

## **Zákon o právu shromažďovacím - případová studie**

Aktivity občanských iniciativ během projednávání návrhu nového shromažďovacího zákona v Parlamentu ČR - závěry a zkušenosti.

### *Demokratická nebezpečnost návrhu*

Právo pokojně se shromažďovat je jedno z elementárních občanských práv, tradičně bývalo mezi základními požadavky demokratických revolucí. Svým způsobem jde o zvláštní formu svobody projevu, esenciální potřeby každé lidské bytosti.

Toto právo zakotvuje každému člověku Listina základních práv a svobod (čl. 19) a mezinárodní úmluvy o lidských právech (čl. 21 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 11 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), jimiž je Česká republika vázána. Listina a mezinárodní smlouvy pochopitelně stanoví, že právo pokojně se shromažďovat má své meze, a to tam, kde by bylo v kolizi s právy jiných. Proto tyto právní dokumenty stanoví možnost v *nezbytných případech* omezit právo shromažďovací zákonem zejména pro účely bezpečnosti státu, zdraví, mravnosti, majetku, práv a svobod druhých a veřejného pořádku. Hranice práva pokojně se shromažďovat jsou tedy vymezeny víceméně mlhavými pojmy. Je pak do jisté míry na onom prováděcím zákonu, jaký prostor nechá právu na pokojné shromažďování a jakou váhu dá například zájmu na ochraně mravnosti či veřejného pořádku. Určující je zejména to, jak široce v zákoně fakticky vymezí pojmy jako "mravnost", "veřejný pořádek" či "práva a svobody druhých".

Listina pak ovšem stanoví (čl.4 odst. 4), že zákonné meze práv a svobod musí šetřit podstaty a smyslu základních svobod a že tyto meze nesmí být zneužívány k jiným účelům, než pro které byly stanoveny.

Návrh nového shromažďovacího zákona v podobě předložené parlamentu toto ustanovení Listiny v mnohém nespĺňoval a proto stěžejním důvodem kampaně proti němu byla především jeho protiústavnost (pokud by byl přijat). Dalšími naléhavými důvody byla jeho široká zneužitelnost k šikaně svolavatelů úřady, diskriminaci či korupci a absolutizovaný důraz na veřejný pořádek a represii.

Prodloužení lhůty pro oznámení shromáždění na sedm pracovních dní (podle platné úpravy stačí tři dny) by fakticky v řadě případů znemožnilo legálně konat shromáždění narychlo vyvolaná k aktuálním událostem. Příslušný úředník by sice mohl (ale nemusel) oznámení přijmout v kratší lhůtě, ale záviselo by to čistě na jeho dobré vůli. Nikoli nevýznamná část shromáždění konaných k aktuální situaci (např. shromáždění klientů banky, na kterou byla přes noc uvalena nucená zpráva, pracovníků závodu, který náhle oznámil rozsáhlé propouštění, občanů vyjadřujících názor na bezprostřední vnitrostátní či zahraniční událost apod.) by tak rázem nemohla být podle zákona konána. V případě takového znemožnění konat shromáždění již nelze hovořit o šetření podstaty a smyslu shromažďovacího práva; to by bylo v tomto případě zcela eliminováno.

Rovněž odpovědnost svolavatele shromáždění byla v návrhu tolik naddimenzována, že by fakticky vedla k tomu, že by lidé (potenciální svolavatelé) byli předem odrazováni od výkonu shromažďovacího práva. I zde byla konstrukce zcela v rozporu s principy odpovědnosti, jak ji

obecně právní řád zná: svolavatel by nesl odpovědnost za chování každého z účastníků shromáždění, bez ohledu na to, zda měl možnost jejich chování ovlivnit a bez ohledu na aktivitu či pasivitu policie. Ta má mezi svými úkoly stanovenými v zákoně o policii zajišťování veřejného pořádku. Přesun této povinnosti na organizátory shromáždění by znamenal rezignaci na plnění jednoho ze základních úkolů tohoto bezpečnostního sboru.

Možnost zneužití této bezbřehé odpovědnosti svolavatele je nasnadě - pro provokatéry z řad "civilních" odpůrců shromáždění či policejní (navzdory nezákonnosti těchto praktik jde bohužel o vyskytující se jev) by nebyl problém účinně preventivně odrazovat aktivní občany od svolávání veřejných shromáždění.

Odpovědnost byla v návrhu realizována nebývale vysokými sankcemi pro svolavatele, stejně tak byly oproti platné úpravě podstatně zvýšeny sankce pro účastníky shromáždění či narušitele shromáždění. Nutno podotknout, že nejčastější argument zastánců nové, represivnější úpravy shromažďovacího práva, bylo "zneužívání shromáždění k útokům na majetek a či osobu" - toto tvrzení však hrubě opomíjí fakt, že pokud je během shromáždění spáchán trestný čin či přestupek, je pachatel pochopitelně postižen podle trestního či správního práva. Všechny typy protizákonného jednání v souvislosti s demonstracemi a podobně jsou postižitelné podle zákona a to, že byly spáchány během shromáždění jim neposkytuje žádnou menší nepostižitelnost či úlevy, leckdy je tomu právě naopak (např. přitěžující okolnost případného spáchání činu jako člen organizované skupiny anebo zvláštní trestný čin porušování svobody sdružování a shromažďování v § 238a trestního zákona).

Návrh neposkytoval svolavateli dostatečnou a účinnou ochranu proti nezákonnému úřednímu zákazu či rozpuštění shromáždění - možnost obrátit se na soud by byla díky komplikované díky mnoha nejasnostem. Kupříkladu povinnou přílohou žaloby by mělo být písemné vyhotovení rozhodnutí o zákazu akce - avšak zákon neobsahuje žádnou lhůtu, ve které je úřad povinen písemné vyhotovení zákazu vydat a doručit. Tak by mohla marně uplynout lhůta pro podání žaloby, protože by úřadu nic nebránilo počkat s vydáním písemného vyhotovení zákazu do doby, kdy žaloba nebude možná a takto elegantně zabránit soudnímu přezkumu svého rozhodnutí.

