

Nezávislá a veřejná kontrola zpravodajských služeb v České republice

Ladislav Pokorný*

DOI: <https://doi.org/10.24040/sap.2025.12.2.87-100>

Abstrakt:

POKORNÝ, Ladislav: *Nezávislá a veřejná kontrola zpravodajských služeb v České republice*. Kontrola zpravodajských služeb je významným předpokladem pro jejich řádné fungování, především pro zachování zákonnosti a efektivity v jejich činnosti, a předcházení možnosti zneužití jejich postavení. Článek se zabývá kontrolou zpravodajských služeb ČR, přičemž se zaměřuje na kontrolu nezávislou a kontrolu ze strany veřejnosti, a možné přístupy k jejich naplnění. Poukazuje na nastavení a vývoj nezávislé a veřejné kontroly, i na problematické body spojené s jejich vymezením a fungováním v ČR.

Klíčová slova:

Zpravodajské služby, kontrola, Orgán nezávislé kontroly, svobodný přístup k informacím, transparentnost, utajení

Independent and Public Oversight of Intelligence Services in the Czech Republic

Abstract:

POKORNÝ, Ladislav: *Independent and Public Oversight of Intelligence Services in the Czech Republic*. The oversight of intelligence services is an important prerequisite for their proper functioning, especially for maintaining legality and efficiency in their activities and preventing the possibility of abuse of their position. The article deals with the control of the intelligence services of the Czech Republic, focusing on independent and public control, and possible approaches to their fulfilment. It highlights the setting and development of independent and public scrutiny, as well as problematic points related to their definition and functioning in the Czech Republic.

Key words:

Intelligence services, oversight, Independent Oversight Body, freedom of access to information, transparency, secrecy

* doc. JUDr. Ladislav Pokorný, Ph.D., Policejní akademie České republiky v Praze, Fakulta bezpečnostně právní, Katedra kriminální policie a zpravodajských služeb. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5740-8053>

Úvod

Otázka kontroly zpravodajských služeb (ZS) je, spolu s vymezením jejich oprávnění, patrně nejvíce diskutovanou oblastí jejich postavení a činnosti. Od počátku transformace zpravodajských služeb do podoby moderních demokratických služeb na počátku 90. let, provázelo téma kontroly ZS všechny diskuse o jakékoli legislativní změně jejich postavení a činnosti.¹ Téma kontroly ZS a její dostatečnosti je dlouhodobě předmětem polemiky, která často vedla ke zdrženlivosti při návrzích legislativních úprav, a to i v případě změn žádoucích a nikterak problematických. V ČR se určitým mezníkem v této souvislosti stalo přijetí novely zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky (dále jen „zák. o ZS ČR“) provedené zákonem č. 325/2017 Sb.,² kterou lze, s ohledem na její podstatný obsah, označit za novelu „kontrolní“. Touto novelou byly vyslyšeny výhrady směřující vůči dosavadnímu systému kontroly ZS, a odstraněny jeho nejvýznamnější slabiny. Jejím účelem a cílem bylo upravit rozsah a způsob kontroly zpravodajských služeb České republiky posílením parlamentní kontroly všech tří zpravodajských služeb České republiky tak, aby parlamentní kontrole nově podléhaly všechny zpravodajské služby České republiky (tj. Bezpečnostní informační služba (BIS), Vojenské zpravodajství (VZ), a nově i Úřad pro zahraniční styky a informace (ÚZSI)). Novelou zákona byl dále zaveden dvouúrovňový systém kontroly zpravodajských služeb. Vedle zvláštních kontrolních orgánů (první úroveň) Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky byl zřízen expertní, mimoexekutivní a mimoparlamentní kontrolní orgán (druhá úroveň), tj. Orgán nezávislé kontroly zpravodajských služeb České republiky (ONK), jehož kontrole podléhají všechny tři existující zpravodajské služby České republiky.

Problematický bod spojený s nastavením vnější kontroly ZS spočívá v nalezení vyváženosti mezi potřebou kontrolovat ZS na jedné straně, a nutností utajení práce ZS společně s jistým stupněm jejich organizační autonomie na straně druhé. Zpravodajské služby jsou, z povahy své činnosti, zaměřené do oblasti ochrany národní bezpečnosti, založeny na principu utajenosti, který může zakrýt jejich činnost před veřejností. Působí v utajení a charakter jejich činnosti vyžaduje vykonávat jejich povinnosti utajeně, což je v rozporu s principy otevřené společnosti.³ V oboru své působnosti musí být schopny garantovat ochranu identity zdrojů, ochranu důvěrně poskytnutých informací, jakož i používaných postupů a prostředků. Tedy v oblastech, ve kterých

1 Tématu kontroly zpravodajských služeb je věnována intenzivní pozornost i na Slovensku, viz např. KULIK, J. *Kontrola činnosti spravodajských služieb – ochrana pred ich zneužitím (dizertačná práca)*. Dostupné on-line zde: <https://opac.crzp.sk/?fn=detailBiblioForm&sid=D028D1829C892C28C722A34301AA>. KULIK, J. Kategorizácia a funkcionality kontroly spravodajských služieb. In *Policajná teória a prax*. Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2023, č. 4.

2 Viz zákon č. 325/2017 Sb. kterým se mění zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

3 Viz 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. 16. Dostupné on-line zde: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/making-intelligence.pdf>. [cit. 2023-06-14].

by zveřejnění (či odtajnění) informací způsobilo zjevnou újmu - ohrožení života jednotlivců, zájmů zpravodajských služeb nebo státu jako celku. Např. Laurie Nathan⁴ označuje utajení jako podstatný a nezbytný rys zpravodajských služeb, vyplývající z podstaty jejich mandátu a funkcí. Zpravodajské služby se zabývají konvenčními i nekonvenčními hrozbami pro národní bezpečnost, a utajení jim přináší kompetitivní výhodu při dosahování cílů týkajících se ochrany národní bezpečnosti. Extrémní transparentnost by jim způsobila značnou a nebezpečnou nevýhodu.

