

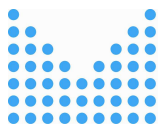


MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

ODBOR BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY
A PREVENCE KRIMINALITY

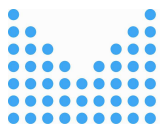
Legislativní návrhy v oblasti vnitřní bezpečnosti

duben 2016



Obsah

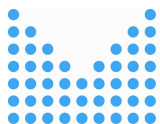
Úvod	3
Uchovávání údajů z telekomunikačního provozu	4
Zpravodajské informace jako důkaz	6
Rušení pobytu cizinci, který je na území ČR	7
Utajované informace ve správním řízení	9
Řízení o udělení mezinárodní ochrany na vnitřní hranici	11
Akce s větším počtem osob (hromadné akce) a pravomoci policie	12
Rozšíření kontrol přeshraničního převozu peněžní hotovosti	14



Úvod

Současné hrozby pro bezpečnost jednotlivých států světa se týkají i České republiky. Je proto nezbytné na tyto hrozby adekvátně reagovat i v oblasti právních předpisů. Orgány činné v trestním řízení musí mít dostačené nástroje k tomu, aby mohly postihovat všechny formy trestné činnosti, které se v souvislosti s novými hrozbami vyskytují, ať již se jedná o postih zahraničních bojovníků či nových forem trestné činnosti. Zároveň je však nezbytné, aby měly tyto orgány dostatečné procesní nástroje k zajištění důkazů. Nezbytné je rovněž mít kvalitní právní úpravu zpravodajských služeb. Řada návrhů směřuje pak do cizinecké legislativy.

Jednotlivé závěry a doporučení vycházejí z dlouhodobého vyhodnocování hrozeb na poli boje proti terorismu a souvisejících oblastí, zejména pak vychází ze Strategie České republiky pro boj proti terorismu. Návrhy úprav legislativní i nelegislativní povahy odrážejí předpokládané postupy teroristických skupin i možné útoky páchané radikalizovanými jedinci. Jednotlivá opatření jsou navrhována v souladu s postupy jiných států EU.

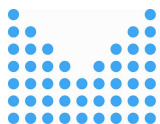


U C H O V Á V Á N Í Ú D A J Ů Z T E L E K O M U N I K A Č N Í H O P R O V O Z U

V souvislosti s masivním nástupem moderních komunikačních technologií nemůžou orgány činné v trestním řízení adekvátně vyšetřovat trestnou činnost, aniž by měly přístup k údajům, které v souvislosti s užíváním moderních komunikačních zařízení vznikají, neboť trestná činnost je páchána a organizována mnohdy právě za použití těchto nových technologií. Z tohoto důvodu Policie České republiky stále více pocítuje jako problém dvojí právní úpravu ve vztahu k podnikatelům, kteří působí v České republice. Podnikatelé, jejichž činnost je upravena zákonem o elektronických komunikacích, mají povinnost přesně vyjmenované údaje uchovávat. Na druhou stranu v podstatě totožné údaje neuchovávají společnosti, jejichž činnost je upravována zákonem o některých službách informační společnosti. Existují tak dvě skupiny, které fakticky provozují činnosti v prostředí informačních technologií a zejména v síti internet, které pracují s obdobnými technickými činnostmi a dnes již velice vzájemně podobnými službami, byť zčásti technicky a komerčně odlišnými, ale to pouze v detailech a nikoli v zásadě pojetí. Povinnost uchovávat údaje se vztahuje pouze k právníkům nebo fyzickým osobám zajišťujícím veřejnou komunikační síť nebo poskytující veřejně dostupnou službu elektronických komunikací. Služba elektronické pošty tak není službou elektronických komunikací, ale službou informační společnosti, obdobně je tomu i v případě správy diskusního místa apod.

Tento nedostatečný právní stav způsobuje, že se policie při vyšetřování trestné činnosti páchané v prostředí informačních technologií a síti internet dostává do důkazní nouze. Při komunikaci v síti internet jsou ze strany pachatelů využívány služby subjektů některých služeb informační společnosti, kde vznikají stopy o využití předmětných služeb a kde jsou rozhodné technické údaje podobného charakteru jako ty, které jsou uchovávány subjekty v souladu s prováděcími vyhláškami v rámci zákona o elektronických komunikacích.

