

Obecná část

Přípravě návrhu zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů (dále jen „návrh zákona“) předcházelo zpracování Analýzy kontrolních mechanismů v bezpečnostních sborech z června 2008, která obsahovala i návrh základních tezí řešení této problematiky. Tato analýza byla vytvořena meziresortní pracovní skupinou složenou ze zástupců Ministerstva vnitra, Policie České republiky (dále jen „policie“), Ministerstva financí – Celní správy České republiky (dále jen „celní správa“), Ministerstva spravedlnosti – Vězeňské služby České republiky (dále jen „vězeňská služba“), Bezpečnostní informační služby, Úřadu pro zahraniční styky a informace a Vojenského zpravodajství. Z této analýzy vycházel jak první legislativní návrh tohoto zákona, který byl vládou předložen Poslanecké sněmovně 6. 4. 2009, kde do konce volebního období nebyl zařazen na pořad jednání, tak i tento druhý, aktualizovaný návrh zákona.

Zpráva z hodnocení dopadů regulace

1. Důvod předložení

Trestná činnost příslušníků bezpečnostních sborů bývá typicky trestnou činností „profesionálů“, protože vzhledem ke své činnosti bývají příslušníci těchto sborů velmi dobře obeznámeni se způsoby a podmínkami páchaní protiprávních jednání, která odhalují či jinak potlačují a se způsoby jejich šetření a stíhání.

U příslušníků inspekčních orgánů zařazených ve stejné instituci jako je pachatel-příslušník lze pak navíc předpokládat v některých případech i určitou institucionální podjatost plynoucí z existujících kontaktů, popř. určité solidarity s těmi, jejichž trestnou činnost mají odhalovat a stíhat.

Orgán, který má být schopen trestnou činnost příslušníků odhalit a vyšetřit, musí být orgánem odborně a jinak zdatným, aby na tyto pachatele - profesionály stačil. Z toho vyplývá i pochopitelný požadavek na institucionální nezávislost a vysoké odborné schopnosti takového orgánu.

Bezpečnostní sbory v každém demokratickém státě by proto měly podléhat efektivní a nezávislé kontrole, která vedle vnitřní kontrolní činnosti samotných sborů zaručí dodržování právních předpisů příslušníky těchto sborů.

Vláda České republiky se proto ve svém programovém prohlášení zavázala, že předloží návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů („dále jen generální inspekce“), který zavede jejich nezávislou kontrolu. V souladu s tím pak usnesením vlády č. 1/2011, kterým vláda schválila Strategii boje proti korupci, uložila vláda Ministerstvu vnitra předložit návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů s tím, že tento návrh zákona má zajistit nezávislou kontrolu bezpečnostních sborů.

Název: Návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů

Cíl předkládané úpravy: Cílem této nové úpravy je vytvořit systém nezávislého a účinného stíhání trestných činů příslušníků stávajících bezpečnostních sborů (policie, celní správy, vězeňské služby) a generální inspekce.

Cílem návrhu zákona je zajištění rovnocenného postavení generální inspekce ve vztahu k ostatním bezpečnostním sborům, jak z hlediska využití institutů spojených s vyšetřováním trestných činů, tak různých jiných oprávnění a zvláštních postavení bezpečnostních sborů, která jsou ošetřena v řadě zvláštních zákonů. Ve vytipovaných zvláštních zákonech napříč celým právním řádem České republiky je tak nutné k výčtům oprávněných subjektů nově doplnit i generální inspekci.

Důležitou částí návrhů změny zvláštních zákonů je:

- Převedení pravomoci vykonávat kontrolu ve stanoveném rozsahu odhalování, prověřování a vyšetřování trestných činů příslušníků a zaměstnanců bezpečnostních sborů z pověřených orgánů těchto sborů (resp. Inspekce policie) na nový inspekční orgán.
- Zajistit novému inspekčnímu orgánu postavení policejního orgánu v rámci trestního řádu a s ním souvisejících procesních institutů.
- Zajistit novému inspekčnímu orgánu postavení bezpečnostního sboru a promítnout jeho specifika do úpravy služebního poměru příslušníků tohoto bezpečnostního sboru.
- Na základě provedeného rozboru právního řádu legislativně ošetřit výkon dalších souvisejících oprávnění a povinností.

Zhodnocení platného právního a věcného stavu problematiky

Současný právní stav z hlediska postavení jednotlivých orgánů a jejich postupu podle trestního řádu při odhalování, prověřování a vyšetřování trestné činnosti příslušníků bezpečnostních sborů je třeba členit podle fáze přípravného řízení trestního.

a) Fáze *prověřování trestných činů*

Inspekce policie (dále jen „Inspekce“) je útvarům Ministerstva vnitra. V rámci Inspekce jsou zařazeni příslušníci policie (dále jen „policista“) povolání k plnění úkolů Ministerstva vnitra. V čele Inspekce stojí ředitel, kterého jmenuje a odvolává vláda. Ředitel je ze své funkce odpovědný vládě. Obsahem činnosti Inspekce je vyhledávat, odhalovat a prověřovat skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je policista nebo zaměstnanec policie, a zjišťovat pachatele těchto trestných činů. Inspekce je proto policejním orgánem ve smyslu § 12 trestního řádu.

Do zahájení stíhání konkrétního podezřelého šetří tyto trestní případy Inspekce sama, poté předává případ k zahájení trestního stíhání proti obviněnému policistovi/zaměstnanci specializovanému státnímu zástupci, který pak formálně podle trestního řádu sám vede vyšetřování konkrétního obviněného. Podle jeho pokynů je mu pak Inspekce ve vyšetřování nápomocna.

Prověřování trestných činů

Příslušníci zařazení v Inspekci disponují stejnými oprávněními jako policisté. Jedná se o oprávnění podle zákona o policii, kterým se vedle trestního řádu řídí při své práci. Zákon o policii je však zákonem psaným pro celou policii, pro veškeré její činnosti vykonávané

nejrůznějšími službami a útvary, a pouze část jeho ustanovení lze aplikovat na Inspekci a policisty v ní zařazené, zbytek ustanovení nelze při činnosti Inspekce z povahy věci uplatnit.

V celní správě se prováděním vnitřní kontrolní činnosti a inspekční činností jako hlavní náplní své činnosti zabývají Samostatné oddělení (SO 050) Inspekce generálního ředitele zařazené v rámci Generálního ředitelství cel a dále oddělení (010) Inspekce a vnitřní kontroly na celních ředitelstvích. Působnost těchto útvarů nespočívá jen v inspekční činnosti jako takové, zaměstnanci zařazení v těchto útvarech zajišťují také úkoly v oblasti plánování a provádění kontrolní činnosti, prevence, služební a pracovní kázně a integrity v celní správě, vyřizování stížností a petic aj. Prověřování a vyšetřování trestných činů příslušníků celní správy provádí policie.

Pozn.: Současné však jsou pověřené orgány celní správy vymezeny trestním řádem jako policejní orgány příslušné k prověřování trestných činů spáchaných porušením vymezených celních a daňových předpisů, a to i v případě, že se jedná o trestné činy spáchané příslušníky bezpečnostních sborů, služeb či ozbrojených sil.

Pověřeným orgánem **vězeňské služby** ve smyslu § 12 odst. 2 trestního řádu je Inspekce vězeňské služby, která má postavení policejního orgánu v řízení o trestných činech příslušníků této služby. Tento orgán tvoří příslušníci vězeňské služby zařazení na oddělení prevence a stížností ve vazebních věznicích a věznicích a příslušníci vězeňské služby zařazení do oddělení prevence odboru kontroly Generálního ředitelství vězeňské služby. Osobní působnost se vztahuje na všechny příslušníky vězeňské služby, vyjma ředitele, zástupců ředitele a vedoucího oddělení prevence a stížností, které z hlediska podezření z trestné činnosti prověřuje oddělení prevence odboru kontroly Generálního ředitelství vězeňské služby. Případy podezření ze spáchání trestného činu příslušníkem justiční stráže nebo vězeňské stráže prošetřuje oddělení prevencí a stížností té věznice, kam je příslušník zařazen.

Trestnou činnost příslušníků **Úřadu pro zahraniční styky a informace** prověřují podle § 12 odst. 2 trestního řádu pověřené orgány tohoto orgánu, které jsou policejním orgánem ve smyslu § 12 odst. 2 trestního řádu.

Trestnou činnost příslušníků **Bezpečnostní informační služby** prověřují podle § 12 odst. 2 trestního řádu taktéž pověřené orgány tohoto orgánu, které jsou policejním orgánem ve smyslu § 12 odst. 2 trestního řádu, konkrétně pracovníci odboru inspekce Bezpečnostní informační služby.

Pokud jde o **Vojenské zpravodajství**, má postavení policejního orgánu podle § 12 odst. 2 trestního řádu při prověřování trestných činů pověřené orgány Vojenského zpravodajství, přičemž v případě ostatních **příslušníků ozbrojených sil** je tímto orgánem Vojenská policie.

Výše uvedené působnosti se týkají fáze *prověřování* trestního řízení, tedy úseku mezi zahájením úkonů v trestním řízení podle § 158 odst. 3 a zahájením trestního stíhání podle § 160 odst. 1, kterým již začíná fáze *vyšetřování*.

b) Vyšetřování

V případě trestných činů příslušníků vězeňské služby, celníků, zaměstnanců policie a příslušníků ozbrojených sil vede vyšetřování policie.

V případě trestných činů policistů, příslušníků Vojenské policie a Vojenského zpravodajství, příslušníků Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace vede vyšetřování narozdíl od prověřování *specializovaný státní zástupce*.

Do zahájení stíhání konkrétního podezřelého šetří tyto trestní případy Inspekce sama, poté předává případ k zahájení trestního stíhání proti obviněnému policistovi specializovanému státnímu zástupci, který pak formálně podle trestního řádu sám vede vyšetřování konkrétního obviněného. Jde-li o zaměstnance policie, pak předává Inspekce věc policii k provedení vyšetřování, popř. si státní zástupce provede vyšetřování sám. Podle jeho pokynů je mu pak Inspekce ve vyšetřování nápomocna.

Problémem je, že vyšetřování kromě administrativních procesních úkonů zahrnuje celou řadu výkonných policejních činností, na které státní zástupce nemá ani výcvik, ani materiální či personální prostředky. Ač má ve vyšetřování oprávnění policejního orgánu, nedisponuje vlastním personálem, který by pro něj mohl operativně zajistit různé zajišťovací úkony. Nedisponuje ani přístupem do různých policejních databází a není součástí týmu, ve kterém je praktické policejní know-how. Výsledkem je stav, kdy si státní zástupce může opatřovat některé důkazy pouze prostřednictvím Inspekce (pověřeného orgánu Bezpečnostní informační služby, Úřadu pro zahraniční styky a informace či jiného policejního orgánu), kterému dá ve vyšetřování pokyny k jejich opatření.

Je třeba podotknout, že trestní řád tak jako tak umožňuje státnímu zástupci rozhodnout v jakékoliv trestní kauze (nikoliv pouze u trestných činů policistů, příslušníků Vojenského zpravodajství a Vojenské policie, příslušníků Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace), že si fázi vyšetřování provede sám. Děje se to především u kauz, u nichž státní zástupce vyhodnotí, že vyžadují intenzivnější kontrolu z jeho strany. (možnost tohoto postupu je zásadní zejména u trestních kauz, u kterých státní zástupce nabude podezření z podjatosti daného policejního orgánu, nebo u kauz natolik komplikovaných a závažných, že si zaslouží, aby si jejich vyšetřování koordinoval státní zástupce sám). Tato možnost není návrhem zákona nijak dotčena.

Současně má státní zástupce již dnes v zájmu zajištění větší objektivity šetření oprávnění rozhodnout, že trestní případ nebude prověřovat policejní orgán standardně příslušný podle trestního řádu, ale jiný policejní orgán, např. jiný útvar policie než ten, ze kterého jsou policisté-pachatelé. Ani toto řešení není návrhem zákona dotčeno. Státní zástupce tak bude mít i nadále možnost svěřit prověření či vyšetření určité trestní kauzy jinému vhodnému policejnímu orgánu. Jde zejména o ty trestní kauzy, k jejichž vyšetření je nezbytná určitá úzká specializace či odbornost, například o případy vražd, komplikovaných dopravních nehod, hospodářské kriminality spáchané policistou, organizovaná kriminalita – to vše jsou často buď komplikované či specializované druhy trestné činnosti, k jejichž vyšetřování nemusí mít v konkrétním případě generální inspekce dostatek informací, schopností či prostředků. V těchto případech může být věcně vhodnější nechat kauzu pod dozorem státního zástupce prověřit a vyšetřit jiným policejním orgánem podle § 12 trestního řádu (např. policejním specialistou na vraždy, dopravní nehody apod.).

S ohledem na uvedené je vhodnější nechat v zásadě i fázi vyšetřování v rukou policejního orgánu (generální inspekce) a na dozorujícím státním zástupci nechat, aby ad hoc vyhodnotil, zda chce kauzu po fázi prověřování sám poté i vyšetřovat a popř. také, který

policejní orgán (generální inspekce nebo například některý z útvarů policie) pověří prověřením a vyšetřením této kauzy.

Často vytýkaným problematickým rysem úpravy Inspekce ministra vnitra byl z pohledu odborníků i nevládních organizací **způsob jmenování jejího ředitele a bezprostřední zodpovědnost tohoto ředitele výhradně ministru vnitra**. Ruku v ruce s tím je dlouhodobě negativně vnímáno i **institucionální začlenění Inspekce do resortu Ministerstva vnitra**. Taktéž je negativně pohlíženo na **absenci dostatečné, například parlamentní kontroly tohoto orgánu**. **Tyto problémy částečně vyřešil již zákon č. 273/2008 Sb.**, který odňal pravomoc jmenovat ředitele Inspekce ministrovi vnitra a svěřil ji vládě.

Systém vnitřní i vnější kontroly policie již delší dobu kritizují nevládní organizace, které jej považují za nedostatečně nezávislý. Obdobně situaci dlouhodobě vnímají i některé orgány, jako např. Rada vlády pro lidská práva či Veřejný ochránce práv, které upozorňují, že celá řada mezinárodních organizací (např. OSN či Rada Evropy) již opakovaně doporučovala vytvořit mechanismus nezávislého vyšetřování deliktů policistů.

Tomu odpovídá i laická percepce problému: průzkumy veřejného mínění opakovaně dokládají, že velká část české veřejnosti nedůvěřuje policii a nevěří v její schopnost sama se zbavit policistů-pachatelů ve vlastních řadách. Dokladem je výzkum provedený agenturou STEM/MARK v roce 2004, kdy pouze 34 % respondentů uvedlo, že podle jejich názoru jsou stížnosti občanů na policisty důsledně prošetřovány.

Opakovaně medializované případy selhání policisty poukazují na absenci funkční kontroly činnosti policie. Média i celá veřejnost velice negativně vnímají kauzy typu „Berdych a spol.“, které odkryly závažnou spolupráci policistů s organizovaným zločinem. Ještě více negativně jsou vnímána opakovaná podezření z politického zneužívání Inspekce, neboť jde o orgán, který měl být právě schopen kriminalitu policistů potlačit.

2. Přehled možných variant řešení a vyhodnocení jejich nákladů a přínosů

Obecně platí, že jakýkoliv orgán, který by měl stíhat trestnou činnost příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „inspekční orgán“), musí být z hlediska svého postavení samozřejmě policejním orgánem ve smyslu trestního řádu a musí disponovat minimálně takovými právními, materiálními, informačními, analytickými a personálními prostředky, jaké mají útvary kriminální policie pověřené šetřením závažné trestné činnosti. Podoba a činnost inspekčního orgánu je v zásadě podobná činnosti služby kriminální policie a vyšetřování.

Institucionální začlenění inspekčního orgánu, resp. generální inspekce – varianty:

Z hlediska institucionálního řešení inspekčního orgánu přicházejí v úvahu následující varianty:

Varianta I. – zachování současného stavu

Při zachování současného stavu by Inspekce zůstala začleněna ve struktuře Ministerstva vnitra, byť by jejího ředitele jmenovala vláda. Činnost inspekčního orgánu by zajišťovali policisté povolání k plnění úkolů Ministerstva vnitra. Právě tento fakt může vyvolávat dojem, že Inspekce nemůže mít dostatečně nezávislé postavení. Objevuje se také

názor, že policisté povolání k plnění úkolů Ministerstva vnitra nemají zájem na rozkrývání trestné činnosti svých kolegů, se kterými sloužili, nebo ke kterým mohou cítit sounáležitost.

V čele Inspekce by byl i nadále ředitel, jmenovaný a odvolávaný vládou a jí ze své funkce také odpovědný. Obsahem činnosti Inspekce by stále bylo odhalovat a prověřovat skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je policista nebo zaměstnanec policie, odhalovat a zjišťovat pachatele těchto trestných činů, analyzovat trestnou činnost policistů a zaměstnanců policie a podílet se na tvorbě a realizaci koncepcí předcházení a zamezování této trestné činnosti.

Do zahájení stíhání konkrétního podezřelého by Inspekce šetřila tyto trestní případy sama. Poté by předala případ k zahájení trestního stíhání proti obviněnému policistovi specializovanému státnímu zástupci (v případě zaměstnance policie pak policejnímu orgánu), který by sám vedl vyšetřování konkrétního obviněného. Inspekce by mu byla ve vyšetřování nápomocna.

Zhodnocení varianty:

Tato varianta (která vychází z právního statutu Inspekce) je z hlediska finančních nákladů nejvýhodnější, nicméně neřeší žádný ze shora zmíněných problémů.

Varianta II.

Druhou představitelnou variantou je převedení inspekčního orgánu do působnosti Ministerstva spravedlnosti, aniž by se měnila působnost, kterou má dnešní Inspekce. V této variantě by bylo zřejmě nejlepším řešením inspekční orgán podřídit struktuře státního zastupitelství.

Zhodnocení varianty:

Jako jedinou výhodu by u tohoto řešení bylo možno spatřovat vyjmutí inspekčního orgánu z působnosti Ministerstva vnitra a jeho těsnější provázání se státními zástupci, kteří tak jako tak dnes vedou vyšetřování policistů, příslušníků Vojenského zpravodajství a Vojenské policie, příslušníků Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace.