Na zpravodajské služby dopadají ovšem i povinnosti vyplývající z ústavního požadavku práva na informace a transparentnosti veřejné moci. V podmínkách právního řádu České republiky je princip transparentnosti obecně zakotven v ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, které ukládá státním orgánům, tedy i ZS, povinnost přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Zpravodajské služby jsou také povinnými subjekty podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Je ovšem zjevné, že požadavek transparentnosti v činnosti ZS však musí být s ohledem na jejich charakter přiměřeně modifikován,⁵ je nutno vyvažovat (protiřečící si) legitimní zájmy na bezpečnosti státu a nelimitovaného poskytování informací pocházejících z činnosti ZS v rámci kontrolních mechanismů.

Vnější kontrolu zpravodajských služeb můžeme rozlišit na kontrolu vykonávanou orgány reprezentujícími jednotlivé moci ve státě, tedy na kontrolu exekutivní, zákonodárnou a soudní, a dále na kontrolu nezávislou a kontrolu veřejností a tiskem, vykonávanou subjekty nezávislými na státní moci. V tomto článku se budeme věnovat kontrole nezávislé a veřejné, a její podobě v České republice.

1. Význam kontroly zpravodajských služeb

Kontrola zpravodajských služeb je důležitá z mnoha důvodů, především pak pro: - zachování zákonnosti a efektivity jejich činnosti, - uznání zpravodajských služeb jako standardního orgánu státu, který ve své činnosti respektuje zákonnou úpravu a zákonné požadavky na svou činnost, - ujištění o zákonnosti činnosti zpravodajských služeb, - vyvážené řešení případného konfliktu mezi zájmy na transparentnosti a legitimním utajením, a - předcházení možnosti zneužití jejich postavení, tedy prevenci funkčního, právního, či politického selhání služeb.

Zpravodajské služby mají významné postavení díky informacím, kterými v rámci své působnosti disponují. Z toho, v kombinaci s historickou zkušeností s činností zpravodajských služeb, pak vyplývá určitá nedůvěra k nim, a to i proto,

4 Blíže viz NATHAN, L. *Intelligence Transparency, Secrecy and Oversight in a Democracy*. In *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*. Edited by BORN, H. and WILLS, A. Tool 3. DCAF, 2012. Dostupné on-line zde: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN_0.pdf, p.53. [cit. 2021-07-27].

5 Např. Parlamentní shromáždění Rady Evropy přijalo v roce 2005 Doporučení č. 1713 (2005), v němž ve vztahu ke zpravodajským službám zformulovalo mj. princip „odložené transparentnosti“ takto (bod 17): „citlivá rovnováha mezi utajením a závazkem skládat účty může být v určitém rozsahu zajištěna cestou *principu odložené transparentnosti* – tedy odtajněním utajovaného materiálu po uplynutí lhůty stanovené zákonodárcem“. Dostupné on-line zde: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17360&lang=en>. [cit. 2023-06-14].

že bezpečnostní prostředky obecně jsou samy považovány rovněž za možný zdroj ohrožení bezpečnosti.⁶ Born a Leigh⁷ například v této souvislosti uvádějí 5 konkrétních důvodů, pro které je vnější kontrola ZS žádoucí. Jsou jimi: - utajenost jejich činnosti, - fakt, že disponují speciálními oprávněními, jejichž použití může omezit lidská práva, - nezbytnost zajistit proces adekvátního přizpůsobení se novým bezpečnostním hrozbám, - úkol ZS shromažďovat informace a vypracovávat hodnocení ohrožení, která jsou podkladem pro jiné bezpečnostní složky státu a mají obvykle závažné politické dopady, a, speciálně v tzv. „nových demokraciích“ v období jejich transformace, potřebu zajistit proces transformace služeb z nástroje represe k moderním nástrojům bezpečnostní politiky v demokratickém státě.

2. Kategorizace kontroly zpravodajských služeb

Základní rozlišení systémů kontroly ZS spočívá především v rozlišení subjektů, které kontrolu provádějí. Kontrola prováděná subjektem, který je organizační součástí dané služby, je považována za kontrolu vnitřní, kontrola prováděná subjektem stojícím mimo danou službu, za kontrolu vnější. **Vnitřní kontrola** je vykonávána – jednak vedoucími pracovníky zpravodajských služeb vůči svým podřízeným, - jednak speciálními orgány s kontrolními funkcemi, např. orgány *vnitřního auditu*, orgány typu *inspekci* a orgány *vnitřní bezpečnosti*.

Z pohledu **vnější kontroly** lze podle kontrolujícího subjektu rozlišovat: - kontrolu exekutivou (*executive control*), - kontrolu parlamentní (*legislative oversight*), - kontrolu soudní (*judicial review*). - kontrolu zvláštními nezávislými orgány, a - kontrolu veřejností a tiskem.

Za prvek s kontrolním potenciálem lze dále též považovat: - samotný vícečetný systém zpravodajských služeb, tvořící preventivní nástroj umožňující předcházet riziku monopolizace agendy a rizika zneužití koncentrované moci v případě jedné služby,⁸ a případně též tzv. *whistleblowers*, tedy insidery, kteří mohou být zdrojem informací o případných pochybeních v činnosti zpravodajské služby.⁹

6 Viz FILIP, J. Nástin problémů bezpečnosti státu z pohledu ústavního práva. In DANČÁK, B.; ŠIMÍČEK, V. (eds). *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. 9. 2001*. Brno : MU, 2002, s. 25.

7 Viz 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. 16, 17. Dostupné on-line zde: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/making-intelligence.pdf>. [cit. 2023-06-14].

