

Část I.

ZPRAVODAJSKÉ SLUŽBY VE SVĚTĚ

1. ZPRAVODAJSKÉ SLUŽBY

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 co možná nejlepším rozhodnutím. Jde zejména o informace v oblasti bezpečnosti státu, jeho obrany, ochrany utajovaných informací, ekonomických zájmů apod., které pak mohou těmto orgánům posloužit k vytvoření relevantních závěrů a přijetí odpovídajících rozhodnutí.

Zpravodajské služby jsou „zvláštními orgány státu, jejichž prvořadým cílem, snahou a posláním je chránit stát a společnost tím, že ústavním činitelům a orgánům státní správy opatřují včasné, objektivní a kvalitní zpravodajské informace.“³ Zpravodajské služby: zajišťují analýzu v oblastech významných pro národní bezpečnost, poskytují včasné varování o hrozcích krizích, zajišťují národní a mezinárodní krizový management pomocí rozpoznání záměrů současných nebo možných/potenciálních protivníků, podávají informace národnímu vojenskému plánování a vojenským operacím, ochraňují tajemství svých vlastních zdrojů a aktivit i aktivit jiných státních institucí, směřjí skrytě konat s cílem ovlivnit výsledek událostí ve prospěch národních zájmů.⁴

Základní pojem zpravodajství – „intelligence“ – lze chápat ve třech významech či úrovních: jako *znalost (informaci)*, jako *aktivitu* a jako *organi-*

zaci.⁵ Výraz „intelligence“ tedy označuje jednak organizaci, ale i aktivitu vyvíjenou touto organizací a organizační proces usměrňující tyto aktivity a také samotný produkt, který je výsledkem těchto aktivit.⁶

1.1. Zpravodajské služby – vymezení, mandát, principy činnosti, oprávnění

Zpravodajské služby jako organizace bývají řazeny mezi tzv. *veřejné sbory*,⁷ resp. *bezpečnostní sbory*,⁸ resp. *ozbrojené bezpečnostní sbory*.⁹ Z právního pohledu bývají zpravodajské služby řazeny systémově do oblasti exekutivy – moci výkonné, speciálně do oblasti tzv. policejní správy, resp. správy bezpečnosti, což však není zcela přesné. Oblast zpravodajských služeb je nepochybně oblastí sui generis. Zvláštnost zpravodajských služeb oproti ostatním orgánům státu spočívá jak ve věcném rozsahu a zaměření jejich zájmu, na který se v rámci své působnosti soustřeďují, tak v metodách, které používají při získávání informací.

Státní správa jako činnost státu povolána k realizaci jeho výkonné moci je činností výkonnou, podzákonnou a nařizovací. V případě charak-

⁵ Srov. Kent, S. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1946. Resp. též nejen instituci, ale i službu vládě. V případě významu označujícím informaci, je však třeba odlišovat „intelligence“ – zpravodajskou informaci – tedy již procesem zpravodajské práce prošlý produkt, a „information“ jako hrubý materiál, který teprve čeká na další zpracování. Srov. Zetocha, K. *Úvod do studia zpravodajských služeb*. Vojenské rozhledy. Teoretický časopis Armády ČR, 2006, číslo 1, s. 59.

⁶ Viz *Intelligence Services*. DCAF Backgrounder 03/2006, s. 1. Dostupné na www.dcaf.ch. Samotné používání relevantních pojmů, resp. výrazů, které mají tyto pojmy vyjadřovat, však není jednotné ani jednoznačné. Zeman (*Spolupráce zpravodajských služeb v EU a její limity*. In: Závěšický, J. (ed.): *Evropská unie a její bezpečnost. Vybrané problémy evropské bezpečnosti*. Mezinárodní politologický ústav MU, Brno 2006, s. 90) např. upozorňuje na sporné používání termínů „information“ a „intelligence“, které vzniklo násilným „adoptováním“ americké zpravodajské terminologie Europolem, (k tomu srov. např. Muller-Wille, B. *Improving the Democratic Accountability of EU Intelligence*. Intelligence and National Security, Vol. 21, No.1, s. 100–128. Dále také Pikna, B. *K pojmu „bezpečnostní informace“ v právu a praxi Evropské unie*. Kriminální věda, 2006, č. 3.) a také na nedostatečné teoretické i praktické rozpracování povahy hranice mezi zpravodajstvím v „čistém“ slova smyslu a tzv. policejním zpravodajstvím (*criminal intelligence*). Neexistuje dosud ani dostatečně rozpracovaný a ujednocený výklad, který by stanovil, kde leží hranice mezi „law enforcement“ a „intelligence“.

