

Vládní návrh

ZÁKON

ze dne 2015,

**kterým se mění zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky,
ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

Změna zákona o zpravodajských službách České republiky

Čl. I

Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění zákona č. 118/1995 Sb., zákona č. 53/2004 Sb., zákona č. 290/2005 Sb., zákona č. 530/2005 Sb., zákona č. 80/2006 Sb., zákona č. 342/2006 Sb., zákona č. 250/2008 Sb., zákona č. 274/2008 Sb., zákona č. 218/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 357/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 254/2012 Sb., zákona č. 170/2013 Sb., zákona č. 186/2013 Sb. a zákona č. 64/2014 Sb., se mění takto:

1. Nad označení § 11 se vkládá nadpis, který zní: **„Poskytování informací zpravodajským službám“**.
2. Nadpis § 11 se zrušuje.
3. V § 11 se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní:

„(2) Zpravodajské služby jsou oprávněny od Generálního finančního ředitelství požadovat poskytnutí informací získaných při správě daní. Generální finanční ředitelství nemusí žádosti vyhovět, pokud by poskytnutím informací mohlo dojít k narušení řádného výkonu správy daní. Poskytnutí informací podle tohoto ustanovení není porušením povinnosti mlčenlivosti podle daňového řádu; porušením této mlčenlivosti není ani použití těchto informací zpravodajskými službami podle tohoto zákona.“

Dosavadní odstavce 2 až 5 se označují jako odstavce 3 až 6.

4. V § 11 odst. 5 se slova „2 a 3“ nahrazují slovy „3 a 4“.
5. V § 11 se doplňuje odstavec 7, který zní:

„(7) Evidenční ochranou údajů se rozumí vyhodnocování záznamů o poskytnutí a využití údajů. Evidenčně chráněnými údaji jsou údaje o osobách, které mají vztah k plnění

úkolů zpravodajských služeb, zejména o

- a) příslušnících a zaměstnancích zpravodajských služeb,
- b) osobách jednajících ve prospěch zpravodajských služeb,
- c) osobách, které jsou předmětem zájmu zpravodajských služeb,
- d) osobách blízkých osobám uvedeným v písmenech a) až c).

Evidenčně chráněnými údaji jsou dále údaje vztahující se k prostředkům nebo dokladům sloužícím podle tohoto nebo jiného právního předpisu k utajení nebo zastírání skutečné totožnosti osoby, příslušnosti ke zpravodajským službám, činnosti nebo skutečných zájmů zpravodajských služeb, a údaje vztahující se ke služebním vozidlům.“

- 6. V § 11a odst. 1 se slova „v oblasti potlačování financování terorismu⁶⁾“ včetně poznámky pod čarou č. 6 zrušují a slova „a poboček zahraničních bank“ se nahrazují slovy „včetně zahraničních bank a od spořitelních a úvěrních družstev (dále jen „banka“)“.
- 7. V § 11a odst. 3 se slova „nebo pobočky zahraniční banky, na jejichž základě lze takového klienta jednoznačně ztotožnit (dále jen „základní identifikační údaje“)“ zrušují.
- 8. V § 11a odst. 4 a 5 se za slovo „údaje“ vkládají slova „o klientovi banky“.
- 9. V § 11a odst. 5 se slova „nebo pobočky zahraniční banky“ zrušují.
- 10. Za § 11a se vkládá nový § 11b, který zní:

„§ 11b

Zpravodajské služby jsou oprávněny v rozsahu potřebném pro plnění konkrétního úkolu ve své působnosti vyžadovat od právnické nebo fyzické osoby poskytující veřejně dostupnou telefonní službu informaci z databáze všech jejích účastníků veřejně dostupné telefonní služby.“

- 11. V § 12 se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňuje se odstavcem 2, který zní:

„(2) Zpravodajské služby uvedou v rámci zprávy o své činnosti podle § 8 odst. 1 také údaj o počtu případů poskytnutí informací podle § 11 odst. 2 a § 11a, ve kterých jsou zpravodajské služby činné, s uvedením jednotlivých oblastí působnosti zpravodajských služeb.“

12. V § 15 se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňuje se odstavcem 2, který zní:

„(2) Vláda jednou ročně poskytne příslušnému orgánu údaje o počtu případů poskytnutí informací podle § 11 odst. 2 a § 11a, ve kterých jsou zpravodajské služby činné, s uvedením jednotlivých oblastí působnosti zpravodajských služeb.“.

ČÁST DRUHÁ Změna zákona o bankách

Čl. II

V § 38 odst. 3 písm. j) zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění zákona č. 254/2012 Sb., se slova „v oblasti potlačování financování terorismu²⁶⁾“ včetně poznámky pod čarou č. 26 zrušují a slova „tohoto jiného právního předpisu“ se nahrazují slovy „zákonu upravujícího činnost zpravodajských služeb České republiky“.

ČÁST TŘETÍ Změna zákona o spořitelních a úvěrních družstvech

Čl. III

V § 25b odst. 3 zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona 57/2006 Sb., zákona č. 120/2007 Sb., zákona č. 254/2008 Sb., zákona č. 73/2011 Sb. a zákona č. 458/2011 Sb., se na konci písmene i) tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno j), které zní:

„j) zpravodajské služby za účelem plnění konkrétního úkolu v její působnosti podle zákona upravujícího činnost zpravodajských služeb České republiky se souhlasem soudce; pro vyžádání zprávy se použijí ustanovení zákona upravujícího činnost zpravodajských služeb České republiky.“.

ČÁST ČTVRTÁ ÚČINNOST

Čl. IV

Tento zákon nabývá účinnosti patnáctým dnem po jeho vyhlášení.

Důvodová zpráva

A) OBECNÁ ČÁST

I.

Závěrečná zpráva o zhodnocení dopadů regulace (RIA)

1. Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

1.2 Definice problému

Činnosti, jejichž odhalování je v působnosti zpravodajských služeb, vyžadují ke své realizaci většinou značné finanční krytí. Jde zejména (nikoli výlučně) o činnosti, jejichž důsledky mohou ohrozit významné ekonomické zájmy České republiky, dále informace týkající se organizovaného zločinu, terorismu nebo korupce a v neposlední řadě informace potřebné pro účely bezpečnostního řízení podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací, ve znění pozdějších předpisů.

Možnost zpravodajských služeb získávat informace o těchto činnostech je omezena jednak tím, že jim chybí oprávnění získávat informace od Finanční správy České republiky, jednak tím, že jejich oprávnění získávat informace o klientech bank se vztahuje pouze na získávání informací v oblasti potlačování financování terorismu.

Kromě výše uvedeného nemůže vzhledem k zákonem stanovené mlčenlivosti ani Finanční správa České republiky při případné kontrole subjektu požádat příslušnou zpravodajskou službu o poskytnutí informací, které by mohla následně využít.

Dalším problémem je, že zpravodajské služby v současné době nemají přístup k databázi účastníků veřejně dostupné telefonní služby od osob tuto službu poskytujících ve smyslu § 97 odst. 5 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Nejsou proto schopny zjistit majitele určité telefonní stanice nebo naopak telefonní číslo účastníka. V případě, kdy nasadí zpravodajskou techniku při odposlouchávání a zaznamenávání telekomunikačního provozu, mají k dispozici pouze obsah hovoru a telefonní číslo stanice, se kterou byl hovor veden, je však již značně ztíženo operativní zjištění, komu tato stanice patří, resp. kdo jsou komunikující osoby (identifikace osob). Určení účastníka veřejně dostupné telefonní služby (tedy v podstatě operátorova smluvního partnera) je prostředkem ke konečnému ztotožnění komunikující osoby, který je operativnější (dané údaje jsou k dispozici poměrně rychle) a většinou méně nákladný než jakýkoli jiný prostředek, který jsou zpravodajské služby oprávněny k zabezpečení informací použít. Oprávnění získávat informace z databáze účastníků veřejně dostupné telefonní služby je přitom pro zpravodajské služby velmi důležité při plnění jejich zákonných úkolů, a to zejména k efektivnímu využívání jejich dalších zákonných oprávnění, jako je provádění odposlechu (tyto informace jsou nezbytné především ke ztotožnění účastníků příslušné komunikace).

Řešení všech výše uvedených nedostatků již v minulosti bylo předmětem legislativních návrhů, které byly projednány v meziresortním připomínkovém řízení, z různých důvodů však k přijetí příslušných zákonů nedošlo.

Z hlediska ochrany důležitých hospodářských a bezpečnostních zájmů státu je problematika financování terorismu a organizovaného zločinu řešena ustanoveními trestního řádu jen částečně. Ustanovení § 8 odst. 2 trestního řádu opravňuje státního zástupce, resp. předsedu senátu soudu, vyžadovat údaje, které jsou předmětem bankovního tajemství, je-li dána „nutnost objasnit či prověřit skutečnosti důvodně nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin“. Informace, které zabezpečují zpravodajské služby ohledně organizovaného zločinu a terorismu, jsou však šíře vymezenou třídou, než informace o tom, že byl spáchán trestný čin. Činnost zpravodajských služeb směřuje k posílení bezpečnosti také jinými prostředky, než je postižení pachatele za spáchaný trestný čin. Může jít například o získání informací, které jsou předány zahraničním partnerům, kteří pak přijmou kroky k zabránění trestnému činu; informace získané zpravodajskou službou např. o financování teroristických skupin nemusí tedy nutně vyústit v jejich předání českým orgánům činným v trestním řízení. Ustanovení o trestných činech teroru a teroristického útoku podle trestního zákoníku navíc chrání pouze ústavní zřízení, obranyschopnost a základní politickou, hospodářskou nebo sociální strukturu České republiky nebo mezinárodní organizace. Zpravodajské služby, ačkoli v jejich působnosti je chránit zájmy České republiky, naproti tomu zajišťují také informace, které jsou důležité pro ochranu bezpečnosti jiných států v rámci informační výměny.

Působnost zpravodajských služeb se tedy odlišuje od působnosti policejního orgánu v tom, že zpravodajské služby nejsou zřízeny ke stíhání deliktů, ale zabezpečují informace o činnostech ohrožujících nebo narušujících ústavní zřízení, významné ekonomické zájmy, bezpečnost a obranu České republiky. S pomocí těchto informací mohou ústavní činitelé a orgány veřejné moci přijímat efektivní a včasná opatření zajišťující ochranu těchto zájmů. Významnou součástí činnosti zpravodajských služeb je tedy předcházení negativním dopadům na ekonomické, bezpečnostní či zahraničně politické zájmy České republiky, a to díky zabezpečování a distribuci včasných, kvalitních, objektivních a komplexních zpravodajských informací.