Zákaz maskování obličeje demonstrantů sice nebyl absolutní, ale měl platit v případě zásahu proti shromáždění. Tento princip byl nejen zbytečný (pokud by během zásahu policista či velitel zásahu shledal nutným odmaskování, stačilo by vydat pokyn, neboť podle zákona je každý povinen uposlechnout pokynu policisty v takovýchto situacích), ale zároveň o nic méně útočící na právo na soukromí pokojných demonstrantů. Pokud by zásah probíhal proti malé části shromáždění (v praxi může jít o oddělenou skupinku z původního shromáždění nacházející se třeba na jiném místě), zákon by automaticky stanovil povinnost odmaskovat se pro demonstranty, kteří si ani nemusí být zásahu vědomi. I vynucení této nové povinnosti bylo zajištěno vysokými sankcemi. Právo na anonymitu ovšem občané bezesporu mají; i při veřejných shromážděních je řada legitimních důvodů, proč nechtějí ukazovat svou tvář. Může to být prostá "funkční" maska, například při karnevalech a symbolické stylizaci (např. plynové masky na ekologické demonstraci), pomalování obličeje barvami národní vlajky či fotbalového klubu. Důvodem může být obava před identifikací agresivními protivníky myšlenky shromáždění či samotných účastníků (např. demonstrace homosexuálů, pacifistů, antifašistů apod. mají důvody obávat se takovýchto útoků nesnášenlivých skupin), zájem skrýt identitu před veřejností ze společenských důvodů (demonstrace nemocných AIDS, obětí určitých trestných činů či lidí s jinak společensky handicapujícími atributy). V neposlední řadě nelze pominout důvodné obavy před represí a zásahy ze strany státní moci - jak cizí

(demonstrace cizinců, uprchlíků i českých občanů např. před cizími ambasádami), tak naší, neboť jevy jako nezákonné natáčení demonstrantů (posléze bylo legalizováno), plnění policejních databází podobiznami pokojných demonstrantů a jejich poskytování do zahraničí, existují. Nezákonné excesy jednotlivých policistů v podobě brutálních fyzických útoků na známé aktivní demonstranty rovněž nejsou z říše fikce.

Vedle toho obsahoval návrh celou řadu formulačních a logických chyb. Příkladem je použití názvu orgánu veřejné správy, který jiné zákony resp. návrhy zákonů v oblasti veřejné správy neznačí apod.

### *Spolupráce*

Nedemokratický návrh zákona by postihl téměř všechny občany - každý je byť i jen potenciálním účastníkem veřejně konaného shromáždění. Skupiny, které své shromažďovací právo využívají systematictěji by ovšem návrh postihl zvláště citelně. Různé aktivistické skupiny a sdružení, odbory, studenti pořádající různé veselice apod. sdělují rozličnými pochody, demonstracemi či happeningy své názory a postoje ostatní veřejnosti či médiím, upozorňují na různé problémy a podobně. Protože často jde o homogenní, silné a dobře organizované subjekty, bylo od počátku logickým rozhodnutím postupovat v kampani proti nedemokratickému návrhu shromažďovacího zákona s nimi minimálně koordinovaně.

Na prvním místě byla iniciována schůzka lidskoprávních aktivistů, zástupců odborů a zainteresovaných nevládních organizací, kde se projednaly budoucí aktivity kampaně, koordinace a spolupráce. V návrhu kampaně byly odsouhlaseny tři hlavní linie - aktivity vůči zákonodárcům (lobbying), aktivity směrem do zahraničí (lidskoprávní organizace, média a instituce) a aktivity na veřejnost (mediální kampaň). Pouze "zahraniční" aktivity lze po skončení kampaně hodnotit jako ty, které se nepodařilo rovinout v širší původních představ. Bylo to dáno tím, že zahraniční lidskoprávní organizace řeší většinou jen nejzávažnější kauzy a legislativě se tolik nevěnují a instituce, které připadaly v úvahu (Rada Evropy resp. jejich neformální lidskoprávní skupina, Mezinárodní organizace práce aj.) by rovněž věnovaly až konkrétním újmám na základních právech, které by nastaly v případě schválení a aplikace zákona (např. znemožnění konání masového shromáždění, neadekvátní postihy svolavatelů apod). Rozhodně se však ke všem těmto subjektům dostal anglický překlad hlavních výhrad k návrhu zákona a popis nebezpečí pro shromažďovací právo, které v ČR aktuálně hrozilo.

Synergický efekt neformální spolupráce "skupiny"(resp. volného uskupení subjektů ohrožených shromažďovacím zákonem) se projevoval zejména v důležitém předávání kontaktů a sjednávání schůzek s některými "decision makers" a zajišťování prostoru v médiích. Články bývalého vládního zmocněnce pro lidská práva, lidskoprávního aktivisty a novináře Petra Uhla odsuzující snahu ministerstva vnitra drasticky omezit práva občanů se několikrát objevily mezi hlavními komentáři deníku.

Velmi přínosná a korektní byla spolupráce s odbory. Zpočátku byly oslovovány jednotlivé svazy, avšak nakonec se jako efektivnější ukázala spolupráce přímo s vedením odborových centrál resp. Českomoravské konfederace odborových svazů a Asociace samostatných odborů. Dílčím způsobem se na spolupráci podílela Nezávislá odborová organizace České

televize. Názor dvou nejsilnějších odborových centrál má mezi zákonodárci i exekutivou svou váhu a jimi vypracované připomínky vytýkaly návrhu zákona téměř totožné věci jako připomínky EPS - neadekvátní drastické omezení shromažďovacího práva, v části rozpor s ústavním pořádkem a celkové směřování k represí, navíc s řadou legislativních pochybení. Okázala ignorance požadavků ČMKOS ze strany předkladatele - v rozporu se slibem ministrem vnitra tyto požadavky zohlednit - na odstranění hlavních nedemokratických ustanovení před předložením parlamentu vedla rovněž k důrazu odborů při vyjednávání s jednotlivými zákonodárci.

Naopak podpora mnoha dalších oslovených subjektů (studentské svazy, jiné organizace tak či onak se zabývající lidskými a občanskými právy) byla více pasivní, nicméně přínosy pro kampaň se ostatně projevovaly i jen v zaslání stanoviska poslanci, či účasti na zasedáních výboru.