Například v rámci potřebné zpětné identifikace výhrušné SMS jsou vyžádány údaje identifikačního charakteru. Zpětným zjištěním se podaří zjistit, že daná zpráva byla odeslána ze sítě velkého českého operátora. Dotazem u něj se pak v jednom případě podaří zjistit technické místo připojení, odkud byla zpráva zaslána, například konkrétní číslo mobilního telefonu, ale pouze za předpokladu, že byla zaslána cestou služby GSM. Pokud pachatel odešle předmětnou zprávu z internetové brány téhož poskytovatele, pak s ohledem na to, že se jedná o službu provozovanou dle zákona



o službách informační společnosti a operátor nemá žádné stanovené povinnosti archivovat provoz takové SMS brány, není u takto zaslané SMS zpětně možno potvrdit zdroj odeslání.

Na tento letitý problém upozorňuje již Strategie České republiky pro boj proti terorismu od r. 2013 na str. 14.

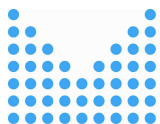
Navrhovaný další postup

Změna legislativy tak, aby poskytovatelé některých služeb informační společnosti, které svou povahou jsou funkčně blízké službám elektronických komunikací, měli povinnosti obdobné jako podnikatelé podle zákona o elektronických komunikacích, tedy uchovávat přesně vymezené typy údajů pro potřeby oprávněných orgánů, přičemž podmínky pro přístup k těmto údajům a okruh subjektů oprávněných k jejich vyžádání by měly být rovněž obdobné.

Je zde však třeba upozornit, že zákon o některých službách informační společnosti je transpozicí evropské směrnice o e-commerce. Rovněž uchovávání provozních a lokalizačních údajů dříve upravovala evropská směrnice. Není jisté, zda lze očekávat kroky Evropské komise ve snaze zajistit alespoň základní shodný standard uchovávání provozních a lokalizačních údajů v rámci EU, který v současné době vzhledem ke zrušení směrnice 2006/24/EC o uchovávání provozních a lokalizačních údajů (tzv. data retention směrnice) Soudním dvorem EU chybí.

Gestor úkolu: Ministerstvo průmyslu a obchodu ve spolupráci s Ministerstvem vnitra a Policií ČR

Termín plnění: do 31. 12. 2016



Z P R A V O D A J S K É I N F O R M A C E J A K O D Ů K A Z

V trestním řízení nelze využívat materiály získané zpravodajskými službami jako důkaz, a to přesto, že zpravodajské služby získaly informace v souladu s příslušnými zákony, které upravují jejich činnost.

Lze si tak představit situaci, kdy zpravodajská služba zjistí konkrétní informace ke konkrétní osobě podezřelé z určitého trestného činu, avšak prostředky, kterými toto jednání zdokumentuje, budou pro policii důkazně nepoužitelné a trestně právní postih takové osoby bude značně problematický až vyloučený.

Například odposlech telekomunikačního provozu je ze své podstaty úkonem neopakovatelným, nelze reálně očekávat, že se pachatelé budou explicitně vyjadřovat o připravovaném teroristickém činu apod. Informace získané zpravodajskou službou by měly být využitelné v souladu s trestním řádem jako důkaz.

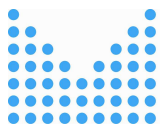
Dle názoru Ústavního soudu není možné za stávající právní úpravy v trestním řízení odposlech získaný legálně zpravodajskou službou využít (viz nález I. ÚS 3038/07), a to s ohledem na ochranu soukromí, neboť zpravodajské zákony nedosahují takových garančních kvalit ochrany soukromí. Ústavní soud však připouští možnost, že by takovou informaci bylo možné využít v situaci, kdy by se jednalo opravdu o dostatečně závažnou trestnou činnost.

Navrhovaný další postup

Analyzovat, zda a jakým způsobem legislativně dosáhnout možnosti využití informací získaných v souladu se zákony o zpravodajských službách pro trestní řízení. Je však třeba respektovat závěry výše zmíněného nálezu Ústavního soudu.

Gestor: Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti

Termín plnění: do 31. 12. 2016



R U Š E N Í P O B Y T U C I Z I N C I , K T E R Ý J E N A Ú Z E M Í Č R

Cizinci, který již pobývá v schengenském prostoru, nelze odepřít vstup na území České republiky. Za tímto účelem by bylo nutno rozhodnout o cizincově vyhoštění¹.