Organizačně a z hlediska logistického zajištění by toto řešení přineslo zřejmě pouze komplikace a zvýšené náklady na zajištění chodu inspekčního orgánu, pro kvalitu stíhání trestné činnosti policistů by tento přesun do působnosti jiného resortu nepředstavoval žádnou změnu.

Varianta III.

Poslední variantou je zákonem ustavit samostatný inspekční orgán stojící mimo příslušná ministerstva. V podstatě by se jednalo o nový bezpečnostní sbor vytvořený v rámci odpovídající zákonné úpravy.

Příslušníci tohoto sboru by byli ve služebním poměru podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. Logickým legislativním důsledkem návrhu tohoto právního řešení by byla proto (mimo jiné) novelizace uvedeného zákona, která by jej doplnila o ustanovení týkající se tohoto nového sboru a příslušníků zařazených v tomto sboru. Nelegislativním důsledkem by bylo

vybudování vlastního nezávislého organizačního, ekonomického a technického zázemí a vlastních informačních a analytických systémů. Inspekční orgán by personálně a ekonomicky vycházel z Inspekce a obdobných kontrolních útvarů jednotlivých dotčených bezpečnostních sborů (které by byly vyčleněny z těchto sborů). Tento inspekční orgán by měl postavení policejního orgánu podle trestního řádu.

Zhodnocení varianty:

Výhodou tohoto řešení je úplná organizační a personální nezávislost inspekčního orgánu na jednotlivých ministerstvech/dotčených bezpečnostních sborech a také ve sjednocení kontroly dotčených bezpečnostních sborů.

Jeho nevýhodou je, že jde o organizačně, legislativně a zejména ekonomicky náročný krok.

U vědomí všech výše uvedených faktů se vláda České republiky ve svém programovém prohlášení zavázala, že předloží návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů, kterým zavede jejich nezávislou kontrolu. Tedy zvolila z uvedených možných variant variantu III. V souladu s tímto programovým prohlášením pak vláda v rámci schválené Strategie boje proti korupci uložila ministru vnitra úkol předložit do 30. června 2011 vládě návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů.

Rozsah personální působnosti generální inspekce – příslušníci ve služebním poměru (a zaměstnanci v pracovním poměru) – varianty

Bez ohledu na institucionální začlenění je třeba vyřešit otázku personální působnosti generální inspekce.

Generální inspekce stíhá:

Varianta I: pouze příslušníky ve služebním poměru

Tato varianta nezohledňuje fakt, že již v současné době vykonávají občanští zaměstnanci celou řadu činností se značnou důležitostí, vlivem a potřebou zvýšeného dohledu. Do budoucna v souvislosti s racionalizací personální politiky lze očekávat nárůst trendu, kdy občanští zaměstnanci budou vykonávat některé činnosti, které dosud vykonávali příslušníci ve služebním poměru. Současně i na občanské zaměstnance dopadá stejné podezření jako na příslušníky ve služebním poměru z možnosti existence falešné kolegiality mezi nimi a orgány je stíhajícími. Často mohou občanští zaměstnanci disponovat obdobnými kontakty do bezpečnostního sboru jako jeho příslušníci. Stejně tak není vyloučena jejich velmi dobrá obeznámenost s postupy při plnění činnosti sboru.

Varianta II: příslušníky ve služebním poměru a zaměstnance v pracovním poměru pouze v případě trestných činů spáchaných v souvislosti s plněním jejich pracovních úkolů.

Tato varianta částečně zohledňuje postavení a vliv, který mohou mít i občanští zaměstnanci bezpečnostního sboru. Z hlediska působnosti generální inspekce vychází z předpokladu, že trestná činnost, která je spojena s pracovními úkoly občanských zaměstnanců, je tím „nebezpečnějším“ druhem trestné činnosti, na jejímž potírání je vyšší zájem. Z hlediska dostatečné nezávislosti vyšetřování trestných činů zaměstnanců však toto rozdělení smysl postrádá, neboť vyšetřování i běžné kriminality občanských zaměstnanců jejich „kolegy ze sboru“ může postrádat dostatečné prvky nezávislosti. Zejména jde o fakt, že

zaměstnanec sboru má řadu kontaktů uvnitř sboru a je pravděpodobné, že jeho trestný čin budou šetřit osoby, které zná, ke kterým má vztah.

Takové vymezení by bylo rovněž velmi vágní. Nebylo by jasné jaká a jak těsná souvislost s pracovními úkoly zde musí být (jakýkoliv čin spáchaný během pracovní doby, jakýkoliv čin spáchaný s jinými příslušníky policie nebo zaměstnanci policie, pouze činy zneužívající nějakou konkrétní pravomoc zaměstnance....?). Příslušnost toho či onoho policejního orgánu (policie nebo generální inspekce) by tak nebyla jasně předem zákonem známa. V praxi by toto vedlo k tomu, že by se v každém jednotlivém případě nakonec musel zřejmě státní zástupce v pochybnostech rozhodnout o příslušnosti. Jenže vzhledem k tomu, neexistuje a nemůže existovat informování o případech, na kterých generální inspekce a policie právě pracují, neexistuje ani systémová možnost jak zabránit tomu, aby na též věci díky této nejasné dikci začaly pracovat současně policie (pověřený orgán jiného bezpečnostního sboru) i generální inspekce.

Varianta III: příslušníky ve služebním poměru a zaměstnance v pracovním poměru.

Tato varianta vychází ze v současnosti platného stavu, kdy se působnost Inspekce vztahuje jak na příslušníky, tak zaměstnance policie. Tato varianta, ačkoli přináší nárůst náplně práce, jediná zohledňuje požadavek na dostatečnou nezávislost vyšetřování trestné činnosti, které by jinak uvnitř sborů mohlo být ovlivněno, a jasně zohledňuje postavení a vliv, který mohou mít i občanští zaměstnanci bezpečnostního sboru.

Rozsah personální působnosti generální inspekce – bezpečnostní sbory, na něž by se působnost generální inspekce vztahovat neměla

V současné době je bezpečnostním sborem podle zákona č. 361/2003 Sb.: policie (včetně policistů zařazených v Inspekci), Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace, celní správa, vězeňská služba a Hasičský záchranný sbor České republiky.

V případě **zpravodajských služeb** České republiky (mj. Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace) nelze z povahy věci a charakteru činnosti zpravodajských služeb umožnit kontrolu vnějšmu subjektu pracujícímu standardními metodami policejního orgánu. Úkolem zpravodajských služeb České republiky je zabezpečovat určité zákonem stanovené informace a poskytovat je klíčovým ústavním a jiným státním činitelům a orgánům jako podklad pro jejich rozhodování. Rozsah působnosti zpravodajských služeb České republiky je tedy ve srovnání s ostatními bezpečnostními sbory výrazně užší. Na rozdíl od většiny ostatních bezpečnostních sborů (zejména policie, celní správy a vězeňské služby) není úkolem zpravodajských služeb České republiky prosazovat a vynucovat dodržování právních norem a nejsou správními orgány (až na velmi omezené výjimky, kdy tak vystupují zásadně vůči vlastním příslušníkům a zaměstnancům).

Specifikum zpravodajských služeb spočívá dále v tom, že pojmovým znakem jejich činnosti je nakládání s utajovanými informacemi všech stupňů utajení, resp. práce v utajení, tedy činnost, při níž musí být rozsáhle zastírána příslušnost ke zpravodajské službě. Je tak nezbytné, aby osoby, které plní vůči příslušníkům zpravodajských služeb úkoly policejního orgánu, byly v obdobném postavení jako samotní příslušníci zpravodajské služby. To platí jak o znalosti prostředí uvnitř dané zpravodajské služby, včetně její organizace, pracovních a řídicích postupů a interních norem, tak prostředí, v němž zpravodajská služba působí

(případná trestná činnost příslušníků zpravodajských služeb, zejména ta nejzávažnější, bude nezřídka úzce spojena s tímto specifickým prostředím). Osoby plnící úkoly policejního orgánu vůči příslušníkům zpravodajských služeb by se též v rámci některých řízení musely bezprostředně seznamovat s materiály obsahujícími nejcitlivější zpravodajské a operativní informace, včetně informací týkajících se identit příslušníků zpravodajské služby a jejich zpravodajských zdrojů, a to i v případech, ve kterých zpravodajská služba dosud neukončila svou činnost.

Praktickým důsledkem těchto skutečností je mimo jiné to, že osoby plnící v případě příslušníků zpravodajských služeb úkoly policejního orgánu musí být držiteli osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení Přísně tajné a musí podléhat stejným pravidlům z hlediska ochrany své identity, příslušnosti a činnosti jako příslušníci zpravodajských služeb.

Popsané požadavky nelze zásadně klást na osoby stojící vně zpravodajských služeb, a to i s ohledem na zachování principu need-to-know, jenž je klíčový jak pro ochranu utajovaných informací, tak pro zpravodajskou činnost samotnou. Základním předpokladem pro činnost zpravodajských služeb je zajištění toho, aby se s příslušnými údaji seznamoval co nejužší okruh osob. Podřazením zpravodajských služeb generální inspekci by se však okruh osob, které by se potenciálně mohly s klíčovými (a nejcitlivějšími) údaji zpravodajské služby seznámit, neúměrně rozšířil. Tím by se reálně zvýšilo riziko dekonspirace příslušníků zpravodajské služby, jejich aktivit a informačních zdrojů a z toho vyplývající nevratné narušení činnosti zpravodajské služby. Takové rozšíření přístupu k údajům zpravodajských služeb by mělo nepochybně dopady i na jejich postavení v mezinárodní zpravodajské komunitě, resp. na ochotu zahraničních partnerů spolupracovat s českými zpravodajskými službami a poskytovat jim zásadní informace.

Obdobné riziko pro činnost zpravodajských služeb a bezpečnost jejich příslušníků a informačních zdrojů by představovala preventivní a prověřovací činnost generální inspekce, a to zejména, byl-li by při ní využíván odposlech a záznam telekomunikačního provozu či operativně pátrací prostředky. Bez vědomí zpravodajské služby by tak docházelo k bezprostředním zásahům do její činnosti, přičemž tyto zásahy by nepochybně mohly nejen zmařit časově, organizačně a materiálně náročné operace zpravodajské služby, ale i rozsáhle dekonspirovat její příslušníky a informační zdroje a tím přímo ohrozit jejich život a zdraví.

Je proto třeba ponechat v současnosti existující systém prověřování příslušníků zpravodajských služeb vnitřním kontrolním orgánem a vyšetřování státním zástupcem.

Naopak v případě **příslušníků Hasičského záchranného sboru České republiky** zejména vzhledem k charakteru jejich práce nebyl shledán důvod jejich trestnou činnost stíhat jiným způsobem, než u běžných občanů. Hasiči ze povahy své práce nedisponují znalostmi, které by je stavili do pozice osob schopných páchat profesionálním způsobem trestnou činnost a nedisponují znalostmi postupů odhalování a stíhání trestné činnosti. Současně nejsou v jednom bezpečnostním sboru s těmi příslušníky, kteří jejich případnou trestnou činnost odhalují a stíhají. Dále bylo analýzou zjištěno, že až na výjimky nevzniká trestná činnost charakteristicky spojovaná s Hasičským záchranným sborem České republiky.

V případě trestné činnosti **vojáků** analýza současného stavu neprokázala potřebu zvýšené intenzity stíhání jejich trestných činů a je vhodné ponechat proto systém jejich stíhání v nezměněné podobě.

Působnost generální inspekce by se taktéž neměla vztahovat na vyšetřování trestné činnosti jejích vlastních příslušníků a zaměstnanců vzhledem k potřebě zajistit nezávislé stíhání jejich trestné činnosti.

Zhodnocení nezbytnosti návrhu zákona

Policejní orgán typu generální inspekce, který bude mít působnost ve vztahu ke třem různým bezpečnostním sborům, nelze zřídit jinak, než zvláštním zákonem vymezujícím jeho status, působnost a pravomoc. Úprava tohoto typu totiž věcně nespadá do obsahu ani jednoho z existujících souvisejících zákonů (zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, dále jen „zákon o policii“, zákon č. 13/1993 Sb., Celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, ve znění pozdějších předpisů, či trestní řád).

Rizika spojená s nečinností

V případě nečinnosti zůstane neřešena problematika zajištění nezávislosti stíhání trestné činnosti příslušníků dotčených bezpečnostních sborů a systém této vnější kontroly bude ponechán v současném neuspokojivém stavu (viz výše). Nebude tak splněn úkol schválené Strategie boje proti korupci, která si vytkla za cíl zajistit nezávislou kontrolu bezpečnostních sborů, aby zefektivnila i boj proti korupci mezi příslušníky a zaměstnanci bezpečnostních sborů. Nebyla by tak dokončena ani Reforma policie, jejíž součástí je i vize modernizace, zefektivnění stíhání trestné činnosti pracovníků policie a zrušení institucionálních vazeb mezi policií a orgánem, který tuto trestnou činnost stíhá.

3. Dopady návrhu zákona – vyhodnocení nákladů a přínosů

Zhodnocení ekonomických dopadů návrhu zákona

- náklady na veřejnou správu

Navržená úprava předpokládá, že Generální inspekce bezpečnostních sborů nahradí jako instituce činnost Inspekce a z části také činnost vnitřních inspekčních orgánů vězeňské služby a celní správy. Současně se však její působnost rozšíří o působnost ve směru k občanským zaměstnancům vězeňské služby a celní správy včetně provádění zkoušek způsobilosti vůči těmto zaměstnancům. Navržená úprava rovněž předpokládá, že působnost generální inspekce se rozšíří o *vyšetřování* trestných činů příslušníků a zaměstnanců výše uvedených bezpečnostních sborů (na úkor činnosti státních zástupců). V návrhu zákona je rovněž doplněno oprávnění generální inspekce o použití agenta podle § 158e trestního řádu.

Některé nové činnosti vzniknou i na straně celní správy a vězeňské služby (činnost v postavení policejního orgánu ve vztahu k některým trestným činům).

V souvislosti s výše uvedeným se proto někteří příslušníci ve služebním poměru a někteří zaměstnanci v pracovním poměru, resp. jejich existující tabulková místa a s nimi související prostředky přesunou na generální inspekci.

Finanční prostředky bude nutné čerpat ze čtyř zdrojů: rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra, Ministerstva financí a Ministerstva spravedlnosti budou sníženy a vzniklý rozdíl bude převeden na nově vznikající kapitolu generální inspekce. Zbylé potřebné prostředky budou doplněny ze státního rozpočtu.

Struktura plánovaného nárůstu nákladů:

1. Mzdové náklady

V této oblasti dojde jak k nárůstu systemizovaných míst jak příslušníků generální inspekce, tak občanských zaměstnanců. V případě příslušníků je nárůst míst dán nárůstem agendy a rozšířením rozsahu zákonných úkolů oproti dosavadní úpravě (z části prověřování a vyšetřování příslušníků a zaměstnanců celní správy a vězeňské služby, zkouška spolehlivosti u příslušníků těchto dvou sborů aj.) V případě občanských zaměstnanců je nárůst vyvolán potřebou zajistit organizační a administrativní chod nového samostatného bezpečnostního sboru, který nemůže být nadále organizačně závislý na sborech či resortech, jejichž příslušníky má za úkol stíhat. Inspekce totiž doposud využívala výhod, které jí poskytovalo zázemí velkého bezpečnostního sboru – policie, i Ministerstva vnitra.

2. Kapitálové výdaje

a) Nemovitosti, které jsou v současné době plně využívány Inspekcí, budou ze Zařízení služeb Ministerstva vnitra převedeny rozpočtovým opatřením na generální inspekci. Inspekce však často využívá objekty, které kapacitně nestačí a po rozšíření nového sboru bude nutné hledat prostory nové. Nově vzniklý sbor bude nucen řešit tuto situaci pronájmem vhodných prostor. V jednom případě bude potřeba nového objektu řešena delimitací nemovitosti v hospodaření resortu Ministerstva spravedlnosti, v jednom případě by generální inspekce měla využít možnosti nájmu v objektu v hospodaření Ministerstva financí.

b) Napojení objektů na ostatní subjekty státní správy v rámci probíhající elektronizace státní správy. Pořízení informačních technologií.

3. Další běžné výdaje

Jedná se o navýšení výdajů spojených s nutností rozšířit autoprovoz, kapacitu služebního ubytování, kapacitu provozu, údržby a ostrahy budov, kancelářské vybavení, kriminalistickou techniku, zvláštní finanční prostředky aj. Majetek, který současná Inspekce využívá, bude převeden na generální inspekci, takže k dalšímu navýšení nároků na státní rozpočet dojde jen v míře, ve které bude třeba jeho doplnění.

Podíl jednotlivých resortů na hrazení nákladů:

Ministerstvo vnitra sníží svůj rozpočet o objem finančních prostředků, který se odvíjí od činnosti Inspekce (**174 179 tis. Kč na rok 2011**), a na základě rozpočtového opatření přesune na generální inspekci **majetek, který je Inspekcí plně využíván.**

Ministerstvo spravedlnosti (resp. vězeňská služba) přislíbilo, že je schopno převést na generální inspekci finanční prostředky odpovídající nákladům na tabulky příslušníků, které bude na generální inspekci převádět. Jedná se o **5 745 tisíc Kč**, což představuje mzdové a související náklady na 10 příslušníků.

Ministerstvo financí (resp. celní správa) je předběžně připraveno převést prostředky na 9 tabulek příslušníků, tedy **5,61 mil. Kč.**

Ve věci přesunu financí v souvislosti se vznikem generální inspekce přijala vláda v roce 2009 usnesení č. 325/2009 zavazující tři dotčené resorty.

