

Zpravodajské služby

§ 2

(Postavení zpravodajských služeb)

Zpravodajské služby jsou státní orgány pro získávání, shromažďování a vyhodnocování informací (dále jen „zabezpečování informací“) důležitých pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu České republiky.

K § 2

Tímto ustanovením je vymezeno postavení zpravodajských služeb a jejich obecný mandát. Vyjadřuje zvláštní charakter zpravodajských služeb jako státních orgánů svého druhu. Předmětem činnosti zpravodajských služeb není, jako je tomu v případě ostatních státních orgánů, rozhodovat o právech a povinnostech jiných subjektů, a vydávat individuální právní akty, akty aplikace práva, nýbrž zabezpečovat informace důležité pro bezpečnost státu (národní bezpečnost), tedy takové, které jsou důležité pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu České republiky. Jejich činnost tedy spočívá v získávání, shromažďování a vyhodnocování takovýchto informací. Zákon zde zároveň pro tuto činnost zavádí legislativní zkratku „zabezpečování informací“, pod níž je vždy v dalším jejím použití nutno chápat všechny tyto činnosti. Postup spočívající v provádění těchto činností je označován jako tzv. zpravodajský cyklus, který postihuje postupný proces začínající identifikací informační potřeby, pokračující získáváním informací a jejich vyhodnocováním a analyzováním, a který je završen poskytnutím zpravodajské informace oprávněným zákonným adresátům. Tyto jednotlivé činnosti tak mají zákonné vymezení a nejde o běžné činnosti uskutečňované kterýmkoli jednotlivcem (např. vyhodnocování jako běžná standardní součást myšlení a uvažování), ale o kvalifikovanou a zákonem determinovanou činnost, která tak získává kvalifikovaný charakter.

Charakter a účel existence a činnosti zpravodajských služeb je na tomto místě stanoven společně pro všechny zpravodajské služby České republiky bez ohledu na jejich konkrétní zaměření, tedy zda jde o zpravodajskou službu civilní či vojenskou, vnitřní či vnější. Rozlišení oboru působnosti jednotlivých zpravodajských služeb s ohledem na jejich charakter je pak provedeno v ustanovení § 5 zákona.

Ochrana vnitřní a vnější bezpečnosti státu má zásadní význam pro ochranu hodnot a zájmů každého státu. Proto jsou zpravodajské služby standardní součástí systému orgánů každého státu a jedním z atributů jeho suverenity. Zpravodajské služby předvídají hrozby směřující proti národní bezpečnosti, předcházejí jim a poskytují ochranu před nimi, poskytují oprávněným adresátům (ústavním a dalším státním orgánům) informační servis, který jim umožňuje na tyto hrozby adekvátně reagovat. Zpravodajské služby tak slouží jako prostředky ochrany bezpečnosti státu dovnitř i navenek, a vytvářejí nepostradatelnou součást legitimní sebeobraný demokratického právního státu.

Zpravodajské služby jsou jedním ze subjektů bezpečnosti státu, jsou zřízeny státem, státem financovány a mají vymezenou působnost a okruh oprávnění, přiznaný jim k zajištění plnění úkolů vyplývajících z jejich působnosti. Vzhledem k absenci nařizovací činnosti se pak obecně u zpravodajských služeb nejeví jako vhodné a přiléhavé hovořit o pravomoci, nýbrž pouze o možnosti využívat určitá zákonem specifikovaná oprávnění. Označení „pravomoc“ implikuje výkonná oprávnění spojená s rozhodovací činností státního orgánu, což v případě zpravodajské činnosti zpravodajských služeb ČR neplatí.

Zpravodajskými službami se rozumí státní orgány, které jsou zřízeny za účelem získávání, shromažďování a vyhodnocování informací z bezpečnostní oblasti vymezené působností stanovenou příslušnou legislativou, a jejich poskytování oprávněným adresátům – příslušným ústavním činitelům (politickým představitelům), případně dalším státním orgánům, které jim má napomáhat k vytvoření relevantních závěrů a přijetí co možná nejlepších rozhodnutí.

