

Juraj Kulik

## Kategorizácia a funkcionality kontroly spravodajských služieb

**Anotácia:** Autor v článku rozpracováva vybrané aspekty kontroly spravodajských služieb v demokratických a právnych štátoch. Článok sa v stručnosti venuje účelu a významu výkonu efektívnej kontroly spravodajských služieb ako jedného z nástrojov na zachovanie legitimacy a legality spravodajskej činnosti a prevencie jej zneužitia. Ťažiskom článku je kategorizácia kontroly spravodajských služieb a jednotlivé funkcionality, ktoré táto kontrola plní.

**Kľúčové slová:** Slovenská informačná služba, Vojenské spravodajstvo, spravodajská služba, kontrola spravodajskej činnosti, bezpečnostná rada štátu, dohľad, dozor, audit, vonkajšia kontrola, vnútorná kontrola

### Úvod

Základným účelom zriadenia spravodajských služieb v bezpečnostnom systéme demokratických štátov je zabezpečenie spravodajskej podpory rozhodovacích procesov najvyšších ústavných činiteľov, vyvodzovanie trestnoprávnej zodpovednosti v pôsobnosti orgánov činných v trestnom konaní ako aj zabránenie či zamedzenie protiústavnej a inej protiprávnej činnosti inými vecne príslušnými orgánmi štátnej moci. Spravodajské služby sú považované nielen za „oči a uši“ exekutívnej moci, ale aj za jej „predĺženú ruku“ v tých prípadoch, ak disponujú mandátom vykonávať špeciálne operácie.<sup>1</sup>

Na tento účel sú spravodajské služby oprávnené v rozsahu svojej vecnej pôsobnosti vykonávať spravodajskú činnosť založenú na získavaní, sústreďovaní a vyhodnocovaní informácií o objekte spravodajského záujmu. Ide o poznávací proces, v rámci ktorého si účinné poznávanie objektov spravodajského záujmu vyžaduje použitie čo najvhodnejšej kombinácie prostriedkov využiteľných na zadováženie potrebných informácií.

Získavaním informácií je aktívne obstarávanie nových, doposiaľ ešte v žiadnych evidenciách a informačných systémoch neuložených informácií.<sup>2</sup> Na účely získavania informácií slúžia rôzne prostriedky vrátane takých, ktoré sú určené iba pre úzku skupinu štátnych orgánov, medzi ktoré patria aj spravodajské služby. Medzi prostriedky, ktorými spravodajské služby získavajú informácie, patria aj také, ktorými utajovaným spôsobom dochádza k zasahovaniu do základných ľudských práv a slobôd.

Prostredníctvom týchto prostriedkov sa spravodajské služby usilujú získať vedomosť o informáciách priamo súvisiacich s plnením konkrétnej spravodajskej činnosti, ktorých nositeľom je iná osoba alebo vec. Týmto zdrojom informácií môže byť napr. iný orgán verejnej moci, člen zločineckej<sup>3</sup> alebo teroristickej skupiny,<sup>4</sup> cudzia moc,<sup>5</sup> cudzí činiteľ,<sup>6</sup> reliéf zemského povrchu, elektronická komunikačná sieť,<sup>7</sup> poštová zásielka<sup>8</sup> apod.

---

<sup>1</sup> Synonymum pre anglosaský výraz „covert action“ alebo pre „aktívne opatrenia“ sovietskych spravodajských služieb. Bližšie pozri napr. BORN, H. a I. LEIGH, 2005. *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, s. 5.

<sup>2</sup> Porovnaj napr. STIERANKA, J. a M. MARKO, 2019. *Kriminálne spravodajstvo (Nový koncept odhalovania trestných činov v Slovenskej republike)*, s. 73.

<sup>3</sup> Zločineckou skupinou sa rozumie štruktúrovaná skupina najmenej troch osôb, ktorá existuje počas určitého časového obdobia a koná koordinovane s cieľom spáchať jeden alebo viacej zločinov, trestný čin legalizácie výnosu z trestnej činnosti alebo niektorý z trestných činov korupcie na účely priameho alebo nepriameho získania finančnej alebo inej výhody.

<sup>4</sup> Teroristickou skupinou sa rozumie skupina najmenej troch osôb, ktorá existuje počas určitého časového obdobia na účely spáchania niektorého z trestných činov terorizmu, ktorej činnosť sa vyznačuje koordinovanosťou; nemusí mať formálne vymedzené úlohy svojich členov, stálu členskú základňu ani rozvinutú štruktúru.

<sup>5</sup> Cudzou mocou sa rozumejú cudzie štáty a ich vojenské alebo iné zoskupenia predstavované ich organizáciami a orgánmi, akými sú najmä osoby vykonávajúce spravodajskú činnosť, vojenský funkcionári, diplomati a iní štátni úradníci.