### *Legislativní proces*

#### **Předložení návrhu zákona parlamentu:**

14.11.2001

Nutnost přijetí nového shromažďovacího zákona mediálně avizoval resort vnitra prakticky ihned po masových protestech proti zasedání Mezinárodního měnového fondu a Světové banky v Praze v září 2000. Násilnosti necelých dvou procent demonstrujících na této jediné události posloužily jako hlavní záminka k nahrazení jedné z prvních právních úprav obnovené demokracie - shromažďovacího zákona z roku 1990. Trend k represivní a demokratické výdobytky hrubě osekávající úpravě je ostatně obecnější jev, zvláště poslední dva roky. Byly tak zvýšeny pravomoci silových složek, mj. státní a obecní policie, zpřísnuje se postih za přestupky a je zaváděna celá řada přestupků nových, novela zákona o advokacii omezuje ve prospěch požadavku bezpečnosti právo na obhajobu a podobně - výčet je pouze ilustrativní, nikoli úplný. Po prosazení novely zákona o policii na konci roku 2000 dávající policistům do rukou značné nové pravomoci k zásahům do základních lidských práv (pořizování obrazových a zvukových záznamů, odběr tělních tekutin k identifikaci DNA apod.) začalo ministerstvo vnitra připravovat nový shromažďovací zákon. Přípravy probíhaly za netypické mediální pozornosti, své představy o redukci shromažďovacího práva ve jménu "bezpečnosti" navíc vděčně prezentovala řada politiků. Představa bývalého ministra vnitra, a zároveň právníka (!) Cyrila Svobody o zavedení vysokých peněžních kaucí pro svolavatele shromáždění se nedostala ani do věcného záměru návrhu, nicméně samotná skutečnost, že vysoký politický představitel veřejně pléduje za zjevně protiústavní úpravu (právo na svolání shromáždění by bylo omezeno podle výše majetku - přímý rozpor s principem rovnosti v čl. 3 odst.1 Listiny) signalizovala sílu tlaků k omezení základního demokratického práva.

Věcný záměr návrhu nového shromažďovacího zákona pak obsahoval faktickou likvidaci práva na svobodné shromažďování. Listina a mezinárodní lidskoprávní smlouvy stanoví, že shromažďovací právo nemůže být vázáno na povolení orgánu veřejné správy; shromáždění se pouze ohlašují. Podle věcného záměru by byl ohlašovací režim pouhou fikcí, oznámení by muselo (pod sankcí neplatnosti) obsahovat "vyjádření vlastníka či správce komunikací a

dalších veřejných prostranství" , na kterém se shromáždění koná. Těmito subjekty jsou ovšem zhusta stejné úřady, které přijímají ohlášení o shromáždění - tyto úřady by fakticky rozhodovaly o povolení shromáždění. Vedle toho toto ustanovení popíralo samotný princip veřejného prostranství, které -bez ohledu na vlastnictví- ze své podstaty slouží k veřejnému životu tj. rovněž výkonu shromažďovacího práva.

Naprostou závislost realizace práva shromažďovacího na úvaze úřadu představovaly důvody zákazu shromáždění. Poměrně jasně formulované důvody ve stávající úpravě (i ty jsou však nezřídka úřady zneužívány, jak konstatují mj. rozsudky soudů) měly být nahrazeny vágně a nesrozumitelně formulovanými důvody znění "pokud by oznámený účel shromáždění směřoval (!) k výzvě...porušovat Ústavu a zákony" či pokud by místo bylo "nevhodné z hygienických, kulturních a jiných důležitých důvodů".

Odpovědnost svolavatele byla ve věcném záměru zhruba stejně bezbřehá jako v pozdějším návrhu předloženém Sněmovně, navíc však měl mít svolavatel tíživé povinnosti typu informovat úřad o opatřeních, které provede k tomu, aby shromáždění bylo v souladu s ustanoveními zákona a podobně. Pokuta pro svolavatele dosahovala až 30 000 Kč.

Počítalo se s absolutním zákazem maskování, opět formulovaným tak mnohoznačně, že represi by byl vystaven téměř každý - podle výkladu ("účastníci nesmí být neidentifikovatelní"). Netřeba žádné fantazie k tvrzení, že toto v praxi by znamenalo absolutní zákaz karnevalů, demonstrací muslimek či třeba i sokolských sletů.

Silný příklon k neadekvátní represi představovalo strmé zvýšení částek pokut či současné rozšíření trestního zákona o trestný čin svolání neoznámeného a zakázaného shromáždění s trestem odnětí svobody až na jeden rok či peněžitým trestem.

Po připomínkovém řízení dosáhl návrh víceméně podoby v jaké byl později předložen parlamentu. Koncem září 2001 proběhlo jednání zástupců Českomoravské konfederace odborových svazů se ministrem vnitra a výsledkem byla slib resortu vnitra, že odstraní ty konkrétní části návrhu, které nejvíce vzbuzovaly obavy odborů o zachování práva na svobodné shromažďování. Navzdory veřejně prezentované dohodě přišel o měsíc a půl později návrh do parlamentu v podobě původní, bez zohlednění připomínek odborů.

## **1.čtení: 5.12.2001**

V prvním čtení vystoupil zástupce předkladatele s argumenty o nutnosti nové úpravy v důsledku nového jevu masových protestních demonstrací a zejména násilí proti majetku či osobám, kterého se militantní menšina na těchto shromážděních dopouští.

Organizační výbor přikázal návrh k projednání výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí, což se nakonec ukázalo jako ne zcela vystihující povahu projednávaného návrhu - poslanci tento návrh v hlasování zamítli a na návrh členů výborů bylo odhlasováno projednávání tisku ve dvou výborech - ústavně právním a petičním. Zpravodaj (člen VVRZP, vykonával proto tuto funkci jen v prvním čtení) navrhl propuštění návrhu do druhého čtení. Ve stručném "představení" návrhu zákona zmínil názor části odborné a jiné veřejnosti, že

úpravu shromažďovacího práva vzhledem k dnešní realitě by zajistila jen novelizace zákona o právu shromažďovacím z roku 1990. Ve vystoupení odůvodnil nutnost změn zastaralostí a z toho plynoucí špatnou aplikovatelností tohoto zákona; na závěr doporučil variantu řešení těchto změn předložením zcela nového zákona.