Vzhledem k tomu, že se jedná o vznik nové samostatné organizační složky státu a samostatné kapitoly státního rozpočtu, bude třeba současně s převodem finančních prostředků z kapitoly Ministerstva financí, Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva vnitra **nárokovat další finanční prostředky ze státního rozpočtu.**

Dosavadní Inspekce čítá 212 tabulkových míst příslušníků a 3 místa občanských zaměstnanců. Předpokládaný počet zaměstnanců převáděných z ostatních složek Ministerstva vnitra na generální inspekci je předběžně odhadnut na cca 16. Pro generální inspekci se počítá s 335 tabulkami, přičemž z tohoto počtu má 60 tabulek být občanských zaměstnanců a 275 tabulek v služebním poměru. Spolu s počty tabulkových míst, které generální inspekce získá od ostatních resortů, činí rozdíl mezi plánovaným počtem tabulek pro příslušníky ve služebním poměru **44 tabulek**, v případě tabulek pro občanské zaměstnance činí tento rozdíl rovněž **44 tabulek**.

Předpoklad finančních potřeb generální inspekce od 1. ledna 2012 počítá s celkem 335 pracovníky generální inspekce (příslušníci ve služebním poměru a zaměstnanci), s ročními náklady na její fungování ve výši **279 398 tis. Kč** a jednorázovými náklady na vznik generální inspekce a její prvotní vybavení ve výši **45 720 tis. Kč**. První rok činnosti nového sboru se tedy počítá s rozpočtem ve výši **325 118 tis. Kč**. Z toho: **185 534 tis. Kč** pokryje snížení dosavadních rozpočtů tří dotčených resortů, **93 864 tis. Kč** představuje nárůst běžného ročního provozu a 45 720 tis. Kč tvoří jednorázové investiční náklady spojené se vznikem.

Rekapitulace nároků na státní rozpočet na vznik a fungování generální inspekce

	nárůst v tis. Kč v 1. roce	nárůst v tis. Kč v dal. letech
Mzdové náklady	57 832 (bylo však doporučeno Ministru vnitra tyto prostředky navýšit)	57 832 (bylo však doporučeno Ministru vnitra tyto prostředky navýšit)
Kapitálové výdaje Nemovitosti	6 560 (pokud bude potřeba získat v Praze, pak 17 560)*	6 560 (pokud bude potřeba získat v Praze, pak 17 560)*
Informační technologie	52 276	17 276
Běžné výdaje (autoprovoz a ostatní)	22 916	12 196
Celkem	139 584 (150 584)	93 864 (104 864)

* Jde o předpokládaných 11.000 tis. Kč za nájem za nový pražský objekt, v případě že by se nepodařilo dohledat vhodnou nemovitost mezi volnými nemovitostmi, které jsou v hospodaření státu.

Shrnutí:

První rok fungování generální inspekce: 325 118 tis. Kč.

Z toho: 185 534 tis. Kč (snížení dosavadních rozpočtů tří dotčených resortů)

93 864 tis. Kč (nárůst běžného ročního provozu)

45 720 tis. Kč (jednorázové investiční náklady spojené se vznikem GI)

Nový požadavek na státní rozpočet pro první rok tedy činí: 93 864 tis. Kč + 45 720 tis. Kč, tj. 139 584 tis. Kč.

Následné roky fungování (bez přihlédnutí k inflaci a k nepředvídaným potřebám nového sboru): **279 398 tis. Kč ročně.**

Nový požadavek na státní rozpočet na následující roky fungování tedy činí 91 046 tis. Kč.

Výše uvedené finanční a personální dopady budou promítnuty do návrhu rozpočtových kapitol a systemizací zainteresovaných resortů a to počínaje rokem 2010 a následující léta (rozpočtový výhled). Předložená systemizace bude obsahovat počty příslušníků generální inspekce i občanských zaměstnanců.

Dopady na zaměstnanost

Návrh počítá s vytvořením 44 nových tabulek pro občanské zaměstnance a 44 tabulek pro příslušníky. Jiné dopady na zaměstnanost se nepředpokládají.

Zhodnocení sociálních a environmentálních dopadů navrhovaného zákona

Navrhovaná úprava nemá bezprostřední ani sekundární dopady na rovnost mužů a žen a nevede k diskriminaci jednoho z pohlaví, neboť nijak nerozlišuje ani nezvýhodňuje jedno z pohlaví a nestanoví pro něj odlišné podmínky. Navrhovaná právní úprava má zcela stejné dopady na muže i na ženy.

Navrhovaná úprava není spojena se sociálními dopady a nedopadá na životní prostředí.

Nikoliv nepodstatným důsledkem opatření navrhovaných v předkládaném návrhu zákona by mělo být posílení důvěry občanů v právní řád, policii a další bezpečnostní sbory a v důsledku toho zlepšení bezpečnostního klimatu společnosti.

Konzultace

První analytické práce z dotčené oblasti byly zpracovány v rámci dokumentu Reforma policie, který byl analytickým podkladem pro probíhající reformu policie. Tento dokument prošel rozsáhlým konzultačním procesem mezi odbornou i laickou veřejností včetně politické reprezentace napříč spektry. Již v této fázi se projevila silná tendence k preferování varianty III. Následně v legislativním procesu přípravy zákona o policii došlo ke konsenzu mezi navrhovatelem a Parlamentem, ze kterého vyplynul závazek předložit návrh samostatného zákona o nezávislé generální inspekci. Dále byla vedle analýzy obsažené v Reformě policie zvlášť zpracována v úvodu zmíněná Analýza kontrolních mechanismů v bezpečnostních sborech z června 2008 jako podklad pro volbu varianty konkrétního řešení a vytvoření legislativního návrhu. První legislativní návrh byl předložen k vyjádření všem zainteresovaným subjektům v rámci vnitroresortního připomínkového řízení všech tří ministerstev (Ministerstvo vnitra, Ministerstvo financí a Ministerstvo spravedlnosti), která návrh zákona připravovala, dále i subjektům v meziresortním připomínkovém řízení a politické reprezentaci. Vláda ho schválila a byl předložen do Parlamentu, kde však v rámci volebního období nebyl zařazen na pořad jednání. Současná vláda se znovu zavázala, že návrh zákona předloží, a to jak ve svém programovém prohlášení, tak usnesením č. 1/2011, kterým přijala Strategii boje proti korupci, v rámci níž byl stanoven úkol návrh tohoto zákona předložit. Návrh zákona prošel sloučeným vnitřním a vnějším připomínkovým řízením a byl

ke konzultaci předložen i vybraným výborům Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Implementace a vynucování

Implementace předkládaného návrhu zákona vyžaduje rozšíření činnosti Inspekce, jednak díky rozšíření její personální působnosti, jednak díky změně jejího právního a ekonomického postavení (přeměna na organizační složku státu a účetní jednotku a vytvoření samostatné rozpočtové kapitoly).

Přezkum účinnosti

Účinnost předloženého návrhu zákona bude ověřována standardními metodami správní kontroly a dozoru a pravidelným vyhodnocováním realizace zákona.

4. Návrh řešení

Návrh zákona nově upravuje v intencích zvolené varianty č. III, viz výše, postavení, působnost a pravomoc generální inspekce jako hlavního orgánu vnější kontroly dotčených bezpečnostních sborů. Ředitel generální inspekce bude jmenován vládou, a to až po projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny.

Příslušníci generální inspekce, budou podobně jako příslušníci Inspekce ve služebním poměru k České republice.

Do působnosti generální inspekce podle návrhu zákona bude spadat odhalování, prověřování a vyšetřování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je příslušník v návrhu zákona uvedeného bezpečnostního sboru nebo zaměstnanec a taktéž provádění zkoušky spolehlivosti. V případě samotných příslušníků a zaměstnanců generální inspekce bude fázi vyšetřování provádět státní zástupce.

V trestním řízení bude mít generální inspekce podle návrhu zákona postavení policejního orgánu v souladu s trestním řádem a bude v řízení vázána pokyny státního zástupce, který vykonává dozor v přípravném řízení trestním, jako každý jiný policejní orgán.

Vytvořením generální inspekce vznikne inspekční orgán zcela nezávislý na příslušných ministerstvech či bezpečnostních sborech, čímž bude zamezeno ovlivňování procesu odhalování a stíhání trestné činnosti osob spadajících do personální působnosti generální inspekce, těmito osobami a institucemi.

Kontakty: JUDr. Benedikt Vangeli, odbor bezpečnostní politiky MV ČR, vangeli@mvcz.cz; JUDr. Eva Romancová, odbor bezpečnostní politiky MV ČR, eva.romancovova@mvcz.cz

5. Zhodnocení souladu návrhu zákona s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami a s právem ES/EU

Navrhované řešení usiluje o dosažení souladu právní úpravy s předpisy tvořícími ústavní pořádek a s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky.

Řešená problematika se dotýká především Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“) a na ni navazující judikatury Evropského soudu pro

lidská práva (dále jen „ESLP“). Z některých ustanovení EÚLP (zejm. čl. 2 – právo na život, čl. 3 – zákaz mučení, nelidského a ponižujícího zacházení a trestu a čl. 8 – právo na respektování soukromého a rodinného života) totiž ESLP dovodil mimo jiné také povinnost státu provést účinné, nezávislé a nestranné vyšetřování případů, kdy došlo k zásahu do daného práva či svobody zaručené EÚLP, zvláště jestliže podezřelým ze spáchání daných činů je příslušník bezpečnostního sboru.

Klasickými v této souvislosti jsou zvláště případy použití síly ze strany příslušníků policie, jejichž výsledkem je poškození zdraví či dokonce smrt. Specificky v těchto případech vystupuje do popředí požadavek nezávislosti a nestrannosti vyšetřování, který znamená nikoli pouze to, že mezi vyšetřovateli a osobami vyšetřovanými nesmí existovat žádné hierarchické a institucionální spojení, ale též že tyto osoby jsou na sobě nezávislé i v praxi (srov. např. rozsudek ze dne 15. května 2007 ve věci č. 52391/99 *Ramsahai a ostatní proti Nizozemí*, § 321-356 a judikaturu zde citovanou, rozsudek ze dne 8. dubna 2004 ve věci č. 26307/95 *Tahsin Acar proti Turecku*, § 220-234, a rozsudek ze dne 4. května 2001 ve věci č. 28883/95 *McKerr proti Spojenému království*, § 122-161, a mnohé další).

Je proto v zásadě nepřipustné, aby úkony vyšetřování trestného činu spáchaného policistou prováděli též policisté. ESLP v řadě případů konstatoval porušení EÚLP především z toho důvodu, že prvotní úkony prováděli kolegové policistů podezřelých ze spáchání trestného činu (viz např. rozsudek *Ramsahai a ostatní*, cit. výše, § 337). V řadě případů ESLP došel ke stejnému závěru i v případech, kdy vyšetřování například prováděli policisté, kteří stejně jako vyšetřování policisté hierarchicky podléhali generálnímu inspektorovi policie (viz např. rozsudek *McKerr*, cit. výše, § 128, 157-158). Ačkoli ESLP uznal praktické důvody, pro které podezření ze zabití, do kterého byli zapleteni, byť i jen nepřímo, policisté, vyšetřovali policisté z oddělení kriminálního vyšetřování, konstatoval porušení čl. 2 EÚLP (rozsudek ze dne 4. května 2001 ve věci č. 30054/96 *Kelly a ostatní proti Spojenému království*, § 26, 114, 136 a 138).

Skutečnost, že dozorem nad vyšetřováním je pověřena jiná a nezávislá instituce než ta, jejíž příslušník je podezřelý ze spáchání trestného činu, není podle názoru ESLP dostatečnou zárukou nezávislosti vyšetřování (rozsudek *Ramsahai a ostatní*, cit. výše, § 337, rozsudek *Kelly*, cit. výše, § 114, a další). Dozor státního zástupce proto například není sám o sobě zárukou nezávislosti vyšetřování vraždy, z jejíhož spáchání je podezřelý policista, bude-li prověřování či vyšetřování provádět jiný policista.

Jakkoli výše zmíněná judikatura ESLP se ve svém důsledku přímo dotýká jen některých trestných činů vymezených v trestním zákoně, představujících především závažné zásahy do tělesné a duševní integrity obětí, bylo by velice nesnadné omezovat uplatnění požadavků EÚLP jen na nějaký vybraný okruh trestných činů. Principy nestrannosti a nezávislosti vyšetřování promítnuté do navrhované právní úpravy jsou proto vztaženy na celou oblast působnosti generální inspekce. V této souvislosti je namístě poznamenat, že EÚLP zajišťuje pouze určitý minimální standard ochrany lidských práv a nijak nebrání poskytnout na vnitrostátní úrovni standard vyšší (viz čl. 53 EÚLP). Je přitom zřejmé, že veřejnost očekává nezávislost a nestrannost vyšetřování jakýchkoli trestných činů spáchaných příslušníky bezpečnostních sborů bez ohledu na jejich povahu či závažnost.

Navrhovatel je přesvědčen, že předkládané řešení může obstát v konfrontaci s předpisy tvořícími ústavní pořádek, jakož i s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky; je však třeba mít na paměti, že se judikatura ESLP dynamicky vyvíjí směrem ke

stále vyšším standardům ochrany lidských práv a že tyto standardy bude muset ve své praktické činnosti naplňovat především sama generální inspekce, dozorující státní zastupitelství a koneckonců i bezpečnostní sbory, jichž se návrh zákona týká.

Problematika stíhání trestné činnosti příslušníků bezpečnostních sborů dosud není předmětem úpravy práva Evropských společenství (ES).

Návrhu zákona se dotýkají následující akty práva ES/EU:

- Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích
- Úmluva o zřízení Evropského policejního úřadu (Úmluva o Europolu), založená na článku K.3 Smlouvy o Evropské unii
- Rámcové rozhodnutí Rady 2006/960/SVV ze dne 18. prosince 2006 o zjednodušení výměny operativních a jiných informací mezi donucovacími orgány členských států Evropské unie

Návrh zákona odkazuje v části o mezinárodní spolupráci na úpravu zákona o policii. Předpisy Evropské unie se zpravidla týkají vzájemné přeshraniční spolupráce v mezích vnitrostátního práva a obvykle nezavádějí nové kompetence policistů ani nerozšiřují kompetence stávající.

Zvláštní část

Hlava I

Postavení a působnost generální inspekce

K § 1 a 2

Generální inspekce je definována jako ozbrojený bezpečnostní sbor. Reflektuje se tak její zařazení mezi bezpečnostní sbory v souladu se zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, a současně její vymezení jako sboru ozbrojeného, na rozdíl od bezpečnostních sborů neozbrojených. Generální inspekce je zákonem zřizována jako organizační složka státu a účetní jednotka se samostatnou rozpočtovou kapitolou. Skutečnost, že se jedná o bezpečnostní sbor, umožní aplikovat výjimky z režimu některých právních předpisů (například zákon o zbraních a střelivu).

V čele generální inspekce stojí její ředitel. Návrh obsahuje šest variant způsobu jmenování a odvolání ředitele, a to vládou, předsedou vlády a prezidentem republiky, přičemž každá z těchto variant je kombinována s projednáním nebo neprojednáním ve výboru Poslanecké sněmovny příslušném ve věcech bezpečnosti. Vládou určený člen vlády následně ustanoví ředitele generální inspekce na služební místo podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Návrh novely zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (obsažený v části čtvrté návrhu zákona) počítá s funkčním obdobím ředitele všech bezpečnostních sborů v trvání 5 let s tím, že funkci ředitele nesmí tatáž osoba zastávat po neomezený počet funkčních období. Toto řešení v jistém směru posiluje nezávislost generální inspekce i na vládě, tedy orgánu, kterému je podle návrhu zákona podřízena.

Úkoly generální inspekce

Působnost generální inspekce je stanovena jak na předprocesní, operativně pátrací činnost podle § 158 odst. 1 trestního řádu, tak na prověřování a vyšetřování trestných činů příslušníků uvedených sborů a na jejich zaměstnance. Do působnosti generální inspekce rovněž náleží provádění zkoušky spolehlivosti.

Prověřování (§ 158 odst. 3 a násl. trestního řádu) samotných inspektorů a zaměstnanců generální inspekce bylo svěřeno taktéž generální inspekci a jejich vyšetřování (§ 161 a násl. trestního řádu) naopak státnímu zástupci (viz část III návrhu zákona – změna trestního řádu), a to z následujících důvodů. Věcně jsou představitelné v zásadě dvě možnosti, jak systémově řešit případnou trestnou činnost inspektorů (a zaměstnanců generální inspekce). Buď mohou být prověřováni a vyšetřováni speciálním vnitřním oddělením generální inspekce pod dozorem státního zástupce nebo mohou být prověřováni generální inspekci a vyšetřováni státním zástupcem.

Prověřování nějakým dalším orgánem (inspekci na inspekci) je vzhledem k minimálnímu počtu těchto případů za rok (v řádu jednotek) a současně k vysoké kvalifikovanosti těchto pachatelů těžko představitelné. Stejně jako generální inspekce, na kterou jsou z hlediska odbornosti kladeny velice vysoké požadavky, musel by i tento nový orgán vykazovat vysokou kvalifikaci a být velmi podrobně obeznámen s vnitřními poměry generální inspekce. Vnitřní orgán generální inspekce bude tyto podmínky pro účely prověřování splňovat. Bude obeznámen s charakterem její práce a odbornost bude vykazovat na stejné úrovni jako zbývající součásti generální inspekce. Stanovení křížového prověřování a vyšetřování navzájem mezi některým z bezpečnostních sborů a generální inspekci by přinášelo riziko vzájemných ústupků nebo naopak mohlo vést ke kontraproduktivním konfliktům.

Předkladatel vzal v úvahu, že

- státní zástupce nemá personální aparát, který by byl schopen provádět odhalování a prověřování trestných činů inspektorů (a zaměstnanců generální inspekce), nicméně může stejně jako je tomu v případě příslušníků Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace i dnes jejich trestnou činnost vyšetřovat,
- že trestná činnost inspektorů je vysoce kvalifikovanou trestnou činností vzhledem k jejich znalostem policejních i inspekčních postupů,
- vzhledem k existenci dozoru státního zástupce v přípravném řízení, který zahrnuje i jeho možnost podle § 157 odst. 2 trestního řádu odejmout kteroukoliv věc generální inspekci a učinit opatření, aby věc byla přikázána jinému policejnímu orgánu k prověření i vyšetření,
- a vzhledem ke zcela minimálnímu počtu trestných činů z řad příslušníků a zaměstnanců generální inspekce (předpokládaný celkový početní stav činí 280 osob, i v případě jiných menších bezpečnostních sborů, např. Bezpečnostní informační služby nepřesahuje počet trestných činů jejich příslušníky jednotky případů za rok),

bylo jako nejvhodnější řešení z hlediska zachování nezávislosti i efektivity stíhání případných trestných činů inspektorů (a zaměstnanců generální inspekce) zvoleno řešení, kdy prověřování inspektorů bude svěřeno zvláštnímu vnitřnímu oddělení generální inspekce, které bude standardně dozorováno státním zástupcem. Vyšetřování pak obdobně jako u příslušníků Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace povede státní zástupce. Státní zástupce má mimo to možnost, pokud pojme jakékoliv podezření z podjatosti, generální inspekci věc podle § 157 odst. 2 trestního řádu odejmout a učinit opatření, aby věc byla přikázána jinému policejnímu orgánu.

