

Zpravodajská zpráva k návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/200 Sb.

Legislativní proces

Návrh projednávaného zákona předložila skupina 35 poslanců napříč sněmovními poslaneckými kluby (mimo TOP09 a KDU-ČSL). Nicméně poslanecký návrh je jednou z úprav předložených do mezirezortního připomínkového řízení 15. prosince 2016 Ministerstvem vnitra. V tomto mezirezortním řízení se negativně k návrhu vyslovilo především Ministerstvo obrany ČR. A (jak uvedeno níže) zásadní nesouhlas MO ČR vyslovuje i s poslaneckým návrhem, když ten označuje za návrh vzbuzující ještě větší pochybnosti než návrh předložený v připomínkovém řízení Ministerstvem vnitra.

Vláda se k poslaneckému návrhu v zákonné lhůtě nevyjádřila, což znamená vyjádření kladné.

Sněmovní výbor doporučil návrh schválit.

Rozprava ve Sněmovně byla bohatá, avšak obsahově odlišná co do rozpravy v I. a III. čtení. V I. čtení byla rozprava vedena zejména v duchu odporu poslanců proti Směrnici o zbraních. Poslanci přiznávali, že navržené úprava má posloužit jako obrana proti Směrnici o zbraních. A to tak, že propojí držitele zbraní s jejich povinnostmi ve prospěch národní bezpečnosti, která náleží do legislativní působnosti národních států, a tím by byly z působnosti Směrnice o zbraních vyňaty i dotčené zbraně. V rozpravě ve III. čtení však již byl opuštěn názor, že by návrh mohl směrnici zastavit. A to na základě zpracovaných právních analýz. A o návrhu už je diskutováno toliko jako o „signálu, vzkazu, či projevu vzdoru“.

V diskuzi zazněly i hlasy, že ve věci je třeba postupovat realističtěji. Zejména v rámci implementace směrnice pracovat na trvale přípustných výjimkách. Byly však menšinové.

Ve finálním hlasování bylo ze 168 poslanců 139 pro, proti jich bylo 9.

Poznámky Zpravodaje k legislativnímu procesu a související diskuzi

V původním návrhu prezentovaném ministrem vnitra bylo hovořeno o povýšení zákonného práva držet zbraň pro osobní obranu na právo ústavní. Z pohledu zpravodaje tento návrh byl hodný diskuze, když právo držet zbraň pro osobní obranu je nepochybně součástí české tradice a je spolehlivě a přesně zachyceno v českém právním řádu. Tedy diskuze by byla vedena toliko v mantinelech toho, zda je žádoucí nepochybné zákonné právo povýšit na právo ústavní. Následně se však v návrhu objevil i požadavek na zavedení ústavního práva držet zbraň za účelem „obranu státu“. Tedy požadavek na zavedení ústavního práva, které nemá v České republice tradici a vůbec není zakotveno v českém právním řádu. Ve finální

podobě návrhu poslanců bylo právo na držení zbraně pro osobní obranu zcela vypuštěno a zůstalo toliko právo držet zbraň za účelem plnění úkolu obrany státu.

Tedy jednáme nikoli o povýšení existujícího zákonného práva na právo ústavní, ale o zavedení zcela nového ústavního práva, o jehož podobě nemá nikdo konkrétní představu, neb zákonné provedení tohoto ústavního práva neexistuje.

Ohledně mediální prezentace je třeba připomenout, že už v průběhu debaty ve Sněmovně byl opuštěn názor, že projednávaná novela může jakkoli pomoci proti Směrnici o zbraních. Ve veřejnosti však tato představa přetrvává a proto je třeba zopakovat, že projednávaný návrh i dle předkladatelů není nástroj k obraně proti směrnici. Je to jen gesto či vzkaz. Z pohledu zpravodaje/právnicka je však velmi diskutabilní posílat vzkazy či dělat gesta změnou ústavního zákona.

