

**Univerzita Karlova v Praze**

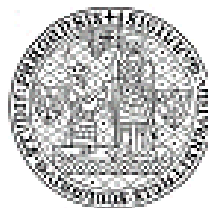
**Filosofická fakulta**

**Ústav informačních studií a knihovnictví**

**Diplomová práce**

**2011**

**Bc. Otakar Winkler**



**Univerzita Karlova v Praze**  
**Filosofická fakulta**  
**Ústav informačních studií a knihovnictví**

**Diplomová práce**

**Bc. Otakar Winkler**

**Legislativa vztahující se k problému svobodného přístupu k informacím  
v mezinárodním kontextu**

**Legislation related to issue of the free access to information in international  
context**

**Praha 2011**

**Vedoucí diplomové práce: doc. PhDr. Rudolf Vlasák**



**Poděkování:**

Děkuji doc. PhDr. Rudolfu Vlasákovi za vedení této práce i za veškeré jeho podněty a připomínky.

**Prohlášení:**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně, že jsem řádně citoval všechny použité prameny a literaturu a že práce nebyla využita v rámci jiného vysokoškolského studia či k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 7. dubna 2011

.....

podpis

**Identifikační záznam:**

WINKLER, Otakar. *Legislativa vztahující se k problému svobodného přístupu k informacím v mezinárodním kontextu [Legislation related to issue of the free access to information in international context]* . Praha, 2011. 89 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Filozofická fakulta, Ústav informačních studií a knihovnictví. Vedoucí práce doc. PhDr. Rudolf Vlasák.

## **Abstrakt**

Práce se zabývá otázkami vznikajícími z omezení uplatňování práva na svobodný přístup k informacím v souvislosti s institutem ochrany utajovaných informací v kontextu činnosti bezpečnostních složek státu. Shrnuje základní legislativu upravující tuto oblast. Soustřeďuje se na teoretické i praktické mechanismy a principy, jejichž účelem je kompenzovat reálné a potenciální újmy na právech jednotlivce i zásadách otevřené společnosti při uplatňování zmíněného druhu omezení. Kromě příkladů řešení užívaných v některých státech přibližuje některá související rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva a v závěru zkoumá aktuální stav této problematiky v České republice.

The thesis is focused on some questions stemming from the limitations of the right to free access to information in connection with the implementation of classified information protection in the context of activities of state security organizations. The basic legislation covering this area has been summarized. Further, the thesis explores theoretical as well as practical procedures and principles aimed at minimization of both real and potential threats to individual rights and basic principles of the open society in cases of performance of such sorts of limitations. Besides, some examples of the solutions carried out in certain countries and in addition several decisions of the European Court on Human Rights are mentioned. Finally, the contemporary status of the matter in the Czech Republic is examined.

## **Klíčová slova:**

Informace, svobodný přístup k informacím, utajované informace, omezení práv, zákonná úprava, zpravodajské služby, kontrolní mechanismy, mezinárodní smlouvy, mezinárodní organizace, lidská práva, soud.

Information, free access to information, classified information, limitations of rights, legislation, intelligence and security services, supervision, international agreements, international organisations, human rights, court.

## Obsah

<b>Předmluva</b> .....	10
<b>1. Úvod</b> .....	12
<b>2. Základní dokumenty, které aktuálně upravují základní lidská práva a svobody</b> .....	14
2.1. Všeobecná deklarace lidských práv .....	14
2.2. Závěrečný akt Helsinské konference .....	14
2.3. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech .....	15
2.4. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod .....	16
2.5. Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod .....	16
2.5.1. Ústava České republiky .....	16
2.5.2. Listina základních práv a svobod .....	17
2.6. Zákon o svobodném přístupu k informacím .....	17
2.6.1. Přehled omezení rozsahu působnosti zákona 106/1999 Sb. ....	18
2.6.2. Vztah zákona č. 106/1999 Sb. k souvisejícím právním předpisům .....	19
<b>3. Omezení a úprava přístupu k utajovaným informacím</b> .....	22
3.1. Zákon 106/1999 Sb. a zpravodajské služby .....	22
3.2. Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti ..	22
3.2.1. Předmět úpravy .....	23
3.2.2. Ochrana utajovaných informací .....	24
3.2.3. Újma zájmu České republiky .....	24
3.2.4. Druhy zajištění ochrany utajovaných informací, certifikace .....	25
3.2.5. Osvědčení .....	26
3.2.6. Zproštění mlčenlivosti .....	28
3.2.7. Povinnosti při ochraně utajovaných informací .....	29
3.2.8. Poskytování utajovaných informací v mezinárodním styku .....	30
3.3. Bezpečnostní řízení podle zákona č. 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti .....	31
3.3.1. Bezpečnostní způsobilost .....	31
3.3.2. Bezpečnostní řízení .....	32
3.3.3. Rozhodnutí a opravné prostředky .....	35
3.3.4. Výkon státní správy, státní dozor, správní delikty .....	36
3.3.5. Seznam utajovaných informací .....	37
3.3.6. Seznam utajovaných informací v oblasti působnosti zpravodajských služeb České republiky .....	38
<b>4. Činnost zpravodajských služeb a jejich snaha o otevírání se veřejnosti</b> .....	39
4.1. Posun v působení a činnosti zpravodajských služeb a v jejich vnímání okolím .....	39
4.2. Zhoršení bezpečnostní situace vlivem rozmachu terorismu .....	39
4.3. Probuzení zájmu veřejnosti .....	40
4.4. Vyjádření potřeby veřejné kontroly nad zpravodajskými službami .....	40
4.5. Vnitřní bezpečnost jako znak suverenity státu .....	40
4.6. Přístupy ke sledování práce zpravodajských služeb ve světě .....	42
4.6.1. Pozice, z nichž lze činnosti zpravodajských služeb sledovat, řídit, kontrolovat a korigovat .....	42
4.6.2. Vliv společenského prostředí .....	43



4.6.3. Potřeba veřejné kontroly činnosti zpravodajských služeb .....	44
4.6.4. Předpoklady nutné pro umožnění kontroly zpravodajských služeb .....	45
4.6.5. Omezování ústavních a lidských práv .....	46
4.6.6. Úrovně kontroly zpravodajských služeb.....	46
4.6.7. Doporučení pro kontrolu zpravodajských služeb z hlediska definování působnosti těchto služeb .....	48
4.6.8. Doporučení k využívání zvláštních pravomocí zpravodajských služeb .....	48
4.6.9. Sběr, shromažďování, zpracování a využívání informací, vedení svazků.....	49
4.6.10. Doporučení k řízení a vnitřní kontrole zpravodajských služeb .....	49
4.6.11. Doporučení k roli exekutivy: .....	50
4.6.12. Doporučení k mezinárodní spolupráci:.....	50
4.6.13. Doporučení k zamezení politického zneužívání zpravodajských služeb:.....	50
4.6.14. Doporučení pro parlamentní kontrolu zpravodajských služeb: .....	51
4.6.15. Vyřizování stížností občanů.....	52
4.6.16. Souvislosti vyplývající z Evropské úmluvy o lidských právech .....	55
<b>5. Evropský soud pro lidská práva .....</b>	<b>58</b>
5.1. Stručná charakteristika poslání a pravomocí Evropského soudu pro lidská práva.....	58
5.2. Některé rozsudky Evropského soudu pro lidská práva.....	59
5.2.1. Malone v. Spojené království .....	59
5.2.2. Kruslin v. Francie .....	61
5.2.3. Klass a spol. v. Spolková republika Německo.....	61
5.2.4. Amann v. Švýcarsko .....	64
5.2.5. Haralambie v. Rumunsko .....	66
<b>6. Kontrola zpravodajských služeb: Nutné předpoklady a využitelné nástroje .....</b>	<b>68</b>
6.1. Jasná definice úkolů a postavení zpravodajských služeb: .....	68
6.1.1. Bezpečnostní informační služba .....	68
6.1.2. Úřad pro zahraniční styky a informace.....	69
6.1.3. Vojenské zpravodajství.....	69
6.2. Vnitřní organizace zpravodajských služeb .....	69
6.3. Ředitelé zpravodajských služeb.....	69
6.4. Využívání zvláštních pravomocí zpravodajských služeb .....	70
6.4.1. Odpovídající ustanovení k využívání specifických prostředků .....	70
6.4.2. Dohled soudní moci .....	71
6.4.3. Kontrola průběhu používání zpravodajské techniky .....	72
6.4.4. Úprava týkající se Úřadu pro zahraniční styky a informace.....	72
6.4.5. Sběr, shromažďování, zpracování a využívání informací, vedení svazků.....	73
6.5. Úloha exekutivy ve vztahu ke zpravodajským službám.....	74
6.5.1. Kontrola zpravodajských služeb .....	74
6.6. Mezinárodní spolupráce.....	75
6.7. Opatření k zamezení politického zneužívání zpravodajských služeb.....	75
6.8. Parlamentní kontrola zpravodajských služeb .....	76
<b>7. Závěr.....</b>	<b>79</b>
<b>8. Použitá literatura .....</b>	<b>83</b>

## Předmluva

Právo svobodně vyhledávat, získávat a používat informace a jeho aplikace za běžných i méně obvyklých okolností je tématem stále a dlouhodobě velmi diskutovaným a zaslouženě se mu věnuje pozornost jak ve vědeckých i populárních pracích, tak i v tisku a dalších veřejných médiích. Celá záležitost jako problém bude stěží kdy komplexně vyřešena, neboť kromě jiných hledisek zde dochází k neustálému střetávání objektivních nutností, specifických úhlů pohledu na věc, subjektivních názorů a pocitů a často i ideologických postojů. Téma bylo bezpochyby již mnohokrát pojednáno z nejrůznějších perspektiv, přesto v něm zůstává poměrně dost ne zcela jasných míst.

Mezi taková místa patří i oblast omezení veřejného přístupu k informacím, především k informacím z určitých titulů systematicky trvale, dočasně anebo aktuálně utajovaných. Fakt, že s utajovanými informacemi kdesi ve skrytu pracují různé speciální státní instituce, spojený navíc s reálným anebo byť i jen pocíťovaným nedostatkem povědomí o jejich poslání, oprávněních a způsobech práce, může zcela přirozeně budit kromě různých otázek i nedůvěru, od té pak není daleko k mýtům, obavám a negativním či radikálním postojům. Tyto fenomény jsou hojně podporovány beletrií, filmovou a televizní produkcí a často i povrchním přístupem médií, neboť četba či jiné sledování detektivních, špionážních, konspiračních a podobných příběhů jsou jistě zábavnější než studium sice suchopárných, zato však rozsáhlých zákonů.

Téma zabývající se prováděním práva na svobodný přístup k informacím v kontrastu s existencí jeho výrazného omezování v některých souvislostech bylo pro tuto diplomovou práci zvoleno především proto, že autor práce měl v minulosti i v době současné možnost uvedenou problematiku sledovat z pohledu jak běžného občana za odlišných politických a společenských poměrů, tak i člověka, který se prací s utajovanými informacemi aktuálně zabývá. To mu umožňuje nepodléhat jistým mýtům, zároveň ho však vede k některým dalším otázkám. Práce se vedle základního popsání legislativního rámce soustřeďuje především na jednu z nich, a sice - jaké jsou reálně anebo teoreticky dostupné možnosti pro maximálně možnou kompenzaci omezení a výjimek z principu svobodného přístupu občana k informacím, a je-li taková kompenzace dostatečná k tomu, aby neohrožovala důvěru v pevnost demokratických základů státu a v řádné fungování jeho institucí. Je zřejmé, že sebedokonalejší právní úpravu čehokoliv je

možné jednorázově nebo dlouhodobě, úmyslně anebo i v dobré víře v nějakém rozsahu zneužít či použít vadným způsobem. V otázce tak citlivé je tedy třeba mít k dispozici celý soubor instrumentů, které jsou navzájem co možno nejvíce nezávislé a tím schopné indikovat možná selhání jednotlivých součástí systému. Záměrem práce bylo se na tyto nástroje soustředit a částečně porovnat jejich budování, existenci a používání v naší zemi a v některých dalších státech světa.

## **1. Úvod**

Cílem této práce je podat alespoň částečný přehled o otázkách a skutečnostech souvisejících s některými aspekty omezení práva na svobodný přístup k informacím v citlivé oblasti činnosti státních orgánů a institucí, které se v nejširším smyslu zabývají zajištěním obrany a bezpečnosti státu, ochranou demokratického zřízení, ústavního pořádku a dalších hodnot nezbytných pro existenci a vývoj moderní společnosti. Složitá problematika svobodného přístupu k informacím byla na Ústavu informačních studií a knihovnictví v několika uplynulých letech do hloubky pojednána mimo jiné v několika diplomových pracích jak z hlediska historického vývoje a vývoje právních úprav oblasti základních lidských práv a svobod, tak i problematiky jejich interpretace a praktické aplikace v různých oblastech společenského života.

Předkládaná práce se chce soustředit na tu oblast práce s informacemi, kterou vykonávají speciální bezpečnostní složky, především zpravodajské služby. Při činnosti institucí tohoto typu se výrazněji než ve většině jiných oborů aktivit společnosti a státních orgánů dostávají do konfliktu dva protichůdné principy: Na jedné straně jeden ze základních pilířů otevřené demokratické společnosti v podobě svobodného přístupu k informacím a na straně druhé rovněž nepopíratelná nutnost některé informace nejen obecně nezpřístupňovat, ale navíc je v potřebném rozsahu i zvláštním způsobem před nepovoleným přístupem chránit.

Následující text má tak ambici přispět k jistému zmapování situace včetně diskuse nad otázkami, zda lze dva výše uvedené principy uvést do rovnováhy anebo je nutné přijmout jako fakt, že jeden je nějakým způsobem nadřazen druhému, a to vždy anebo jen za určitých definovaných okolností (potom který je který a kdy). Pozornost bude věnována teoretickým i reálným opatřením jejichž cílem je zajistit souběžné fungování obou principů, aniž by se ty vzájemně až k nepotřebě oslabovaly, aby použití jednoho nebylo popřením druhého a aby jejich souběžným působením bylo dosaženo žádaného efektu bez nadměrné újmy na právech zúčastněných jednotlivců. V závěru práce proto jsou v kontextu nastíněných fakt, právních předpisů, teoretických úvah i nálezů Evropského soudu pro lidská práva stručně shrnuty možnosti, které mají k dispozici občané České republiky pro případné zjišťování informací např. o tom, jestli a jak se o ně zajímala některá zpravodajská služba, jaké informace o nich shromáždila a jak se s takovými informacemi nakládalo.

V první části jsou proto zmíněny ve stručné podobě nejzákladnější mezinárodní dokumenty, které jsou jedním z fundamentálních pramenů práva zemí, které jsou jejich smluvními stranami, tedy i České republiky.

Druhá část práce se poněkud důkladněji soustřeďuje na ty české právní normy, které princip svobodného přístupu k informacím poměrně razantním způsobem omezují.

Další, třetí část se podrobněji zabývá problematikou působení zvláštních složek státu, které se charakterem některých oblastí své práce vymykají veřejné kontrole v širokém smyslu, a zkoumáním veřejnosti přístupných možností a nástrojů, jimiž lze tuto kontrolu v sice omezené, ale maximálně možné míře vykonávat. Nastíněny jsou zde základní požadavky na možnosti a rozsah takové kontroly a zmíněny jsou jisté nástroje a instituty provozované v některých evropských i mimoevropských zemích.

Ve čtvrté části jsou pak pro ilustraci složitosti problematiky a její hluboké provázanosti s četnými dalšími oblastmi, převážně z katalogu lidských práv a svobod, zmíněny některé výroky Evropského soudu pro lidská práva. Z pohledu práva na svobodný přístup k informacím je zde velmi zajímavé, jak se tento soud vypořádává např. s otázkou uplatnění práva občana na účinnou nápravu zásahu státu do jeho základních práv v případech, kdy občan o takovém zásahu kvůli utajování informací neví a ani nemůže vědět.

Závěrečná, pátá část, se konečně zabývá zákonnou aplikací teoretických požadavků a doporučení v poměrech České republiky. Zaměřuje se na problematiku vyváženého přístupu k ochraně utajovaných informací ve vztahu ke kontrole jejich řádného a oprávněného využívání a ve vztahu k prostředkům, které mají být protiváhou tam, kde ochrannou bariéru utajování nelze a ani není žádoucí prolomit.

## **2. Základní dokumenty, které aktuálně upravují základní lidská práva a svobody**

### ***2.1. Všeobecná deklaráce lidských práv***

Základním, i když zpočátku nezávazným, dokumentem upravujícím problematiku identifikace, uznávání, ochrany, uplatňování a využívání základních lidských práv je Všeobecná deklaráce lidských práv. Deklaraci schválilo Valné shromáždění OSN dne 10. prosince 1948 hlasy čtyřiceti osmi členskými státy. Československo mezi nimi nebylo, neboť se hlasování (společně se Sovětským svazem, Polskem, Jugoslávií, Ukrajinou a Běloruskem, ale i se Saúdskou Arábií a Jihoafrickou republikou) zdrželo.

Všeobecná deklaráce lidských práv, vyhlášená rezolucí OSN č. 217/III.A není mezinárodní smlouvou a jako taková proto není právně závazným dokumentem. Celosvětově je však uznávána její politická autorita. Deklarace je například zmíněna mezi dokumenty, k jejichž dodržování se dne 1. srpna 1975 v Helsinkách podpisem Závěrečného aktu Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě zavázalo třicet pět účastníků této konference (kromě třiceti dvou evropských zemí též USA a Kanada).

Ustanovení Všeobecné deklaráce lidských práv, týkající se sledované problematiky svobodného přístupu k informacím je obsaženo v jejím článku 19 a zní: *„Každý má právo na svobodu přesvědčení a projevu; toto právo nepřipouští, aby někdo trpěl újmu pro své přesvědčení, a zahrnuje právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmkoli prostředky a bez ohledu na hranice“*. Vzhledem k deklaratorní povaze dokumentu v něm není pamatováno na stanovení okolností a podmínek pro omezení či snad odejmutí kteréhokoliv práva z předloženého katalogu. Závěrečný článek 30 naopak praví: *„Nic v této deklaraci nemůže být vykládáno jako by dávalo kterémukoli státu, kterékoli skupině nebo osobě jakékoli právo vyvíjet činnost nebo dopouštět se činů, které by směřovaly k potlačení některého z práv nebo některé ze svobod v této deklaraci uvedených“*.

### ***2.2. Závěrečný akt Helsinské konference***

Závěrečný akt řeší bezpečnost v Evropě opatřeními k zabránění konfrontaci, ke spolupráci v oblastech hospodářství, vědy a techniky a životního prostředí, k řešení humanitních otázek,

především pak požadavek respektování lidských práv. K zajištění kontinuity procesu zahájeného v Helsinkách bylo dohodnuto organizovat schůzky zástupců zúčastněných zemí.

Helsinský proces byl v četných tehdejších komunistických zemích impulsem pro zakládání sdružení občanů (tzv. helsinských skupin) k obhajování lidských práv.

### **2.3. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech**

Právně závazným mezinárodním dokumentem je Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, vyhlášený Valným shromážděním OSN 19. prosince 1966, Československá socialistická republika jej podepsala 7. října 1968 a následně ratifikovala 23. března 1976. Jako součást československé legislativy byl publikován pod č. 120/1976 Sb. Česká republika je sukcesorem Paktu od 1. ledna 1993.

Otázkou svobodného přístupu k informacím se zabývá článek 19 Paktu:

- „1. Každý má právo zastávat svůj názor bez překážky.*
- 2. Každý má právo na svobodu projevu; toto právo zahrnuje svobodu vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky všeho druhu, bez ohledu na hranice, ať ústně, písemně nebo tiskem, prostřednictvím umění nebo jakýmkoli jinými prostředky podle vlastní volby.*
- 3. Užívání práv uvedených v odstavci 2 tohoto článku s sebou nese zvláštní povinnosti a odpovědnost. Může proto podléhat určitým omezením, avšak tato omezení budou pouze taková, jaké stanoví zákon a jež jsou nutná:*
  - a. k respektování práv nebo pověsti jiných;*
  - b. k ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku nebo veřejného zdraví nebo morálky.“*

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech již je, na rozdíl od Všeobecné deklarace lidských práv, pro zúčastněné strany závaznou mezinárodně-právní normou. Od Deklarace se navíc odlišuje tím, že zatímco Deklarace je vyjádřením k matérii z hlediska individua, Pakt je koncipován z pohledu státu jako povinného garanta zaručovaných práv a svobod. Proto se v odst. 3 článku 19 Paktu připomínají povinnosti a odpovědnost, které vyplývají z užívání předmětných práv a svobod, a vytváří se prostor pro nezbytná zákonná omezení ve vymezených oblastech.

## **2.4. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod**

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod je datem svého vzniku dokumentem starším, než Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Československo však k ní přistoupilo mnohem později.

Úmluva byla sjednána v Římě dne 4. listopadu 1950, jménem České a Slovenské Federativní Republiky byla (s výhradou, která se ovšem netýká tématu této práce) podepsána 21. února 1991, následně ratifikována a pro ČSFR vstoupila v platnost 18. března 1992. Zveřejněna byla pod č. 209/1992 Sb.

Pojetí Úmluvy rovněž vychází z vrchnostenského postavení státu – viz článek 1 Úmluvy: „Vysoké smluvní strany přiznávají každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené v Hlavě I této Úmluvy“.

Právo na svobodný přístup k informacím a jejich šíření upravuje článek 10 Úmluvy:

- „1. Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společnostem.
2. Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.“

I zde je - dokonce podrobněji – specifikována možnost a způsob omezení.

## **2.5. Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod**

### **2.5.1. Ústava České republiky**

Ústava České republiky (1/1993 Sb.) ve věci základních lidských práv a svobod odkazuje ve svém článku 3 na Listinu základních práv a svobod jako na součást ústavního pořádku České republiky.