Tímto způsobem bude zajištěno, že prověřování i vyšetřování povedou orgány, které budou k této činnosti odborně vybaveny (prvek efektivity), bude zachován dozor státního zástupce s možností nechat věc řešit jiným policejním orgánem a v případě trestné činnosti samotných inspektorů (a zaměstnanců generální inspekce) bude vyšetřování vedeno státním zástupcem (prvek nezávislé kontroly).

V těsné souvislosti s vymezením úkolů návrh zákona ukládá generální inspekci postupovat při jejich plnění nestranně a nezávisle. Požadavek nestrannosti znamená nikoli pouze, že mezi vyšetřovateli a osobami vyšetřovanými nesmí existovat žádné hierarchické a institucionální spojení, ale též, že tyto osoby budou na sobě nezávislé i v praxi (srov. zejm. rozsudek velkého senátu *Ramsahai a ostatní*, cit. výše, § 321 – 356 a judikaturu zde citovanou, rozsudek velkého senátu ze dne 8. dubna 2004 ve věci č. 26307/95 *Tahsin Acar proti Turecku*, § 220 – 234, rozsudek ze dne 4. května 2001 ve věci č. 28883/95 *McKerr proti Spojenému království*, §§ 122 – 161).

Hlava II

Základní povinnosti

K § 3 až 7

Základní povinnosti vycházejí z povahy úkolů, která je příslušníkům generální inspekce svěřena. Povinnosti vycházejí z toho, že činnost generální inspekce je službou veřejnosti. Trestní řízení, které generální inspekce povede ohledně trestných činů příslušníků nebo zaměstnanců bezpečnostních sborů, se bude často nějakým způsobem dotýkat, ale i třetích osob. Úprava proto vychází z obdobné úpravy podle zákona o policii. Mezi základní povinnosti návrh zákona řadí povinnost zdvořilosti, iniciativy a pravidla úkonů, která stanoví povinnost příslušníka generální inspekce zasáhnout (současně však tato část obsahuje i podmínky, kdy tento příslušník zasáhnout nemusí).

Založena je povinnost zdvořilosti. Požadavek být zdvořilý a dbát cti, vážnosti a důstojnosti osob i své vlastní je samozřejmě limitován charakterem plněného úkolů.

Součástí zásady iniciativy je také povinnost příslušníka generální inspekce přijmout opatření k odstranění bezprostředně hrozícího nebezpečí i v případech ohrožení života, zdraví anebo svobody osob nebo při útoku na tyto hodnoty. Upravena je i zásada přiměřenosti, která zavazuje k jednání, jež nezpůsobuje bezdůvodnou újmu jak osobě, vůči které generální inspekce zasahuje, tak osobě, na jejíž ochranu se vystupuje.

K pravidlům provádění úkonů k plnění úkolů generální inspekce: je třeba zdůraznit, že výjimky z povinnosti provést úkony vyjmenované v návrhu zákona demonstrativně nejsou absolutní. Příslušník generální inspekce musí i v případě konání činností, které spadají do výjimky, zvažovat, zda jejich přerušení nebo nedokončení by mělo závažnější následky (smrt apod.), než nesplnění povinnosti provést jiný úkon.

Dále je zde tradiční povinnost v rámci úpravy bezpečnostních sborů prokázání příslušnosti ke generální inspekci a povinnost poskytnout poučení.

Hlava III

Spolupráce a další vztahy generální inspekce

K § 8 a 9

Vyžadování pomoci od osob a orgánů

Návrh zákona vyjmenovává subjekty spolupráce, která je pro efektivní plnění úkolů generální inspekce klíčová. Vzhledem k početním stavům generální inspekce a nárokům na

ekonomičnost její činnosti totiž nelze předpokládat, že by některé specifické činnosti byla generální inspekce schopna zajistit sama bez spolupráce zejména s bezpečnostními sbory. Vzhledem k značným finančním výdajům, specifickému výkonu těchto činností a velké personální zátěži je nutné generální inspekci umožnit žádat o jejich zajištění zejména v oblastech expertních činností (laboratoře, daktyloskopie, mechanoskopie apod.), odposlechy, kynologie, zásahové skupiny (URNA, krajské zásahové jednotky), ale i sledování osob a věcí, vybrané okruhy vzdělávání, výcvik (střelby, služební zákroky, sebeobrana), lékařská péče apod. od jiných bezpečnostních sborů.

V případě odposlechlů, které dle § 88 odst. 1 TR dělá a bude dělat policie pro všechny orgány činné v trestním řízení (včetně generální inspekce) bude vzhledem k působnosti generální inspekce zaměřené také „proti“ příslušníkům a zaměstnancům policie v zájmu utajení odposlechlů těchto osob, v praxi třeba nastavit systém obdobný systému dožadování odposlechlů od policie ze strany zpravodajských služeb, kdy nejsou příslušnému útvaru policie, který technicky a organizačně odposlechy zajišťuje, zpravodajskou službou sdělovány žádné údaje o případu, které by mohly vést k jeho dekonspiraci.

Z důvodu zajištění nezávislosti generální inspekce a vzhledem k potřebě založení jednoznačných pravidel, na základě kterých budou bezpečnostní sbory generální inspekci vyžadovanou součinnost poskytovat, je nutné počítat s uzavíráním dohod o spolupráci s jednotlivými bezpečnostními sbory a v určitých oblastech nastavit organizační pravidla pro poskytování požadované spolupráce.

Zákonné úkoly generální inspekce jsou doplněny jejím oprávněním žádat při jejich plnění pomoc od osob a orgánů. Kromě osobní a věcné pomoci a poskytnutí podkladů jsou osoby povinny poskytovat rovněž potřebné informace. Nesplnění této povinnosti je sankcionováno jako přestupek (neuposlechnutí výzvy veřejného činitele při výkonu jeho pravomoci). Povinnost poskytnout pomoc není absolutní. Návrh zákona stanoví limity tohoto poskytování v zájmu ochrany jiných práv nebo povinností, ale i v zájmu osoby, jež má pomoc poskytnout.

Zvláštní mlčenlivost uvedená v návrhu zákona zahrnuje i mlčenlivost stanovenou podle zákona o ochraně osobních údajů.

Činnosti uvedené v § 9 odst. 2 je generální inspekce oprávněna požadovat pouze od jiných bezpečnostních sborů a jiných státních orgánů, nikoli například od fyzických osob.

Úprava vyžadování znaleckých posudků podle trestního řádu není tímto ustanovením dotčena.

Hlava IV

Omezení osobní svobody

K § 10

Pro určení obecných pravidel pro omezení osobní svobody návrh zákona odkazuje na obecná ustanovení zákona o policii. Tím je mj. zajištěna aplikace zásady ochrany osoby omezené na svobodě před nehumánním zacházením nebo povinnost informovat o omezení svobody osobu blízkou. V případě výjimek se pak v zájmu objektivitý přebírá povinnost informovat příslušného státního zástupce. Zákon o policii obsahuje i úpravu umožňující osobě omezené na svobodě zajistit si právní pomoc a hovořit s právním zástupcem včetně úkolu, který platí i pro generální inspekci, poskytnout potřebnou součinnost. Převzetím úpravy podle zákona o policii, na kterou návrh zákona odkazuje, se dále stanoví povinnost generální

inspekce umožnit osobám nechat se vyšetřit či ošetřit lékařem podle svého výběru a za tímto účelem umožnit zvolenému lékaři přístup k osobě. Obdobně, jako v zákonu o policii, tato možnost neplatí pro osoby umísťované do cely nebo v této cele již pobývající. Na rozdíl od omezení osobní svobody ve vazbě nebo ve výkonu trestu odnětí svobody je zde tedy umožněn přístup toho lékaře, kterého si osoba vyžádá. Jedná se také o jeden z mechanismů kontroly omezení osobní svobody.

K § 11

Součástí tohoto úseku návrhu zákona je v bezpečnostním právu tradiční institut zajištění, tedy omezení osobní svobody, u kterého se předpokládá, že bude trvat řádově několik hodin (až 24), s možností umístění osoby do cely. Důvody pro omezení osoby na svobodě jsou z hlediska obsahu oproti zákonu o policii zúženy v souvislosti s užším rozsahem zákonných úkolů generální inspekce.

Ve výčtu figuruje možnost zajistit osobu, která má být předvedena podle zvláštního zákona. Jedná se o zavedení pravidla pro situaci, kdy je procesními předpisy (trestní řád) generální inspekci jako policejnímu orgánu uložena povinnost předvést na vyžádání příslušného orgánu danou osobu, což je logicky úkonem, který v sobě zahrnuje omezení osobní svobody.

K § 12

Pravidla pro umísťování osob do cel, úpravu péče o osoby umístěné v celách a požadavky na cely jako takové návrh zákona řeší odkazem na zákon o policii, který obsahuje ucelenou úpravu.

Hlava V

Postup ve vztahu k věcem

Celá řada oprávnění v této oblasti, ať už se vztahují k věcem nebo prostorům, vychází z úpravy obsažené v ustanoveních trestního řádu. Vzhledem k tomu, že zákonné úkoly generální inspekce v drtivé většině souvisejí právě s trestním řízením, upravuje návrh zákona pouze takový postup k věcem, který není obsažen v procesních pravidlech, pro potřeby plnění úkolů generální inspekce je však nezbytný.

V této souvislosti je třeba zmínit, že trestní řád dnes upravuje některá oprávnění, která nesledují účel trestního řízení a jejichž cílem je pouze odvrácení reálně hrozícího nebezpečí (např. osobní prohlídka osoby omezené na svobodě za účelem odebrání zbraně či vstup do obydlí, jiných prostor a na pozemek v případě bezprostředního ohrožení života nebo majetku). Z hlediska systémového by tyto zásahy do práv pro bezpečnostní účely měly být obsaženy spíše v jednotlivých zákonech upravujících postavení a oprávnění jednotlivých bezpečnostních složek-policejních orgánů, nikoliv v procesním předpisu (trestním řádu). Nicméně některé z těchto policejních orgánů nemají k dispozici vlastní specifickou právní úpravu, která by upravovala jejich oprávnění jako policejních orgánů. Proto je nutné tato ustanovení v trestním řádu ponechat s tím, že je bude využívat i generální inspekce.

K § 13

Vydání a odebrání zbraně a prohlídka osoby

Návrh zákona v modifikované podobě přebírá úpravu vydání a odebrání zbraně a prohlídky osoby ze zákona o policii. Ustanovení zahrnuje kromě oprávnění zbraň odebrat také oprávnění za tímto účelem osobu prohlédnout. Podmínky, za kterých může být prohlídka osoby vykonána, jsou stanoveny v § 62 v souhrnném ustanovení, které obsahuje definice některých pojmů.

K § 14

Držení a používání nebezpečných látek a věcí

Generální inspekce je vyňata z režimu úpravy obecných právních předpisů týkajících se nakládání s těmito materiály (např. zákon o střelných zbraních, zákon o nakládání s bezpečnostním materiálem, zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě) a je jí obdobně jako policii svěřeno oprávnění držet a používat nejrůznější nebezpečné látky a věci.

Oproti prvnímu návrhu zákona o generální inspekci patří mezi tyto věci i zboží neoznačené v rozporu s jiným právním předpisem nálepkami, kontrolními páskami nebo jinými předměty k jeho označení pro daňové účely nebo zboží označené v rozporu s jiným právním předpisem ochrannými známkami, jejichž držení je generální inspekci dovoleno za účelem možnosti provádět zkoušky spolehlivosti i vůči celníkům, jejichž trestnou činnost má v působnosti.

K § 15

Vstup do živnostenské provozovny

Za účelem efektivního plnění úkolů generální inspekce je třeba generální inspekci zajistit taková oprávnění, která jí umožní účinně odhalovat závažnou trestnou činnost spojenou např. s nucenou prací a vykořisťováním nelegálních migrantů, obchodováním s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování apod., na které má např. v rámci organizované skupiny účast příslušník bezpečnostního sboru. Proto, s cílem umožnit generální inspekci odhalování těchto latentních forem kriminality ve větším spektru, stanoví návrh zákona obecně oprávnění vstupovat do živnostenských provozoven v rozsahu obdobném jako je tomu u policie.

K § 16

Zastavení a prohlídka dopravního prostředku

V tomto ustanovení jsou komplexně upravena pravidla pro provádění prohlídek dopravních prostředků.

V navrženém znění jsou obsaženy v první řadě podmínky prohlídky dopravních prostředků za účelem pátrání po vyjmenovaných osobách a věcech (včetně zastavení a prohlídky) v případech podezření, že pomocí dopravního prostředku nebo na dopravním prostředku byl spáchán trestný čin. Potřeba tohoto doplnění vyplývá především ze vstupu České republiky do Schengenského prostoru, kdy již na vnitřních hranicích standardně neexistují kontroly. Přitom lze předpokládat, že i v Schengenském prostoru bude docházet k páčání trestné činnosti s přeshraničním charakterem, často s použitím dopravních prostředků (nelegální převaděčství, obchodování s lidmi, organizované převozy kradených vozidel apod.), kdy nelze vyloučit účast příslušníků určených bezpečnostních sborů v postavení spolupachatele, a bude tedy třeba zajistit účinné možnosti kontroly osob a vozidel na tuto trestnou činnost navázaných.

K § 17

Ustanovení obsahuje oprávnění příslušníka generální inspekce přikázat osobě, aby po určitou nezbytně nutnou dobu nevstupovala na určená místa, po nezbytnou dobu se nezdržovala na určeném místě nebo setrvala na určeném místě, pokud hrozí závažné ohrožení života nebo zdraví osob. Reaguje se tak na situace, jež mohou při plnění úkolů generální inspekce nastat (např. zásah proti nebezpečným ozbrojeným pachatelům, kdy je nutné přikázat osobám, aby nevycházely z domu).

Hlava VI

Zajišťování bezpečnosti osob

K § 18 a 19

Krátkodobá ochrana osoby

Návrh zákona upravuje institut tzv. krátkodobé ochrany osoby aplikovaný v případech, kdy osoba z objektivních důvodů potřebuje ochranu, ale nesplňuje přísné podmínky pro zahrnutí ohrožené osoby do programu zvláštní ochrany svědka podle zákona č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením a o změně zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a současně nepostačuje aplikovat jiná ustanovení návrhu zákona upravující možnost poskytnutí ochrany.

V rámci tohoto ustanovení je generální inspekci stanovena povinnost poskytnout po dobu nezbytně nutnou fyzickou ochranu osobám, kterým bezprostředně hrozí útok na jejich život nebo zdraví. Poskytnutí této ochrany záleží na vyhodnocení konkrétní situace a reálnosti nebezpečí příslušníkem generální inspekce.

Na poskytnutí krátkodobé ochrany osoby není právní nárok.

V souvislosti s úpravou krátkodobé ochrany osoby podle návrhu zákona nelze opomíjet skutečnost, že pachatelé trestné činnosti, jejíž vyšetřování spadá do působnosti generální inspekce, jsou zkušení příslušníci bezpečnostních sborů s patřičným výcvikem a často také s přístupem do evidencí obsahujících osobní a jiné údaje. Jejich možnosti, pokud se týká zjištění informací např. o svědcích, zdaleka přesahují možnosti běžného zločince. Z toho důvodu je institut krátkodobé ochrany osoby pro efektivní plnění úkolů generální inspekce naprosto nezbytný.

V případě, kdy budou zjištěny důvody pro poskytnutí zvláštní ochrany svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením, generální inspekce požádá o poskytnutí této ochrany příslušný útvar policie. O poskytnutí této ochrany pak standardním způsobem rozhodne ministr vnitra. Jde o obdobu postupu jako při podání obdobné žádosti jiným policejním orgánem (např. pověřeným celním orgánem).

Hlava VII

Použití donucovacích prostředků a zbraně

K § 20 až 28

Přehled donucovacích prostředků, které je příslušník generální inspekce při zákroku oprávněn použít, vychází ze seznamu donucovacích prostředků podle zákona o policii. Výběr vychází ze specifických úkolů generální inspekce, které použití některých druhů donucovacích prostředků (např. vodní stříkač nebo vytlačování koňmi) ze své podstaty vylučují. Předpokládá se totiž, že příslušníci generální inspekce budou zasahovat zejména proti pachatelům trestných činů, kterými jsou příslušníci určených bezpečnostních sborů a v určitých případech i zaměstnanci zařazení v těchto sborech.

Návrh zákona obsahuje pro použití donucovacích prostředků mez, kdy příslušník generální inspekce může použít pouze toho donucovacího prostředku, zbraně či střeliva, k jejichž používání byl vycvičen.

Po použití donucovacího prostředku sepíše příslušník generální inspekce úřední záznam. Tak je tomu i v případě použití pout podle obecného zmocnění k použití donucovacího prostředku. Výjimkou je toliko použití pout podle zvláštního ustanovení (srovnej § 23 - zde bude použití pout uvedeno již v záznamu sepsanému k úkonu, který si vyžádal mj. i použití pout).

Podmínky pro použití zbraně vycházejí ze zákona o policii.

Donucovací prostředek a zbraň mohou při jejich použití vést ke zranění. Proto se příslušníku generální inspekce ukládá jednak povinnost poskytnout nezbytnou pomoc, jednak povinnost použití zaznamenat.

Návrh zákona zachová i možnost výjimek z použití donucovacích prostředků v případech, kdy toto pro například věk nebo stav osoby není přijatelné.