## Význam kontroly spravodajských služieb

Spravodajské služby nie sú akýmsi automatizovaným systémom získavania a vyhodnocovania informácií, ktorý by sa automaticky zablokoval v prípade, ak by hrozilo vybočenie zo zákonného rámca jeho fungovania a aktívne by takémuto nežiaducemu stavu preventívnym spôsobom zabránil. Spravodajské služby sú rovnako ako iné štátne orgány či právnické osoby tvorené personálnym substrátom, ktorý reálne plní úlohy v rozsahu ich vecnej pôsobnosti, a od ktorého konania alebo aj nekonania sa v konkrétnych prípadoch priamo odvodzuje zákonnosť či nezákonnosť postupu samotnej spravodajskej služby.

Keďže výkonom spravodajskej činnosti dochádza spravidla takmer vždy k zásahu do súkromia jednotlivca, pre riadne fungovanie spravodajských služieb, ako aj pre garanciu dostatočnej úrovne ochrany práv a právom chránených záujmov osôb, ktoré sú objektom spravodajskej činnosti, je dôležitá práve kontrola nad takouto činnosťou. Kontrola spravodajských služieb je bezpochyby imanentnou súčasťou ich fungovania v demokratickom a právnom štáte, keďže spravodajské služby disponujú takými právomocami a nástrojmi, ktorými v prípade ich disproportného využívania alebo dokonca zneužitia môžu zasahovať nielen do práv a právom chránených záujmov občanov, ale aj diskreditovať či zastrašovať politickú opozíciu.

Efektívny výkon kontroly preto na jednej strane predstavuje prevenciu pred možnosťou zneužitia spravodajskej služby, na druhej strane predstavuje jeden z nástrojov zachovania legitimity a legality vykonávanej spravodajskej činnosti, čo je nevyhnutným predpokladom na ďalšie zákonom aprobované použitie takouto činnosťou získaných informácií – spravodajských informácií – osobitne na účely vyvodzovania trestnoprávnej zodpovednosti osôb, voči ktorým spravodajská činnosť smerovala. V neposlednom rade je práve efektívnosť kontroly významným faktorom ovplyvňujúcim dôveru spoločnosti v spravodajské služby. Keďže v nedemokratických politických systémoch sú spravodajské služby dôležitým nástrojom represie a zastrašovania, obzvlášť citlivo je vnímané rozširovanie právomocí spravodajských služieb v postkomunistických a posttotalitných krajinách, ako aj v krajinách, kde došlo k zneužitiu spravodajských služieb na politické účely, alebo v ktorých takéto podozrenie existuje.

Kontrolné mechanizmy uplatňované v spravodajských službách sú veľmi rôznorodé. Neexistuje jednotný model kontroly univerzálne aplikovateľný na spravodajské služby. Jednotlivé mechanizmy kontroly sú prirodzene determinované historickými, ústavnoprávnymi a spoločensko-politickými podmienkami tej ktorej krajiny. *In generalis* možno povedať, že najdôležitejším účelom kontroly ako takej je najmä, ale nie výlučne, zabezpečenie riadneho, efektívneho a zákonného fungovania spravodajských služieb a zabezpečenie ochrany pred ich zneužitím a tiež pred zneužitím prostriedkov, ktoré spravodajskej službe zveruje vnútroštátna právna úprava alebo normy komunitárneho alebo medzinárodného práva.

Okrem externej kontroly spravodajských služieb má svoj nezastupiteľný význam aj vnútorná kontrola realizovaná samotnými spravodajskými službami. Na rozdiel od externej

---

<sup>6</sup> Cudzím činiteľom sa rozumie fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá síce nie je orgánom alebo zástupcom cudzieho štátu, ale vzhľadom na svoje politické, hospodárske alebo spoločenské postavenie má významný vplyv vo svojom štáte alebo v medzinárodných vzťahoch.

<sup>7</sup> Elektronická komunikačná sieť je funkčne prepojená sústava prenosových systémov, a ak je to potrebné, prepájacích alebo smerovacích zariadení, vrátane sieťových prvkov, ktoré nie sú aktívne, ktoré umožňujú prenos signálov po vedení, rádiovými, optickými alebo inými elektromagnetickými prostriedkami, vrátane družicových sietí, pevných sietí s prepájaním okruhov a s prepájaním paketov, internetu a mobilných pozemských sietí, sietí na rozvod elektrickej energie v rozsahu, v ktorom sa používajú na prenos signálov, sietí pre rozhlasové a televízne vysielanie a káblových distribučných systémov bez ohľadu na druh prenášaných informácií.

<sup>8</sup> Poštová zásielka je oznámenie v písomnej forme alebo iná vec, ktorá má byť dodaná adresátovi a ktorá je označená adresou adresáta. Poštovou zásielkou je listová zásielka (najmä korešpondencia, reklamná adresovaná zásielka a slepecká zásielka), balík, periodická zásielka a poštový poukaz.

kontroly je pri výkone vnútornej kontroly možné pracovať s informáciami súvisiacimi s predmetom kontroly vo väčšom rozsahu. V komparácii s výkonom externej kontroly ani samotný prístup k detailným informáciám preskúmaným v rámci vnútornej kontroly nie je v kontradikcii s potrebou utajovania činnosti ani s ochranou spravodajského záujmu. *Vice versa* výkon dôkladnej vnútornej kontroly môže byť významným faktorom na zvyšovanie úrovne dôvery spoločnosti v spravodajské štruktúry.