Správní vyhoštění je jednou z problematik harmonizovaných Evropskou unií, její česká úprava představuje implementaci směrnice 2008/115/ES². Rozhodnutí o vyhoštění cizince může mít v mnoha případech zcela zásadní dopady na život cizince, při využití tohoto institutu musí být dodržena řada závazků plynoucích z mezinárodního práva, nelze např. vyhostit cizince, kterému by v zemi původu hrozilo nebezpečí vážné újmy, nebo pokud by vyhoštění představovalo nepřiměřený zásah do cizincova soukromého a rodinného života³.

U cizinců, kterým má být pobytové oprávnění zrušeno, popř. neprodlouženo, z důvodů, pro které je možno cizince vyhostit, se často vede nejprve řízení o zrušení (ne/prodloužení) pobytového oprávnění (které včetně řízení o podaných opravných prostředcích a soudního přezkumu může trvat i roky) a následně – pokud cizinec dobrovolně nevycestuje na základě rozhodnutí o zrušení (neprodloužení) pobytového oprávnění – řízení o vyhoštění (ve kterém jsou opět přípustné opravné prostředky i soudní přezkum). V případě totožnosti důvodu pro zrušení pobytového oprávnění a pro vyhoštění se jedná o zbytečné duplikování rozhodování o tomtéž, což se přičítá zásadě efektivnosti a ekonomie státní správy. Důvody, pro které lze cizince vyhostit, jsou z hlediska bezpečnosti a veřejného pořádku závažné – cizinec však při současném nastavení právní úpravy může svůj pobyt na území České republiky zcela účelově prodloužovat, i když jsou v jeho případě tyto důvody naplněny.

¹ Český právní řád rozlišuje správní vyhoštění a vyhoštění jako druh trestu ukládaného soudem podle trestního zákoníku. Na tomto místě se záměrně zabýváme toliko správním vyhoštěním.

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

³ Zákaz správního vyhoštění v případě nepřiměřeného zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince má pak svůj odraz v § 119a odst. 2 a § 120 odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

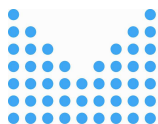


Navrhovaný další postup

Pokud se shodují důvody pro zrušení (neprodloužení) pobytu a důvody pro správní vyhoštění, lze zákonem výslovně preferovat řízení o správním vyhoštění cizince, a to stanovením, že se v tomto případě přeruší řízení o pobytovém oprávnění a zahájí se řízení o správním vyhoštění cizince. Již podle stávající právní úpravy rozhodnutím o tom, že má být cizinec vyhoštěn, zaniká jeho pobytové oprávnění.

Gestor: Ministerstvo vnitra

Termín plnění: do 31. 12. 2016



U T A J O V A N É I N F O R M A C E V E S P R Á V N Í M Ř Í Z E N Í

Ministerstvo vnitra dlouhodobě vnímá jako problematickou ochranu utajovaných informací, a s tím související ochranu zdrojů informací, poskytovaných v rámci správního (a následně soudního) řízení zpravodajskými službami a Policií ČR.

Správní orgány si opatřují stanoviska zpravodajských služeb a Policie ČR za účelem eliminace bezpečnostních rizik, jako je např. pronikání organizovaného zločinu či zpravodajských služeb cizích mocností do ekonomických, politických a společenských struktur České republiky, ale také zamezení pobytu cizinců, jejichž pobyt na území České republiky může být spojen se závažnými bezpečnostními riziky.

Pokud má být bezpečnost České republiky chráněna v potřebném rozsahu, musí být zajištěno jednak efektivní předávání relevantních informací Policií ČR a zpravodajskou službou, jednak maximální ochrana utajovaných informací a zdrojů těchto informací. Nastavení procesních pravidel, která takovou ochranu zajistí, je nutnou podmínkou efektivního předávání relevantních informací.

Podle judikatury českých soudů⁴ i Evropského soudu pro lidská práva⁵ je nutno hledat proporcionalitu mezi právem účastníka řízení seznamovat se se všemi důkazy v řízení a zájmem státu chránit utajované informace.

Podle judikatury Ústavního soudu⁶ neexistuje subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky. Právě s otázkami povolování pobytu cizince na území České republiky však mohou být spojena bezpečnostní rizika, o kterých musí být správní orgán nutně informován, jejichž utajení však musí být z důvodu ochrany zájmů České republiky, popř. přímo životů příslušníků Policie České republiky a zpravodajských služeb i jiných osob, zachováno.

⁴ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 42/2009 – 124 ze dne 30. září 2009.