Směrnice o zbraních

S ohledem na skutečnost, že s návrhem byla velmi často spojována i evropská směrnice o zbraních, je třeba k ní uvést pár slov. Směrnice z pohledu zpravodaje omezuje prostor pro držení zbraní oproti stavu, který je v Česku obvyklý a zachycen v českých zákonech. Jedná se tedy o směrnici, která bude omezovat práva držitelů zbraní oproti aktuálnímu stavu. Směrnice je technicky velmi nejasná a při její implementaci budou značné výkladové problémy, které mohou způsobit (a pravděpodobně způsobí), že zbraňové zákony jednotlivých členských států přijaté na základě směrnice se budou lišit. A to dokonce i v tak podstatné otázce jako je definice zakázaných zbraní. Příkladem lze uvést ustanovení, které nově za zakázané zbraně považuje zbraně se zásobníky nad deset nábojů (dlouhé) nebo dvacet nábojů (krátké). A konečně lze pochybovat o deklarovaném účelu směrnice „boj s terorismem“, když některé její části nemohou mít na boj s terorismem vliv. Ze směrnice je spíše patrný vliv západoevropských zemí, které si zvykly žít beze zbraní mezi civilisty, vnutit tento životní styl zemím ostatním, které naopak tradici v ozbrojené veřejnosti mají.

Příprava zpravodajské zprávy

V rámci přípravy zpravodajské zprávy jsem uskutečnil osobní či písemné jednání s následujícími subjekty.

Autory návrhu z ministerstva vnitra

Ministrem obrany ČR

Zaměstnanci ministerstva obrany připravujícími koncept „branných spolků“

Zástupcem GUNLEXu (sdružení na ochranu práv majitelů zbraní)

Amnesty Interational

Jednotlivými zástupci střelecké veřejnosti

Z těchto jednání bych vyzdvihnul:

Z písemné komunikace s Ministrem obrany

Ministr obrany vyslovil s návrhem „zásadní nesouhlas“. Z jeho písemně předložené argumentace vybírám.

„Předkladatelé se především nezabývali důkladně dopady navrhované právní úpravy do podmínek zajišťování obrany státu a do zásad přípravy fyzických osob k obraně státu, přičemž vůbec neprovedli potřebný test proporcionality, na základě kterého by bylo možné posoudit případné negativní jevy, které by navrhovaná právní úprava do této oblasti mohla vnést.“

„Navrhované ústavní právo nabývat, držet a nosit jakoukoliv zbraň a střelivo v případech, kdy se na základě jim stanovené povinnosti podílejí na zajišťování bezpečnosti státu bez toho, že by byly stanoveny podmínky pro užití zbraně v takových případech (tedy zejména výcvik, zvláštní povolovací řízení apod.), odporuje zájmům státu a zjevně narušuje celou koncepci zajišťování bezpečnosti státu. To, že předkladatelé nepředložili žádný návrh případného omezení takového práva, popřípadě oněch „dalších podmínek jeho výkonu“, činí navrhovanou úpravu nepředvídatelnou a mimořádně riskantní.“

Dále ministr konstatuje rozpor návrhu s čl. 1 Listiny základních práv a svobod, když diskutované právo přiznává toliko občanům České republiky. Brannou povinnost však může podle zákona převzít i cizinec.

Dále pak rozpor úpravy s mezinárodním právem a mezinárodními závazky ČR. A řadu dalších legislativních výtek návrhu.

A uzavírá, že „Stav důvodové zprávy potvrzuje, že předkladatelé nemají ujasněné ani skutečný aplikační dosah navrhované úpravy, nevyužívají v potřebné míře existujícího institutu nutné obrany a bez ohledu na skutečné potřeby podmínek zajišťování bezpečnosti České republiky hledají možnost zakotvení práva nabývat, držet a užívat zbraně a střelivo v ústavní rovině, přičemž je jim zcela lhostejné, s jakým účelem bude právo spojeno.“

Ze schůzky s pracovníky Ministerstva obrany připravujícími záměr „branných spolků“ a náměstkem Ministra obrany.

Ministerstvo obrany připravuje precizní koncept participace veřejnosti na zajištění obrany a bezpečnosti země. Koncept postavený na de facto „smluvní“ spolupráci mezi armádou a zájemci z řad veřejnosti. V rámci něho může armáda nabídnout profity konkrétním spolkům (školení, výcvik, zapůjčení nemovitostí či techniky výměnou za poskytnutí odborných kapacit spolků armádě, bude-li toho třeba. Spolupráce má být zaměřena především na odbornosti, kterých se armádě nedostává a jejich výcvik je časově náročný. Příkladem kynologové, radioamatéři, IT odborníci. Součástí mohou být i střelci, respektive střelecké spolky. Nejsou však páteří myšlenkou projektu.

Projekt je v samotné počáteční přípravné fázi. Projednávaný návrh ústavního zákona není pro tento projekt nezbytný. Posouzení přínosu návrhu pro projekt samý je pak odvislý zejména od znění zákonů, kterými bude ústavní právo aplikováno. Obecně z pohledu tohoto projektu Ministerstva obrany by bylo žádoucí nejdříve znát návrh zákona, kterým bude právo aplikováno. Vytvoření ústavního práva bez znalosti zákonné aplikace je minimálně předčasné.