8 „organizační slučování bezpečnostních a výzvědných služeb nikterak nezaručuje jejich účinnější kontrolu, spíše naopak.“ Viz ZETOCHA, K. Kontrola zpravodajských služeb v nových demokraciích: případová studie České republiky. In *Politologický časopis*, 2005, roč. XII., č. 4, s. 449.

9 Vzhledem k vysokému riziku zneužívání informací získaných při práci ve zpravodajské službě, i k možným pochybným pohnutkám, je ovšem nutno tuto formu kontroly považovat za naprosto extrémní, takovou, která by měla nastoupit až v krajním případě selhání ostatních kontrolních mechanismů. Srov. též ZETOCHA, K. Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování. In *Politologický časopis*, 2008, roč. XV, č. 2, s. 165,166.

Pro zajištění žádoucí funkčnosti kontroly ZS také obecně existuje vícečetný systém kontroly, která je distribuována mezi rozdílné subjekty. Pro vyváženou a účinnou kontrolu je zásadně důležité zapojení všech mocí ve státě – exekutivy, legislativy i moci soudní, a také jejich doplnění o další, nezávislé orgány. Samostatnou kapitolou je kontrola veřejností a tiskem.

Kontrola exekutivou (*executive control*), je základní formou kontroly hierarchického typu, která zároveň zpravidla zajišťuje i koordinaci činnosti zpravodajských služeb. Zpravodajské služby jako specifická součást moci výkonné podléhají kontrole ze strany svých nadřízených v hierarchickém uspořádání. Exekutiva je ze zákona odpovědná za formulaci politiky v oblasti zpravodajské činnosti, zejména prostřednictvím úkolů ukládaným zpravodajským službám a stanovením priorit zpravodajské činnosti.

Kontrola parlamentní (*legislative oversight*), má zvláštní význam, tvoří určitou protiváhu kontroly uskutečňované exekutivou. Velký význam parlamentní kontroly spočívá v její transparentnosti, v tom, že přispívá k překonání nedůvěry občanů ke zpravodajským službám a napomáhá tomu, aby veřejnost byla přesvědčena, že zpravodajské služby jednájí v souladu se zákonem, a také v tom, že se na kontrole podílejí všechny parlamentní politické subjekty, včetně těch opozičních. Parlamentní kontrola se vykonává klasickými formami, které jsou parlamentu určeny ke kontrole exekutivní činnosti, speciálně pak prostřednictvím zvláštních kontrolních orgánů zřízených cíleně ke kontrole zpravodajských služeb.

Kontrola soudní (*judicial review*) spočívá především v dohledu nad zákonností při používání zpravodajských prostředků, jimiž je zasahováno do základních lidských práv. V rámci Rady Evropy lze jako určitý kontrolní nástroj spatřovat i činnost Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), který na základě Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP) a individuálních žalob určuje svými rozhodnutími určité standardy a limity i ve vztahu k činnosti zpravodajských služeb.¹⁰

Kontrola zvláštními nezávislými orgány. V některých zemích existují speciální kontrolní orgány, které jsou vytvářeny mimo klasickou strukturu dělby moci, nespádají tedy ani do sféry moci výkonné, zákonodárné, ani soudní. Jako příklad obdobných orgánů (nezávislých a s obdobnými úkoly a postavením) lze uvést například tzv. Komisi G10 v SRN,¹¹ a Security Intelligence Review Committee

10 Viz bohatá judikatura související s naplňováním především čl. 8 EÚLP, např. *Klass a ostatní proti Německu* (č. 5029/71, rozsudek ze dne 6. září 1978), *Uzun proti Německu* (č. 35623/05, rozsudek ze dne 2. září 2010), *Roman Zakharov proti Rusku* (č. 47143/06, rozsudek velkého senátu ze dne 4. prosince 2015), *Szabó a Vissy proti Maďarsku* (č.37138/14, rozsudek ze dne 12. ledna 2016), aj. Podrobněji viz např. POKORNÝ, L. *Instituty kriminálního zpravodajství v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva*. In MICHÁLEK, L. a kol. *Kriminální zpravodajství jako nástroj kontroly trestné činnosti a zajišťování vnitřní bezpečnosti*. Praha : Policejní akademie ČR, 2020, s. 84-100.

11 Blíže viz BANTLIN, F. *Die G 10-Kommission – Zur Kontrolle der Nachrichtendienste*, Schriften zum Öffentlichen Recht, Vol. 1452 (2021). Berlin : Duncker Humboldt, 2021, 274 s. S. 105 an.

(SIRC) v Kanadě,¹² nebo *ombudsmana pro zpravodajské služby*, zřízeného v roce 2019 ve Finsku.¹³

Kontrola veřejností a tiskem, svobodný přístup k informacím, není typickou kontrolou, spíše jde o naplňování požadavku transparentnosti a informační povinnosti veřejné moci a svobodného přístupu k informacím, resp. „skládání účtů“ ve vztahu k veřejnosti.

3. Nezávislá kontrola v České republice

Z existujících druhů kontroly zpravodajských služeb se jako určitý problematický prvek v případě exekutivní a parlamentní kontroly, jeví riziko vlivu stranických politických zájmů. Born a Wetzling¹⁴ například mj. upozorňují na nebezpečí politizace zpravodajských služeb jako na jednu z nejvýznamnějších hrozeb pro systém jejich kontroly. Zavedení větší transparentnosti a veřejné odpovědnosti vede k lepšímu systému kontroly zpravodajských služeb, zároveň se však podle nich zpravodajské služby stávají součástí politické debaty, což vede k nebezpečí, že aktéři politické debaty budou služby a jejich práci využívat ve svůj vlastní prospěch.