Najmä v prípadoch krajín postsovietskeho bloku či posttotalitných štátov, predovšetkým v dôsledku reminiscencie z minulosti, keď boli spravodajské služby zneužívané na boj proti triednemu nepriateľovi a prenasledovanie vlastných občanov, ktorí boli pre vtedajší totalitný režim z rôznych dôvodov nepohodlní, je budovanie dôvery občanov a ich politických reprezentantov nevyhnutným predpokladom širšej spoločenskej akceptácie spravodajských služieb ako esenciálnej zložky štátnej moci. V rámci výkonu vnútornej kontroly totiž možno eliminovať riziká súvisiace s výkonom spravodajských i nespravodajských úloh, ktoré by v opačnom prípade mohli byť v priebehu externej kontroly vyhodnotené za kontradiktórne so zákonom.

### Účel kontroly spravodajských služieb

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že účelom každej kontrolnej činnosti je:

1. Zistiť skutočný stav veci.
2. Porovnať skutočný stav veci s plánovaným alebo požadovaným stavom.
3. Zistiť prípadné odchýlky a ich príčiny, vyvodiť závery a predložiť nápravné opatrenia.

Podstatou kontrolnej činnosti je teda porovnanie kvantity a kvality stanovených zámerov (cieľov, plánov, noriem, štandardov, kritérií) s dosiahnutými výsledkami a kritickým zhodnotením zistenie skutočného stavu (reality) a jeho porovnaním následne určiť, či sa dosiahla zhoda vo vývoji kontrolovanej reality voči špecifikovaným požiadavkám kreujúcim žiaduci stav. *Ergo* účelom kontroly je včas a hospodárne zistiť odchýlky predstavujúce rozdiely medzi zámerom a jeho realizáciou, ktoré môžu byť pozitívne alebo negatívne, ich rozbor a na základe toho prijatie výsledkov a ich uplatnenie. Proces kontroly pozostáva zo zberu, vyhodnocovania a porovnávania informácií o skutočnom stave veci s plánovanými cieľmi, čo spätnou väzbou umožňuje naprávať chybné, či nedostatočné plnenie úloh a určiť, v čom možno zlepšiť nielen samotný predmet kontroly, ale zároveň aj korigovať celý proces manažmentu.<sup>9</sup>

Výkon internej kontroly je možné vnímať aj z perspektívy manažmentu, ktorý výkon kontroly definuje ako jednu zo základných manažérskych funkcií<sup>10</sup> majúcich integrovaný a univerzálny charakter, ktoré sa prejavujú v akýchkoľvek procesoch riadenia vrátane procesu manažérstva bezpečnosti, v rámci cyklického charakteru ktorého tvorí jednu z jeho troch fáz, a to fázu hodnotiacu.<sup>11</sup> Kontrola (*controlling*) môže byť uskutočňovaná počas celej realizačnej (výkonnej) fázy – v tomto prípade ide o priebežnú kontrolu – ako aj na konci výkonnej fázy, kedy slúži na celkové porovnanie výsledku práce s určeným cieľom a úlohami.<sup>12</sup> Kontrola finalizuje celkový proces manažmentu a je úzko spojená s plánovaním, rozhodovaním a organizovaním. Bez evaluácie a kontroly dosahovaných výsledkov totiž nie je možné posúdiť účinnosť a úspešnosť manažérskych funkcií ani v rámci spravodajských služieb.

<sup>9</sup> BELAN, L., 2015. *Bezpečnostný manažment. Manažérstvo bezpečnosti*, str. 30.

<sup>10</sup> Ďalšími manažérskymi funkciami sú plánovanie (*planning*), organizovanie (*organizing*), personálne zaistenie (*staffing*) a vedenie ľudí (*leading*).

<sup>11</sup> Prvými dvoma fázami alebo etapami procesu manažérstva bezpečnosti je fáza (etapa) prípravná, ktorej jadrom je plánovanie a organizovanie v rámci prípravného (predbežného) riadenia a fáza realizačná (výkonná), ktorej jadrom je vedenie ľudí v rámci riadenia v užšom slova zmysle (priebežné riadenie).

<sup>12</sup> BELAN, L., 2015. *Bezpečnostný manažment. Manažérstvo bezpečnosti*, str. 25-26.

## Kategorizácia kontroly spravodajských služieb

Rôznorodosť činností, ktoré sú realizované spravodajskými službami v spravodajskej ako aj nespravodajskej oblasti, má za následok rozmanitosť kontrol, ktorým možno spravodajské služby v demokratických štátoch podrobiť.