Informace zabezpečované zpravodajskými službami zahrnují informace veřejně přístupné, informace, které jsou sdělovány příslušnými státními orgány, jakož i informace získané specifickými prostředky získávání informací. Jen na základě informací získaných z více zdrojů, případně z různých typů zdrojů, lze vytvořit kvalitní obraz o situaci, případně určit směr dalšího zabezpečování informací. Při zabezpečování informací o organizovaných činnostech ohrožujících výše uvedené hodnoty je úloha zpravodajských služeb nezastupitelná: právě tomu, že jde o orgány specializované na zabezpečování informací, odpovídá jak škála prostředků, jež je jim k tomuto účelu zákonem svěřena, tak i jejich personální a technické zajištění.

Při zabezpečování informací o strukturách, složení a činnosti organizovaných skupin, jejichž záměrem je vyvíjet činnost ohrožující výše uvedené hodnoty a zájmy, je nutno zabezpečit také informace, které se týkají hospodářského zajištění takovýchto skupin.

Případy, pro něž je mapování toku peněžních prostředků potřebné, lze rozdělit do následujících okruhů:

Jednak jde o zabezpečení komplexní informace o osobách zapojených do struktur organizovaného zločinu (českého i zahraničního); zde je potřebné znát původ příchozích prostředků, cíl jejich distribuce, napojení na organizované struktury v zahraničí apod.

Dále jde o zabezpečování informací o legalizaci výnosů z trestné činnosti prostřednictvím činnosti obchodních společností, spolků, náboženských a dalších obdobných společností, v nichž se angažují osoby zapojené do struktur organizovaného zločinu.

Totéž platí o odhalování korupce u osob působících ve veřejném sektoru, které zajišťují úkony spadající do jejich kompetence pro organizované struktury, jejichž jsou součástí.

Nutnost znalosti toku peněžních prostředků vyniká u zabezpečování informací o finanční podpoře teroristům působícím v zahraničí (v oblastech konfliktu), a s tím souvisejícího možného zjištění původu těchto prostředků na území České republiky.

Zpravodajské služby zabezpečující pro zákonem stanovené příjemce (tj. prezidenta republiky, vládu, resp. jejího předsedu a další její členy, a dále státním orgánům a policii v rámci jejich působnosti) informace o činnostech a jevech, které mj. mohou ohrozit bezpečnost nebo významné ekonomické zájmy České republiky, potřebují získat bližší informace o tzv. netransparentních subjektech (tj. o společnostech, za které vystupují nastrčené osoby, nebo které o sobě neposkytují bližší informace apod.), které by v případě realizace svých záměrů, mohly zásadně ovlivnit bezpečnost nebo chod strategických odvětví českého národního hospodářství, jako např. energetiku, monopolní nebo dominantní dodavatele služeb pro občany České republiky apod.

Mezi další závažné problémy patří snaha o ovlivňování chodu podniků nebo institucí, které přímo či zprostředkovaně patří České republice. Právě ony patří mezi cíle netransparentních subjektů. Svůj vliv se převážně snaží prosadit prostřednictvím osob v jejich vedení, které následně prosazují jiné zájmy, než by z titulu své pozice prosazovat měly, a roste tak opět riziko poškozování zájmů České republiky.

Konečně jde o informace o osobách, o nichž je známo, že jsou stoupenci a šířitelé radikálního pojetí islámu, a tyto aktivity jsou zřejmě financovány z výnosů organizované kriminality.

1.2.1 Údaje ze správy daní

Údaje získané při správě daní mohou mít pro zpravodajské služby velký význam při plnění úkolů v jejich zákonem stanovené působnosti (podle zák. č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, i podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti). V rámci výkonu působnosti dané zákonem č. 153/1994 Sb. jde zejména o zabezpečování informací o činnostech, jejichž důsledky mohou ohrozit významné ekonomické zájmy České republiky nebo týkající se organizovaného zločinu (průvodním jevem takových činností je zpravidla korupce) a terorismu.

Výkon zpravodajské činnosti na tomto poli však vyžaduje možnost přístupu také k údajům, které jsou součástí daňového tajemství. Bezpečnostní zájmy České republiky jsou základním veřejným zájmem, a tudíž plně opravňují prolomení daňového tajemství.

Proti této potřebě zpravodajských služeb získávat informace kryté mlčenlivostí správců daně stojí zásada co nejmenšího počtu výjimek z této mlčenlivosti, aby ochrana osobních údajů neztrácela svůj smysl – daňovému subjektu má být zaručeno, že informace jím poskytnuté jsou v maximální možné míře chráněny; podle daňových odborníků Ministerstva financí je dalším důvodem pro dodržování této zásady snaha o co nejúčinnější výběr daní.

Informace získané zpravodajskými službami při výkonu jejich působnosti jsou využitelné orgány Finanční správy České republiky. Zpravodajské služby jsou však povinny zvažovat, zda poskytnutí informací jinému státnímu orgánu neohrozí jimi sledovaný zájem. Přitom hraje roli také odborná vybavenost orgánu, jemuž je informace poskytována, jakož i počet osob, které se budou s těmito informacemi seznamovat. Obecně lze říci, že zejm.

ochrana zdrojů, jež je jedním ze stěžejních zájmů, které je zpravodajská služba povinna sledovat, je tím lépe zajištěna, čím užší je okruh lidí, kteří se seznámí s informací, kterou zpravodajská služba poskytne.

1.2.2 Údaje chráněné bankovním tajemstvím

Problém zpravodajských služeb spojený s nemožností nebo velmi ztíženou možností získat informace o bankovních obchodech lze přiblížit na konkrétnějších příkladech:

- Podílníkem obchodní společnosti založené v České republice je občan země Evropské unie, kterému byly prokázány aktivity ve prospěch organizace uvedené na sankčním teroristickém seznamu Evropské unie (např. Nařízení Rady ES 881/2002, v platném znění; společný postoj Rady č. 2001/931/SZBP, o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu, v platném znění, zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů, provedený nařízením vlády č. 210/2008 Sb., k provedení zvláštních opatření k boji proti terorismu). Tato společnost nevyvíjí žádné obchodní aktivity, a protože ji riziková osoba nepotřebuje kvůli zajištění pobytu (ten jinak bývá jedním z hlavních důvodů vzniku podobných fiktivních společností), lze předpokládat, že byla velmi pravděpodobně založena za účelem provádění nestandardních finančních transakcí. Zpravodajská služba však není s to zjistit ani číslo účtu, ke kterému by představitelé uvedené společnosti měli dispoziční právo, natož ztotožnit subjekty a směr toků finančních prostředků.
- Zpravodajská služba se zabývala v České republice pobývajícím osobou, kterou lze označit za islámského fundamentalistu. Veškeré víceméně pravidelné finanční příjmy této osoby pocházejí z některé z arabských zemí a slouží k financování nákladné náboženské a proselytické činnosti. V souvislosti s prověřováním této osoby existovalo významné podezření, že by finanční příjmy plynoucí ze zahraničí mohly pocházet od rizikového subjektu. Odhalení této činnosti je úzce spojeno s analýzou pohybů finančních transakcí na jeho účtech.
- Prověřování finančních převodů na konkrétních bankovních účtech se již několikrát stalo předmětem spolupráce se zahraničními partnerskými službami. V rámci této spolupráce nebyla partnerská česká zpravodajská služba schopna poskytnout více než velmi obecné informace.
- V souvislosti s monitorováním působení islámských organizací v České republice jsou opakovaně zjišťovány nesrovnalosti mezi udávanými příjmy a skutečnými výdaji těchto organizací. Existuje předpoklad, že většina neevidovaných příjmů probíhá v hotovosti, nicméně se neopírá právě o podklady z bankovních účtů, kde by mohly být zachyceny zejména finanční dary od zahraničních rizikových organizací.
- Zpravodajská služba disponuje více agenturními informacemi o odvodu peněžních prostředků (i v hotovosti) z České republiky do zemí Blízkého a Středního východu bez možnosti ověření jejich legálního původu a příjemců v zahraničí právě využitím monitoringu finančních operací.
- Více zájmových osob má přímou vazbu do oblasti organizovaného zločinu, kde hrozí přesun financí oběma směry, jednak jako prostředek pro korupci i jako forma realizace výnosů z trestné činnosti.

V právních řádech jiných států není přístup k oprávnění zpravodajských služeb získávat informace o bankovních obchodech jednotný. Ve Spojených státech jsou bankovní tajemství a jeho prolomení, povinnosti bank uchovávat informace o klientech a transakcích,

oznamovat podezřelé aktivity a napomáhat vládním institucím v zjišťování a předcházení praní špinavých peněz zakotveny v zákoně o bankovním tajemství (U. S. Bank Secrecy Act) z roku 1970. Roku 2001 byl přijat zákon o sjednocování a posilování Ameriky poskytováním vhodných podmínek potřebných pro stíhání a bránění terorismu (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act, tzv. Patriot Act). Z tohoto zákona vyplývá, že regulační a bezpečnostní složky sdílí informace s finančními institucemi. V sekci 314(a) zmíněného zákona je stanoveno, že úřad Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) Ministerstva financí shromažďuje informace chráněné bankovním tajemstvím o transakcích a klientech bank a poskytuje je všem přibližně 59 institucím, které je pro svůj chod potřebují, včetně policie a zpravodajských služeb. Tyto informace jsou poskytovány na žádost a v případě praní špinavých peněz musí být vyčerpány všechny tradiční vyšetřovací metody.