Z pohledu zpravodaje je tento projekt Ministerstva obrany žádoucí a perspektivní. Paradoxně mu však může škodit prezentace, že se jedná o projekt toliko, či v hlavní rovině, na podporu střelců a spolupráce střelecké veřejnosti s armádou. Armáda si nepochybně váží kohokoli, kdo je připraven s ní spolupracovat na zajištění bezpečnosti země včetně střelecké veřejnosti. Ale z ryze pragmatického hlediska se armádě může nedostávat jiných odborností, než jsou střelci. V současné době zejména IT specialistů.

Z osobní schůzky s autory návrhu z ministerstva vnitra

Bylo potvrzeno, že návrh nemá žádné využití k obraně proti aktuální směrnici. Žaloba proti směrnici s návrhem nepracuje, argumentačně jej nevyužívá. Je založena na jiných právních skutečnostech.

Dále bylo potvrzeno, že bude-li tento návrh schválen, bude třeba pro jeho aplikaci přijmout „druhý“ zákon o zbraních. Tedy na místo současného zákona bude přijat první zákon o zbraních držených za účelem zejména osobní obrany, který nahradí zákon stávající a kterým bude implementována směrnice. Pro účely aplikace zvažovaného návrhu ústavního zákona bude přijat speciální druhý zákon o držení zbraní za účelem plnění úkolů obrany státu. Návrh takového zákona zatím neexistuje. Věcný návrh zákona byl předložen.

Ministerstvo vnitra vidí nemalý prostor obrany střelecké veřejnosti v rámci implementace směrnice, kdy bude nejasnosti v jejím znění vždy důsledně vykládat a implementovat ve prospěch střelecké veřejnosti.

Na základě plánované implementace a přechodných ustanoveních ministerstvo vnitra neplánuje, že by zabavovalo české veřejnosti jakoukoli zbraň.

Ten kdo drží v době přijetí směrnice zbraň, která bude směrnici zakázána, si ji může ponechat v držení. Nesmí ji však prodat a ani nemůže být předmětem dědictví.

Ministerstvo vnitra také vyjádřilo obavy z dalšího zpříšňování směrnice, když ta sama počítá s tím, že bude každé tři roky přezkoumávána. A proto tento návrh ústavního zákona vnímá jako určitou obranu do budoucna.

Z osobní schůzky se zástupcem Gunlexu a dalších schůzek se střeleckou veřejností

Střelecká veřejnost se obává zejména nejasné implementace směrnice. Tak, jak je v současnosti koncipována, se může do kategorie zakázaných zbraní dostat cca 50.000 v současnosti legálně držných zejména dlouhých zbraní. Ty si budou moci současní držitelé ponechat, ale budou omezení ve svých vlastnických právech k nim (nemohou je prodat ani darovat). A nově nebude možné tyto zbraně nabývat. S ohledem na technickou nejasnost směrnice však panují i obavy, že implementace směrnice postihne i další zbraně včetně zbraně krátkých. Týká se to zejména přesunutí do zakázaných zbraní se zásobníkem nad 20 nábojů.

Dále se významně střelecká veřejnost obává dalšího zpříšňování směrnice. Tedy že směrnice je prvním kolečkem „salámové“ metody. A směrnice se bude dále vyvíjet k úplnému odzbrojení veřejnosti.

Významně se směrnici cítí dotčení zejména sportovní střelci, když řada střeleckých disciplín se provádí zbraněmi, které spadnou do kategorie zakázaných.

Zvažovaný návrh změny ústavního zákona střelecká veřejnost vnímá především jako důkaz toho, že stát bude hájit jejich dosud legální práva. Tedy z velké části i střelecká veřejnost vnímá návrh jako gesto vůči jim samým. Mimo jiné i jako gesto důvěry.

Z osobní schůzky s Amnesty International

Zástupci této organizace mi tlumočili svůj názor, že množství zbraní ve společnosti nezaručuje bezpečnost společnosti. A dále obavu, aby projednávaný návrh nebyl Pandořinou skříňkou, která otevře prostor pro pochybné domobrany.

