

Předkládací zpráva pro Parlament České republiky

V současné době má Česká republika uzavřeno celou řadu bilaterálních smluv, které upravují oblast spolupráce policejních a celních orgánů v oblasti boje proti trestné činnosti. Vedle smluv se všemi sousedními státy se v evropském regionu jedná o smlouvy s Albánií, Bulharskem, Chorvatskem, Francií, Maďarskem, Makedonií, Moldávií, Itálií, Litvou, Lotyšskem, Rumunskem, Ruskem, Slovinskem, Srbskem, Švýcarskem a Ukrajinou. Z mimoevropských států je možno uvést smlouvy s Chile, Kazachstánem, Kyrgyzstánem, Spojenými státy americkými, Tunisem, Tureckem a Uzbekistánem.¹ Všechny tyto smlouvy jsou nástrojem pro nastavení základních právních mantinelů pro spolupráci s policejními orgány jednotlivých států a často i impulsem k prohloubení spolupráce s dotčeným státem v předprocesním stádiu trestního řízení.

Region západního Balkánu je dlouhodobě v popředí zájmu českých policejních orgánů. Osoby pocházející ze zemí západního Balkánu se výraznou měrou podílejí na páchání trestné činnosti v České republice. Jedná se zejména o různé formy organizované trestné činnosti. Ministerstvo vnitra klade na sjednávání mezinárodních smluv upravujících policejní spolupráci se zeměmi tohoto regionu velký důraz. Vedle výše zmíněných smluv o policejní spolupráci s Albánií, Makedonií a Srbskem, které již vstoupily v platnost, je sjednávána smlouva o policejní spolupráci s Bosnou a Hercegovinou. Nyní je předkládán návrh na vyslovení souhlasu s ratifikací smluvní úpravy této oblasti s Černou Horou.

Předkládaná **Smlouva mezi Českou republikou a Černou Horou o spolupráci v boji proti trestné činnosti** (dále jen „Smlouva“) stanoví základní pravidla pro posílení a zkvalitnění spolupráce českých a černohorských orgánů příslušných k boji s trestnou činností, kterou nepokrývá spolupráce justičních orgánů.

K obsahu Smlouvy:

Článek 1 vymezuje účel Smlouvy, kterým je obecně policejní spolupráce při prevenci a odhalování trestných činů a při zjišťování pachatelů trestných činů. Zdůrazněna je výměna informací a přímá spolupráce mezi příslušnými orgány, které jsou uvedeny v článku 14 Smlouvy (viz též komentář k tomuto článku). Při provádění Smlouvy bude postupováno v souladu s vnitrostátními předpisy smluvních stran, jakož i mezinárodními smlouvami, kterými jsou smluvní strany vázány (viz článek 1 odstavec 2 Smlouvy). Zároveň je výslovně z předmětu Smlouvy vyloučena právní pomoc, která je vyhrazena justičním orgánům, což nevylučuje spolupráci policejních orgánů při technickém a organizačním zajištění forem právní pomoci, které jsou realizovány policejními, resp. celními orgány.

Výčet oblastí trestné činnosti, na kterou se spolupráce podle Smlouvy vztahuje, uvedený v článku 2, je demonstrativní. Akcentována je m.j. oblast boje proti organizovanému zločinu, terorismu a trestným činům proti lidskému životu, zdraví, svobodě a důstojnosti. Smlouva by také měla umožnit širokou spolupráci v oblasti boje s nelegální migrací.

¹ Smlouva o policejní spolupráci s Belgií byla vnitrostátně schválena v České republice, v současné době očekáváme potvrzení belgické strany o ukončení vnitrostátního schvalovacího procesu. Nová smlouva o policejní spolupráci s Ruskem je v současné době v České republice v závěrečné fázi vnitrostátního schvalovacího procesu.