### **2.5.2. Listina základních práv a svobod**

Listina základních práv a svobod (2/1993 Sb.) řadí právo na informace a svobodu projevu mezi politická práva a to ve svém čl. 17:

- „1. *Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.*
2. *Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.*
3. *Cenzura je nepřípustná.*
4. *Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.*
5. *Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“*

### **2.6. Zákon o svobodném přístupu k informacím**

Listina ve výše uvedeném článku 17 odkazuje na realizační zákon, místo něj však až do 1.1.2000 zela v českém právním řádu meze. Ta byla vážnou překážkou především pro získávání informací veřejností od orgánů veřejné správy (tedy státní správy a samosprávy). Důvody neochoty těchto institucí byly na jejich straně nejen subjektivní (tradiční neochota veřejnosprávních orgánů v naší geografické oblasti otevírat se příliš veřejnosti v kombinaci s desetiletými totalitními režimů), ale i nutno uznat, že i objektivní. Jedním ze základních principů demokratických právních států je zásada, že zatímco osobám soukromého práva je dovoleno vše, co jim zákon nezakazuje, subjekty práva veřejného mohou činit jen to, co jim zákon dovoluje. Pokud tedy měly státní orgány a orgány územní správy „*přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti*“, byly prakticky odkázány na různé právní výklady dovozované z dostupných obecných zákonů, vedoucích často ke krkolomným závěrům, a na poměrně řídkou judikaturu.

Zmíněného 1. ledna 2000 se stal účinným zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Zákon stanoví, že státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány, veřejné instituce a další stanové subjekty (společně označované coby povinné subjekty) musí veřejně

zpřístupňovat základní a standardní informace o své činnosti, na vyžádání pak musí poskytovat i ty informace, které mají k dispozici a jejichž vydání nebrání zákonná překážka.

### **2.6.1 Přehled omezení rozsahu působnosti zákona 106/1999 Sb.**

*Zákon se ovšem „nevztahuje na poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací. Povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.“ (§ 2, odst. 3) a 4))*

Povinný subjekt dále neposkytne informace, je-li požadovaná informace v souladu s právními předpisy označena za **utajovanou informaci**, k níž žadatel nemá oprávněný přístup (§ 7), informace týkající se **osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje** povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu (§ 8a). Povinný subjekt dále neposkytne informaci, pokud je tato **obchodním tajemstvím**. Při poskytování informace, která se týká používání veřejných prostředků, se nepovažuje poskytnutí informace o rozsahu a příjemci těchto prostředků za porušení obchodního tajemství (§ 9).

Paragraf 10 zamezuje poskytnutí informací, které povinný subjekt získá o majetkových poměrech nepovinných subjektů na základě plnění jejich povinností daných zákony o daních, poplatcích a penzijním a zdravotním pojištění anebo o sociálním zabezpečení.

Dále pak § 11 zákona stanoví, že povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se například vztahuje výlučně k **vnitřním pokynům a personálním předpisům** povinného subjektu, nebo jde o novou informaci, která vznikla při **přípravě rozhodnutí** povinného subjektu, pokud zákon nestanoví jinak; to platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím. Podle tohoto paragrafu se rovněž neposkytují **informace pocházející od NATO a EU**, pokud se týkají bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zájmů třetích osob, pokud k tomu původce informací nedal souhlas. Neposkytují se též např. informace získané od třetí osoby při plnění kontrolní nebo obdobné činnosti, pokud o nich zvláštní právní předpis nařizuje mlčenlivost. Povinné subjekty dále neposkytnou informace o „a) *probíhajícím trestním řízení, b) rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou rozsudků, c) plnění úkolů zpravodajských služeb, d) přípravě, průběhu a projednávání výsledků kontrol v orgánech Nejvyššího kontrolního*

*úřadu, e) činnosti Ministerstva financí podle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu nebo podle zákona o provádění mezinárodních sankcí.*“ Tím nejsou dotčena ustanovení zvláštních zákonů o poskytování informací v uvedených oblastech. Neposkytnou se ani informace související s **autorským právem**, pokud jsou v držení vyjmenovaných veřejných institucí. A konečně povinný subjekt neposkytne informaci o činnosti orgánů činných v trestním řízení, pokud by se tím ohrozila práva třetích osob anebo schopnost orgánů činných v trestním řízení předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost nebo stíhat trestné činy nebo zajišťovat bezpečnost České republiky. Ustanovení jiných zákonů o poskytování informací tím nejsou dotčena.

### **2.6.2. Vztah zákona č. 106/1999 Sb. k souvisejícím právním předpisům**

Je potřebné konstatovat, že zde uvedená omezení, odkazující na ustanovení jiných (speciálních) právních předpisů, podtrhují skutečnost, že zákon 106/1999 Sb. je v otázkách úpravy svobodného přístupu k informacím právní normou obecnou, tedy takovou, která problematiku upravuje v obecné, univerzálně použitelné rovině. V určitých specifických oblastech, oborech a situacích se přednostně používají normy speciální, které nepředstavují komplexní úpravu práva na svobodný přístup k informacím, neboť upravují pouze dílčí odchylky v rozsahu či způsobu poskytování informací v jednotlivých oblastech veřejné správy. Společným znakem těchto právních předpisů obvykle je skutečnost, že primárně upravují věcnou oblast zpravidla s poskytováním informací nesouvisející, ale zákonodárce z různých důvodů považoval za vhodné v nich uvést ustanovení upravující poskytování informací v kontextu dotyčného právního předpisu. Tam, kde je takové ustanovení odchýlné od obecné úpravy, použije se ustanovení zvláštního zákona; pokud zvláštní zákon řeší jen některé aspekty poskytování informací, uplatní se podpůrně ostatní aspekty zákona obecného.

Zákonů, které ve vztahu k zákonu č. 106/1999 Sb. představují zákony zvláštní, je poměrně velké množství. Takovéto uspořádání má jistě své důvody (převážně historické a legislativně procesní), jeho výrazným nedostatkem je však – nejen v této oblasti - značně chaotický stav českého právního systému, kdy jeden jev či fenomén je legislativně upravován různými právními předpisy, což k orientaci v českých zákonech nijak nepřispívá, zvláště pak mezi neprávnickými, ale nejen mezi nimi. Tento stav je zároveň výživným podhoubím pro nutnost ve sporných případech předkládat nejrůznější věci k rozhodnutí správnímu soudnictví, neboť

v mnoha případech může různé právní výklady sjednotit pouze judikát správního soudu. Příkladem pikantních vzájemných vztahů mezi zákony může být právě vazba mezi zákonem 106/1999 Sb. a správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb.): V záležitostech procesní stránky věci je správní řád vzhledem k zákonu o svobodném přístupu k informacím zákonem obecným, tedy podpůrným. V nejméně jednom případě (jde o § 38 správního řádu, upravující nahlížení do spisu) je ustanovení správního řádu normou speciální, zákon o svobodném přístupu k informacím pak normou obecnou.

Zákon o svobodném přístupu k informacím byl za dobu své existence několikrát novelizován, jednak na základě zkušeností získaných během doby jeho účinnosti, a dále kvůli adaptaci směrnice Evropského parlamentu a rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru (směrnice stanoví minimální požadavky na poskytování informací veřejnou správou široké veřejnosti, má zajistit jejich spravedlivé, průhledné a nediskriminační poskytování). Český zákonodárce využil této příležitosti, aby – přes houževnatý odpor některých resortů v připomínkovém řízení – dále zpřesnil a i rozšířil možnosti uplatňování práva na informace a aby učinil přítrž praktickému porušování práva ze strany úřadů.

Zákon tak po své obsáhlé novele např.

- zpřesňuje pojem (nikoliv však definici) *informace*;
- podrobněji upravuje formát a jazyk poskytovaných informací (vychází se vstříc požadavkům žadatele);
- rozšiřuje taxativní výčet informací, které musí povinné subjekty zveřejnit ve svých úřadovnách a na webu;
- nařizuje povinným subjektům zveřejňovat ve stanovené lhůtě na webu též odpovědi předané individuálním žadatelům;
- upravuje zveřejňování povinných informací prostřednictvím Portálu veřejné správy;
- preferuje elektronizaci, vyhoví se však též přání žadatele na dodání poskytované informace neelektronickou cestou;
- zavádí apelační princip při soudním přezkumu důvodů odepření informace – pokud soud nezjistí oprávněnost uváděných důvodů odepření, nařídí úřadu informaci vydat (dříve soud dle kasačního principu mohl pouze rozhodnutí úřadu zrušit a věc vrátit k novému projednání);

- vnáší řád do úhrad za vyhledávání informací;
- v rámci možností (viz výše) se pokouší vyjasnit pozici zákona o svobodném přístupu k informacím coby zákona speciálního v dané oblasti; zákony, jejichž uplatnění má ve vztahu k zákonu 106/1999 Sb. přednost jsou jen ty, které komplexně upravují poskytování informací, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací;
- jasně stanoví, že se neposkytují ty informace, o kterých to nepřipouští buď zákon o ochraně osobních údajů anebo občanský zákoník v ustanoveních o ochraně soukromí; při vyřízení žádosti se ale postupuje režimem podle zákona o svobodném přístupu k informacím;
- doplňuje a precizuje institut stížnosti k nadřízenému orgánu v případě vadného postupu (včetně výše požadované úhrady za vyhledání poskytnuté informace) nebo nečinnosti povinného subjektu.

### **3. Omezení a úprava přístupu k utajovaným informacím**

#### **3.1. Zákon 106/1999 Sb. a zpravodajské služby**

Omezení, která se v zákoně 106/1999 Sb. přímo týkají práce zpravodajských služeb

„§ 7

*Ochrana utajovaných informací*

*Je-li požadovaná informace v souladu s právními předpisy označena za utajovanou informaci, k níž žadatel nemá oprávněný přístup, povinný subjekt ji neposkytne.*

§ 11

*Další omezení práva na informace ...*

*(4) Povinné subjekty dále neposkytnou informace o ...*

*c) plnění úkolů zpravodajských služeb*

§ 12

*Podmínky omezení*

*Všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. V odůvodněných případech povinný subjekt ověří, zda důvod odepření trvá.“*

#### **3.2. Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti**

Politické a společenské změny v 90. letech minulého století přinesly i potřebu přizpůsobení právní úpravy ochrany tzv. státního tajemství, utajovaných skutečností a informací novým poměrům, obvyklým v demokratických zemích. Zákon č. 102/1971 Sb. o ochraně státního tajemství byl nahrazen zákonem č. 148/1998 Sb. o ochraně utajovaných skutečností a změně některých zákonů, 1. ledna 2006 pak nabyl účinnosti zákon č. 412/2005 Sb., který dnes představuje platnou právní úpravu této problematiky. Nová zákonná úprava znamenala pro Českou republiku (a též i pro další postkomunistické země) i některé výrazné dopady do státní správy, např. v souladu s požadavky mezinárodních organizací (NATO) zřízení

Národního bezpečnostního úřadu a zřízení odpovídajících funkcí v institucích státní správy a v dalších institucích, které výkon státní správy v určených oblastech zajišťují.

### 3.2.1. Předmět úpravy

Zákon 412/2005 Sb. je jedním z těch zákonů, na které odkazuje Listina základních práv a svobod ve svém článku 17: „*Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.*“

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím pak ve svém § 7 stanoví, že pokud je informace označena v souladu s právními předpisy (odkaz na zák. 412/2005 Sb.) za utajovanou, nebude žadateli – pokud k ní nemá oprávněný přístup – povinným subjektem poskytnuta.

Samotný předmět, který zákon 412/2005 Sb. upravuje, je v jeho § 1 uveden jako zásady pro stanovení informací jako informací utajovaných, podmínky pro přístup k nim a další požadavky na jejich ochranu, zásady pro stanovení citlivých činností a podmínky pro jejich výkon a s tím spojený výkon státní správy.

Zákon pak pokračuje některými definicemi používaných pojmů, z nichž ty nejpodstatnější jsou mj.:

- Utajovaná informace je informace v jakékoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči, je jako utajovaná označena v souladu s tímto zákonem, jejíž vyžazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací.<sup>1</sup>
- Zájmem České republiky je zachování její ústavnosti, svrchovanosti a územní celistvosti, zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti, mezinárodních závazků a obrany, ochrana ekonomiky a ochrana života nebo zdraví fyzických osob.
- Porušením povinnosti při ochraně utajované informace je porušení povinnosti uložené tímto zákonem nebo na základě tohoto zákona.
- Cizí mocí se rozumí cizí stát nebo jeho orgán anebo nadnárodní nebo mezinárodní organizace nebo její orgán.

---

<sup>1</sup> Seznam utajovaných informací vydává vláda svým nařízením, návrh seznamu zpracovává Národní bezpečnostní úřad.

- Bezpečnostní standard je utajovaný soubor pravidel, v němž se stanoví postupy, technická řešení, bezpečnostní parametry a organizační opatření pro zajištění nejmenší možné míry ochrany utajovaných informací.
- Odpovědnou osobou je pro účely tohoto zákona ten, kdo stojí v čele příslušného správního, samosprávného nebo jiného úřadu nebo právnické osoby.

### 3.2.2. Ochrana utajovaných informací

Část druhá zákona je věnována ochraně utajovaných informací. Uvedeny jsou zásady, podle nichž se utajovaná informace klasifikuje stupněm utajení. Stupně utajení jsou čtyři (seřazené od „nejpřísnějšího“ k „nejmírnějšímu“):

- Přísně tajné – vyzrazení nebo zneužití utajované informace může způsobit mimořádně vážnou újmu zájmům České republiky;
- Tajné - vyzrazení nebo zneužití utajované informace může způsobit vážnou újmu zájmům České republiky;
- Důvěrné - vyzrazení nebo zneužití utajované informace může způsobit prostou újmu zájmům České republiky;
- Vyhrazené - vyzrazení nebo zneužití utajované informace může být pro zájmy České republiky nevýhodné.

### 3.2.3. Újma zájmu České republiky

Pojem *újma zájmu České republiky* a její stupně stanoví zákon v obecných okruzích, jejich výčet je ale poměrně obsáhlý. Újmou zájmu České republiky se rozumí poškození nebo ohrožení zájmu České republiky a člení se na mimořádně vážnou újmu, újmu vážnou a újmu prostou.

Pro ilustraci: *mimořádně vážná újma* zájmu České republiky může mít za následek např. bezprostřední ohrožení svrchovanosti, územní celistvosti nebo demokratických základů České republiky; rozsáhlé ztráty na lidských životech nebo rozsáhlé ohrožení zdraví obyvatel; mimořádně vážné nebo dlouhodobé poškození ekonomiky České republiky; mimořádně vážné ohrožení činnosti nebo existence Organizace Severoatlantické smlouvy, Evropské unie nebo členského státu; mimořádně vážné poškození diplomatických nebo jiných vztahů České republiky k NATO, EU nebo členskému státu, atd. Přidržíme-li se pro srovnání několika vybraných výše uvedených oblastí, pak *vážná újma* zájmu České republiky znamená, že jejím



důsledkem mohou být ohrožení svrchovanosti, územní celistvosti nebo demokratických základů České republiky; ztráty na lidských životech nebo ohrožení zdraví obyvatel; značná škoda České republiky ve finanční, měnové nebo hospodářské oblasti; vážné ohrožení činnosti Organizace Severoatlantické smlouvy, Evropské unie nebo členského státu; vážné narušení diplomatických vztahů České republiky k NATO, EU nebo členskému státu. *Prostá újma* zájmu České republiky může mít za následek ohrožení bezpečnosti jednotlivce; závažné narušení ekonomických zájmů České republiky; vznik nezanedbatelné škody České republice, ohrožení činnosti či existence EU nebo jejího členského státu atd. Za *nevýhodné* pro zájmy České republiky je mj. označeno vyzrazení nebo zneužití utajované informace, které může mít za následek např. narušení činnosti ozbrojených sil České republiky, Organizace Severoatlantické smlouvy nebo jejího členského státu nebo členského státu Evropské unie; poškození významných ekonomických zájmů České republiky nebo Evropské unie nebo jejího členského státu; narušení důležitých obchodních nebo politických jednání České republiky s cizí mocí.

#### **3.2.4. Druhy zajištění ochrany utajovaných informací, certifikace**

Ochrana utajovaných informací spočívá v současném působení opatření v jednotlivých dílčích oblastech, z nichž každá je organizována specifickým způsobem. Všechny tyto oblasti jsou pro ochranu utajovaných informací nezbytné a musí být navzájem provázané. Zákon v § 5 jednotlivé oblasti ochrany utajovaných informací vyjmenovává a charakterizuje takto:

- *personální bezpečnost* je zajišťována výběrem fyzických osob, které mají mít přístup k utajovaným informacím, ověřováním podmínek pro jejich přístup k utajovaným informacím, výchovou a ochranou těchto osob;
- *průmyslová bezpečnost* je tvořena systémem opatření k zjišťování a ověřování podmínek pro přístup podnikatele k utajovaným informacím a k zajištěním nakládání s utajovanou informací v souladu se zákonem;
- *administrativní bezpečnost* představuje systém opatření při tvorbě, příjmu, evidenci, zpracování, odesílání, přepravě, přenášení, ukládání, skartačním řízení, archivaci a případném jiném nakládání s utajovanými informacemi;
- *fyzická bezpečnost* je tvořena takovým systémem opatření, který má neoprávněným osobám zabránit nebo ztížit přístup k utajovaným informacím anebo takový neoprávněný přístup nebo pokus o něj zaznamenat;

- *bezpečnost informačních nebo komunikačních systémů* – jejím smyslem je zajistit důvěrnost, integritu a dostupnost utajovaných informací, s nimiž tyto systémy nakládají, a upravit odpovědnost správy a uživatele za jejich činnost v informačním nebo komunikačním systému;
- *kryptografická ochrana* je systém opatření na ochranu utajovaných informací použitím kryptografických metod a kryptografických materiálů při zpracování, přenosu nebo ukládání utajovaných informací.

Zákon se pak zabývá otázkou *certifikace*, kterou definuje jako postup, kterým správní úřad (konkrétně Národní bezpečnostní úřad) ověřuje způsobilost technických prostředků, informačních systémů, kryptografických prostředků a pracovišť k ochraně utajovaných informací, nakládání s nimi a k vykonávání potřebných činností. Pokud uvedené prostředky resp. pracoviště požadavkům certifikačního procesu vyhoví, vydá úřad odpovídající certifikát. Certifikát je veřejnou listinou a zákon stanoví jeho náležitosti, dobu platnosti, případně podmínky pozbytí platnosti atd.; zákon též stanoví náležitosti žádosti o příslušné typy certifikátů.

### **3.2.5. Osvědčení**

Podmínkou pro přístup k utajovaným informacím pro fyzické osoby nebo podnikatele je osvědčení fyzické osoby nebo osvědčení podnikatele. I tato osvědčení jsou veřejnými listinami.

Osvědčení fyzické osoby obsahuje tyto údaje: jméno, příjmení a rodné příjmení; den, měsíc, rok a místo narození; rodné číslo; státní občanství; uvedení nejvyššího stupně utajení utajované informace, ke kterému osvědčení opravňuje; datum vydání a dobu platnosti osvědčení (doba platnosti osvědčení je pro stupeň utajení Přísně tajné 5 let, pro stupeň Tajné 7 let a pro stupeň Důvěrné 9 let); otisk úředního razítka a podpis oprávněného zástupce vydávajícího úřadu. Osvědčení podnikatele obsahuje identifikaci podnikatele firmou nebo názvem, identifikační číslem a sídlem (jedná-li se o právnickou osobu) anebo výše uvedené náležitosti, je-li podnikatel fyzickou osobou. Osvědčení podnikatele navíc určuje formu přístupu k utajovaným informacím podle § 20 zákona (jedná se buď a/ o přístup k utajované informaci, která u podnikatele vzniká nebo je mu poskytnuta, anebo b/ o přístup k utajované informaci, která u podnikatele nevzniká ani mu není poskytnuta, ale ke které mají přístup zaměstnanci podnikatele nebo osoby jednající jeho jménem, a to v souvislosti s výkonem činnosti pro podnikatele na základě smlouvy). Zákon

stanoví podmínky, za nichž platnost osvědčení zaniká před uplynutím doby jeho platnosti (např. úmrtím osoby, ohlášením odcizení nebo ztráty, poškozením a v dalších případech).

Na základě písemné žádosti fyzické osoby nebo odpovědné osoby podnikající právnické osoby vydá úřad osvědčení fyzické osoby (nebo podnikatele) pro cizí moc.

Zákon ve svém § 58 ovšem vyjmenovává osoby, které mají zvláštní přístup k utajované informaci všech stupňů utajení bez platného osvědčení fyzické osoby a patričního poučení. Těmito osobami jsou: prezident republiky, poslanci a senátoři Parlamentu České republiky, členové vlády, veřejný ochránce práv (a jeho zástupce), soudci, prezident, viceprezident a členové Nejvyššího kontrolního úřadu. Uvedené osoby mají přístup k utajované informaci ode dne zvolení nebo jmenování do funkce po dobu jejího výkonu a v rozsahu nezbytně nutném pro její výkon. Zvláštní právní předpisy (trestní řád<sup>2</sup>, občanský soudní řád<sup>3</sup> a soudní řád správní<sup>4</sup>) určují, které fyzické osoby a za jakých okolností mají bez platného osvědčení přístup k utajované informaci v rámci trestního řízení, a to v rozsahu nezbytně nutném pro uplatnění jejich práv a plnění povinností v tomto řízení. Žádná z dosud uvedených osob (kromě prezidenta republiky, předsedy Senátu a předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, předsedy vlády a ministra zahraničních věcí) však nemůže mít bez platného osvědčení přístup k utajované informaci cizí moci. (Ustanovení uvedená v předcházející větě v původním znění zákona nebyla, což vzbudilo nelibý zájem především u mezinárodních organizací a zákon musel být v této věci velmi rychle novelizován.)

Ve výjimečných a odůvodněných případech může příslušný úřad vydat souhlas s jednorázovým přístupem k utajované informaci se stupněm utajení o jeden vyšším, než pro který je vydáno platné osvědčení fyzické osoby nebo podnikatele, a to na dobu nezbytně nutnou, ne však delší než šest měsíců. Na takový souhlas není právní nárok a lze jej též osobě udělit jen jednou. Jednorázový přístup k utajované informaci cizí moci lze umožnit jen v souladu s požadavky této cizí moci.

