

Závěrečná zpráva

Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny
k prověření, zda nedocházelo k protiprávnímu jednání v souvislosti s možným neoprávněným
získáváním spisů orgánů činných v trestním řízení nebo informací z těchto spisů a zda
informace takto získané nebyly zneužívány k ovlivňování politické soutěže nebo
destabilizaci demokratického právního státu

I. Úvod

Usnesením Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky č. 1678 z 57. schůze ze dne 24. května 2017 byla podle článku 30 zák. č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, v platném znění a podle § 48 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, zřízena *“Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny k prověření, zda nedocházelo k protiprávnímu jednání v souvislosti s možným neoprávněným získáváním spisů orgánů činných v trestním řízení nebo informací z těchto spisů a zda informace takto získané nebyly zneužívány k ovlivňování politické soutěže nebo destabilizaci demokratického právního státu“* (dále také jen jako „komise“). Stejným usnesením (č. 1678, čl. II) se komisi ukládá: „prověřit, zda nedocházelo k protiprávnímu jednání v souvislosti s možným neoprávněným získáváním spisů orgánů činných v trestním řízení nebo informací z těchto spisů a zda informace takto získané nebyly zneužívány k ovlivňování politické soutěže nebo destabilizaci demokratického právního státu.“ Dle článku III téhož usnesení (č. 1678) se stanoví lhůta do 31. srpna 2017, v níž je komise povinna předložit svá zjištění s návrhem Poslanecké sněmovně.

Usnesením Poslanecké sněmovny č. 1697 ze dne 7. června 2017 z 57. schůze byli zvoleni členové komise, a to Mgr. Marek Benda, Ing. Petr Kudela, JUDr. Ing. Lukáš Pleticha, Mgr. Martin Plíšek, MUDr. Jiří Štětina, Mgr. Radek Vondráček a Josef Zahradníček. Usnesením č. 1758 z 59. schůze ze dne 12. července 2017 byl předsedou komise zvolen Mgr. Martin Plíšek. Usnesením Poslanecké sněmovny č. 1780 z 59. schůze ze dne 14. července 2017 se mění usnesení č. 1678 článek III a stanoví se lhůta do 12. září 2017, v níž je komise povinna předložit svá zjištění s návrhem Poslanecké sněmovně.

V souladu se zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a po dohodě s vedoucím Kanceláře Poslanecké sněmovny byla do funkce tajemnice komise jmenována Mgr. Kateřina Bartošová, ředitelka Bezpečnostního útvaru Kanceláře Poslanecké sněmovny.

II. Popis činnosti komise

První schůze komise se uskutečnila 13. července 2017. Hlasováním byl místopředsedou komise zvolen J. Štětina, ověřovateli M. Benda a J. Zahradníček. Členové komise odhlasovali, že jednání komise budou neveřejná. I přes toto z právních předpisů vyplývající informační embargo, předseda a členové komise v maximální možné míře veřejnost informovali o průběhu vyšetřování prostřednictvím sdělovacích prostředků.

Komise, vědome si složitosti úkolu a omezené délky mandátu, hned na své 1. schůzi stanovila plán, procesní postup a časový harmonogram vyšetřování, který pochopitelně během času, na základě nových informací, operativně přizpůsobovala potřebám. Určila a ustanovila osoby, které bylo nezbytné vyslechnout jako svědky a zajistila jejich předvolání.

Od na případu zainteresovaných subjektů si vyžádala dokumenty mající vztah k zadanému úkolu. Sešla se na celkem 11 schůzích a aktivně na nich strávila celkem 44 hodin času. Na 6 schůzích probíhaly svědecké výslechy. Komise vyslechla celkem 26 svědků a hostů, z toho dva svědky dvakrát. Jeden svědek zaslal (z důvodu dlouhodobého pobytu v zahraničí) své vyjádření písemně.

Za dobu svého působení komise shromáždila 723 stránek dokumentů, z toho 169 stránek tvoří protokoly o výslechu svědka.

Veškeré dokumenty komise byly ukládány v zasedací místnosti komise, v neveřejném prostoru zabezpečeném pro zpracování a ukládání utajovaných informací, kam členové komise měli zajištěn přístup pracovníky Bezpečnostního útvaru podle potřeby.

Komise ukončila činnost ve stanoveném termínu, tj. do 12. září 2017.