Ze zemí České republiky právní kulturou geograficky bližších je třeba uvést zejména Slovensko. Na Slovensku je v zákoně o bankách právo Slovenské informační služby (SIS) získávat informace, které jsou předmětem bankovního tajemství, formulováno jako výjimka z povinnosti mlčenlivosti uložené ve vztahu k předmětu bankovního tajemství. Slovenská informační služba má ze zákona o bankách (§ 91 odst. 4 písm. o) zák. č. 483/2001 Z. z.) oprávnění získat zprávu o záležitostech klienta banky, které jsou předmětem bankovního tajemství mj. za účelem boje proti trestné činnosti a terorismu. Pro SIS platí zákonná výjimka z povinnosti uvádět ve vyžádání informací identifikační údaje, pokud by taková povinnost mohla ohrozit sledovaný předmět zpravodajského zájmu. Další nepřímou cestou, jakou může Slovenská informační služba obdržet informace chráněné bankovním tajemstvím, je postup podle zákona č. 747/2004 Z. z., o dohledu nad finančním trhem a o změně a doplnění některých zákonů. Podle uvedeného zákona oznamuje Národní banka Slovenska jakožto orgán dohledu nad finančním trhem Slovenské informační službě zjištěnou neobvyklou obchodní operaci anebo porušení povinnosti subjektů, nad nimiž je vykonáván dohled, při předcházení nebo odhalování legalizace příjmů z trestné činnosti a financování terorismu.

V Německu je pravomoc zpravodajské služby BfV (Bundesamt für Verfassungsschutz, Spolkový úřad na ochranu ústavy) zakotvena v zákoně upravujícím spolupráci mezi spolkem a spolkovými zeměmi v záležitostech ochrany ústavy a o Spolkovém úřadu na ochranu ústavy (Bundesverfassungsschutzgesetz, BVerfSchG). Podle ustanovení § 8a odst. 2 citovaného zákona je Spolkový úřad na ochranu ústavy oprávněn získávat informace od poskytovatelů bankovních a finančních služeb a finančních podniků o účtech, majitelích účtů a dalších oprávněných osobách, jakož i o dalších osobách podílejících se na finančních operacích, dále o pohybu finančních prostředků a vkladech, zejména o stavech účtů jakož i o příjmech a výdajích. Podmínkou je existence závažné hrozby chráněným právům, v případě boje proti terorismu lze pak informace chráněné bankovním tajemstvím požadovat pouze v případě, že lze očekávat, že úsilí extremistů směřuje k použití násilí. Příkaz k uvolnění informace vydává spolkový ministr vnitra. Do každého případu musí být zasvěceny také dozorčí orgány Spolkového sněmu, které mají právo veta. Na základě tzv. Bezpečnostního balíčku II spolkového ministra vnitra Otto Schilyho z prosince 2001 jsou tyto kompetence výslovně vztaheny i na Spolkovou zpravodajskou službu (Bundesnachrichtendienst – BND), viz § 2a zákona o Spolkové zpravodajské službě (Gesetz über den Bundesnachrichtendienst, BNDG), který umožňuje BND opatřit si informace potřebné pro plnění jejího úkolu v souladu s § 8a BVerfSchG.

V Maďarsku je zpravodajská služba oprávněna požadovat od bank údaje kryté jinak bankovním tajemstvím, je-li to nutné pro provádění úkolů v její působnosti. Finanční instituce jsou povinny bez odkladu vyhovět požadavku mj. zpravodajské služby poskytnout informaci týkající se bankovního účtu jakéhokoli klienta, je-li žádost odůvodněna tím, že bankovní účet nebo bankovní transakce je spojena s nezákonným držením narkotik, teroristickým činem, nezákonným držením výbušnin a destruktivních zařízení, nezákonným držením palných zbraní nebo munice, praním špinavých peněz, jakýmkoli kriminálním činem spáchaným ve

zločinném spolčení nebo organizaci, nedovoleným obchodováním s akcemi nebo manipulacemi na trhu.

Ve Francii mohou podle výnosu ze 4. září 2009 někteří speciálně pověřeni důstojníci z ústředí DGSI získat v rámci svých zpravodajských úkolů přístup k daňovým údajům, na které se dosud vztahovalo daňové tajemství. Za účelem vyšetřování a prevence poškození základních národních zájmů v oblasti veřejné a státní bezpečnosti mohou tito pověřeni úředníci získat od daňové a celní správy informace mj. z rejstříku bankovních účtů (jde o národní rejstřík, v němž se registrují veškerá otevření a uzavření bankovních účtů na jména fyzických a právnických osob provedená na území státu). Toto nové ustanovení usnadní přístup k těmto údajům, které kromě jiného umožní získat informace o lokalizaci jedinců, jejich zdrojích příjmů, jejich zaměstnavatelích apod.

V Itálii má podle čl. 13 Reformního zákona zpravodajská služba oprávnění uzavřít protokol o spolupráci s jednotlivými veřejnoprávními orgány. Byly uzavřeny dva protokoly s Italskou bankou, oba jsou zaměřeny na získávání klíčových informací. Tyto protokoly jsou zaměřeny na dvě hlavní oblasti zájmu: jednak je to finanční aktivita nově vytvořených bank (zkoumání finančních toků, jež mají kapitalizovat nově vzniklé banky, pečlivé prověření akcionářů bank a představenstva, analýza postupu při poskytování úvěrů), jednak finanční makléřský systém a bankovní systém (vymezení rizika nezákonnosti, která pochází z makléřského systému, monitorování specifických ekonomických sektorů nebo geografických oblastí, o nichž se předpokládá, že jsou zapojeny do „praní špinavých peněz“ nebo financování terorismu). Bankovní ústavy jsou povinny poskytnout informaci chráněnou bankovním tajemstvím bezpečnostnímu orgánu za účelem vykonávání své působnosti podle zákona o bezpečnostních orgánech.

Rovněž v Litvě má zpravodajská služba VSD (Lietuvos Respublikos Valstybės Saugumo Departamentas) možnost získávat údaje kryté jinak bankovním tajemstvím v případě, kdy jsou potřebné pro plnění úkolů v působnosti této služby. Podle právní úpravy platné v Estonsku jsou bankovní ústavy povinny poskytnout informaci chráněnou bankovním tajemstvím bezpečnostnímu orgánu za účelem vykonávání své působnosti podle zákona o bezpečnostních orgánech.

Výše uvedené skutečnosti svědčí o tom, že potřeby zpravodajských služeb získávat informace od bank nelze omezit pouze na získávání informací z oblasti financování terorismu.

1.2.3 Získávání údajů z databází provozovatelů telefonních služeb

Co se týče přístupu do databáze, má navrhované znění návaznost na § 97 odst. 5 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který stanoví, že právnická nebo fyzická osoba poskytující veřejně dostupnou telefonní službu je povinna na žádost poskytnout informace z databáze všech svých účastníků veřejně dostupné telefonní služby orgánu oprávněnému k jejich vyžádání podle zvláštního právního předpisu, a to na jeho náklady.

V této databázi jsou vedeny základní údaje o účastnících veřejně dostupné telefonní služby. Podnikatel poskytující veřejně dostupnou telefonní službu je povinen vést aktuální databázi těchto svých účastníků podle § 61 odst. 4 zákona č. 157/2005 Sb. To, že zpravodajské služby v současné době nemají přístup k této databázi, v praxi znamená, že nejsou schopny zjistit majitele určité telefonní stanice nebo naopak telefonní číslo účastníka. V případě, kdy nasadí zpravodajskou techniku při odposlouchávání a zaznamenávání telekomunikačního provozu, mají k dispozici pouze obsah hovoru a telefonní číslo stanice, se kterou byl hovor veden, avšak nikoli informaci o tom, komu tato stanice patří, resp. kdo danou komunikaci vedl.

Oprávnění získávat informace z databáze účastníků veřejně dostupné telefonní služby je pro zpravodajské služby velmi důležité při plnění jejich zákonných úkolů, a to zejména k efektivnímu využívání jejich dalších zákonných oprávnění, jako je provádění odposlechu nebo získávání provozních a lokalizačních údajů - tyto informace jsou potřebné jako prostředek ke ztotožnění komunikujících osob. Neplatí přitom, že vždy musí být nutně ztotožněna konkrétní fyzická osoba komunikující prostřednictvím příslušné telefonní stanice: podle okolností případu může být zpravodajsky cenná i informace např. o tom, které osobě stanice s příslušným telefonním číslem patří (má uzavřenou smlouvu na poskytování veřejně dostupné služby elektronických komunikací s příslušným uživatelem).

V omezené míře přichází v úvahu využití údajů z databází účastníků veřejně dostupné telefonní služby také pro rozvědnou činnost. Proto se navrhuje umožnit také Úřadu pro zahraniční styky a informace požadovat informace z těchto databází v případě, kdy je to nezbytné pro plnění úkolů v jeho působnosti, tj. pro získávání informací majících původ v zahraničí důležitých pro bezpečnost a ochranu zahraničně politických a ekonomických zájmů České republiky (§ 5 odst. 2 zákona o zpravodajských službách České republiky). Tato potřeba nastává v případě, kdy zájmová osoba Úřadu pro zahraniční styky a informace v zahraničí je v telefonickém spojení s někým na území České republiky, jehož totožnost je neznámá.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

1.3.1 Údaje ze správy daní

V současné době jsou všichni správci daně vázáni mlčenlivostí podle daňového řádu (§ 52 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu). Není tedy možné poskytování údajů ze strany orgánů Finanční správy České republiky zpravodajským službám.

Co se týče poskytování údajů zpravodajskými službami, platí ustanovení § 8 odst. 3 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, které stanoví, že zpravodajské služby předávají státním orgánům a policejním orgánům informace o zjištěních, která náleží do oboru jejich působnosti; to neplatí, jestliže by poskytnutí ohrozilo důležitý zájem sledovaný příslušnou zpravodajskou službou.

Vláda České republiky již v minulosti prolomení mlčenlivosti správců daně vůči zpravodajským službám pojala do své koncepce boje proti korupci: poprvé ve stanovisku vlády k poslaneckému návrhu zákona o Finanční správě České republiky (usnesení vlády ze dne 8. června 2009 č. 717), podruhé v rámci vládního návrhu zákona o protikorupčních opatřeních, který byl následně dne 18. května 2010 schválen Poslaneckou sněmovnou, nicméně odmítnut Senátem (dne 23. června 2010); vzhledem k tomu, že Poslanecká sněmovna byla po volbách rozpuštěna, nehlasovala již znovu o návrhu tohoto zákona, a zákon tak nebyl Parlamentem přijat; konečně potřetí v návrhu zákona, který byl schválen vládou (usnesení vlády ze dne 16. ledna 2013, č. 32) a předložen Poslanecké sněmovně, která jej nicméně nestihla projednat do konce volebního období.

1.3.2 Údaje chráněné bankovním tajemstvím

V současné době upravuje předávání informací o klientech banky zpravodajským službám § 11a zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky. V průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně byl cestou pozměňovacího poslaneckého návrhu omezen okruh informací, které mohou zpravodajské služby získávat, oproti vládnímu návrhu, na oblast financování terorismu.