V případě účasti České republiky v mezinárodním ozbrojeném konfliktu nebo v mezinárodní záchranné nebo humanitární akci, v případě vyhlášení válečného stavu nebo ve stavu nebezpečí, při nouzovém stavu nebo stavu ohrožení státu (podle zákona 240/2000 Sb., o krizovém řízení) lze za stanovených podmínek (především důvěryhodnost a schopnost utajit

---

<sup>2</sup> Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

<sup>3</sup> Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

<sup>4</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

informace, řádné poučení, záznam) umožnit přístup k utajované informaci osobě, která není držitelem potřebného osvědčení. Přístup k utajované informaci cizí moci je však možné i v takovýchto případech umožnit pouze v souladu s požadavky této cizí moci.

Jednorázový přístup nebo přístup k utajované informaci za okolností uvedených v předchozích dvou odstavcích však nelze umožnit k utajované informaci stupně Přísně tajné anebo k utajované informaci, na kterou se vztahuje zvláštní režim nakládání.

V případech, kdy tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, a které jsou v souladu se zahraničněpolitickými a bezpečnostními zájmy České republiky, může Národní bezpečnostní úřad (dále též jen Úřad) na základě žádosti uznat pro přístup k utajovaným informacím bezpečnostní oprávnění vydané úřadem cizí moci, jenž má v působnosti ochranu utajovaných informací. Na toto uznání opět není právní nárok.

### **3.2.6. Zproštění mlčenlivosti**

V § 63 stanoví zákon okolnosti, za nichž může být fyzická osoba zproštěna povinnosti zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích, se kterými se seznámila. Je-li to nutné v řízení před orgánem státu, může zodpovědná osoba orgánu státu, do jehož oblasti věcné působnosti utajovaná informace náleží, zprostit fyzickou osobu povinnosti zachovávat mlčenlivost. Zproštění mlčenlivosti pro výše uvedené řízení dále provádí:

- prezident republiky u předsedy vlády, prezidenta, viceprezidenta a členů Nejvyššího kontrolního úřadu, předsedů a místopředsedů Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, vedoucího Kanceláře prezidenta republiky, veřejného ochránce práv a jeho zástupce, guvernéra a viceguvernérů České národní banky;
- Poslanecká sněmovna u poslanců a Senát u senátorů;
- předseda Poslanecké sněmovny u vedoucího Kanceláře Poslanecké sněmovny a předseda Senátu u vedoucího Kanceláře Senátu;
- předseda vlády u ministrů a vedoucích ostatních ústředních správních úřadů;
- předseda Ústavního soudu u soudců Ústavního soudu;
- ministr spravedlnosti u ostatních soudců, státních zástupců a přísedících;
- vláda u ředitele Bezpečnostní informační služby.

Pokud se povinnost zachovávat mlčenlivost týká věci, kterou projednává orgán Parlamentu, může zproštění mlčenlivosti fyzické osoby provést Poslanecká sněmovna nebo Senát

po vyjádření odpovědné osoby orgánu státu, do jehož oblasti věcné působnosti utajovaná informace patří. Vyjádření odpovědné osoby orgánu státu se ostatně vyžaduje ve všech případech, kdy zproštění neprovádí přímo tato osoba (včetně případů uvedených výše).

U prezidenta republiky se zproštění mlčenlivosti nevyžaduje.

Zproštění mlčenlivosti se vztahuje pouze na příslušnou utajovanou informaci, v nezbytně nutném rozsahu a na dobu nezbytně nutnou. Není tím nijak dotčen stupeň utajení utajované informace. Zproštění mlčenlivosti lze odepřít, pokud by tím mohlo dojít k mimořádně vážné nebo vážné újmě zájmům České republiky anebo k ohrožení života či zdraví osob.

### **3.2.7. Povinnosti při ochraně utajovaných informací**

Obecné povinnosti se vztahují na každého bez ohledu na to, zda dotyčný jednotlivec má nebo nemá k utajovaným informacím přístup. Každý má povinnost odevzdat nalezenou anebo v rozporu se zákonem získanou utajovanou informaci nebo osvědčení Národnímu bezpečnostnímu úřadu, policii nebo – v zahraničí - zastupitelskému úřadu České republiky. Každý, kdo měl nebo má přístup k utajované informaci, je povinen zachovávat o ní mlčenlivost a nesmí ji zpřístupnit neoprávněné osobě. Každý, kdo podal žádost o osvědčení k přístupu k utajovaným informacím, musí neprodleně oznámit Národnímu bezpečnostnímu úřadu změny údajů uvedených v žádosti. Každý je povinen plnit pokyny kontrolního pracovníka Národního bezpečnostního úřadu při provádění neodkladných opatření na základě výkonu státní kontroly.

Fyzická osoba, která má přístup k utajovaným informacím, je mj. povinna: dodržovat obecné povinnosti při ochraně utajovaných informací; odevzdat tomu, kdo vydal osvědčení fyzické osoby, své osvědčení, jehož platnost ze zákonných důvodů skončila; oznámit ztrátu nebo odcizení svého osvědčení; oznámit změnu údajů uvedených v žádosti o vydání osvědčení; oznámit porušení povinností stanovených zákonem a účastnit se příslušného proškolení. Podobně stanoví zákon povinnosti pro podnikatele, který je držitelem osvědčení.

Právníckým osobám a podnikajícím fyzickým osobám, které mají přístup k utajované informaci, a orgánům státu pak zákon určuje množství dalších povinností, mezi které patří např.:

- zajistit ochranu utajovaných informací podle tohoto zákona a mezinárodních smluv;
- zpracovávat a vést přehled míst nebo funkcí, na kterých je nezbytné mít přístup k utajovaným informacím, vést evidenci osob s přístupem k utajovaným informacím;
- zajistit podmínky pro manipulaci s utajovanými informacemi;

- hlásit porušení povinností při ochraně utajovaných informací atd.

Velmi významnou povinností je zřízení registru utajovaných informací poskytovaných v mezinárodním styku.

Orgán státu, u kterého utajovaná informace vzniká nebo kterému je poskytnuta, a dále právnická osoba a podnikající fyzická osoba s přístupem k utajovaným informacím mají povinnost zřídit a obsadit funkci bezpečnostního ředitele. Bezpečnostní ředitel zajišťuje a plní povinnosti, které mu v rozsahu zákona stanoví odpovědná osoba, přičemž není dotčena odpovědnost odpovědné osoby za ochranu utajovaných informací.

### **3.2.8. Poskytování utajovaných informací v mezinárodním styku**

Utajovanou informaci v mezinárodním styku lze obecně poskytovat na základě žádosti orgánu státu, právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby a povolení Národního bezpečnostního úřadu (jedná-li se o stupeň utajení Přísně tajné, Tajné nebo Důvěrné) anebo souhlasu příslušného ústředního správního úřadu (u stupně Vyhrazené). Splnění uvedených podmínek se nevyžaduje, jde-li o poskytování utajované informace mezi orgánem státu a cizí mocí v případech, že je uzavřena mezinárodní smlouva v oblasti utajovaných informací, kterou je Česká republika vázána nebo vyplývá-li poskytování utajovaných informací ze závazku členství České republiky v Evropské unii anebo je-li utajovaná informace poskytována podle zvláštního právního předpisu (např. zákon o Policii České republiky). K předání utajované informace stupně utajení Vyhrazené mezi orgánem státu a cizí mocí není potřebné žádat o souhlas příslušný ústřední správní úřad.

Poskytování utajované informace stupně utajení Přísně tajné, Tajné nebo Důvěrné v mezinárodním styku se zásadně provádí prostřednictvím registru utajovaných informací. Zákon však uvádí i případy, kdy mohou být utajované informace v mezinárodním styku předány i mimo tento registr (jedná se především o výměnu utajovaných informací mezi zpravodajskými službami a v zákonem stanovených případech poskytování utajovaných informací mezi Ministerstvem obrany, Ministerstvem spravedlnosti, soudy, státními zastupitelstvími, policií, celními orgány a podobnými orgány cizí mocí).

### **3.3. Bezpečnostní řízení podle zákona č. 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti**

V této části se práce snaží se poskytnout rámcovou informaci o právní úpravě především procedurálních aspektů mechanismu povolování přístupu k utajovaným informacím. Pokud není v textu uvedeno jinak, zabývá se v části o bezpečnostním řízení především partii, které se týkají fyzických osob. Důvodem pro toto zúžení je snaha poskytnout spíše informaci o používaných principech, nikoliv o procesních detailech různých typů bezpečnostního řízení. Tento přístup dává též lepší možnost pro pokus o souvislejší výklad, neboť vlastní text a konstrukce struktury zákona rozhodně nepřispívají k jeho snadné srozumitelnosti.

#### **3.3.1. Bezpečnostní způsobilost**

Část třetí zákona č. 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti se zabývá vlastní bezpečnostní způsobilostí.

Zákon zde definuje pojem *citlivá činnost* – tou se rozumí činnost stanovená zvláštními právními předpisy (např. zákon o zahraničním obchodu s vojenským materiálem<sup>5</sup>, zákon o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření /atomový zákon<sup>6</sup>), nebo tímto zákonem v § 88 (úkony prováděné pro zpravodajskou službu na základě dohody v souvislosti s výkonem státní správy nebo z jiného důvodu osobami, které nejsou příslušníky ani zaměstnanci zpravodajských služeb nebo uchazeči o přijetí), jejímž zneužitím by mohlo dojít k ohrožení zájmu České republiky. Citlivou činnost může vykonávat fyzická osoba, která je bezpečnostně způsobilá nebo která je držitelem platného osvědčení fyzické osoby. Bezpečnostně způsobilá je osoba, která je držitelem platného dokladu o bezpečnostní způsobilosti fyzické osoby (dále jen doklad). Doklad vydá Národní bezpečnostní úřad (dále též jen Úřad) osobě, která je v plném rozsahu způsobilá k právním úkonům, dosáhla alespoň 18 let věku, je bezúhonná, osobnostně způsobilá a je spolehlivá. Doklad je veřejnou listinou a zákon stanoví, které náležitosti musí obsahovat.

---

<sup>5</sup> 38/1994 Sb., zákon o zahraničním obchodu s vojenským materiálem

<sup>6</sup> 18/1997 Sb., zákon o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon)

### 3.3.2. Bezpečnostní řízení

Část čtvrtá zákona se zabývá bezpečnostním řízením. Bezpečnostní řízení je dlouhá, podrobná a pro účastníka nepříliš příjemná procedura, která začne probíhat od chvíle, kdy je Národnímu bezpečnostnímu úřadu doručena žádost o vydání osvědčení fyzické osoby, osvědčení podnikatele nebo dokladu.

V bezpečnostním řízení se obecně postupuje tak, aby byl úplně a přesně zjištěn stav věci v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí. Při řízení (je neveřejné) musí být šetřena osobní důstojnost a čest všech dotčených osob, musí se brát i ohled na případné zdravotní postižení účastníka řízení. Účastník řízení může být zastupován advokátem nebo jiným zástupcem. Před vydáním rozhodnutí mají účastník a jeho zástupce právo nahlížet do bezpečnostního svazku a činit si z něj výpisy (s výjimkou té části bezpečnostního svazku, která obsahuje utajovanou informaci). Zaměstnanec Národního bezpečnostního úřadu, který se přímo podílí na řízení, nesmí být ve věci podjatý; z řízení je vyloučena i úřední osoba, která se v téže věci účastnila řízení v jiném stupni.

Zákon stanoví postup řízení pro vydání osvědčení fyzické osoby, osvědčení podnikatele a pro vydání dokladu o bezpečnostní způsobilosti. Následující text se soustřeďuje přednostně na postup řízení při vydání osvědčení fyzické osoby, kterým se zajišťuje především personální bezpečnost při ochraně utajovaných informací. Pro úplnost je třeba uvést, že bezpečnostní řízení se vede i ve věci zrušení platnosti osvědčení fyzické osoby, osvědčení podnikatele nebo dokladu.

Žádost o vydání osvědčení fyzické osoby obsahuje písemné zdůvodnění nutnosti jejího přístupu k utajované informaci s uvedením stupně utajení. K žádosti se přikládá vyplněný dotazník, dostupné doklady dosvědčující správnost údajů uvedených v dotazníku, prohlášení o osobnostní způsobilosti a prohlášení o způsobilosti k právním úkonům. Dotazník kromě běžných osobních údajů zjišťuje podrobně i takové skutečnosti, jakými jsou např. předchozí zaměstnavatelé, podnikatelská činnost, delší pobyty v zahraničí, nařízené výkony rozhodnutí, trestní řízení, kontakty a vazby na bývalé i současné bezpečnostní služby cizí moci a rovněž na určené složky bývalé Státní bezpečnosti, zpravodajskou správu Generálního štábu Československé lidové armády nebo odbor vnitřní ochrany Sboru nápravné výchovy, osobní a mimopracovní kontakty se státními příslušníky nečlenských států Evropské unie nebo Organizace Severoatlantické smlouvy, se státními občany České republiky žijícími v zahraničí a s cizími státními příslušníky žijícími v České republice. Dotazník se pídí i po užívání omamných nebo



psychotropních látek a alkoholu, po patologickém hráčství a jejich léčbě. Zjišťuje se, které školy žadatel navštěvoval po ukončení povinné školní docházky, jeho majetkové poměry, příslušnost ke sdružením, nadacím a obecně prospěšným společnostem, členství v orgánech právnických osob apod. Uvádějí se i některé údaje o manželovi a osobách žijících s žadatelem ve společné domácnosti, včetně nezletilých dětí.

O obsáhlosti řízení svědčí i následující lhůty. Národní bezpečnostní úřad ukončí řízení o vydání osvědčení fyzické osobě do 3 měsíců po jeho zahájení pro stupeň utajení Důvěrné, do 9 měsíců pro stupeň utajení Tajné a do 12 měsíců pro stupeň utajení Přísně tajné. Má-li mít fyzická osoba přístup k utajované informaci i bezprostředně po uplynutí doby platnosti jejího dosavadního osvědčení fyzické osoby, je povinna písemně požádat Úřad o vydání nového osvědčení, a to před uplynutím doby platnosti dosavadního osvědčení ve lhůtě nejméně 4 měsíců (u stupně utajení Důvěrné) nebo 10 měsíců (u stupně Tajné) nebo 13 měsíců (Přísně tajné).

Úřad je oprávněn požadovat od účastníka řízení upřesnění údajů uvedených v podané žádosti. Na to má účastník lhůtu 14 dnů ode dne, kdy mu byla doručena příslušná výzva.

Úřad je oprávněn během řízení předvolávat ke zjištění skutečného stavu věci a ke zjištění možných bezpečnostních rizik svědky. Svědek je povinen se na předvolání dostavit k Úřadu, musí vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Výpověď může odeprít jen tehdy, kdyby jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým. Výpověď může rovněž odeprít osoba blízká k účastníku řízení. Jako svědek nesmí být vyslechnut ten, kdo by porušil ochranu utajovaných informací nebo zákonem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti, pokud nebyl této povinnosti zproštěn. Jako svědek nesmí být vyslechnut příslušník policie nebo zpravodajské služby podílející se na řízení.

Je-li to potřebné, provede Úřad s účastníkem řízení pohovor; s žadatelem o vydání osvědčení pro stupeň Tajné a Přísně tajné se provede pohovor vždy. K pohovoru se účastník písemně předvolá. Při pohovoru je účastník řízení povinen odpovídat osobně, jeho advokát nebo jiný zástupce nemůže do průběhu pohovoru zasahovat.

Pokud dojde k pochybnostem o osobnostní způsobilosti účastníka řízení nebo je-li třeba k odbornému posouzení důležitých skutečností znaleckého posudku, ustanoví Úřad znalce.

V řízení o vydání osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení Důvěrné si Úřad písemně vyžádá potřebnou informaci od příslušného orgánu státu, právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby, pokud s ní nakládají.

V řízení pro stupeň Tajné se provedou výše uvedené úkony a Úřad dále ověří identitu účastníka řízení, k tomu může požádat příslušnou zpravodajskou službu, případně policii. Pokud získané údaje nepostačují pro zjištění úplného stavu věci, lze je ověřit nebo doplnit na žádost Úřadu šetřením zpravodajské služby nebo policie, a to k účastníkovi řízení a k osobám starším 18 let žijícím s účastníkem řízení v domácnosti.

V řízení pro stupeň utajení Přísně tajné se provedou uvedené výkony, zpravodajská služba navíc provede šetření k výskytu bezpečnostních rizik v prostředí, v němž se účastník řízení pohybuje.

Zpravodajské služby a policie jsou povinny žádostem Úřadu vyhovět, pro podání zprávy o výsledku šetření mají určenou lhůtu (6 měsíců pro Tajné, 9 měsíců pro Přísně tajné).

Pokud informace získané úkony v řízení pro vydání osvědčení fyzické osoby pro příslušný stupeň utajení nepostačují pro zjištění skutečného stavu, je Úřad oprávněn je ověřit úkony používanými při řízení pro stupeň vyšší – v takovém případě si Úřad vyžádá písemný souhlas účastníka řízení zároveň s poučením o právních následcích neudělení takového souhlasu.

Úřad bezpečnostní řízení přeruší, nastanou-li např. následující okolnosti: před jiným orgánem státu probíhá řízení, které řeší otázku významnou pro vydání rozhodnutí; účastník řízení je vyzván, aby odstranil nedostatky ve svém podání anebo toto podání požadovaným způsobem doplnil; nelze provést výslech svědka, jehož výpověď je důležitá; na žádost účastníka řízení, pokud mu závažný důvod dlouhodobě brání v účasti na řízení (v tomto případě může trvat přerušení řízení nejvíce 60 dnů); je nutno vypracovat znalecký posudek. Úřad pak pokračuje v řízení z podnětu svého nebo z podnětu účastníka řízení, jakmile pominou překážky, kvůli nimž bylo řízení přerušeno. Po dobu přerušení řízení neběží příslušné lhůty.

Úřad rozhodne o zastavení řízení mj. z těchto důvodů: účastník řízení vzal svoji žádost zpět; účastník nesplňuje zákonem stanovené podmínky; účastník řízení neodstranil ve stanovené lhůtě nedostatky ve svém podání; účastník se bez důvodné omluvy opětovně nedostaví k bezpečnostnímu pohovoru; účastník řízení nedal souhlas k provedení některých úkonů bezpečnostního řízení; není možné zjistit úplně a přesně skutečný stav věci, protože se účastník dlouhodobě zdržuje mimo území státu; účastník řízení podal nepravdivou nebo neúplnou výpověď nebo neposkytuje jinou nezbytnou součinnost; účastník řízení zemřel atd.

Úřad je během bezpečnostního řízení oprávněn předvolávat osoby, jejichž účast je při projednávání věci nutná. Nedostavení se k Úřadu může mít právní následky, včetně

předvedení nebo pořádkové pokuty (až do výše 50.000 Kč, při opakovaném uložení do celkové výše 100.000 Kč).

Zákon pak dále upřesňuje lhůty, počítání času a doručování písemností.

### **3.3.3. Rozhodnutí a opravné prostředky**

Pokud Úřad žádosti fyzické osoby vyhoví, nevydává rozhodnutí a vydá požadované osvědčení. Rozhodnutí se vydává v případě, že žádosti nebylo vyhověno. Rozhodnutí se vydává v písemné podobě a obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení. V odůvodnění se uvedou důvody vydání rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se Úřad řídil při jejich hodnocení a při použití právních předpisů. Jsou-li některé důvody vydání rozhodnutí utajovanými informacemi, uvede se v rozhodnutí pouze odkaz na podklady rozhodnutí a stupeň jejich utajení. Úvahy, kterými se Úřad řídil při jejich hodnocení, a důvody vydání rozhodnutí se uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi.

Účastník řízení má právo proti rozhodnutí podat rozklad, pokud se tohoto práva po doručení rozhodnutí písemně nevzdal nebo pokud zákon nestanoví jinak. Rozklad se podává u Úřadu do 15 dnů po doručení rozhodnutí. V rozkladu musí být uvedeno, proti kterému rozhodnutí směřuje, čeho se účastník řízení domáhá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo jiná nesprávnost napadeného rozhodnutí. Rozklad nelze podat pouze proti odůvodnění rozhodnutí. O rozkladu může rozhodnout Úřad sám, aniž jeho rozhodnutí podepisuje ředitel Úřadu, pokud rozkladu vyhoví v plném rozsahu – v takovém případě se napadené rozhodnutí zruší. V opačném případě musí rozhodnout o rozkladu ředitel Úřadu na základě návrhu rozkladové komise. Členy rozkladové komise jmenuje a odvolává ředitel Úřadu. Komise má nejméně pět členů, více než polovina ze členů komise musí mít ukončené právnické vysokoškolské vzdělání. Každý člen rozkladové komise musí mít platné osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení Přísně tajné. Komise je ustavena vždy na dobu pěti let, předsedou je jeden z členů komise po dobu jednoho roku. Komise může jednat jen za přítomnosti většiny svých členů, usnesení se přijímá nadpoloviční většinou přítomných členů. Většinu členů rozkladové komise tvoří zaměstnanci státu zařazení v jiných orgánech státu než v Úřadu. Za činnost v rozkladové komisi nepřísluší jejím členům odměna.

Ředitel Úřadu napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí k novému projednání, pokud byl napadený výrok vydán v rozporu s právními předpisy, nebo je jinak nesprávný anebo se zjistí, že

po vydání rozhodnutí nastaly skutečnosti, které mají vliv na rozhodnutí. Pokud ředitel Úřadu neshledá tyto okolnosti, napadené rozhodnutí potvrdí. Rozhodnuto musí být do 3 měsíců od doručení rozkladu.

Proti rozhodnutí ředitele Úřadu o rozkladu lze podat žalobu podle soudního řádu správního. Dokazování se pak v soudním řízení provádí tak, aby byla šetřena povinnost zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích obsažených ve výsledcích šetření nebo v údajích z evidencí zpravodajských služeb nebo policie. K těmto okolnostem lze provést důkaz výslechem jen tehdy, byl-li ten, kdo má povinnost mlčenlivosti, této povinnosti příslušným orgánem zproštěn, přičemž zprostit mlčenlivosti nelze jen v případě, kdy by mohlo dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie; přiměřeně se postupuje i při provádění jiných důkazů než výslechem.