III. Podstatná skutková zjištění

V květnu a červnu letošního roku se v některých médiích objevily informace o rozhovorech mezi Markem Příbilem, do 3. května 2017 redaktorem deníku Mladá fronta Dnes, a Andrejem Babišem, které navozují dojem, že tento novinář disponuje neveřejnými informacemi z probíhajících trestních řízení. V časové souvislosti s právě probíhající vládní krizí tak vyvstala naléhavá potřeba řešení dlouhodobého problému zneužívání informací z trestního řízení, a patrně i trestního řízení samotného, k ovlivňování politické soutěže a destabilizaci demokratického právního řádu České republiky. Od bezprecedentního zásahu Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu (dále „ÚOOZ“) pod dozorem Vrchního státního zastupitelství v Olomouci (dále „VSZ Olomouc“) na ústředních orgánech státní moci s následným pádem vlády a předčasnými volbami je notoricky známou skutečností, že zájmové trestní kauzy s politickým přesahem jsou v přímém přenosu sledovány médii a příslušně komentovány, což by nebylo fakticky možné bez předchozího informování konkrétních novinářů s cílem vytvoření veřejné podpory kroků konkrétních orgánů činných v trestním řízení, a to bez ohledu na zákonnost jejich postupu, tedy v rozporu s naplněním účelu trestního řízení ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1, 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále jen trestní řád): „(1) Účelem trestního řádu je upravit postup orgánů činných v trestním řízení tak, aby trestné činy byly náležitě zjištěny a jejich pachatelé podle zákona spravedlivě potrestáni. Řízení přitom musí působit k upevňování zákonnosti, k předcházení a zamezování trestné činnosti, k výchově občanů v duchu důsledného zachovávání zákonů a pravidel občanského soužití i čestného plnění povinností ke státu a společnosti. (2) Pomáhat k dosažení účelu trestního řízení je právem a podle ustanovení tohoto zákona i povinností občanů.“

Faktory ovlivňujícími činnost komise byly jednak historicky mimořádně krátká doba k naplnění jejího účelu a jednak velké množství zásadních materiálů nutných pro důkladné posouzení problematiky.

Komise konstatuje, že k únikům informací z trestních spisů dlouhodobě docházelo a dochází. Jedná se o nebezpečný fenomén, který může být a je prostředkem zájmových skupin k průniku do trestního řízení, kdy následně prostřednictvím manipulativní tvorby veřejného mínění může dojít k výkonu vlivu těchto skupin, a to i s cílem ovlivňovat politickou soutěž a tím destabilizovat demokratický právní stát. Úniky informací z trestního řízení, jejich účelová interpretace a následná cílená tvorba veřejného mínění, jsou fatálním ohrožením ústavnosti.

Zjištěné zásadní skutečnosti a úprava nedostatků v právní úpravě jsou tak úkolem i pro další Poslaneckou sněmovnu. Z provedeného šetření je totiž zřejmé, že k neoprávněným únikům informací z trestních řízení dochází, tím logicky dochází i k neoprávněným konkurenčním výhodám jak politickým, tak i obchodním a konečně je tím dána i možnost destabilizace demokratického právního řádu. Oproti tomu podle současně nastavených kontrolních mechanismů prakticky nelze zjistit skutkový děj úniků informací z trestních řízení.

Z provedeného dokazování lze za nejpodstatnější skutečnosti uvést:

- 1) Komise vycházela z výchozího skutkového stavu v návaznosti na možné zveřejnění informací z trestních spisů - nahrávky Příbil – Babiš, kauza Nečas – Nagyová/Nečasová, Bereta, VIDKUN, kauza OKD – úniky emailu p. Příkryla, Zneužívání dotací pro sport – MŠMT a dotační kauza R. Dušek – Liberecký kraj.
- 2) Úniky informací z trestních spisů z pohledu orgánů činných v trestním řízení (dále OČTR) lze rozdělovat podle toho, v jaké fázi trestního řízení k únikům dochází. Jedná se především o rozlišování úniků před zahájením trestního stíhání a po zahájení trestního stíhání. Tento okamžik je rozhodný zejména s ohledem na okruh subjektů, kterým je trestní spis zpřístupněn; z pohledu definice úniku a jeho účelu však zahájení trestního stíhání rozhodné příliš není – podrobněji dále viz čl. IV. bod 2) písm. b).
- 3) Komise posoudila stávající interní a externí kontrolní mechanismy institucionálních stran trestního řízení, a to podle vyjádření svědků a jejich doporučení.
- 4) Komise provedla výslechy svědků, zvážila a posoudila nejpodstatnější uvedené skutečnosti významné pro posouzení zákonnosti a cíle informačních toků z trestního řízení a seznámila se s následujícími návrhy:
 - a) Zvážit, zda je v pořádku umožňovat přístup k neukončeným trestním spisům v rozhodných fázích trestního řízení některým stranám.
 - b) Zaměřit se na celý soubor opatření, kdy v samotném počátku je žádoucí pořídit srovnávací analýzu evropského práva k tomu, co lze a nelze zveřejňovat a jaké povinnosti mají stanovena média či jednotliví novináři v zahraničí; neopomenout rozsudky Evropského soudu pro lidská práva (dále „ESLP“). Primárně však věci šetřit i ve vztahu k subjektům, které řešené informace novinářům předají.
 - c) Zaměřit se na tiskový zákon, a to ve vztahu k judikatuře ESLP, která sice hovoří o svobodě projevu, ale také o odpovědné žurnalistice; vymezuje jisté okamžiky, kdy by se určité informace neměly zveřejňovat. Zvážit sankce za zveřejnění, pokud by veřejný zájem nepřevážil nad zájmy jinými.

