

## DŮVODOVÁ ZPRÁVA

### Obecná část

#### **A. Důvod předložení návrhu**

Návrh změny článku 43 Ústavy České republiky (ČR) je předkládán v reakci na zásadní změny bezpečnostního prostředí spočívající v:

- a) bezprecedentním množstvím bezpečnostních hrozeb včetně terorismu, který zasáhl řadu spojeneckých zemí, akcí Ruska, zvláště na Ukrajině, které porušují mezinárodní právo, nelegální migrace a nestability na Středním východě a v severní Africe, jak o tom hovoří například Varšavská deklarace o transatlantické bezpečnosti přijatá prezidenty a premiéry členských států Severoatlantické aliance na varšavském summitu v červenci 2016;
- b) nárůstu počtu aktérů včetně nestátních, kteří ohrožují mír, demokracii, občanské svobody, bezpečnost a stabilitu ve světě;
- c) návratu k širokospektrálnímu chápání způsobů ovlivňování bezpečnosti, kdy je kombinace diplomatických, ekonomických, zpravodajských a vojenských nástrojů, populárně nazývaná jako hybridní válečnictví, návratem k méně rozlišitelnému užívání všech efektivních nástrojů k prosazení zájmů státu.

Je nezbytné, aby stát mohl v těchto nových podmínkách reagovat flexibilně, rychle a efektivně i vzhledem k tomu, že varovací doba se zásadně zkrátila. Současné znění čl. 43 Ústavy ČR, zavedené ústavním zákonem č. 300/2000 Sb., omezuje možnosti vysílání ozbrojených sil ČR na základě rozhodnutí vlády s následnou parlamentní kontrolou na velmi úzký okruh operací, který neumožňuje dostatečně rychlou reakci na současná rizika.

Podle dosavadní úpravy by například bylo mimořádně obtížné včasné vyslání ozbrojených sil ČR za účelem záchrany životů občanů ČR protiprávně zadržovaných v zahraničí nebo občanů, jejichž životy jsou v ohrožení v důsledku živelních katastrof, průmyslových havárií a jiných událostí s podobnými důsledky. Taková situace již v minulosti v různých formách nastala a nedá se vyloučit, že se bude opakovat. V případě záchrany občanů ČR protiprávně zadržovaných v zahraničí mají sice primární odpovědnost za jejich záchranu bezpečnostní orgány státu, na jehož území k protiprávnímu zadržování dochází,

avšak tyto bezpečnostní orgány nemusí být schopné nebo ochotné záchrannou operaci uskutečnit a v případě tzv. zhroucených států dokonce ani nemusejí být k dispozici.

K případné záchraně občanů ČR v zahraničí mohou být vyslány speciálně vycvičené jednotky Policie ČR, které nejsou součástí ozbrojených sil ČR a jejichž vyslání tudíž nepodléhá čl. 43 Ústavy ČR a může být realizováno velmi rychle. Pro určité typy záchranných operací jsou však lépe připravené a vybavené jednotky Armády ČR (např. může jít o speciální síly). Ty však jako součást ozbrojených sil ČR mohou být vyslány výhradně podle procedur obsažených v čl. 43 Ústavy ČR, jehož dosavadní znění rychlé vyslání k případné záchraně občanů ČR v zahraničí neumožňuje.

Podle dosavadní úpravy by bylo mimořádně obtížné rovněž včasné vyslání ozbrojených sil ČR za účelem provádění opatření proti nelegální migraci v rámci spolupráce s ozbrojenými silami jiných států. Zkušenosti některých států z posledních let (např. Rakouska či Maďarska) jasně ukazují, že při zvládnání důsledků nelegální migrace velkého rozsahu je využití sil a prostředků ozbrojených sil nezbytné (např. při budování táborů pro migranty či při stavbě zařízení k ochraně státních hranic). Pokud by ozbrojené síly jiného státu, který se potýká s důsledky nelegální migrace velkého rozsahu, žádaly o pomoc ČR v podobě vyslání ozbrojených sil ČR, pak by takové vyslání podle dosavadní úpravy nemohlo být provedeno operativně pouze na základě rozhodnutí vlády.