### **3.3.4. Výkon státní správy, státní dozor, správní delikty**

Pátá část zákona je věnována výkonu státní správy v oblasti ochrany utajovaných informací. Až v ní je možno se dozvědět základní informace o tom, co je vlastně posláním a úkolem instituce, která je v zákoně poprvé jakoby skoro mimochodem zmíněna v § 6 jako Národní bezpečnostní úřad a celým zákonem pak prostupuje pod kafkovským označením Úřad, abychom se až v § 136 konečně dozvěděli, že Úřad, tedy Národní bezpečnostní úřad, je ústředním správním úřadem pro oblast ochrany utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti. V čele Úřadu stojí ředitel, kterého - po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny příslušném pro věci bezpečnosti – jmenuje vláda, která ho též odvolává. Zákon v § 137 uvádí katalog povinností a oprávnění Úřadu. Tato práce tento výčet vynechává, neboť působení Úřadu v záležitostech jejího tématu jsou průběžně uvedena v předcházejícím textu.

Zajímavá jsou zde ustanovení paragrafů 140 a 141.

Zpravodajské služby mají postavení Úřadu v záležitostech rozhodnutí o žádosti fyzické osoby u svých příslušníků, zaměstnanců a uchazečů o přijetí do služebního nebo pracovního poměru a vydávají jim osvědčení fyzické osoby podle tohoto zákona, a v záležitostech zrušení platnosti osvědčení těchto fyzických osob. V těchto záležitostech má postavení ředitele Úřadu odpovědná osoba zpravodajské služby.

Stejné oprávnění má Ministerstvo vnitra v případě příslušníků policie vybraných v zájmu plnění závažných úkolů policie ministrem vnitra. Ministerstvo vnitra má tedy v těchto případech postavení Úřadu a ministr vnitra postavení ředitele Úřadu.

Úřad je pověřen též výkonem státního dozoru v oblasti ochrany utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti. Při výkonu státního dozoru vůči orgánům státu, podnikatelům a fyzickým osobám se postupuje přiměřeně podle zákona upravujícího státní kontrolu<sup>7</sup>. Úřad cizí moci, který má v působnosti ochranu utajovaných informací, je oprávněn účastnit se státního dozoru v oblasti utajovaných informací, které jsou jím poskytnuty České republice, vyplývá-li to ze závazku členství České republiky v Evropské unii, nebo stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána.

Kontrolu činnosti Úřadu vykonává Poslanecká sněmovna, která k tomuto účelu zřizuje zvláštní kontrolní orgán. Ten je složen ze sedmi poslanců Poslanecké sněmovny.

Nejlepší na konec: Osmá část zákona se zabývá správními delikty. Jsou zde vyjmenovány přestupky, kterých by se mohla dopustit fyzická osoba nebo podnikatel. Zákon za uvedené přestupky stanoví i velmi drakonické pokuty. Pro zajímavost: např. za přestupek porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost o utajované informaci (§ 148 odst. 1 písm. c)) lze podle § 148 odst. 2 písm. e) uložit pokutu až 5.000.000 Kč.

### **3.3.5. Seznam utajovaných informací**

Seznam utajovaných informací, zmiňovaný v zákoně 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací, je obsažen v nařízení vlády č. 522/2005 Sb. ve znění nařízení vlády č. 240/2008 Sb. Nařízení má 18 příloh, z nichž příloha č. 1 tvoří obecnou část seznamu utajovaných informací, přílohy 2 - 18 pak obsahují seznam utajovaných informací v oblastech působnosti ministerstev a ústředních státních úřadů. Pro posouzení toho, zda konkrétní informace spadající pod některou položku uvedenou v přílohách je informací utajovanou, je rozhodné, jakou újmu by její případné vyzrazení mohlo způsobit újmu zájmu České republiky. U jednotlivých položek je uveden stupeň anebo rozmezí stupňů utajení utajovaných informací. Stanovení stupně utajení je pak, s přihlédnutím k výše uvedenému, v kompetenci původce informace.

---

<sup>7</sup> zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole

### **3.3.6. Seznam utajovaných informací v oblasti působnosti zpravodajských služeb České republiky**

V souvislosti s tématem práce je zajímavá Příloha 18 - Seznam utajovaných informací v oblasti působnosti zpravodajských služeb České republiky, která zahrnuje:

1. Formy, metody, zásady a směrnice pro zpravodajskou činnost
2. Administrativní pomůcky k evidenci utajovaných informací
3. Plány zpravodajské činnosti
4. Vyhodnocení a výstupy zpravodajské činnosti
5. Bezpečnostní rozbory a bezpečnostní opatření k ochraně důležitých zájmů České republiky
6. Finanční zabezpečení, evidence a doklady, rozbory hospodaření
7. Organizační struktura
8. Stanovené údaje o formách, metodách, prostředcích a výsledcích činnosti, včetně příslušné dokumentace, vzniklé do 31.12.1992 z činnosti zpravodajských služeb, popř. jiných bezpečnostních orgánů státu
9. Dislokace a ochrana stanovených organizačních částí zpravodajské služby
10. Plány přípravy a příprava příslušníků zpravodajské služby a osob tvořících zpravodajské struktury
11. Zpravodajské a specifické prostředky, včetně jejich ochrany
12. Údaje o stanovených informačních zdrojích
13. Plány realizace, průběh a výsledky stanovených zpravodajských činností
14. Organizace spojení, informační systémy
15. Evidence vedené za účelem plnění úkolů v působnosti zpravodajské služby
16. Spolupráce se zpravodajskými službami cizí moci
17. Příslušnost stanovených osob ke zpravodajské službě
18. Personální a bezpečnostní evidence zpravodajské služby
19. Materiálně technické zabezpečení, evidence a doklady, výzkum a vývoj

## **4. Činnost zpravodajských služeb a jejich snaha o otevírání se veřejnosti**

### ***4.1. Posun v působení a činnosti zpravodajských služeb a v jejich vnímání okolím***

Ukončení studené války mělo své dopady v mnoha oblastech, výjimkou nemohla být ani činnost a vlastní existence zpravodajských služeb. Ne snad proto, že by nebyl důvod pro jejich další působení, s četnými změnami ve světě však došlo k výrazným posunům v požadavcích na práci těchto institucí a ke změnám v řazení jejich priorit. Navíc ve všech postkomunistických zemích došlo k zásadní reorganizaci a změně systému, postavení a působnosti zvláštních služeb. Některé z těchto států své stávající služby důkladně zreorganizovaly, jiné (včetně České republiky) své tehdejší služby rozpustily a začaly budovat na zelené louce instituce nové. V průběhu devadesátých let se současně dostalo do popředí téma „odhalování tajemství tajných služeb“ resp. zkoumání možností a cest k co možno nejširší aplikaci požadavků otevřené společnosti i v této poměrně velmi choulostivé oblasti a při tom v potřebné míře respektovat východiska a důvody, proč demokratické státy zřizují instituce, které pracují utajeným způsobem a které za určených podmínek a v nezbytně potřebném rozsahu mohou zasahovat do základních lidských práv a svobod, včetně těch, které náležejí občanům vlastního státu.

### ***4.2. Zhoršení bezpečnostní situace vlivem rozmachu terorismu***

Ve dvou desítkách let kolem přelomu tisíciletí však výrazně a agresivně vystoupil do popředí fenomén mezinárodního terorismu. Nebyl sice jevem neznámým, ale brutalita, síla a poměrně vysoká organizovanost, s níž opakovaně uštědřil a uštědřuje své údery, byly do značné míry překvapením nejen pro postižené obyvatelstvo, ale i vlády a státní instituce dotčených i ostatních zemí. Obranné a bezpečnostní strategie byly do té doby zaměřeny na čelení možnému útoku ze strany konkrétních, pojmenovaných, prozkoumaných a do značné míry srozumitelných států, aktuálním problémem se však stala těžko identifikovatelná snad síť, snad skupina inkoharentních amorfních nestátních subjektů, k nimž byly k dispozici pouze kusé a často jen neurčité informace.

Krátce po útocích z 11. září 2001 vyhlásil prezident Spojených států amerických válku terorismu s tím, že hlavní tíha boje neleží pouze na bedrech armád a dalších bezpečnostních

sborů, ale vzhledem k charakteristice nepřítele též výrazně na činnosti zpravodajských služeb. Ty se musely úkolu přizpůsobit přeskupením svých sil a prostředků, získáváním, předáváním a aplikací znalostí, mobilizací vnitřních rezerv, optimalizací efektivního využití (jako vždy) omezených zdrojů, maximálním možným rozšířením mezinárodní výměny zpravodajských informací a v mnoha dalších ohledech.

#### ***4.3. Probuzení zájmu veřejnosti***

Souběh popsaných okolností vedl k výrazné medializaci úkolů a působení, v některých zemích též k posilování pravomocí zpravodajských služeb, a tím zvýšení zájmu o jejich činnost včetně některých odhalených chyb, omylů či nepochybných excesů. V této souvislosti je pak jen logické prohloubení úsilí o „otevírání“ zpravodajských služeb veřejnosti.

#### ***4.4. Vyjádření potřeby veřejné kontroly nad zpravodajskými službami***

Z konkrétních ustanovení souvisejících zákonů České republiky při prvotním, méně důkladném vyhodnocení vyplývá, že příliš rozsáhlý prostor k přímému využití nedávají. Podobně je tomu však i ve valné většině jiných demokratických zemí. Proto se na národních i mezinárodních úrovních hledá způsob, jak co nejefektivněji udržet činnost zpravodajských služeb pod nezbytnou kontrolou, aniž by přitom jejich aktivity byly znemožňovány či mařeny.

Četné mezinárodní organizace včetně Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), Organizace spojených národů (OSN), Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), Parlamentní shromáždění Rady Evropy a Meziparlamentní unie výslovně vyjádřily potřebu demokratické kontroly nad zpravodajskými službami. Evropský parlament pak ve své Agendě 2000 do tzv. kodaňských kritérií pro přijímání nových členů EU zahrnuje „právní zodpovědnost policie, armády a tajných služeb“.

#### ***4.5. Vnitřní bezpečnost jako znak suverenity státu***

Na tomto místě je snad vhodné zmínit, že téměř všechny státy světa, země Evropské unie nevyjímaje, považují své zpravodajské organizace za součást své výsostné vnitřní bezpečnostní politiky. Za podmínek vzájemné výhodnosti a se souhlasem svých vlád v mnoha ohledech pěstují



zpravodajské služby mezinárodní spolupráci v různých specifických formách zpravodajské činnosti, zároveň však nejsou jednotlivé státy zpravidla ochotné žádným způsobem předávat či delegovat jakékoliv pravomoci nad zpravodajskými službami na úroveň mezinárodních organizací.

Např. Lisabonská smlouva zahrnuje oblast činnosti zpravodajských služeb do prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Zatímco v oblasti činnosti policejních, imigračních, justičních a dalších orgánů členských zemí EU bylo dosaženo jistého konsensu o potřebě úzké koordinace a spolupráce, které byly již do určité míry institucionalizovány, je otázka formalizace spolupráce zpravodajských služeb v rámci EU, zvláště těch, které mají na starosti problematiku spojenou s vnitřní bezpečností svých zemí, nesmírně choulostivá a naráží na celou řadu problémů, mezi něž – kromě mnoha jiných - patří:

- především – jak již bylo uvedeno, vnitřní bezpečnost členských zemí, přinejmenším ze zpravodajského hlediska, je stále považována za výhradní kompetenci těchto jednotlivých států;
- každá z členských zemí má specificky uspořádaný systém svých zpravodajských služeb (někde se přísně odlišují služby civilní a vojenské, rozvědné a kontrarozvědné, jinde existují různé kombinace);
- zpravodajské služby některých států jsou buď součástí policejních složek, anebo disponují určitými policejními pravomocemi, v jiných (včetně ČR) jsou koncipovány jako orgány určené výhradně k získávání informací a dalšímu nakládání s nimi;
- jednotlivé členské země čelí bezpečnostním hrozbám různého druhu a v různé intenzitě (např. problematika terorismu, ilegální migrace, nelegální obchod se zbraněmi, šíření zbraní hromadného ničení apod.), v souvislosti s nimi mají odlišně upravenou legislativu a z ní vyplývající oprávnění pro orgány státu.

Zpravodajské služby se v rámci svých možností a prostřednictvím svých vlád proto přirozeně brání určitým snahám o formální integraci a koordinaci zpravodajských činností v rámci EU či jiných mezinárodních organizací. To ovšem vůbec neznamená, že se služby mezinárodní spolupráci brání, naopak ji zcela pochopitelně považují za nezbytnou. Tato záležitost se řeší jednak bilaterální spoluprací mezi jednotlivými službami, jednak v rámci již existujících mezinárodních více či méně formálních organizací zpravodajských služeb,

založených v podstatě na principu potřebnosti a zároveň dobrovolnosti. Je možné konstatovat, že tyto organizace sdružují příslušné zpravodajské služby členských zemí EU, v případě potřeby anebo v některých tematických okruzích se na jejich práci účastní i služby zemí mimo EU.

EU tedy v současné době nemá vlastní zpravodajskou organizaci, která by byla blízkou či vzdálenou obdobou např. americké FBI. Její úlohu ve velmi omezené míře supluje některé útvary v rámci aparátu EU, na jejichž činnosti se vnitřní zpravodajské služby členských zemí sice podílejí, ale nepřímou formou.

Pro úplnost je vhodné uvést, že Lisabonská smlouva ve svém čl. 61D přebírá z Ústavní smlouvy ustanovení o stálém výboru pro vnitřní bezpečnost. Konkrétní vymezení případné činnosti tohoto výboru a její dopady na různé oblasti vnitřní bezpečnosti členských zemí EU, včetně práce zpravodajských služeb, je v současné době značně nejasný a je předmětem politické a odborné diskuse, o jejímž průběhu je však k dispozici minimum dostupných informací.

#### ***4.6. Přístupy ke sledování práce zpravodajských služeb ve světě***

I když neexistují formalizované orgány mezinárodního dohledu nebo kontroly nad zpravodajskými službami, různé národní i mezinárodní, státní i nestátní instituce se tímto problémem zabývají. V roce 2005 např. vydali autoři Hans Born (z Ženevského centra pro demokratickou kontrolu ozbrojených složek) a Ian Leigh (ze Střediska pro lidská práva právnické fakulty University of Durham, Velká Británie) ve spolupráci s dalšími autory a výborem pro kontrolu zpravodajství norského parlamentu zajímavou publikaci nazvanou *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practices for Oversight of Intelligence Agencies*, která se snaží shrnout nejlepší zkušenosti z různých zemí a předložit obecně platná a realizovatelná doporučení. Následující text této kapitoly z uvedené studie v mnohém vychází.

##### **4.6.1. Pozice, z nichž lze činnosti zpravodajských služeb sledovat, řídit, kontrolovat a korigovat**

Není jistě sporu o tom, že demokratický dohled nad zpravodajskými službami musí mít několik složek: kontrolu výkonné moci, dohled parlamentní, dohled soudní a působení občanské společnosti. Základním problémem k řešení je otázka udržení působení zpravodajských služeb pod kontrolou vlády a přitom eliminace možnosti jejich zneužívání k politickým účelům.

Aktuálně možné řešení spočívá v zajištění ve výsledku synergického působení z více směrů, od různých činitelů (či jejich skupin) s navzájem odlišnými pohledy i kompetencemi:

- Vnitřní kontrola v rámci zpravodajských služeb – spočívá v pečlivém udržení činnosti služeb v rámci zákonů upravujících jejich působení, ve vnitřním řízení a pěstování profesionálního přístupu k práci;
- Výkonná moc – práci zpravodajských služeb přímo řídí a dává jim úkoly, stanoví priority jejich činnosti a přiděluje jim prostředky ze státního rozpočtu;
- Působení zákonodárné moci se projevuje tvorbou a schvalováním související legislativy a rovněž schvalováním státního rozpočtu;
- Soudní moc přímo dohlíží na využívání zvláštních oprávnění zpravodajských služeb, přirozeně rovněž řeší porušení zákona ze strany příslušníků zpravodajských služeb;
- Občanská společnost – různá občanská sdružení, média, expertní skupiny a vědecké a výzkumné ústavy sledují strukturu a působení zpravodajských služeb, a to především na základě otevřených zdrojů. Jednotliví občané pak mohou kontrolovat využívání zvláštních pravomocí zpravodajských služeb prostřednictvím různých institucí (liší se podle jednotlivých konkrétních států), mezi které patří např. zvláštní tribunály, nezávislí ombudsmanové, vládní zmocněnci, členové různých výborů, inspektoři apod., a konečně prostřednictvím vnitrostátních a mezinárodních soudů.
- Na mezinárodní úrovni společný dohled nad zpravodajskými službami neexistuje, ovšem četná podání ze všech evropských států týkající se této oblasti řeší Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku.

#### **4.6.2. Vliv společenského prostředí**

Význam působení zpravodajských služeb pro bezpečnost demokratických společností je nezpochybnitelný. Skrytý způsob jejich činnosti vzhledem k povaze jim svěřených úkolů a s tím související překážky s publikováním informací o vlastní vnitřní organizaci služeb, jejich pracovních metodách nebo výsledcích činnosti samozřejmě nezapadají do běžných principů obvyklých nebo vyžadovaných v otevřené společnosti. Vzniká zde paradox, kdy otevřená společnost je chráněna nástroji skrývanými utajováním a mlčením, jejichž využívání není schopna uspokojivě kontrolovat. Otevřená občanská společnost však ani v této oblasti zcela bezbranná není.

Základním předpokladem (i když v našich poměrech zatím často ještě idealistickým, přesto však ne zcela nereálným) je to, co se nazývá politickou kulturou. V prostředí, v němž se skutečné a běžně praktikované principy otevřené společnosti považují za samozřejmost, lze předpokládat, že v souladu s nimi jsou i činnosti prováděné mimo přímý dohled a třeba v oblastech a situacích, které zákon jednoznačně v detailech neupravuje. To ovšem vůbec neznamená, že přiměřená právní úprava v duchu uplatňování otevřenosti a obraně lidských práv zde nemá své výsostné místo. Jde však též o to, aby byl budován, vybudován a pěstován pocit důvěry, který není dost dobře možné vynutit, ale je potřebné ho kultivovat. Takový proces je velmi dlouhý, vyžaduje trpělivý a zúčastněný přístup všech zainteresovaných stran; navíc je nesmírně zranitelný každým vyskytnuvším se případem zneužití pravomocí, závažných chyb i byť nezaviněných vyslovených omylů.

#### **4.6.3. Potřeba veřejné kontroly činnosti zpravodajských služeb**

Potřeba veřejné kontroly zpravodajských služeb má několik důvodů:

- Prvním je už zmíněný rozpor mezi utajovanou činností a principem otevřené společnosti. Nemožnost dostatečné kontroly ze strany veřejnosti zde musí nahrazovat ten, kdo touto možností disponuje, a to je obvykle především vláda státu.
- Druhý důvod souvisí s oprávněními, které umožňují zpravodajským službám vstupovat do prostoru lidských práv a tato v nezbytné míře porušovat.
- Třetí důvod souvisí s nutnými změnami v práci zpravodajských služeb v souvislosti s již zmíněnou potřebou přeorientování jejich práce na nové, často globální hrozby (organizovaný zločin, terorismus, nezákonné obchodování s lidmi i zbožím, migrační proudy související s regionálními konflikty nebo vnitřním hroucením některých států, šíření zbraní hromadného ničení a souvisejících materiálů a technologií apod.). Přizpůsobení služeb těmto úkolům vyžaduje nejrůznější strukturální, organizační, legislativní a kompetenční změny, které je potřeba provést efektivně jak z hlediska zpravodajských služeb, tak společnosti, jíž mají sloužit, jako celku.
- Čtvrtým důvodem je fakt, že výsledkem činnosti zpravodajských služeb jsou vyhodnocení hrozeb v různých zájmových oblastech. Tato vyhodnocení bývají pak východiskem pro další bezpečnostní instituce státu (např. policie nebo armáda), musí být proto

zpracována v rámci demokratických zvyklostí a norem, neboť následně mají výrazné politické dopady.

- A pátý důvod je specifický pro země, které odvrhly totalitní režimy a budují nové služby na nových základech. Nevýhodou je zde nedostatek zkušeností, daný přerušením kontinuity, výhodou je naopak otevřený prostor pro vystavění nových služeb, nezatížených hříchy minulosti.

#### **4.6.4. Předpoklady nutné pro umožnění kontroly zpravodajských služeb**

Národní (státní) bezpečnost nesmí být ani v extrémních situacích zámkou či výmluvou pro vymykání se z principů právního státu. Výjimečné kompetence svěřené zvláštním službám musí naopak být založeny na adekvátně formulovaných právních základech a podléhat systému kontroly.

Zákonná úprava činnosti zpravodajských služeb ze své podstaty v demokratických státech dává možnost fundamentálním způsobem určit způsob, jakým si stát přeje řídit tento úsek národní bezpečnosti a vymezit limity, ve kterých se zvláštní instituce mohou uplatňovat a provádět v nich svoji činnost. Tato premisa se na první pohled zdá být tak samozřejmá, že její zdůrazňování může vzbudit údiv. Je ovšem třeba si uvědomit, že i některé státy, o jejichž demokratických kořenech a tradicích může sotva někdo pochybovat, stanovily legislativní rámec postavení a činnosti svým zvláštním službám v poměrně nedávné době. A v případě rozvědných zpravodajských služeb (tj. těch, které působí mimo území vlastního státu) příslušná legislativa z celkem pochopitelných důvodů buďto neexistuje vůbec, nebo jen velmi obecně zmiňuje zřízení takových služeb a rámcově stanoví jejich úkoly, podrobnější právní úprava však chybí<sup>8</sup>. To je konec konců i případ České republiky, která přijala zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, kterým se zřizují Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace a Vojenské zpravodajství. Zatímco činnost Bezpečnostní informační služby a Vojenského zpravodajství je podrobněji upravena zvláštními zákony (154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě resp. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství), je činnost

---

<sup>8</sup> Je to logické, neboť zákonná úprava činnosti rozvědných zpravodajských služeb, které mají na území cizích států provádět aktivity domácí legislativou považované na vlastním území za trestné (např. špionáž), je záležitostí nadmíru choulostivou.

Úřadu pro zahraniční styky a informace blíže a toliko v nejnútnejší míře specifikována jen několika paragrafy zákona 153/1994 Sb.<sup>9</sup>.