Zpravodajské služby jsou specifickým druhem státních orgánů, jsou však standardní součástí systému orgánů každého státu a jsou jedním z atributů jeho suverenity. Specifický charakter zpravodajských služeb lze spatřovat především:

- v předmětu jejich činnosti, jímž je zabezpečování informací;
- ve specifickém vymezení oblasti informací svěřených do jejich působnosti – informací týkajících se bezpečnosti státu – národní bezpečnosti (*national security*);
- v přiznání oprávnění používat tzv. specifické prostředky získávání informací (zpravodajské prostředky), odůvodněném specifickými oblastmi jejich působnosti.

Poslání zpravodajských služeb lze vymezit jednak obsahově (věcně), jednak formou. Obsahově (věcně) jde o podporu životně důležitých funkcí státu, zajišťujících trvání ústavních hodnot, obranu proti násilnému napadení a zabezpečení proti hrozbám politického, ekonomického či anticivilizačního charakteru (viz Důvodová zpráva k § 2 zák. o zprav. službách). Jejich cílem a posláním je chránit stát a společnost tím, že ústavním činitelům a dalším státním orgánům opatřují včasné, objektivní a kvalitní zpravodajské informace v oboru své působnosti.

Formou, jejímž prostřednictvím se uplatňuje poslání zpravodajských služeb, je práce s informacemi, tedy informační servis příslušným oprávněným adresátům. Ten má v zásadě dvě podoby – jednak jako důležitý zdroj kvalifikovaných podkladů pro tvorbu bezpečnostní politiky státu, tedy podávání zpráv o činnosti prezidentu republiky a vládě (podle § 8 odst. 1 a 2), jednak jako zdroj informací při průběžném zvládnutí bezpečnostní situace v zemi, tedy předávání státním a policejním orgánům informací o zjištěních, která náleží do oboru jejich působnosti, neohrozilo-li by to důležitý zájem sledovaný příslušnou zpravodajskou službou (podle § 8 odst. 3).

Zpravodajství lze chápat ve třech významech, a to jako znalost (informaci), jako organizaci (instituci) a jako aktivitu (srov. KENT, S. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1946).

Znalost (informace) jako produkt, je předmětem a výsledkem činnosti zpravodajských služeb. Zpravodajství samotné je pak možno zkoumat jednak ve smyslu institucionálním (tedy zpravodajské služby jako instituce), jednak jako činnost – aktivitu vyvíjenou touto institucí a organizační proces tuto činnost usměrňující (tedy tzv. zpravodajskou činnost).

Základním úkolem zpravodajských služeb je získávat, shromažďovat a vyhodnocovat (tzv. zabezpečovat) zpravodajské informace, a tyto poskytovat výkonné moci, v předstihu upozorňovat na existující hrozby, a tak umožnit přijetí opatření, která by je v souladu se zájmem státu eliminovala. Z těchto charakteristik pak vyplývá, že zpravodajské služby mají mezi státními orgány zvláštní postavení, plní funkce, které jiné státní orgány nemohou naplňovat, a pro jejich naplňování disponují specifickými prostředky zejména v oblasti získávání informací. Nejsou jim však přiznány žádné rozhodovací pravomoci spojené s vydáváním aktů aplikace práva ve vztahu k externím subjektům, které jsou pro státní orgány obecně charakteristické, a kterými obecně státní orgány disponují.

Zpravodajským službám je svěřen také úkol pečovat o ochranu utajovaných informací, zájmů státu, které by mohly být v této oblasti ohroženy, ale i o ochranu např. zdrojů svých informací – *explicit* např. osob jednajících v jejich prospěch. Jejich činnost je založena na principu utajení, což mj. do určité míry limituje i obsah právní úpravy např. v oblasti jejich vnější kontroly.

