zpravodajství je v mnoha směrech totožná, avšak rozchází se ve formě činnosti a především služebního poměru jejich příslušníků. Naopak, služební poměry příslušníků Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace mají stejný zákonný základ, avšak liší se v míře úpravy pravomocí. Konečně Úřad pro zahraniční styky a informace a Vojenské zpravodajství mají zmocnění k extrateritoriální činnosti, avšak postavené na zcela odlišných zákonných východiscích.

Právní formalista se ptá, proč nemá Úřad pro zahraniční styky a informace vlastní zákon anebo proč neexistuje „kodex zpravodajských služeb“? Právní realista se ptá, jak široký je vlastně okruh adresátů těchto zákonů, aby byla rekonstrukce smysluplná?

¹² § 18 odst. 1 ZoS

¹³ Čl. 12 a 13 ústavního zákona o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

¹⁴ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 1. listopadu 2006 čj. II. ÚS 362/06, kde Ústavní soud trvá na tom že: „*Domovní svoboda jako ústavně zaručené právo plynoucí z čl. 12 Listiny základních práv a svobod svou povahou a významem spadá mezi základní lidská práva a svobody, neboť spolu se svobodou osobní a dalšími ústavně zaručenými základními právy dotváří osobnostní sféru jedince, jehož individuální integritu, jako zcela nezbytnou podmínku důstojné existence jedince a rozvoje lidského života vůbec, je nutno respektovat a důsledně chránit. Průlom této ochrany, umožněný ústavním pořádkem v případě domovní prohlídky pro účely trestního řízení, je třeba chápat jako výjimku, která vyžaduje restriktivní interpretaci zákonem stanovených podmínek její přípustnosti.*“

¹⁵ K mezerám v právu blíže Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, a.s., 2007, s. 280 a násl.

4. OTAZNÍK DRUHÝ: KONTROLA ZPRAVODAJSKÝCH SLUŽEB

V post-totalitních státech panuje, zejména v počátečním období, silná nedůvěra ke zpravodajským službám (dříve sloužícím i jako nástroj represe vůči obyvatelstvu). Tradičním východiskem bylo omezování jejich pravomocí a naopak posilování kontroly¹⁶. Nastavení kontrolních mechanismů tak cílí především na kontrolu prostřednictvím moci zákonodárné a soudní, které slouží jako protiváha moci výkonné, jejíž součástí je zpravodajská činnost. V obecné rovině vykonává kontrolu zpravodajských služeb vláda a Parlament¹⁷ s tím, že rozsah a způsob kontroly Parlamentem má stanovit zvláštní zákon. A skutečně, pro Bezpečnostní informační službu a pro Vojenské zpravodajství tato zvláštní pravidla existují v jejich zřizovacích zákonech, byť je jako zvláštní zákon můžeme označit jen stěží – navazuje na něj totiž ustanovení § 14 ZoS, předpokládající vytvoření příslušného orgánu Poslanecké sněmovny, který o činnosti zpravodajských služeb informuje vláda. Takový orgán do dnešních dnů neexistuje a vlastní kontrolní činnost Poslanecké sněmovny je realizována výborem pro kontrolu zpravodajských služeb, který však postupuje podle parciálních právních úprav a povytce i nesystematickým způsobem, neboť na jednání výboru informuje o činnosti jednotlivých zpravodajských služeb jejich ředitel, byť zákon svěřuje tuto působnost generálně vládě. Z kontrolního pohledu kritická situace tak nastává u Úřadu pro zahraniční styky a informace, který parlamentní kontrole fakticky nepodléhá, neboť k tomu neexistuje zákonný mechanismus. Poslanecká sněmovna tak může vykonávat kontrolní činnost vůči Úřadu pro zahraniční styky a informace formou interpelace ministra vnitra či předsedy vlády, anebo spoléhat na to, že je tato zpravodajská služba bude informovat sama a dobrovolně.

Jednodušší je kontrola na úrovni exekutivní, především vládní. Je to vláda, kdo určuje cíle a podrobnosti získávání informací, přirozeně v rámci zákonného vymezení působnosti jednotlivých služeb a jsou to resortní ministerstva, která sledují aktivity „jim afinujících zpravodajských služeb“ z hlediska rozpočtového, předpisového a koordinačního. Činnost zpravodajských služeb odpovídá zastřešení Bezpečnostní radou státu, jakožto stálého pracovního orgánu vlády, který si jako svůj stálý orgán zřídil Výbor pro zpravodajskou činnost koordinující a plánující spolupráci zpravodajských služeb.