Existuje niekoľko klasifikačných kritérií delby kontroly spravodajských služieb:

1. Vzťah spravodajskej služby a orgánu (subjektu) vykonávajúceho kontrolu.
2. Hierarchické usporiadanie kontrolných subjektov.
3. Charakter orgánu vykonávajúceho kontrolu.
4. Typológia subjektu vykonávajúceho kontrolu.
5. Zameranie kontroly.
6. Spôsob kontrolnej činnosti.
7. Začatie procesu kontroly.
8. Plánovanie kontroly.
9. Rozsah kontroly.
10. Periodicita kontroly.
11. Regulácia procesov kontroly.

Z hľadiska vzťahu spravodajskej služby a orgánu vykonávajúceho kontrol sa kontrola člení na:

- externú (vonkajšiu) kontrolu a
- internú (vnútornú) kontrolu.

*Internú kontrolu* si vykonáva spravodajská služba sama prostredníctvom na to určených príslušníkov, zamestnancov alebo organizačných útvarov (napr. nadriadený, kontrolná skupina, vnútorný audítor, sekcia kontroly).

*Externú kontrolu* vykonávajú orgány stojace mimo štruktúru spravodajskej služby (napr. vláda, parlament, ombudsman).

Z hľadiska hierarchického usporiadania stupňov kontroly delíme kontrolu na:

- horizontálnu kontrolu a
- vertikálnu kontrolu.

*Vertikálna kontrola* sa vyznačuje systémom kontroly s viacerými stupňami, keď je kontrolný subjekt na jednom stupni kontroly nadriadený inému kontrolnému subjektu na nižšom stupni kontroly. Typickým príkladom je výkon kontroly nadriadeným – služobným funkcionárom na každom stupni riadenia. V oblasti exekutívnej kontroly je takýmto príkladom vláda a jej podriadené kontrolné subjekty (napríklad konkrétne ministerstvo alebo bezpečnostná rada štátu). Aj v prípade parlamentnej kontroly možno nájsť prvky vertikálnej kontroly reprezentované parlamentom a jeho kontrolnými orgánmi.

*Horizontálna kontrola* sa vyznačuje jednostupňovým systémom kontroly. Sem možno zaradiť spoločenskú kontrolu, kontrolu prezidentom štátu, kontrolu zvláštnymi grémiami a právno-ochrannými orgánmi.

Z hľadiska charakteru orgánu vykonávajúceho kontrolu sa kontrola člení na:

- politickú kontrolu,
- odbornú kontrolu,
- justičnú (súdnu) kontrolu,
- právno-ochrannú kontrolu,
- spoločenskú kontrolu a
- zmiešanú kontrolu.

V *politickom modeli* kontrolu spravodajských služieb vykonáva politický orgán štátu, a to bez ohľadu na to, či je súčasťou zákonodarnej alebo výkonnej moci. Medzi takéto orgány patria prezident, parlament, vláda, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy.

*Odborná kontrola* je realizovaná odborníkmi z oblasti práva, diplomacie, bezpečnosti a obrany, ekonómie, príp. z inej oblasti súvisiacej s predmetom kontroly. V tomto modeli je kontrola realizovaná väčšinou komisiami či zvláštnymi grémiami, ktorých členmi sú výlučne takéto odborníci.

Model *justičnej (súdnej) kontroly* je založený na výkone kontroly súdnou mocou. Môže ísť o predbežnú kontrolu (kontrola *ex ante*) alebo o posterióznu kontrolu (následná kontrola, kontrola *ex post facto*). Typickým príkladom predbežnej súdnej kontroly je udelenie predchádzajúceho súhlasu súdu na použitie technického prostriedku, ktorým spravodajská služba ide zasiahnuť do súkromia jednotlivca. Podstatou následnej (posterióznej) kontroly je súdny prieskum vykonávanej alebo dokonca už skončenej činnosti.

*Právno-ochranná kontrola* je vykonávaná orgánmi, ktoré sa svojim personálnym zložením, charakterom alebo postavením vymykajú zo zaužívaného modelu trojdelenia štátnej moci. V kontexte kontroly spravodajských služieb ide o prokuratúru (v niektorých štátoch zriadená ako štátne zastupiteľstvo) a verejného ochrancu práv (ombudsmana).

*Spoločenskú kontrolu* spravodajských služieb vykonávajú odborná aj laická verejnosť, médiá, mimovládne organizácie, *think-tanky* či akademická obec. Tento model kontroly sa nazýva aj kontrola verejnosťou.

V *zmiešanom modeli* je kontrola spravodajských služieb realizovaná skupinou ľudí, ktorí majú rozličný profesijný a odborný status. Ide zväčša o občiansko-politický model kontroly, v ktorom je kontrola vykonávaná komisiami zloženými sčasti z politických predstaviteľov a sčasti zo zástupcov odbornej alebo laickej verejnosti.

Z hľadiska typológie subjektu vykonávajúceho kontrolu sa kontrola člení na:

- exekutívnu kontrolu,
- parlamentnú kontrolu,
- súdnu (justičnú) kontrolu,
- kontrolu právno-ochrannými orgánmi,
- kontrolu zvláštnymi grémiami a
- spoločenskú kontrolu.