Při kontrole zpravodajských služeb proto mají zvláštní význam orgány stojící mimo politiku, mimo státní moc, orgány, které nejsou složeny z politiků, nýbrž z nezávislých expertů.¹⁵ V užším smyslu se nezávislou kontrolou rozumí kontrola prováděná zvláštními kontrolními orgány, označovanými jako mimoexekutivní, expertní, apod. Nezávislou kontrolu lze chápat i v širším smyslu, již lze negativně vymezit jako kontrolu vykonávanou obecně subjekty, které nejsou složeny z politiků. Do této kategorie pak lze zařadit, vedle kontroly vykonávané nezávislými soudy, také kontrolu, resp. dohled, uskutečňovaný např. nezávislými médii a veřejností.

Trvalé samostatné (nezávislé) kontrolní orgány nejsou ovšem příliš obvyklé. K tomu Zetocha¹⁶ případně uvádí, že tomu tak je proto, že jejich vznik předpokládá,

12 Blíže viz Canadian Security Intelligence Service. Dostupné on-line zde: <http://www.sirc-csars.gc.ca/index-eng.html> [cit. 2023-06-14].

13 Dostupné on-line zde: <https://tiedusteluvalvonta.fi/en/function-of-the-intelligence-ombudsman>. Ombudsman pro zpravodajské služby je jmenován vládou, pracuje ovšem nezávisle. Dohlíží na zákonnost metod shromažďování a využívání zpravodajských informací, jakož i na zákonnost dalších zpravodajských operací prováděných finskými zpravodajskými službami.

14 BORN, H., WETZLING, T. Intelligence accountability: challenges for parliament and intelligence services. (s.315-328). In: JOHNSON, L. K. (ed.) *Handbook of intelligence studies*. New York : Routledge, 2007, s. 325. Dostupné on-line zde: <http://dl.icdst.org/pdfs/files3/63d3e0695502f60f901a9bcfa6f683da.pdf> [cit. 2023-06-14].

15 Např. Zetocha (Viz ZETOCHA, K. Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování. In *Politologický časopis*, 2008, roč. XV, č. 2, s. 173.) spatřuje výhody, které přináší existence a činnost samostatných nezávislých kontrolních orgánů, v tom, že se touto cestou lze vyhnout nežádoucímu blízkému vztahu mezi vládou a parlamentní většinou, malá nezávislá instituce je méně náchylná k prozrazení citlivých informací, v případě vhodného výběru kandidátů bude i více odborně způsobilý k výkonu kontroly, a může uchovávat odstup od politického soupeření i od „podezřelé“ zpravodajské služby.

16 Ibidem.

že se parlament vzdá možnosti detailněji dohlížet na činnost zpravodajských služeb, a spokojí se s předkládáním zpráv a přenechá tuto činnost zvláštnímu, pro tento účel vytvořenému, orgánu. Na druhou stranu Zetocha označuje výhody, které přináší existence samostatných nezávislých kontrolních orgánů, a které spatřuje v tom, že se tímto lze vyhnout nežádoucímu blízkému vztahu mezi vládou a parlamentní většinou, malá nezávislá instituce je méně náchylná k prozrazení citlivých informací, v případě vhodného výběru kandidátů bude i více odborně způsobilý k výkonu kontroly, a může uchovávat odstup od politického soupeření i od samotné zpravodajské služby.

Z vyjmenovaných výhod lze považovat za zásadní především výhodu nezávislosti spojenou s odstupem od politického soupeření (která je ostatně implicitně obsažena i v ostatních uvedených výhodách). Je v ní vyjádřen jeden ze základních principů činnosti zpravodajských služeb v demokratickém právním státě, a to požadavek jejich apolitičnosti, resp. politické neutrality, která má zásadní význam pro legitimitu činnosti zpravodajských služeb a pro reálnou nezávislost kontrolních orgánů.¹⁷

Leigh¹⁸ např. upozorňuje na kýžený efekt spočívající v tom, že nezávislé úřady mohou snáz překonat bariéru utajení a poskytnout výkonné moci, zákonodárcům a veřejnosti ujištění, že operace zpravodajských služeb jsou prováděny efektivně, zákonně a v souladu s politikou.

Cílem vytvoření nezávislého kontrolního orgánu je zvýšit důvěryhodnost zpravodajských služeb kontrolou zákonnosti jejich činnosti, a snížit pravděpodobnost jejich politického zneužití.

Obava ze zneužití informací ze strany politiků, opřena o minulé zkušenosti,¹⁹ může vést k oslabení, či dokonce k ukončení poskytování zpravodajských informací od zahraničních partnerských služeb a paralyzovat mezinárodní zpravodajskou spolupráci. V ČR se myšlenka zavedení nezávislé kontroly zpravodajských služeb,

17 K principu politické neutrality zpravodajských služeb blíže viz např. BORN, H., WETZLING, T. Intelligence accountability: challenges for parliament and intelligence services. (s.315-328). In JOHNSON, L. K. (ed.) *Handbook of intelligence studies*. New York : Routledge, 2007, s. 324. Dostupné on-line zde: <http://dl.icdst.org/pdfs/files3/63d3e0695502f60f901a9bcfa6f683da.pdf>. [cit. 2021-07-27].

18 LEIGH, I. The accountability of security and intelligence agencies. (s. 67-81). In JOHNSON, L. K. (ed.) *Handbook of intelligence studies*. New York : Routledge, 2007, s. 80. Dostupné on-line zde: <http://dl.icdst.org/pdfs/files3/63d3e0695502f60f901a9bcfa6f683da.pdf>. [cit. 2021-07-27].