- d) Zaměřit se na vládní návrh zákona týkající se soukromých detektivů, a to právě z hlediska zamezení úniků z trestních řízení do soukromé sféry.
 - e) Zpřísnit zákon na ochranu osobních údajů; zahrnout do něj přímé znění, že odposlechy nebo sledování, osobní prohlídky, domovní prohlídky a prohlídky jiných prostor realizované pro účely trestního řízení, jsou osobními údaji a nahrávky se nesmí zveřejňovat, pokud dotčená osoba nedá se zveřejněním souhlas, a to pod tíhou příslušné sankce.
- 5) Komise v rámci své činnosti obdržela (vyžádala si) analýzy, statistiky a další listinné podklady, které se vztahovaly k řešené věci. Tyto vyhodnotila a vychází z nich v rámci svých závěrů, přičemž tyto listiny jsou součástí spisové dokumentace.

Sumárně je komise povinna konstatovat, že z předložených materiálů a na základě nich zjištěných skutečností jednoznačně vyplývá, že dochází k viditelnému nárůstu zjištěných úniků informací z trestních spisů, i když k únikům obecně docházelo již dávno předtím.

Jako příklad je vhodné poukázat např. na statistický přehled předložený Generální inspekcí bezpečnostních sborů (dále „GIBS“), který obsahuje počty spisů daného roku s problematikou úniku informací u bezpečnostních sborů. Podle předložené statistiky se o problematiku úniku z trestního řízení v roce 2014 jednalo v 37 případech, v roce 2015 v 31 případech, v roce 2016 v 52 případech a do pouhé poloviny roku 2017 v 21 případech. Podstatné však je mimo jiné i to, že v letech 2014 a 2015 se daná problematika týkala pouhých 3 případů dosud neuzavřených spisů, v roce 2016 se však počet spisů rozrostl na 13 a v roce 2017 již hovoříme o 16 dosud neuzavřených spisech, a to v pouhé polovině tohoto roku.

- 6) V průběhu jednání komise vyšly najevo nejasnosti věcné a místní příslušnosti prověřování nezákonných úniků z hlediska působnosti GIBS a státního zastupitelství (příslušnost GIBS k prověřování státních zástupců, otázka podjatosti, hospodárnost a efektivita trestního řízení, etc.).
- 7) Komise zjistila, že judikatorním výkladem dochází k zužování omezení stanovených zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a to zejména ve vztahu k § 11 odst. 4 písm. a) ohledně přístupu k informacím z trestního řízení.

IV. Právní rámec informačních toků z trestního řízení

- 1) Komise, co se norem upravujících nakládání s informacemi při poskytování informací o trestním řízení týče, vycházela zejména z následujících:
 - a) Ústava a Listina základních práv a svobod
 - b) Trestní řád

(zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním)

c) Trestní zákoník
(zákon č. 40/2009 Sb.)

d) Zákon o svobodném přístupu k informacím
(zákon č. 106/1999 Sb.)

e) Zákon o ochraně osobních údajů
(zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a změně některých zákonů)

f) Zákon o státním zastupitelství
(zákon č. 283/1993 Sb.)

g) Zákon o soudech a soudcích
(zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů)

h) Zákon o advokacii
(zákon č. 85/1996 Sb.)

i) Zákon o státní službě
(zákon č. 234/2014 Sb.)

j) Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů
(zákon č. 361/2003 Sb.)

k) Zákon o Generální inspekci bezpečnostních sborů
(zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů)

l) Zákon o Policii České republiky
(zákon č. 273/2008 Sb.)

m) Tiskový zákon
(zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů)

n) Zákon o volbách do Parlamentu České republiky
(zákon č. 247/1995 Sb., zákon o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů)

2) Právní pojmy jakožto právní zásady (nosné právní ideje) právní úpravy nakládání s informacemi z trestního řízení:

a) Veřejný zájem

Velmi zjednodušeně lze veřejný zájem označit za opak zájmu soukromého, tedy za zájem celospolečenský, celé společnosti prospěšný. Právní slovník nakladatelství