A konečně za velmi podstatnou považuji ve věci i následující část zprávy našeho legislativního odboru:

„Jako účel ozbrojování je zde stanoveno zajištění bezpečnosti ČR, jinak řečeno národní bezpečnosti. Z daného hlediska jde tudíž o jiný druh ozbrojování se, než jaký upravuje platný zákon o zbraních, v němž je účel definován potřebami ostrahy majetku a osob, činností sportovní, muzejní či sbírkovou, potřebami myslivosti apod.. V principu tedy platný zákon o zbraních není zákonem, který by mohl být prováděcím předpisem k novelou zaváděnému druhu ozbrojování se. Z kontextu však zároveň musíme vyvodit, že předmětná novela ústavního zákona není přímo aplikovatelná, ve smyslu použití zbraně, a že předpokládá existenci speciální prováděcí zákonné úpravy, která by teprve předmětný ústavní obmysl uskutečňovala.“

Dále pak legislativní odbor i na konkrétních judikátech dovozuje, proč navrhovaná novela ústavního zákona nemůže pomoci ČR před obranou proti směrnici o zbraních.

Postoj zpravodaje:

Z výše uvedeného jako zpravodaj činím následující závěry.

- 1) Navrhovaná úprava nepomůže ČR proti Směrnici o zbraních. Lze ji vůči směrnici označit pouze za gesto či znak vzdoru. K takovým účelům však ústavní zákony nemají být použity. Zpravodaj považuje Směrnici o zbraních za nedobrou. Následující v plném rozsahu deklarovaný cíl. Technicky za nejasnou. V některých bodech s ohledem na deklarovaný cíl za neúčelnou a zbytečnou. Nicméně mám za to, že v obraně proti dopadům směrnice existují realističtější obranné prostředky. Zejména samotná implementace směrnice do vnitrostátního práva nebo podaná žaloba či aktivní role zástupců ČR při budoucím „přezkoumávání“ směrnice.
- 2) Pokud jde o obavu veřejnosti, zda bude stát hájit jejich legitimní (existující) práva, pak nemám pochyby, že tak stát, s ohledem na své stabilní a dlouhodobé postoje při projednávání této problematiky, bude činit. Důkazem budiž mimo jiné nedávné odstranění práva státu v případě ohrožení země zabavit lidem zbraně. Český stát dlouhodobě vnímá střeleckou veřejnost jako důvěryhodnou oporu státu, nikoli jeho hrozbu.
- 3) Přípravovaný záměr spolupráce armády a veřejnosti (pracovně označovaný jako branné spolky) je chvályhodným záměrem. K jeho realizaci však není navrhované změny ústavního zákona třeba. Ba naopak, může jej ohrozit, když dříve než budou podstatné otázky tohoto záměru definovány v zákoně, vytvoří jakési bezmezný ústavní právo.

Za nejpodstatnější skutečnost, která je rozhodující pro vlastní zpravodajský návrh, však považuji to, že je navrhována změna ústavního zákona, aniž by byl znám byt' jen návrh zákonů, kterými nové (dosud neexistující ústavní ani zákonné právo) bude uvedeno v život. Takový postup je nedůvodný a riskantní. Právo držet zbraň, stejně jako otázka vytváření střeleckých spolků spolupracujících s armádou, je otázkou velmi citlivou. A může se udělat buď hodně dobře a veřejnosti i státu prospěšně (např. Finsko) nebo může vyústit v něco hodně špatného (např. Slovensko a Kotlebovy hlídky).

O tom, jak se to povede České republice, nerozhodne však navrhovaná změna ústavního zákona, ale zákony, které ji budou realizovat. Zákony, které nejsou připraveny a jejichž základní principy nejsou známy.

Po jejich případném předložení a při jejich projednávání je pak odlišná pozice Sněmovny a Senátu. Zatímco Sněmovna má při schvalování zákonu vždy poslední slovo, názor Senátu může být Sněmovnou přehlasován. De facto tak poslanci po Senátu předložením návrhu změny ústavního zákona, bez existence zákonů ústavní právo realizujících, žádají schválení jakési „bianco“ směnky. Schválení nového ústavního práva, jehož podoba a způsob realizace není znám a jehož případná realizace pak bude zejména v rukách Sněmovny.

Návrh zpravodaje

Za účelem poskytnutí možnosti předkladatelům předložit návrhy zákonů, jimiž bude navrhované ústavní právo realizované, navrhuji po diskuzi přerušit projednávání tohoto návrhu do příští schůze výboru. S tím, že na program schůze výboru bude pokračování projednání tohoto návrhu zařazeno až po té, co odpadnou překážky bránící jeho odpovědnému projednání a hlasování o něm. Tedy předložení výše anoncovaných zákonů.

Nebude-li tento návrh schválen, pak z výše uvedených důvodů navrhuji zamítnutí zákona.