⁷ Viz Mates, P., Škoda, J., Vavera, F. *Veřejné sbory*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 1.

⁸ Viz zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, hovoříme-li o civilních zpravodajských službách.

⁹ Viz čl. 3 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

³ Zeman, P. *České zpravodajské služby po roce 1989*. In Balabán, M., Stejskal, L. a kol. *Kapitoly o bezpečnosti*. Karolinum, Praha 2010, s. 232.

⁴ Viz *Intelligence Services*. DCAF Backgrounder 03/2006, s. 1. Dostupné na www.dcaf.ch.

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

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

Zpravodajské služby jsou řazeny mezi tzv. *veřejné sbory*, přičemž však je třeba poukázat na to, že kromě základních společných charakteristik existuje řada odlišností, jimiž se zpravodajské služby od ostatních veřejných sborů významně liší.

Pro veřejné sbory obecně je zásadní jejich veřejnoprávní charakter, a to jak z pohledu jejich zřízení, které se děje zákonem, resp. na základě zákona, tak i z pohledu obsahu jejich činnosti, která je regulována předpisy veřejného práva, především práva správního, a jejich zřizovatelem je stát nebo obec. Smyslem činnosti veřejných sborů je sloužit veřejnosti. V organizačním smyslu mezi veřejné sbory v České republice náleží policie, hasičský záchranný sbor, celní správa, Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace, Vojenská policie, Vojenské zpravodajství, vězeňská služba a obecní policie.¹⁰ Z hlediska obsahového je smyslem činnosti veřejných sborů především chránit tzv. policejní statky před nebezpečím a poruchami a udržovat, případně obnovovat stav, který lze obecně označit jako veřejný pořádek a bezpečnost. Mezi policejní statky bývají tradičně řazeny ochrana státu, veřejná bezpečnost, bezpečnost osob a majetku, klid, mravnost, veřejné zdraví aj. Tyto statky jsou chráně-

¹⁰ Podrobněji viz Mates, P., Škoda, J., Vavera, F. *Veřejné sbory*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 1 an.

ny i dalšími orgány veřejné moci, jak moci exekutivní, tak i moci soudní. U veřejných sborů je tato činnost však považována za činnost základní, hlavní, prováděnou trvale, a to zejména i v případech, kdy ostatní orgány zasáhnout nemohou nebo hrozí-li nebezpečí z prodlení. K definičním znakům veřejných sborů patří, že s jejich činností je spojována možnost použití donucení ve smyslu násilného fyzického přinucení k plnění povinnosti nebo zabránění, odvrácení od porušování zákazu. I když nejde o výlučnou formu jejich činnosti, jsou tato oprávnění pro ně typická. K použití těchto oprávnění se lze uchýlit teprve v případě, že selžou jiné, mírnější prostředky a v konkrétním případě je použití těchto prostředků ultima ratio. Většina veřejných sborů přitom plní i funkce orgánů veřejné správy, a to tím, že vydávají konkrétní správní akty, provádějí kontrolu, některé zároveň v různém rozsahu působí jako orgány činné v trestním řízení. Spojujícím prvkem všech veřejných sborů je, že je spojuje úkol chránit bezpečnost a veřejný pořádek, tedy chránit určité statky před nebezpečím, hrozbami a riziky, která ohrožují společnost a stát. I tam, kde se hovoří o bezpečnosti státu, je však třeba mít na mysli, že jsou však fakticky vždy chráněni i jednotlivci a jejich práva.¹¹

Pomineme-li samotné zaměření na zabezpečování informací jako hlavní činnost zpravodajských služeb, spočívá *odlišnost zpravodajských služeb od ostatních veřejných sborů* zejména v odlišném okruhu prostředků, kterými jiné sbory k naplnění svých funkcí (své působnosti) disponují. U zpravodajských služeb mezi tyto prostředky nelze řadit prostředky předcházení porušování práva a represi, zejména pak použití donucení, přinucení ke splnění povinnosti nebo odvrácení porušování zákazu. Obecně pak nelze u zpravodajských služeb též hovořit o pravomoci, nýbrž pouze o možnosti využívat určitá zákonem specifikovaná *oprávnění*.