C·H·BECK (3. vydání, 2009) obsahuje určitou charakteristiku veřejného zájmu formulovanou prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., který jej označuje za „*druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace), opak čistě soukromého zájmu. Uplatňuje se v tvorbě, interpretaci a v aplikaci práva, zvláště jako jeden ze dvou důvodů zákonné limitace základních práv a svobod. Protože se jedná o jeden z právních pojmů s neostrým významem, měl by být v zákonech blíže specifikován či definován.*“ Nutno poznamenat, že „zájem státu“ neznamena zájem státní moci ve smyslu totalitním, nýbrž je toto slovní spojení nutno chápat jako zájem společnosti.

Problémem zůstává, že popisů, vymezení, definicí, apod., které se snaží vystihnout podstatu pojmu „veřejný zájem“, je vícero, avšak neexistuje taková, která by převyšovala ostatní, tedy taková, která by byla považována za rozhodnou, zásadní nebo dokonce univerzální.

Slovní spojení „veřejný zájem“ je součástí Listiny, trestního řádu, tiskového zákona, občanského zákoníku, zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, zákona o střetu zájmů, o ochraně přírody a krajiny, o drahách atd. S pojmem „veřejný zájem“ tedy pracuje v českém právním řádu nemálo předpisů, a to i nejvyšší právní síly, ale vymezení tohoto slovního spojení v drtivé většině chybí (výjimku může představovat např. zákon o drahách, kdy však definici tímto zákonem formulovanou lze užít výlučně pro potřeby tohoto zákona).

Slovní spojení „veřejný zájem“ tak zůstává pojmem neurčitým, který musí být v každém jednotlivém případě posuzován a v případě rozporu pro danou situaci formulován, resp. zjišťován či přezkoumáván soudem.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 10. 5. 2013, čj. 6 As 65/2012-161 uvedl, že jediným, kdo je oprávněn definovat pojem „veřejný zájem“, je moc zákonodárná.

I. Veřejný zájem v tiskovém zákonu

Veřejný zájem je v tiskovém zákonu zmiňován v § 6, kde je uvedeno: „*V naléhavém veřejném zájmu je vydavatel povinen uveřejnit v periodickém tisku důležité a neodkladné oznámení státního orgánu a orgánu územní samosprávy, zejména je povinen uveřejnit rozhodnutí o nouzovém stavu, o stavu ohrožení státu nebo o válečném stavu...*“ Získávání informací z trestního řízení se tedy citované ustanovení nikterak nedotýká; veřejný zájem tak není z hlediska uváděného tiskovým zákonem akcentován.

II. Veřejný zájem v trestním řádu

Získávání informací z trestního řízení se týká § 8d trestního řádu, které ve svém odst. 1 uvádí, že: „*Informace, na které se vztahuje zákaz zveřejnění podle § 8a až 8c, lze v nezbytném rozsahu zveřejnit pro účely pátrání po osobách, pro dosažení účelu trestního řízení, nebo umožňuje-li to tento zákon. Uvedené informace lze také zveřejnit, odůvodňuje-li to veřejný zájem, pokud převažuje nad právem na ochranu soukromí dotčené osoby...*“

Lze tedy konstatovat, že trestní řád počítá s prolomením zákazu zveřejnění v takovém případě, kdy právo veřejnosti být informována převáží nad ochranou soukromí dotčené osoby.

b) Definice úniku informací z trestního řízení a jeho zdroje

Již na úvod lze konstatovat zákonnou absenci takového právního pojmu, kdy výkladem je možno definovat únik informace z trestního řízení jakožto protiprávní zveřejnění informace v úseku trestního řízení v jeho neveřejném stadiu (prověřování a vyšetřování). Nutno vycházet z prvotního rozdělení na úniky informací a zveřejnění informací a tyto pak podle motivace původce úniků nebo zveřejnění dělit na:

- neoprávněný únik mařící, jehož cílem je dekonspirace činnosti orgánů činných v trestním řízení a nenaplnění účelu TŘ;
- neoprávněný únik poškozující, jehož cílem je difamace a dehonestace konkrétní fyzické nebo právnické osoby, popř. politické strany nebo hnutí apod. s cílem dosažení osobní, obchodní či politické výhody v konkurenci zájmů;
- oprávněné zveřejnění ve smyslu § 8a trestního řádu ze strany orgánů činných v trestním řízení, které mají povinnost informovat o své činnosti veřejnost poskytováním informací veřejným sdělovacím prostředkům s příslušným omezením (viz výše);
- oprávněné zveřejnění v rámci obhajoby, tedy realizované obviněným či jeho obhájcem ve smyslu § 16 odst. 1, 2 zákona o advokacii v rámci výkonu práva na obhajobu (a povinnosti obhájce využívat důsledně všechny zákonné prostředky a v jejich rámci uplatnit v zájmu klienta vše, co podle svého přesvědčení pokládá za prospěšné), avšak za současného obligatorního zproštění mlčenlivosti advokáta jeho klientem s cílem vytvoření pozitivního mediálního obrazu klienta v jeho zájmu a v rámci strategie koncepce obhajoby (a contrario jakékoliv zveřejnění informace z trestního řízení bez souhlasu obviněného je únik neoprávněný).