1.3.3 Získávání údajů z databází provozovatelů telefonních služeb

Jak bylo výše uvedeno, jsou databáze účastníků telefonních služeb upraveny v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Pojem sám je kontextově vymezen v § 61 odst. 4 citovaného zákona, povinnost poskytovatele veřejně dostupné telefonní služby předávat informace je stanovena v § 97 odst. 5 tohoto zákona. Odpovídající oprávnění k vyžádání informací z těchto databází je vždy stanoveno zvláštním zákonem, pro zpravodajské služby však chybí. Dochází tak k paradoxnímu stavu, kdy zpravodajské služby mají přístup k odposlechům, k provozním a lokalizačním údajům a k údajům z této databáze, které představují nejmenší zásah do soukromí osob, nikoli.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Dotčeným subjektem budou vždy zpravodajské služby.

U poskytování údajů získaných při správě daní bude dále dotčeným subjektem také Generální finanční ředitelství, nepřímou také daňové subjekty, do jejichž práv bude zasazeno, nicméně nebude jim uložena žádná povinnost.

U poskytování údajů, na něž se vztahuje bankovní tajemství, to budou banky a zahraniční banky a nepřímou jejich klienti a dále Vrchní soud v Praze.

Co se týče poskytování údajů z databází účastníků veřejně dostupné telefonní služby, budou to také poskytovatelé služeb elektronických komunikací, nepřímou uživatelé telefonních služeb.

1.5 Popis cílového stavu

Ve vztahu k informacím pocházejícím ze správy daní je předkládaný návrh koncipován tak, aby umožnil obousměrný tok informací, tedy jak od zpravodajských služeb ke Generálnímu finančnímu ředitelství, tak i směrem opačným. Zároveň nestanoví jednoznačnou povinnost informace poskytnout; u zpravodajských služeb tak zůstává nedotčeno pravidlo obsažené v § 8 odst. 3 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, podle něhož zpravodajská služba neposkytne státním orgánům a policejním orgánům informace o zjištěních, která náleží do oboru jejich působnosti, jestliže by poskytnutí ohrozilo jí sledovaný důležitý zájem; Generálnímu finančnímu ředitelství je analogicky otevřena možnost, aby posoudilo případné poskytnutí informací z hlediska účinnosti výběru daní. Navrhovanou novelou se tak ve vztahu k zaměstnancům Generálního finančního ředitelství prolamuje mlčenlivost, již jsou jinak podle daňového řádu vázáni, a otevírá tak možnost prohloubit spolupráci dotčených orgánů státu v souladu se zásadou dobré správy.

Výlučně Generálnímu finančnímu ředitelství bude svěřena pravomoc posoudit vhodnost poskytnutí informace zpravodajské službě z hlediska účinnosti výkonu daňové správy. Rovněž u zjištění zpravodajské služby, u nichž lze vzhledem k povaze působnosti zpravodajských služeb předpokládat charakter závažných informací, se předpokládá, že budou poskytována spíše Generálnímu finančnímu ředitelství, jež se vzhledem ke své věcné i místní příslušnosti jeví jako vhodnější adresát než jednotlivé finanční úřady.

Co se týče údajů o klientech bank, je cílovým stavem jejich poskytnutí, pokud je zpravodajská služba potřebuje k plnění konkrétního úkolu ve své působnosti, nikoli pouze ve vymezeném úseku své působnosti jako dosud. Toto poskytování údajů bude podrobena kontrole ze strany soudní moci.

Konečně dalším cílem novely je umožnit zpravodajským službám, aby mohly efektivně ztotožnit účastníky komunikace prostřednictvím telefonu, a tím zvýšit účinnost jejich dalších zákonných oprávnění, jako je použití odposlechu.

Ochrana důležitých ekonomických zájmů státu zahrnuje také zjištění, zda subjekty, které uplatňují či zvyšují svůj vliv na strategicky významné podniky, mají při svých podnikatelských aktivitách jiné než ekonomické cíle (tedy dosažení zisku). Proto také je pro zpravodajské služby důležitá schopnost rozpoznat a ověřit původ finančních prostředků, tedy totožnost toho, kdo se skutečně skrývá za oficiálně uvedeným subjektem.

Zavedení uvedeného oprávnění pro zpravodajské služby povede k lepší objasněnosti také dalších nelegálních aktivit, jako je např. příjem peněz za falza pasů apod.

Ke zhodnocení míry rizikovosti by velmi často stačily základní informace - zda právnická nebo fyzická osoba provádí mezinárodní finanční operace, případně v jakém objemu a intenzitě. V případě přístupu k operacím na bankovních účtech je rovněž stěžejní úplná identifikace plátce resp. příjemce (informace o zaslání financí na neidentifikovaný účet v konkrétní rizikové zemi není příliš přínosná, přičemž se navíc nutně nemusí jednat jen o Blízký východ nebo Afghánistán a Pákistán, ale také o Kavkaz nebo Balkán). Data z bankovních účtů by měla verifikovat zpravodajské poznatky a umožnit komplexní pohled.

Z tohoto důvodu se navrhuje v zákoně o zpravodajských službách České republiky upravit podmínky, za kterých budou informace o bankovních obchodech poskytovány také zpravodajským službám. Návrh v podstatě využívá již stávající konstrukce v účinném znění zákona s tím, že možnost použití tohoto institutu rozšiřuje na plnění konkrétního úkolu v celé působnosti zpravodajských služeb, nikoli pouze v oblasti financování terorismu. Vyžádání zprávy od banky bude nadále podrobena kontrole soudní moci, aby se tak předešlo jeho zneužití (tím se zároveň vyhovělo stanovisku, které k původnímu návrhu zaujala Česká národní banka). Návrh tak dále zachovává dosavadní koncepci, že úkony, jimiž zpravodajské služby zasahují do základních lidských práv a svobod, mají být právně upraveny podle jednotného schématu; vzorem pro vyžadování zpráv od banky byla úprava použití zpravodajské techniky podle zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, a podle zákona č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství. Povolování zpravodajské techniky touto cestou se v praxi již osvědčilo a nečiní žádné problémy.

Vzhledem k tomu, že zpravodajské služby vykonávají svou působnost také na základě zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, je v této souvislosti třeba zmínit také možnou využitelnost údajů pocházejících ze správy daní v rámci prověřování majetkových poměrů při porovnání přiznaných příjmů se zjištěným majetkem a ověřování, zda jsou všechny příjmy řádně zdaněny (např. pronájem bytů). Odstranění povinnosti mlčenlivosti pak i v této rovině umožní přímou konzultaci zjištěných nesrovnalostí, která za přetrvávajícího právního stavu není možná.

1.6 Zhodnocení rizika

Riziko spojené s nepřijetím navržené úpravy se především dotýká energetické bezpečnosti nebo stability kapitálového a finančního prostředí. Bez možnosti prověření finančních toků a spolupráce se správci daně, resp. bez informací o bankovních obchodech, je značně oslabena schopnost zpravodajských služeb věrohodně zjistit, zda netransparentní subjekty mají při svých podnikatelských aktivitách jiné než ekonomické cíle.

Právě z hlediska ochrany významných ekonomických zájmů je pro zpravodajské služby v konkrétních státem sledovaných případech důležitá schopnost rozpoznat a ověřit původ finančních prostředků, tedy kdo se skutečně skrývá za oficiálně prezentovaným subjektem (často nastrčenou osobou). Mnohokrát je důležité zjistit, kdo je faktickým příjemcem zisků plynoucích z činnosti daného subjektu (beneficientem). Jde o obdobu požadavků bankovních ústavů směrem ke klientům při poskytování úvěrů. Stejně kritérium je

rozhodující pro posuzování trestní odpovědnosti právnických osob (viz § 8 odst. 1 písm. c) zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob). Příkladem může být prodej dceřiné společnosti Českých aerolinií společnosti Air Cargo Terminal v r. 2007, kterou koupila naprosto neznámá společnost se sídlem v panelákovém bytě a vlastněná fyzickou osobou. Netransparentní subjekt také může získávat významné státní zakázky, z běžně dostupných zdrojů (např. obchodní rejstřík) přitom nelze příjemce zisků z činnosti tohoto subjektu zjistit.

Podobný základ má i problém mediálně známý z r. 2010. Jde kauzu, kdy Správa státních hmotných rezerv uskladňovala strategické nouzové rezervy nafty v zahraničních skladech společnosti Viktoriagruppe a její majitelé jsou opět nezjistitelní. Společnost sice (po tlaku státních orgánů) slíbila vlastnickou strukturu předložit, nicméně stát i přes důvodné pochybnosti nemá nástroje na potvrzení pravosti takových údajů.

Stát nemá v současné době možnost ověřit si původ finančních prostředků, které byly potřeba ke koupi státního majetku či majetku, jehož ziskovost je závislá na rozhodování státních institucí. Obdobně ani nemá možnost si ověřit, zda poskytnuté informace ze strany soukromých společností, které se ucházejí o strategické státní zakázky, jsou pravdivé. Minimalizace ekonomických, ale i bezpečnostních rizik pro Českou republiku je v tomto případě podstatně komplikována. S přístupem k údajům, které v rámci své činnosti shromažďují orgány Finanční správy České republiky, by bylo často možné prokazatelným a nezvratitelným způsobem rozkrýt identitu netransparentních subjektů.

Předmětem zájmu zpravodajských služeb směrem k daňovým orgánům také může být snaha o zjištění (potvrzení, příp. vyvrácení) informací o finanční spolupráci určité osoby se subjektem, který je podezřelý z účasti na organizovaném zločinu nebo ze spolupráce s teroristy či zpravodajskými službami cizí moci, nebo u něhož bylo takové podezření potvrzeno.

Dalším případem, kde se mlčenlivost správců daně vůči zpravodajským službám negativně projevuje, je situace, kdy zpravodajská služba při výkonu své působnosti zjistí informaci spadající do působnosti správců daně (podezření na manipulaci s účetnictvím, finanční nebo majetkové poměry zjevně nepřiměřené vzhledem k předpokládaným příjmům, účelové přesouvání majetku mezi subjekty, nedovolené hotovostní platby atd.). Předání takových informací je již podle nynější právní úpravy možné, nicméně pro zpravodajskou službu je takováto informace většinou součástí probíhajícího šetření a potřebuje proto dostat zpětnou vazbu, která již ale naráží na zákonem stanovenou mlčenlivost. Ta může být také příčinou toho, že Finanční správa České republiky při případné kontrole subjektu nemůže příslušnou zpravodajskou službu požádat o poskytnutí informací, které by mohla následně využít.