V podmínkách České republiky je nosičem kontrolní pravomoci Parlamentu především ZoS, který ve svém § 14 předpokládá existenci zvláštního orgánu Poslanecké sněmovny pro zpravodajské služby. Předpokládá ovšem marně, neboť zmocnění k vydání prováděcího zákona dle § 12 ZoS zůstalo oslyšeno. Teoreticky by tak měla vláda informovat tento orgán jednou ročně (nebo kdykoliv o to požádá) o činnosti zpravodajských služeb a dále vždy při získání informací důležitých pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu České republiky. Díky nečinnosti zákonodárce tak - tentýž zákonodárce – pozbývá hlavního prostředku kontroly zpravodajských služeb. Tento lapsus supluje kontrolní orgány zřízené podle zákona č. 289/2005, o Vojenském zpravodajství, a zákona č. 527/1992 Sb., o Bezpečnostní informační službě České republiky, a to stálá komise Poslanecké sněmovny pro kontrolu BIS a stálá komise Poslanecké sněmovny pro kontrolu Vojenského zpravodajství. Namísto vlády však poslancům předávají informace ředitelé těchto

¹⁶ Nejen kontroly zpravodajských služeb a exekutivy jako celku, ale i soudnictví, které nebylo možné jednorázově obměnit. Rezultátem pak byl vznik Ústavních soudů vybavených mocnými pravomocemi. Silné není jen postavení Ústavního soudu České republiky (jako reakce na 40 let nesvobody), ale i silné postavení Spolkového ústavního soudu SRN v reakci na nacismus, anebo Španělského ústavního tribunálu v post-frankistickém Španělsku.

¹⁷ § 12 ZoS

služeb a samotné komise nejsou nadány téměř žádnými personálními či výkonnými pravomocemi¹⁸.

Samostatnou kapitolou je parlamentní kontrola Úřadu pro zahraniční styky a informace, ke které neexistuje zákonné zmocnění a Poslanecká sněmovna je tak odkázána na blahosklonnost jejího ředitele podělit se o informace. Parlamentní kontrola zpravodajských služeb tak ve své podstatě není funkční. Vždyť ani obsazování pozic ředitelů jednotlivých zpravodajských služeb nepodléhá souhlasu Parlamentu, ale vlády, s výjimkou ředitele BIS, jehož jmenování musí vláda podle § 4 odst. 2 ZoS projednat v bezpečnostním výboru Poslanecké sněmovny. Použitá terminologie „projednat“ však nedává příležitost k nesouhlasu, neboť i přes negativní postoj výboru ke kandidátovi byla projednáním splněna podmínka jeho budoucího jmenování. Malou míru a posteriori kontroly by snad bylo možné nalézt u pravomoci Poslanecké sněmovny schvalovat státní rozpočet, ale dvě ze tří zpravodajských služeb mají svůj rozpočet zaklíčován v rozpočtu příslušného ministerstva a rozpočtová kapitola BIS není předkládána ke schválení v jednotlivých položkách, nýbrž sumárně.

Soudní kontrola směřuje především k povolání použití zpravodajské techniky, přičemž oprávnění k povolování použití zpravodajské techniky a ke kontrole tohoto použití svěřují oba provádějí zákony předsedovi senátu vrchního soudu¹⁹. In concreto by bylo možné uvažovat o aplikaci správní žaloby podle ustanovení § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, jestliže ten, kdo tvrdí, že „byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.“. Poslední možností judičiální ochrany fyzické nebo právnické osoby by pak bylo podání ústavní stížnosti podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, s tím, že „jiným zásahem orgánu veřejné moci ... bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem.“.

Řešení problému nedostatečné kontroly mají zákonodárci ve svých rukou. S účinností zákona specifikujícího fungování kontrolního mechanismu ze strany Poslanecké sněmovny by se nedostatečnosti v dohledu nad činností zpravodajských služeb zmírnily, pokud by přímo nebyly eliminovány. Je veřejným zájmem, aby naši zvolení zástupci měli představu o činnosti zpravodajských služeb, které mohou ingerovat do základních práv už při pouhém podezření z ohrožení zájmů státu, které mají přístup k nejzásadnějším informacím ze všech složek společnosti a které disponují exkluzivními prostředky sběru, přenosu a vyhodnocování dat. Lze jen spekulovat, proč se námi zvolení zástupci této kontrole zpěčují.