3) Obecná právní úprava kontrolních mechanismů nakládání s informacemi v trestním řízení:

Za porušení povinností týkajících se kontrolních mechanismů nakládání s informacemi v trestním řízení nesou jednotlivé subjekty odpovědnost. Podle typu odpovědnosti se kontrola zákonného zpracování informací získaných během trestního řízení dělí na kontrolu interní, která vyplývá z jednotlivých ke konkrétním subjektům se vztahujících právních předpisů upravujících práva a povinnosti osob, které informace zpracovávají, a kontrolu externí, kterou provádí orgány činné v trestním řízení na základě trestněprávních předpisů.

a) advokáti

- Interní kontrolní mechanismy upravuje zákon o advokacii, který mezi tyto řadí kontrolní radu, kárnou komisi, odvolací kárnou komisi a Ministerstvo spravedlnosti. Ministerstvo spravedlnosti vykonává státní dohled nad činností advokátů, evropských advokátů a advokátních koncipientů; vydává kárný řád. Kontrolní rada dohlíží na dodržování zákona o advokacii. Kárná komise a odvolací kárná komise jsou stěžejními orgány v rámci kárného řízení; z jejich členů se tvoří tříčlenný kárný senát, resp. odvolací kárný senát, který rozhoduje o tom, zda se advokát nebo advokátní koncipient dopustil kárného provinění. Oprávněním ministra spravedlnosti je vystupovat v kárném řízení jako kárný žalobce.
- Externí kontrola je prováděna
 - I. policejním orgánem (popř. GIBS), a to za dozoru
 - II. státního zástupce.

Policejní orgán provádí šetření za účelem odhalení skutečností vedoucích k tomu, že došlo ke spáchání trestného činu a směřující ke zjištění pachatele. Činnost policejního orgánu kontroluje státní zástupce, tedy vykonává dozor. Státní zástupce disponuje pravomocí ve všech stádiích trestního řízení, kdy zcela zásadní je jeho postavení v řízení přípravném, kde mimo jiné úkoluje a kontroluje policejní orgán, disponuje přístupem ke všem materiálům, účastní se úkonů, popř. je sám provádí, ruší a případně nahrazuje rozhodnutí policejního orgánu; může věc policejnímu orgánu odejmout a delegovat. Státní zástupce má nespočet dalších oprávnění, které mu zákon přisuzuje, kdy mimo jiné rozhoduje o zastavení trestního stíhání, přerušení trestního stíhání, nařizuje zajištění majetku obviněného, osobní prohlídku, dává návrh k nařízení domovní prohlídky nebo vzetí do vazby, uděluje povolení ke sledování osob a věcí, atd. Státní zástupce také rozhoduje o odklonech, podává obžalobu, sjednává dohodu o vině a trestu, podává opravné prostředky proti rozhodnutí soudu.

b) soudci

- Interní kontrola je zajišťována zejména předsedy jednotlivých stupňů soudů v rámci soudní soustavy. Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů pak upravuje kárné řízení, které se zahajuje na návrh předsedů soudů, ministra spravedlnosti a popř. též (v určitých případech) prezidenta republiky či veřejného ochránce práv.
- Externí kontrola je prováděna
 - I. policejním orgánem (popř. GIBS), a to za dozoru
 - II. státního zástupce

(podrobně viz výše bod a) advokáti).

c) příslušníci Policie České republiky a GIBS

- Interní kontrolu podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů provádí služební funkcionář, který rozhoduje v rámci kázeňského řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku. Služebními funkcionáři podle § 2 odst. 6 citovaného zákona jsou: nadřízený ředitele bezpečnostního sboru, ředitel bezpečnostního sboru a osoby pověřené rozhodováním ve věcech služebního poměru. Proti rozhodnutí služebního funkcionáře je možné podat odvolání. Odvolacím orgánem je služební funkcionář nadřízený služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal.
- Externí kontrola je prováděna
 - I. státním zástupcem a
 - II. v případě příslušníka Policie České republiky Generální inspekci bezpečnostních sborů.

