

STANOVISKO VLÁDY

k návrhu poslanců Tomia Okamury, Radima Fialy a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění zákona č. 178/2018 Sb., ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 328)

Vláda na své schůzi dne 12. prosince 2018 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění zákona č. 178/2018 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zaujala k němu **neutrální stanovisko**, přičemž upozorňuje na některé níže uvedené skutečnosti, které doporučuje při dalším projednávání tohoto návrhu zohlednit.

1. Předložený návrh představuje významný zásah do základních práv jedince, aniž by byla dostatečně posouzena přípustnost takové regulace. Předkladatelé v odůvodnění poukazují na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a argumentují tím, že jde o obdobnou úpravu, jaká platí v některých jiných státech. Vláda v této souvislosti nicméně upozorňuje, že Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, již byla přípustnost francouzské úpravy Evropským soudem pro lidská práva (v rozsudku ze dne 1. července 2014 ve věci *S.A.S. proti Francii*, na který předkladatelé v důvodové zprávě poukazují) poměřována, představuje pouze minimální standard ochrany lidských práv.
2. Navrženou regulaci je nutné posuzovat nejen s ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, ale rovněž ve vztahu k ústavnímu pořádku České republiky a ke všem mezinárodněprávním závazkům České republiky v oblasti lidských práv. Při jejím posuzování je tedy třeba přihlížet například také k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech, zejména k jeho čl. 18 upravujícímu právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženství a k čl. 26 garantujícímu rovnost před zákonem a zákaz diskriminace, jakož i k výkladovým stanoviskům Výboru Spojených národů pro lidská práva týkajícím se dodržování práv upravených v tomto paktu. Vláda proto upozorňuje, že předkladatelé se s hodnocením souladu návrhu s ústavním

pořádkem České republiky a mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, nevypověděli dostatečně.

3. Je rovněž třeba poukázat na to, že zmíněný rozsudek Evropského soudu pro lidská práva nepředstavuje pro hodnocení předloženého návrhu tak jednoznačnou oporu, jak dovozují předkladatelé. Soud v tomto rozsudku sice připustil, že zákaz zahalování obličeje na veřejnosti lze považovat za přiměřený sledovanému cíli, jímž je zachování podmínek vzájemného soužití, jakožto prvku ochrany práv a svobod jiných, nicméně ve vztahu k druhému cíli, jímž je zajištění vyšší míry bezpečnosti osob a veřejného pořádku prostřednictvím lepší identifikovatelnosti konkrétních osob, dospěl k závěru, že obecný zákaz zahalování obličeje na veřejnosti nepředstavuje přiměřený prostředek, kterým lze tvrzený legitimní cíl realizovat. Obecný zákaz zahalování za účelem ochrany bezpečnosti a veřejného pořádku je s ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva možné připustit pouze v případě, kdy těmto chráněným zájmům reálně hrozí vážné nebezpečí, které nelze eliminovat jinak než předmětnou regulací.
4. Předkladatelé v odůvodnění předloženého návrhu odkazují na stávající právní úpravu obsaženou v § 5 odst. 1 písm. j) zákona o některých přestupcích a v § 7 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím, která zakazuje zakrývání obličeje pouze v určitých specifických situacích, a dovozují, že stejná potřeba identifikace osoby odůvodňující zobecnění tohoto zákazu je dána v jakýchkoliv veřejně přístupných prostorách s tím, že jde o ochranu principu „vzájemného soužití“ ve společnosti a ochranu bezpečnosti osob a veřejného pořádku. Nejen, že však přitom nezmiňují žádné konkrétní rizikové okolnosti, případy nebo zkušenosti, jimiž by nezbytnost takového zákazu odůvodnili, ale ani nezohledňují, že v zemích, jejichž úpravami se inspirovali, panuje značně odlišná kulturní, sociální i demografická situace; např. podíl muslimského obyvatelstva je zde podstatně vyšší než v České republice, kde ostatně domácí muslimská komunita zakrytí celého obličeje prakticky nepoužívá a důsledky navrhované úpravy by tedy dopadly především na zahraniční turisty. Podle názoru vlády je diskutabilní, zda je navrhovaná úprava v předložené podobě skutečně potřebná či nezbytná. Naopak, z hlediska bezpečnosti či veřejného pořádku se lze obávat, že navržená úprava by mohla v těchto oblastech některá rizika podnítit či vytvořit. Je třeba také vzít v úvahu, že vedle nezamýšlených dopadů navrhované úpravy (včetně negativních dopadů na zahraniční vztahy, cestovní ruch a místní, například lázeňskou, ekonomiku nebo včetně postihu osob v kostýmech rozdávajících letáky apod.) by navrhovaná úprava mohla přispět k aktivizaci populistického a extremistického spektra, které může vyústit ve zvýšení četnosti útoků na různě zahalované osoby nebo obecně na některé cizince.

5. Pokud jde o legislativně technickou stránku předloženého návrhu, je nutno poukázat na skutečnost, že návrh používá řadu neurčitých a nejasných pojmů a formulací. Není například jasné, v čem spočívá rozdíl mezi zakrýváním a skrýváním obličeje; jakkoliv pojem „skrývání“ může naznačovat záměr ztížit či znemožnit totožnost osoby, je zjevné, že oba pojmy se přinejmenším z velké části překrývají. Dále lze považovat za značně problematický postih zakrývání části obličeje. Pod tento pojem by totiž bylo možno podřadit např. zcela běžné použití slunečních brýlí, některých pokrývek vrchní části hlavy, šál, šátků nebo zdviženého límce a trestným by se tak stalo i zakrývání obličeje nebo jeho části jako prostředek ochrany před nepřízní počasí nebo používání módních doplňků. Značně neurčitá je rovněž výjimka umožňující zakrývání obličeje ze zdravotních důvodů, neboť není jasné, zda by dopadala i na ryze estetické důvody (např. zohyzdění části obličeje), aniž by zdravotní stav přímo vyžadoval zakrytí obličeje, a nadto není zřejmé, podle jakých kritérií by se posuzovalo, zda o relevantní zdravotní důvody jde či nikoliv. Ze samotného výčtu výjimek, které jsou formulovány natolik široce, že by praktické vymáhání zákazu bylo jen obtížně představitelné, ani z odůvodnění návrhu navíc není jasné, proč nebylo zohledněno rovněž náboženské hledisko, které je z hlediska ústavně chráněných zájmů nepochybně velmi významné. Pro úplnost lze poukázat na to, že není zřejmé, proč je v nadpisu návrhu zákona vedle dosud jediné novely zákona o některých přestupcích použito také formulace „ve znění pozdějších předpisů“ a v nadpisu čl. I citována novela zákona o některých přestupcích provedená zákonem č. 178/2018 Sb., která se předmětného ustanovení (§ 5 odst. 1) nijak nedotkla.
6. Vláda by považovala za vhodnější, aby v situaci, kdy ani na úrovni mezinárodních mechanismů ochrany lidských práv nepanuje plná shoda na legitimitě a přiměřenosti navržených opatření, bylo přijetí úpravy v předmětné oblasti podrobena širší celospolečenské diskusi, která by mohla pomoci nalézt případný konsenzus.