#### **4.6.5. Omezování ústavních a lidských práv**

Za podmínky respektování mezinárodních závazků je věcí právní úpravy jednotlivých zemí, která ze základních práv a za jakých okolností připouští omezit. U některých práv se připouští jejich omezení i za normálního života společnosti (typicky např. omezení svobody projevu nebo sdružování u některých státních zaměstnanců<sup>10</sup>). Další možnosti – ovšem dočasného charakteru - omezování mohou souviset s mimořádnými situacemi, jako je například vážné ohrožení bezpečnosti státu.

Článek 4 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech však stanoví, která práva nesmí být porušena nikdy (např. právo na život, zákaz mučení, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestu, zákaz držení v otroctví či nevolnictví, věznění pro pouhou neschopnost dostát smluvnímu závazku, zákaz retroaktivního trestání, právo na uznávání každého individua coby právní osobnosti a konečně svoboda myšlení, svědomí a náboženství).

#### **4.6.6. Úrovně kontroly zpravodajských služeb**

##### **4.6.6.1. Vnitřní kontrola v rámci jednotlivých služeb**

Stojí na dohledu na řádné provádění ustanovení zákonných norem a vládní politiky uvnitř organizace. Obzvlášť významná je úloha osoby stojící v čele zpravodajské služby (obvykle ředitel, generální ředitel apod.), neboť zákony mu dávají mimořádně velké pravomoci, v některých okruzích neobvyklou autonomii v rozhodování a zároveň nesmírnou zodpovědnost. Proto takováto osobnost musí splňovat vysoké nároky na odbornost, rozhodovací schopnosti, politickou nezávislost, nestrannost, oddanost ke službě i k svému státu a zároveň se vyznačovat osobnostní integritou a vysokými morálními vlastnostmi.

Vnitřní kontrola se dále musí týkat řádného zacházení s informacemi, poznatky a vlastními databázemi zpravodajské služby a zákonného způsobu užívání zvláštních pravomocí

---

<sup>9</sup> Ovšem i zákon o Vojenském zpravodajství podrobněji upravuje především činnost této organizace na území České republiky.

<sup>10</sup> Viz např. § 47 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů .

služby. Na uspořádání mechanismů vnitřní kontroly totiž silně závisí možnosti kontroly zvnějšku, tedy od institucí vládních, parlamentních a nezávislých.

#### **4.6.6.2. Vnější kontrola zpravodajských služeb**

- Exekutivní kontrola - začíná už ve fázi úkolování a stanovování priorit zpravodajských služeb a kontrolou jejich plnění a dosažených výsledků končí.
- Parlamentní kontrola - má vytvářet protiváhu kontroly ze strany vlády a spočívá v dohledu nad obecným směřováním činnosti zpravodajských služeb, ve schvalování zdrojů ze státního rozpočtu a v dozírání na zákonnost působení těchto služeb.
- Nezávislá kontrola - přichází obecně ze třech hlavních směrů:
  - od občanů (v některých zemích prostřednictvím např. různých ombudsmanů nebo parlamentních zmocněnců),
  - dalším prostředkem nezávislé kontroly může být sledování včasného a řádného plnění požadavků vlády (úkol pro např. generální inspektory);
  - posledním tématem nezávislé kontroly bývá nakládání s penězi daňových poplatníků.
- Soudní kontrola se uplatňuje v nejrůznějších oblastech, nevýznamněji zjevně při povolování a dohledu nad využíváním speciálních oprávnění (např. použití zvláštních technických prostředků a úkonů znamenajících omezení občanů na jejich základních právech – použití těchto prostředků obvykle podléhá soudnímu schválení pro každý konkrétní případ a na určitou dobu, jejíž maximální trvání nesmí být překročeno) a při řešení stížností občanů. Především podání od občanů zaměstnávají i soudy mezinárodní.
- Způsoby kontroly ze strany občanské společnosti nelze jednoznačně stručně charakterizovat, neboť vzhledem k tomu, co již bylo a ještě bude řečeno, spočívají především v hledání nejschůdnějších a nejefektivnějších cest, které mohou spočívat především ve vhodném využívání a kombinaci kontrolních mechanismů uvedených v předcházejících odstavcích.

#### **4.6.7. Doporučení pro kontrolu zpravodajských služeb z hlediska definování působnosti těchto služeb**

Úkoly a postavení zpravodajských služeb musejí být jasně definovány a měly by být co nejdetailněji směřovány na vážné hrozby pro národní bezpečnost a existenci občanské společnosti. Koncepční pojmy takových hrozeb je třeba vyjádřit v právní normě. Měla by být jasně stanovena teritoriální působnost každé zpravodajské služby a každé oprávnění působit i mimo stanovené území by mělo být doprovázeno bezpečnostními zárukami. Úkoly a pravomoci zpravodajských služeb v rámci jejich působnosti musejí být jasně stanoveny zákony přijatými parlamentem. Především v zemích, které po období totality budují demokracii (ale jistě nejen v nich), jsou nezbytné právní a ústavní záruky bránící zneužití zpravodajských služeb proti domácím politickým oponentům.

K výše zmíněné úloze ředitelů stojících v čele zpravodajských služeb se vztahují tato doporučení:

Zákon má stanovit mechanismus jmenování ředitele, včetně jeho minimální kvalifikace a okolností, které takové jmenování vylučují, a dále kritéria pro odvolání z funkce. Na aktu jmenování ředitele by se mělo podílet více členů vlády (např. premiér a příslušný ministr apod.). Jmenování výkonnou mocí by mělo být posouzeno též zvnějšku, nejlépe parlamentem. Do procesu jmenování ředitele zpravodajské služby by vhodným způsobem měla být angažována též parlamentní opozice. Legislativa by měla obsahovat záruky vylučující nepřipustný tlak na ředitele.

#### **4.6.8. Doporučení k využívání zvláštních pravomocí zpravodajských služeb**

Zákon musí stanovit, která zvláštní oprávnění zpravodajské služby mají; zákon musí být jasný, přesný a zároveň komplexní. Musí proporcionálně stanovit poměr mezi povoláním a dohledem nad používáním zvláštních oprávnění. Doporučuje se nezávislá kontrola subjekty stojícími mimo zpravodajskou službu, bránící zneužití zvláštních oprávnění, v ideálním případě před jejich použitím i po něm.

Zvláštní oprávnění zpravodajských služeb nesmějí v žádném případě (včetně opatření v boji proti terorismu) zajít za hranici absolutně neporušitelných lidských práv. Možnost zneužití zvláštních oprávnění a neodůvodněných případů porušení základních práv a svobod musí být předmětem odpovídajícího dohledu.



#### **4.6.9. Sběr, shromažďování, zpracování a využívání informací, vedení svazků**

Zákon musí v souvislosti s pravomocemi zpravodajských služeb vymezit důvody a okolnosti, které dovolují shromažďování informací a vedení zpravodajských svazků k jednotlivým osobám. Zákon by měl rovněž stanovit, jak dlouho má být informace uchovávána, k jakému účelu může být využita, kdo se s ní může seznamovat a jak má být zajištěna její ochrana v souladu s příslušnými mezinárodními principy; zároveň by měl stanovit zásady dohledu nad těmito skutečnostmi, včetně dohledu nezávislého.

Zpravodajské služby by v zásadě neměly být vyňaty z domácí právní úpravy svobodného přístupu k informacím. Spíše by měly být objekty specifických výjimek z principu otevřeného přístupu ve vymezených hranicích národní bezpečnosti a jejich působnosti; soudům (případně jiným nezávislým mechanismům) má zákon umožnit určení takového způsobu přístupu ke spisům zpravodajských služeb, který umožní ověřit, zda uvedené výjimky byly v případech jednotlivých stěžovatelů aplikovány oprávněně.

V případě informací získaných ze zahraničí nebo od mezinárodních organizací by měla být zajištěna taková kontrola, která odpovídá jak příslušným legislativním požadavkům země původu, tak pravidel daných domácím právem. Naopak uvolňování informací pro cizí moc nebo mezinárodní organizaci má být možné jen tehdy, pokud se přijímající strana zaváže k ochraně informací a kontrole jejich využití v souladu s právem poskytující země při současném dodržování legislativy vlastní.

#### **4.6.10. Doporučení k řízení a vnitřní kontrole zpravodajských služeb**

Zpravodajské služby nemohou stát nad zákonem. Proto každý z jejich personálu, který se dozví o nezákonném postupu nebo o něm nabude podezření, má mít povinnost takovou skutečnost ohlásit. Vnitřní předpis pak musí takového člověka podpořit a chránit. Příslušníci zpravodajských služeb musí být vedeni vnitřním kodexem, který má zahrnovat pěstování, upevňování a prosazování povědomí o etickém rámci jejich práce. Takové školení se má průběžně opakovat po celou dobu profesní kariéry každého z příslušníků zpravodajských služeb. Vnitřní předpisy musí jasně určovat vnitřní administrativní postupy, stejně tak musí existovat

závazné vnitřní právní předpisy, které v rámci odpovídajících zákonů upravují záležitosti, které jsou citlivé anebo příliš detailní na to, aby je upravoval zákon.

#### **4.6.11. Doporučení k roli exekutivy:**

Legislativa upravující zpravodajské záležitosti by měla obsahovat dvě odlišná přístupová práva: právo exekutivy na přístup k relevantním informacím, jimiž disponují zpravodajské služby, a dále právo přístupu ředitelů zpravodajských služeb k věcně příslušným členům vlády. Ministr (člen vlády) by měl být právně odpovědný za formulování vládní politiky ve zpravodajských záležitostech. Zákon mu má též umožnit pravidelné doručování zpráv zpravodajských služeb a zároveň ho opravňovat ke schvalování politicky citlivých záležitostí.

Všechny utajené operace by měly být schváleny zodpovědným členem exekutivy v souladu s právním rámcem schváleným parlamentem, o průběhu takových operací má být tento činitel pravidelně informován. Nesmí být provedena ani schválena žádná utajovaná akce, která by mohla narušit mezinárodně uznávaná neporušitelná lidská práva.

#### **4.6.12. Doporučení k mezinárodní spolupráci:**

Mezinárodní spolupráce zpravodajských služeb musí být řádně schválena členy vlády a musí být v souladu s právem vlastní země i s jejími mezinárodně-smluvními závazky. Sdílení zpravodajských informací musí být doprovázeno právními zárukami toho, že předávané informace nebudou použity způsobem obcházejícím princip nezadatelných lidských práv anebo se vymykajícím možnosti kontroly podle domácího práva.

#### **4.6.13. Doporučení k zamezení politického zneužívání zpravodajských služeb:**

Legislativa musí obsahovat záruky proti zneužívání zpravodajských služeb vládou a proti jejich politizaci. Takovými zárukami může být například předávání vládních úkolů zpravodajským službám v písemné formě, možné je i jejich současné předávání kontrolnímu orgánu. Další představitelnou možností je, aby vláda informovala představitele opozice o tom, jaká zadání zpravodajským službám ukládá. Zpravodajské služby by neměly provádět žádnou akci v zájmu některé politické strany. Zpravodajským službám nesmí být dovoleno zabývat se

projevy protestů, odporu anebo naopak prosazování názorů, které jsou v rámci demokratického procesu v souladu se zákony.

#### **4.6.14. Doporučení pro parlamentní kontrolu zpravodajských služeb:**

Zpravodajská komunita jako celek má být předmětem mandátu jednoho nebo více parlamentních dohlížecích orgánů. Parlamentní kontrolní orgán by měl mít oprávnění sledovat některé anebo nejlépe všechny z těchto aspektů: zákonnost, efektivitu, výkonnost, rozpočet a účetnictví, soulad s příslušnými konvencemi o lidských právech, administrativně-správní hlediska; těmto záležitostem by se měl věnovat buď parlamentní kontrolní orgán, nebo jiné nezávislé útvary státu, přičemž by se jejich kompetence neměly překrývat. Čím větší a rozmanitější je zpravodajská komunita země, tím je větší potřeba specializovaných parlamentních výborů či podvýborů. Mandát parlamentního kontrolního orgánu má být jasně specifikován. Doporučení a zprávy parlamentního dohlížecího orgánu by měly být publikovány, prodiskutovány v parlamentu a měla by být sledována jejich implementace do zpravodajské komunity vládou. Mandátu kontrolního parlamentního orgánu musí odpovídat jeho zdroje i oprávnění.

Parlamentní kontrolní orgán má být orgánem zřízený parlamentem a jen jemu zodpovědný. Pouze v pravomoci parlamentu musí být jmenování – a případné odvolávání – členů kontrolního orgánu jednajícím jménem parlamentu. V kontrolním parlamentním orgánu by měly být zastoupeny všechny parlamentní politické strany v souladu s poměrem počtu jejich mandátů v parlamentu. Ministři vlády, pokud jsou zároveň členy parlamentu, nemají být členy kontrolního orgánu, stejně tak ani bývalí příslušníci služeb, nad kterými se dohled vykonává. Členové kontrolního orgánu mají mít jistotu setrvání ve funkci, tuto jistotu může ovlivnit pouze parlament, nikoliv vláda. Stejně tak předsedu kontrolního orgánu určuje parlament, bez účasti vlády.

Členové parlamentu mají být bezpečnostně prověřováni jen tehdy, pokud mandát kontrolního orgánu zahrnuje zacházení s operativními zpravodajskými dokumenty. Má být stanovena procedura řešící situaci, kdy je vydání bezpečnostního osvědčení odepřeno v důsledku nesouhlasného stanoviska zpravodajských služeb – konečné rozhodnutí by tak mělo náležet parlamentu nebo jeho předsednictvu. Kritéria bezpečnostního prověřování mají být jasná, veřejná, konsistentní a podložená, aby obstála před demokratickou kontrolou.

Parlamentní kontrolní orgán má mít oprávnění iniciovat šetření. Členové parlamentního kontrolního orgánu mají mít neomezený přístup ke všem informacím, potřebným pro vykonávání jejich kontrolní činnosti. Kontrolní orgán má mít oprávnění předvolávat svědky a získávat jejich výpovědi pod přísahou. Pokud je to potřebné pro plnění úkolů kontrolního orgánu, má mít výkonná moc povinnost poskytovat parlamentnímu kontrolnímu orgánu potřebné informace.

Kontrolní orgán musí přijmout takové kroky a opatření, které jsou nutné pro zabránění neoprávněnému úniku chráněných informací. O případných sporech mezi zpravodajskými službami a kontrolním orgánem informuje tento orgán parlament.

Četnost a způsob předkládání zpráv parlamentního kontrolního orgánu parlamentu a rozhodnutí o zveřejnění zjištěných fakt by měly být v pravomoci tohoto orgánu – mělo by to však být nejméně jednou ročně a kdykoliv to bude shledáno potřebným. Na kontrolním orgánu je konečné rozhodnutí, zda jeho zpráva bude nebo nebude z bezpečnostních důvodů zveřejněna.

Návrh zprávy kontrolního orgánu by měl být předem konzultován s vládou a zpravodajským službami, aby bylo možné dohodnout, jakým způsobem budou vyjádřeny ty skutečnosti, které není možné z bezpečnostních důvodů reprezentovat v plném rozsahu.

Parlamentní kontrolní orgán má mít přístup ke všem potřebným dokumentům týkajícím se rozpočtu zpravodajských služeb za podmínky, že existují záruky vylučující únik utajovaných informací. Dohled nad finančním hospodařením zpravodajských služeb by se měl řídit stejnými pravidly jako u jiných státních institucí, odchylky by měl upravit zákon. V této věci by měl parlamentní kontrolní orgán působit společně s rozpočtovým výborem.

Parlament by měl rozpočet zpravodajských služeb schvalovat; zpravodajské služby by měly přidělené prostředky používat jen k účelům, k nimž byly přiděleny, a bez schválení parlamentem je nepřevádět mimo vlastní službu.

#### **4.6.15 Vyřizování stížností občanů**

Vzhledem k výjimečným pravomocím zpravodajských služeb (např. sledování nebo bezpečnostní prověřování), jejichž případně nesprávné použití může potenciálně vést k újme na právech jednotlivých občanů, je nutná přítomnost způsobu, kterým se mohou jednotlivci, kteří mají pocit takového poškození ať po stránce svého osobního nebo profesního života, domáhat přezkoumání postupu zpravodajských služeb a případně zjednání nápravy. Zde se přirozeně naráží na problém související s vlastním utajováním práce zpravodajských služeb, od kterého se

odvíjí obtížnost získávání a předkládání důkazů. Proto je veřejné projednávání těchto případů u řádných soudů málo efektivní, tedy prakticky není z hlediska kýženého výsledku nejvhodnější. Zároveň je potřebné zajistit, aby se systém přezkoumávání určitých výstupů činnosti zpravodajských služeb nestal legální cestou k odhalování vlastní podstaty zpravodajské práce. Dosažení přijatelného stupně rovnováhy v systému vyřizování stížností a dalších podání mezi požadavkem na nezávislost, účinnost a nestrannost na jedné straně a nutností citlivého zacházení s bezpečnostními nároky je zadáním náročným, nikoliv však neřešitelným. Lze postupovat dvěma způsoby: Cestou procesu mimosoudního (např. specializovaný ombudsman nebo parlamentní výbor), nebo cestou soudní.

#### **4.6.15.1. Mimosoudní způsoby:**

V některých zemích existuje nezávislý úředník s oprávněním vyšetřovat a podávat zprávy o vyřizování stížností na práci zpravodajských služeb. Příkladem může být Nizozemsko, jehož zákon o zpravodajských a bezpečnostních službách z roku 2002 v § 83 stanoví, že *„každý je oprávněn podat stížnost k národnímu ombudsmanovi na čin nebo domnělý čin odpovědných ministrů, ředitelů služeb, jejich koordinátora nebo osob pracujících pro tyto služby ve věcech použití tohoto zákona nebo zákona o bezpečnostním šetření vůči fyzické nebo právnické osobě“*.

Ombudsmanský systém stojí na nezávislém úředním šetření v zájmu stěžovatele. Obvykle se soustřeďuje na zjišťování administrativních nedostatků, nikoliv chyb v zákonech. V řízení se klade na důraz spíše na obecná zjištění než na případ konkrétního stěžovatele. Typickým výsledkem takového šetření je zpráva, která obsahuje – v případě že dotyčná stížnost byla shledána oprávněnou – též doporučení opatření vedoucích k nápravě a k modifikaci dotčených postupů v budoucnosti. Nejde zde tedy bezprostředně o rozhodnutí a zjednání nápravy v konkrétním projednávaném případě.

V dalších státech (Nový Zéland, Jihoafrická republika) je k vyřizování takovýchto stížností kompetentní generální inspektor pro zpravodajskou a bezpečnostní oblast – v těchto případech je vyřizování stížností dalším úkolem generálních inspektorů vedle jejich již zmíněného působení v oblasti dohledu nad činností zpravodajských služeb.

Myšlenka generální inspekce původně vznikla v USA, kde v současnosti působí více než deset takových inspektorů. Všichni jsou nezávislí na zpravodajských službách, kterým se věnují.

Některé úřady generálního inspektora v USA jsou zřízeny zákonem, jiné rozhodnutím příslušných členů vlády. Inspektoři amerického typu nevydávají zprávy určené veřejnosti, ale pro exekutivu.

Stížnosti a podněty občanů může řešit parlamentní výbor pro kontrolu zpravodajských služeb – tento způsob se provozuje v Německu a Norsku. Prošetřování stížností sice přímo nesouvisí s výkonem parlamentní kontroly zpravodajských služeb, parlamentním výborům však může přinášet i potřebnou zpětnou vazbu v oblasti činnosti zpravodajských služeb. Jistou nedůvěru občanů může vzbuzovat byť i jen předpokládaná vazba mezi takovým parlamentním orgánem a kontrolovanými službami. Ideální z tohoto pohledu by bylo, aby se dohledem nad zpravodajskými službami a vyřizováním stížností v souvislosti s činností těchto služeb zabývaly odlišné parlamentní orgány; okolností, kterou je na druhé straně třeba zvážit, je příležitost pro kontrolní orgán z jednotlivých případů přímo vyvozovat širší souvislosti. Pro zajímavost je možné uvést fakt, že podle německé právní úpravy se s podněty týkajícími se činnosti zpravodajských služeb mohou na parlamentní kontrolní výbor obracet i sami příslušníci zpravodajských služeb i když se podnět netýká jich osobně ani jiných příslušníků a v situaci, kdy se vedení služby s dotyčnou věcí nevypořádalo.

#### **4.6.15.2 Soudní projednávání:**

Ve Velké Británii existuje zvláštní soud zabývající se stížnostmi na jednotlivé zpravodajské služby nebo na využívání zvláštních pravomocí.

Zákonem o Kanadské bezpečnostní zpravodajské službě z roku 1984 byl zřízen zvláštní odvolací výbor složený z tajných právních radů, v jehož kompetenci je prošetřování stížností ohledně činů nebo záměrů Kanadské bezpečnostní zpravodajské služby a ohledně odepření vydání bezpečnostního osvědčení. K tomuto výboru je možno se odvolat poté, co věc byla projednána kompetentním státním úřadem.

Před zvláštními soudními dvory často neprobíhá klasické veřejné soudní projednávání. Tyto soudy však mají v této oblasti proti běžným soudům některé výhody: disponují speciálními odbornými znalostmi z oboru bezpečnosti a zpravodajství, soudci a další právníci jsou pro případ potřeby prověření k zacházení s utajovanými informacemi a mají zavedeny specifické procedury pro práci s takovými informacemi. Obrátí-li se smrtelník na běžný soud, má obvykle velké

problémy s předkládáním důkazů i s přístupem k nim anebo s vyvracením tvrzení protistrany (tj. zpravodajské služby). Úkolem zvláštních soudů je vypořádat se s argumenty spojenými s bezpečností a utajováním, tedy i s těmi, k nimž stěžovatel nemá přístup a ani o nich třeba neví. Takové uspořádání soudu umožňuje mnohem objektivnější hodnocení důkazů a argumentů.

#### **4.6.16. Souvislosti vyplývající z Evropské úmluvy o lidských právech**

Evropská úmluva o lidských právech (ECHR) obsahuje ve svých člancích 6, 8, 10 a 13 ustanovení, jejichž současné dodržování budí u zemí, které jsou smluvními stranami této dohody, určité rozpaky.