Podobně by mohlo být problémem i vyslání jednotek Armády ČR v rámci tzv. Sil velmi rychlé reakce NATO (VJTF – Very High Readiness Joint Task Force), jejichž vznik byl schválen prezidenty a premiéry členských států Severoatlantické aliance na summitu ve Walesu v září 2014. Na varšavském summitu v červenci 2016 proběhlo zhodnocení dosavadního plnění Akčního plánu připravenosti a například v článku 37 písm. d) Varšavské deklarace o transatlantické bezpečnosti se uvádí, že je nutné „přijmout nezbytné kroky ke zvýšení schopnosti posilování NATO prostřednictvím infrastrukturních projektů a vyšší flexibilitou při přesunování sil přes území jednotlivých států“. Podobná konstatace se objevuje i v článku 44 této deklarace. Rovněž na bratislavském mimořádném summitu Evropské unie (EU) dne 16. září 2016 souhlasila ČR s tím, že je nutné se zabývat otázkami rychlé nasaditelnosti vojáků mimo hranice EU a plné funkčnosti existujících bojových uskupení EU (tzv. EU Battlegroup).

Schopnost flexibilní reakce se týká především zmiňovaných sil VJTF, které mají být v případě potřeby nasazeny v řádu dnů a jsou alianční reakcí na výše popisovanou zásadní změnu bezpečnostního prostředí. ČR přislíbila, že bude schopna vyčleňovat vojenské jednotky pro VJTF, ale v okamžiku případného nasazení do operací, které nespadají pod čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR, by o vyslání rozhodoval Parlament ČR a v takovém případě by bylo fakticky nemožné získat v potřebném čase souhlas obou komor Parlamentu ČR s tímto vysláním.

Návrh na změnu čl. 43 Ústavy ČR je předkládán opakovaně. Poprvé byl předložen jako návrh skupiny poslanců v 7. volebním období PS PČR jako sněmovní tisk 956 v roce 2016, avšak nedošlo na jeho schválení. Poslední tři roky potvrdily, že důvody pro opakované předložení stále trvají, protože hrozby neoslabily a mohou vyžadovat flexibilní nasazování vojenských sil v zahraničí především ve prospěch občanů České republiky, kteří se mohou ocitnout v problémech, jak je uvedeno výše. Vláda ČR tehdy zaujala ke stanovisku neutrální stanovisko.

Již před, a především po podání prvního návrhu v roce 2016 se rozeběhla debata o předmětné novele čl. 43 Ústavy ČR. Dá se konstatovat, že v zásadě existuje politická podpora pro změnu napříč politickým spektrem, což potvrdila v roce 2016<sup>1</sup> a potvrzuje i nyní různorodá politická afilace předkladatelů. Z odborné debaty je také patrné, že existuje důvod ke změně, protože předmětná ustanovení ne zcela vyhovují současné bezpečnostní situaci, jelikož vycházejí především z praxe a hrozeb 90. let minulého století<sup>2</sup>. A konečně, z veřejných vyjádření představitelů ČR vplynulo, že návrh má podporu ozbrojených sil, respektive Ministerstva obrany ČR<sup>3</sup> i předsedy vlády Andreje Babiše<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Předkladatelé v 7. volebním období PS PČR byli: Jana Černochová (ODS), Ivan Gabal (KDU-ČSL), Jan Hamáček (ČSSD), David Kádner (Úsvit), Martin Stropnický (ANO) a Marek Ženíšek (TOP 09)

<sup>2</sup> Viz např. Kudrna, Jan (2017): Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy *De lege ferenda* IN *Iuridica* 4/2017, Acta Universitatis Carolinae, Vol. LXIII, Praha, strany 159-174