Vzhledem ke skutečnosti, že je korupce jednou z hlavních metod organizovaného zločinu, mělo by nepřijetí tohoto institutu ve prospěch zpravodajských služeb negativní dopad na potírání organizovaného zločinu a korupce, což jsou oblasti, které patří mezi priority bezpečnostní politiky současné vlády.

Potřebnost údajů získaných při správě daní a údajů o bankovních obchodech pro zabezpečení úplnější informace zpravodajskou službou lze dále demonstrovat na těchto typech případů:

- prokazování původu příchozích prostředků, cíle jejich distribuce a napojení na organizované struktury v zahraničí u osob zapojených do struktur českého i zahraničního organizovaného zločinu;
- zabezpečování informací o transportu finančních prostředků, které pocházejí z nelegální činnosti, do třetích zemí;

- mapování činnosti obchodních společností, spolků, církví a dalších obdobných společností, v nichž se angažují osoby zapojené do struktur organizovaného zločinu a s tím související otázka legalizace výnosů z trestné činnosti;
- zabezpečování informací o korupci osob působících ve veřejné správě napojených na organizované struktury, pro které tyto osoby zajišťují úkony, které jsou v jejich působnosti;
- zjištění původu prostředků převáděných do oblastí konfliktu a distribuovaných teroristům;
- zabezpečení informací o výnosech z organizovaného zločinu, které jsou použity pro krytí činnosti osob, o nichž je známo, že jsou stoupenci a šířitelé radikálního pojetí islámu.

Jak již bylo uvedeno výše, to, že zpravodajské služby v současné době nemají přístup k této databázi, má za důsledek, že v případě, kdy nasadí zpravodajskou techniku při odposlouchávání a zaznamenávání telekomunikačního provozu, mají k dispozici pouze obsah hovoru a telefonní číslo stanice, se kterou byl hovor veden, avšak nikoli informaci o tom, komu tato stanice patří. Chybějící informace musí být získávány jiným způsobem, nákladněji a s nejistým výsledkem.

2. Návrh variant řešení

Vzhledem k tomu, že otázka poskytování údajů o klientech bank zpravodajským službám je již zákonem řešena a předkládaným návrhem se navrhuje jen rozšířit okruh případů, kdy může zpravodajská služba takovéto informace vyžadovat, nikoli však proces vyžádání a poskytnutí těchto informací, je u této otázky zvažována pouze varianta nulová a varianta přijetí předkládaného návrhu. Odlišné varianty by totiž mohly spočívat pouze v tom, že soudní kontrola bude zrušena, což by znamenalo neopodstatněný pokles ochrany základních práv osob pod současný stav, nebo v nalezení jiného způsobu kontroly, což však není účelné, neboť soudní kontrola se již osvědčuje ve vztahu k povolení zpravodajské techniky.

Obdobně u poskytování údajů z databází účastníků telefonní služby přichází v úvahu jen dvě možnosti – údaje poskytnout, nebo neposkytnout. Další možnosti, například podmínit poskytování údajů zpravodajským službám zvláštním povolovacím režimem, je neopodstatněný, a to jednak vzhledem k charakteru těchto údajů, jednak vzhledem k tomu, že zpravodajské služby by byly jedinými orgány z orgánů oprávněných tyto údaje vyžadovat, vůči kterým by byl takový přístup zvolen.

Varianty II až IV tedy pracují jen s obměnami ve vztahu k výměně údajů mezi zpravodajskými službami a Generálním finančním ředitelstvím.

Varianta I. („nulová“)

Nulová varianta znamená zachování současného stavu, kdy zpravodajské služby nemají přístup k údajům získaným při správě daní, což ztěžuje a v některých případech znemožňuje zabezpečení potřebných informací v rámci jejich působnosti.

Zákonný podklad pro tok informací od zpravodajských služeb směrem k územním finančním orgánům je sice již nyní dán ustanovením § 8 odst. 3 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ale tento model má své nedostatky. Značná část informací poskytovaných zpravodajskými službami je utajovaná a dosavadní zkušenost ukazuje, že na nižších úrovních orgánů státní správy není dostatečný počet pracovníků vybavených příslušným osvědčením podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

Zpravodajská služba dále informace státním orgánům neposkytuje, pokud by tím byl ohrožen jí sledovaný zájem. Takovýmto zájmem je i povinnost zpravodajských služeb chránit

své zdroje; v souladu s tím je snaha poskytovat nezbytné informace co nejužšímu okruhu osob. I z tohoto hlediska se jeví jako prospěšnější spolupráce pokud možno s jedním, všem ostatním orgánům Finanční správy nadřízeným úřadem. Vzhledem k působnosti zpravodajských služeb lze předpokládat závažný charakter jejich zjištění, což opět odůvodňuje výměnu informací spíše s Generálním finančním ředitelstvím, jež bude spíše moci posoudit význam informace poskytnuté zpravodajskou službou pro správu daní z komplexnějšího hlediska než níže postavené finanční úřady, jež mají omezenou jak působnost územní, tak i věcnou. U regionálních finančních úřadů navíc existuje vyšší riziko jejich provázání s daňovým subjektem.

Ve vztahu k údajům krytým bankovním tajemstvím nulová varianta znamená, že zpravodajské služby budou nadále omezeny v možnostech získávání informací o peněžních transakcích prováděných zájmovými objekty. Tyto údaje bude nutno získávat jiným, nákladnějším způsobem (prostřednictvím osob jednajících ve prospěch zpravodajských služeb), případně se je nepodaří získat vůbec. Obdobně je tomu také v případě údajů z databází účastníků telefonních služeb – bude chybět důležitý prostředek pro operativní ztotožnění telefonující osoby.

Varianta II.

Tato varianta by spočívala v prolomení mlčenlivosti správců daně přímo v daňovém řádu (vztahovalo by se tedy na všechny správce daně, nikoli pouze na zaměstnance Generálního finančního ředitelství) a zároveň v zakotvení povinnosti finančních orgánů poskytovat údaje zpravodajským službám. Příliš široké prolomení daňového tajemství však ohrožuje podle daňových odborníků Ministerstva financí výběr daní (to byl také důvod, proč byl v novém daňovém řádu okruh oprávněných subjektů, vůči nimž se mlčenlivost neuplatňovala, značně zúžen oproti zákonu o správě daní a poplatků). Další nevýhodou tohoto řešení je, že Generální finanční ředitelství by nemělo přehled o tom, jaké informace byly zpravodajským službám poskytnuty.

Poskytování informací ze strany zpravodajských služeb orgánům Finanční správy České republiky by zůstalo beze změn.

Varianta III.

Podle této varianty by byla sice mlčenlivost správců daně prolomena obdobně jako v předchozím případě, nebyla by však uložena povinnost tyto informace poskytovat. Bylo by tedy na jednotlivých finančních úřadech, aby z hlediska výkonu daňové správy posoudily, zda je v daném případě vhodné informaci zpravodajským službám poskytnout. Poskytování informací ze strany zpravodajských služeb orgánům Finanční správy České republiky by opět nedoznalo změn.

Co se týče poskytování informací orgány Finanční správy České republiky zpravodajským službám, je nevýhodou tohoto řešení, že regionální finanční úřady budou postrádat hledisko správy daní jako celku, které je nezbytné k posouzení, zda poskytnutí informace zpravodajské službě je v rozporu s požadavkem účinnosti správy daní (hraje zde roli jednak jejich místní příslušnost, jednak příslušnost věcná, kdy příslušným pro vybrané daňové subjekty je Specializovaný finanční úřad). Toto posuzování by navíc bylo v rámci finanční správy nejednotné. Stejně jako u předchozí varianty ani zde by Generální finanční ředitelství nemělo přehled o tom, jaké informace byly zpravodajským službám poskytnuty.

Varianta IV.

Jako čtvrtou variantu uvádíme možnost, že by údaje získané při správě daní byly zpravodajským službám postupovány pouze na základě předchozího souhlasu soudu,

obdobně jako je tomu u povolení použití zpravodajské techniky nebo údajů o klientech bank. Přestože toto řešení bylo na pokyn předsedy vlády ze srpna 2012 zvoleno u minulého návrhu zákona, je zbytečně komplikované a neopodstatněné. Předložený návrh je koncipován tak, aby umožnil obousměrný tok informací, tedy jak od zpravodajských služeb ke Generálnímu finančnímu ředitelství, tak i směrem opačným. Zároveň nestanoví jednoznačnou povinnost informace poskytnout. U zpravodajských služeb tak zůstává nedotčeno pravidlo obsažené v § 8 odst. 3 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, podle něhož zpravodajská služba neposkytne státním orgánům a policejním orgánům informace o zjištěních, která náleží do oboru jejich působnosti, jestliže by poskytnutí ohrozilo jí sledovaný důležitý zájem. Generálnímu finančnímu ředitelství je analogicky otevřena možnost, aby posoudilo případné poskytnutí informací z hlediska účinnosti výběru daní.

Výsledný stav by měl být tedy takový, že dva státní orgány si budou vzájemně vyměňovat informace pro výkon své působnosti na základě stejného principu včetně oboustranné možnosti odmítnutí poskytnutí informace, přičemž limitem pro poskytování informací je řádný výkon jejich působnosti. Na stejném principu probíhá vzájemné poskytování informací mezi zpravodajskými službami a např. Policií České republiky (na straně policie je poskytování informací upraveno v § 78 odst. 1 a 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů) nebo Generální inspekcí bezpečnostních sborů (§ 37 odst. 1 a 3 zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekcí bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů). Stejně tak není novinkou ani prolomení obecné povinnosti mlčenlivosti ve prospěch zpravodajských služeb. Zde lze odkázat na ustanovení § 39 odst. 1 písm. m) zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů – i zde je poskytování informací oboustranné (vedle § 8 odst. 3 zákona č. 153/1994 Sb. viz též § 30 odst. 1 a 6 č. 253/2008 Sb.). V žádném z těchto případů přitom není výměna informací mezi orgány státu podmíněna povolením soudu.

Podmínění jednoho ze dvou směrů toku informací souhlasem soudu proto není namístě.