19 Např. Cibula (CIBULA, I. Legendovanie jako sposob ochrany spravodajskych zdrojov. In *Ochrana informačních zdrojov spravodajských služieb. Zborník príspevkov zo sympózia*. Bratislava : PEUNI-ABSD, 2014, s. 36. [on line] [cit. 2021-07-27]. Dostupné též z: https://www.absd.sk/upload/file/ZBORNIK_ABSD_2014_23Web.pdf) upozorňuje na konkrétní případy v USA a na Slovensku, které svědčí o tom, že někteří politici se ne vždy při využívání zpravodajských informací řídí imperativem ochrany zpravodajských zdrojů, ale upřednostňují své politické cíle a zájmy. Obdobné výhrady formuluje též bývalý ředitel ÚZSI Petr Zeman - „někteří ústavní činitelé mohou být velmi indiskrétní“. (ZEMAN, P. Zadávání úkolů zpravodajským službám – teorie a praxe, světla a stíny. In *Spravodajské služby v demokratickej spoločnosti. Zborník príspevkov zo sympózia*. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva-ABSD, 2009, s. 22. [on line] [cit. 2021-07-27]. Dostupné též z: https://www.absd.sk/upload/file/Zborn%C3%ADk_08_web.pdf).

inspirovaná zahraničními zkušenostmi, objevovala postupně a průběžně při legislativním řešení oprávnění zpravodajských služeb a tomu adekvátního systému jejich kontroly. Od přijetí základní právní úpravy v roce 1994 prakticky každá vláda ČR proklamovala záměr provést reorganizaci a zefektivnění systému a kontroly zpravodajských služeb. Bez konkrétního výsledku proběhl například tzv. audit zpravodajských služeb (1999).²⁰ V souvislosti s ním byl zvažován zmíněný model nezávislé kontroly typu „rady moudrých“, podle něhož je kontrola svěřena do rukou „nezávislých osobností požívajících všeobecné vážnosti“. V rámci proběhnuvší diskuse však bohužel hledání osobností, které by splňovaly tyto požadavky a byly konsenzuálně akceptovatelné, nebylo úspěšné.²¹

Orgán nezávislé kontroly zpravodajských služeb ČR

Konkrétním krokem k explicitně vymezené nezávislé kontrole zpravodajských služeb v ČR je zakotvení existence, složení, úkolů a činnosti Orgánu nezávislé kontroly (ONK) již zmíněným zákonem č.325/2017Sb. Toto řešení je výsledkem dlouhodobé snahy zakotvit nezávislou kontrolu zpravodajských služeb ČR, přičemž byl zvolen model kontroly prováděné zvláštním nezávislým orgánem, který bude ustaven ve spolupráci vlády a Poslanecké sněmovny, přičemž jeho členy mohou být pouze osoby stojící mimo tyto orgány.

Podle zákona o ZS ČR uskutečňuje kontrolu zpravodajských služeb vláda, Poslanecká sněmovna a Orgán nezávislé kontroly zpravodajských služeb ČR (§ 12 – 12i zákona o ZS ČR). Rozsah a způsob kontroly zpravodajských služeb stanoví zákon o ZS ČR nebo zvláštní zákon (zákon o BIS²² a zákon o VZ²³).

Novelou zákona byl zaveden „dvouúrovňový“ systém kontroly zpravodajských služeb. Vedle již existujících zvláštních kontrolních orgánů (ZKO) (první úrovně) Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR byl zřízen také od vlády a Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR odvozený expertní mimoexekutivní kontrolní orgán (druhé úrovně), tj. ONK, jehož kontrole budou podléhat všechny tři existující zpravodajské služby ČR. Úkolem ONK je vykonávat, na základě podnětu některého ze ZKO, kontrolu zákonnosti činnosti zpravodajské služby v oboru její působnosti na území ČR, včetně kontroly dodržování základních práv a svobod.

20 O tomto auditu blíže viz ZEMAN, P. *Historie a limity debat o reformě zpravodajských služeb v ČR aneb umíme si už nalít čistého vína?* Dostupné on-line zde: http://old.europeum.org/doc/pdf/Petr_Zeman_zari_final.pdf. [cit. 2021-07-27].

21 S návrhem jakéhosi kompromisního řešení poté přišel věčný záměr zákona o ZS ČR a o kontrole zpravodajských služeb, vypracovaný tehdejší vládou v březnu 2008, který mj. předpokládal též nový systém kontroly, obohacený právě o nezávislý kontrolní orgán, jehož členy se měly stát osoby, které byly nezávislé a požívaly všeobecné vážnosti s ohledem na své postavení (měli jimi být: předsedové Ústavního, Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu, prezident Nejvyššího kontrolního úřadu a Veřejný ochránce práv). Návrh však nebyl úspěšný.

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

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

Vláda tímto naplnila své Programové prohlášení,²⁴ v němž se zavázala, že posílí parlamentní kontrolu zpravodajských služeb ČR tím, že zákon též zavede dvoustupňový systém kontroly, proto bude kromě zřízení kontrolních orgánů v Poslanecké sněmovně ČR zřízen i od Parlamentu ČR odvozený *expertní kontrolní orgán složený z důvěryhodných, bezpečnostně prověřených a veřejností respektovaných občanů*“.

S účinností od 1. 1. 2018 tak byl zaveden „dvojúrovňový“ systém kontroly činnosti zpravodajských služeb. Kontrolu činnosti zpravodajských služeb v takzvané první úrovni, tak jako dosud, vykonávají ZKO Poslanecké sněmovny, v takzvané druhé úrovni pak nově vytvořený kontrolní orgán volený na návrh vlády Poslaneckou sněmovnou, a složený z osob stojících mimo Poslaneckou sněmovnu (tj. ONK). Pojem „dvojúrovňovost“ použitý v důvodové zprávě má vyjádřit skutečnost, že se nejedná o „stupně“ ve smyslu správního nebo soudního řízení, kdy by rozhodnutí orgánu takzvané první úrovně přezkoumával na základě podaného opraveného prostředku orgán takzvané druhé úrovně. Je tím vyjádřeno, že ONK jako kontrolní orgán takzvané druhé úrovně bude svou kontrolní činnost vykonávat pouze v zákonem vymezených případech a toliko na základě podnětu některého ze ZKO.