Odpovědnost za použití donucovacího prostředku nebo zbraně je návrhem zákona primárně vázána na konkrétního příslušníka generální inspekce. Pouze v případech zákroků pod jednotným velením přechází tato odpovědnost na velícího.

Zárok pod jednotným velením je obecným institutem, který upravuje přenos některých pravomocí a povinností jednotlivých inspektorů na určitého velícího funkcionáře (v případě generální inspekce tedy nejde o zákroky pořádkových jednotek policie při hromadných akcích jako jsou např. násilnosti při sportovních událostech). Jde tedy o situace, kdy se jednotliví inspektoři nemohou sami rozhodnout, zda při zákroku použijí donucovacích prostředků či zbraně, nýbrž toto rozhodnutí přijme právě velící funkcionář. V praxi generální inspekce půjde zejména o situace koordinovaného zadržení nebezpečných pachatelů, které si v některých případech generální inspekce bude zajišťovat vlastními silami.

Hlava VIII

Práce s informacemi

Ustanovení, která se týkají práce generální inspekce s informacemi, obsahují systematickou úpravu ve společné části návrhu zákona. Návrh zákona celou oblast upravuje jednotně a vnitřně organicky provázaně tak, aby rovněž systémově navazovala na související právní úpravu v trestním řádu.

K § 29

Obecná ustanovení o zpracovávání informací generální inspekcí

Ustanovení obsahuje obecné zmocnění generální inspekce k práci s informacemi potřebnými k plnění jejích úkolů. Explicitně je zakotvena povinnost generální inspekce zabezpečit všechny uvedené informace před neoprávněným přístupem, změnou, zneužitím, zničením, ztrátou či odcizením nebo jiným neoprávněným zpracováním. Toto ustanovení má obecnou platnost pro všechny případy, kdy je využíváno informací podle návrhu zákona.

Informace lze užívat pouze k plnění úkolů svěřených generální inspekci, tedy pouze k vyhledávání, odhalování a prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin určeným okruhem osob, k vyšetřování takových trestných činů a k provádění zkoušky spolehlivosti.

Informace podléhají režimu nejen návrhu zákona, ale i obecné právní úpravy – zákon o ochraně osobních údajů.

Slovy „opatření pro zajištění bezpečnosti a spolehlivosti“ se implementuje čl. 22 rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV ze dne 27. listopadu 2008 o ochraně osobních údajů zpracovávaných v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, který ukládá, že „příslušné orgány musí přijmout vhodná technická a organizační opatření“. Pojem „nezbytná opatření“ v normativním textu je tedy nutno vykládat jako technicko-organizační opatření podle čl. 22 odst. 2 písm. a) až j) rámcového rozhodnutí, a takto vyhovují požadavkům § 13 zákona o ochraně osobních údajů.

K § 30

Podání vysvětlení

Úprava problematiky podání vysvětlení obsahuje možnost požadovat vysvětlení od osoby, která může přispět k objasnění skutečností důležitých pro odhalení trestného činu

a jeho pachatele. Potřebné vysvětlení lze požadovat také v zájmu objasnění skutečností důležitých pro vypátrání hledaných osob a věcí nebo pro přípravu a výkon opatření k zajištění bezpečnosti chráněných osob.

Návrh zákona ukládá sepsání úředního záznamu o podání vysvětlení bez zbytečného odkladu. Přitom není rozhodné, zda se osoba dostaví k podání vysvětlení dobrovolně nebo je předvedena.

Tato a další úprava podávání vysvětlení (důvody možnosti neposkytnout vysvětlení, nárok na náhradu nutných výdajů a na náhradu ušlého výdělku, možnost předvedení osoby, úřední záznam) vychází modifikovaně z úpravy zákona o policii.

Oproti zákonu o policii se umožňuje podání vysvětlení v omezeném rozsahu. Ten je dán působností (úkoly) generální inspekce. Nelze proto žádat vysvětlení od osoby kvůli přestupku, ty do působnosti generální inspekce nespádají. Generální inspekce však může v souvislosti s plněním úkolů zajišťovat krátkodobou ochranu osob. Proto má za tímto účelem založeno odpovídající oprávnění. Taktéž může jako součást svých úkolů v omezené míře pátrat po osobách a věcech, proto může žádat o vysvětlení i v těchto situacích (k objasnění skutečností důležitých pro vypátrání hledané nebo pohřešované osoby anebo věci).

K § 31

Oprávnění k pořizování záznamů, včetně záznamů z automatických technických systémů se týká zejména možnosti generální inspekce pořizovat záznamy svých vlastních zákroků apod. Takto pořizené záznamy jsou zpracovávány podle obecné úpravy nakládání s osobními údaji a současně i podle úpravy této problematiky obsažené v návrhu zákona. Z hlediska tohoto zpracování není rozhodné, zda se jedná o záznam získaný z automatického technického systému nebo jinak. Oproti zákonu o policii neobsahuje tato úprava ustanovení o stálých automatických technických systémech, které generální inspekce provozovat nebude.

K § 32 a 33

Prokázání totožnosti

Oproti zákonu o policii je navrhovaná úprava prokázání totožnosti zúžena o ta zmocnění, která nesouvisí se zákonnými úkoly generální inspekce (oprávnění požadovat prokázání totožnosti od osoby, která se dopustila správního deliktu, od osoby, která se zdržuje v prostoru, o kterém lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení k pobytu, od osoby bezdůvodně se zdržující v bezprostřední blízkosti policií chráněného prostoru nebo v místě, z něhož lze tento prostor účinně ohrozit, nebo která odpovídá popisu pohřešované osoby, od osoby, která má na místě veřejně přístupném zbraň a je důvodně podezřelá, že zbraně může být užito k násilí nebo pohrůžce násilím, od osoby zdržující se v místě, kde došlo ke spáchání správního deliktu, k požáru anebo jiné mimořádné události, od osoby, která má být předvedena na základě jiného procesního předpisu než trestního řádu, na žádost jiné osoby, která má na zjištění totožnosti právní zájem, jakož i osoby, která o prokázání totožnosti policistu žádá).

Prokazování totožnosti při plnění jiného úkolu než uvedeného výslovně v § 32 odst. 2 písm. a) až i) lze realizovat pouze, je-li to nezbytné k vyhledávání, odhalování, prověřování anebo vyšetřování trestné činnosti příslušníků nebo zaměstnanců, nikoliv tedy ve všech případech, kdy by to bylo nezbytné k ochraně bezpečnosti osob a majetku, veřejného pořádku nebo pro předcházení trestné činnosti, jak to stanoví zákon o policii (je to dáno rozdílným rozsahem zákonem vymezené působnosti).

Narozdíl od převážně preventivního charakteru tohoto oprávnění v případě policie lze však konstatovat, že prokazování totožnosti v případě generální inspekce spíše odráží její postavení policejního orgánu v rámci trestního řízení. Dílčí odchylky toto konstatování neoslabují (oproti policii, která provádí ochranu bezpečnosti některých osob jako svůj úkol,

provádí generální inspekce tuto ochranu pouze v podobě tzv. krátkodobé ochrany, a proto má příslušné oprávnění svěřeno i v souvislosti s ní).

K § 34

Ustanovení upravuje samostatný institut nazvaný získávání osobních údajů pro účely budoucí identifikace. Na zpracovávání takto získaných dat plně dopadá úprava ochrany osobních údajů jak podle návrhu zákona, tak podle obecné právní úpravy. Při odběru biologického vzorku umožňujícího získání informace o genetickém vybavení se postupuje neinvasivně – např. bukláním stěrem. Analýzou získaných biologických vzorků (např. slin) se získává toliko informace o tzv. genetickém profilu. Tato informace umožňuje jednoznačně identifikovat osobu a určit její pohlaví. Žádnou jinou informaci o genetickém vybavení z tohoto profilu získat nelze. Použití pojmu „biologické vzorky umožňující získat informaci o genetickém vybavení“ v kombinaci se zásadou přiměřenosti tvoří právní překážku pro zjišťování jiných než výše uvedených informací o genetickém vybavení. Předpokládá se, že generální inspekce nebude technicky vybavena pro analýzu biologických vzorků. Proto návrh zákona generální inspekci ukládá, aby takto získané informace předala policii, ta bude generální inspekci poskytovat příslušné informace na požádání.

K § 35

Oprávnění žádat informace z evidencí

Jedná se o úpravu, která je v modifikované podobě převzata ze zákona o policii. Ustanovení rovněž zajišťuje přístup generální inspekce do evidencí vedených bezpečnostními sbory, které spadají pod její kontrolní činnost. Do tohoto ustanovení bylo promítnuto i věcné řešení obsažené v zákoně o základních registrech, včetně terminologie tohoto zákona.

Úprava poskytování informací podle daňového řádu není tímto dotčena, taktéž není dotčena úprava formy a rozsahu poskytování informací z databáze účastníků veřejně dostupné telefonní služby podle zákona č. 127/2005 Sb.

K § 36

Pátrání po hledaných osobách a věcech

Úprava vychází z úpravy postavení policie při pátrání po osobách a věcech modifikované vzhledem k specifickým úkolům generální inspekce jako policejního orgánu podle trestního řádu. Je proto omezena pouze na pátrání po osobách hledaných, nikoliv pohřešovaných. Návrh zákona předpokládá, že generální inspekce bude v případě potřeby využívat součinnost policie jak při samotném pátrání, tak při zanesení údajů do příslušných evidencí.

Postupy popsané v návrhu zákona, tj. vyžádání provozních a lokalizačních dat o telekomunikačním provozu, vyžádání výpisu od banky o použití elektronického platebního prostředku hledané osoby a vyžádání statistických informací o době a místě poskytnutí zdravotní péče od zdravotní pojišťovny (zdravotnického zařízení) slouží k vypátrání hledané osoby (k nalezení osoby, která je důležitá pro státní orgán - např. má být zatčena). Tyto informace nelze použít např. jako důkaz v trestním řízení.

Doprovodná data telekomunikačního provozu v současné době představují jedno z nejvýznamnějších vodítek pro vypátrání, resp. získání údajů o místě, kde se hledaná osoba nachází.

K § 37

Podle ustanovení o předávání informací lze poskytnout toliko informace, které uvedené složky potřebují k plnění svých úkolů. Podmínkou je nezbytnost těchto informací pro

plnění uvedených úkolů.

Nově se rovněž zakotvuje povinnost inspekce předat bez zbytečného odkladu řediteli bezpečnostního sboru informace o skutečnostech zjištěných při plnění svých úkolů. Jedná se o informace, které jsou relevantní pro ředitele příslušného bezpečnostního sboru z hlediska postupu vůči příslušníkovi podle zákona č. 361/2003 Sb. (tedy informace, na jejichž základě lze příslušníka zprostit výkonu služby, nebo přijmout jiné rozhodnutí ve věcech služebního poměru). V případě skutečností podle věty první se tyto informace v případě ředitele bezpečnostního sboru předávají jemu nadřízenému služebnímu funkcionáři.

Prekážkou pro poskytnutí informací bezpečnostnímu sboru nebo řediteli bezpečnostního sboru, případně jemu nadřízenému služebnímu funkcionáři, je ohrožení úkolů plněných generální inspekci.

Získávání poznatků o trestné činnosti

K § 38

Jedná se o institut, který upravuje postup příslušníka generální inspekce před zahájením úkonů trestního řízení v souladu s ustanovením § 158 odst. 1 trestního řádu (tzv. šetření). Smyslem úpravy je akcentovat princip iniciativy v činnosti příslušníka generální inspekce, který má aktivně vyhledávat poznatky o trestné činnosti příslušníků určených bezpečnostních sborů, resp. zaměstnanců těchto bezpečnostních sborů. Taktéž ustanovení vyjasňuje právní prostředky, kterých generální inspekce při postupu před zahájením úkonů trestního řízení využívá.

K § 39

Ustanovení o získávání poznatků o trestné činnosti ze zájmového prostředí je právní regulací, která upravuje působení příslušníka generální inspekce v prostředí, v němž lze důvodně předpokládat získání poznatků důležitých pro předcházení a odhalování trestných činů a k předcházení těmto trestným činům. Toto ustanovení by mělo přispět k aktivnímu předcházení páchaní trestných činů.

K § 40

Ustanovení řeší přístup generální inspekce k daňovému tajemství. Stejně jako pro určený útvar policie, jehož úkolem je stíhat korupci, daňovou, hospodářskou a finanční kriminalitu, není obecná úprava prolamování daňové mlčenlivosti pro účely trestního řízení v daňovém řádu dostatečná ani pro inspekci, která jakožto orgán, jemuž je svěřena kontrola bezpečnostních sborů, musí mít oprávnění nastavená pro plnění svých úkolů přinejmenším stejně široká, jako sbory, které kontroluje.

Správci daně získávají v souvislosti s výkonem správy daně významné informace týkající se osobních poměrů daňových subjektů a jejich podnikání. Jde především o informace, zda je daná osoba plátcem příslušné daně, případně, kdo v jejím případě danou daň odvádí, dále o údaje týkající se příjmů této osoby, jejích majetkových poměrů, vztahů k různým obchodním společnostem, ale i občanským sdružením, nadacím a jiným právníckým osobám, toků jejích finančních prostředků (např. poskytnutých darů) apod. De facto se jedná zejména o informace z daňových přiznání fyzických a právníckých osob, například z přiznání o dani z příjmu (majetkové poměry osoby, firmy, finanční toky, apod.). Tyto informace jsou přitom relevantní nejen, pokud se týkají aktuální situace daňového subjektu, ale i tehdy, vypovídají-li o jeho minulých poměrech a aktivitách. Na základě těchto informací lze efektivně získat důležité poznatky o tom, zda a jakým způsobem se daný daňový subjekt nebo jiná fyzická či právnícká osoba zmiňovaná v souvislosti s daným

daňovým subjektem (zaměstnanec, zaměstnavatel, obchodní partner, obdarovaný atd.) podílejí na financování trestné činnosti a jak jsou napojeny na struktury organizovaného zločinu, zda se podílejí na financování organizovaného zločinu, resp. terorismu či zda jsou například účastní na legalizaci výnosů z trestné činnosti. Typicky v oblasti zjišťování výnosů z trestné činnosti je pak získávání informací z daňového řízení považováno za základní předpoklad úspěšného postupu proti pachatelům. Proto je nutné generální inspekci a alespoň určitým součástí policie založit nezprostředkovaný přístup k informacím z daňového řízení, které budou moci využít nejen v rámci již zahájeného trestního řízení, ale i pro účely jeho zahájení.

Vnitřní kontrolní mechanismy obou sborů pro využívání tohoto oprávnění pak musejí být nastaveny dostatečně přísně, aby se zamezilo jeho zneužití (jedná se zejména vystavení nepřenosné karty opravňující určité příslušníky k podání žádosti o získání informací a obligatorního doložení důvodu takové žádosti).

V tomto ustanovení je konstituováno oprávnění generální inspekce žádat správce daně o vydání informace, zatímco povinnost správce daně informaci vydat je komplementárně upravena v obecné úpravě daňové mlčenlivosti v daňovém řádu.

K § 41

Zkouška spolehlivosti

V souladu se snahou zvýšit účinnost vnější kontroly bezpečnostních sborů návrh zákona svěřuje příslušníkům generální inspekce oprávnění k provádění zkoušky zaměřené na to, zda příslušník nebo zaměstnanec určeného bezpečnostního sboru právně konformně zareaguje v navozené situaci (zda je odolný proti protiprávnímu jednání). Zkouška spolehlivosti je institut obsažený již v úpravě Inspekce podle zákona o policii.

Dikce tohoto ustanovení vychází z vyhodnocení praktických zkušeností Inspekce s aplikací tohoto institutu.

Zkouška spolehlivosti dle návrhu spočívá obecně v navození situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit. Při zkoušce spolehlivosti se osoba jí provádějící nemůže samozřejmě dopouštět protiprávní činnosti.

Prováděním testu nesmí dojít k bezprostřednímu ohrožení nebo poškození vyjmenovaných hodnot. Oproti prvnímu návrhu zákona o generální inspekci toto ustanovení výslovně zakazuje zkouškou spolehlivosti bezprostředně ohrozit nebo poškodit nejen majetek nebo zdraví osob, ale nově navíc i svobodu osob či lidskou důstojnost.

Oproti původně navrhované dikci, která umožňovala využití jiné osoby za účelem provedení zkoušky spolehlivosti pod osobním a bezprostředním vedením inspektora, současná dikce tuto nerealistickou podmínku na základě praktických zkušeností nestanoví (v některých případech není možné, aby s osobou v konkrétní situaci byl po celou dobu osobně fyzicky přítomen inspektor, neboť řada příslušníků páchajících trestnou činností za přítomnosti třetí osoby nejednají a trestné činnosti se dopouštějí pouze tzv. mezi čtyřma očima). Naopak je však pro zvýšení právní jistoty explicitně stanovena odpovědnost inspektora za jednání osoby, která je k provedení zkoušky se svým souhlasem využita, a která se musí řídit jeho pokyny.

Oproti původnímu návrhu je z důvodů právní jistoty výslovně stanoveno oprávnění osoby provádějící zkoušku spolehlivosti sdělovat nepravdivé údaje, což je v praxi nezbytné pro účinné provádění zkoušek spolehlivosti.

K důsledné ochraně práv je stanovena obligatorně povinnost kromě standardního úředního záznamu dokumentovat průběh zkoušky obrazovým a zvukovým záznamem.

Na základě zkušeností s dosavadní právní úpravou byla oproti původnímu návrhu zpřesněna dílce ustanovení o informování o provádění zkoušek spolehlivosti a o předávání záznamů do osobního spisu tak, aby nedocházelo k předávání výsledků zkoušek bezpečnostnímu sboru, pokud tyto výsledky neprokázaly žádné protiprávní jednání zkoušené osoby, aby se předešlo zbytečnému očerňování příslušníka v očích jeho sboru čistě z důvodu pozornosti, kterou mu generální inspekce věnovala. K informování a předání záznamů sboru tedy dochází pouze v případě, že se zkoušená osoba nějakého protiprávního jednání při zkoušce spolehlivosti dopustí.