Srovnání s otázkou prolomení bankovního tajemství rovněž selhává. Odlišnost obou případů spočívá v subjektu, kdy v případě bankovního tajemství informace poskytuje banka, tj. soukromoprávní subjekt. Jde přitom o informace, které dosud nejsou státním orgánům k dispozici, informační tok je jednostranný a banka nemá možnost poskytnutí informace odmítnout. Za těchto podmínek je vázání prolomení bankovního tajemství na předchozí povolení soudu namístě. Získávání informací zpravodajskými službami od Generálního finančního ředitelství je však zcela jiného charakteru.

Varianta V. (přijetí předkládaného návrhu)

V případě přijetí předkládaného návrhu doplní informace o bankovních obchodech paletu informací o objektech zájmu zpravodajských služeb. To znamená významný vzestup schopností zpravodajské služby ztotožnit subjekty a směr toků finančních prostředků a získávat informace o původu a příjemcích peněžních prostředků v zahraničí tam, kde možnosti alternativního způsobu získávání informací (prostřednictvím agenturní sítě) jsou buď omezené, nebo žádné. Znamená také podstatně hodnotnější účast českých zpravodajských služeb na mezinárodní spolupráci.

Ve vztahu k databázím účastníků telefonních služeb umožní přijetí předkládaného návrhu ztotožnění i toho účastníka hovoru, který není znám na základě předchozích poznatků nebo u kterého nelze ztotožnění provést ani na základě analýzy obsahu hovoru.

K údajům získaným v rámci správy daní lze uvést, že objasnění finančních operací jakékoli osoby, pokud je dobrovolně neprozradí, vyžaduje vyhodnocení informací z více zdrojů. Orgány Finanční správy České republiky získávají potřebné informace prostředky

správy daní, zpravodajské služby naproti tomu postupují tak, aby jejich činnost zůstala před osobou, již se zabezpečované informace týkají, utajena.

Spolupráce mezi orgány Finanční správy České republiky a zpravodajskými službami umožní propojení obou metod, a tím i dosažení úplnějšího zjištění stavu věcí. Pro Finanční správu České republiky nebudou ovšem zjištění zpravodajských služeb použitelná jako důkaz v řízení, mohou však posloužit jako indicie rozporů mezi stavem uváděným daňovým subjektem a stavem skutečným a stát se tak případně podnětem k zajištění případných důkazů.

Navrhovaná varianta neznámá plošné prolomení mlčenlivosti správců daně vůči zpravodajským službám a umožní sladit ochranu zájmů v působnosti zpravodajských služeb (tj. demokratických základů, svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, obranu před činnostmi zpravodajských služeb cizí moci, činnostmi ohrožujícími státní a služební tajemství a činnostmi, jejichž důsledky mohou ohrozit bezpečnost nebo významné ekonomické zájmy České republiky, týkající se organizovaného zločinu a terorismu, ochranu bezpečnosti a zahraničně politických a ekonomických zájmů České republiky, obranu proti činnostem namířeným proti zabezpečování obrany České republiky a záměrům a činnostem ohrožujícím utajované informace v oblasti obrany České republiky) na jedné straně se zájmem na co nejúčinnějším výběru daní na straně druhé.

Prolomení mlčenlivosti správců daně vůči zpravodajským službám pro účely bezpečnostního řízení podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, již bylo upraveno v zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v § 24 odst. 5 písm. j). Nyní navrhovaná úprava tedy nahrazuje toto prolomení mlčenlivosti všech správců daně prolomením pouze u zaměstnanců Generálního finančního ředitelství.

Ve zvláštním zákoně a nikoli přímo v daňovém řádu je výjimka z mlčenlivosti stanovena také v případě policie (§ 71a zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky) a Generální inspekce bezpečnostních sborů (§ 40 zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů). Zde navrhovaná varianta se od předešlých úprav liší v tom, že nesměruje vůči všem správcům daně obecně, ale jen vůči jedné jejich specifické skupině, kterou jsou zaměstnanci Generálního finančního ředitelství, a také v tom, že – jak již bylo uvedeno výše - neukládá povinnost informace poskytovat, pouze odstraňuje povinnost mlčenlivosti těchto správců daně, aby tak byla otevřena možnost účinnější spolupráce mezi dotčenými státními orgány.

Nevýhodou uvedeného řešení ve srovnání s nulovou variantou je závažnější zásah do práv osob, neboť dojde jak k rozšíření důvodů, pro které lze informace poskytovat (u údajů chráněných bankovním tajemstvím), tak i k rozšíření okruhu informací, které budou zpravodajským službám poskytovány (u údajů získaných při správě daní a údajů z databází účastníků veřejné telefonní služby).

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Přínosem variant II. až V. je možnost zvýšení počtu možných zdrojů informací pro zpravodajské služby i pro orgány Finanční správy České republiky. V případě výměny informací mezi Generálním finančním ředitelstvím a zpravodajskými službami jde o poskytování informací, jimiž dotčené státní orgány již disponují v důsledku své předchozí činnosti. S výjimkou varianty II. nepočítá žádná z variant s tím, že by bylo možno ukládání úkolů jedním státním orgánem orgánu jinému, ani v tomto případě by však nebylo možno na základě dosavadních zkušeností očekávat výrazně vyšší množství vyměňovaných informací.

Na nákladové straně stojí náklady spojené se zpracováním požadovaných informací na straně bank, orgánů Finanční správy České republiky i zpravodajských služeb.

3.2 Náklady

K variantě I.

Tato varianta znamená zachování současného stavu, nepředstavuje tedy žádné zvýšené nároky na žádný z veřejných ani soukromých rozpočtů.

K variantám II. až IV.

Tyto varianty sice znamenají, že informační výměna v rámci orgánů veřejné moci naroste o další druh informací, jejich zpracování (tedy zpracování dotazů a odpovědí) bude však možno vyřídit v rámci běžné agendy dotčených subjektů. Navržená úprava v mnoha případech naopak zamezí nutnosti opatřovat si informace jiným, méně účinným způsobem.

K variantě V.

Z hlediska zpravodajských služeb ke zvýšení nákladů při získávání údajů o klientech bank nedojde. Vzhledem k předpokládanému počtu žádostí o poskytnutí těchto informací (v řádu desítek ročně) je předpokládán pouze nepatrný nárůst agendy na straně bank i Vrchního soudu v Praze.

K údajům získávaným z databází účastníků telekomunikačních služeb lze konstatovat, že podle zákona o elektronických komunikacích jsou informace z databází účastníků veřejně dostupné telefonní služby poskytovány na náklady oprávněného orgánu. Na straně poskytovatelů veřejně dostupných telefonních služeb tedy k nárůstu nákladů nedojde.

Výši nákladů hrazených poskytovatelům stanoví vyhláška č. 462/2013 Sb., o stanovení výše a způsobu úhrady efektivně vynaložených nákladů na odposlech a záznam zpráv, na uchovávání a poskytování provozních a lokalizačních údajů a na poskytování informací z databáze účastníků veřejně dostupné telefonní služby. Na základě předpokládaného počtu žádostí o poskytnutí údajů z databází, určeného analýzou dosavadní činnosti zpravodajských služeb lze konstatovat, že celkové náklady se budou pohybovat řádově v rozsahu desítek tisíc korun ročně. Odhad nákladů stanovený na základě účinné vyhlášky 462/2013 Sb., o stanovení výše a způsobu úhrady efektivně vynaložených nákladů na odposlech a záznam zpráv, na uchovávání a poskytování provozních a lokalizačních údajů a na poskytování informací z databáze účastníků veřejně dostupné telefonní služby, by se měly ročně pohybovat mezi 35 až 40 000 Kč. Zpravodajské služby jsou schopny tyto náklady pokrýt z vlastních rozpočtových zdrojů. Ke zvýšeným nárokům na státní rozpočet tedy nedojde.

Ve vztahu k toku informací mezi zpravodajskými službami a Generálním finančním ředitelstvím platí závěr učiněný výše k variantám II. až IV., tedy že zpracování dotazů a odpovědí bude možno vyřídit v rámci běžné agendy zpravodajských služeb i Generálního finančního ředitelství.

3.3 Přínosy

K variantě I.

Tato varianta znamená zachování současného stavu, nepředstavuje tedy žádné úspory ani přínosy pro žádný z veřejných ani soukromých rozpočtů.

K variantě II.

Tato varianta je přínosem z hlediska výkonu působnosti zpravodajských služeb, jimž zajišťuje cenný, v mnoha případech nenahraditelný zdroj informací.

K variantě III.

Jde o obměnu varianty předchozí. Vzhledem k tomu, že poskytování údajů chráněných mlčenlivostí správců daně zpravodajským službám nebude plošné, ale selektivní, bude

přínos z hlediska výkonu jejich působnosti oproti předchozí variantě zmenšen, na druhou stranu umožňuje brát ohled také na zájmy sledované orgány Finanční správy České republiky.

K variantě IV.

Podle této varianty má informace zpravodajským službám poskytovat Generální finanční ředitelství a naopak zpravodajské služby budou svá zjištění adresovat právě tomuto orgánu. Jako mezistupeň vstupuje do toku informací od Generálního finančního ředitelství zpravodajským službám soud. Přínos na straně zpravodajských služeb bude tedy umenšen o to, že tok informací od Generálního finančního ředitelství bude podstatně zdlouhavější.

K variantě V.

Tato varianta soustřeďuje rozhodování o tom, zda informace kryté mlčenlivostí správců daně zpravodajské službě uvolnit, nebo nikoli, u Generálního finančního ředitelství. Svěřuje tak toto rozhodování orgánu, jehož územní působnost se vztahuje na území celého státu a působnost věcná zahrnuje všechny typy daňových subjektů, a zároveň umožňuje sjednotit praxi a udržet přehled o poskytnutých informacích v rámci Finanční správy České republiky.

4. Návrh řešení

Zhodnocení variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Z výše uvedeného výkladu plyne, že nejvhodnější je varianta V. Poskytuje zpravodajským službám cenný zdroj údajů, který nelze zcela nahradit jiným způsobem zabezpečování informací. Tato varianta umožní věrohodně stanovit, zda subjekty, které uplatňují či zvyšují svůj vliv na strategicky významné podniky, mají při svých podnikatelských aktivitách jiné než ekonomické cíle; toho nelze dosáhnout bez možnosti prověření finančních toků a spolupráce s finančním sektorem.