<sup>3</sup> Viz např. článek bývalého ministra obrany Martina Stropnického pro Lidové noviny 18. ledna 2017 „O urgentním nasazení sil ať rozhoduje vláda“, dostupné na <http://www.mocr.army.cz/informacni-servis/forum/o-urgentnim-nasazeni-sil-at-rozhoduje-vlada-129996/>

<sup>4</sup> Viz např. reportáž České televize z návštěvy premiéra Andreje Babiše a ministra obrany Lubomíra Metnara u 601. skupiny speciálních sil 3. května 2019, dostupné na <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2805008-babis-chce-vysilat-vojaky-na-mise-bez-souhlasu-parlamentu-odmitaji-ale-i-jeho>

## **B. Zhodnocení platného právního stavu**

### **B.1 Pravomoc vlády rozhodovat o vysílání a o pobytu ozbrojených sil**

Čl. 43 Ústavy ČR ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb. vychází z toho, že pravomoc rozhodovat o vysílání ozbrojených sil ČR do zahraničí a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR náleží primárně Parlamentu ČR. Tento základní princip je vyjádřen v ustanovení čl. 43 odst. 3 Ústavy ČR. Při zpracování návrhu ústavního zákona č. 300/2000 Sb. však jeho tvůrci realisticky vzali v úvahu, že Parlament ČR není jakožto zákonodárný orgán uzpůsoben k operativnímu rozhodování záležitostí, které vyžadují rychlé řešení. Mezi takové záležitosti náleží i rozhodování o vysílání ozbrojených sil ČR do zahraničí a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR v určitých případech. Z tohoto důvodu byla v ustanovení čl. 43 odst. 3 Ústavy ČR vytvořena možnost, aby o vysílání ozbrojených sil ČR do zahraničí a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR mohla rozhodnout vláda.

Rozsah pravomoci vlády rozhodnout o vyslání ozbrojených sil ČR do zahraničí a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR je upraven v ustanovení čl. 43 odst. 4 a 5 Ústavy ČR. Ustanovení čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR dává vládě pravomoc rozhodnout o vyslání ozbrojených sil ČR do zahraničí a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR na dobu nejdéle 60 dnů za třemi taxativně vymezenými účely, kterými jsou:

- a) plnění závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení,
- b) účast na mírových operacích podle rozhodnutí mezinárodní organizace, jíž je ČR členem, a to se souhlasem přijímajícího státu,
- c) účast na záchranných operacích při živelních pohromách, průmyslových nebo ekologických haváriích.

Ustanovení čl. 43 odst. 5 Ústavy ČR pak dává vládě pravomoc rozhodnout o:

- a) průjezdu ozbrojených sil jiných států přes území ČR nebo o jejich přeletu nad územím ČR (de facto jde o rozhodnutí o přítomnosti ozbrojených sil jiných států na území ČR, resp. přítomnosti ozbrojených sil jiných států ve vzdušném prostoru ČR za účelem přepravy ozbrojených sil jiných států) (tomuto ustanovení bude věnována pozornost v části B.2),

- b) účasti ozbrojených sil ČR na vojenských cvičeních mimo území ČR a o účasti ozbrojených sil jiných států na vojenských cvičeních na území ČR (de facto jde o rozhodnutí o vyslání ozbrojených sil ČR a o pobytu ozbrojených sil jiných států za účelem účasti na vojenském cvičení - toto ustanovení v praxi nezpůsobuje problémy, a proto se jím tento materiál dále nezabývá).