5. OTAZNÍK TŘETÍ: REFORMA ZPRAVODAJSKÝCH SLUŽEB

V českých podmínkách nemá zpravodajská činnost vyhraněnou tradici a její kontinuita byla několikrát přetržena. Počátky lze spatřovat v činnosti prvorepublikové Vojenské zpravodajské služby, která jakožto striktně vojenská složka (2. oddělení Generálního štábu) působila

¹⁸ Nespokojíme-li se s právem vstupovat do objektů BIS a Vojenského zpravodajství nebo s právem na předložení klíčových dokumentů. Komise také mají právo požadovat vysvětlení při podezření na nezákonné omezování práva a svobod občanů.

¹⁹ Právní úprava je u BIS i vojenského zpravodajství téměř totožná. Srovnej § 9 odst. 1 zákona č. 289/2005, o Vojenském zpravodajství, a § 9 odst. 1 zákona č. 527/1992 Sb., o Bezpečnostní informační službě České republiky,

především rozvědným charakterem, a to především vůči Německu. Přetržka nastala s 2. světovou válkou. Následné poválečné období se neslo ve znamení rivality obnoveného 2. oddělení Generálního štábu, obsazeného především bývalými exilovými operativci, a Zemského odboru bezpečnosti, provázaného personálně s KSČ²⁰. Konflikt dopadl jednoznačně a zpravodajská činnost, včetně vojenské kontrarozvědky, přešla do působnosti Státní bezpečnosti a jejích jednotlivých správ, které od roku 1953 řídil ministr vnitra Rudolf Barák. Přes některé peripetie dělení a slučování jednotlivých správ StB, v reakci na vznik federace v roce 1969, se zpravodajské služby dočkaly listopadu 1989 pod křídly StB²¹.

Již tři měsíce po listopadových událostech vznikl Úřad pro ochranu ústavy a demokracie v rámci Federálního ministerstva vnitra, aby byl na konci roku 1990 přeměněn na Federální informační službu, transformovanou po chvíli zákonem č. 244/1991 Sb., o Federální bezpečnostní informační službě a o používání zpravodajských prostředků, na Federální bezpečnostní informační službu. Federální bezpečnostní informační služba však svoji činnost ukončila k 31. prosinci 1992 a do jejích pravomocí v České republice nastoupila Bezpečnostní informační služba²².

Vojenská kontrarozvědka byla v roce 1990 přesunuta systémově správně pod Federální ministerstvo obrany s názvem „Vojenské obranné zpravodajství“ a zpravodajská správa Generálního štábu (vojenská rozvědka) se transformovala na „Vojenskou zpravodajskou službu“.

Při vzniku samostatné České republiky tak existovaly 4 zpravodajské služby²³, přesně rozdělené na vojenské a civilní, rozvědné a kontrarozvědné. 7. července 1994 byl přijat ZoS, který již počítal pouze s jedinou vojenskou zpravodajskou službou, a to s Vojenským zpravodajstvím, které tvořily obě původní služby. Tento model však nefungoval, protože původní vojenské služby si zachovaly vlastní ředitele, kteří se střídavými úspěchy usilovali o formální konzumaci vlastní funkce s funkcí ředitele Vojenského zpravodajství. Ředitel Vojenského obranného zpravodajství navíc podléhal Ministru obrany, zatímco ředitel Vojenské zpravodajské služby náčelníkovi Generálního štábu AČR²⁴. Od roku 2001 probíhala pomalá transformace uvnitř Vojenského zpravodajství směřující ke sjednocení obou služeb, až byly tyto definitivně normativně spojeny zákonem č. 289/2005, o Vojenském zpravodajství.

Z hlediska obsahového vládl v porevolučních zpravodajských službách zmatek způsobený dezorientací končící bipolarity světového uspořádání a častým střídáním vedoucích

²⁰ V podrobnostech Pacner, K., Československo ve zvláštních službách: Pohledy do historie československých výzvědných služeb 1914-1918, Praha, Themis 2002

²¹ Tím není nijak dotčena existence dalších, byť minoritních, tajných služeb. Vlastní zpravodajskou činnost vyvíjela kromě vojenské kontrarozvědky také zpravodajská správa HS Pohraniční stráže a ochrany státních hranic, operativa Sboru nápravné výchovy nebo zvláštní složky republikových ministerstev spravedlnosti.