Varianta V. na rozdíl od dosavadní úpravy a od varianty II. umožňuje oboustrannou spolupráci s orgány Finanční správy České republiky.

Netransparentní subjekty se ve velké míře ucházejí o získání významných státních zakázek. Právě netransparentnost vítězů takovýchto významných soutěží je jejich největším problémem: představitelé státu často nejsou schopni vyvrátit množství námitek, které proti takto proběhnuvší soutěži vnesou nejen média, ale i laická a odborná veřejnost. Pro zpravodajskou službu je pak získání informací podléhajících mlčenlivosti správců daně nebo bankovnímu tajemství jedinou možností, jak své zákonné odběratele objektivně informovat o průběhu probíhající soutěže i o možných rizicích pro stát ze strany některých soutěžitelů, včetně určení totožnosti skutečných zájemců a nikoliv pouze „nastrčených“ subjektů. Účelem je, aby se prostřednictvím informací poskytnutých zpravodajskými službami ve spolupráci s kompetentními orgány státu minimalizovala možnost, že se touto cestou budou v České republice legalizovat finanční prostředky, jejichž původ lze spatřovat v nezákonných aktivitách konkrétních osob.

Právě z hlediska ochrany významných ekonomických zájmů je pro zpravodajské služby důležitá schopnost rozpoznat a ověřit původ finančních prostředků, tedy totožnost toho, kdo se skutečně skrývá za oficiálně uvedeným subjektem.

Zavedení uvedeného oprávnění pro zpravodajské služby povede k lepší objasněnosti také dalších nelegálních aktivit, jako je např. příjem peněz za falza pasů apod.

Ve vztahu k údajům získaným při výkonu daňové správy umožňuje návrh zachovávat rovnováhu mezi zájmy státu na co nejúčinnějším výběru daní a zároveň ochranu jeho nejdůležitějších bezpečnostních a hospodářských zájmů. Odráží odbornou vybavenost jednotlivých orgánů Finanční správy a je tak nejlepším předpokladem pro hladkou spolupráci mezi Finanční správou a zpravodajskými službami.

Ohledně údajů z databází lze konstatovat, že možnost je získat pro zpravodajské služby znamená značné usnadnění práce, přičemž jde o údaje ve vztahu k ochraně soukromí osob podstatně méně invazivní než údaje provozní a lokalizační, k nimž zpravodajské služby již přístup mají. Pokud při výkonu své působnosti získají zpravodajské služby obsah určitého hovoru, je pro vytvoření komplexního obrazu o skutečnosti znalost totožnosti obou účastníků hovoru nezbytná. Varianta nulová znamená, že zpravodajské služby mohou tuto totožnost získat pouze za předpokladu, že druhý účastník hovoru je již z předchozí zkušenosti znám, popřípadě analýzou obsahu hovoru. Tato metoda je však zdlouhavá a v mnoha případech nevede k výsledku.

Co se týče nákladů, lze shrnout, že žádná z variant II. až V. nebude znamenat vyšší nároky na státní rozpočet. Poskytnuté informace v mnoha případech naopak zamezí nutnosti opatřovat si informace jiným, méně účinným způsobem.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

5.1 Implementace

Implementace doporučeného řešení si nevyžádá zvláštní postupy. Povolení k získání údajů o bankovních obchodech bude vydáváno podle shodného schématu jako povolení k použití zpravodajské techniky, tj. dojde k němu na základě povolení předsedy senátu Vrchního soudu příslušného podle sídla zpravodajské služby.

5.2 Vynucování

Nedodržení povinnosti banky poskytnout požadované informace zpravodajské službě bude deliktem podle části sedmé zákona č. 21/1992, o bankách, ve znění pozdějších předpisů.

Ve vztahu k údajům získaným při správě daní nestanoví návrh žádnou novou povinnost, naopak dosavadní povinnost (mlčenlivost zaměstnanců Generálního finančního ředitelství vůči zpravodajským službám) odstraňuje; vynucování je tedy pojmově vyloučeno.

Nedodržení povinnosti poskytnout údaje z databáze účastníků veřejně dostupné telefonní služby bude správním deliktem podle § 118 odst. 1 písm. l) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích.

6. Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti novely zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů, bude probíhat průběžně spolu s účinností dalších ustanovení citovaného zákona a budou je provádět zpravodajské služby; účinnost a potřebnost jednotlivých metod získávání informací upravených tímto zákonem přezkoumávají také vláda a Parlament České republiky (resp. jeho komise pro kontrolu Bezpečnostní informační služby a Vojenského zpravodajství), jež jsou nadány pravomocí kontrolovat činnost zpravodajských služeb podle § 12 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky.

7. Konzultace a zdroje dat

Konzultace proběhly s Ministerstvem financí, Ministerstvem vnitra, Ministerstvem spravedlnosti, Českou národní bankou a Vrchním soudem v Praze. V návaznosti na výsledek těchto konzultací byla důvodová zpráva doplněna o srovnání se zahraničními úpravami a možnost prolomení bankovního tajemství byla podřízena stejnému režimu

soudního povolování jako použití zpravodajské techniky podle zákona o Bezpečnostní informační službě a zákona o Vojenském zpravodajství.

Na popud Ministerstva financí byla původní verze poskytování informací získaných při výkonu daňové správy na úrovni jednotlivých finančních úřadů změněna tak, že tato bude probíhat prostřednictvím Generálního finančního ředitelství.

II.

Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaný zákon zasáhne do soukromé sféry osoby chráněné ustanoveními čl. 7 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně základních lidských práv a svobod a čl. 17 Mezinárodního protokolu o občanských a politických právech. Ačkoli jde o údaje, jimiž státní orgány již disponují, je nepochybné, že zásahem do práva na ochranu soukromí je také rozšíření okruhu těch, kteří se s těmito údaji mohou seznámit a nakládat s nimi bez souhlasu osoby, k níž se tyto údaje vztahují.

Pro každý takový zásah platí obecná zásada, že k němu může dojít pouze za podmínky, že ochrany tohoto jiného zájmu nelze dosáhnout šetrnějším způsobem. Omezení, resp. zásah do těchto práv může být přípustěn pouze za účelem ochrany jiného zájmu, který bude shledán v konkrétní věci důležitějším.

Právní úprava je navrhována tak, aby byla v souladu se zásadami zákonnosti, legitimacy cílů a přiměřenosti zásahu do základních práv a svobod.

Předkládaný návrh směřuje k tomu, aby stát zajistil informace o činnostech, které ohrožují jeho základní zájmy, což je dáno již samotnou působností zpravodajských služeb. V případě Bezpečnostní informační služby jde o informace o záměrech a činnostech namířených proti demokratickým základům, svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, o zpravodajských službách cizí moci, o činnostech ohrožujících státní a služební tajemství, o činnostech, jejichž důsledky mohou ohrozit bezpečnost nebo významné ekonomické zájmy České republiky, a informace týkající se organizovaného zločinu a terorismu; v případě Úřadu pro zahraniční styky a informace jde o zabezpečování informací majících původ v zahraničí, důležitých pro bezpečnost a ochranu zahraničně politických a ekonomických zájmů České republiky. Konečně Vojenské zpravodajství zabezpečuje informace mající původ v zahraničí, důležité pro obranu a bezpečnost České republiky, o zpravodajských službách cizí moci v oblasti obrany, o záměrech a činnostech namířených proti zabezpečování obrany České republiky a o záměrech a činnostech ohrožujících utajované informace v oblasti obrany České republiky. Tyto aktivity vyžadují pro své provádění značné finanční krytí, a údaje o majetkových poměrech osob jsou proto pro jejich odhalování klíčové. Údaje získané při správě daní jsou v tomto ohledu nezastupitelné.

Jak již bylo uvedeno výše, poskytování informací zpravodajskými službami směrem k orgánům Finanční správy České republiky již platným právním řádem umožněno je a předkládaný návrh tak nepředstavuje z hlediska zásahu do práv a svobod osob žádnou změnu.

Ohledně údajů o klientech bank vychází návrh z toho, že tohoto prostředku zabezpečování informací lze použít jen za předpokladu, že by získání požadovaných údajů jiným způsobem bylo neúčinné nebo podstatně ztížené nebo v daném případě nemožné. Posouzení splnění této podmínky přitom není jen na zpravodajské službě samotné, ale podléhá kontrole vlády a Parlamentu, zejména však kontrole ze strany soudní moci.

Ve vztahu k informacím z databází účastníků telefonních služeb platí, že zpravodajské službě bude poskytnuta informace o tom, že s určitým telefonním číslem je spojen určitý účastník. Poskytovatelé služeb elektronických komunikací tyto údaje potřebují ke své činnosti, zajišťování telefonického spojení bez těchto údajů je vyloučeno, má-li být

tato služba zpoplatněna. Každý účastník musí tedy být již z povahy věci srozuměn s tím, že poskytovatel služeb elektronických komunikací takovýmto údajem bude disponovat.

Nicméně je nepochybné, že pokud číslo telefonní stanice zjistí kdokoli další bez souhlasu účastníka, dochází k zásahu do jeho soukromé sféry chráněné výše uvedenými ustanoveními Listiny základních práv a svobod, Evropské úmluvy o ochraně základních lidských práv a svobod a Mezinárodního protokolu o občanských a politických právech. Závažnost tohoto zásahu je však podstatně nižší než u poskytování provozních a lokalizačních údajů nebo u odposlechů. Sám o sobě tento údaj o účastníkovi telefonní služby nevypovídá nic. Svou hodnotu získává až v návaznosti na údaje získané dříve odposlechem nebo poskytnutím provozních a lokalizačních údajů, u nichž není pochyb o tom, že představují podstatně větší úroveň zásahu do základních lidských práv a svobod. Bez této návaznosti nemůže znalost spojení určitého účastníka a telefonního čísla sama o sobě ani vést k získání dalších údajů k dané osobě. Pouze v tomto případě, kdy již účastníkovo soukromí bylo tímto závažným způsobem narušeno, představuje poskytnutí tohoto údaje významný zásah do jeho soukromí. Navrhovaná úprava může navíc nezřídka soukromí komunikujících subjektů šetřit, protože k jejich ztotožnění nemusí být získávání a vyhodnocení dalších údajů nezbytné.