Taxativní vymezení účelů vyslání ozbrojených sil ČR či pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR obsažené v ustanovení čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR není ideální ani z ústavně-právního, ani z věcného hlediska. Z ústavně-právního hlediska není ideální z důvodu kazuistického přístupu k řešení předmětné problematiky, který obecně v právním řádu není žádoucí. Z věcného hlediska zase neumožňuje rychlé vyslání ozbrojených sil ČR za jinými účely, než které jsou taxativně vyjmenované. Navíc některé použité termíny mohou vyvolávat interpretační problémy (týká se to zejména termínu „mírová operace“, neboť v teorii operací v zájmu míru a bezpečnosti ve světě se rozlišuje řada typů takových operací – např. *peace-keeping*, *peace-enforcement*, *peace-building*). Ustanovení čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR bylo nicméně i přes uvedené nedostatky dlouhou dobu v zásadě vyhovující. V současné době však již vyhovovat přestává, neboť zejména neumožňuje rychlé vyslání ozbrojených sil ČR za účelem záchrany občanů ČR v zahraničí a provádění opatření proti nelegální migraci v rámci spolupráce s ozbrojenými silami jiných států (viz část A.).

Rychlé vyslání ozbrojených sil ČR však může být žádoucí i v jiných případech, jejichž pravděpodobnost se v současném bezpečnostním prostředí zvyšuje. Konkrétně lze zmínit mnohonárodní operace ke stabilizaci tzv. zhroucených států, které nemají vládu, jež by s takovou operací vyslovila souhlas. Taková operace může být realizována např. na základě rezoluce Rady bezpečnosti OSN s cílem zabránit totálnímu zhroucení nějakého státu, což by mohlo mít za důsledek např. genocidu části obyvatel či rozsáhlou migrační vlnu ohrožující i státy Evropy. Prostředí zhroucených států využívají k plnění svých cílů též nestátní aktéři jako je tzv. Islámský stát či teroristické organizace jako je Al Káida, jejichž globální působení představuje hrozbu i pro státy jako je ČR. V takových případech je třeba, aby mnohonárodní operace byla zahájena velmi rychle (dokonce v řádu dnů). Ozbrojené síly ČR však podle současné ústavní úpravy nelze do takové operace takto rychle vyslat, neboť o takovém vyslání by musel rozhodnout Parlament ČR (vláda by podle ustanovení čl. 43 odst. 4 písm. b) Ústavy ČR nemohla rozhodnout, neboť by nebyla splněna podmínka souhlasu přijímajícího státu).

## B.2 Průjezdy a přelety ozbrojených sil jiných států

Ustanovení čl. 43 odst. 5 písm. a) Ústavy ČR ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb. stanoví, že o průjezdu ozbrojených sil jiných států přes území ČR nebo o jejich přeletu nad územím ČR rozhoduje vláda. Formulace použitá v tomto ustanovení vyvolává již od svého schválení otázky ohledně aplikace v praxi. Především použití jednotného čísla u slov „přelet“ a „průjezd“ implikuje, že vláda by měla rozhodovat o každém jednotlivém přeletu či průjezdu. To by však bylo v praxi z důvodu velkého počtu průjezdů a zejména přeletů velmi obtížně proveditelné, neboť např. v roce 2015 se uskutečnilo 217 průjezdů a 7373 přeletů.

U přeletů by navíc bylo rozhodování o každém jednotlivém přeletu komplikováno obvyklou mezinárodní praxí, podle níž se většina přeletů vojenských letadel provádí na základě trvalých diplomatických povolení platných obvykle po dobu kalendářního roku. Je-li takové trvalé diplomatické povolení uděleno, k oznamování konkrétních přeletů pak často dochází jen několik hodin před realizací přeletu. V těchto případech je de facto nemožné, aby bylo o konkrétním přeletu rozhodováno vládou předem. Jinými slovy to znamená, že rozhodování o každém přeletu vládou by vyžadovalo, aby o povolení takového přeletu byla ČR požádána jiným státem minimálně několik dní předem. To by sice bylo teoreticky možné, avšak v důsledku toho by se ostatní státy začaly ve vztahu k ČR chovat recipročně, takže o jakékoli přelety letadel Vzdušných sil Armády ČR přes území jiných států (včetně států NATO a EU) by bylo nutno také žádat s několikadenním předstihem. To by velmi zkomplikovalo nejen operativní přepravu ústavních činitelů ČR do zahraničí, ale např. i leteckou evakuaci našich občanů ze zahraničí, zásobování kontingentů ozbrojených sil ČR působících v zahraničí nebo převoz zraněných či vážně nemocných občanů ČR ze zahraničí do vlasti (např. našich diplomatů a dalších osob oficiálně vyslaných k plnění pracovních a služebních úkolů či reprezentování ČR v zahraničí).