Možnost použít výsledek testu (záznamy) jako důkazu v trestním řízení vedeném například o jednání příslušníka bezpečnostního sboru, kterého se dopustil během použití testu, není s ohledem na znění § 89 odst. 2 trestního řádu vyloučena. Jednání zkoušené osoby však může být také důvodem a podkladem zahájení úkonů trestního řízení. Výsledek zkoušky může být například rovněž důvodem pro zahájení disciplinárního řízení a figurovat v něm jako důkaz.

V souladu s obecnými právními zásadami nesmí jednání osoby, která zkoušku provádí, stejně jako např. jednání policejního orgánu při využití institutu předstíraného převodu (§ 158c trestního řádu), vyvolat úmysl osoby spáchat protiprávní jednání a nesmí jím být ovlivněny přitěžující okolnosti (provokace je nepřipustná). V tomto směru představuje dostatečné vodítko pro praxi ustálená judikatura evropského soudu pro lidská práva např. (rozsudek Teixeira de Castro a další proti Portugalsku ze dne 9. 6. 1998), který sice nevylučuje zásah policejního orgánu do jednání pachatelů trestných činů, avšak stanoví, že tento vstup policie musí mít takový charakter, aby pachatele nepodněcoval k realizaci toho, co sám nemá v úmyslu konat. Na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva navazuje i judikatura soudů České republiky.

Ze zkušeností s prováděním zkoušek spolehlivosti Inspekcí policie plyne, že pro jejich účinnost je nezbytné umožnit osobě zkoušku provádějící dostat se do nějaké interakce či jednání s příslušníkem, kterého se má zkouška týkat či jinak upoutat jeho pozornost. V praxi se ukazuje, že sehrání těchto situací vyžaduje ze strany zkoušejícího spáchání nějakého, byť drobného, porušení právních předpisů, které je pak obvykle důvodem, pro který příslušník věnuje zkoušejícímu vůbec pozornost a dostává se s ním do jednání. Bez tohoto v drtivé většině případů vlastně neexistuje pro příslušníka důvod se zkoušející osobou komunikovat a pro zkoušejícího věrohodná legenda, pod kterou působí. Proto se osobě provádějící zkoušku stanovuje exempce z odpovědnosti za přestupek a jiný správní delikt, nicméně pouze za předpokladu, že je to nezbytné pro provedení zkoušky. Bez této úpravy by bylo možno v praxi zkoušky provádět pouze ve velmi omezeném počtu scénářů, se kterými by se příslušníci bezpečnostních sborů snadno obeznámili a velmi rychle by na ně v praxi již nereagovali. V zájmu vyvážení tohoto ustanovení návrh obsahuje v § 41 zpřísnění podmínek pro provádění zkoušek spolehlivosti spočívající v rozšíření právem chráněných zájmů, které nesmí být při zkoušce spolehlivosti porušeny, ba ani ohroženy (jde o zpřísnění oproti úpravě zkoušek spolehlivosti v předchozím návrhu zákona i oproti současné platné úpravě pro Inspekci policie v zákoně o Policii České republiky).

K § 42

Pro úpravu podpůrných operativně pátracích prostředků lze použít úpravu podle zákona o policii včetně podmínek jejich použití. Proto se toliko odkazuje na příslušná ustanovení. Návrh zákona dále předpokládá možnost součinnosti s policií, která rovněž využívá podpůrný operativně pátrací prostředek – krycí doklad.

K § 43 až 52

Úprava problematiky zpracování osobních údajů navazuje s jistými odchylkami vyplývajícími z povahy úkolů plněných generální inspekcí na úpravu obsaženou v zákonu o policii. Úprava využívá z velké části těch oprávnění, která při zpracování osobních údajů využívá policie, pokud jsou tyto využitelné pro plnění konkrétních úkolů souvisejících s trestním řízením. Vzhledem k tomu, že úkoly generální inspekce jsou úzce vymezené a všechny spadají výhradně do oblasti § 3 odst. 6 písm. d) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů - předcházení, vyhledávání, odhalování trestné činnosti a stíhání trestných činů, vychází úprava nakládání s osobními údaji v návrhu zákona primárně z ustanovení zákona o policii, která upravují zpracovávání osobních údajů při předcházení, vyhledávání, odhalování trestné činnosti a stíhání trestných činů a zajišťování bezpečnosti České republiky, veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, tedy zejména § 85 a násl. zákona o policii. Jinak generální inspekce postupuje podle obecné úpravy podle zákona č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, bez výjimek stanovených v § 3 odst. 6 tohoto zákona (při činnostech, které nejsou plněním jejích úkolů - vedení personálních spisů a podobné organizační a administrativní záležitosti). Zvláštním ustanovením oproti zákonu o policii je § 45 odst. 3, který stanoví povinnost generální inspekce předat policii osobní údaje, které sama již k plnění svých úkolů nepotřebuje, před tím než je ve svých evidencích a spisech zlikviduje. Důvodem tohoto ustanovení je potřeba, aby se informace o lidech, kteří se podíleli na trestné činnosti v působnosti generální inspekce - a je tím pádem u nich kriminologicky výrazně zvýšené riziko recidivy i pravděpodobnost, že i policie se jejich trestnou činností zabývá – dostali před svým definitivním zlikvidováním k policii, která je vzhledem ke své velmi široké působnosti v oblasti vnitřní bezpečnosti může potřebovat. Pokud tyto osobní údaje pro plnění úkolů policie potřebné nebudou, policie je neprodleně taktéž zlikviduje.

K § 47

V souvislosti s úpravou předávání informací nelze opomíjet Rámcové rozhodnutí Rady o zjednodušení výměny operativních a jiných informací mezi donucovacími orgány členských států Evropské unie.

Toto ustanovení předjímá již nastartovaný proces komunitarizace třetího pilíře podle Lisabonské smlouvy v oblasti policejní spolupráce, viz čl. 88 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, který předpokládá úpravu činnosti Europolu nařízením, čl. 86 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, který předpokládá úpravu činnosti europrokurátora nařízením, totéž platí i o činnosti Eurojustu, viz. čl. 85 Smlouvy o fungování EU. Čl. 16 Smlouvy o fungování EU umožňuje přijmout směrnici nebo nařízení, která by měla zahrnovat i zpracování osobních údajů donucovacími orgány. Dále se v současné době připravuje předpis upravující předávání údajů o pasažérech letů do USA, tzv. PNR – passengers' name records, který bude mít buď formu přímo použitelného nařízení nebo směrnice (která samozřejmě může mít za určitých okolností přímé účinky). (Veškeré předpisy o policejní spolupráci v zásadě dopadají i na činnost generální inspekce jakožto „law enforcement“, donucovacího orgánu.)

Již dnes probíhají práce na rozšíření využití prvopilířových instrumentů (EURODAC - nařízení Rady (ES) č. 2725/2000, Vízový informační systém) pro účely vynucování práva

a potírání trestné činnosti. Lze předpokládat, že i v budoucnu budou takové kroky realizovány prostřednictvím nařízení.

Odstavec 7 dává generální inspekci možnost při předání nebo zpřístupnění osobních údajů jinému státu nebo mezinárodní organizaci stanovit určité omezující podmínky (povinnosti nebo omezení) v souladu s vnitrostátní právní úpravou. Teoreticky se např. může jednat o situaci, kdy si jiný stát vyžádá informace o provedeném odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu a generální inspekce bude potřebovat zajistit, aby stát, kterému jsou tyto informace poskytnuty, o provedeném odposlechu dotčenou osobu neinformoval, pokud jsou splněny podmínky obsažené v ustanovení § 88 odst. 9 trestního řádu. Dalším příkladem může být omezení nakládání s citlivými údaji ve smyslu § 43 odst. 2 tohoto zákona. Výslovná úprava možnosti stanovení podmínek pro použití předaných osobních údajů však poskytuje tomuto institutu ochrany soukromí větší viditelnost a měla by přispět ke zkvalitnění aplikační praxe.

Také ustanovení obsažené v odstavci 8 je výslovně uvedeno za účelem vyjasnění aplikační praxe. V současné době je v řadě mezinárodních smluv o policejní spolupráci obsaženo ustanovení, podle kterého lze údaje získané v rámci spolupráce podle příslušné smlouvy dále předávat třetímu státu nebo mezinárodní organizaci, resp. jinému subjektu, pouze s písemným souhlasem předávající strany. Tato ustanovení mezinárodních smluv však nebývají přímo aplikovatelná z důvodu nedostatečné přesnosti nebo odkazu na vnitrostátní úpravu. O existenci oprávnění generální inspekce souhlasit s předáním osobních údajů dalšímu státu za povoleným účelem nemůže být pochyb, neboť by generální inspekce za stejným účelem mohla údaje předat sama. Explicitní úprava však v zákoně není, takže uvedení této možnosti jen vůči státům EU a Schengenského prostoru by mohlo vést k nesprávnému výkladu *a contrario*, že vůči ostatním státům tuto možnost generální inspekce nemá. Proto se tato problematika vyjasňuje zcela obecným ustanovením.

Odstavec 8 zároveň implementuje čl. 13 rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV. Toto ustanovení upravuje podmínky předávání údajů příslušným orgánům ve třetích státech nebo mezinárodním subjektům. Generální inspekci je dána možnost vyslovit souhlas s předáním osobních údajů do třetích států formou obecného souhlasu. Tímto je využíváno možnosti obsažené v bodě 24 preambule rámcového rozhodnutí. Předpokládá se, že možnost obecného souhlasu bude využívána pro určité třetí státy, které zaručují určitou úroveň ochrany osobních údajů nebo pro určité kategorie předávaných nebo zpřístupněných osobních údajů.

Odstavec 9 pak zvyšuje právní jistotu. Generální inspekce před předáním osobních údajů do třetích zemí nevyžaduje povolení Úřadu pro ochranu osobních údajů, specifické podmínky pro předání osobních údajů do zahraničí upravují mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu, a ustanovení tohoto zákona, zejména pak § 46 a § 48.

K § 48

V návaznosti na rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV je do zákona včleněno ustanovení upravující zpracování osobních údajů generální inspekci, které jí byly předány nebo zpřístupněny jiným členským státem Evropské unie nebo státem přidruženým mezinárodní smlouvou k provádění schengenských předpisů, orgánem nebo informačním systémem zřízeným na základě Smlouvy o Evropské unii nebo Smlouvy o fungování Evropské unie nebo naopak mají být Policií České republiky těmto subjektům poskytnuty.

Ustanovením je implementován článek 1 rámcového rozhodnutí, který vymezuje účel a oblast působnosti s tím, že rozsah a podmínky vyplývají buď přímo ze zákona nebo vnitřního předpisu vydaného v souladu příslušnými předpisy Evropské unie o policejní spolupráci. (Výrazem „policejní“ se v tomto smyslu rozumí spolupráce mezi policejními orgány, nikoliv pouze spolupráce mezi policejními sbory – jedná se o systémový překlad anglického výrazu „law enforcement“).

Ustanovením odst. 2 jsou implementovány články 9, 11, 12, 14, 15 a 16 rámcového rozhodnutí.

Ustanovení představuje zároveň speciální úpravu vůči dalším ustanovením upravujícím obecně zpracování osobních údajů v generální inspekci.

Odstavec 3 upravuje způsob vyžadování vyjádření členského státu nebo evropského orgánu, kdy je třeba stanovit lhůtu pro vyjádření s tím, že pokud se ve lhůtě členský stát nebo evropský orgán nevyjádří, bude se mít za to, že s dalším předpokládaným postupem souhlasil. Lhůtu pro vyjádření, stejně tak i upozornění na postup v případě nečinnosti sdělí předávající subjekt již při předání údajů. Zákon přitom požaduje, aby byla doba pro vyjádření stanovena přiměřeně. Pokud by nebyl nastaven tento mechanismus, mohlo by v případě nečinnosti dojít k ohrožení předávání údajů a tím např. k ohrožení trestního řízení. Vzhledem k poznatkům z praxe se nepředpokládá, že by některý stát předal údaje, ve stanovené lhůtě se nevyjádřil a po jejím uplynutí si stěžoval, že údaje byly zpracovávány bez jeho souhlasu.

K § 50

Vzhledem k tomu, že úkoly generální inspekce jsou oproti úkolům policie (viz § 2 zákona o policii) výrazně užší (jsou prakticky omezeny pouze na stíhání trestných činů), je možnost tyto údaje zveřejňovat výrazně užší než možnost policie. Konkrétně jde o:

- a) vyhledávání, odhalování a prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je příslušník nebo zaměstnanec bezpečnostního sboru,
- b) vyšetřování trestných činů uvedených v písmenu a),
- c) pátrání po osobách důležitých pro trestní řízení.

K § 52

Toto ustanovení v prvním odstavci implementuje rámcové rozhodnutí Rady 2008/977/SVV v návaznosti na § 47 odst. 1 návrhu zákona.

Hlava IX

Mezinárodní spolupráce

K § 54

Pro úpravu problematiky mezinárodní spolupráce lze využít úpravu podle zákona o policii. Proto návrh zákona obsahuje odkaz na příslušná vhodná ustanovení zákona o policii a úpravu vymezující příslušnost.

Hlava X

K § 55

Náhrada škody a náhrada za poskytnutí věcné pomoci

I zde platí, že lze převzít úpravu této problematiky podle zákona o policii. Proto návrh zákona obsahuje odkaz na příslušná ustanovení zákona o policii a úpravu vymezující příslušnost.

Hlava XI

Kontrola

K § 56

Návrh zákona jednoznačně zakládá právo kohokoliv upozornit na nedostatky v činnosti určených bezpečnostních sborů (policie, vězeňská služba, celní správa) a povinnost generální inspekce (příslušníka) takové oznámení přijmout. Generální inspekce toto upozornění vyhodnotí z hlediska jí svěřené působnosti a poté přijme příslušné odpovídající opatření.

K § 57

Kontrola činnosti generální inspekce včetně kontroly použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu a použití sledování osob a věcí je svěřena Poslanecké sněmovně, která k tomu účelu zřizuje kontrolní orgán složený z poslanců. Opět se jedná o úpravu, která principiálně vychází z úpravy podle zákona o policii.

Hlava XII

Správní delikty

K § 58 a 59

V návrhu zákona se zakládá možnost postihu některých protiprávních jednání. Postihu podléhá jak protiprávní jednání fyzické osoby, tak protiprávní jednání právnické nebo podnikající fyzické osoby. Návrh předpokládá možnost postihovat porušení mlčenlivosti, cílevědomé vniknutí do chráněných míst anebo neoprávněné užívání zvláštního nebo vnějšího označení generální inspekce.

Hlava XIII

Ustanovení společná

Vzorem pro úpravu společných ustanovení je úprava zákona o policii. Dílčí modifikace jsou reakcí na odlišnosti v právním statusu generální inspekce (například nespadá pod konkrétní resort, proto se podrobnosti k vnějšímu označení, prokazování atd. stanoví nařízením vlády).

K § 60

Ustanovení upravuje pravidla pro vnější označení příslušníka generální inspekce, označení služebních vozidel a obsahuje i zmocnění pro vládu upravit podrobnosti nařízením. Neoprávněné užívání tohoto označení je postižitelné veřejnoprávní sankcí.

K § 61

Ustanovení stanoví základní náležitosti a povinnosti související s povinností vyhotovit úřední záznam. Úpravou nejsou dotčena obecná spisová pravidla.

Potvrzení o provedeném úkonu lze vystavit až v okamžiku, kdy nebude tímto vystavením zmařen účel prováděného úkonu.

K § 62

Ustanovení zakládá oprávnění příslušníka generální inspekce držet, nosit a jinak používat zbraně. Obdobné platí i pro bezpečnostní materiál podle zvláštního zákona. Taková úprava je nezbytným předpokladem pro efektivní plnění úkolů generální inspekce.

K § 63

K pojmu trestný čin pro účely návrhu zákona

V zájmu právní jistoty příslušníků generální inspekce při výkonu oprávnění je výslovně stanoveno, že kde se v návrhu zákona mluví o trestných činech, rozumí se tím i jednání vykazující znaky trestného činu spáchané osobou, která není trestně odpovědná. Toto se vztahuje především na případy výkonu oprávnění, která jsou vázána na výskyt trestného činu, což je právní kvalifikace určitého skutkového jednání, která není dána v případě nedostatku trestní odpovědnosti osoby. Současně však příslušníci generální inspekce nemají ve většině případů vůbec možnost s jistotou ověřit, zda je osoba v daném konkrétním případě trestně odpovědná. Přitom se věcně jednání osoby trestně neodpovědné (např. duševně nemocná osoba) svou nebezpečností neliší od nebezpečnosti jednání osoby trestně odpovědné. Proto je třeba, aby v obou případech zůstala dotčená oprávnění příslušníků generální inspekce k dispozici bez ohledu na případnou trestní neodpovědnost osoby.

Prohlídka osoby

Definice stanoví podmínky výkonu prohlídky osoby při plnění úkolů podle návrhu zákona. Konkrétní důvody pro provedení prohlídky osoby stanoví příslušná ustanovení návrhu zákona.

Hledaná osoba a zbraň

Uvedené pojmy jsou často v návrhu zákona využívány. Pro bezproblémovou aplikační praxi se proto v rámci společných ustanovení vymezuje jejich obsah. Z hlediska definice zbraně se jedná o vymezení, které se blíží trestně právní definici zbraně. Výjimkou je například definice zbraně podle Hlavy VII návrhu zákona.

K § 64

Ustanovení vymezuje společné podmínky pro získávání příslušných údajů. Tyto podmínky se vztahují na všechny případy podle jednotlivých ustanovení návrhu zákona.

K § 65

Výzva nebo pokyn nesmějí zůstat bez odezvy. Proto se ustanovením zakládá povinnost jím vyhovět. Obdobné platí i pro žádosti. Úpravou nejsou dotčeny specifické podmínky podle jiné právní úpravy (například podle zákona o elektronických komunikacích).

K § 66 a 67

Povinnost mlčenlivosti

Návrh zákona vychází principiálně z úpravy podle zákona o policii. Povinnost mlčenlivosti se bude na příslušníky generální inspekce a zaměstnance vztahovat i po ukončení služebního nebo pracovního poměru.