Právní úprava je navrhována tak, aby byla v souladu se zásadami zákonnosti, legitimacy cílů a přiměřenosti zásahu do základních práv a svobod: bude moci být použita pouze v případě zákonem stanovené působnosti zpravodajských služeb. Omezení, resp. zásah do těchto práv může být připuštěn pouze za účelem ochrany jiného důležitého zájmu, který bude shledán v konkrétní věci důležitějším. Pro každý takový zásah platí obecná zásada, že k němu může dojít pouze za podmínky, že ochrany tohoto jiného zájmu nelze dosáhnout šetrnějším způsobem.

Lze tedy konstatovat, že navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

III.

Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie

Činnost zpravodajských služeb není právem Evropské unie upravena. Činnost zpravodajských služeb spadá pod pojem národní bezpečnosti, o němž Smlouva o Evropské unii stanoví v čl. 4 odst. 2 věť poslední výslovně, že „zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu“. Pojem národní bezpečnosti se dotýká ochrany samotných základů státu, tedy ochrany před činnostmi ohrožujícími nebo narušujícími takové hodnoty jako jsou ústavní zřízení, významné ekonomické zájmy, bezpečnost a obrana státu. Tento pojem je třeba považovat za zvláštní vůči obecnému pojmu bezpečnosti, který je součástí prostoru svobody, bezpečnosti a práva a který se týká předcházení trestným činům nebo správním deliktům, jejich odhalování a objasňování (srov. hlavu V Smlouvy o fungování Evropské unie – Prostor svobody, bezpečnosti a práva) – v této oblasti Evropská unie naopak s členskými státy část pravomocí sdílí (čl. 4 odst. 2 písm. j) Smlouvy o fungování Evropské unie).

Jak již bylo uvedeno výše, sub II., navrhovaná úprava zasáhne do soukromé sféry osoby, která je chráněna čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie a dále – ve vztahu k navrhované úpravě – rozvinuta v čl. 8 této Listiny, jenž upravuje ochranu osobních údajů osoby. Stejně jako v rámci zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky také zde platí, že právní úprava je navrhována tak, aby byla v souladu se zásadami zákonnosti, legitimacy cílů a přiměřenosti zásahu do základních práv a svobod; odpovídá proto podmínkám pro omezení podle čl. 52 uvedené Listiny.

Ochrana osobních údajů je dále zakotvena v čl. 16 Smlouvy o fungování Evropské unie. Pravidla o ochraně fyzických osob při zpracování osobních údajů orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a členskými státy, pokud vykonávají činnosti spadající do oblasti působnosti práva Unie, a pravidla o volném pohybu těchto údajů, s nimiž počítá čl. 16 odst. 2 citované smlouvy, jsou dána směrnicí č. 95/46/ES ze dne 24. října 1995, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, a Rámcovým rozhodnutím Rady 2008/977/SVV ze dne 27. listopadu 2008, o ochraně osobních údajů zpracovávaných v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Směrnice č. 95/46/ES však výslovně z okruhu své působnosti vylučuje zpracování osobních údajů prováděné pro výkon činností, které nespádají do oblasti působnosti práva Společenství a jsou uvedeny v hlavě V a VI Smlouvy o Evropské unii, a zpracování, které se týká veřejné bezpečnosti, obrany, bezpečnosti státu (včetně hospodářské stability státu, pokud jsou tato zpracování spojená s otázkami bezpečnosti státu) a činnosti státu v oblasti trestního práva. Rámcové rozhodnutí Rady 2008/977/SVV pak stanoví, že jím nejsou dotčeny podstatné zájmy národní bezpečnosti nebo zvláštní zpravodajské činnosti v oblasti národní bezpečnosti. Lze tedy shrnout, že uvedené předpisy Evropské unie vylučují v souladu s čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii ze své působnosti otázky týkající se národní bezpečnosti; tím je také z jejich působnosti vyloučen předmět navrhované úpravy.

IV.

Zhodnocení souladu navrhované úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovaná úprava není v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Soulad s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a Mezinárodním paktem o občanských a politických právech byl posouzen výše sub II.

B) ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K čl. I

K bodům 1. a 2.: Změna odstraňuje nedostatek, jímž je zatíženo již dosavadní znění zákona. Nadpis „Poskytování informací zpravodajským službám“ je totiž umístěn pod označením § 11, takže se vztahuje pouze na tento paragraf, zatímco věcně se tento nadpis vztahuje také na již platný § 11a a na navrhovaný § 11b. Kromě toho se za současného znění zákona nadpis nad § 9 – Spolupráce zpravodajských služeb – vztahuje na § 9 až 11a, ačkoli § 11 ani § 11a spolupráci zpravodajských služeb neupravují (nadpis nad paragrafem se totiž vztahuje na skupinu paragrafů, které končí paragrafem, jenž bezprostředně předchází paragrafu, nad nímž je umístěn další skupinový nadpis).

K bodům 3. a 4.: Navrhuje se do zákona o zpravodajských službách vložit ustanovení, které umožní, aby vůči zpravodajským službám došlo k prolomení mlčenlivosti těch zaměstnanců Generálního finančního ředitelství, kteří budou pověřeni vyřízením jejich žádostí o poskytnutí informací získaných při správě daní. Ustanovení zároveň nestanoví povinnost tyto informace sdělovat, aby bylo možno ve spolupráci zohlednit také zájem státu na účinném výběru daní. Za účelem zajištění hladké komunikace mezi orgány Finanční správy a zpravodajskými službami z hlediska odbornosti a jednotného postupu Finanční správy není takovéto prolomení stanoveno daňovým řádem pro všechny správce daně obecně.

K bodu 5.: Navrhuje se vymezit v zákoně pojem evidenční ochrany. Tento pojem byl do zákona zaveden novelou provedenou zákonem č. 357/2011 Sb. s účinností od 1. července 2010. V českém právním řádu je dále obsažen v zákoně č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, a v zákoně č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky. V posledně uvedeném zákoně je uveden rozsah údajů,

keré lze evidenčně chránit, nikde však není uvedeno, v čem evidenční ochrana vlastně spočívá. V praxi se ukazuje, že tento pojem nemusí být vnímán jednoznačně. Problém s tím spojený řeší navržené ustanovení, které výslovně uvádí, že jde o vyhodnocování záznamů o poskytnutí a využití údajů; ze vztahu navrhovaného odstavce 7 a odstavců 3 a 4 plyne, že jde o poskytnutí a využití údajů uvedených právě v odstavci 3. (Zde uvedenou ochranu údajů provádí také Ministerstvo vnitra pro Policii České republiky a pro Vojenskou policii, a to na základě zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (§ 65 odst. 5) a zákona č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii (§ 12 odst. 4), tyto úpravy však nepoužívají termín „evidenční ochrana údajů“.)

K bodu 6.: Navrhuje se vypustit ze zákona o zpravodajských službách neopodstatněnou omezující podmínku ve vztahu k oprávněním získávat informace o bankovních obchodech. Dále se navrhuje umožnit zpravodajským službám přístup také k údajům o členech družstevních záložeh, které jsou tyto záložny povinny zachovávat v tajnosti, neboť toto tajemství má obdobný charakter jako tajemství bankovní a není důvodu k odlišné úpravě ve vztahu k nim; ta by naopak znevýhodnila banky.

K bodům 7. až 9.: Tato ustanovení mají za cíl sladit úpravu v dosavadním § 11a zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, s terminologií použitou v zákoně č. 21/1992 Sb., o bankách, v nyní účinném znění. Důvod pro nahrazení termínu „pobočka zahraniční banky“ termínem „zahraniční banka“ je uvedení terminologie použité v zákoně č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, do souladu s terminologií zákona č. 21/1992 Sb. o bankách, po jeho novele provedené zákonem č. 254/2012 Sb. Zákon o bankách stanoví, že zahraniční banka vykonává bankovní činnosti na území České republiky prostřednictvím své pobočky, není však již jednoznačný v určení subjektu těchto činností, zda tedy tímto subjektem je zahraniční banka nebo její pobočka. Po citované novele nicméně zákon o bankách tíhne terminologicky spíše k tomu, že subjektem je zahraniční banka. Kromě toho je nevhodné v jiných zákonech používat termín, který zákon o bankách zavedl pouze jako svou legislativní zkratku.

Z legislativně technických důvodů je dále v § 11a odst. 3 vypuštěna legislativní zkratka „základní identifikační údaje“, protože upřesnění, že základní identifikační údaje jsou takové, na jejichž základě lze osobu jednoznačně ztotožnit (tj. identifikovat), je nadbytečné: údaje natolik neurčité, že vymezují pouze okruh možných osob, nelze považovat za identifikační údaje osoby.

K bodu 10.: Navrhuje se do zákona o zpravodajských službách vložit ustanovení, které označí zpravodajské služby jako orgány oprávněné k vyžadování údajů z databází účastníků veřejně dostupné telefonní služby ve smyslu § 97 odst. 5 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Návrh vychází z toho, že forma a rozsah poskytování těchto údajů je upravena jednotně zákonem o elektronických komunikacích pro všechny orgány, které jsou podle zvláštních předpisů oprávněny tyto údaje vyžadovat.

K bodům 11. a 12.: Navrhovaná ustanovení reagují na znění § 29 odst. 3 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, který s odkazem na § 12 zákona o zpravodajských službách České republiky stanoví: „Dozor nad zpracováním osobních údajů, které provádějí zpravodajské služby, stanoví zvláštní právní předpis.“ Navrhuje se upravit kontrolu nad poskytováním informací krytých mlčenlivostí správců daně v zákoně o zpravodajských službách. Úpravu je vhodné začlenit právě do tohoto zákona a nikoli do zákonů o Bezpečnostní informační službě a do zákona o Vojenském zpravodajství z toho důvodu, že činnost Úřadu pro zahraniční styky a informace není upravena zvláštním zákonem, ale pouze zákonem o zpravodajských službách. Uvedená ustanovení tak posilují nejen vládní, ale také parlamentní kontrolu nad ochranou osobních údajů.

K čl. II a III

Zde navrhovaná úprava je komplementární k čl. I bodu 6.

K čl. IV

Vzhledem k tomu, že si navrhovaný zákon nevyžádá zvláštní implementační postupy, navrhuje se jeho účinnost stanovit patnáctý den po dni vyhlášení, tedy shodně s obecnou úpravou v zákoně č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv.

V Praze dne 19. ledna 2015

předseda vlády

Mgr. Bohuslav Sobotka, v. r.

ředitel Bezpečnostní informační služby

Jiří Lang, v. r.