V krátké (vystoupili tři poslanci) rozpravě zazněla především kritika existence zneužitelného a neústavního institutu "účelu shromáždění", který musel svolavatel hlásit a který mohl být i důvodem zákazu shromáždění. Ten byl i důvodem neúspěšného návrhu na vrácení tisku předkladateli k dopracování.

Jiný zákonodárce poukázal na problém "imunity" prostorů veřejných prostranství okolo zákonodárných sborů a žádal důsledné dodržování "odstupu" mezi veřejným projevem názoru občanů (voličů!) od rozhodování jejich zástupců "aby nejednali pod jejich tlakem".

Dvakrát zazněl v souvislosti s otázkou možnosti identifikace demonstrantů požadavek na zřetelně stanovenou obdobnou povinnost policistů - včetně konstatování praxe, kdy pod maskami jsou mezi demonstranty přítomni příslušníci bezpečnostních složek a rizik, které jsou nasnadě. Kritizována byla rovněž tvrdá a omezující úprava lhůt v návrhu.

Reakce předkladatele byla podobně stručná a v zásadě pouze odmítl vznesené připomínky s tím, že s návrhem neměli problém ústavní odborníci z legislativní rady vlády.

V závěrečném hlasování bylo rozhodnuto pohodlnou většinou o projednání návrhu v navržených výborech

### **Petiční výbor:**

21.2.2002

Projednávání návrhu petičním výborem v původním termínu, 17.1., nebyl vzhledem k nevoli a aktivitám odpůrců návrhu (zejména odborových centrál, EPS a IDV) realizován a došlo k jeho odložení a přesunutí na pozdější dobu. Petiční výbor připravil projednávání návrhu zákona ve formě semináře, kde poskytl široký prostor k vyjádření zainteresované veřejnosti. Na úvod semináře vystoupil za předkladatele náměstek ministra vnitra, který ve stručném odůvodnění zmínil mezi důvody návrhu nové úpravy potřebu najít rovnováhu mezi právy demonstrantů a právy nedemonstrujících.

Výborový zpravodaj vystoupil s ostrou a konkrétní kritikou návrhu; na úvod přirovnal návrh k nedávno neschválenému správnímu řádu, neboť oba návrhy považuje za horší než úpravu, kterou by měly nahradit. Obecně návrh označil za hrubý zásah do lidských práv omezující občany nad obvyklou míru. Jako absurdní označil argument předkladatele o "vyrovnanosti práv" demonstrantů a nedemonstrantů - poukázal na všeobecně akceptované dočasné omezení ostatních občanů v době shromáždění např. k oslavě hokejového vítězství, které nutně plyne z povahy shromáždění. Postupně označil za nepřijatelné problémy návrhu délky lhůt (které označil za pokus omezit shromažďovací právo), povinnost úklidu prostranství po shromáždění (bez ohledu na to, zda byl případný nepořádek důsledkem shromáždění), absolutní odpovědnost svolavatele, nedůvodnost zvláštního, podstatně volnějšího, režimu pro shromáždění pořádaná církvemi a v neposlední řadě terminologické a logické zmatky (např.

termíny pro jistý typ obecních úřadů se v tomto návrhu liší od pojmů zavedených v návrhu zákonů k další etapě reformy veřejné správy - přičemž oba návrhy navíc vypracovala stejná instituce - MV).

Předseda výboru před rozpravou konstatoval jako vážnou výhradu délku lhůt a vyjádřil svou představu o postupu zákazu shromáždění. Princip možnosti svolavatele obrátit se na soud při zákazu shromáždění úřadem navrhl nahradit principem, že úřad sám se bude muset obrátit na soud, pokud bude chtít shromáždění zakázat. Stát by měl rozhodovat o případném zákonném zákazu výkonu shromažďovacího práva rozhodováním prostřednictvím nezávislého soudu a nikoli úřadu (byla zmíněna možnost úřadů šikanozně znemožnit shromáždění, které by mohlo pozdější rozhodnutí soudu už jen konstatovat a nikoli účinně napravit). Tento progresivní návrh sám označil jako koncepční věc, která by se případně musela promítnout do celého zákona.

Předseda ČMKOS přímo označil návrh za pokus omezit shromažďovací právo a argumenty k němu jako velice chabé. Podle něj je většina rušivých jevů na demonstracích důsledkem selhání policie; zmínil rovněž fakt násilí na policejních služebnách. Konstatoval, že připomínky odborů k návrhu byly zohledněny jen v jedné fázi procesu a po projednání legislativní radou vlády byly nepřijatelně pasáže do návrhu znovu vpraveny.

Bývalý zmocněnec vlády pro lidská práva a zároveň aktivní lidskoprávní aktivista rovněž na prvním místě zmínil plošné násilí policistů na zadržených v průběhu zasedání MMF a SB. Zmínil faktické zavedení povolovacího principu v návrhu, které je nejen protiústavní, ale také zcela v rozporu s právní kulturou našich zemí.

Tajemnice vládního zmocněnce pro lidská práva poukázala na konkrétní ustanovení, zavádějící protiústavní povolovací princip.

Poslanec výboru Mlynář konstatoval, že na základě jedné extrémní zkušenosti s násilnostmi části demonstrantů nelze přijmout zákon, který opakování nijak nezamezí a pouze postihne řádné občany a zamítnutí návrhu zmínil jako odpovídající postup.

Předseda odborového svazu železničářů podpořil všechny pronesené výhrady, poukázal na neschopnost policie zjistit a potrestat skutečné původce násilí během protestů proti MMF a SB a na fakt, že představitelé vládnoucí strany dosáhli této pozice mimo jiné rozsáhlým využíváním shromažďovacího práva, kdy coby opozice organizovali manifestace nespokojených občanů. Zmínil asistenci policie organizátorům "nekonfliktních" shromáždění typu sportovních událostí na jedné straně a opačný přístup proti demonstracím.

Právník Ekologického právního servisu upozornil, že -v rozporu s tvrzením předkladatele- navrhovaný zákon nedemonstrující občany nijak ochránit nemůže, naopak by jen omezil ty, kdo shromažďovacího práva využít chtějí. Konstatoval, že policie má v ruce dostatečné nástroje na udržení pokojného průběhu shromáždění a zopakoval všechny odborné výhrady vůči textu návrhu.