Podle zákona o Policii České republiky platí, že ve věcech použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, použití sledování osob a věcí a rušení provozu elektronických komunikací provádí kontrolu činnosti policejního útvaru Poslanecká sněmovna, která k tomu účelu zřizuje kontrolní orgán skládající se z poslanců určených Poslaneckou sněmovnou, kdy tato kontrola je prováděna po předchozím vyrozumění ministra vnitra.

Obdobně na základě zákona o GIBS interní kontrolu ve věcech použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, použití sledování osob a věcí a rušení provozu elektronických komunikací provádí Poslanecká sněmovna, která k tomu účelu zřizuje kontrolní orgán skládající se z poslanců určených Poslaneckou sněmovnou, kdy tato kontrola je prováděna po předchozím vyrozumění předsedy vlády.

d) státní zástupci

- Ohledně interních kontrolních mechanismů platí, že podle zákona o státním zastupitelství kontrolu provádí vedoucí státní zástupci a jejich náměstci. Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, pak upravuje kárné řízení, které se zahajuje na návrh vedoucích státních zástupců, popř. ministra spravedlnosti.
- Externí kontrola je prováděna
 - I. policejním orgánem a
 - II. státním zástupcem

(viz výše pod bodem a).

Komise provedla srovnávací posouzení právní úpravy prověřování činnosti státních zástupců v některých evropských státech, která je vždy založena podle specifík toho kterého právního řádu.

- 4) Komparace zahraniční úpravy trestní odpovědnosti při poskytnutí vyšetřovací a trestně procesní dokumentace, a to včetně posouzení úlohy žurnalistiky:

Komise pověřila Parlamentní institut zpracováním tohoto tématu, kdy výsledky jsou shrnuty níže.

Parlamentní institut zkonstatoval, že např. nevládní organizace „Open society justice initiative“ nenalezla žádný stát, který by poskytoval veřejnosti nebo novinářům právo na informace k trestní dokumentaci a trestnímu spisu. Státy je zcela standardně upravena veřejnost procesu soudního vč. uveřejnění rozhodnutí, a to i s odůvodněním. Ostatní skutečnosti však podléhají zákonné ochraně před únikem. S takovými závěry se ztotožňuje i Rada Evropy, která sice připomíná potřebu informovanosti veřejnosti o zásadních postupech v rámci vyšetřování, avšak jen v určitých případech, v jasně stanovených mantinelech a s náležitým důrazem na presumpci nevinny.

- a) Trestní odpovědnost za porušení předpisů při poskytnutí vyšetřovací a trestně procesní dokumentace:

Parlamentní institut konstatuje, že evropské státy chrání dokumentaci trestních spisů z několika hledisek, a to zejména s ohledem na ochranu služebního tajemství (stanovení protiprávnosti nedodržení povinností úředníků), ochranu tajemství či důvěrnosti jinými osobami než úředníky, ochranu osobnostních práv (projevů osobní povahy – např. citlivých nahrávek odposlechů) a ochranu osobních údajů.

Přehled právních úprav řešených stáťů lze nalézt v příloze této závěrečné zprávy. Pro ilustraci lze zmínit např. právní úpravu francouzskou, u níž platí, že únik informací z trestního spisu ve fázi přípravného řízení je trestným činem vždy, pokud však osobou, která informace ze spisu poskytne, není obviněný. Obviněný nemá prvoplánově do spisu přístup, na rozdíl od jeho obhájce, avšak může mu být umožněn. Pokud se tak stane, je obviněný oprávněn nakládat s informacemi z trestního spisu podle svého uvážení (s výjimkou např. utajovaných skutečností podle zvláštního právního předpisu, apod.).

Přímý zákaz podávání informací o obsahu úředního dokumentu, který se týká případu, nebo o soudním jednání (s vyloučením veřejnosti) zakotvuje trestní zákoník německý.

- b) Trestní odpovědnost novináře za porušení předpisů při poskytnutí vyšetřovací a trestně procesní dokumentace:

S ohledem na výše uvedené je vhodné opět poukázat na závěry Parlamentního institutu týkající se úpravy francouzské. Jak je již naznačeno, otázka, zda novinář může ve Francii zveřejnit informaci, která má původ v trestním spisu, závisí na tom, zda informace byla získána ze spisu na základě jednání třetí osoby, které bylo porušením zákonem stanovené povinnosti mlčenlivosti. Ke zveřejnění informace od obviněného, kterému bylo umožněno nahlédnout do spisu, je tedy novinář oprávněn (stejně jako obviněný je oprávněn mu informace předat), nejde-li samozřejmě o skutečnosti utajované podle zvláštního zákona, apod. Jelikož přístup obviněného do vyšetřovacího spisu je spíše výjimečný, má se ve Francii ve většině případů za to, že novinář nesměl informaci zveřejnit.