⁵ Např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. ledna 2014 ve věcech č. 14876/12 a 63339/12 – I. R. a G. T. proti Spojenému království.

⁶ Např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 23/11 ze dne 24. dubna 2012.

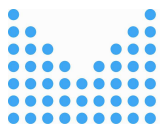
Navrhovaný další postup

Pokud má být prováděn důkaz stanoviskem Policie ČR nebo zpravodajské služby, které obsahuje utajované informace, je třeba zajistit, aby provedením důkazu nebo jeho zpřístupněním nemohla být způsobena újma zájmům České republiky, ohrožen život nebo zdraví osob nebo ohrožena nebo vážně narušena činnost Policie České republiky nebo zpravodajských služeb České republiky.

Cílem musí být takové nastavení právní úpravy, při kterém bude účastník řízení (popř. jeho zástupce) seznamován s důvody rozhodnutí v takovém rozsahu, aby nedošlo k ohrožení těchto hodnot. Při přípravě nové právní úpravy se bude postupovat tak, aby bylo s ohledem na zachování právní jistoty jasné, jakým způsobem budou uvedené opatření prakticky prováděna, a také bude zohledněna veškerá relevantní aktuální judikatura, která se touto problematikou zabývá.

Gestor: Ministerstvo vnitra

Termín plnění: do 31. 12. 2017



Ř Í Z E N Í O U D Ě L E N Í M E Z I N Á R O D N Í O C H R A N Y N A V N I T Ě R N Í H R A N I C I

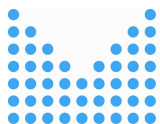
Řízení o udělení mezinárodní ochrany na vnitřní hranici Migrační krize a následná jednostranná opatření některých států schengenského prostoru ve směru znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích a zavedení speciálního režimu vstupu pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany si žádají uzpůsobení národní legislativy tak, aby v případě přílivu většího počtu migrantů mohla adekvátně reagovat na vzniklou krizovou situaci mimořádným postupem. V případě, že cizinec v době, kdy jsou na vnitřní hranici prováděna opatření podle zákona o ochraně státních hranic, podá žádost o mezinárodní ochranu na vnitřní hranici, je nutné zákonem č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů umožnit v případě potřeby zrychlené řízení o žádosti o mezinárodní ochranu přímo na vnitřní schengenské hranici podle zákona o azylu. Cílem tohoto opatření je zabránění zneužití institutu azylového řízení pro nelegální vstup, případně tranzit většího počtu osob přes území České republiky. Tito žadatelé o mezinárodní ochranu by byli omezeni na svobodě podle zákona o azylu, nejlépe v provizorních centrech zřízených na vnitřní hranici, případně v jiných dostupných uzavřených zařízeních zřízených podle zákona o azylu nebo podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Navrhovaný další postup

Navrhuje se v zákoně o azylu ustavit rychlý mechanismus prvotního „filtru“ (zejména nepřípustnost nebo zjevná nedůvodnost žádosti) podávaných žádostí o mezinárodní ochranu za užití stávajících mantinelů unijního práva, zejména směrnice 2013/32/EU. Jednalo by se o zrychlené řízení, během kterého by žadatel byl omezen na osobní svobodě buď v provizorním centru na vnitřní schengenské hranici, nebo v jiném dostupném uzavřeném zařízení (nikoli ve věznici). V případě odůvodněných žádostí by bylo postupováno v souladu s úpravou zákona o azylu ve standardním řízení o udělení mezinárodní ochrany. V rámci pobytu v uzavřeném centru se navrhuje i realizace opravného prostředku. Vzhledem k cíli navrhovaného opatření (zabránění zneužití institutu azylového řízení ve specifické situaci) bude nutno celé azylové řízení, včetně řízení o opravném prostředku, vést s maximální časovou efektivitou.

Gestor: Ministerstvo vnitra

Termín plnění: do 31. 12. 2016



A K C E S V Ě T Š Í M P O Č T E M O S O B (H R O M A D N Ě A K C E) A P R A V O M O C I P O L I C I E

Srotí-li se více lidí na veřejném prostranství, může se jednat o shromáždění, kdy jsou podmínky pro konání shromáždění upraveny v zákoně o právu shromažďovacím, v mnoha případech však půjde o jiné akce, které do zákona o právu shromažďovacím vůbec nespádají. Nejčastěji se jedná o různé trhy (vánoční, řemeslné), městské slavnosti či jiné obdobné kulturní akce, sportovní události (maratony), pochody fotbalových či jiných fanoušků na stadion. Tyto společenské akce jsou nejčastěji ohlašovány na příslušný úřad jako zábory veřejného prostranství, případně jako pronájmy komunikace pro pořádání veřejných akcí.