Jednotlivé formy spolupráce v boji proti trestné činnosti jsou ve Smlouvě uvedeny v několika ustanoveních, upravujících související formy spolupráce, a to:

- výměnu informací – čl. 3,
- koordinaci a poskytování pomoci – čl. 4,
- vysílání konzultantů a vytváření pracovních týmů – čl. 5,
- vysílání styčných důstojníků – čl. 6,
- výcvik a vzdělávání – čl. 7,
- spolupráci při ochraně svědků – čl. 9.

Výčet forem spolupráce uvedený ve výše uvedených člancích je stejně jako v případě výčtu oblastí trestné činnosti v článku 2 rovněž demonstrativní. Obě strany nemají v úmyslu rozsah ani formy spolupráce podle Smlouvy limitovat, pokud jsou umožněny vnitrostátními právními předpisy obou stran.

Základní formou spolupráce je výměna informací. Ta je upravena v článku 3 Smlouvy a zahrnuje výměnu údajů a dokumentů vztahujících se k předmětu a účelu Smlouvy. Pokud se bude jednat o výměnu osobních údajů, bude postupováno v souladu s článkem 10 Smlouvy, utajované informace se budou předávat na základě speciální úpravy podle článku 11 Smlouvy, předávání informací třetím stranám a sdílení informací ve společných databázích členských států EU, resp. schengenského prostoru, nebo evropských agentur, je upraveno v článku 12 Smlouvy. Tato forma spolupráce by měla zahrnovat i tzv. spontánní výměnu (tj. bez žádosti) informací, které mohou mít význam pro druhý stát.

Článek 4 Smlouvy upravuje demonstrativním výčtem formy spolupráce příslušných orgánů smluvních stran související s koordinací jejich činnosti a poskytováním si vzájemné pomoci. Jedná se například o spolupráci při pátrání po osobách (zejména osobách podezřelých ze spáchání trestného činu a pohřešovaných osobách) a věcech nebo přípravu a organizační zajištění realizace speciálních vyšetřovacích technik.

Speciální úprava je věnována spolupráci při vytváření smíšených analytických a jiných pracovních týmů a vysílání expertů (článek 5), jakož i vysílání styčných důstojníků jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany (článek 6). Ve všech těchto případech budou mít vyslané osoby pouze poradní a podpůrnou funkci, nemohou tedy vykonávat žádná policejní oprávnění ani se podílet na úkonech v trestním řízení. Pracovní týmy podle Smlouvy tedy nelze zaměňovat za společné vyšetřovací týmy ve smyslu § 442 zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), v platném znění. (Problematika společných vyšetřovacích týmů a právního statusu policisty činného na území druhé smluvní strany v rámci takového týmu je upravena instrumenty justiční spolupráce v trestních věcech; v případě vztahů s Černou Horou je takovým nástrojem Druhý dodatkový protokol k Evropské úmluvě o právní pomoci v trestních věcech (články 20 až 23), jehož smluvními stranami jsou oba státy).

Vzhledem k závažnosti této formy spolupráce byla podrobněji v článku 9 upravena ochrana svědků, resp. dalších osob, kterým v souvislosti se spoluprací a poskytnutím svědectví v trestním řízení hrozí újma na zdraví nebo jiné vážné nebezpečí (viz článek 4 písm. e) Smlouvy).

V souladu s článkem 8 bude spolupráce podle Smlouvy zpravidla realizována na základě písemné žádosti. Na výslovnou žádost černohorské strany je v článku 8 zdůrazněno, že v případě předávání osobních údajů musí být zvolen zabezpečený způsob

přenosu vzhledem k citlivosti těchto údajů. Z důvodu urychlení předání takové žádosti Smlouva umožňuje její zaslání elektronicky nebo prostřednictvím jiných prostředků komunikace, pokud je to přípustné vzhledem k obsahu žádosti. Těmito jinými prostředky jsou zejména fax, avšak obecná formulace umožňuje i budoucí zavedení jiných prostředků komunikace. V naléhavých případech je přípustná i ústní forma žádosti, v takové situaci bude nezbytné písemné potvrzení. Smlouva dále umožňuje oběma smluvním stranám předávat si i bez předchozí žádosti informace potřebné pro naplnění účelu Smlouvy.