##### **4.6.16.1. Právo na řádné soudní jednání**

Článek 6 dává každému právo na řádné soudní jednání ve věcech trestních i v rozhodování o jeho občanských právech nebo závazcích před nezávislým a nestranným soudem zřízeným podle zákona. Tento článek se aplikuje i tehdy, jsou-li součástí soudního řízení skutečnosti pocházející ze zdrojů utajovaných např. z titulu veřejného zájmu.

##### **4.6.16.2. Právo na respektování soukromí**

Článek 8 Úmluvy zároveň praví: *„Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“*

##### **4.6.16.3. Právo na svobodný přístup k informacím**

Právo na svobodný přístup k informacím (včetně omezení) zahrnuje čl. 10 Úmluvy: *„1. Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a*

*bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společnostem.*

- 2. Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.“*

#### **4.6.16.3. Právo na účinnou nápravu**

Korunou díla je však z hlediska problematiky svobodného přístupu k informacím v souvislosti s možným omezením tohoto přístupu článek 13: *„Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“*

I při vynechání úvah o tom, jak jsou soudy v různých zemích uznávány či neuznávány důkazy získané sice zákonným způsobem, avšak s pomocí zasahování do lidských práv, nutno z těchto ustanovení Úmluvy dovozovat, že se de facto jedná o stanovení povinnosti umožnit alespoň ex post kontrolu utajovaných zvláštních opatření pronikajících do soukromí osobnosti. Získání a vyhodnocení takovýchto informací je totiž pro naplnění čl. 13 Úmluvy nezbytným předpokladem.

Úmluva samozřejmě neposkytuje návod, jak se s tímto nesporným paradoxem vyrovnat, lze však vyvodit tato základní kritéria pro důvěryhodný systém stížností a odvolání:

- Naprostá nezávislost na zpravodajské službě;
- Nezbytná oprávnění a přístup k informacím, kterými disponují zpravodajské služby;
- Schopnost zjednat účinnou nápravu, pokud se stížnosti vyhová, a v opačném případě poskytnout vyhovující vysvětlení důvodů odmítnutí stížnosti.



#### **4.6.16.4. Potřebné nástroje**

A doporučení jak toho dosáhnout: Odvolací řízení či jednání musejí provádět osoby k takové funkci způsobilé a požívající jistoty setrvání ve funkci po celé funkční období. Odvolací řízení má být v maximální možné míře otevřené veřejnosti. Je-li třeba v části jednání veřejnost vyloučit, je žádoucí, aby zůstalo v rámci možností přístupné stěžovateli a jeho právním zástupcům. Odvolací orgán má mít pravomoc odložit podání, která vyhodnotí jako kverulantská nebo bezdůvodná. Pokud je třeba vyloučit z jednání i stěžovatele, je na projednávajícím, aby v zájmu spravedlnosti a nestrannosti použil i metod simulujících názor stěžovatele (např. *advocatus diaboli*...). Odvolací orgán má mít pravomoc vydat právně závazné rozhodnutí vedoucí k účinné nápravě, pokud stížnosti vyhoví. Rozhodnutí by mělo obsahovat i způsob a výši náhrady a nařídít třeba i zničení dokumentu v držení zpravodajské služby. Rozsah a právní základ přezkumu by měl jasně stanovit zákon, a to nejen v otázkách procedurálních, ale i v otázkách činnosti zpravodajských služeb.

## **5. Evropský soud pro lidská práva**

### ***5.1. Stručná charakteristika poslání a pravomocí Evropského soudu pro lidská práva***

Evropský soud pro lidská práva (dále Soud nebo též ECHR) je mezinárodní soudní dvůr se sídlem ve Štrasburku. Sestává ze stejného počtu soudců jako je počet členských států Rady Evropy, které ratifikovaly Úmluvu na ochranu lidských práv a základních svobod – v současnosti jich je 45. Soudci tohoto Soudu zasedají ve svých funkcích každý za sebe a nezastupují žádný stát. Při vyřizování žádostí Soudu pomáhá Kancelář, kde pracují hlavně právníci ze všech členských států (označují se jako soudní tajemníci). Jsou zcela nezávislí na zemi svého původu a nezastupují žádné žadatele ani státy.

Soud aplikuje Evropskou úmluvu o lidských právech. Jeho úkolem je zajistit, aby státy respektovaly práva a záruky uvedené v Úmluvě. Činí tak projednáváním stížností („žádostí“), jež podávají jednotlivci či v některých případech státy. Tam, kde Soud zjistí, že členský stát porušil jedno nebo více těchto práv a záruk, vydá rozsudek. Rozsudky jsou závazné: dotyčné země mají povinnost je plnit.

Žádost k Soudu může podat jakákoliv fyzická nebo právnická osoba (bez ohledu na státní příslušnost) proti kterémukoliv členskému státu (nebo státům) Rady Evropy. Stížnost proti jednotlivci anebo soukromé instituci možná není. Žadatel musí být jím pocíťovanou křivdou postižen přímo a osobně, a to veřejným orgánem (soudem, správním orgánem apod.). Nelze podávat obecnou stížnost (např. zákon někomu připadá teoreticky nespravedlivý) a nelze se na Soud obracet jménem jiných osob (to neplatí pro pověřené zástupce jasně identifikovaných osob).

Na Soud se lze obrátit po vyčerpání všech opravných prostředků dostupných v napadeném státě a ve lhůtě nejdéle šesti měsíců od konečného rozhodnutí domácí instance. Podmínkou je, že při využívání opravných prostředků na národní úrovni musí být součástí podání i stížnost týkající se porušení Úmluvy.

Soud není zplnomocněn rušit rozhodnutí národních soudů či anulovat národní zákony. Soud není odpovědný za výkon svých rozsudků. Jakmile rozsudek vynese, odpovědnost přechází na Výbor ministrů Rady Evropy, který má za úkol dohlížet na výkon rozhodnutí a zajistit proplacení odškodného.

## **5.2. Některé rozsudky Evropského soudu pro lidská práva**

Z nesčetných rozsudků Soudu je zde uvedeno jen několik příkladů. Z nich ne všechny přímo souvisejí s konkrétním uplatňováním práva na svobodný přístup k informacím, ovšem všechny k němu mají bezprostřední vztah. Vybrané příklady mají ilustrovat:

- praktickou podobu projednávané problematiky,
- postup úvah Soudu vedoucích k jeho rozhodnutí;
- zaměření Soudu nejen na konkrétní případ, ale především na obecnější souvislosti;
- skutečnost, že Soud nehodnotí rozhodnutí národních soudů v konkrétních případech, ale porovnává souladnost národního práva a jeho aplikace v těchto případech s Úmluvou.

### **5.2.1. Malone v. Spojené království**

2.8.1984

Rozsudek hojně citovaný v literatuře zejména proto, že stanoví požadavek na co nejjasnější dikci národní legislativy v ustanoveních týkajících se podmínek, možností, rozsahu a provedení povolených zásahů do základních lidských práv. Může být i příkladem toho, že ani tradiční a dlouhodobě v nejlepším smyslu kultivované britské zvykové právo nemusí nejlépe obstát při hodnocení z hlediska znění a ducha Úmluvy.

V roce 1977 byl jistý James Malone, britský občan, obviněn z podvodného zacházení s kradeným zbožím. Obvinění byl nakonec soudem zproštěn. Malone však následně žádal odškodnění za to, že byla porušena jeho práva a to tím, že – dle jeho názoru – mu byly bez jeho vědomí odposlouchávány telefonní hovory, pořizovány záznamy o volaných číslech a otevírána poštovní korespondence. Během soudního jednání státní orgány připustily, že jako důkaz byl použit záznam jednoho telefonního rozhovoru, k dalším případům údajného narušení práv pana Maloneho se odmítly vyjádřit.

Britské veřejnosti bylo dlouhodobě a dobře známo, že státní orgány provádějí k odhalování a prevenci zločinnosti kontrolu poštovních zásilek a telefonní komunikace na základě písemného příkazu státního tajemníka. K provádění takových činností neexistuje ve Velké Británii obecný zákon, dílčím způsobem věc upravuje od roku 1981 např. zákon o poštách a komunikacích.

Britské soudy Maloneho podání o odškodnění za porušení jeho práv zamítly. Proto se záležitost dostala před ECHR kvůli porušení čl. 8 Úmluvy a požadavku na účinnou nápravu před britskými úřady (čl. 13 Úmluvy)

ECHR posuzoval věc nejprve z hlediska odposlechu a zaznamenávání telefonního provozu prováděných policií nebo na její žádost v rámci obecných souvislostí trestního řízení a v souvislosti s příslušnými právními předpisy.

Podle anglických a velšských zákonů je takovýto postup zásahem do lidských práv.

Další zkoumanou otázkou pak je, stalo-li se tak „v souladu se zákonem“. Vyjádření „v souladu se zákonem“ v čl. 8, odst. 2 především znamená, že zásah do určených lidských práv musí mít zakotvení v právním řádu příslušné země. Nad tímto zakotvením je však ještě soulad právního řádu s principy právního státu (rule of law). Ty vyžadují od domácího práva existenci záruk proti svévolným zásahům státních orgánů do chráněného zájmu, v tomto případě konkrétních lidských práv. Soud připustil námitku britského státu, že člověk jednající proti zákonu musí podobné zásahy předpokládat, ovšem konstatoval, že zákon musí být natolik jasný, aby z něj vyplývaly podmínky a rozsah, za nichž se mohou státní orgány takového zásahu dopustit. A protože utajované způsoby zasahování do osobních práv se vymykají kontrole jak jednotlivce, proti němuž jsou vedeny, tak i veřejnosti jako takové, je v rozporu s principy právního státu ponechat neomezeně na exekutivě rozhodování o jejich způsobu a rozsahu. Příslušný zákon proto musí stanovit meze takového rozhodování s ohledem na legitimní účel opatření a zároveň ochranu proti zneužití.

V Maloneho případě byly odposlechy a záznamy telefonních hovorů v souladu s anglickým a velšským právem. Toto právo však dovoľovalo velice rozdílné výklady zúčastněných stran ohledně možnosti, rozsahu a způsobu provedení. Soud na základě předložených důkazů shledal, že výše uvedené právo je v dané oblasti poněkud nesrozumitelné a proto připouštějící velmi odlišnou interpretaci, v důsledku toho neobsahuje minimální úroveň ochrany vyžadovanou demokratickým právním státem. Soud proto rozhodl, že jeho aplikace v případě Malone není „v souladu se zákonem“ ve smyslu odstavce 2 článku 8 Úmluvy.

V souvislosti s tímto závěrem ECHR se nezabýval částí podání týkajícího požadavku dle čl. 13.

### **5.2.2. Kruslin v. Francie**

24.4.1990

Případ z hlediska jednání a nálezu podobný jako případ Malone v. Spojené království – při posuzování porušení práv podle článku 8 Úmluvy vzniklého odposloucháváním telefonních hovorů bylo konstatována nejasná formulace příslušných francouzských právních předpisů a podání navrhovatele soud vyhověl.

### **5.2.3. Klass a spol v. Spolková republika Německo**

6.9.1978

Rovněž již klasické rozhodnutí. Výjimečné je tím, že se nezabývá reálně proběhlým porušením základních práv, ale podáním proti jejich porušení potenciálnímu. Stížnost byla podána osobami, které sice nebyly přímo postiženy konkrétním opatřením státní instituce, přesto se cítily omezeny v užívání svých základních práv.

Německá legislativa umožňuje státním orgánům otevírat poštu a sledovat telefonické hovory v zájmu ochrany m.j. proti „bezprostřednímu nebezpečí“ hrozícímu „svobodnému demokratickému ústavnímu zřízení“ nebo „existenci nebo bezpečnosti“ státu. Před začátkem takových opatření, která vyžadují schválení žádosti některé ze zpravodajských služeb příslušnými zemskými nebo spolkovými autoritami, musí existovat „faktické příznaky“. Povolení pro uvedená opatření platí nejvýše tři měsíce, lze je však obnovovat. Objekt takového sledování musí být po ukončení o jeho provedení informován; to neplatí, pokud by takové informování ohrozilo účel provedených opatření a dozorový orgán se s tímto postojem ztotožní. Samotná sledovací opatření se provádějí pod soudním dohledem. Příslušný ministr má povinnost o použití zvláštních opatření podle zákona informovat parlamentní výbor.

Pět německých právníků považovalo legislativu upravující výše uvedené skutečnosti za porušení článku 6 Úmluvy (právo na spravedlivý proces), čl. 8 (respektování svobody korespondence) a čl. 13 (právo na účinnou nápravu porušení Úmluvy).

Soud konstatoval, že článek 25 Úmluvy nezakládá právo jednotlivce na veřejný výklad Úmluvy a neumožňuje mu vznést stížnost založenou toliko na pocitu abstraktního nesouladu zákona s Úmluvou. Pouhou existenci zákona nelze prohlašovat za porušení práv jednotlivce dle Úmluvy, pokud zákon nebyl použit ke škodě tohoto jednotlivce. Zákon by ovšem mohl porušit práva individua, pokud by byl proti němu přímo použit za okolností, kdy nejsou

konkretizována opatření pro jeho aplikaci. Předmět působnosti Úmluvy dále předpokládá v některých případech možnost předložení i takové věci, v níž použití utajovaných opatření proti určité osobě svým charakterem již předem této osobě znemožňuje dostatečně specifikovat stížnost na konkrétní (utajovanou a proto jemu neznámou) skutečnost, která se ho dotýká. Jednotlivec by se tak mohl cítit jako možná oběť porušování svých práv již pouhou existencí možných utajovaných opatření, aniž by musel prokazovat, že jsou užívána proti němu. Takovým způsobem je ovšem třeba pohlížet obecně na každého.

Pokud stát zavede tajné sledování utajované též tomu, proti němuž je vedeno, je takové opatření nenapadnutelné a článek 8 Úmluvy by tak byl redukován k nicotnosti. Je nepřijatelné, aby zajištění užívání práv garantovaných Úmluvou bylo odňato pouhou skutečností, že postižený jednotlivec je udržován v nevědomosti.

Kdokoliv v Německu je potenciálně ohrožen tím, že bez jeho vědomí bude monitorována jeho pošta a další způsoby komunikace, což přímo zasahuje do práv daných článkem 8; tedy každý je oprávněn prohlásit se za oběť porušení Úmluvy.

K namítanému porušení článku 8 Úmluvy: Legislativa umožňující sledování pošty apod. je v případě aplikace jasným narušením práv jednotlivce zaručených v odst. 1 článku 8. Již samotná existence takových právních předpisů obsahuje hrozbu všem, proti nimž může být použita.

Soud se podrobně zabýval výkladem odstavce 2 článku 8 Úmluvy, který upravuje výjimky z práv touto konvencí zaručených.

Způsoby skrytého sledování občanů, jak byly obvyklé v policejních státech, dovoluje Úmluva jen tehdy, pokud jsou zcela nepochybně nutné pro ochranu demokratických institucí. Smyslem legislativy rozhodně je chránit národní bezpečnost, zabraňovat narušování veřejného pořádku a kriminalitě. Soud vzal v úvahu technický pokrok v oblasti prostředků špionáže a sledování a rovněž vývoj terorismu v Evropě v posledních letech, a uznal, že existence právních předpisů umožňujících výjimečné použití zvláštních prostředků ve vymezených případech není v rozporu s Úmluvou. Zákonodárné sbory mají určitý, ale nikoliv neomezený prostor pro stanovení podmínek, za nichž lze provozovat systém sledování a které musejí dávat odpovídající a účinné záruky proti zneužití.

Posuzované právní předpisy obsahují správní postupy určené k zajištění toho, aby zvláštní opatření nebyla nařizována náhodně, nesprávně a bez náležitého uvážení.. Dohled nad využíváním těchto prostředků musí být doprovázen procedurami zajišťujícími práva

jednotlivce, i když utajovaný charakter opatření je nutnou překážkou tomu, aby dotčený jednotlivec mohl požadovat nápravu ve věci porušení svých práv.

Vymezení nezbytné nutnosti v demokratickém státě nesmí být rozšiřováno tak, aby umožnilo snadné potenciální zneužití v individuálních případech a následné škodlivé konsekvence pro demokratickou společnost. Proto je principiálně nutná odpovídající kontrola v souladu se zásadami právního státu. V tomto ohledu je nejlepší zárukou nezávislosti, nestrannosti a řádného procesu kontrola soudní, vyhovující mohou ovšem být i jiné instituty kontroly, pokud jsou nezávislé a vybavené potřebnými nástroji a pravomocemi.

Neinformování *a posteriori* jednotlivce, který byl objektem sledování, není v principiálním rozporu s odst. 2 článku 8 Úmluvy. Nelze však vyloučit možnost nepatřičného jednání nepoctivého, nedbalého anebo naopak příliš horlivého úředního činitele v kterémkoliv místě systému. I s takovou možností je třeba počítat a mít pro takové případy záruky. V Úmluvě je obsažen určitý kompromis mezi souběžnými požadavky na ochranu demokratické společnosti i individuálních práv, Úmluva se tak snaží najít rovnováhu mezi právy garantovanými v odst. 1 čl. 8 a možností zvláštních opatření podle odst. 2 téhož článku Úmluvy.

Pokud tedy byla opatření provedená v Německu v rámci demokratické společnosti nezbytná v zájmu národní bezpečnosti, udržení veřejného pořádku a zabránění trestným činům, nedošlo k porušení článku 8 Úmluvy.

K dodržení článku 13 Úmluvy: Pokud se jednotlivec cítí být zkrácen na svých právech a svobodách, garantuje mu článek 13 Úmluvy právo na zjednání nápravy před instancí jeho státu, která má o jeho podání rozhodnout a případně poskytnout odškodnění.

Podle úsudku ECHR nemusí být takovou „instancí“ nezbytně soud. V projednávaném případě musí být náprava co možno nejúčinnější s ohledem na omezené možnosti zahrnuté v systémech utajovaného sledování.

Celková nápravná opatření obsažená v německých zákonech pro konkrétní okolnosti posuzovaného případu odpovídají požadavkům stanoveným článkem 13 Úmluvy.

Pro úplnost ještě názor ECHR na údajné porušení práva na spravedlivý proces podle článku 6 Úmluvy: Při posuzování aplikace čl. 6 v oblasti utajovaného sledování dospěl soud k závěru, že před ukončením takového opravdu utajovaným způsobem prováděného sledování není věc způsobilá k projednání před soudem z iniciativy objektu sledování a právu podle čl. 6 nelze vyhovět. Poté, co dotyčný jednotlivec je uvědoměn o ukončení sledování, má k dispozici různé opravné prostředky, které článku 6 Úmluvy odpovídají.

#### 5.2.4. Amann v. Švýcarsko

16.2.2000

Případ zajímavý řešením situace, kdy se jednotlivec a jeho soukromý život stane objektem pozornosti a evidence zpravodajských orgánů bez jeho přičinění, vlastně jen proto, že se „přípletl“ do probíhající operace.

Navrhovatelem v tomto případě byl obchodník Amann, který začátkem 80. let dovážel do Švýcarska jakési kosmetické depilační přípravky a inzeroval je v časopisech. V říjnu 1981 u něj telefonicky učinila objednávku jedna žena ze sovětského velvyslanectví. Telefonní hovor byl odposloucháván federálním státním zastupitelstvím, které na jeho základě požádalo policejní zpravodajskou službu kantonu Curych o šetření k tomuto obchodníkovi a k prodávanému zboží. Zároveň na obchodníka založilo spis a záznam o něm vložilo do databáze zpravodajských svazků souvisejících s bezpečností státu.

O existenci této databáze se pak v devadesátých letech dozvěděla veřejnost a mnoho lidí projevilo zájem se se záznamy o nich vedenými seznámit. Mezi nimi byl i náš navrhovatel. V září 1990 mu zvláštní úředník pověřený správou dokumentů k bezpečnosti Konfederace zaslal fotokopii příslušného spisu. Ihned poté navrhovatel požádal ombudsmana úřadu státního zástupce, aby mu byly zpřístupněny i ty pasáže spisu, které v jemu doručené kopii byly začerněny. Dostalo se mu odpovědi, že dotyčné části se týkají jednak údajů o příslušnících federální policie, kteří se se spisem seznámili, jednak údajů o technických sledovacích opatřeních prováděných proti třetí straně. Ombudsman dále připojil názor, že navrhovatelův zájem převažuje nad veřejným zájmem na utajení požadovaných informací, a doporučil mu požádat o jejich uvolnění. To navrhovatel učinil a jeho žádost byla zamítnuta.

V říjnu 1991 požádal o odškodnění federální ministerstvo financí, to jeho nárok v lednu 1992 odmítlo. V březnu téhož roku se pak Amann správní žalobou obrátil na federální soud a dožadoval se od Švýcarské konfederace odškodnění za neoprávněné vedení záznamů o své osobě státním zastupitelstvím. I tato žaloba byla v září 1994 zamítnuta.

ECHR zkoumal příslušnou švýcarskou legislativu (především relevantní ustanovení federálního výnosu o policejní službě kanceláře státního zastupitelství a federálního trestního řádu, podle nějž může úřad státního zástupce „provádět šetření a informační službu v zájmu vnitřní a vnější bezpečnosti Konfederace“), a shledal, že toto oprávnění je vyjádřeno příliš obecně



a tím nesplňuje požadavek „předvídatelnosti“. Švýcarský stát rovněž nebyl schopen doložit podmínky, za nichž lze zvláštní opatření oprávněně provádět. Evropský soud dále zaznamenal, že žadatel nebyl primárním objektem napadených opatření, ale dostal se do jejich sítí „náhodně“, díky odposlechu telefonního provozu týkajícího se třetí strany. Podle federálního trestního řádu mají být sledovací opatření vedena elementárně proti osobám podezřelým z trestných činů anebo jednotlivcům, kteří takovým osobám dodávají informace nebo je od nich přijímají. Použití takových opatření však není podrobně specifikováno pro případy, kdy se dotkne osob, které do uvedených kategorií nepatří. Vzhledem k tomu ECHR došel k závěru, že zásah do práv dle článku 8 Úmluvy v případě pana Amanna nebyl „v souladu se zákonem“, tedy předmětný článek byl porušen.