Zákonodárce klade velmi významně důraz na profesionální úroveň výkonu funkce člena ONK a na nezávislost tohoto orgánu (viz jeho označení za „expertní“, „na výkonné moci nezávislý“, „nestranný“), široce pojatou neslučitelností funkcí zajistit „oddělení ONK skrze jeho členy co nejvíce zejména od aktivní politiky“.²⁵ Členům ONK stanoví povinnost být vázán pouze právním řádem ČR, členové ONK „nesmí svým chováním vyvolat pochybnosti o své nezájatosti a nestrannosti, zejména se nesmí nechat ovlivnit zájmy politických stran nebo hnutí, veřejným míněním nebo sdělovacími prostředky.“

Úkolem ONK je vykonávat, na základě podnětu některého ze ZKO, kontrolu *zákonnosti* činnosti zpravodajské služby v oboru její působnosti na území ČR, včetně kontroly dodržování základních práv a svobod. ONK je volen Poslaneckou sněmovnou z kandidátů navržených vládou na pětileté volební období, v počtu pěti členů.

Zákon taxativně vymezil i podmínky, které musí člen ONK splňovat, a jimiž jsou: státní občanství ČR, věk 40 let, a musí být držitelem platného osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení Přísně tajné. Nikdo nemůže být členem ONK více než dvakrát za sebou.

V čele orgánu nezávislé kontroly stojí jeho předseda, jehož funkční období trvá 1 rok. Funkce člena ONK zaniká uplynutím funkčního období, a dále pozbytím některého z předpokladů potřebných pro výkon funkce, či vzdáním se funkce.

ONK je při výkonu své kontrolní činnosti oprávněn požadovat od zpravodajské služby *všechny potřebné informace* o její činnosti, které souvisejí s prováděnou kontrolou, s výjimkou těch, které zákon výslovně vylučuje. Zpravodajská služba tak není povinna ONK předat informaci, která by mohla zmařit účel probíhající akce, ale nepředání takové informace vyžaduje přechozí souhlas předsedy vlády.

24 Viz Programové prohlášení vlády ČR, schválené dne 12. února 2014. Dostupné on-line zde: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>. [cit. 2021-07-27].

25 Ibidem, s. 7.

Dále smí zpravodajská služba nepředat informaci, která by mohla odhalit totožnost příslušníků zpravodajské služby vykonávajících zpravodajskou činnost, popřípadě totožnost osob jednajících ve prospěch zpravodajské služby, dále ohrozit jiné osoby, jejichž bezpečnost je v důležitém zájmu zpravodajské služby nebo porušit požadavky zpravodajské služby cizí moci na nepředání utajované informace třetí straně.

Pokud ONK dospěje k závěru, že činnost zpravodajské služby protiprávně zasahuje do základních práv a svobod nebo porušuje zákon, je oprávněn vyžadovat od ředitele příslušné zpravodajské služby potřebná vysvětlení.

Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti ONK plní jeho sekretariát zařazený v Kanceláři Poslanecké sněmovny.

Nezávislý charakter kontroly vykonávané ONK je, podle našeho názoru, vymezen dostatečně zřetelně a důsledně – tedy stanovením neslučitelnosti s určitými funkcemi, jehož cílem je především oddělit ONK od aktivní politiky, zdůrazněním požadavku nezávislosti členů ONK a jejich vázanosti pouze právním řádem ČR, a vyjádřením požadavku nenechat se ovlivnit zájmy politických stran, hnutí, veřejným míněním nebo sdělovacími prostředky. Předmětem diskuse by snad mohlo být pouze bezvýhradné vyloučení z možného členství v ONK těch osob, které byly v posledních 3 letech příslušníkem či zaměstnancem bezpečnostního sboru, vojákem z povolání nebo zaměstnancem ozbrojených sil, jejichž expertní kvality tak nelze využít.

Pokud jde o okruh oprávnění svěřených ONK, má z pohledu právní jistoty historický význam první explicitní vymezení okruhu informací, které zpravodajské služby nejsou povinny kontrolnímu orgánu poskytnout. Jejich okruhem je tak právně typově vyjádřen i okruh důležitých zájmů sledovaných zpravodajskou službou chráněných s cílem vyhnout se porušení ochrany utajovaných informací a zajistit nezbytné možnosti zachování zpravodajské spolupráce před obavou z neautorizovaných poskytnutí informací třetí straně. Byl tím dostatečně široce vymezen okruh prostředků umožňující prohloubení účinnosti jimi prováděné kontroly, okruh, který je ovšem zároveň, a to opodstatněně a nezbytně, limitovaný.

Od účinnosti novely zákona o ZS ČR však k okamžiku reálného obsazení ONK uplynulo šest let.²⁶ Přestože jde o nezávislý orgán, je pochopitelné, že zákon svěřuje jeho vytvoření politickým subjektům – vládě (návrh kandidátů) a Poslanecké sněmovně (volbu členů). To ale s sebou přirozeně nese možnost věcných i politických kontroverzí.

4. Kontrola veřejností a tiskem, svobodný přístup k informacím v ČR

Kontrola veřejností a médií není typickou kontrolou, spíše jde o naplňování požadavku transparentnosti a informační povinnosti veřejné moci a svobodného

26 V létě roku 2024 byli zvoleni členové ONK a ujali se svých funkcí. Pokud jde o složení ONK, jsou jeho členkami dvě emeritní soudkyně Ústavního soudu ČR, jeden akademik – ústavní právník, a dvě osobnosti, které v minulosti pracovaly v bezpečnostní oblasti (NBÚ, BIS). Viz. <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/na-zpravodajce-nove-dohlizi-organ-s-pristupem-do-zivych-kauz-350801>

přístupu k informacím,²⁷ resp. „skládání účtů“ ve vztahu k veřejnosti, čímž se vyjadřuje trend přibližování činnosti zpravodajských služeb k veřejnosti.²⁸

Je uskutečňována více způsoby. Pro informování veřejnosti o své činnosti zřizují zpravodajské služby např. vlastní webové stránky, komunikují prostřednictvím tiskových mluvčích, zveřejňují výroční zprávy o své činnosti apod.