Spolupráci podle Smlouvy lze ze závažných důvodů odmítnout nebo ji vázat na splnění určitých podmínek (článek 8 odstavec 4). Při realizaci spolupráce na základě Smlouvy bude obecně používán anglický jazyk (článek 8 odstavec 6).

Článek 14 Smlouvy stanoví příslušné orgány k jejímu provádění, které mají v rámci svých kompetencí přímo a operativně spolupracovat. Tyto orgány se budou rovněž informovat o všech případných změnách v těchto údajích. Za Českou republiku jsou těmito orgány Ministerstvo vnitra, orgány Policie ČR, Generální ředitelství cel a Generální inspekce bezpečnostních sborů, a to v rozsahu jejich kompetencí stanovených zákonem. Za Černou Horu jsou těmito orgány Ministerstvo vnitra Černé Hory, Ředitelství policie Černé Hory, Ředitelství cel Černé Hory a Ředitelství pro prevenci legalizace výnosů z trestné činnosti Černé Hory. Na spolupráci podle této Smlouvy se za Českou republiku bude rovněž podílet Vojenská policie, nikoliv však přímo, nýbrž prostřednictvím Policejního prezidia ČR.

Smlouva upravuje základní zásady ochrany osobních údajů předávaných na jejím základě (článek 10). Zahrnuje standardní záruky, požadavky a postupy při nakládání s osobními údaji. Předané osobní údaje může přijímající strana použít zásadně pouze ke specifickému účelu (boj s trestnou činností, ochrana veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti). Významné je rovněž právo každé osoby obdržet od orgánu odpovídajícího za zpracování údajů na žádost informace o údajích, které se jí týkají, předaných nebo zpracovávaných v rámci této smlouvy, jakož i právo na opravu nesprávných údajů nebo likvidaci údajů zpracovávaných protiprávně.

V případě předávání utajovaných informací je v čl. 11 odkazováno na zvláštní úpravu, kterou je Smlouva mezi vládou České republiky a vládou Černé Hory o výměně a vzájemné ochraně utajovaných informací podepsaná dne 29. dubna 2010, která vstoupila v platnost dne 1. června 2011 (53/2011 Sb. m. s.) a která obsahuje obecnou úpravu předávání utajovaných informací. Konkrétní orgány obou smluvních stran, které budou působit jako kontaktní místa pro výměnu utajovaných informací, budou sděleny diplomatickou cestou, přičemž za Českou republiku by se mělo jednat o Policejní prezidium ČR a Generální ředitelství cel.

Případné poskytování jakýchkoli informací či materiálů získaných při realizaci spolupráce podle Smlouvy dalším státům či mezinárodním organizacím je vázáno na písemný souhlas smluvní strany, která dotčené informace či materiály předala (článek 12). V článku 12 odst. 2 Smlouvy je stanovena výjimka z tohoto pravidla, kdy pro účely spolupráce při ochraně veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, jakož i boje proti trestné činnosti, může Česká republika sdílet informace s jinými členskými státy Evropské unie nebo schengenského prostoru nebo s evropskými agenturami (např. EUROPOL, EUROJUST) při využívání informačních systémů zřízených podle evropského práva, zejména Schengenského informačního systému. Důvodem této výjimky je skutečnost, že Česká republika je po vstupu do tzv. schengenského prostoru při zajišťování některých opatření týkajících se ochrany veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti do určité míry odkázána na součinnost s jinými

členskými státy Evropské unie nebo schengenského prostoru. Je však třeba zdůraznit, že nakládání s údaji v rámci informačních systémů zřízených podle evropského práva se přitom řídí striktními pravidly. S ohledem na skutečnost, že sdílení informací podle tohoto ustanovení je možné pouze při využívání informačních systémů zřízených podle práva Evropské unie, výslovně je na žádost černohorské strany deklarováno, že sdílení informací černohorskou smluvní stranou s Evropským policejním úřadem se řídí zvláštní smlouvou o operativní spolupráci.