Soud zdůraznil, že uchovávání informací o „soukromém životě“ jednotlivce spadá do materie upravené článkem 8 odst. 1 Úmluvy, přičemž výraz „soukromý život“ nesmí být vykládán restriktivně. V konkrétním projednávaném případě bylo v záznamech o navrhovateli mimo jiné uvedeno, že je obchodníkem a že byl „ve styku s ruskou ambasadou“. Podle soudu i tyto podrobnosti nepochybně patří mezi informace související s navrhovatelovým „soukromým životem“ a jejich uchovávání veřejnoprávní institucí je samo o sobě porušením práv podle čl. 8. Toto konstatování nemůže být nijak ovlivněno následným použitím uchovávaných informací a soud se proto nezabýval dalšími úvahami a zkoumáním spojenými s otázkou, zda způsob jejich opatrování byl nebo nebyl citlivého charakteru, ani jestli dotčenému individuu způsobil jakékoliv potíže.

Soud znovu zopakoval, že posuzované švýcarské právní normy neobsahují dostatečně specifická a podrobná opatření pro shromažďování, zaznamenávání a uchovávání informací pro případ aplikace odstavce 2 článku 8 Úmluvy, který zasahování do práv garantovaných odstavcem 1 téhož článku umožňuje „v souladu se zákonem“ pro dosažení bezpečnostního účelu. Dále upozornil, že švýcarský trestní řád výslovně stanoví, že dokumenty, které již nejsou „potřebné“ nebo se staly „bezúčelnými“, mají být zničeny. To švýcarské úřady neučinily, dokonce ani poté, co federální soud již v roce 1994 rozhodl, že v Amannově případě nešlo o přípravu trestného činu. Vzhledem k těmto okolnostem ECHR dospěl k závěru, že nebyl žádný právní důvod k vytvoření záznamu k dotčené osobě a k jeho uchovávání v databázi.

Navrhovatel ve svém podání napadl i údajné porušení článku 13 Úmluvy. Ten, jak při svém jednání ECHR připomněl, nařizuje, aby se každý, kdo se cítí poškozen jednáním odporujícím Úmluvě, mohl domoci nápravy před orgány svého státu jak co do rozhodnutí, tak co

do odškodnění, pokud toto připadá v úvahu. Tomuto ustanovení však nemusí být vždy zcela pozitivně vyhověno. Soud konstatoval, že v projednávaném případě navrhovatel měl možnost se bezprostředně po své žádosti seznámit s předmětným záznamem. Dále ve své správní žalobě ke švýcarskému federálnímu soudu napadl absenci právního titulu k odposlechu svého telefonického rozhovoru a k vytvoření záznamu o své osobě a stěžoval si na nepřiznání odpovídající náhrady. ECHR konstatoval, že federální soud byl kompetentní k rozhodnutí o věci a řádně tak učinil. Navrhovateli se tak dostalo účinné nápravy podle švýcarského práva a k porušení jeho nároku zaručeného článkem 13 nedošlo.

Vzhledem k tomu, že došlo k porušení článku 8 Úmluvy a vnitrostátní právo Švýcarska je schopno poskytnout jen částečné odstranění důsledků tohoto porušení, rozhodl ECHR (podle článku 41 Úmluvy), že švýcarský stát vyplatí navrhovateli určenou sumu jako spravedlivé zadostiučinění.

### **5.2.5. Haralambie v. Rumunsko**

27.10.2009

Záležitost typická pro postkomunistické země – nezaběhnuté procedurální postupy, nezkušenost, neochota nebo i neschopnost státních úřadů nebo jejich zaměstnanců, nedodržování lhůt, neúměrně protahovaná řízení...

Rumunský občan Nicolae Haralambie (nar. 1930) trpěl během komunistického režimu v zemi mimo jiné tím, že jeho matce byla zabavena zemědělská půda. V roce 2003 rozhodl soud o zamítnutí jeho žádosti o navrácení tohoto majetku. Pan Haralambie se pak obrátil na Národní radu pro studium archívů bývalé Securitate (CNSAS) s dotazem, zda byl objektem sledování bývalé tajné služby. V březnu 2003 byl informován, že svazek na něj existuje, má ho však v držení rumunská zpravodajská služba a je třeba vyčkat na jeho vydání. Zpravodajská služba převedla svazek do CNSAS v říjnu 2005. V květnu 2008 oznámila CNSAS, že ve svazku nesouhlasí osobní údaje (datum narození), je proto nutné přezkoumání věci. V červnu 2008 byl žadatel pozván k osobnímu jednání, kde mu byla vydána kopie svazku. Na spise byly poznámky o jeho založení v roce 1983 a převedení na mikrofilm v roce 1996. Ze spisu vyplynulo, že Haralambie se vyjadřoval nelichotivě o politice a ekonomice. Přiložen byl i Haralambieho závazek ke spolupráci se Securitate z roku 1979 doplněný komentářem v tom smyslu, že jmenovaný se reálné spolupráci vyhýbal a proto se činnost tajné služby zaměřila i na něj a jeho korespondenci.

Navrhovatel se obrátil na ECHR s odvoláním na čl. 6 Úmluvy (právo na řádný soudní proces), čl. 1 Přílohy č. 1 a na čl. 8 Úmluvy (překážky ve výkonání práva přístupu k záznamům vedeným o něm tajnou službou minulého režimu).

ECHR shledal porušení čl. 6 a nařídil další řízení v této věci.

K údajnému porušení čl. 8 soud připomněl nutnost, aby každému jednotlivci, o kterém jsou vedeny záznamy v úředních spisech, byl k nim umožněn přístup, a že příslušné úřady musí efektivním způsobem tento přístup umožnit. Novela příslušného rumunského zákona, účinná od roku 2006, stanovila administrativní postup pro přístup do svazků bývalé Securitate, jehož součástí je šedesátidenní lhůta na vyhledání archivních záznamů a potřeba přihlížet k často již velmi pokročilému věku žadatelů. Trvalo však více než šest let, než byl navrhovatel pozván ke konzultaci nad svými záznamy. Haralambieho záznamy byly ve formě mikrofilmu k dispozici již od roku 1996, svazek jako takový byl uložen v CNSAS od podzimu 2005. Soud konstatoval, že ani rozsah dohledávaných spisů ani nedostatky archivního systému nemohou ospravedlnit šestileté zpoždění při vyřízení žádosti. Proto zde nade vši pochybnost bylo shledáno porušení čl. 8 Úmluvy. Navrhovateli pak soud určil náhradu ve výši 6.000 EUR s ohledem na peněžní i nepeněžní újmu.

## **6. Kontrola zpravodajských služeb: Nutné předpoklady a využitelné nástroje**

V části 4. bylo konstatováno, že způsoby kontroly činnosti zpravodajských služeb ze strany občanské společnosti spočívají především v hledání nejschůdnějších a nejefektivnějších cest, které mohou spočívat především ve vhodném využívání a kombinaci kontrolních mechanismů, které vyplývají z právních předpisů daného státu.

Pokud se přidržíme pořadí jednotlivých konstatování a doporučení uvedených v části 4. a porovnáme je s aktuálním stavem v České republice, dojdeme např. k těmto faktům a závěrům, z nichž je pak třeba vycházet při hledání zákonných možností pro cesty umožňující přístup k informacím o zpravodajských službách a jejich činnosti:

### ***6.1. Jasná definice úkolů a postavení zpravodajských služeb:***

Postavení a úkoly zpravodajských služeb v České republice definují §§ 3 a 5 zákona č. 153/1994 Sb.:

V České republice působí tyto zpravodajské služby:

#### **6.1.1. Bezpečnostní informační služba**

Příjmy a výdaje Bezpečnostní informační služby tvoří samostatnou kapitolu státního rozpočtu. Bezpečnostní informační služba není proto primárně podřízena jednotlivému ministrovi, ale vládě jako celku.

Její poslání je zabezpečovat informace

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

### **6.1.2. Úřad pro zahraniční styky a informace**

Úřad pro zahraniční styky a informace, jehož rozpočet je součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra, zabezpečuje informace mající původ v zahraničí, důležité pro bezpečnost a ochranu zahraničně politických a ekonomických zájmů České republiky.

### **6.1.3. Vojenské zpravodajství**

Je součástí Ministerstva obrany a 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,
- d) o záměrech a činnostech ohrožujících utajované skutečnosti v oblasti obrany České republiky.

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

## **6.2. Vnitřní organizace zpravodajských služeb**

§ 6 zákona 153/1994 Sb. praví, že vymezení vnitřní organizace zpravodajských služeb a bližší vymezení jejich činnosti upraví statuty. Statuty zpravodajských služeb schvaluje vláda.

Zde se již ocitáme v oblasti utajovaných informací (viz nařízení vlády České republiky č. 522/2005 Sb.).

## **6.3. Ředitelé zpravodajských služeb**

Mechanismus výběru a jmenování ředitelů zpravodajských služeb upravuje § 4 zákona 153/1994 Sb. takto:

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.

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.

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.

Z těchto ustanovení příslušných právních předpisů tedy přímo nevyplývají konkrétní požadavky na kvalifikaci, předchozí profesionální zkušenosti ani osobnostní vlastnosti těch, kteří mají stát v čele zpravodajských služeb. Lze tedy dovozovat, že rozhodující je především politická shoda na určitém člověku, zřejmě i s přihlédnutím k aktuální situaci a požadavkům. Projednání v parlamentním výboru sice není stoprocentní zárukou politické shody např. s opozicí, jistě však může jmenování ředitele ovlivnit.

#### **6.4. Využívání zvláštních pravomocí zpravodajských služeb**

Doporučení k využívání zvláštních pravomocí zpravodajských služeb říkají, že zákon musí stanovit, která zvláštní oprávnění zpravodajské služby mají; zákon musí být jasný, přesný a zároveň komplexní. Musí proporcionálně stanovit poměr mezi povolováním a dohledem nad používáním zvláštních oprávnění.

##### **6.4.1. Odpovídající ustanovení k využívání specifických prostředků**

Tomuto okruhu doporučení odpovídají §§ 6-9 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, v zákoně č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství pak paragrafy 8-12, které zavádějí pojem specifické prostředky, kterými se pro účely uvedených zákonů rozumějí zpravodajské prostředky a využívání služeb osob jednajících ve prospěch uvedených dvou zpravodajských služeb. Ze zpravodajských prostředků (patří mezi ně též krycí prostředky a krycí doklady a sledování) je z hlediska zasahování do základních lidských práv a svobod zřejmě nejvýznamnější tzv. *zpravodajská technika*. Mluví-li zákon o Bezpečnostní informační službě a zákon o Vojenském zpravodajství o zpravodajské technice, rozumějí se tím technické prostředky

a zařízení používané utajovaným způsobem, pokud je při něm zasahováno do základních práv a svobod občanů při

- a) vyhledávání, otevírání, zkoumání nebo vyhodnocování dopravovaných zásilek,
- b) odposlouchávání, popřípadě zaznamenávání telekomunikačního, radiokomunikačního a jiného obdobného provozu, popřípadě zjišťování údajů o tomto provozu,
- c) pořizování obrazových, zvukových nebo jiných záznamů,
- d) vyhledávání použití technických prostředků, které by mohly znemožnit nebo znesnadnit plnění úkolů v rámci Bezpečnostní informační služby, resp. Vojenského zpravodajství
- e) identifikaci osob nebo předmětů, popřípadě při zjišťování jejich pohybu za použití zabezpečovací a nástrahové techniky.

Použitím zpravodajské techniky, pokud jí není zasahováno do základních práv a svobod občanů, podle uvedených zákonů není

- a) zachycování, poslech, monitorování a vyhodnocování informací, které jsou šířeny způsobem, jenž k nim umožňuje přístup předem neurčeného okruhu osob,
- b) pořizování obrazových nebo zvukových záznamů,
- c) používání zabezpečovací a nástrahové techniky,
- d) monitorování telekomunikačního, radiokomunikačního nebo jiného obdobného provozu bez odposlechu jeho obsahu, popřípadě zjišťování údajů o tomto provozu.

#### **6.4.2. Dohled soudní moci**

Bezpečnostní informační služba a Vojenské zpravodajství mohou zpravodajskou techniku použít jen po předchozím písemném povolení předsedy senátu vrchního soudu příslušného podle sídla zpravodajské služby (dále jen "soudce") a za předpokladu, že by odhalování nebo dokumentování činností, pro něž má být použita, bylo jiným způsobem neúčinné nebo podstatně ztížené nebo v daném případě nemožné. Rozsah povolení soudce nesmí být překročen a nesmí zasahovat do práv a svobod občanů nad nezbytně nutnou míru.

Povolení k použití zpravodajské techniky soudce vydává na základě písemné žádosti, která obsahuje

- a) druh zpravodajské techniky, která má být použita, dobu trvání jejího použití, základní identifikační údaje o osobě, vůči které má být zpravodajská technika použita, pokud jsou tyto údaje známy, číslo telefonní nebo jiné obdobné stanice, pokud z ní má být prováděn odposlech, popřípadě záznam, a je-li známo, i místo použití zpravodajské techniky; má-li být zpravodajská technika použita vůči ústavnímu činiteli nebo jejím použitím má být zasahováno do práva nedotknutelnosti obydlí, musí být tato informace součástí žádosti,
- b) důvody pro použití zpravodajské techniky včetně odůvodnění podmínek pro její použití.

Soudce o žádosti o povolení zpravodajské techniky rozhodne bezodkladně. Použití zpravodajské techniky lze povolit jen na nezbytně nutnou dobu, nejdéle však na dobu tří měsíců. Proti rozhodnutí o povolení nebo zamítnutí žádosti o povolení k použití zpravodajské techniky není přípustný opravný prostředek.

#### **6.4.3. Kontrola průběhu používání zpravodajské techniky**

Soudce je oprávněn požadovat od zpravodajské služby informace k posouzení, zda důvody pro používání zpravodajské techniky trvají. Zjistí-li soudce, že důvody používání zpravodajské techniky pominuly, povolení k jejímu použití odejme.

Zpravodajská služba bezodkladně písemně informuje soudce o ukončení používání zpravodajské techniky.

#### **6.4.4. Úprava týkající se Úřadu pro zahraniční styky a informace**

Pokud se týká zvláštních pravomocí Úřadu pro zahraniční styky a informace je zákon stručnější, když v § 18 zákona č. 153/1994 Sb. uvádí, že Úřad pro zahraniční styky a informace může pro ochranu činností, které koná na území České republiky, a jestliže je to nezbytné pro plnění úkolů v jeho působnosti, používat sledování osob a věcí, krycí doklady, nástrahovou a zabezpečovací techniku a využívat osob jednajících v jeho prospěch, které musí být starší 18 let. Z toho tedy vyplývá, že Úřad pro zahraniční styky a informace není na území České republiky oprávněn zpravodajskou techniku používat.



#### **6.4.5. Sběr, shromažďování, zpracování a využívání informací, vedení svazků**

Tyto úkony řeší zákony takto: v případě Úřadu pro zahraniční styky a informace v § 19 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, v případě Bezpečnostní informační služby v § 16 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě a v §§ 17 až 20 zákona č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství.

Těmto paragrafům jsou společná ustanovení o tom, že uvedené zpravodajské služby jsou oprávněny ukládat, uchovávat a využívat údaje o fyzických a právnických osobách, jestliže je to nutné k plnění úkolů v jejich působnosti. Jsou povinny zabezpečit ochranu údajů obsažených v evidencích před vyzrazením, zneužitím, poškozením, ztrátou a odcizením. Skutečnost o vedení evidence o fyzických a právnických osobách ani její obsah těmto osobám zpravodajské služby nesdělují.

V případě Vojenského zpravodajství zákon navíc upřesňuje důvody opravňující tuto službu k vedení evidencí, toto oprávnění existuje jestliže

- a) existují podložená podezření ze záměrů nebo činností, o kterých zabezpečuje informace ve své působnosti,
- b) je to potřebné ke zjištění a zhodnocení záměrů nebo činností, o kterých zabezpečuje informace ve své působnosti, nebo
- c) je to nutné k plnění dalších úkolů stanovených zvláštním právním předpisem nebo mezinárodní smlouvou, již je Česká republika vázána

Vojenskému zpravodajství není dovoleno vkládat do evidencí údaje o chování osob mladších 15 let, údaje o chování nezletilých osob starších 15 let se musí po dvou letech od vložení přezkoumat a nejpozději po pěti letech uložit tak, aby k nim neměl přístup nikdo jiný než orgány oprávněné podle zvláštního právního předpisu, ledaže by po dovršení zletilosti těchto osob k nim získalo Vojenské zpravodajství v oboru své působnosti další poznatky.

Rovněž všechny údaje vedené v evidencích Vojenského zpravodajství, o kterých se dodatečně zjistí, že byly získány neoprávněně nebo že jsou nepravdivé, se uloží tak, aby k nim neměl přístup nikdo s výjimkou orgánů oprávněných podle zvláštního právního předpisu.

A konečně pokud údaje o osobách, uchovávané v evidencích Vojenského zpravodajství, již nejsou k plnění úkolů Vojenského zpravodajství potřebné nebo pokud je k tomu jiný zákonný důvod, uloží Vojenské zpravodajství tyto údaje způsobem, který zabrání každému, s výjimkou orgánů oprávněných podle zvláštního právního předpisu, v přístupu k těmto údajům.

Bezpečnostní informační služba a Vojenské zpravodajství zřizují bezpečnostní archivy k trvalému zachování informací.

Z těchto ustanovení nevyplývá pro zpravodajské služby povinnost sdělovat údaje ze svých evidencí osobám, jichž se záznamy týkají, a to ani po ukončení zvláštních opatření učiněných podle příslušného zákona, ani po uplynutí nějaké lhůty. Zákon rovněž neřeší např. informování osob, jejichž práva byla narušena neúmyslně nebo náhodou anebo nedopatřením, např. tím, že byl odposlechnut jejich náhodný telefonický rozhovor se sledovaným objektem, s nímž ovšem jinak neměly nic společného<sup>11</sup>. V některých zemích zpravodajské služby takovou povinnost (v různém rozsahu) mají, většinou však existují četné specifické podmínky, které ji omezují téměř na minimum. V praxi se tedy občan jasné odpovědi na přímý dotaz u takové služby nejspíš nedočká, resp. zdvořilé odpovědi se dočká, ta však téměř pravidelně odkazuje na zákonné předpisy, které zabraňují v poskytnutí přesné odpovědi.

## ***6.5. Úloha exekutivy ve vztahu ke zpravodajským službám***

### **6.5.1. Kontrola zpravodajských služeb**

Podle § 12 zákona 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky podléhá činnost zpravodajských služeb kontrole vlády a Parlamentu, přičemž rozsah a způsob kontroly zpravodajských služeb Parlamentem stanoví zvláštní zákon.

#### **6.5.1.1. Podávání zpráv zpravodajskými službami a ukládání úkolů zpravodajským službám**

Podávání zpráv zpravodajskými službami a ukládání úkolů zpravodajským službám řeší zákon 153/1994 Sb. v § 8, který stanoví, že zpravodajské služby podávají prezidentu republiky a vládě jednou za rok a kdykoliv o to požádají zprávy o své činnosti. Dále pak zpravodajské služby předávají prezidentu republiky, předsedovi vlády a příslušným členům vlády v případech zjištění, která nesnesou odkladu, informace bezprostředně.

---

<sup>11</sup> viz případ Amann v. Švýcarsko v kap. 5.2.4.

V souvislosti s principem svobodného přístupu k informacím a jeho možnými omezeními je velmi zajímavé ustanovení odstavce 3 zmíněného § 8: „Zpravodajské služby předávají státním orgánům a policejním orgánům informace o zjištěních, která náleží do oboru jejich působnosti; to neplatí, jestliže by poskytnutí ohrozilo důležitý zájem sledovaný příslušnou zpravodajskou službou.“ Zproštění zpravodajských služeb (za určitých okolností) absolutní povinnosti předat informace např. o trestném činu (kterou jinak má obecně každý) je jedním z nejvýraznějších ustanovení, kterými zákon uznává výjimečný charakter zpravodajské práce, přiznává zpravodajským službám značnou autonomii v této záležitosti a spolu s důvěrou vkládá do rukou jejich vedení i velkou a nezáviděníhodnou odpovědnost.

Vláda a prezident republiky ukládají zpravodajským službám úkoly v mezích působnosti těchto služeb. Prezident republiky ukládá zpravodajským službám úkoly s vědomím vlády.

Podávání zpráv, předávání informací a ukládání úkolů u Bezpečnostní informační služby uskutečňuje prostřednictvím ředitele této služby a u Úřadu pro zahraniční styky a informace a Vojenského zpravodajství prostřednictvím příslušných ministrů. Při předávání informací, které nesou odkladu, a při předávání informací o zjištěních předávaných státním orgánům a policejním orgánům se tak může stát i jen s vědomím ředitele Bezpečnostní informační služby anebo příslušného ministra.

#### **6.6. Mezinárodní spolupráce**

Spolupráci se zpravodajskými službami cizí moci mohou zpravodajské služby podle § 10 zákona č. 153/1994 Sb. uskutečňovat pouze se souhlasem vlády.

#### **6.7. Opatření k zamezení politického zneužívání zpravodajských služeb**

Vláda informuje Poslaneckou sněmovnu o činnosti zpravodajských služeb prostřednictvím příslušného sněmovního orgánu pro zpravodajské služby. Tento orgán vláda informuje jednou ročně a vždy, když je o to požádána. Dále jej informuje vždy při získání informací důležitých pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu České republiky (§§ 14 a 15 zákona 153/1993 Sb., o zpravodajských službách).

V § 16 uvedený zákon stanoví, že jednání příslušného orgánu o činnosti zpravodajských služeb mohou být přítomni pouze jeho členové, pokud tento orgán nerozhodne jinak. Členové příslušného orgánu a další osoby, které se zúčastní jednání tohoto orgánu o činnosti zpravodajských služeb, jsou povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvědí při výkonu své funkce nebo při účasti na jednání tohoto orgánu o činnosti zpravodajských služeb. Této povinnosti mohou být zbaveni pouze usnesením Poslanecké sněmovny, tím ovšem nejsou dotčeny předpisy o ochraně utajovaných informací.

### **6.8. Parlamentní kontrola zpravodajských služeb**

Zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě (v § 18) a zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství (v § 21) na parlamentní kontrolu uvedených služeb pamatují, když stanoví, že Poslanecká sněmovna zřizuje zvláštní kontrolní orgán (dále jen "kontrolní orgán") pro kontrolu činnosti Bezpečnostní informační služby a kontrolní orgán pro kontrolu činnosti Vojenského zpravodajství. Každý z těchto kontrolních orgánů má sedm členů, přičemž členem může být pouze poslanec Poslanecké sněmovny. Stalo se u nás – i když zatím krátkou – tradicí, že předsedou těchto kontrolních orgánů bývá člen opoziční parlamentní strany.