S ohledem na výše uvedené se v praxi již v roce 2001 prosadila aplikace ustanovení čl. 43 odst. 5 písm. a) Ústavy ČR spočívající v každoročním obecném rozhodnutí vlády o přeletech a průjezdech ozbrojených sil jiných států v následujícím kalendářním roce. V takovém rozhodnutí vláda vždy vysloví souhlas s prováděním přeletů a průjezdů ozbrojených sil států, které jsou vládou specifikovány, s tím že povolení k provedení konkrétního přeletu či průjezdu vydává Ministerstvo obrany, které v součinnosti s ostatními ústředními správními úřady a orgány samosprávy přijímá rovněž odpovídající opatření

k jejich realizaci. O takovémto rozhodnutí vlády jsou vždy informovány obě komory Parlamentu ČR v souladu s ustanovením čl. 43 odst. 6 Ústavy ČR. Navíc je Parlament ČR dvakrát ročně informován o počtu provedených přeletů a průjezdů (vždy za pololetí).

Výše popsaná praxe při rozhodování o přeletech a průjezdech je Parlamentem ČR dlouhodobě akceptována a vyhovuje potřebám mezinárodní spolupráce. Z ústavně-právního hlediska však tuto praxi nelze označit za ideální, neboť vláda nerozhoduje o jednotlivých přeletech a průjezdech, jak předpokládá ustanovení čl. 43 odst. 5 písm. a) Ústavy ČR, a rovněž Parlament ČR může svoji pravomoc zrušit rozhodnutí vlády uplatnit pouze vůči obecnému rozhodnutí vlády o přeletech a průjezdech, avšak nikoli vůči konkrétním přeletům a průjezdům, o nichž se dozvídá až po jejich provedení. Vláda svým obecným rozhodnutím o přeletech a průjezdech de facto rozhoduje o přípustnosti provádění přeletů a průjezdů ozbrojených sil států, které specifikuje, ve stanoveném období (v praxi v období kalendářního roku) a o způsobu povolování provedení jednotlivých přeletů a průjezdů.

### **B.3 Parlamentní kontrola rozhodování vlády o vysílání a o pobytu ozbrojených sil**

Parlamentní kontrola vlády při rozhodování podle ustanovení čl. 43 odst. 4 a 5 Ústavy ČR je upravena v odstavci 6 tohoto článku. Tento odstavec ukládá povinnost neprodleně informovat obě komory Parlamentu ČR o rozhodnutích podle odstavců 4 a 5. Parlament ČR má právo tato rozhodnutí vlády zrušit, k čemuž postačuje nesouhlasné usnesení jedné z komor přijaté nadpoloviční většinou všech členů komory. S aplikací tohoto ustanovení, které bylo zavedeno ústavním zákonem č. 300/2000 Sb., nejsou v praxi potíže. Otázky může vyvolávat pouze použití termínu „neprodleně“, neboť není jasné, ve kterém okamžiku následujícím po rozhodnutí vlády (tj. po schválení příslušného usnesení vlády) musí informace proniknout do Parlamentu ČR. Standardní procedura informování Parlamentu ČR formou dopisu z úrovně předsedy vlády adresovaného předsedům obou komor Parlamentu ČR v praxi znamená, že informace do Parlamentu ČR pronikne nejdříve v den následujícím po dni schválení příslušného usnesení vlády.