Zvláštní místo v tomto segmentu kontroly zaujímají „veřejné“ výroční zprávy vydávané ZS. Jejich vydávání má zjevné důvody, mezi něž patří právě naplňování role informování veřejnosti o činnosti té, které ZS, a obecně o bezpečnostní situaci v zemi. V ČR je vydávání těchto zpráv již dlouholetou tradicí, inspirovanou mj. zjevně i dlouhodobou praxí jejich vydávání v demokratických zemích. BIS vydala takovou zprávu poprvé již za léta 1996/1997, Vojenské zpravodajství o několik let později. ÚZSI nevydává. Povinnost vydávat tzv. veřejné výroční zprávy (odlišné od zpráv, které jsou zpravodajské služby povinny ze zákona o ZS ČR poskytovat oprávněným adresátům, tedy vládě a prezidentu republiky), však zákonem výslovně stanovena není. Lze však dovodit, že vydávání veřejných výročních zpráv je přímou aplikací čl. 17 odst. 5. Listiny základních práv a svobod, který zavazuje státní orgány „přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti,“ přičemž „podmínky a provedení stanoví zákon“. Za neexistence zvláštního prováděcího zákona lze za tento zákon považovat zákon o SvInf.

Pokud jde o svobodný přístup k informacím, jsou v ČR zpravodajské služby, jako státní orgány, povinnými subjekty podle ust. § 2 zák. SvInf. Vzhledem k tomu, že ZS jsou z povahy své činnosti, založeny na principu utajenosti, je ve spojení ZS a jejich postavení jako povinného subjektu podle zákona o SvInf obsažen určitý paradox. Zásadní pro fungující a efektivní kontrolu zpravodajských služeb je vyváženost oprávnění kontrolních orgánů, která je dostatečně efektivní, zároveň však musí být schopna eliminovat rizika vznikající při extrémním, nelimitovaném, nastavení oprávnění kontrolního orgánu. Proto je úkolem legislativního řešení podoby vnější kontroly ZS také zřetelně a explicitně stanovit ony nezbytné limity, za něž by kontrola neměla proniknout. Důvodová zpráva k zákonu č. 111/2019 Sb.,²⁹ např. uvádí: „Je zásadním zájmem každého státu, aby jeho instituce, které zajišťují bezpečnost a pracují především utajeným způsobem, neposkytovaly detaily o své činnosti. Zájem státu na zajištění vlastní bezpečnosti v tomto případě převyšuje právo na informace.“ Zákon proto stanoví, za jakých podmínek povinný subjekt informace neposkytne, čímž umožňuje zachovat v utajení ty skutečnosti, které je nutno z flagrantních důvodů chránit před publicitou. Za prvé jde o případ, kdy je požadována informace, která je v souladu s právními předpisy označena za utajovanou informaci, k níž žadatel nemá oprávněný přístup (§ 7),³⁰ kdy jde o ochranu utajovaných informací, označených takto zejm. zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací

27 Viz zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen zák. SvInf).

28 Viz ZETOCHA, K. Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování. In *Politologický časopis*, 2008, Ročník XV., č. 2, s. 160.

29 Zákon č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů (novelizující mj. i zák. SvInf).

30 Viz § 7, resp. § 11 odst. 1, písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

a o bezpečnostní způsobilosti, a prováděcími předpisy k němu,³¹ a za druhé, kdy jde o informaci o plnění úkolů zpravodajských služeb, nebo o činnosti zpravodajských služeb, pokud by poskytnutí této informace ohrozilo plnění jejich úkolů či ochranu utajovaných informací (§ 11 odst. 4, písm. c).³² Zde lze konstatovat existenci určitého problematického bodu. Je nutno konstatovat, že poslední změna zák. SvInf přinesla problematické efekty: sice jde o rozšíření možnosti omezení práva na informace, zároveň ovšem došlo ke zpřísnění jeho podmínek, které spočívá v nutnosti odůvodnit odmítnutí poskytnutí informace nutností specifikovat ono „ohrožení plnění jejich úkolů či ochranu utajovaných informací“ poskytnutím požadované informace. O odmítnutí musí být vydáno odůvodněné rozhodnutí, přičemž již z odůvodnění může docházet k nežádoucímu zveřejnění citlivých informací, což může být zranitelným místem pro národní bezpečnost. V odůvodnění odmítnutí poskytnutí informace je velmi obtížné doložit existenci splnění podmínky ohrožení plnění úkolů nebo ochrany utajovaných informací bez toho, že by bylo blíže specifikováno, v čem má ono ohrožení spočívat. Využití této výjimky je tak podstatně ztíženo až znemožněno.

Závěr

Na základě provedeného shrnutí a analýzy lze nepochybně konstatovat, že nastavení veřejné kontroly ZS v ČR v zásadě naplňuje obecné požadavky na kontrolu ZS v demokratickém státě respektujícím pravidla právního státu a panství práva, a zohledňuje i specifický charakter ZS jako státních orgánů *sui generis*, odpovědných za bezpečnost státu, a že i v oblasti naplňování práva na informace ČR patří mezi státy s rozvinutou právní úpravou vyvážené, efektivní a politicky neutrální kontroly zpravodajských služeb.