Pokud zákon nestanoví jinak, vztahuje se na jednání kontrolního orgánu a na práva a povinnosti jeho členů přiměřeně zvláštní předpis (tím je zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny).

Členové každého z obou kontrolních orgánů mohou vstupovat v doprovodu ředitele nebo jím pověřeného příslušníka do objektů Bezpečnostní informační služby resp. Vojenského zpravodajství, kde jim ředitelé předkládají (§ 19 zákona č. 154/1994 Sb. resp. § 22 zákona č. 289/2005 Sb.):

- a) statut služby,
- b) návrh rozpočtu služby,
- c) písemná zadání úkolů uložených vládou nebo prezidentem republiky,
- d) podklady potřebné ke kontrole plnění rozpočtu služby,
- e) vnitřní předpisy služby

Ředitel Bezpečnostní informační služby předkládá kontrolnímu orgánu na jeho požádání

- a) zprávu o činnosti Bezpečnostní informační služby,
- b) zprávu o použití zpravodajských prostředků, a to pouze ve věcech a případech, ve kterých Bezpečnostní informační služba svou činnost již ukončila,
- c) počet případů použití zpravodajské techniky, ve kterých je Bezpečnostní informační služba činná, s uvedením jednotlivých oblastí působnosti Bezpečnostní informační služby a druhu zpravodajské techniky,
- d) souhrnnou informaci obsahující zaměření a počet případů a věcí, v nichž je Bezpečnostní informační služba činná; v informaci odliší případy a věci podle zvláštního zákona.

Ředitel Vojenského zpravodajství předkládá kontrolnímu orgánu na jeho požádání

- a) zprávu o činnosti Vojenského zpravodajství,
- b) zprávu o použití zpravodajských prostředků, vyjma zpravodajských prostředků použitých při zabezpečování informací majících původ v zahraničí, a to pouze ve věcech a v případech, ve kterých Vojenské zpravodajství svou činnost již ukončilo,
- c) souhrnnou informaci obsahující zaměření a počet případů a věcí, v nichž je Vojenské zpravodajství činné, vyjma případů a věcí při zabezpečování informací majících původ v zahraničí; v informaci odliší případy a věci podle zvláštního právního předpisu.

Kontrolní orgány nejsou oprávněny zasahovat do personálních pravomocí vedoucích pracovníků Bezpečnostní informační služby nebo Vojenského zpravodajství a nahrazovat jejich řídicí činnost.

Má-li kontrolní orgán za to, že činnost Bezpečnostní informační služby nezákonně omezuje nebo poškozují práva a svobody občanů, je oprávněn požadovat od ředitele potřebné vysvětlení. Každé porušení zákona příslušníky, které kontrolní orgán zjistí při své činnosti, je povinen oznámit řediteli a nejvyššímu státnímu zástupci. (§ 20 zákona o Bezpečnostní informační službě)

Kontrolní orgán je oprávněn požadovat od ředitele Vojenského zpravodajství potřebná vysvětlení a písemné podklady, má-li za to, že

- a) činnost Vojenského zpravodajství nezákonně omezuje nebo poškozují práva a svobody osob, nebo

- b) došlo k vyzrazení utajovaných skutečností z činnosti Vojenského zpravodajství. (§ 23 zákona o Vojenském zpravodajství).

Každé porušení zákona příslušníky Bezpečnostní informační služby a Vojenského zpravodajství, které kontrolní orgány zjistí při své činnosti, jsou povinny oznámit řediteli příslušné služby a nejvyššímu státnímu zástupci, v případě Vojenského zpravodajství též ministru obrany.

Povinnost zachovávat mlčenlivost uložená členům kontrolních orgánů podle zákona se nevztahuje na případy, kdy kontrolní orgán podává oznámení o výše uvedených skutečnostech. Skutečnosti, o nichž se členové kontrolního orgánu dovědí při výkonu své funkce, oznamují v míře nezbytné pro dosažení účelu kontroly.

Zde není od věci připomenout, že členové parlamentu České republiky patří mezi osoby, které podle zákona 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti mají oprávnění seznamovat se s utajovanými informacemi (s výjimkou informací pocházejících od cizí moci) aniž by byli patřičně prověřeni. I na ně se ovšem vztahuje povinnost mlčenlivosti tímto zákonem stanovená.

## 7. Závěr

Předložená práce si uložila úkol dojít ke zjištění, jaké jsou možnosti teoretické i praktické aplikace principu svobodného přístupu k informacím, pokud tyto informace pocházející z prostředí, kde jedním ze základů činnosti je práce převážně s informacemi utajovanými. Z hojných více či méně doslovně citovaných právních předpisů, jejichž výběr ovšem zdaleka nebyl komplexní ani vyčerpávající, i z dalších nastíněných úvah jistě vyplývá, že této problematice z pochopitelných důvodů musí být a je věnována značná pozornost všech součástí demokratických společností po celém světě.

Pokud jde o aktuální stav problematiky v České republice, lze vyjádřit následující konstatování:

Situaci v uvedené oblasti v České republice je možné charakterizovat jako v mnoha ohledech odpovídající běžně požadovaným demokratickým standardům. Česká právní úprava je poměrně nová, moderní a přes některé své nedostatky v daných mezích vyhovující a schopná srovnání v evropském i světovém kontextu. Odráží se v ní skutečnost, že subjekty zúčastněné v legislativním procesu včetně zákonodárského orgánu vhodně využily i možnosti inspirovat se právními normami států s vyspělou a historicky kontinuální demokracií.

Dalším, neméně podstatným aspektem je potřeba další a trvalé kultivace společenského, politického a občanského prostředí, především v oblasti budování důvěry v demokratické instituce státu, důvěry v řádné vedení jejich činnosti a důvěry v možnosti zjednání nápravy při případných dysfunkcích. Realizace práva na svobodný přístup k informacím se totiž může opravdu účinně odehrávat pouze při současném působení obou uvedených faktorů.

Konkrétněji k možnostem svobodného přístupu k informacím v oblasti působení zpravodajských služeb a k možnostem efektivně minimalizovat jak nezbytná omezení v poskytování informací, tak i eliminovat s tím nezbytně související potenciální zneužívání zvláštních pravomocí zpravodajskými službami:

Česká právní úprava je si v této oblasti vědoma přirozeného oslabení žádoucí interakce mezi aktivitami zvláštních institucí státu a jejich veřejnou kontrolou. Proto již samotná konstrukce soustavy zpravodajských služeb České republiky toto reflektuje tím, že všechny české zpravodajské služby jsou zřízeny jako instituce v bezpečnostní oblasti určené výhradně k získávání informací a k další práci s nimi. Informace mohou tyto služby získávat pouze vlastní činností, výměnou informací s partnerskými složkami domácími či zahraničními anebo si mohou v zákonem specifikovaných oblastech vyžádat součinnost některých orgánů státu. U soukromých osob fyzických nebo právnických mohou zpravodajské služby o případné informace pouze žádat a je na rozhodnutí těchto osob, zda žádosti vyhoví nebo nevyhoví<sup>12</sup>. Zpravodajské služby tedy nemohou nikoho předvolávat k výslechu, žádat vysvětlení nebo svědectví v tom smyslu, jak jsou k tomu oprávněny např. Policie České republiky, soudy a některé další instituce, nemohou nikoho zadržovat, zatýkat a pod. Tento model působnosti zpravodajských služeb je obvyklý v mnoha zemích, stejně obvyklým je ovšem model, kdy zpravodajské služby jsou součástí policejních složek anebo disponují určitými výkonnými oprávněními.

Zákonné vymezení působnosti zpravodajských služeb v České republice a jejich oprávnění jsou nepochybně v souladu s mezinárodně uznávanými standardy. České zákony tyto služby paušálně nevyjímají z působnosti zákonů o veřejném přístupu k informacím, ale tento přístup v určených oblastech omezují jako výjimky z obecného principu.

Rovněž nástroje pro kontrolu činnosti zpravodajských služeb ze strany moci výkonné, zákonodárné i soudní uvedeným standardům odpovídají. V okruzích, kde nelze charakterem zpravodajské práce zdůvodnit výjimky, podléhají zpravodajské služby stejným kontrolním mechanismům jako jiné instituce státu (v určených ohledech vykonává kontrolu např. v oblasti hospodaření se svěřenými prostředky Ministerstvo financí, Nejvyšší kontrolní úřad, v oblasti ochrany utajovaných informací Národní bezpečnostní úřad, atd.).

V České republice ovšem neexistuje kontrola činnosti zpravodajských služeb ze strany veřejnosti v institucionalizovaných podobách, které jsou k dispozici v některých zemích, jak bylo popsáno v kapitole 4. (specializované nezávislé osoby či orgány k takové kontrole explicitně oprávněné). Ani to ovšem není v Evropě ani ve světě neobvyklé, závisí to na zvoleném modelu a

---

<sup>12</sup> Výjimkou jsou zde ustanovení § 97 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, kde jsou upraveny povinnosti provozovatelů veřejných telekomunikačních sítí a poskytovatelů veřejně dostupných služeb elektronických komunikací ohledně technické spolupráce se zpravodajskými službami ve věci odposlechu nebo záznamu zpráv.



do značné míry i na činnosti a akceschopnosti různých občanských sdružení a pod. Zde se i v našich poměrech ovšem počítá s činností médií a nejrůznějších složek občanské společnosti. V této souvislosti je vhodné si uvědomit, že i české zpravodajské služby se v rámci adekvátních možností snaží o vstřícný postoj k médiím i veřejnosti. Všechny české zpravodajské služby provozují webové stránky, kde se snaží jednak poskytovat zveřejnitelné informace (včetně např. neutajovaných verzí zpráv o činnosti), jednak vysvětlovat, proč na sebe nemohou říci všechno.

Občan, který není spokojen s rozsahem a charakterem dostupných informací o činnosti zpravodajských služeb má v zásadě tři možnosti:

- vydat se cestou dotazu či stížnosti u konkrétní zpravodajské služby (zde je ovšem malá pravděpodobnost získání odpovědi v jiné než spíše obecné podobě),
- dožadovat se přístupu k informacím soudní cestou (s vědomím poměrně zdlouhavosti této cesty a velmi pravděpodobných problémů při dokazování a poskytování svědeckví vzhledem k ochraně utajovaných informací) anebo
- cestou příslušných parlamentních kontrolních orgánů (které ovšem mohou získat podrobné informace jen o uzavřených věcech a činnostech a jsou vázány odpovídající mlčenlivostí).

Mimo tyto možnosti existuje však ještě činnost médií a rozličných občanských sdružení a podobných korporací. Zde se ovšem jedná především o aktivity v rovině upozorňování na různé skutečné anebo potenciální nepravosti a především o diskusi, která přirozeně v demokratické společnosti probíhá, aby se pak mohla odrazit např. v legislativních úpravách, modifikaci postupů státních institucí a konec konců i úpravě jejich vztahů s veřejností. Taková diskuse však vyžaduje alespoň minimální přehled a poučení v konkrétním daném oboru, aby její průběh a výsledky měly pozitivní smysl. I tento proces je nekonečný a doprovázený četnými omyly a blouděním ve slepých uličkách. Příkladem může být aktuální působení skupiny kolem Wikileaks, na kterém je jistě možné nalézt leccos přínosného, především pro onu společenskou diskusi. Způsob provedení však dospěl do rozměru, který pozitivní přínos výrazně degradoval a celou záležitost dovedl do stavu, jenž lze jen stěží odlehčeně označit jako slepou uličku, neboť jeho protagonistům reálně hrozí poměrně vážný postih. Zapomněli totiž, anebo snad ze svých úvah vynechali hledisko složité provázanosti různých faktorů a principů, které jsou pro existenci demokratického světa v potřebné vyvážené míře stejně nezbytné a důležité a které nelze

posuzovat jen z jednoho úhlu pohledu a už vůbec ne z pohledu subjektivních sympatií či nesouhlasu.

## **8. Použitá literatura**

BARTÍK, Václav; JANEČKOVÁ, Eva. *Právní rádce.ihned* [online]. 18.11.2009 [cit. 2010-07-10]. Nahlížení do správních spisů a svobodný přístup k informacím. Dostupné z WWW: <<http://pravniradce.ihned.cz/c1-39116780-nahlizeni-do-spravnich-spisu-a-svobodny-pristup-k-informacim>>. ISSN 1213-1438

BENEŠ, Roman. *E-Polis* [online]. 24.3.2005. Plzeň : AS CPSSU, 2005 [cit. 2011-02-02]. Systém ochrany lidských práv na základě Paktů z roku 1966. Dostupné z WWW: <<http://www.e-polis.cz/pravo/54-system-ochrany-lidskych-prav-na-zaklade-paktu-z-roku-1966.html>>. ISSN 1801-1438.

BORN, Hans; LEIGH, Ian. *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practise*. Oslo : Publishing House of the Parliament of Norway, 2005. 143 s. ISBN 92-9222-017-9.

BROŽEK, Ivo . Zákon o svobodném přístupu k informacím po novele (všeobecná informace a praktická zkušenost). *Ikaros* [online]. 2006, 10, 8, [cit. 2010-06-30]. Dostupný z WWW: <<http://www.ikaros.cz/node/3558>>. ISSN 1212-5075.

*Council of Europe* [online]. c2011 [cit. 2011-02-12]. Haralambie v. Romania (application no. 21737/03). Dostupné z WWW: <<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=856746&portal=hbk m&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>>.

Česko. Nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací, ve znění nařízení vlády č. 240/2008 Sb. Sbíрка zákonů 2005, částka 179, s. 9950-9978.

Dostupný též z WWW:

<[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?number1=522%2F2005&number2=&name=&text=>](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=522%2F2005&number2=&name=&text=>).

Česko. *Úplné znění Ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ; Úplné znění Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ; Úplné znění zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ; Některé další související právní předpisy.* vyd. 6. Praha : Armex, 2010. 126 s. ISBN 978-80-86795-94-2.

Česko. Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Sbírka zákonů 1997, částka 5, s. 82-107. Dostupný též z WWW:

<[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?number1=18%2F1997&number2=&name=&text=>](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=18%2F1997&number2=&name=&text=>).

Česko. Zákon č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a o doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. Sbírka zákonů 1994, částka 13, s. 242-249. Dostupný též z WWW:

<[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?number1=38%2F1994&number2=&name=&text=>](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=38%2F1994&number2=&name=&text=>).

Česko. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Sbírka zákonů 1999, částka 39, s. 2578-2582. Dostupný též z WWW:

<[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411?PC\\_8411\\_number1=106/1999&PC\\_8411\\_l=106/1999&PC\\_8411\\_ps=10#10821](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411?PC_8411_number1=106/1999&PC_8411_l=106/1999&PC_8411_ps=10#10821)>.

Česko. Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.

Sbírka zákonů 2005, částka 104, s. 5388-5394. Dostupný též z WWW:

<[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?number1=127%2F2005&number2=&name=&text=>](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=127%2F2005&number2=&name=&text=>).

Česko. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Sbíрка zákonů 2002, částka 61, s. 3306-3330. Dostupný též z WWW:

<[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?number1=150%2F2002&number2=&name=&text=>](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=150%2F2002&number2=&name=&text=>).

Česko. Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Sbíрка zákonů 1994, částka 49, s. 1601-1604. Dostupný též z WWW:

<[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?number1=153%2F1994&number2=&name=&text=>](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=153%2F1994&number2=&name=&text=>).

Česko. Zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů. Sbíрка zákonů 1994, částka 49, s. 1605-1629. Dostupný též z WWW:

<[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?number1=154%2F1994&number2=&name=&text=>](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=154%2F1994&number2=&name=&text=>).

Česko. Zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, ve znění zákona č. 274/2008 Sb. Sbíрка zákonů 2005, částka 104, s. 5388-5394. Dostupný též z WWW:

<[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?number1=289%2F2005&number2=&name=&text=>](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=289%2F2005&number2=&name=&text=>).

Česko. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. Sbíрка zákonů 2003, částka 121, s. 5850-5911. Dostupný též z WWW:

<[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?number1=361%2F2003&number2=&name=&text=>](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=361%2F2003&number2=&name=&text=>).

Česko. Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací, ve znění pozdějších předpisů. Sbíрка zákonů 2005, částka 143, s. 7526-7576. Dostupný též z WWW:

<[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?number1=412%2F2005&number2=&name=&text=>](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=412%2F2005&number2=&name=&text=>).

Česko. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Sbírka zákonů 2004, částka 174, s. 9782-9827. Dostupný též z WWW:

<[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?number1=500%2F2004&number2=&name=&text=>](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=500%2F2004&number2=&name=&text=>).

Československo. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8. Sbírka zákonů 1992, částka 41, s. 1074-1087. Dostupný též z WWW:

<[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/\\_s.155/701?PC\\_8411\\_number1=209/1992&PC\\_8411\\_li=0&PC\\_8411\\_ps=10&#10821](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/_s.155/701?PC_8411_number1=209/1992&PC_8411_li=0&PC_8411_ps=10&#10821)>

Československo. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Sbírka zákonů 1963, částka 56, s. 383-428. Dostupný též z WWW:

<[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?number1=99%2F1963&number2=&name=&text=>](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=99%2F1963&number2=&name=&text=>).

Československo. Vyhláška ministra vnitra č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Sbírka zákonů 1976, částka 23, s. 570-583. Dostupný též z WWW:

<[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/\\_s.155/701?PC\\_8411\\_number1=120/1976&PC\\_8411\\_l=120/1976&PC\\_8411\\_ps=10#10821](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/_s.155/701?PC_8411_number1=120/1976&PC_8411_l=120/1976&PC_8411_ps=10#10821)>.

Československo. Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (soudní řád), ve znění pozdějších předpisů. Sbírka zákonů 1961, částka 66, s. 514-574. Dostupný též z WWW:

<[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?number1=141%2F1961&number2=&name=&text=>](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=141%2F1961&number2=&name=&text=>).

HORA, Jaroslav. Svobodný přístup k informacím a možnosti jeho omezení [Free access to information and possibilities of its constraints] . Praha, 2006. 81 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Filozofická fakulta, Ústav informačních studií a knihovnictví 2006. Vedoucí práce Stanley KALKUS, Ph.D.

*Human and Constitutional Rights* [online]. 2008 [cit. 2011-02-20]. Klass and others v Federal Republic of Germany, European Court of Human Rights. Dostupné z WWW: <[http://www.hrcr.org/safrica/limitations/klass\\_germany.html](http://www.hrcr.org/safrica/limitations/klass_germany.html)>.

*Informační kancelář Rady Evropy* [online]. c2011 . [cit. 2011-02-10]. Evropský soud pro lidská práva. Dostupné z WWW: <[http://www.radaevropy.cz/index.php?option=com\\_content&task=view&id=24&Itemid=24](http://www.radaevropy.cz/index.php?option=com_content&task=view&id=24&Itemid=24)>

KORBEL, František. *Právo na informace : Zákon o právu na informace o životním prostředí; Zákon o svobodném přístupu k informacím; komentář*. Praha : Linde, 2004. 295 s. ISBN 80-7201-465-X.

KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 3. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. 759 s. ISBN 80-7380-000-4.

KUŽÍLEK, Oldřich ; ŽANTOVSKÝ, Michael . *Svoboda informací : Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha : Linde, 2002. 182 s. ISBN 80-7201-318-1.

*Netherlands Institute of Human Rights : Utrecht School of Law* [online]. 2011 [cit. 2011-02-20]. Amann v. Switzerland. Dostupné z WWW: <<http://sim.law.uu.nl/SIM/CaseLaw/hof.nsf/1d4d0dd240bfee7ec12568490035df05/7910c744a858491dc125688d004c5f9d?OpenDocument>>.

*Netherlands Institute of Human Rights : Utrecht School of Law* [online]. 2011 [cit. 2011-02-20]. Kruslin v. France. Dostupné z WWW: <<http://sim.law.uu.nl/SIM/CaseLaw/hof.nsf/1d4d0dd240bfee7ec12568490035df05/340529db2776b38dc1256640004c1cf2?OpenDocument>>.

*Sixth Form Law* [online]. c2010 [cit. 2011-02-12]. Press release issued by the Registrar of the European Court of Human Rights. Dostupné z WWW: <[http://sixthformlaw.info/06\\_misc/cases/malone\\_v\\_uk.htm](http://sixthformlaw.info/06_misc/cases/malone_v_uk.htm)>.

SVATOŠOVÁ, Helena . *Transparency International - Česká republika* [online]. 2007 [cit. 2011-02-02]. Utajování versus základní práva a demokratické standardy včetně problematiky zbraní. Dostupné z WWW: <<http://www.transparency.cz/pdf/publikace/index.php?lan=cz&id=1442>>.

TSANG, Steve. *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism*. Stanford, CA : Stanford Univerity Press, 2008. 224 s. ISBN 978-0-8047-5969-4.

VLASÁK, Rudolf. *Informační politika: základní východiska a současnost ve vyspělých demokraciích*. In *Informační studia a knihovnictví v elektronických textech I*. [elektronický zdroj]. Ed. Richard Papík, Martin Souček, Anna Stöcklová. Praha : Univerzita Karlova, c 2001.

Všeobecná deklarace lidských práv [online]. *Informační centrum OSN v Praze*. 2005 [cit. 2011-02-25]. Dostupné z WWW: <<http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>>.

WINKLER, Otakar. *Antinomie iusnaturalismu a iuspositivismu ve vývoji právního myšlení a její vyústění v současnosti*. Plzeň, 2000. 10 s. Seminární práce. Západočeská univerzita, Fakulta právnická.

WINKLER, Otakar. *Bezpečnostní řízení podle zákona č. 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti*. Praha, 2009. 9 s. Seminární práce. Univerzita Karlova, Filosofická fakulta, Ústav informačních studií a knihovnictví.

WINKLER, Otakar. *Nad zákonem č. 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti – předmět úpravy, vymezení pojmů a ustanovení týkající se ochrany*



*utajovaných informací*. Praha, 2009. 10 s. Seminární práce. Univerzita Karlova, Filosofická fakulta, Ústav informačních studií a knihovnictví.