## C. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy a odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

### C.1 Pravomoc vlády rozhodovat o vyslání a o pobytu ozbrojených sil

Jak bylo uvedeno v části B.1, rychlé vyslání ozbrojených sil ČR na základě rozhodnutí vlády může být žádoucí i v jiných případech, než umožňuje dosavadní znění čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR. Jedná se zejména o vyslání ozbrojených sil ČR k záchraně občanů ČR v zahraničí, k provádění opatření proti nelegální migraci v rámci spolupráce s ozbrojenými silami jiných států či k plnění úkolů v rámci aliančních sil VJTF, např. s cílem stabilizovat zhroutilé státy, které, jak ukazuje vývoj bezpečnostního prostředí, nebudou raritním úkazem.

S ohledem na limity ustanovení čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR vláda od roku 2004 navrhovala Parlamentu ČR, aby předem schválil vyslání ozbrojených sil ČR i do operací určitých mnohonárodních sil, kdy nejsou známy konkrétní parametry jednotlivého vyslání. Rozhodnutí o konkrétním vyslání pak měla učinit operativně vláda, která by Parlament ČR neprodleně informovala. Toto řešení bylo zpočátku používáno pro potenciální vyslání v rámci sil rychlé reakce NATO (NATO Response Force – NRF). Poprvé bylo toto vyslání obsaženo v mandátu pro působení sil a prostředků rezortu Ministerstva obrany v zahraničních operacích na rok 2005 a následně bylo obsaženo ve všech dalších mandátech (na roky 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011–2012 a 2013–2014). Od roku 2009 bylo toto řešení používáno i pro schvalování vyslání v rámci bojových uskupení EU (EU Battlegroup). Pochybnosti poslanců o ústavní konformnosti tohoto řešení vyjádřené v roce 2014 při schvalování mandátu na roky 2015–2016 (sněmovní tisk 348, 7. VO) však vedly k opuštění používání tohoto řešení.

Ve studii Parlamentního institutu z října 2014 obsahující odpověď na dotaz „*K paušálnímu souhlasu komor Parlamentu s vysláním ozbrojených sil (sněmovní tisk č. 348, 7. VO) – hledisko slučitelnosti s čl. 43 Ústavy České republiky*“, která byla zpracována v reakci na výše uvedené pochybnosti, se mimo jiné uvádí:

„Je však zřejmé, že souhlas Parlamentu může plnit svůj účel jen tehdy, pokud je dostatečně konkrétní.

- V žádném případě není možno nedodržet Ústavou stanovenou dělbu státní moci tím, že by byly parlamentní pravomoci delegovány (přeneseny) na vládu; to je ústavně zcela vyloučeno.



- Rovněž není možno udělit tak obecný souhlas, že by se ústavní ustanovení o parlamentním souhlasu zcela vyprázdnilo. Ústava stanoví, že komora má pravomoc dát souhlas s vládním „vysláním ozbrojených sil“. Souhlas komory s vysláním má smysl jen tehdy, pokud se jedná o určité konkrétní vyslání. Tím se rozumí vládní vyslání ozbrojených sil v určitém počtu, za určitým účelem a do určitého státu nebo více států. Pokud vláda neví, kam a za jakým účelem ozbrojené síly vysílá, pak se z její strany nejedná o vyslání ozbrojených sil. K neurčitému záměru vlády *pro futuro* není možno dát ze strany komor souhlas. Přesněji řečeno, pokud byl dán souhlas nikoliv k určitému vyslání ozbrojených sil, ale k neurčitému záměru, nejsou splněny ústavní náležitosti pro budoucí vládní vyslání a **parlamentní souhlas s konkrétním vysláním nebyl přijetím nekonkrétního záměru vysloven. Pokud by skutečně vláda poté chtěla vyslat konkrétně ozbrojené síly, bylo by podle Ústavy třeba požádat znovu o souhlas komor Parlamentu s konkrétním vysláním.**