Mezi zpravodajskými službami lze rozlišovat zpravodajské služby vnitřní a vnější (z hlediska územní působnosti), a služby civilní a vojenské (z hlediska působnosti věcné). Vnitřní služby [služby s vnitřní působností, označované též jako bezpečnostní, kontrarozvědné, defenzivní – *security (intelligence) services*] se zaměřují převážně na vnitřní bezpečnost státu, na hrozby vnitrostátního původu a z nich plynoucí rizika. (Označení vnitřních služeb jako „kontrarozvědek“, jakkoli je frekventované, nelze považovat za správné, přesné a vypovídající o postavení a úkolech těchto služeb. Označení „kontrarozvědka“ zdůrazňuje pouze jednu z řady oblastí působnosti vnitřní zpravodajské služby – oblast týkající se zpravodajských služeb cizí moci.) 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. Takovýmito činnostmi jsou mj. terorismus, činnost zpravodajských služeb cizí moci, organizovaný zločin, extremismus a jiné podoby ideologicky motivovaného násilí, apod. Jejich úkolem je jednak ochrana vlastních informací před cizími zpravodajskými službami, jednak získávání informací týkajících se vnitřní bezpečnosti státu. Vnější služby (služby s vnější působností, označované též jako rozvědné, ofenzivní – *intelligence services*) získávají informace o zahraničních zemích či pocházející ze zahraničí, usilují o zjištění úmyslů cizích států a v zahraničí působících nestátních 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 národních zájmů, vedení informační války, podpora obranného plánování, podpora vojenských operací, ekonomické zpravodajství, podpora monitoringu (odbrojovacích a jiných) smluv a dohod.

Civilní služby se zabývají širokým spektrem politických, bezpečnostních a ekonomických problematik, s výjimkou problematik vojenských a obranných. Vojenské

služby se zabývají problematikami, které se týkají obranyschopnosti země, obranným průmyslem, různými aspekty vojenství a utajovanými informacemi v oblasti obrany.

Zpravodajské služby jako instituce bývají řazeny mezi tzv. veřejné sbory, resp. bezpečnostní sbory (viz zákon o služebním poměru, hovoříme-li o civilních zpravodajských službách), resp. ozbrojené bezpečnostní sbory (viz čl. 3 úst. zák. o bezpečnosti ČR).

Z hlediska institucionálního rámce zpravodajských služeb lze rozlišovat:

- zda jde o samostatné instituce či zda jsou součástí ostatních bezpečnostních (policejních) sil,
- zda mají samostatný rozpočet či zda je jejich rozpočet součástí rozpočtových kapitol odvětví výkonné moci,
- případně též podle toho, které orgány vykonávají kontrolu a koordinaci jejich činnosti.

Ve většině zemí jsou zpravodajské služby samostatné instituce, které jsou oddělené od ostatních policejních a bezpečnostních sil. Takto je jejich postavení upraveno i v České republice. V některých zemích se však na vnitřní zpravodajské služby vztahuje legislativa týkající se policie, tyto jsou pak upraveny jako jedno z mnoha specializovaných odvětví obecných policejních sil.

Z hlediska vytváření rozpočtu jsou rozpočty zpravodajských služeb často součástí rozpočtových kapitol příslušných ministerstev, v jejichž struktuře jsou zařazeny. Výše rozpočtu pak není veřejně dostupná. V České republice je to případ Úřadu pro zahraniční styky a informace a Vojenského zpravodajství. Bezpečnostní informační služba má samostatnou kapitolu státního rozpočtu.

Zpravodajské služby v různých zemích se od sebe odlišují, a to často i významně a v podstatných náležitostech, jakými jsou působnost, funkce i druhy a rozsah oprávnění jim svěřených k naplňování úkolů v oboru jim vymezené působnosti. To je odrazem odlišné historické zkušenosti a vývoje v konkrétních zemích. Zpravodajství není izolovanou aktivitou, je integrální součástí vládnutí a reflektuje charakter národních ústav společenství, jejichž je součástí. Pro způsob řešení postavení zpravodajských služeb v jednotlivých zemích je významný nejen ústavní systém, ale i tradice, zvyklosti i jiné okolnosti.

Česká právní úprava vychází ze zásady důsledného oddělení informační funkce od funkce výkonné (policejně represivní) – tedy z tzv. oddělovacího imperativu, který znamená jednoznačné oddělení zpravodajské a policejní činnosti, z čehož pak vyplývá absence jakýchkoli výkonných pravomocí policejního typu. Zpravodajské služby nepatří mezi orgány typu *law enforcement*, nejsou orgány vynutitelnosti / vymahatelnosti práva. Právo Evropské unie neobsahuje žádné normy, kterými by byla limitována regulace úprav zpravodajských služeb v jednotlivých státech EU. Na základě toho byly při přípravě návrhu tohoto zákona vzaty v úvahu (porovnány) pouze některé národní právní úpravy bezpečnostního zpravodajství zemí Evropské unie, zejména právní úpravy Spolkové republiky Německo a Nizozemí (viz důvodová zpráva k zákonu).