²² Tento přechod se realizoval se zřízením české BIS zákonem ČNR č. 527/1992 Sb., o Bezpečnostní informační službě České republiky, a zrušením Federální bezpečnostní informační služby zákonem č. 543/1992 Sb., o zrušení Federální bezpečnostní informační služby

²³ Kromě Vojenského obranného zpravodajství, Vojenskou zpravodajské služby a BIS to byl ještě Úřad pro zahraniční styky a informace

²⁴ V roce 2001 převládl vliv ředitele Vojenského obranného zpravodajství, kterým byl brigádní generál Ing. Jiří Giesel, a vládním usnesením byly sloučeny funkce ředitelů Vojenského obranného zpravodajství a Vojenského zpravodajství

pracovníků s diskutabilní kvalifikací pro tuto oblast²⁵. Změnu přineslo 11. září 2001, po němž se zpravodajské služby rychle přeorientovaly na problematiku hrozícího nebezpečí terorismu, byly posíleny rozpočtově i personálně a také - a to celosvětově - byly reformovány. Ve Spojených státech, které utrpěly vzhledem k útoku Al-Kajdy zpravodajský debakl, došlo k centralizaci zpravodajských služeb²⁶. České zpravodajské služby reformovány nebyly, což ale neznamená, že by k tomu nebyla vedena bouřlivá politická diskuse. Ta se však často vyčerpala na nedostatečné odborné připravenosti politiků a na zjevné neujasněnosti cílů reformy zpravodajských služeb.

Nejčastějším politickou mantrou zůstává nedostatečná kontrola. Je však otázkou, zda by mělo být řešením větší informační otevření zpravodajských služeb vzhledem k Poslanecké sněmovně (a z toho plynoucí riziko úniku těch nejtajnějších informací), anebo provádění kontroly apolitické, ale odborné, například v podobě zvláštního kontrolního orgánu stojícího mimo zpravodajské služby i Parlament.

S ohledem na skutečnost, že parlamentní kontrola zpravodajských služeb, jak bylo naznačeno výše, v praxi nefunguje, bylo by větší otevření informačního toku směrem k poslancům kontraproduktivní. Členové jednotlivých kontrolních komisí Sněmovny by se totiž neměli seznamovat s přímými operačními informacemi z aktuálních akcí, a jiných zpravodajských informací věru není mnoho, a to ještě prostřednictvím ředitele příslušné služby, jež nemusí být vnímán jako objektivní zdroj. Už sama skutečnost, že poslanci a senátoři mají ex lege²⁷ oprávnění k seznamování se i s nejnvýše utajovanými skutečnostmi, je pro mne důvodem k zamyšlení.

Komplikovaná je i řídicí složka zpravodajských služeb. Z čistě formálního hlediska by se mohlo zdát, že řízení na úrovni vlády je dostatečně zajištěno, avšak při podrobnějším pohledu se objevují trhliny. Jednotliví ředitelé dostávají zadání od vlády, ale odpovídají třem různým osobám (předseda vlády, ministři vnitra a obrany) a mají rozdílné možnosti přístupu do vlády. Předseda vlády je sice formálně zodpovědný za koordinaci a činnost zpravodajských služeb, avšak každodenní povinnosti plynoucí z výkonu jeho funkce mu objektivně neumožňují, aby se strategickému řízení věnoval a obdobná situace je i na úrovni ministrů vnitra a obrany.

Poslední vlašťovkou ve sféře debat o reformě zpravodajských služeb je návrh věcného záměru zákona o reformě zpravodajských služeb, který schválila Bezpečnostní rada státu v březnu tohoto roku. Bezpečnostní výbor Poslanecké sněmovny však 9. dubna 2008 přerušil jednání o věcném záměru do doby, než mu budou předloženy další analýzy a varianty změn systému zpravodajských služeb. Věcný záměr zákona je samozřejmě projednáván v režimu utajované informace, ale přesto pronikly na veřejnost některé stěžejní body reformy. Hlavní změnou by mělo být sloučení vojenské a civilní složky s tím, že zůstane pouze dělení na vnitřní a vnější zpravodajskou činnost (rozvědka a kontrarozvědka). Toto rozdělení se však naprosto přičí

²⁵ Např. Úřad pro ochranu ústavy a demokracie stačil za 10 měsíců své existence vystřídat 4 ředitele, Vojenské obranné zpravodajství zažilo do roku 2007 pět ředitelů, Úřad pro zahraniční styky a informace jich měl od roku 1990 (včetně období Federace) deset

²⁶ Byl vytvořen úřad ředitele Ústřední zpravodajské služby (Director of Central Intelligence - DCI), který je současně ředitelem největší, a jediné organizačně samostatné, zpravodajské služby Central Intelligence Agency (CIA). Pod tento úřad také spadá osm zpravodajských služeb z působnosti ministerstva obrany, a pak vždy jedna z působnosti ministerstev zahraničí, energie, financí a spravedlnosti.