V souvislosti s přítomností většího množství osob na jednom určitém místě se může sice taková akce řídit různými právními předpisy, nicméně z hlediska postupu policie je vždy využitelné oprávnění dané § 43 zákona o Policii České republiky, které zakotvuje možnost omezení pohybu osob.

Jde-li o shromáždění v režimu zákona o právu shromažďovacím, zákon navíc umožňuje zakázat shromáždění, je-li zde nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění. Shromáždění lze z téhož důvodu rozpustit. V současné době navíc je v Parlamentu ČR projednávána novela zákona o právu shromažďovacím, která umožní obcím více regulovat shromáždění před jeho konáním, a to i právě s ohledem na místní podmínky a rizika pro bezpečnost. Policie či obecní úřad může shromáždění z vyjmenovaných důvodů rozpustit. Navíc samozřejmě po celou dobu shromáždění má policie všechna oprávnění daná zákonem o Policii České republiky, včetně možnosti vykázat osoby z určitého prostranství, zakázat vstup na určité prostranství, ztotožnit osoby, je-li dáno podezření z ohrožení bezpečnosti apod.

Je-li vyhlášen krizový stav, je možné omezit rovněž shromažďovací právo plošně.

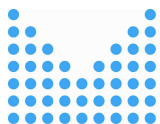
U kulturních, sportovních a jiných obdobných akcí policie může omezovat dav v souladu se zákonem o Policii České republiky.

Navrhovaný další postup

Doporučujeme zpracovat analýzu oprávnění policie v souvislosti s hromadnými akcemi, ať už se jedná o kulturní akce, sportovní či jiné obdobné společenské události nebo shromáždění. S analýzou by pak měli být seznámeni zejména velitelé bezpečnostních opatření. V případě potřeby je možné navrhnout novelizaci příslušných právních předpisů, zejména zákona o policii.

Gestor: Ministerstvo vnitra

Termín plnění: do 30. 12. 2016



ROZŠÍŘENÍ KONTROL PŘESHRANIČNÍHO PŘEVOZU PENĚŽNÍ HOTOVOSTI

Problematika kontrol peněžní hotovosti je na úrovni EU upravena nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1889/2005 ze dne 26. října 2005, o kontrolách peněžní hotovosti vstupující do Společenství nebo je opouštějící, které vstoupilo v účinnost dne 15. prosince 2005. Podle tohoto nařízení je každá fyzická osoba, která vstupuje do Společenství nebo je opouští a má u sebe peněžní hotovost v hodnotě 10 000 EUR nebo více, povinna ohlásit tuto částku příslušným orgánům členského státu, přes který do Společenství vstupuje nebo je opouští.

Česká republika promítla příslušná ustanovení tohoto nařízení do zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, konkrétně poté do ustanovení § 41 a n.

Nicméně výše uvedeným nařízením není dotčeno zavedení vnitrostátních opatření ke kontrole převozu peněžní hotovosti v rámci EU tzv. intrakomunitárního převozu. Tato vnitrostátní opatření však musí být v souladu s článkem 65 Smlouvy o fungování EU, který členské státy opravňuje stanovit postupy pro ohlašování pohybu kapitálu pro své účely. Z toho plyne, že pokud členský stát přistoupí k příslušné úpravě národní legislativy, může kontrolovat i převoz peněžní hotovosti přes vnitřní hranice EU. Tento druh kontrol provádí řada členských států EU. Některé členské státy poté neomezují kontroly převozu peněžní hotovosti pouze na hraniční a příhraniční oblasti, nýbrž provádí tyto kontroly na celém svém území.

K řešení popisované problematiky již byla založena meziresortní pracovní skupina, jejímž cílem je tvorba analytického materiálu s návrhy možných legislativních řešení.

Navrhovaný další postup

Na základě výsledků činnosti meziresortní pracovní skupiny připravit příslušnou právní úpravu zavádějící rozšířenou kontrolu přeshraničního převozu peněžní hotovosti.

Gestor: Ministerstvo financí ve spolupráci s Ministerstvem vnitra

Termín plnění: do 31. 12. 2016