*Exekutívnu kontrolu* vykonávajú subjekty, ktoré patria do štruktúry výkonnej (exekutívnej) moci. Ide predovšetkým o prezidenta, vládu a jej poradné orgány, jednotlivé ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy.

*Parlamentná kontrola* je realizovaná zákonodarnou mocou. Ide o národné parlamenty a jeho kontrolné orgány.

*Súdnu (justičnú) kontrolu* vykonáva súdna moc. Na národnej úrovni kontrolu spravodajských služieb vykonávajú všeobecné sudy a ústavný súd. V európskom kontexte je súdna kontrola zabezpečovaná Európskym súdom pre ľudské práva a Súdny dvorom Európskej únie.

*Kontrola právno-ochrannými orgánmi* je reprezentovaná takými štátnymi orgánmi, ktoré stoja mimo štruktúry zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci. Pri tomto type kontroly sú týmito orgánmi prokuratúra (v niektorých štátoch zriadená ako štátne zastupiteľstvo) a verejný ochranca práv (ombudsman).

*Kontrola zvláštnymi grémiami* je realizovaná skupinou odborníkov predovšetkým z oblasti, ktorá je predmetom kontroly, pričom odborníci sú nezávislí od zákonodarnej, súdnej aj výkonnej moci.

*Spoločenskú kontrolu* spravodajských služieb vykonávajú odborná aj laická verejnosť, médiá, rôzne mimovládne organizácie a *think-tanky* či akademická obec.

Z hľadiska zamerania sa kontrola člení na:

- kontrolu legality (zákonosti),
- kontrolu hospodárnosti a
- kontrolu efektívnosti.

*Kontrolou legality (zákonosti)* sa overuje súlad činnosti spravodajskej služby so všeobecne záväznými právnymi predpismi. Súčasťou tejto kontroly je aj preskúvanie obsahu výročných správ o činnosti spravodajskej služby. Predmetom tejto kontroly je teda zistenie skutočnosti, či spravodajská služba v hodnotenom, resp. v kontrolovanom období, vykonávala také úlohy, ktoré jej rezultujú zo všeobecne záväzných právnych predpisov upravujúcich jej činnosť.

*Kontrola hospodárnosti* je zameraná na preskúvanie čerpania rozpočtových prostriedkov vyčlenených pre potreby spravodajskej služby na príslušný kalendárny rok. Predmetom tejto kontroly je zistiť dodržiavanie finančnej disciplíny spravodajskou službou.

Podstata *kontroly efektívnosti* spočíva v zistení a posúdení pomeru množstva vynaložených zdrojov, predovšetkým finančných, na vykonanú činnosť a najmä na dosiahnuté výsledky. Posúdenie miery efektívnosti vykonanej činnosti na dosiahnutie určitého vopred naplánovaného výsledku je v niektorých prípadoch vykonanej spravodajskej činnosti nerealizovateľné. Na rozdiel od vynaložených zdrojov (nákladov) nie všetky výsledky spravodajskej činnosti sú merateľné v peniazoch. V niektorých prípadoch nemožno finančne vyčísliť ujmu, ktorá hrozila zákonom chránenému záujmu a ktorou sa vykonanou spravodajskou činnosťou podarilo predísť alebo sa jej podarilo zabrániť.

Z hľadiska spôsobu kontrolnej činnosti sa kontrola člení na:

- administratívnu kontrolu a
- fyzickú kontrolu.

*Administratívna kontrola* v sebe implikuje posúdenie obsahu rôznych druhov dokumentov spracúvaných v spravodajskej službe. Administratívnu kontrolou sa kontroluje predovšetkým obsahová správnosť, aktuálnosť a úplnosť písomností, listín, dokladov a iných dokumentov vrátane základných strategických a koncepčných dokumentov, ako aj interných normatívnych inštrukcií. Výkon administratívnej kontroly je významný aj z hľadiska posúdenia spôsobu spracúvania osobných údajov a úrovne zabezpečenia ich ochrany. Do administratívnej kontroly je možné zahrnúť aj posúdenie toho, či sa obsah informácie, ktorú spravodajská služba poskytla konkrétnemu adresátovi, nevymyká zákonom ustanovenej vecnej pôsobnosti spravodajskej služby ako aj toho, či je v pôsobnosti tohto adresáta využiteľná na jeho ďalšiu činnosť alebo rozhodovanie.

*Fyzická kontrola* je realizovaná *in persona*, osobnou účasťou osoby vykonávajúcej kontrolu priamo pri činnosti spravodajskej služby, ktorá je predmetom kontroly. Cieľom fyzickej kontroly je priamo preverovať a zisťovať skutočnosti, ktoré orgán kontroly považuje za potrebné na výkon kontroly, a to bezprostredne počas kontrolovanej činnosti. Fyzická kontrola môže mať v praxi rôznu podobu, napr. poslanecký prieskum v objektoch a priestoroch spravodajskej služby, prítomnosť sudcu pri ničení záznamov získaných informačno-technickými prostriedkami alebo prítomnosť osoby pri ničení technológie určenej na utajené zasahovanie do práva na súkromie jednotlivca.