Parlamentní institut připomíná, že např. německý trestní zákoník stanoví zvláštní trestný čin za vynesení dokumentů z trestního řízení, kdy odpovědnost za vynesení dokumentů rozšiřuje i na další osoby než úředníky nebo osoby ve státní službě, tedy i na novináře.

Parlamentní institut upozorňuje i na zásadu proporcionality ve vztahu ke střetu mezi ústavně stanovenou svobodou projevu, zejména novinářské práce a ostatními právem chráněnými objekty a dalšími právy osob. Parlamentní institut dále odkazuje na rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva, kdy zvláštní pozornost si zaslouží rozsudek Bédat proti Švýcarsku (podrobněji viz níže).

Parlamentní institut neopomněl ani uvést, že novinář má právo na důvěrnost svého zdroje, což kromě jiného vyplývá z výkladu čl. 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „Úmluva“).

5) Rozsudek ESLP (velký senát) ze dne 29. 3. 2016, věc Bédat proti Švýcarsku:

Ačkoliv ESLP podtrhuje, že tisk hraje v demokratické společnosti zásadní roli, když plní funkci tzv. „hlídacího psa demokracie“ a jeho úkolem je zprostředkovávat informace o všech věcech veřejného zájmu, současně také zdůrazňuje, že tisk nesmí překročit jisté hranice, a to zejména v souvislosti s pověstí a právy ostatních a v souvislosti s ochranou důvěrných informací. Ochrana podle čl. 10 Úmluvy poskytnutá novinářům je podmíněna tím, že jednájí v dobré víře s cílem poskytovat přesné a spolehlivé informace v souladu s principy odpovědné žurnalistiky, které zahrnují i zákonnost jednání novináře, což je při posuzování, zda novinář jednal zodpovědně, důležitým hlediskem (i když ne rozhodujícím). Vždy musí být šetřeno právo každého na spravedlivý proces, které v trestních věcech zahrnuje právo na nestranný soud a právo na presumpci nevinu. Evropský soud pro lidská práva dále zopakoval, že: *„Je třeba, aby novináři měli při komentování probíhajících trestních řízení na paměti, že meze povoleného informování nelze vztahovat na zprávy, které by mohly, ať už úmyslně, nebo neúmyslně, zasáhnout právo osoby na spravedlivý proces nebo narušit důvěru veřejnosti v roli soudů v trestním soudnictví.“*

ESLP připomíná, že v případě posuzování konfliktu mezi dvěma právy, která podle Úmluvy požívají stejnou ochranu (právo na informace vs. spravedlivý proces), je nutné poměřovat konkurující zájmy. Jelikož mají členské státy lepší povědomí o realitách vlastní společnosti, jsou vnitrostátní soudy lépe předurčeny k posouzení správné rovnováhy mezi řešenými zájmy. Proto mají jednotlivé státy v záležitostech spadajících pod čl. 10 Úmluvy prostor pro uvážení při posuzování nezbytnosti a rozsahu zásahů do svobody projevu.

ESLP stanovil kritéria pro vnitrostátní orgány při poměřování rozhodných zájmů (právo informovat veřejnost, právo veřejnosti být informována vs. autorita a nestrannost soudní moci, účinné vyšetřování trestných činů a právo obviněného na presumpci nevinu a ochranu jeho soukromého života) a stanovení „nezbytnosti“ zásahu v případech týkajících se porušení ochrany informací o trestním řízení ze strany novináře.

Jedná se o zjištění a posouzení následujících skutečností:

- a) jak novinář získal předmětné informace,
- b) obsah zveřejnění,
- c) přispění zveřejnění k diskuzi ve veřejném zájmu,
- d) vliv zveřejnění na trestní řízení,
- e) zásah do soukromého života obviněného,

Závěrem ESLP apeluje (v případě potrestání novináře) na přiměřenost sankce.

V. Závěrečné vyhodnocení

- 1) Souhrnné zjištění: podle současného nastavení kontrolních mechanismů jak z hlediska zákonných a podzákonných obecně závazných norem, tak i z hlediska norem interních nelze spolehlivě vyšetřit nezákonné informační toky mezi stranami trestního řízení a sdělovacími prostředky.
- 2) Absentuje patřičná právní úprava informačního styku OČTŘ se sdělovacími prostředky, zejména evidenční povinnost takového jednání s možností zpětné kontroly a odhalování možné delikvence – neoprávněných úniků informací z trestního řízení.
- 3) Absentuje jasná právní úprava vylučující kolizi věcné a místní příslušnosti prověřování trestné činnosti neoprávněných úniků ze spisů mezi GIBS a státním zastupitelstvím.
- 4) Judikatorně došlo k výraznému a nevhodnému posunu směrem od neveřejnosti přípravného řízení a dochází k nevhodnému výkladu veřejného zájmu v přípravném řízení.
- 5) Absentuje právní úprava ochrany osobnostních práv a osobních údajů při nakládání s informacemi z trestního řízení ve vztahu ke sdělovacím prostředkům.