Příslušníci zpravodajských služeb také nejsou – vzhledem k poslání a funkci zpravodajských služeb – oprávněni používat donucovací prostředky, které jsou veřejným sborům obecně svěřeny s cílem vytvořit právní předpoklad pro efektivní dokončení služebního *zákroku*.¹² Při služebním zákroku dochází k přímému vynucování splnění právní povinnosti nebo k přímé ochraně práv za použití síly nebo hrozby jejího použití. Jeho cílem je mj. překonat odpor osoby. Donucovací prostředky může totiž použít pouze osoba k tomu určená právní úpravou a lze je použít zejména jako následek porušení právní povinnosti. K jejich provádění jsou příslušníci

¹¹ Srov. čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

¹² Viz Mates, P., Škoda, J., Vavera, F. *Veřejné sbory*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 182.

veřejných bezpečnostních sborů vzhledem k povaze a cílům jejich činnosti povinni.

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

Zpravodajské služby jsou standardní součástí systému orgánů každého státu, jsou jedním z atributů jeho suverenity. Jsou specifickým druhem státních orgánů, které si státy vytvářejí za účelem získávání, shromažďování a vyhodnocování informací pro stát důležitých a jejich následného využití příslušnými adresáty – ústavními činiteli a dalšími státními orgány. Jde zejména o informace v oblasti bezpečnosti státu, jeho obrany, ochrany utajovaných informací, ekonomických zájmů apod., které pak mohou těmto orgánům posloužit k vytvoření relevantních závěrů a přijetí odpovídajících rozhodnutí. Zpravodajské služby tak slouží jako prostředky ochrany bezpečnosti státu dovnitř i navenek a vytvářejí – jsou-li účinně kontrolovány – nepostradatelnou součást legitimní sebeobranu demokratického právního státu.¹³ Toto pojetí je blízké tezi „bojovné a obranyschopné demokracie“,¹⁴ která je, zejména ve vztahu k extremismu a ochraně demokratických principů zakotvených v ústavním pořádku, silná jak v evropském prostoru, tak v odlišné podobě i v Americe. V Evropě má tato teze silný význam zejména v SRN.¹⁵

Vzhledem k tomu, že jde z právního pohledu o oblast vysoce rezistentní vůči harmonizačním, unifikačním a standardizačním tendencím, hraje při zkoumání zpravodajských služeb v jejich rozmanitosti velkou roli komparativní analýza, která umožňuje v mnohosti diferencovaných modelů nacházet společné trendy, tendence, modelové způsoby řešení společných problémů, inspirace, vyplnění bílých míst v právní úpravě, změnu již přežitých konceptů a řešení, ale také vyhnout se recyklaci chyb, kterých se dopustili jiní. Toto je důležité zejména v době, kdy mimořádně

nabývá na významu mezinárodní spolupráce a podstatné odlišnosti v oblasti institucionální a funkční a v oblasti právního vymezení působnosti a oprávnění zpravodajských služeb mohou významně ovlivnit efektivitu této spolupráce.

Zpravodajské služby v různých zemích se totiž 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. „Jsou institucionálně a funkčně asymetrické, nesouměřitelné co do pravomocí, rozpočtů a vlivu ve své zemi,“¹⁶ což je odrazem odlišné historické zkušenosti a vývoje v konkrétních zemích.¹⁷ Zpravodajství není izolovanou aktivitou, je integrální součástí vládnutí a reflektuje charakter národních ústav společenství, jejichž je součástí.¹⁸ Zpravodajství tak nelze pochopit jeho izolovaným zkoumáním, ale je nutno zkoumat, jak se národní systémy vztahují ke společenským, politickým, ekonomickým a kulturním podmínkám, v jejichž rámci se vyvíjejí.¹⁹