Zástupce předkladatele, náměstek ministra, poté konstatoval oprávněnost mnoha námitek, naopak druhý přítomný reprezentant ministerstva vnitra, ředitel odboru všeobecné správy ofenzivně napadl diskutující za směr vedení diskuse, ovšem dále k tomu konstatoval, že diskutovat s tím, co zaznělo je zbytečné. Uvedl, že shromáždění sportovních fanoušků není shromážděním podle zákona.

Zástupce EPS poté reagoval upozorněním na kritiku mezinárodních lidskoprávních institucí včetně Evropské komise a orgánů OSN vůči praktikám MV souvisejícím se shromažďovacím právem (násilnosti policie na zadržených demonstrantech a nevěle je vyšetřit a potrestat) a na naprostou ignoraci této kritiky a doporučení k nápravě.

Nebývale arogantní tón, jaký zvolil vůči parlamentnímu výboru zástupce předkladatele vedl rovněž k mimořádné reakci zpravodaje. Ten poukázal na podobnost argumentů MV s účelovými argumenty státní moci, když útočila na demonstrace v r. 1968 na počátku pražského jara a jednoznačně odmítl rozlišování shromáždění podle účelu, které tvrdil zástupce MV, neboť vždy jde o jedno a totéž shromažďovací právo.

Nakonec zůstal v rozpravě jeden platný návrh - a to na vrácení předkladateli k dopracování. Ten byl přijat v hlasování jednomyslně (je třeba poznamenat, že přítomna byla jen část členů výboru, na samé hranici usnášedlnosti).

Zkušenost z jednání výboru byla nesmírně poučná v tom, že ačkoli tento výbor již návrh zákona projednával dvakrát předtím (ve fázi věcného záměru), až intenzivní nesouhlas a koordinovaná kampaň dotčené veřejnosti vedly k tomu, že se výbor vyjádřil jednoznačně proti návrhu.

6.3.2002

V důsledku zjištění, že usnesení přijaté na 53. schůzi PV k návrhu shromažďovacího zákona nebylo procedurálně přípustné (návrh na vrácení předkladateli nelze ve druhém čtení podat), bylo na této schůzi odhlasováno zařazení nového bodu a k návrhu shromažďovacího zákona bylo přijato usnesení navrhuující Sněmovně návrh zamítnout.

## **Ústavně právní výbor:**

1.3.2002

Zpravodaj výboru seznámil s osudem návrhu na projednávání výboru petičního a s usnesením PV. Na rozdíl od projednávání návrhu v petičním výboru zde byla od počátku rozpravy silně přítomna vůle zcela návrh "neshodit", navzdory konstatování silné kritiky návrhu a obecnému sdílení této kritiky. V rozpravě zaznělo opakování výhrad k zákonu, ale také řada argumentů pro "nějakou" změnu shromažďovacího práva. Zazněly obavy z protestů proti zasedání členských států NATO v Praze na konci roku, respektive z možných násilností obdobných násilí militantních skupin v září 2000. Jednotliví poslanci postupně vystoupili s požadavky na jistou míru odpovědnosti svolavatele či zákazu maskování demonstrantů (stereotypním argumentem o "přihlášení se pod svůj názor"), byť návrh v předloženém znění jako celek díky jeho masivní kritice nepodporovali. Zástupce předkladatele hovořil o zastaralosti stávajícího shromažďovacího zákona zejména díky termínům označujícím neexistující orgány (např. národní výbory), byť v řadě dalších zákonů tyto termíny rovněž zůstávají a jejich výklad nečiní problémy, neboť došlo k jejich nepřímé novelizaci. Obecně byla označena za



nepřijatelnou praxe, kdy lze účinně znemožnit ostatním shromáždění na jistém (většinou atraktivním) místě nahlášením fiktivních (resp. shromáždění, o kterých již v době ohlášení oznamovatel ví, že neuskutečný, neboť účelem ohlášení je pouze právně zablokovat místo) shromáždění na mnoho let dopředu. Tento postup platný shromažďovací zákon umožňoval.

Na závěr rozpravy shrnul jeden z členů výboru povšechné stanovisko výbor tak, že nový zákon v předložené podobě přijatelný není, avšak novelizace stávajícího zákona v jistých ohledech ano. Tyto nutné novelizace shrnul do čtyř bodů: zákaz maskování v případě policejního zákroku, jistá odpovědnost svolavatele, znemožnění blokování veřejných míst na mnoho let dopředu a úpravy terminologie tak, aby byla v souladu se soudobými předpisy i faktickým stavem.

Ministerstvo vnitra tak mělo dostat toto "zadání" s tím, že namísto textu nového zákona v tisku č. 1163 dojde k záměně za text novely ve stejném tisku.

Ačkoli legislativně o mnoho čistější by byl postup navrhnout v usnesení zamítnutí návrhu a poté si počkat na předložení návrhu novely shromažďovacího zákona (která by se coby jiný, nový legislativní počín, projednávala jako nový tisk), výbor se nakonec v hlasování přiklonil k postupu, kdy usnesením přerušil projednávání tohoto návrhu a uložil ministerstvu vnitra vypracovat návrh novely shromažďovacího zákona v intencích zmíněného čtyřbodového zadání. A to s tím, že tento nový návrh MV bude pozměňovacím návrhem zaměněn za text návrhu zcela nového zákona obsažený v tisku č. 1163. Tímto postupem byl -podobně jako v případě snahy prosadit správní řád- využit kvalitativně odlišný návrh v podobě již projednávaného sněmovního tisku coby "nosič" pro návrh ministerstva vnitra, který tak obešel legislativní proces (tj. v případě Sněmovny se vyhnul prvnímu čtení).

18.4.2002

Poněvadž ministerstvo vnitra již v této době připravilo návrh novely, byl na pořad jednání této schůze ÚPV zařazen již podruhé bod "návrh shromažďovacího zákona". Podle očekávání byl pomocí pozměňovacího návrhu zaměněn text tisku č. 1163 za návrh této novely a poté se vedla rozprava o pozměňovacích návrzích k textu návrhu novely.