VI. Vybraná usnesení komise

Usnesení č. 4 ze dne 8. 9. 2017:

Komise doporučuje Poslanecké sněmovně vyzvat vládu, aby zvažila předložení návrhu zákona, který bude obsahovat:

1. změnu zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, v platném znění tak, že veškeré informace z trestního řízení, vyjma veřejně zaznělých skutečností při hlavním líčení či veřejném zasedání soudu, a to zejména jakýkoliv záznam odposlechu, záznam o provozu telekomunikačního zařízení, prostorového odposlechu či sledování osob a věcí, či protokoly o osobních prohlídkách, domovních prohlídkách a prohlídkách jiných prostor, je osobním údajem požívajícím ochrany podle tohoto zákona;
2. změnu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, tak, aby nedocházelo k prolamování zásady neveřejnosti přípravného trestního řízení.

Usnesení č. 5 z 8. 9. 2017:

Komise doporučuje Poslanecké sněmovně vyzvat vládu, aby zvažila předložení návrhu zákona, který bude obsahovat změnu zákona č. 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním (trestní řád), v platném znění tak, že bude upřesněna definice veřejného zájmu při získávání a uveřejňování informací z trestního řízení.

Usnesení č. 6 z 8. 9. 2017:

Komise doporučuje Poslanecké sněmovně vyzvat vládu, aby zvažila předložení návrhu zákona, který bude obsahovat změnu zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, tak, že dojde k rozšíření ustanovení upravujícího skutkovou podstatu trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby tak, že bude nově definován škodlivý následek jednání úřední osoby v podobě neoprávněného úniku informací z trestního řízení, jakožto kvalifikovaná skutková podstata trestného činu.

Usnesení č. 7 z 8. 9. 2017:

Komise doporučuje Poslanecké sněmovně vyzvat vládu, aby zvažila předložení návrhu zákona, který bude upravovat soukromou bezpečnostní činnost tak, že bude zakotven výslovný zákaz získávání informací v rámci činnosti soukromých detektivů ze zdrojů orgánů činných v trestním řízení, a to včetně administrativního aparátu, jiných zaměstnanců a osob s orgány činnými v trestním řízení aktivně spolupracujících.

Usnesení č. 8 z 8. 9. 2017:

Komise doporučuje Poslanecké sněmovně vyzvat vládu, aby zvážila předložení návrhu zákona, který bude obsahovat změnu zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů, a zákona č.283/1993 Sb., o státním zastupitelství, tak, aby byla jasně vymezena věcná a místní příslušnost těchto orgánů činných v trestním řízení při prověřování a vyšetřování zjištěných neoprávněných úniků informací z trestního řízení.

Usnesení č. 9 z 8. 9. 2017:

Komise doporučuje Poslanecké sněmovně vyzvat vládu, aby zvážila předložení návrhu zákona, který bude obsahovat změnu zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, tak, že dojde ke zřízení specializovaného útvaru v rámci Nejvyššího státního zastupitelství, s nejvyšší možnou mírou nezávislosti na soustavě státního zastupitelství, v jehož kompetenci bude vyšetřování a stíhání trestných činů spáchaných státními zástupci, tedy zejména podání veřejné žaloby v trestním řízení vedeném proti státnímu zástupci.

Usnesení č. 10 z 8. 9. 2017:

Komise doporučuje Poslanecké sněmovně vyzvat vládu, aby zvážila předložení opatření směřujících k zavedení výslovné povinnosti každého orgánu činného v trestním řízení poskytujícího informace o své činnosti veřejnosti prostřednictvím veřejného sdělovacího prostředku učinit záznam o jakémkoliv kontaktu s příslušným zástupcem veřejného sdělovacího prostředku, uvést obsah a důvod komunikace a tento záznam založit do spisu.

Usnesení č. 11 z 8. 9. 2017

Komise doporučuje Poslanecké sněmovně vyzvat vládu, aby zvážila podrobnější úpravu podmínek poskytování důkazů, získaných v trestním řízení pro jiné účely (např. občanské soudní řízení, správní řízení aj.), a to v době, kdy trestní řízení je ve fázi prověřování a přípravného řízení.