Zpravodajstvím ve smyslu činnosti se rozumí proces získávání, shromažďování a vyhodnocování informací z oblasti vymezené působnosti zpravodajské služby s cílem poskytnout oprávněnému adresátovi potřebné, včasné a přesné informace. Základními zpravodajskými činnostmi jsou jednak *akvizice* – sběr a získávání informací (jednou z jejích možností je tzv. *operativa*), jednak *analytika*, tedy rozpracování, třídění, integrace, vyhodnocování a interpretace získaných informací. Typickým úkolem zpravodajské analýzy je rozpracování faktů a poté jejich zpřesnění, ověření a uvolnění výstupů (hypotéz, odhadů, závěrů nebo předpovědí) pro použití ve strategickém rozhodování nebo operativním plánování.²⁰ Zpravodajství je možno obecně definovat jako „záměrnou lidskou činnost, která spočívá v utajeném získávání a zpracování utajených (tj. nejen formálně utajených, ale všech informací záměrně nezveřejňovaných, nebo

¹³ Srov. např. Haedge, K.-L. *Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland. Ein Leitfaden mit Erläuterungen*. Kriminalistik-Verlag, Heidelberg 1998, s. 46.

¹⁴ Viz Loewenstein, K. *Militant Democracy and Fundamental Rights*. The American Political Science Review I, II. Vol. 31, No. 3, No. 4, 1937. Papier, H.-J., Durner, W. *Streitbare Demokratie*. Archiv des öffentlichen Rechts, Band 128, 2003. Barinka, R. *Militantní demokracie a evropské právo lidských práv: k otázce zákazu komunistických stran*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2007, č. 2. Příbáň, J. *O militantní demokracii a svobodě projevu*. Salon, literární a kulturní příloha, www.novinky.cz/kultura/salon, 22. dubna 2010.

¹⁵ Srov. např. čl. 18 německé ústavy (Základního zákona): „Kdo svobodu projevu ... zneužije k boji proti svobodnému zřízení, ztrácí tato práva. Ztrátu a její rozsah určí Spolkový ústavní soud.“

¹⁶ Zeman, P. *Spolupráce zpravodajských služeb v EU a její limity*. In: Závěšický, J. (ed.) *Evropská unie a její bezpečnost. Vybrané problémy evropské bezpečnosti*. Mezinárodní politologický ústav MU, Brno 2006, s. 90.

¹⁷ Srov. Zetocha, K. *Úvod do studia zpravodajských služeb*. Vojenské rozhledy. Teoretický časopis Armády ČR, 2006, číslo 1, s. 60.

¹⁸ Srov. např. Herman, M. *Intelligence Services in the Information Age*. Frank Cass Publishers, London 2001, s. 138.

¹⁹ Viz Gill, P. „*Knowing the self, knowing the other*“: the comparative analysis of security intelligence. In Loch K. Johnsos (ed.) *Handbook of Intelligence Studies*. Routledge, New York 2007, s. 83.

²⁰ Srov. Zrůn, M., Řehořová, L. *Úvod do zpravodajství*. PA ČR, Praha 2007, s. 56.

dokonce popíraných) či latentních informací protihráče – chceme-li protivníka, a dále v jejich následném využití oprávněným příjemcem.“²¹

Principy činnosti. Ve zpravodajství jsou uplatňovány určité principy, které jsou pro ně charakteristické. Mezi těmito principy hrají významnou roli zejména tyto:²²

- > princip podřízenosti ústavě a zákonům,
- > princip vlastní bezpečnosti a utajení,
- > princip nezbytné znalosti (*need to know*),
- > princip efektivity,
- > princip nezbytnosti a proporcionality,
- > princip předběžné opatrnosti (přednostně se zvažují nejhorší možné dopady situace a zvolených prostředků; jedním z produktů zpravodajských služeb jsou varovné prognózy),
- > princip ochrany dat.