Z hľadiska začatia procesu kontroly rozoznávame:

- predbežnú kontrolu (kontrola *ex ante*),
- priebežnú kontrolu,
- následnú kontrolu (kontrola *ex post facto*).

*Predbežná kontrola* sa vykonáva ešte pred tým, než spravodajská služba začne

s nejakou aktivitou alebo úkonom. Zistenie súladu zamýšľanej aktivity alebo úkonu s plánovaným alebo požadovaným stavom, napríklad splnenie všetkých zákonom ustanovených náležitostí pre takúto činnosť, je *conditio sine qua non*, bez splnenia ktorej by spravodajskej službe nebolo právne dovolené zrealizovať zamýšľanú aktivitu alebo úkon.

*Priebežná kontrola* sa realizuje počas prebiehajúcej aktivity alebo úkonu realizovaného spravodajskou službou. Cieľom tejto kontroly je priebežne zisťovať reálny stav prebiehajúcej činnosti a overovať jej súlad s plánovaným alebo požadovaným stavom.

*Následnou (posterióznou) kontrolou* sa spätne porovnáva objektívny stav už skončenej alebo dokonanej činnosti vrátane dosiahnutých výsledkov so žiaducim stavom.

Z hľadiska plánovania kontroly rozoznávame:

- riadnu (plánovanú) kontrolu,
- mimoriadnu (neplánovanú) kontrolu.

*Riadna (plánovaná) kontrola* sa vykonáva na základe vopred schváleného dokumentu. Dokument môže byť označený rôzne, napríklad ako plán kontrol, plán činnosti parlamentného kontrolného výboru, plán práce bezpečnostnej rady štátu. Dokument si schvaľuje spravidla každý kontrolný orgán vo vlastnej pôsobnosti. V prípade vertikálnej kontroly môže plán kontroly podliehať súhlasu zo strany nadriadeného kontrolného orgánu.<sup>13</sup>

*Mimoriadna (neplánovaná) kontrola* sa realizuje spravidla na základe vlastných zistení kontrolného orgánu alebo na základe podnetu, napríklad médií, iného kontrolného orgánu či občana. Ide o kontrolu neuvedenú v plánovacom dokumente.

Z hľadiska rozsahu kontroly rozoznávame:

- komplexnú kontrolu,
- tematickú kontrolu,
- čiastkovú kontrolu.

*Komplexná kontrola* je zameraná na jednu celú oblasť činnosti spravodajskej služby, napríklad používanie osobitných prostriedkov pri výkone spravodajskej činnosti.

*Tematická kontrola* sa zameriava na vybrané činnosti v kontrolovannej oblasti, napríklad používanie informačno-technických prostriedkov ako jedného z osobitných prostriedkov pri výkone spravodajskej činnosti.

*Čiastková kontrola* je úzko zameraná len na jeden z aspektov z kontrolovannej činnosti. Ide napríklad o preskúmanie súladu internej právnej regulácie používania informačno-technických prostriedkov s príslušnou zákonnou reguláciou, dodržiavania povinnosti zničiť nezákonne získané záznamy z použitia informačno-technických prostriedkov.

Z hľadiska periodicity kontroly rozoznávame:

- pravidelnú (cyklickú) kontrolu,
- nepravidelnú (acyklickú) kontrolu.

*Pravidelná (cyklická) kontrola* je pravidelne sa opakujúca kontrola. Časová perióda je rôzna a môže byť určená všeobecne záväznou právnou úpravou, internou právnou úpravou alebo rozhodnutím kontrolného orgánu. Medzi pravidelné (cyklické) kontroly patrí napríklad každoročné prerokúvanie výročných správ o činnosti služieb, polročné prerokúvanie správ o použití informačno-technických prostriedkov, vnútorná kontrola na prítomnosť alkoholu v dychu príslušníkov a zamestnancov služby alebo revízie hasiacich prístrojov, lekárničiek, rebríkov, plynových kotlov a pod.

---

<sup>13</sup> Typicky ide o prípad schválenia ročného plánu kontroly orgánu vnútornej kontroly zo strany riaditeľa spravodajskej služby.

*Nepravidelná (acyklická) kontrola* je vykonávaná v nepravidelných časových intervaloch, spravidla na základe *ad hoc* rozhodnutia kontrolného orgánu či podnetu zo strany iného subjektu. Ide napríklad o kontrolu nakladania s finančnými prostriedkami poskytnutými spravodajskej službe zo zahraničia, napr. z kohéznych, štrukturálnych alebo investičných fondov EÚ, vládny audit, posudzovanie právnej konformity zásahu spravodajských služieb do základných ľudských práv a slobôd zo strany ESLP či dozor prokuratúry nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov spravodajskou službou.

Z hľadiska regulácie procesov kontroly rozoznávame:

- formalizovanú (štandardizovanú) kontrolu a
- neformalizovanú (neštandardizovanú) kontrolu.