Související ustanovení:

§ 1 – působnost zákona, § 3 – výčet a organizační a rozpočtové začlenění zpravodajských služeb, § 5 – působnost zpravodajských služeb

Související předpisy:

zák. o BIS, – zák. o VZ, – kompetenční zákon

Literatura:

Důvodová zpráva k zákonu o zpravodajských službách.

HERMAN, M. *Intelligence Services in the Information Age*. London: Frank Cass Publishers, 2001.

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

POKORNÝ, L. Zpravodajské služby, jejich působnost a oprávnění. *Bezpečnostní teorie a praxe*, 2012, č. 2, s. 95–108.

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

Zpravodajské služby a jejich postavení

§ 3

(Výčet a organizační a rozpočtové začlenění zpravodajských služeb)

V České republice působí tyto zpravodajské služby:

- a) Bezpečnostní informační služba, jejíž příjmy a výdaje tvoří samostatnou kapitolu státního rozpočtu,
- b) Úřad pro zahraniční styky a informace, jehož rozpočet je součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra,
- c) Vojenské zpravodajství jako součást Ministerstva obrany²⁾.

²⁾ § 16 odst. 2 písm. e) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění zákona č. 290/2005 Sb.

K § 3

Tímto ustanovením je deklarována existence Bezpečnostní informační služby, Úřadu pro zahraniční styky a informace a Vojenského zpravodajství a je vymezeno jejich postavení z pohledu jejich zařazení do struktury státních orgánů a z pohledu jejich rozpočtové samostatnosti. Samotné zřízení těchto zpravodajských služeb je pak formálně provedeno zvláštními zákony – v případě BIS § 1 odst. 1 zák. o BIS, v případě VZ § 1 odst. 1 zák. o VZ.

Bezpečnostní informační služba je ozbrojenou zpravodajskou službou České republiky (viz § 1 odst. 1 zák. o BIS) s vnitřní působností (§ 5 odst. 1), má samostatnou kapitolu ve státním rozpočtu, není zařazena do žádného rezortu, a tudíž ani do jeho rozpočtové kapitoly. V případě BIS to odpovídá jejímu podřízení přímo vládě.

Vojenské zpravodajství je jednotnou ozbrojenou zpravodajskou službou České republiky (viz § 1 odst. 1 zák. o VZ) s vnitřní i vnější působností (§ 5 odst. 3). Podle § 16 odst. 2 písm. e) kompetenčního zákona Vojenské zpravodajství řídí Ministerstvo obrany jako orgán pro zabezpečování obrany. Rozpočet VZ je tedy součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva obrany. Do účinnosti tohoto zákona bylo VZ rozděleno na Vojenské obranné zpravodajství (dále jen „VOZ“) – vojenskou

zpravodajskou službu s vnitřní působností a Vojenskou zpravodajskou službu (dále jen „VZS“) – vojenskou zpravodajskou službu s vnější působností.

Úřad pro zahraniční styky a informace je civilní zpravodajskou službou České republiky s vnější působností (viz § 5 odst. 2) a jeho rozpočet je součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra. Podle § 3 ve spojení s § 51 zák. o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, je ÚZSI organizační složkou státu.

Související ustanovení:

§ 4 – ředitelé zpravodajských služeb, § 5 – působnost zpravodajských služeb

Související předpisy:

zák. o BIS, – zák. o VZ, – zákon o státním rozpočtu České republiky schvalovaný na každý rok, – § 16 odst. 2 písm. e) kompetenčního zákona, zák. o majetku ČR

§ 4

(Ředitelé zpravodajských služeb)

(1) V čele zpravodajských služeb stojí ředitelé.

(2) Ředitele Bezpečnostní informační služby jmenuje, po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu příslušném ve věcech bezpečnosti, vláda. Z výkonu své funkce je ředitel Bezpečnostní informační služby odpovědný vládě, která ho též odvolává.

(3) Ředitele Úřadu pro zahraniční styky a informace jmenuje a odvolává ministr vnitra se souhlasem vlády. Z výkonu své funkce je ředitel Úřadu pro zahraniční styky a informace odpovědný ministru vnitra.