V rámci spolupráce se zpravodajskými službami cizí moci se dále uplatňuje tzv. *pravidlo třetí strany*. Toto pravidlo v podstatě stanoví, že zpravodajská služba může informaci, kterou získala výměnou od jiné služby (ale i fakt projeveného zájmu o určitou informaci), poskytnout třetí straně pouze se souhlasem poskytovatele.²³

Zpravodajská činnost probíhá v tzv. *zpravodajském cyklu*, jehož jednotlivé fáze tvoří identifikace bezpečnostního rizika, resp. zadání úkolu, plánování (*planning and direction*), zjišťování dostupných zdrojů informací a jejich následný sběr (*collection*), zpracování/třídění získaných informací (*processing*), jejich analýza a příprava výstupní informace (*production and analysis*) a distribuce výstupní informace oprávněnému adresátovi (*dissemination*).²⁴ Zadání úkolů může přitom vycházet přímo ze zákona – příslušné legislativy, která vymezuje působnost zpravodajské

služby. Zpravodajské služby pak konají z vlastní iniciativy, aniž by čekaly na zadání konkrétního úkolu od externího oprávněného zadavatele. Zpravodajská činnost zpravodajské služby je pak kombinací obojího, přičemž u vnitřních služeb lze předpokládat, že bude převažovat ono úkolování přímo ze zákona, u vnějších – i s ohledem na vágnější vymezení působnosti, viz „zahraničněpolitické a ekonomické zájmy státu“ – naopak lze předpokládat větší podíl úkolování oprávněnými zadavateli – příslušnými ústavními činiteli.

Jedním z pojetí zpravodajských služeb je jejich chápání jako služeb „tajných“. V tomto pojetí se o zpravodajských službách veřejně nehovoří, nepřiznává se veřejně jejich existence, případně se přímo popírá. Tento koncept se z okruhu rozvinutých demokratických zemí projevuje např. ve Velké Británii (Secret Intelligence Service – MI6), tento přístup však tradičně, dlouhodobě a bez větší pozornosti existuje také v dalších zemích – viz např. neexistence jakékoli publicity zpravodajských služeb např. formou webových stránek, které jsou již v současné době pro většinu služeb standardní. Ve Velké Británii se tento přístup manifestoval mj. existencí tzv. bipartitní shody, která pochází již z počátku minulého století a byla v britské politice akceptována po většinu 20. století. V otázce zpravodajských služeb se jednalo o shodu mezi politickými stranami založenou na dvou předpokladech: (a) že se otázky spojené se zpravodajskými službami na veřejnosti nediskutují a (b) že se parlament vzdává svých pravomocí nad těmito službami ve prospěch exekutivy.²⁵ Poprvé v historii veřejně vystoupil bývalý ředitel MI6 v říjnu 2010.

Mandát

Klíčová je otázka stanovení mandátu (sféry působení), tedy vymezení *působnosti* zpravodajských služeb. Toto vymezení je zásadní, kardinální otázka, neboť pouze v takto vymezeném rámci je zpravodajská služba oprávněna (a zároveň povinna) plnit stanovené úkoly, tedy získávat, shromažďovat a vyhodnocovat informace, ale také používat prostředky, které jsou jí k plnění úkolů v oboru její působnosti příslušnou legislativou svěřeny. V zásadě je třeba rozlišovat působnost *územní* a působnost *věcnou*. Územní působ-

²¹ Viz Zeman, P. *České zpravodajské služby po roce 1989*. In Balabán, M., Stejskal, L. a kol. *Kapitoly o bezpečnosti*. Karolinum, Praha 2010, s. 234.

²² Tamtéž.

²³ Podrobněji k tomuto viz Zeman, P. *Spolupráce zpravodajských služeb v EU a její limity*. In: Závěšický, J. (ed.) *Evropská unie a její bezpečnost*. Vybrané problémy evropské bezpečnosti. Mezinárodní politologický ústav MU, Brno 2006, s. 87.

²⁴ *Srov. Intelligence Practice and Democratic Oversight – a Practitioner's View*. DCAF Intelligence Working Group. Occasional Paper No. 3. DCAF, Geneva, July 2003, s. 18. Dostupné na www.dcaf.ch. Existují však i jiná vymezení fází zpravodajského cyklu. Podrobný rozbor této problematiky u nás nejnověji provedl Zeman (Zeman, P. *Zpravodajský cyklus – klišé nebo nosný koncept?* Obrana a strategie, roč. 2010, č. 1), který považuje za účelné rozlišit sedm fází cyklu: 1. zadání, 2. plánování, 3. sběr, 4. prvotní zpracování, 5. analýza, 6. vytvoření produktu, 7. předání uživatelům.

²⁵ Viz Zetocha, K. *Úvod do studia zpravodajských služeb*. Vojenské rozhledy. Teoretický časopis Armády ČR, 2006, číslo 1, s. 59.