IDV a EPS mělo návrh MV již předtím k dispozici a proto měly připravené připomínky a zároveň pozměňovací návrhy. Ty již předtím zástupci IDV a EPS projednali s některými poslanci, aby zjistili jejich průchodnost. Ačkoli návrh novely nedosahoval otevřené nedemokratičnosti předchozího návrhu zcela nového shromažďovacího zákona, i tak si žádal řadu připomínek, zejména z proto, že neurčité formulace připouštěly možnost výkladu, který by podstatně práva účastníků shromáždění omezil.

Všichni členové ÚPV dostali připomínky a ti, kteří ze zkušeností s nimi byli ochotni hájit právo pokojně se shromažďovat, dostali pozměňovací návrhy s žádostí o jejich přednesení. I když toto bylo přislíbeno, na poslední chvíli se i dohody s předkladateli návrhu operativně měnili (nepřítomnost). V podrobné rozpravě pak zazněly výhrady ke znění novely v kontextu připomínek nevládních organizací, především však padla řada pozměňovacích návrhů. Ať již byly inspirovány připomínkami EPS či ne, většina z nich směřovala k nápravě ustanovení umožňujících omezení shromažďovacího práva (např. nedůvodně vysoká věková hranice pro svolavatele vylučující z pořádání shromáždění zletilé teenagery apod.). Prosadila se však

jediná významnější změna - výbor vypustil blíže nijak neurčenou povinnost svolavatele "vydávat pokyny" k zajištění řádného průběhu shromáždění. Jako povinnost blíže neurčená a kusá nejen postrádala logiku, ale zároveň umenšovala zákonnou povinnost policie a správního úřadu zajišťovat pokojný průběh shromáždění (což v silách svolavatele nemusí být, zejména v případě neočekávaných událostí na shromáždění). Po obsáhlé rozpravě bylo přijato usnesení, doporučující plénu schválit návrh ve znění komplexního pozměňovacího návrhu ústavně právního výboru.

## **2.čtení:**

13.3.2002

Ministr vnitra uvedl zákon příznáním, že zákon vyvolal odpor a kontroverze a informoval o závěrech projednávání z výborů: dojde k přerušení jeho projednávání, aby MV mohlo připravit nejnnutnější změny, které by alespoň měly šanci na projití Sněmovnou. Zpravodajové výborů, ve kterých se návrh projednával přednesli plénu stanoviska příslušných výborů: PV navrhoval zamítnutí návrhu, zatímco ÚPV přerušil ve svém usnesení projednávání návrhu, takže zpravodaj ÚPV navrhl odročit projednávání návrhu na dobu, kdy jej znovu projedná ÚPV. O tomto návrhu se hlasovalo přednostně a byl drtivou většinou přijat. Návrh na zamítnutí byl poté nehlasovatelný a šance zamítnout návrh nového shromažďovacího zákona (a zajistit tak předložení novely platného shromažďovacího zákona v řádném legislativním postupu) nebyla realizována.

25.4.2002

Na pokračování druhého čtení tisku č. 1163 se tedy projednávala po usnesení ÚPV, které obsahovalo "komplexní pozměňovací návrh" zcela nová materie než byl původní návrh nového zákona o právu shromažďovacím. Takto to avizoval i zpravodaj, který upozornil na faktickou nemožnost obecné rozpravy, která by mířila zcela mimo a navrhl již v obecné rozpravě přijmout za základ projednávání novelu MV resp. komplexní pozměňovací návrh ÚPV, aby dostalo projednávání logiku.

Aby se zamezilo procedurálním problémům, v obecné rozpravě raději nikdo nevystoupil a mohla se ihned otevřít rozprava obecná, ve které byl přijat za základ projednávání návrh ÚPV tj. novela shromažďovacího zákona. Poté bylo podáno celkem osm pozměňovacích návrhů, až na jediný směřujících k zjednoznačnění práv a povinností a lepší ochraně občanů před možným zneužitím výkladu za účelem omezování práva na pokojné shromáždění.

Tak byly třemi poslanci z různých klubů podány tři pozměňovací návrhy iniciované připomínkami IDV a EPS a pět návrhů od dvou dalších poslanců rovněž ve prospěch věci. Pozměňovací návrh ministra vnitra, který využil své souběžné funkce poslance vznesl rovněž pozměňovací návrh, však obsahoval ústavně právním výborem vypuštěné problematice ustanovení o povinnosti svolavatele dávat účastníkům jakési pokyny. Druhý jeho návrh mířil do zcela nesouvisející oblasti - návrh drobné novely zákona o přestupcích, který měl zavést nové přestupky na úseku pozemních komunikací (tento zákon nebyl ani "otevřen", neboť návrh souběžně novelizoval pouze zákon o pozemních komunikacích, kde odstraňoval

neústavní ustanovení o souhlasu správce komunikace se shromážděním na ní konaném), který odůvodnil vhodnost příležitostí napravit jinou legislativně technickou chybu. Tímto návrhem (a jeho pozdějším přijetím) tedy došlo k dalšímu účelovému obejití legislativního procesu, tentokrát již zcela rutinnímu.

### 3.čtení:

2.5.2002

Ke třetímu čtení návrhu došlo na úplný závěr čtvrtěční schůze Sněmovny. Jako první z předložených pozměňovacích návrhů se přijal komplexní pozměňovací návrh ÚPV, neboť všechny pozměňovací návrhy podané v druhém čtení směřovaly k tomuto textu a nikoli původnímu návrhu nového shromažďovacího zákona. Následně ke škodě věci neprošel stěžejní z pozměňovacích návrhů přímo iniciovaných IDV a EPS - návrh zpřesňující nejasně formulovanou povinnost účastníků nemít "zakrytou tvář způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím identifikaci". Návrhem mělo být vypuštěno slovo "ztěžujícím", neboť jeho výklad může být lehce zneužit proti účastníkům - ztěžovat identifikaci mohou jen sluneční brýle či pokrývka hlavy. Bylo namístě se domnívat, že takovéto absurdní postihy účastníků shromáždění neměl předkladatel v úmyslu a pouze nedomyslel důsledky formulace. Bohužel stanovisko zástupce předkladatele vůči návrhu bylo "velmi nedoporučující", čímž dal možnosti libovolné šikany účastníků úřady zelenou. Pozměňovací návrh poté nebyl přijat - hlasovalo pro něj pouze 36 poslanců ze 164 přítomných.