O *formalizovanú kontrolu* ide v takých prípadoch, keď existuje zákonná alebo interná regulácia procesu externej alebo vnútornej kontroly. Právna regulácia exaktne ustanovuje celý proces kontroly od jeho začatia až po ukončenie kontroly a nakladanie s výstupmi z kontrolnej činnosti. Zákonná alebo interná právna úprava takisto ustanovuje práva a povinnosti kontrolovaných útvarov spravodajskej služby, ako aj príslušníkov a zamestnancov, ktorí sú kontrolovaní, práva a povinnosti subjektov vykonávajúcich kontrolu a disponibilné kontrolné nástroje. Formalizovanou kontrolou je napríklad finančná kontrola, vnútorný audit,

V tých prípadoch, keď absentuje právna regulácia internej alebo externej kontroly, hovoríme o *neformalizovanej kontrole*. Typickým prípadom neformalizovanej kontroly spravodajskej služby je spoločenská kontrola. Kontrola odbornou či laickou verejnosťou alebo médiami nemá presne definovaný, normalizovaný postup. Kontrola verejnosťou sa vo väčšine prípadov realizuje posudzovaním obsahu zverejnených výročných správ o činnosti a novinárskou činnosťou.

### **Funkcionality kontroly spravodajských služieb**

V podmienkach demokratických a právnych štátov sa praktický význam kontroly spravodajských služieb zvyšuje a neustály rozvoj informačných technológií naznačuje, že predovšetkým v oblasti využívania najmodernejších technológií na účely utajeného získavania informácií ide o odborne zložitý a z hľadiska rovnovážnosti zákonom akceptovaných záujmov náročný proces, ktorý však má mimoriadny význam nielen pre spravodajskú službu a jej personál, ale aj pre celú demokratickú spoločnosť.

Realizácia kontroly spravodajských služieb plní rad konkrétnych funkcií, medzi ktoré možno zaradiť:

1. kognitívnu funkciu,
2. metodickú funkciu,
3. preventívnu funkciu,
4. koordinačnú funkciu,
5. edukatívnu funkciu,
6. osvetovú funkciu,
7. normatívno-regulačnú funkciu,
8. garančnú funkciu,
9. hodnotovú funkciu,
10. motivačno-emozívnu funkciu,
11. komunikačnú funkciu,
12. nápravno-korekčnú funkciu.

*Kognitívna funkcia* zabezpečuje poznatky o podstate a význame kontrolných procesov zameraných na jednotlivé činnosti spravodajskej služby a tieto poznatky aj zdôvodňuje.



*Metodická funkcia* odporúča, ako zdokonaľiť činnosť spravodajských služieb, ako vykonávať jednotlivé funkcionality spravodajských služieb z perspektívy požiadaviek ústavnoprávných, zákonných, odborných a morálnych kritérií a napomáha k identifikácii variant výberu vhodných metód pri riešení kolízií a problémov vznikajúcich v prostredí spravodajských služieb.

*Preventívna funkcia* vytvára podmienky na predchádzanie zneužitiu funkcionalít, ľudských síl a prostriedkov spravodajskej služby a pomáha optimalizovať vnútorné a vonkajšie procesy súvisiace s činnosťou spravodajskej služby a predchádzať recidíve vzniku kolízií a problémov v prostredí spravodajských služieb.

*Koordinačná funkcia* napomáha zosúlaďovaniu jednotlivých procesov realizovaných spravodajskou službou s ostatnými subjektmi participujúcimi na kontrolných procesoch.

*Edukatívna funkcia* napomáha k výchove a zvyšovaniu odbornej úrovne nielen personálu spravodajskej služby, ale aj personálneho substrátu orgánov externej kontroly.

*Osvetová funkcia* prispieva k formovaniu osobnostných, morálnych a odborných stránok osobnosti personálu spravodajských služieb, ako aj k šíreniu povedomia o postavení, funkciách a úlohách spravodajských služieb a ich prínose pre spoločnosť v podmienkach demokratického a právneho štátu. Osvetová funkcia takisto prispieva ku kultivácii úrovne spoločenskej akceptácie spravodajskej služby a k budovaniu rezistencie spoločnosti voči bezpečnostným hrozbám.

*Normatívno-regulatívna funkcia* umožňuje nastavovať exaktné požiadavky a kritériá na činnosť spravodajskej služby a uľahčuje orientáciu v základných hodnotových požiadavkách kladených na činnosť spravodajskej služby, ako aj na výkon povolania príslušníka a zamestnanca spravodajskej služby.

*Garančná funkcia* poskytuje záruky pred zneužívaním funkcionalít, ľudských síl a prostriedkov spravodajskej služby.

*Hodnotová funkcia* pomáha vytvoriť systém základných hodnôt, na ktorých je spravodajská služba postavená a ktoré má pri svojej činnosti bez akejkoľvek *exkludácie* dodržiavať.