Mlčenlivostí podle § 66 se rozumí mlčenlivost v intencích zákoníku práce. Mlčenlivost zaměstnanců zařazených v policii řeší zákon o policii. Na zaměstnance generální inspekce pak dopadá § 67.

Hlava XIV

Přechodná ustanovení

K § 68

Návrh zákona zakládá zcela nový bezpečnostní sbor. Za účelem zajištění základních záležitostí spojených se vznikem nového orgánu (personálních, technických, majetkových

apod.) je třeba určit osobu prozatímního ředitele, která bude disponovat dostatečnými pravomocemi do doby, než vláda jmenuje ředitele generální inspekce. Z hlediska požadavků kladených na prozatímního ředitele platí požadavek stanovený jak služebním zákonem (zákon č. 361/2003 Sb.), tak tzv. malým lustračním zákonem. Tyto požadavky jsou součástí změnového zákona k zákonu o generální inspekci. Ustanovení má omezenou dobu účinnosti.

K § 69

Úprava ošetřuje převod příslušníků stávající Inspekce a případnou možnost nábory příslušníků dalších bezpečnostních sborů do generální inspekce. Smyslem úpravy je poskytnout osobě stojící v čele generální inspekce možnost vybrat do nového orgánu pokud možno nej kvalitnější žadatele z různých bezpečnostních sborů, nikoli pouze převést stávající příslušníky Inspekce. Nicméně ustanovení současně zaručuje stávajícím příslušníkům Inspekce možnost nestát se automaticky příslušníky generální inspekce. Založením povinnosti informovat nadřízeného služebního funkcionáře o skutečnosti, že žádosti příslušníka o převedení do generální inspekce bylo vyhověno, je zajištěna možnost bezpečnostních sborů připravit se na personální změnu způsobenou odchodem příslušníka.

K § 70

Toto přechodné ustanovení ošetřuje převod majetku státu, se kterým hospodařilo Ministerstvo vnitra, popř. Ministerstvo spravedlnosti, a který byl svěřen k užívání Inspekci policie, na generální inspekci, a přechod práv a povinností z pracovněprávních vztahů zaměstnanců České republiky zařazených k výkonu práce v Ministerstvu vnitra - Inspekci policie na inspekci.

K § 71

Ustanovení obsahuje pravidla, podle kterých se dokončí řízení zahájená před účinností návrhu zákona, která se týkají příslušníků a zaměstnanců bezpečnostních sborů, a pravidla pro převod agendy Inspekce policie.

Z odstavce 1 plyne, že policisté *prověřování* (§ 158 až 159b trestního řádu) Inspekci policie (v jejich věcech tedy Inspekce policie *zahájila úkony trestního řízení*) budou po účinnosti zákona prověřování generální inspekci v souladu s novou dikcí § 12 trestního řádu. Pokud byli policisté již *vyšetřováni* (§ 160 a násl. trestního řádu) státním zástupcem (viz § 161 odst. 3 trestního řádu), bude je v souladu s § 2 návrhu zákona vyšetřovat sama generální inspekce.

Z odstavce 1 plyne, že zaměstnanci policie *prověřování* Inspekci policie budou po účinnosti zákona prověřování generální inspekci (v souladu s novou dikcí § 12 trestního řádu). Pokud byli zaměstnanci policie již *vyšetřováni* (§ 160 a násl. trestního řádu) policií (viz § 161 odst. 2 trestního řádu), dodělá jejich vyšetřování policie.

Z odstavce 2 plyne, že *prověřování* příslušníka Vězeňské služby (dle § 12 trestního řádu) je tento orgán tím, který vede prověřování v těchto případech, a tedy může v těchto věcech *zahájit úkony trestního řízení*) dokončí generální inspekce. Pokud byl již tento příslušník *vyšetřován* policií (viz § 161 odst. 2 trestního řádu), dokončí jeho vyšetřování podle odstavce 3 policie.

Z odstavce 3 plyne, že trestní řízení, ať už ve fázi *prověřování* či *vyšetřování*, které vedla policie ohledně celníků, zaměstnanců Celní správy nebo zaměstnanců Vězeňské služby dokončí policie. U těchto kategorií osob má totiž policie v současnosti obecnou příslušnost jakožto policejní orgán (viz § 12 odst. 2 věta první trestního řádu) i jako orgán vyšetřování (§ 161 odst. 2 trestního řádu).

Nicméně pokud půjde o příslušníka Vězeňské služby a zaměstnance policie, jejich trestní řízení mohla policie před účinností zákona vést pouze, pokud se dostalo již do fáze *vyšetřování* (viz § 12 a § 161 odst. 2 trestního řádu), k *prověřování* nebyla totiž příslušná (viz § 12 trestního řádu). Z odstavce 3 tedy plyne, že pouze v těchto případech dokončí vyšetřování těchto kategorií osob opět policie.

ČÁST DRUHÁ - Změna zákona o policii

K bodu 1

Ustanovení řeší přístup určeného útvaru policie, jehož úkolem je stíhat korupci, daňovou, hospodářskou a finanční kriminalitu, k daňovému tajemství. Stejně jako pro generální inspekci není obecná úprava prolamování daňové mlčenlivosti pro účely trestního řízení v daňovém řádu dostatečná ani pro Policii České republiky.

Správci daně získávají v souvislosti s výkonem správy daně významné informace týkající se osobních poměrů daňových subjektů a jejich podnikání. Jde především o informace, zda je daná osoba plátcem příslušné daně, případně, kdo v jejím případě danou daň odvádí, dále o údaje týkající se příjmů této osoby, jejích majetkových poměrů, vztahů k různým obchodním společnostem, ale i občanským sdružením, nadacím a jiným právníckým osobám, toků jejích finančních prostředků (např. poskytnutých darů) apod. De facto se jedná zejména o informace z daňových přiznání fyzických a právníckých osob, například z přiznání o dani z příjmu (majetkové poměry osoby, firmy, finanční toky, apod.). Tyto informace jsou přitom relevantní nejen, pokud se týkají aktuální situace daňového subjektu, ale i tehdy, vypovídají-li o jeho minulých poměrech a aktivitách. Na základě těchto informací lze efektivně získat důležité poznatky o tom, zda a jakým způsobem se daný daňový subjekt nebo jiná fyzická či právnícká osoba zmiňovaná v souvislosti s daným daňovým subjektem (zaměstnanec, zaměstnavatel, obchodní partner, obdarovaný atd.) podílejí na financování trestné činnosti a jak jsou napojeny na struktury organizovaného zločinu, zda se podílejí na financování organizovaného zločinu, resp. terorismu či zda jsou například účastníky na legalizaci výnosů z trestné činnosti. Typicky v oblasti zjišťování výnosů z trestné činnosti je pak získávání informací z daňového řízení považováno za základní předpoklad úspěšného postupu proti pachatelům. Proto je nutné generální inspekci a alespoň určitým součástí policie založit nezprostředkovaný přístup k informacím z daňového řízení, které budou moci využít nejen v rámci již zahájeného trestního řízení, ale i pro účely jeho zahájení.

Vnitřní kontrolní mechanismy obou sborů pro využívání tohoto oprávnění pak musejí být nastaveny dostatečně přísně, aby se zamezilo jeho zneužití (jedná se zejména vystavení nepřenosné karty opravňující určité příslušníky k podání žádosti o získání informací a obligatorního doložení důvodu takové žádosti).

V tomto ustanovení je konstituováno oprávnění policie žádat správce daně o vydání informace, zatímco povinnost správce daně informaci vydat je komplementárně upravena v obecné úpravě daňové mlčenlivosti v daňovém řádu.

K bodu 2

Zřizuje se kontrolní orgán ve formě samostatné organizační části Policejního prezidia, jehož úkolem je vykonávání obecné kontroly, vyřizování podání a plnění dalších úkolů stanovených policejním prezidentem. Dále se stanoví, že v čele tohoto kontrolního orgánu stojí policista, a způsob jeho ustanovení. Kontrolní orgán musí při výkonu kontroly postupovat podle plánu činnosti a dále zpracovávat kontrolní zprávu za příslušný kalendářní

rok. Tyto dokumenty je povinen projednat s ministrem vnitra.

Kromě výše uvedeného kontrolního orgánu by měl v budoucnu být zřízen rovněž zvláštní útvar Ministerstva vnitra určený k prověřování, zda jsou ze strany policistů a zaměstnanců policie dodržovány jejich povinnosti. Uvedený útvar by měl být oprávněn přijímat podněty nejen policistů a zaměstnanců policie, ale i jiných osob. Tento útvar by měl na základě obdržených podnětů požadovat opatření k odstranění zjištěných nedostatků a informace, jak bylo s takovým návrhem učiněným z jeho strany naloženo.

K bodům 3 až 10

Vzhledem k záměru vybudovat zcela nový bezpečnostní sbor, jehož náplní činnosti bude objasňování kriminality v rámci vybraných bezpečnostních sborů, je třeba ze zákona o policii vypustit ta ustanovení, která upravují postavení a působnost Inspekce Policie, jejich inspektorů a zaměstnanců.

ČÁST TŘETÍ – Změna trestního řádu

K bodu 1

Ustanovení § 12 odst. 2 definuje, které orgány trestní řád považuje za policejní orgán. Obecně je za policejní orgán určena policie. Toto zásadní pravidlo je však prolomeno výjimkami plynoucími ze zvláštního přístupu k určitým specifickým druhům trestné činnosti, jako například trestné činy spáchané příslušníky bezpečnostních sborů nebo např. trestné činy, kterými byly porušeny celní předpisy apod.

Postavení policejního orgánu musí být nově přiznáno i generální inspekci, neboť tato musí disponovat minimálně takovými právními prostředky, jaké mají útvary kriminální policie pověřené šetřením závažné trestné činnosti. Úprava v jistém rozsahu i nadále ponechává postavení policejního orgánu pověřeným orgánům bezpečnostních sborů spadajících pod působnost generální inspekce, v jejich pravomoci se však ponechává pouze fáze prověřování, a to jen u takových trestných činů, které byly tyto pověřené orgány bezpečnostních sborů schopny zjistit na základě informací vycházejících z vnitřních zdrojů konkrétního bezpečnostního sboru. Tato úprava zajistí, aby všechny podněty signalizující podezření z trestné činnosti příslušníků bezpečnostních sborů byly bez dalšího prošetřeny zcela nezávislým orgánem – generální inspekci, na druhou stranu však předchází situacím, kdy by generální inspekce byla jediným orgánem nuceným již ve fázi prověřování šetřit případy v prostředí bezpečnostního sboru (a tedy se dostávat do tohoto prostředí), do kterého má kontrolní orgán bezpečnostního sboru bezprostřední přístup, a takto i lepší podmínky pro získávání podnětů a potřebných informací. To platí zejména pro některé značně uzavřené součásti (útvary) bezpečnostních sborů, pro případy závažné organizované a silně utajované trestné činnosti a v neposlední řadě pro prostředí věznic. Ve všech těchto případech je proniknutí a získávání informací o případné trestné činnosti pro jakýkoliv subjekt vně bezpečnostního sboru uskutečnitelné jen s vynaložením značného úsilí, nejlépe s využitím institutu agenta. Nelze však spoléhat na to, že by všechna dotčená prostředí mohla být účinně pokryta agenty generální inspekce, a je proto třeba ponechat dostatečnou pravomoc i vnitřním kontrolním orgánům těchto bezpečnostních sborů, které jsou při shromažďování poznatků ve zvýhodněné pozici. Zároveň je těmto pověřeným orgánům uloženo informovat generální inspekci o zahájení úkonů trestního řízení. Vyšetřování je pak již svěřeno exkluzivně generální inspekci, čímž je dostatečně zajištěna jeho nezávislost a neovlivnitelnost vnitřními kontrolními orgány jednotlivých sborů. Ve vztahu k příslušníkům a zaměstnancům samotné generální inspekce byl zvolen model kopírující postavení zpravodajských služeb, u kterých je fáze prověřování svěřena pověřenému vnitřnímu orgánu sboru a fáze vyšetřování pak spočívá v rukou státního zástupce.

V neposlední řadě je i zde třeba pamatovat na oprávnění státního zástupce pověřeného dozorem podle § 157 odst. 2 písm. b), na jehož základě může státní zástupce provádějící dozor odejmout jakoukoli věc policejnímu orgánu a učinit opatření, aby věc byla přikázána jinému policejnímu orgánu.

Z důvodu přehlednosti je § 12 odst. 2 nově rozčleněn na písmena.

K bodu 2

Odejmutí věci generální inspekci bude možné jen ve výjimečných případech a za předpokladu, že tím nebude ohrožena nezávislost a nestrannost trestního řízení. V této souvislosti bude třeba zohlednit zejména požadavky Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "EÚLP") a na ni navazující judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen "ESLP"). Z některých ustanovení EÚLP (zejm. čl. 2 - právo na život, čl. 3 - zákaz mučení, nelidského a ponižujícího zacházení a trestu a čl. 8 - právo na respektování soukromého a rodinného života) totiž ESLP dovodil mimo jiné také povinnost státu provést účinné, nezávislé a nestranné vyšetřování případů, kdy došlo k zásahu do daného práva či svobody zaručené EÚLP, zvláště jestliže podezřelým ze spáchání daných činů je příslušník bezpečnostního sboru. Klasickými v této souvislosti jsou zvláště případy použití síly ze strany příslušníků policie, jejichž výsledkem je poškození zdraví či dokonce smrt. Specificky v těchto případech vystupuje do popředí požadavek nezávislosti a nestrannosti vyšetřování, který znamená nikoli pouze to, že mezi vyšetřovateli a osobami vyšetřovanými nesmí existovat žádné hierarchické a institucionální spojení, ale též že tyto osoby jsou na sobě nezávislé i v praxi (srov. např. rozsudek ze dne 15. května 2007 ve věci č. 52391/99 Ramsahai a ostatní proti Nizozemí, § 321-356 a judikaturu zde citovanou, rozsudek ze dne 8. dubna 2004 ve věci č. 26307/95 Tahsin Acar proti Turecku, § 220-234, a rozsudek ze dne 4. května 2001 ve věci č. 28883/95 McKerr proti Spojenému království, § 122-161, a mnohé další). Je proto v zásadě nepřipustné, aby úkony vyšetřování trestného činu spáchaného policistou prováděli též policisté. ESLP v řadě případů konstatoval porušení EÚLP především z toho důvodu, že prvotní úkony prováděli kolegové policistů podezřelých ze spáchání trestného činu (viz např. rozsudek Ramsahai a ostatní, cit. výše, § 337). V řadě případů ESLP došel ke stejnému závěru i v případech, kdy vyšetřování například prováděli policisté, kteří stejně jako vyšetřování policisté hierarchicky podléhali generálnímu inspektorovi policie (viz např. rozsudek McKerr, cit. výše, § 128, 157-158). Ačkoli ESLP uznal praktické důvody, pro které podezření ze zabití, do kterého byli zapleteni, byť i jen nepřímo, policisté, vyšetřovali policisté z oddělení kriminálního vyšetřování, konstatoval porušení čl. 2 EÚLP (rozsudek ze dne 4. května 2001 ve věci č. 30054/96 Kelly a ostatní proti Spojenému království, § 26, 114, 136 a 138). Skutečnost, že dozorem nad vyšetřováním je pověřena jiná a nezávislá instituce než ta, jejíž příslušník je podezřelý ze spáchání trestného činu, není podle názoru ESLP sama o sobě dostatečnou zárukou nezávislosti vyšetřování (rozsudek Ramsahai a ostatní, cit. výše, § 337, rozsudek Kelly, cit. výše, § 114, a další). Dozor státního zástupce proto například není dostatečnou zárukou nezávislosti vyšetřování vraždy, z jejíhož spáchání je podezřelý policista, bude-li prověřování či vyšetřování provádět jiný policista.

K bodu 3

Změna spočívá v povinnosti pověřeného orgánu bezpečnostního sboru podle § 12 odst. 2 zaslat opis záznamu o zahájení úkonů trestního řízení o trestném činu zjištěném na základě vlastních poznatků též generální inspekci. Tím bude zajištěna informovanost generální inspekce a možnost požádat státního zástupce o přidělení případů, na jejichž řešení by se generální inspekce chtěla podílet.

K bodu 4

Účelem ustanovení je zaručit nestrannost a nezávislost prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin příslušníkem dotčeného bezpečnostního sboru, a jeho vyšetřování.

K bodu 5

Návrh upravuje pravomoc ředitele generální inspekce pověřit generální inspekci využitím oprávnění používat v řízení o úmyslném trestném činu operativně pátrací prostředky.

K bodu 6 až 11

K efektivnímu plnění zákonem stanovených úkolů je třeba umožnit všem policejním orgánům, a tím i generální inspekci, aby využívala pro účely trestního řízení také agenta. Stávající znění se upravuje tak, aby oprávnění mohly využívat všechny policejní orgány. Tím se odstraňuje bezdůvodná restrikce umožňující nasazení agenta jen útvarům policie, ačkoli jsou úkoly ostatních policejních orgánů v rámci trestního řízení zcela totožné.

Využití institutu agenta bude tedy podle návrhu v pravomoci jednotlivých policejních orgánů, z dalších ustanovení vyplývá, že agentem může nadále být nejen příslušník policie, ale i příslušník generální inspekce. Tato změna se navrhuje proto, že je třeba, aby generální inspekce, která bude šetřit i trestnou činnost policistů, měla možnost použít institut agenta, aniž by o jeho poskytnutí musela žádat policii a aniž by ji tak informovala o tom, že institut agenta bude použit a umožnila policejnímu sboru znalost totožnosti agenta. Generální inspekce musí být schopna agenta nasadit nezávisle na policii, tedy aniž se o tom kdokoli v policii dozví. Problematika výcviku a přípravy agenta a vynakládání prostředků na jeho použití tak bude plně v odpovědnosti generální inspekce.

Ostatní policejní orgány tak budou moci nadále při použití institutu agenta používat pouze příslušníky policie, neboť narozdíl od generální inspekce jejich působnost nesměruje „proti“ příslušníkům policie.