Další dva pozměňovací návrhy iniciované ke zlepšení novely IDV a EPS naopak byly přijaty velkou většinou. Jednalo se o zavedení postihu jednání, kdy někdo brání jinému ve výkonu shromažďovacího práva a nejde o jednání intenzity trestného činu (ten je upraven v § 238a trestního zákona). Napříště bude toto jednání postihováno shromažďovacím zákonem jako přestupek. Druhým přijatým pozměňovacím návrhem se zlepšil komfort doručování rozhodnutí úřadu svolavatelů. Ten bude mít nyní možnost požádat úřad, aby své rozhodnutí vedle vyvěšení na úřední desce zaslal rovněž na jeho adresu. To je praktické zejména pro svolavatele, kteří pochází z jiné obce než ve které pořádají shromáždění a nemají možnost pravidelně kontrolovat úřední desku.

Jen těsně neprošel návrh na přípuštění kratší než zákonné třídní lhůty (nejméně však 24 hodin před konáním) k oznámení shromáždění v případě důležitých důvodů; oba dva pozměňovací návrhy podané ministrem vnitra (revize rozhodnutí ústavně právního výboru týkající se odpovědnosti svolavatele a nesouvisející novela přestupkového zákona na úseku provozu na pozemních komunikacích) prošly naopak převážnou většinou hlasů.

Dále se hlasovalo o zbývajících, vesměs věci prospěšných shromažďovacích návrzích. Ani jeden z nich nebyl přijat, získaly jen nízký počet hlasů pro. Na prvním místě šlo o návrh, který měl vypustit z textu institut "účelu shromáždění", neboť zkoumání a prověřování naplnění účelu shromáždění není v demokratické společnosti na místě. Neprosadil se rovněž návrh usilující o snížení věkové hranice pořadatelů (tj. organizačních pomocníků svolavatele) pod 18 let, neboť tato hranice může bránit v samoorganizovaných akcích např. maturantů apod. Dále bylo se stejným výsledkem hlasováno o návrhu snižujícím lhůtu k platnému oznámení akce na tři měsíce před jejím konáním (podle návrhu ÚPV a nyní platné právní úpravy je šestiměsíční). Nakonec neprošel ani návrh jasně upřesňující povinnost odmaskovat se- měla

by platit jen pro ty, vůči kterým je konán policejní zákrok a nikoli pro všechny účastníky shromáždění, kteří o zákroku ani nemusí vědět (např. v případě masových shromáždění, kde zákrok vyvolá malá separátní skupinka účastníků). V závěru bylo hlasováno o návrhu zákona jako o celku a návrh byl 136 hlasy přijat, 21 poslanců hlasovalo proti.

Návrh tak postupoval do horní komory v podobě novely shromažďovacího zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů tj. v podobě, která naštěstí měla jen málo společného s původním návrhem nového shromažďovacího zákona předloženým Sněmovně v listopadu 2001.

## **Senát**

Na rozdíl od peripetií projednávání návrhu v dolní komoře byl legislativní proces v Senátu podstatně hladší. Návrh zákona byl zde projednáván jako tisk číslo 301 a organizační výbor jej přikázal výboru pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice a výboru ústavně právnímu. Ani během projednávání v tomto výboru ani na plénu nedošlo k významnějším kontroverzím - konzensus, kterým vznikla novela ve Sněmovně se odrazil i při projednávání v Senátu. Poté, co novelu podepsal prezident republiky a posléze předseda vlády, mohl být pod číslem 258/2002 vyhlášen ve Sbírce zákonů a od 1. července 2002 je právně účinným předpisem.

### *Jednání se zákonodárci*

Podobně jako v případě kampaně k návrhu správního řádu byl zvolen postup kombinace vypracovávání a předkládání odborně zpracovaných materiálů oponujících nedemokratickým a neústavním ustanovením návrhu a schůzek s jednotlivými zákonodárci, kde bylo možno písemně podané (zpravidla předem) výhrady dále vysvětlit, obhájit a prodiskutovat. Na závěr schůzky byli poslanci dotázáni na své stanovisko a na to, zda budou návrh podporovat či naopak podpoří jeho změny (k lepšímu/ k horšímu - i s tím se bohužel muselo počítat, leckteré návrhy z doby projednávání věcného záměru předčily svou represivní povahou znění MV) nebo jeho úplné zamítnutí resp. jiný procedurální postup vedoucí fakticky k témuž (např. vrácení předkladateli k dopracování). Tímto se postupně získával přehled o šancích návrhu / perspektivách úspěšného uplatnění připomínek občanských sdružení.

Mimo jiné i proto, že oslovení byli poslanci podle několika hlavních kritérií: vztahem k problematice a to zejména vztahem vůči ochraně lidských práv výslovně pozitivním; autority jíž formálně či neformálně disponují v rámci svého klubu popř. výboru; členstvím v příslušném výboru a případně právním povědomím. Dá se říci, že většina oslovených splňovala zároveň více těchto kritérií a někteří oslovení byli rovněž "vhodní" i z hlediska souběžně probíhající kampaně k návrhu správního řádu či aktivit za rozšíření tzv. žalob ve veřejném zájmu v právě projednávaném soudním řádu správním.

Nutno říci, že vesměs všichni oslovení poslanci (až na výjimky) rychle rozpoznali intenzitu zásahu do shromažďovacího práva, kterou návrh představoval a kvalitativně novou atmosféru, v níž by se v případě schválení návrhu mohlo shromažďovací právo vykonávat. Naprostá většina rovněž s různou mírou razance odmítla vládou navrhovaný zásah do shromažďovacího práva a často při tom používala argumentů a příkladů připravených EPS a IDV.

Bohužel v době projednávání ve výborech byla promarněna šance návrh zcela zamítnout a nepřipustit vpašování novely, která byla sice ústavně konformní, ale rovněž obsahovala problematická místa (a navíc a především, jak bylo poznamenáno výše, neprošla řádným legislativním procesem). Mnozí poslanci se postavili za variantu "novelu namísto nového zákona" místo "čisté" varianty zamítnutí návrhu. Jistou roli v menší důsledosti poslanců v rozhodujících fázích projednávání hrály patrně komunikační aktivity ministerstva vnitra.