Z výše uvedeného vyplývá závěr, že není ústavně konformní, aby vláda rozhodovala o vysílání ozbrojených sil ČR, není-li k tomu výslovně oprávněna Ústavou ČR, byť by s tím Parlament ČR, který takové ústavní oprávnění má, souhlasil. V důsledku toho lze operativní vysílání ozbrojených sil ČR do zahraničí na základě rozhodnutí vlády řešit jedině novelizací Ústavy ČR, respektive jejího čl. 43. Taková novelizace by mohla mít např. podobu doplnění odstavce 4 o další písmena, která by obsahovala další účely vyslání ozbrojených sil ČR či pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR (např. záchranu občanů ČR ze zahraničí atd.). Taková novelizace by však pouze prohlubovala kazuistický charakter dosavadního znění čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR, což není žádoucí.

Optimálním řešením by mohlo být zjednodušení ustanovení čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR tak, aby vláda mohla rozhodnout o vyslání ozbrojených sil ČR do zahraničí a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR bez specifikace účelu vyslání, resp. pobytu. Délka vyslání, resp. pobytu by zůstala stejně jako dosud omezena na maximálně 60 dnů. Rovněž dosavadní parlamentní kontrola takových rozhodnutí by zůstala v plném rozsahu zachována. Navrhuje se tedy nové znění čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR, které by obsahovalo pravomoc vlády rozhodovat o vyslání ozbrojených sil ČR mimo území ČR a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR, a to nejdéle na dobu 60 dnů.

Navrhovaná úprava umožní státu být lépe připraven reagovat na krizové situace, které z důvodu zásadní změny bezpečnostního prostředí ve světě v posledních několika letech mohou přijít velice nečekaně. Obrana a bezpečnost jsou primárními veřejnými statky, které stát poskytuje svým občanům, a aby je mohl poskytovat efektivně, potřebuje k tomu mít i adekvátní nástroje.

Navrhované řešení ve svém důsledku znamená určité posílení pravomoci vlády rozhodovat o vysílání, resp. o pobytu ozbrojených sil. V této souvislosti je třeba zmínit, že v demokratických státech byla tato pravomoc historicky vždy v rukou moci výkonné (vlády či hlavy státu) a kompetence moci zákonodárné v této oblasti byly minimální. K jistému posunu této kompetence směrem k moci zákonodárné docházelo v některých demokratických státech až v období po 2. světové válce v souvislosti s ústavními změnami v těchto státech. Nicméně

i dnes ústavy řady států ponechávají rozhodování o vysílání ozbrojených sil v rukách moci výkonné. Jako příklad lze uvést Polsko či Nizozemsko. V mnoha státech se pravomoc rozhodnout o vyslání ozbrojených sil dělí mezi moc výkonnou a zákonodárnou. Takové řešení je kromě ČR použito též na Slovensku, v Německu či Maďarsku. Každopádně navrhovaná novelizace nepředstavuje odklon od ústavních principů demokratických států.

## **C.2 Průjezdy a přelety ozbrojených sil jiných států**

Jak bylo uvedeno v části B.2, dosavadní praxe při rozhodování o přeletech a průjezdech je sice Parlamentem ČR dlouhodobě akceptována a vyhovuje potřebám mezinárodní spolupráce, avšak z ústavně-právního hlediska nelze tuto praxi označit za ideální, neboť vláda nerozhoduje o jednotlivých přeletech a průjezdech, jak předpokládá ustanovení čl. 43 odst. 5 písm. a) Ústavy ČR, a rovněž Parlament ČR může svoji pravomoc zrušit rozhodnutí vlády uplatnit pouze vůči obecnému rozhodnutí vlády o přeletech a průjezdech, avšak nikoli vůči konkrétním přeletům a průjezdům, o nichž se dozvídá až po jejich provedení. Vláda svým obecným rozhodnutím o přeletech a průjezdech de facto rozhoduje o přípustnosti provádění přeletů a průjezdů ozbrojených sil států, které specifikuje, ve stanoveném období (v praxi v období kalendářního roku) a o způsobu povolování provedení jednotlivých přeletů a průjezdů.