K bodu 12

Podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, musí být propuštěn příslušník, jestliže porušil služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu. Obdobná situace může nastat u občanského zaměstnance v důsledku aplikace § 52 písm. g) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. V této souvislosti je nezbytné, aby bezpečnostní sbor generální inspekce, je potřeba zároveň jí uložit povinnost informovat ředitele dotčených bezpečnostních sborů o zahájení trestního stíhání proti jejich příslušníkovi nebo zaměstnanci.

K bodům 13 až 16

Návrh svěřuje generální inspekci fázi vyšetřování. Problémem je, že vyšetřování kromě administrativních procesních úkonů zahrnuje celou řadu výkonných policejních činností, na které státní zástupce nemá ani výcvik, ani materiální či personální prostředky. Ač má ve vyšetřování oprávnění policejního orgánu, nedisponuje vlastním personálem, který by pro něj mohl operativně zajistit různé zjišťovací úkony. Nedisponuje ani přístupem do různých policejních databází a není součástí týmu, ve kterém je praktické policejní (inspekční) know-how. Výsledkem je stav, kdy si dnes státní zástupce může opatřovat řadu důkazů pouze prostřednictvím policejního orgánu - Inspekce, kterému dá ve vyšetřování pokyny k jejich opatření.

Dalším důvodem pro změnu současné praxe je to, že svěřením vyšetřování do rukou státního zástupce bylo považováno za záruku objektivitu a nezávislosti vyšetřování, jež by bylo jinak prováděno orgánem působícím uvnitř konkrétního bezpečnostního sboru. Tento důvod však vytvořením zcela nezávislé generální inspekce odpadá.

Proto již nadále nic nebrání tomu, aby i fáze vyšetřování byla svěřena přímo generální inspekci, přičemž návrh počítá s tím, že trestné činy příslušníků samotné generální inspekce a jejich zaměstnanců budou prověřovány jejím vlastním inspekčním orgánem, fáze vyšetřování však bude po vzoru vyšetřování zpravodajských služeb svěřena státnímu zástupci. Bod 8. upravuje specifické podmínky pro vedení společného řízení spolupachatelů, z nichž někteří spadají do působnosti generální inspekce a jiní nikoliv.

ČÁST ČTVRTÁ - Změna zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

K bodům 1, 2 a 4

Návrh zřizuje nový bezpečnostní sbor – generální inspekci, v jehož čele stojí ředitel. Vzhledem k tomu, že generální inspekce je podřízena vládě, je pravomoc rozhodovat ve věcech služebního poměru ředitele generální inspekce svěřena pověřenému členovi vlády obdobně, jako je tomu u Bezpečnostní informační služby.

K bodu 3

S cílem zavést principy jmenování služebních funkcionářů do konkrétních funkcí na dobu určitou, které budou vytvářet podmínky pro omezení rizika korupce, se stanovuje délka funkčního období ředitelů bezpečnostních sborů s tím, že tato funkce může být toutéž osobou vykonávána maximálně dvě funkční období po sobě (stejně jako je tomu u prezidenta České republiky).

K bodu 5

Charakter činnosti generální inspekce – boj s „profesionální“ kriminalitou - vyžaduje, aby byla obsazena vysoce kvalifikovanými a schopnými příslušníky, proto je potřeba nastavit systém evidence a obsazování služebních míst jinak, než je pravidlem u jiných bezpečnostních sborů. Návrh zakládá pro generální inspekci výjimku z pravidla dodržení minimální doby trvání služebního poměru pro služební hodnost. Vzhledem k vysoké odbornosti, kterou bude generální inspekce po nově přijatých příslušnících požadovat, na ně nelze aplikovat standardní kariérní řád.

K bodu 6

Návrh vytváří možnost zařadit ředitele generální inspekce rovnou do služebního poměru na dobu neurčitou, aniž by tedy byl ve služebním poměru na dobu určitou, vykonal služební zkoušku apod.

K bodu 7

Návrh stejně jako je tomu v případě ředitelů zpravodajských služeb stanoví, že služební poměr ředitele generální inspekce vzniká jeho jmenováním do funkce. Tím je vládě umožněno, aby na pozici ředitele generální inspekce jmenovala podle vlastního uvážení i osobu, která doposud ve služebním poměru nebyla.

K bodům 8 a 9

Je třeba pro potřeby ustanovování příslušníka na volné služební místo v generální inspekci založit výjimku a vytvořit odlišnou úpravu, která řediteli generální inspekce nastaví praktické podmínky pro obsazování volných míst. Podle navrhované úpravy ředitel generální

inspekce obligatorně ustanoví na volné místo takové příslušníky, kteří z organizačních, zdravotních a jiných nezaviněných důvodů byli z původního služebního místa odvoláni, jsou zařazeni do zálohy pro přechodně nezařazené nebo by se měli vrátit z jiného druhu zálohy (činné, pro studující, neplacené). Pokud se řediteli podle těchto pravidel nepodaří místo obsadit, nastupuje fakultativní možnost podle druhého odstavce, podle kterého lze místo obsadit i příslušníky jiných bezpečnostních sborů nebo občany podle vlastního uvážení.

K bodu 10

Návrh umožňuje řediteli generální inspekce podle své úvahy vypsát výběrové řízení na obsazení volného místa v generální inspekci obdobně, jak to platná úprava již umožňuje řediteli zpravodajské služby.

K bodu 11

Navrhovaná úprava řeší postavení ředitele bezpečnostního sboru poté, co přestane svou funkci vykonávat, a to z důvodu uplynutí funkčního období nebo po odvolání ze služebního místa.

K bodu 12

Ustanovení řadí generální inspekci v otázkách bezpečnosti výkonu služby do stejné kategorie jako ostatní bezpečnostní sbory včetně zpravodajských služeb, tedy pod dozor Ministerstva vnitra.

K bodu 13

Ustanovení vytváří nová pravidla pro postoupení věci služebním funkcionářem, pokud skutečnosti nasvědčují tomu, že byl spáchán trestný čin. Nová pravidla zohledňují příslušnost k řešení jednotlivých případů tak, jak s nimi počítá návrh zákona.

ČÁST PÁTÁ- Změna zákona o Vězeňské službě

K bodu 1

Návrh reaguje na změnu rozsahu pravomocí pověřeného orgánu Vězeňské služby České republiky v řízení o trestných činech příslušníků této služby (viz návrh úpravy § 12 odst. 2 trestního řádu).

K bodu 2

Stejně jako je tomu v zákoně o policii, pokud jde o policistu, a v návrhu zákona, pokud jde o příslušníka generální inspekce, se v předloženém návrhu navrhuje prolomit mlčenlivost i příslušníka Vězeňské služby vůči zákonem stanoveným orgánům.

ČÁST ŠESTÁ - Změna zákoníku práce

K bodu 1

Návrh zařazuje zaměstnance v generální inspekci do skupiny zaměstnanců, kterým ze zákona vznikají rozšířené povinnosti podle § 303 odst. 2 a 3, jako např. jednat a rozhodovat nestranně a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování, zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu zaměstnání, v souvislosti s výkonem zaměstnání nepřijímat dary nebo jiné výhody, nebýt členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost.

K bodu 2

Návrh mění dikci ustanovení v tom smyslu, že do budoucna bude mít možnost nahlížet do osobního spisu zaměstnance policejní orgán ve smyslu trestního řádu.

ČÁST SEDMÁ - Změna služebního zákona

K bodům 1 a 2

Rozšiřuje se výčet překážek vylučujících jmenování do služby nebo zakládajících důvod skončení služebního poměru, jestliže je služba již vykonávána, nejen o příslušníky generální inspekce, ale i o příslušníky Úřadu pro zahraniční styky a informace. Překážka se tak bude vztahovat na všechny příslušníky bezpečnostních sborů. Zejména z tohoto důvodu a nepřesnosti stávající úpravy (v písmenu h/ má být správně uvedeno celník- viz § 1 odst. 9 zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky) se dikce zobecňuje tak, aby v případě vzniku nebo zániku bezpečnostního sboru nebylo nutné toto ustanovení novelizovat.

K bodu 3

Návrh mění dikci ustanovení v tom smyslu, že do budoucna bude mít možnost nahlížet do osobního spisu zaměstnance policejní orgán ve smyslu trestního řádu.

ČÁST OSMÁ - Změna zákona o finanční kontrole

Obdobně, jako je tomu v současnosti u policie, Hasičského záchranného sboru České republiky, Armády České republiky, Celní správy České republiky, Vězeňské služby České republiky a zpravodajských služeb se podle návrhu ani na generální inspekci nemají vztahovat ustanovení o předběžné kontrole, pokud by tím bylo ohroženo plnění úkolů generální inspekce, které nesnesou odkladu.

ČÁST DEVÁTÁ - Změna zákona o elektronických komunikacích

Generální inspekce má jako policejní orgán možnost využívat odposlechy za podmínek stanovených trestním řádem. Vzhledem k finančním nárokům se však počítá se zprostředkováním této služby policií. Je však nutné založit její oprávnění žádat po právnické nebo fyzické osobě poskytující veřejně dostupnou telefonní službu informace z databáze všech svých účastníků veřejně dostupné telefonní služby, ve stejném rozsahu, jaký platná úprava svěřuje policii. Z hlediska dopadu na podnikatelské prostředí se nepočítá s jeho nárůstem, neboť nelze předpokládat, že by přesunem působnosti z jednoho policejního orgánu na jiný došlo k zásadnímu nárůstu celkového objemu trestných činů a s tím spojenému častějšímu vyžadování informací z databází účastníků veřejně dostupné telefonní služby.

ČÁST DESÁTÁ, JEDENÁCTÁ a DVANÁCTÁ - Změna zákona o azylu, změna zákona o dočasné ochraně cizinců a změna zákona o pobytu cizinců na území České republiky

Evidence týkající se cizinců pobývajících v různém postavení na území České republiky často obsahují osobní údaje osob, které nelze v jiných evidencích dohledat. Za účelem zajištění efektivního plnění úkolů generální inspekce návrh zakládá její oprávnění využívat údaje uchovávané v evidencích podle těchto zákonů ve stejném rozsahu, jako mají policie a zpravodajské služby, a to včetně údajů osobních.

ČÁST TŘINÁCTÁ až ŠESTNÁCTÁ - Změna zákona o nemocenském pojištění, změna zákona o důchodovém pojištění, změna zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, změna zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení

Návrh reaguje na vznik nového bezpečnostního sboru jeho zařazením do výčtu subjektů ve shora uvedených zákonech.

ČÁST SEDMNÁCTÁ až ČÁST DVACÁTÁ DRUHÁ a ČÁST DVACÁTÁ ČTVRTÁ

Změna zákona o podmínkách provozu na pozemních komunikacích, změna zákona o získávání a zdokonalování způsobilosti k řízení motorových vozidel, změna zákona o pozemních komunikacích, změna zákona o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla, změna zákona o silničním provozu, změna zákona o návykových látkách a změna zákona o požární ochraně

Návrh reaguje na vznik nového bezpečnostního sboru. V současné době existující Inspekce je útvarům Ministerstva vnitra a jsou v ní zařazeni příslušníci policie povolání k plnění úkolů v Ministerstvu vnitra. Na inspekci policie a její příslušníky se tedy vztahují oprávnění, výsady a povinnosti vyplývající ze zákonů navrhovaných k novelizaci ve stejném rozsahu, v jakém je zákon ukládá nebo přiznává policii. V zájmu zajištění efektivního plnění zákonných úkolů generální inspekce je proto třeba zajistit, aby se vybraná oprávnění a povinnosti vztahovaly ve stejném rozsahu i na novou generální inspekci. Je proto třeba určit příslušnost generální inspekce k vedení registru silničních vozidel používaných generální inspekci, dále vyjmout řidiče v generální inspekci z povinnosti provádět zdokonalování odborné způsobilosti řidičů, zařadit generální inspekci do skupiny subjektů oprávněných požadovat po provozovateli systému elektronického mýtného informace z evidence údajů o mýtném, zařadit generální inspekci do výčtu subjektů, kterým svědčí výjimka z povinného pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla, zajistit generální inspekci výjimky z pravidel pro rychlost jízdy, umožnit vozidlům generální inspekce využívat zvláštní zvukové výstražné zařízení doplněné zvláštním výstražným světlem modré barvy a zařadit příslušníky generální inspekce do výčtu osob oprávněných zastavovat vozidla.

Dále je třeba zajistit generální inspekci možnost nakládání s návykovými látkami a přípravky bez povolení podle zvláštního zákona ve stejném rozsahu, v jakém je zajištěna pro policii a v neposlední řadě vyjmout generální inspekci z povinnosti poskytnout osobní a věcnou pomoc podle zákona o požární ochraně, byl-li by tím ohrožen důležitý zájem generální inspekce.

ČÁST DVACÁTÁ TŘETÍ - Změna zákona o některých dalších předpokladech pro výkon některých funkcí obsazovaných ustanovením nebo jmenováním příslušníků Policie České republiky a příslušníků Sboru nápravné výchovy České republiky

K bodu 1 a 2

Na příslušníky generální inspekce se podle návrhu budou vztahovat stejná pravidla, jaká tzv. lustrační zákon vyžaduje jako předpoklad pro výkon některých funkcí v policii a jiných bezpečnostních sborech. S tím cílem bylo do návrhu zákona vloženo nové ustanovení upravující předpoklady pro výkon funkce v generální inspekci a pravidla pro posuzování jejich splnění. V této souvislosti byla provedena i oprava legislativní nepřesnosti, kdy zákon neurčoval pravidla pro prokázání požadavků podle § 2 odst. 1 písmena h), i) a l), které bude nově možné prokázat čestným prohlášením.

ČÁST DVACÁTÁ PÁTÁ- Změna celního zákona

Stejně jako je tomu v zákoně o policii, pokud jde o policistu, a v návrhu zákona, pokud jde o příslušníka generální inspekce, se v předloženém návrhu navrhuje prolomit mlčenlivost i celníka vůči zákonem stanoveným orgánům.

Kromě toho je stanovena výjimka z porušení celních předpisů. Ze zkušeností s prováděním zkoušek spolehlivosti Inspekcí policie plyne, že pro jejich účinnost je nezbytné umožnit osobě zkoušku provádějící dostat se do nějaké interakce či jednání s příslušníkem, kterého se má zkouška týkat či jinak upoutat jeho pozornost. V praxi se ukazuje, že „sehrání“ těchto situací vyžaduje ze strany zkoušejícího spáchání nějakého, byť drobného, porušení právních předpisů, které je pak obvykle důvodem, pro který příslušník věnuje zkoušejícímu vůbec pozornost a dostává se s ním do jednání. Bez tohoto v drtivé většině případů vlastně neexistuje pro příslušníka důvod se zkoušející osobou komunikovat a pro zkoušejícího naopak věrohodná legenda, pod kterou by působil. Proto se osobě provádějící zkoušku stanovuje exempce z porušení celních předpisů (stanovených obecně § 293 celního zákona). Bez této úpravy by bylo možno v praxi zkoušky provádět pouze ve velmi omezeném počtu scénářů, se kterými by se příslušníci bezpečnostních sborů snadno obeznámili a velmi rychle by na ně v praxi již nereagovali. Toto ustanovení tedy umožňuje zkoušet konkrétně celníky. V zájmu vyvážení tohoto ustanovení návrh zákona obsahuje v § 41 zpřísnění podmínek pro provádění zkoušek spolehlivosti spočívající v rozšíření právem chráněných zájmů, které nesmí být při zkoušce spolehlivosti porušeny, ba ani ohroženy (jde o zpřísnění oproti úpravě zkoušek spolehlivosti v předchozím návrhu zákona i oproti současné platné úpravě pro Inspekci policie v zákoně o policii).

ČÁST DVACÁTÁ ŠESTÁ - Změna daňového řádu

Tato novela daňového řádu upravuje možnost přístupu generální inspekce a příslušných útvarů policie k údajům z daňového řízení. Návrh obsahově vychází z konsenzu, který byl dojedнан na podzim 2010 na jednání vlády, který počítá s přístupem pouze specializované složky k těmto údajům. Vzhledem k zásadnímu významu těchto informací v rámci vyhledávání a stíhání trestných činů uvedených v návrhu, a to jak příslušníků bezpečnostních sborů, tak i civilních zaměstnanců, návrh umožňuje přístup jak generální inspekci, tak určenému útvaru Policie České republiky. Podmínky přístupu generální inspekce a určenému útvaru policie k informacím získaným správcem daně při správě daní jsou uvedeny jednak v § 40 části první návrhu zákona (pro generální inspekci), respektive v části druhé – novelizační bod č.2 – návrhu zákona (pro určený útvar policie). Takovými podmínkami jsou zejména nezbytnost získání informací pro účely trestního řízení nebo zahájení trestního řízení a dále skutečnost, že rozsah, ve kterém jsou informace získávány oprávněnými subjekty, je nezbytný pro dosažení účelu, pro který jsou tyto informace získávány.

ČÁST DVACÁTÁ SEDMÁ - -Přechodné ustanovení

Návrh obsahuje přechodné ustanovení týkající se služebního poměru prozatímního ředitele generální inspekce. Ustanovení vychází z možnosti, že osoba jmenovaná do funkce prozatímního ředitele nemusí být ve služebním poměru. Návrh zákona předpokládá, že služební poměr takové osoby vznikne jejím jmenováním a zanikne dnem, kdy bude jmenován ředitel generální inspekce. Toto přechodné řešení zajistí, že osoba, která bude do doby

jmenování ředitele generální inspekce stát v čele tohoto bezpečnostního sboru, bude mít po nezbytnou dobu status ředitele a může tak vykonávat všechny úkony s touto funkcí spojené.

ČÁST DVACÁTÁ OSMÁ –Účinnost

Účinnost se navrhuje v nejbližším možném a současně reálném termínu, kterým je 1. leden 2012. V souvislosti s potřebou zajistit vznik nového orgánu se předpokládá předsunutí účinnosti ustanovení upravujících jmenování prozatímního ředitele a pravidla pro nábor příslušníků generální inspekce. Ustanovení upravující status prozatímního ředitele bude účinné pouze po omezenou dobu, která je však dostatečná pro obsazení místa ředitele generální inspekce postupem stanoveným v návrhu zákona.

V Praze dne 2011

předseda vlády

ministr vnitra