Jinak je třeba konstatovat, že hájení shromažďovacího práva a občanů, kteří jej chtějí využívat při vystoupení mnoha členů petičního a též některých členů ústavně právního výboru bylo razantní, přesvědčivé a odborně podané. Obecně snad lze konstatovat, že zejména poslancům známým svými aktivitami na poli lidských práv (ale i některým dalším) nebylo třeba dlouhého vysvětlování; rychle vzali věc za svou. Našli se i tací, kteří nějakou formu restrikce shromažďovacího práva vítali, resp. dokonce navrhovali její formy. Předmětem diskuse byla zejména odpovědnost svolavatele, které se dovolávali nejčastěji poukazem na události při zasedání rady guvernérů MMF a SB v září 2000.

Během jednání přitakali hlavním výhradám vypracovaným EPS téměř všichni oslovení zákonodárci z různých klubů. Obecné stanovisko převládající mezi oslovenými zákonodárci bylo, že je nutná úprava nějaké míry odpovědnosti svolavatele, zákazu zahalování obličejů, avšak že návrh neadekvátně omezuje právo shromažďovací nad míru těchto z jejich pohledu žádoucích změn.

Nebylo zde poněkud netypicky ostrých rozdílů mezi postoji různých klubů, alespoň ve fázi, kdy se projednával návrh zcela nového zákona. Projevilo se to zejména v diskusi ve výborech, kde se na návrh snesla kritika od členů všech politických klubů ve víceméně totožné linii. To konstatoval i zpravodaj, když korigoval tvrzení zástupce předkladatele, že projednávání ve výborech přineslo kontroverze - obecný postoj výborů byl kontroverzí prost a jednotně vystoupil proti návrhu. Postoje se více polarizovaly až při projednávání pozměňovacích návrhů k návrhu novely. I tak nebylo hlasování klubů zcela homogenní, zejména ve vládní ČSSD se našlo několik poslanců, kteří v zájmu progresivních pozměňovacích návrhů hlasovali proti stanoviskům předkladatele "své" vlády. V případě pozměňovacích návrhů hlasoval v souladu se stanoviskem předkladatele a většinou klubu ČSSD téměř celý klub ODS a větší část klubu KDU-ČSL. Zhruba polovina klubu US-DEU a téměř celý klub KSČM pak podporoval i proti negativnímu stanovisku předkladatele prodemokratické návrhy. Obecně se snad dá říci, že v hlasování v "kauze shromažďovací zákon" se více promítly osobní preference míra respektu jednotlivců k lidským právům nad pohledem příslušného klubu.

Osobní jednání s poslanci bylo vždy věcné a korektní, žádný z oslovených neodepřel setkání s občany, které zastupuje a minimálně vyslechl přednesené připomínky.

Vzhledem k tomu, že ve Sněmovně došlo k odstranění nejzávažnějšího nebezpečí pro shromažďovací právo resp. zásadnímu zredukování původních představ MV, a v Senátu se

nečekávaly žádné změny (vzhledem k blížícímu se termínu voleb do Poslanecké sněmovny by vrácení návrhu Senátem znamenalo nepřijetí novely v tomto volebním období), nebyly pro projednávání návrhu v Senátu plánovány ani realizovány žádné aktivity k praktickému ovlivnění normotvorného procesu - s výjimkou podpory mediálních výstupů ohledně tématu novely shromažďovacího zákona.

### *Jednání s médii*

Na rozdíl od zkušenosti z kampaně ke správnímu řádu je téma shromažďovacího práva novinářům (a celé veřejnosti) výrazně srozumitelnější a citlivost k omezování demokracie je ve společnosti v tomto směru vyvinutější.

Rozdíl od kauzy správní řád spočíval také ve skutečnosti, že téma změn ve shromažďovacím právu bylo v médiích přítomno víceméně spontánně a od počátku příprav návrhu na ministerstvu vnitra. I zde ovšem bylo třeba souběžně s lobbyingem oslovovat novináře a nabízet jim téma z pozice fundované kritiky návrhu. Řada příspěvků v médiích z předchozího období totiž pouze informovala o přípravě nového zákona a o jeho hlavních rysech bez doplnění názorem či komentářem. Nemálo publikovaných názorů a komentářů se na druhé straně omezila pouze na iniciátory či zastánce návrhu, popřípadě zastánce ještě většího zásahu do shromažďovacího práva nad rámec návrhu.

Veřejnost se mohla s výhradami EPS, odborových svazů či respektovaných osobností seznámit i díky mediálním aktivitám, které EPS a IDV vyvíjeli paralelně (i když díky maximální vytiženosti ne zcela v takové míře jakou považovali za dostatečné) s lobbyingem.

Velmi dobrou zkušenost přinesla spolupráce s periodikem vydávaným na internetu, neboť elektronické vydání nemezené místem bylo vždy otevřeno příspěvkům nečlenů redakce. V konkrétním případě Britských listů byla otevřenost příspěvkům navíc spojena se silným zájmem redakce samotné o pokus omezit shromažďovací právo a proto se tématu věnovala i řada příspěvků samotných redaktorů.

Pro média byla zajímavá především dvě témata obsažená v návrhu: zákaz zahalování obličejů (atraktivitu tématu ilustruje řada titulků článků, které odkazovaly jen na tuto část úpravy, ačkoli článek samotný pojednával např. o postupu legislativního procesu celého návrhu zákona) a zákaz blokování atraktivních míst na neomezeně dlouhou dobu dopředu. Praxe některých subjektů, včetně parlamentní politické strany, ohlášením shromáždění třeba i na mnoho let dopředu znemožnit (kdokoli další by pak chtěl na stejném místě v tuto dobu platně oznámit shromáždění by tak vzhledem k podmínkám zákona učinit nemohl) jiným konat na tomto místě shromáždění byla svého času v médiích poměrně dost diskutována.

Novináři nejednou sami poukazovali v komentářích na absurdní situace, ke kterým by přijetí zákona v původní podobě vedlo, neboť mají ze své činnosti bohaté praktické zkušenosti z různých demonstrací, shromáždění a pochodů, kde bývají přítomni.

6.9.2002

Helena Svatošová