(4) Ředitele Vojenského zpravodajství jmenuje, po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu příslušném ve věcech bezpečnosti, ministr obrany se souhlasem vlády. Z výkonu své funkce je ředitel Vojenského zpravodajství odpovědný ministru obrany, který ho též se souhlasem vlády odvolává.

K § 4

V čele zpravodajských služeb stojí a řídí je jejich ředitelé. V tomto ustanovení je určeno, kdo ředitele zpravodajských služeb jmenuje, a komu jsou tito ředitelé ze své funkce odpovědní. Je zde zdůrazněna odpovědnost vlády, jejíž souhlas je nezbytný v případě závažných rozhodnutí, týkajících se řízení zpravodajských služeb. Konkrétně vláda jmenuje a odvolává ředitele BIS, její souhlas je nezbytný ke jmenování a odvolání ředitele ÚZSI a ke jmenování a odvolání ředitele VZ.

Ke jmenování ředitele BIS a ředitele VZ je nezbytné předchozí projednání ve výboru Poslanecké sněmovny příslušném ve věcech bezpečnosti. Tímto příslušným výborem je v případě BIS výbor pro bezpečnost, v případě VZ výbor pro obranu. Příslušným výborem je výbor, který je příslušný ve věcech bezpečnosti (jemuž je svěřena oblast bezpečnosti, do níž náleží obor působnosti příslušné zpravodajské služby), bez ohledu na to, jakým názvem je v konkrétním období označen. V minulosti to byl např. společný výbor pro obranu a bezpečnost. Projednání v příslušném výboru však neznamená vyslovení souhlasu, výbor nemá možnost kandidáta

odmítnout. Projednání v příslušném výboru se nevyžaduje v případě jmenování ředitele ÚZSI. Ředitel BIS je z výkonu funkce odpovědný vládě, ředitel ÚZSI ministru vnitra a ředitel VZ ministru obrany. Příslušnost k odvolání ředitelů je stanovena odlišně podle toho, komu je příslušný ředitel odpovědný z výkonu své funkce. I tehdy, neodvolává-li ředitele přímo vláda (což je v případě ředitele BIS), je k odvolání ředitele (ÚZSI a VZ) vždy potřebný souhlas vlády. Ředitele BIS tedy odvolává vláda, ředitele VZ ministr obrany se souhlasem vlády a ředitele ÚZSI ministr vnitra se souhlasem vlády. Projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu se v případě odvolání nevyžaduje.

Související ustanovení:

§ 3 – výčet a organizační a rozpočtové začlenění zpravodajských služeb, § 7 – odpovědnost za činnost zpravodajských služeb a jejich koordinaci

§ 5**Působnost zpravodajských služeb****(1) Bezpečnostní informační služba zabezpečuje informace**

- a) o záměrech a činnostech namířených proti demokratickým základům, svrchovanosti a územní celistvosti České republiky,
- b) o zpravodajských službách cizí moci,
- c) o činnostech ohrožujících státní a služební tajemství,
- d) o činnostech, jejichž důsledky mohou ohrozit bezpečnost nebo významné ekonomické zájmy České republiky,
- e) týkající se organizovaného zločinu a terorismu.

(2) Úřad pro zahraniční styky a informace zabezpečuje informace mající původ v zahraničí, důležité pro bezpečnost a ochranu zahraničně politických a ekonomických zájmů České republiky.

(3) Vojenské zpravodajství zabezpečuje informace

- a) mající původ v zahraničí, důležité pro obranu a bezpečnost České republiky,
- b) o zpravodajských službách cizí moci v oblasti obrany,
- c) o záměrech a činnostech namířených proti zabezpečování obrany České republiky,³⁾
- d) o záměrech a činnostech ohrožujících utajované skutečnosti v oblasti obrany České republiky.

(4) Zpravodajské služby plní další úkoly, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána.

³⁾ § 16 odst. 2 zákona ČNR č. 2/1969 Sb.

K § 5

Tímto ustanovením je vymezena zákonná působnost jednotlivých zpravodajských služeb České republiky. Vymezení působnosti zpravodajských služeb má zásadní význam, neboť pouze v takto vymezeném rámci je zpravodajská služba oprávněna (a zároveň povinna) plnit stanovené úkoly, tedy získávat, shromažďovat