Vytvoření ONK, a především obsazení ONK a zahájení jeho reálné činnosti, je nepochybně pozitivním krokem doplňujícím kontrolní systém o nezávislý prvek, který má potenciál naplnit očekávání vytvoření opravdu nezávislého a důvěryhodného expertního orgánu, a upevnit postavení ČR mezi státy s rozvinutou právní úpravou vyvážené, efektivní a politicky neutrální kontroly zpravodajských služeb. Hodnocení aspektů nezávislé kontroly zpravodajských služeb vede jednoznačně k závěru o její účelnosti a přínosu pro účinný, vyvážený a politicky neutrální dohled nad nimi. Největším hodnotovým přínosem z pohledu naplňování principů demokratického právního státu je stanovení zákonnosti činnosti zpravodajských služeb jako podstatného předmětu zájmu jejich nezávislé kontroly.

31 zejm. nařízením vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací (speciálně Příloha 18: Seznam utajovaných informací v oblasti působnosti zpravodajských služeb).

32 Viz § 11 odst. 4, písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Literatura:

- BANTLIN, F. 2021. *Die G 10–Kommission–Zur Kontrolle der Nachrichtendienste*, Schriften zum Öffentlichen Recht, Vol. 1452 (2021). Berlin : Duncker Humbold, 2021, 274 s.
- BORN, H. – LEIGH, I. 2005. *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Oslo : Publishing House of the Parliament of Norway, 2005. Dostupné on-line zde: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/making-intelligence.pdf>. [cit. 2023-06-14].
- BORN, H. – WETZLING, T. 2007. Intelligence accountability: challenges for parliament and intelligence services. (s.315-328). In JOHNSON, L. K. (ed.) *Handbook of intelligence studies*. New York : Routledge, 2007, s. 325. Dostupné on-line zde: <http://dl.icdst.org/pdfs/files3/63d3e0695502f60f901a9bcfa6f683da.pdf> [cit. 2023-06-14].
- *Canadian Security Intelligence Service*. Dostupné on-line zde: <http://www.sircsars.gc.ca/index-eng.html> [cit. 2023-06-14].
- CIBULA, I. 2014. Legendovanie jako spôsob ochrany spravodajských zdrojov. In *Ochrana informačných zdrojov spravodajských služieb. Zborník príspevkov zo sympózia*. Bratislava : PEUNI-ABSD, 2014, s. 36. Dostupné on-line zde: https://www.absd.sk/ochrana_informacnych_zdrojov_spravodajskych_sluzieb. [cit. 2023-06-14].
- FILIP, J. 2002. Nástin problémů bezpečnosti státu z pohledu ústavního práva. In DANČÁK, B.; ŠIMÍČEK, V. (eds). *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. 9. 2001*. Brno : MU, 2002. 287 s.
- LEIGH, I. 2007. The accountability of security and intelligence agencies. (s. 67-81). In JOHNSON, L. K. (ed.) *Handbook of intelligence studies*. New York : Routledge, 2007, s. 80. Dostupné on-line zde: <http://dl.icdst.org/pdfs/files3/63d3e0695502f60f901a9bcfa6f683da.pdf>. [cit. 2021-07-27].
- NATHAN L. 2012. Intelligence Transparency, Secrecy and Oversight in a Democracy. In *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*. Edited by Hans Born and Aidan Wills. Tool 3, p. 49-65. DCAF, 2012. Dostupné on-line zde: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN_0.pdf [cit. 2023-06-14].
- ZEMAN, P. 2009. Zadávaní úkolů zpravodajským službám – teorie a praxe, světla a stíny. In *Spravodajské služby v demokratickej spoločnosti. Zborník príspevkov zo sympózia*. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva-ABSD, 2009, s. 22. Dostupné on-line zde: https://www.absd.sk/upload/file/Zborn%C3%ADk_08_web.pdf. [cit. 2023-06-14].
- ZETOCHA, K. 2008. Demokratická kontrola zpravodajských služeb: instituce kontroly a jejich fungování. In *Politologický časopis*, 2008, roč. XV., č. 2, s. 154-180.
- ZETOCHA, K. 2005. Kontrola zpravodajských služeb v nových demokraciích: případová studie České republiky. In *Politologický časopis*, 2005, roč. XII., č. 4, s. 430-454.

Summary: Independent and Public Oversight of Intelligence Services in the Czech Republic.

Based on the summary and analysis conducted, it can be unequivocally stated that the system of public oversight of intelligence services (IS) in the Czech Republic (CR) essentially meets the general requirements for the control of intelligence services in a democratic state that respects the principles of the rule of law, while also taking into account the specific nature of intelligence services as *sui generis* state authorities responsible for national security. Furthermore, in the area of implementing the right to information, the Czech Republic ranks among countries with a well-developed legal framework for balanced, effective, and politically neutral oversight of intelligence services.

The establishment of the Independent Oversight Body (IOB), and in particular the appointment of its members and the commencement of its actual activities, undoubtedly represents a positive step that supplements the oversight system with an independent element. This element has the potential to meet expectations for the creation of a truly independent and credible expert body and to strengthen the position of the Czech Republic among countries with a well-developed legal framework for balanced, effective, and politically neutral oversight of intelligence services. The assessment of aspects of independent oversight of intelligence services leads unequivocally to the conclusion that such oversight is purposeful and beneficial for effective, balanced, and politically neutral supervision. From the perspective of fulfilling the principles of a democratic state governed by the rule of law, the greatest value lies in defining the legality of the activities of intelligence services as a fundamental subject of their independent oversight.

doc. JUDr. Ladislav Pokorný, Ph.D.

Policejní akademie České republiky v Praze, Fakulta bezpečnostně právní,
Katedra kriminální policie a zpravodajských služeb

Lhotecká 559/7

143 00 Praha 12

Česká republika

e-mail: kkpp@polac.cz



Obsah článku podlieha licenci Creative Commons Attribution 4.0 International Licence CC BY (Ladislav Pokorný).