²⁷ § 58 odst. 1 písm. b) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů

smyslu získávání zpravodajských informací, protože vojenská část evidentně míří k jiným zájmům, než část civilní a vojenské zpravodajství může fungovat jen ve vojenském prostředí. Dalším faktem je, že činnost a zázemí zpravodajské služby je budováno dlouhodobě a nepromyšlená reforma nutně povede k dočasnému snížení efektivity práce, navýšení nákladů a ohrožení probíhajících operací.

Navržen byl i jiný formát kontroly zpravodajských služeb, a to cestou nezávislého kontrolního orgánu. Problémem je, že by tento orgán měl být složen z předsedů Ústavního soudu, Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu, prezidenta NKÚ a Veřejného ochránce práv. Neumím si představit dvě věci. Tou první je fakt, že by tito funkcionáři mohli mít odborné znalosti, zkušenosti či erudici s kontrolou zpravodajských služeb; tou druhou je otázka časová. Přezkoumání byť jen výročních zpráv by představovalo obrovskou zátěž, která by blokovala jejich hlavní předmět činnosti. Pochybuji, že by se takový zvláštní kontrolní orgán vůbec dokázal pravidelně scházet.

Ačkoliv je snaha o reformu chvályhodná, ještě chvályhodnější by bylo aplikování zásady „dvakrát měř a jednou řež“. Mají-li totiž poslanci či senátoři pocit, že nedrží kontrolu zpravodajských služeb pevně ve svých rukou, musejí definovat co je problémem a čeho chtějí dosáhnout. Naopak vláda je orgánem, který prostřednictvím současných legálních mechanismů může činnost zpravodajských služeb ovlivňovat a úkolovat je tak, aby jejich činnost byla co nejefektivnější (nehledě na to, že je adresátem výstupů zpravodajských služeb). Pouhé volání po větší transparentnosti zpravodajských služeb je protimluv.

6. ZÁVĚREM

Celá právní úprava postavení a činnosti zpravodajských služeb trpí funkční neprovázaností a lze říci, že i nesystematičností. Nahodilé a ad hoc novely²⁸ nepřispívají k tomu, aby bylo vytvořeno racionální a důvěryhodné normativní zázemí pro jejich činnost. Na stranu druhou lze registrovat pokusy o nastavování převratných změn a reorganizaci celého systému, který - zdá se - funguje. Náprava špatně fungujících mechanismů tak musí jít systémovou cestou evolučních, nikoliv revolučních změn a přihlídnout ke specifikům tuto oblast provázejícím. Reforma zpravodajských služeb nemůže být věcí veřejnou, o to víc by ale mělo být nasloucháno odborníkům²⁹ a poznatkům ze zahraničí. Prvním krokem by měl být audit efektivity, následovaný cestou interních opatření, rozšíření spolupráce zpravodajských služeb na stávající zákonné bázi a až tyto všechna tato opatření selžou, přijde i čas legislativních bouří. Ty by však měly být prostředkem ultima ratio.

Kontaktní údaje na autora – email:

vlastimil.gottinger@usoud.cz

²⁸ Zvlášť pozoruhodná je novelizace ZoS zákonem č. 342/2006 Sb., kterým se mění některé zákony související s oblastí evidence obyvatel a některé další zákony, jež do ZoS vložila nový § 11a. Tento paragraf se zcela nesystematicky věnuje poskytování údajů z informačního systému evidence obyvatel, a to takové podrobnosti (kontrastující s obecným vymezením činnosti zpravodajských služeb), že upravuje i poskytnutí údaje jako je „jméno, popřípadě jména, příjmení otce, matky, popřípadě jiného zákonného zástupce, a jejich rodné číslo, pokud jsou obyvateli; v případě, že jeden z rodičů nebo jiný zákonný zástupce nemá rodné číslo, jeho jméno, popřípadě jména, příjmení a datum narození“.

²⁹ Doporučuji k pozornosti např. článek Zeman, P.: Zpravodajské služby po 11. září, in Obrana a strategie, str. 63 a násl. nebo analýzu Karla Zetochy z Univerzity obrany na toto téma, dostupnou z www.natoaktual.cz/reforma-zpravodajskych-sluzeb-cr-dalsi-kapitola-nekonecneho-serialu-120-/na_analyzy.asp