*Motivačno-emozívna funkcia* prispieva k budovaniu pozitívneho vzťahu k spravodajskej službe štátu a k esenciálnym hodnotám, ktoré majú spravodajské služby chrániť alebo na ktorých sú budované. Motivačno-emozívna funkcia prispieva aj ku kreovaniu pozitívneho vzťahu k výkonu štátnej služby v spravodajských štruktúrach štátu a k motivácii personálneho substrátu spravodajskej služby.

*Komunikačná funkcia* prispieva k budovaniu vzťahu medzi spravodajskou službou a vonkajším okolím a k formovaniu názoru spoločnosti o dôležitosti spravodajskej služby pre fungovanie spoločnosti najmä z perspektívy zabezpečovania vitálnych záujmov štátu a jeho občanov. Komunikačná funkcia okrem toho prispieva k zvyšovaniu úrovne bezpečnostného povedomia v spoločnosti a ku kreovaniu občianskej participácie na predchádzaní a odvracaní bezpečnostných hrozieb.

*Nápravno-korekčná funkcia* spočíva odstránení príčin neželaného stavu a škodlivých následkov zistených pri výkone kontroly, ktoré založili nesúlad objektívneho stavu vecí so všeobecne záväznými právnymi predpismi a internými predpismi. Nápravno-korekčná funkcia napomáha odstrániť chyby v procesoch realizovaných v pôsobnosti spravodajskej služby a uviesť tieto procesy do stavu anticipovaného príslušnou právnou reguláciou.

## **Záver**

Historické, ústavnoprávne a spoločensko-politické aspekty vzniku a existencie štátu významným spôsobom determinujú aj kontrolné mechanizmy aplikované na spravodajské služby. Rôznorodosť činností vykonávaných spravodajskými službami v spravodajskej, ako aj

nespravodajskej oblasti má za následok rozmanitosť kontrol, ktorým možno spravodajské služby v demokratických štátoch podrobiť.

Existuje niekoľko klasifikačných kritérií del'by kontroly spravodajských služieb, ktoré je možné v moderných demokraciách aplikovať univerzálne bez ohľadu na štátne zriadenie.

Výkon kontroly spravodajských služieb nielenže vytvára predpoklady na zachovanie legitimity a legality činnosti služieb a na ochranu pred jej zneužitím, ale plní aj množstvo funkcií dôležitých pre spravodajskú službu, jej personál ako aj pre celú spoločnosť.

### Literatúra

- BELAN, E., 2015. *Bezpečnostný manažment. Manažérstvo bezpečnosti*. Žilina: EDIS.
- BORN, H. a I. LEIGH, 2005. *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway. ISBN 978-92-9222-069-3.
- KULÍK, J., 2020. *Kontrola činnosti spravodajských služieb – ochrana pred ich zneužitím* [dizertačná práca]. [online]. [cit. 2023-09-11] Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave. Dostupné na internete: <https://opac.crzp.sk/?fn=detailBiblioForm&sid=D028D1829C892C28C722A34301AA>.
- STIERANKA, J. a M. MARKO, 2019. *Kriminálne spravodajstvo (Nový koncept odhaľovania trestných činov v Slovenskej republike)*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-5710-123-9.
- Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.*
- Zákon č. 324/2011 Z. z. o poštových službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.*
- Zákon č. 452/2021 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov.*

**Keywords:** Slovak Information Service, Military Intelligence, intelligence service, control of intelligence service, Security Council of the state, supervision, oversight, audit, external control, internal control

### Summary

Intelligence services are not an automated system of obtaining and evaluating information, which would be automatically blocked if there was a threat of deviating from the legal framework of its operation. Intelligence services, like other state bodies or legal entities, are made up of personnel who actually perform tasks within the scope of their substantive scope. The legality or illegality of the procedure of the intelligence service itself is directly derived from the actions or non-actions of the personnel in specific cases. The variety of activities performed by intelligence services in the intelligence and non-intelligence areas results in a variety of controls to which intelligence services in democratic states can be subjected. There are several classification criteria for the division of control of intelligence services that can be applied universally in modern democracies regardless of the state establishment. There are several classification criteria for the division of intelligence control; for example, the relationship between the intelligence service and the body (entity) performing control, the hierarchical arrangement of control subjects, the nature and typology of the control subject and the focus, method, scope, and periodicity of control activities. The performance of control of intelligence services not only creates prerequisites for maintaining the legitimacy and legality of the service's activity, and for protection against its abuse, but

also fulfils a number of important functions for the intelligence service, its personnel as well as for the entire society. The control functionalities can include e.g. various functions including cognitive, methodical, preventive, coordination, educational, normative-regulatory, guarantee, motivational-emotional, communication, and corrective function.

*JUDr. Juraj Kulik, PhD., LL.M, MBA  
Národné bezpečnostné analytické centrum  
Slovenská informačná služba  
e-mail: [juraj.kulik99@gmail.com](mailto:juraj.kulik99@gmail.com)*

Recenzent: prof. Ing. Jozef Stieranka, PhD.