Článek 13 Smlouvy upravuje úhradu nákladů spojených s realizací spolupráce na základě Smlouvy. Stejně jako v případě dalších smluv o policejní spolupráci nese zásadně náklady ta smluvní strana, která poskytuje pomoc. Pouze v případě realizace spolupráce v rámci opatření prováděných na základě programů na ochranu svědka bude hradit náklady zásadně smluvní strana, která o pomoc žádá (viz článek 9 Smlouvy). Rovněž tato úprava je ve smlouvách o policejní spolupráci obvyklá. Článek 13 zároveň ponechává smluvním stranám možnost v konkrétním případě upravit rozdělení nákladů na realizaci jakékoli spolupráce odlišně od obecných pravidel stanovených Smlouvou.

Článek 15 obsahuje zmocnění pro příslušné orgány obou států k případnému sjednání prováděcích dokumentů.

Smlouva obsahuje standardní závěrečná ustanovení. Článek 16 upravuje řešení případných sporů vzniklých při výkladu nebo provádění Smlouvy, v článku 17 je obvyklým způsobem stanoven vztah Smlouvy k jiným mezinárodním smlouvám.

Z důvodů zajištění bezpečnosti státu, veřejného pořádku nebo zdraví osob mohou smluvní strany dočasně pozastavit provádění Smlouvy, a to částečně či v plném rozsahu (článek 18).

Smlouva je sjednána na dobu neurčitou s možností výpovědi a podléhá ratifikaci.

Smlouva je podepsána v českém, černohorském a anglickém jazyce. V souladu s článkem 33 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z 23. května 1969 mají všechna tři znění stejnou platnost s tím, že v případě jakýchkoli rozdílů ve výkladu bude rozhodující anglické znění.

Smlouva je smlouvou prezidentské kategorie, protože obsahuje ustanovení o věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu, ve smyslu článku 49 písm. e) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“). Rovněž obsahuje ustanovení o právech a povinnostech osob ve smyslu článku 49 písm. a) Ústavy. Z tohoto důvodu vyžaduje vyslovení souhlasu Parlamentem ČR a následnou ratifikaci prezidentem republiky. Po svém vstupu v platnost a po publikaci ve Sbírce mezinárodních smluv se v souladu s článkem 10 Ústavy stane součástí českého právního řádu.

Předkládaný návrh Smlouvy je v souladu s českým právním řádem, který sjednávání mezinárodních smluv v této oblasti předpokládá. Právní rámec pro spolupráci příslušných orgánů České republiky podle mezinárodních smluv, včetně předávání osobních údajů, je dán zejména zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

(zejména hlava desátá cit. zákona upravující práci s informacemi a hlava jedenáctá cit. zákona upravující vztahy Policie ČR k zahraničí), zákonem č. 13/1993 Sb., Celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů.

Návrh je rovněž v souladu s obecně uznávanými zásadami mezinárodního práva, se závazky vyplývajícími z jiných mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, a se závazky vyplývajícími z členství České republiky v Evropské unii.

Sjednání a provádění Smlouvy si nevyžádá zvýšené požadavky na státní rozpočet. Náklady spojené s realizací Smlouvy budou hrazeny z rozpočtových prostředků orgánů příslušných k jejímu provádění. V současné době není možné provést ani rámcové vyčíslení finančních nákladů, neboť ty budou záviset především na formách a četnosti realizovaných forem spolupráce.

Vláda České republiky schválila návrh na sjednání Smlouvy dne 13. června 2012 svým usnesením č. 428. Smlouva byla podepsána dne 22. června 2012 v Podgorici, za českou stranu Smlouvu podepsal 1. místopředseda vlády a ministr zahraničních věcí Karel Schwarzenberg, za černohorskou stranu ministr zahraničních věcí a evropské integrace Milan Ročen.

V Praze dne 16. července 2012

RNDr. Petr Nečas, v.r.
předseda vlády