Navrhuje se proto upravit znění čl. 43 odst. 5 písm. a) Ústavy ČR tak, aby vládě bylo dáno ústavní zmocnění rozhodovat o průjezdech ozbrojených sil jiných států přes území ČR, o přeletech ozbrojených sil jiných států nad územím ČR a o způsobu povolování jednotlivých průjezdů a přeletů. Toto ústavní zmocnění by bylo implementováno stejně jako dosud, neboť vláda by na jeho základě každoročně obecně rozhodovala o přeletech a průjezdech ozbrojených sil států, které specifikuje, ve stanoveném období s tím, že k vlastnímu provedení konkrétního průjezdu či přeletu bude moci dojít až na základě povolení vydaného Ministerstvem obrany, případně jiným ústředním správním úřadem, který vláda stanoví.

Předností navrhovaného řešení je možnost zachování dosavadní praxe při eliminaci pochybností o její ústavní konformnosti. Parlamentní kontrola rozhodování vlády podle ustanovení čl. 43 odst. 6 Ústavy ČR zůstává v plném rozsahu zachována.

### **C.3 Parlamentní kontrola rozhodování vlády o vysílání a o pobytu ozbrojených sil**

Jak bylo uvedeno v části B.3, parlamentní kontrola rozhodování vlády podle ustanovení čl. 43 odst. 4 a 5 Ústavy ČR, která je zakotvená v ustanovení čl. 43 odst. 6 Ústavy ČR, je dostatečná a její rozsah se navrhuje ponechat. V zájmu jasnější interpretace se pouze navrhuje, aby slovo „neprodleně“ bylo nahrazeno slovy „bez zbytečného odkladu“, které lépe vyjadřuje skutečnost, že k informování Parlamentu ČR dojde způsobem a v termínu obvyklým při komunikaci mezi vládou a Parlamentem ČR.

### **D. Hodnocení regulace dopadů (RIA)**

V souladu s částí I bodem 3.8 písm. a) Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) se u návrhů ústavních zákonů hodnocení dopadů regulace (RIA) nezpracovává. Dopady jednotlivých změn jsou vyhodnoceny v rámci této důvodové zprávy.

### **E. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy**

Návrh zákona nemá dopad na státní rozpočet, ani na rozpočty krajů a obcí. Navrhovaná změna současné právní úpravy umožní rychleji reagovat na bezpečnostní hrozby, na které by stát nepochybně stejně reagovat musel, ovšem v případě prodlení s vyššími náklady.

## **F. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a s nálezy Ústavního soudu, které se k dané oblasti vztahují**

Navrhované změny čl. 43 Ústavy ČR nejsou v rozporu s principy ústavního pořádku a právního řádu ČR. Na oblast upravovanou čl. 43 Ústavy ČR se nevztahují žádné nálezy Ústavního soudu. Navrhované změny čl. 43 jsou dílčí povahy, jejichž hlavním smyslem je usnadnit provádění čl. 43 Ústavy ČR a eliminovat možné pochybnosti o ústavní konformnosti některých rozhodnutí podle tohoto článku. V případě posílení kompetence vlády, které je obsaženo v ustanovení čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR, představuje navrhovaná změna koncepční změnu dosavadního přístupu spočívající v opuštění kazuistického řešení ve prospěch obecnější formulace, která odpovídá i vývoji mezinárodní bezpečnostní situace a potřebám státu při zajišťování bezpečnosti občanů.

## **G. Soulad navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii**

Navrhovaná úprava není rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána. Na oblast navrhované právní úpravy se vztahují mezinárodní smlouvy v oblasti kolektivní obrany, jimiž jsou Charta Spojených národů (publikovaná pod č. 30/1947 Sb.) a Severoatlantická smlouva (publikovaná pod č. 66/1999 Sb.). Navrhovaná úprava umožní, aby ČR efektivněji plnila své závazky vyplývající z těchto mezinárodních smluv tím, že bude možné operativněji rozhodovat o vyslání ozbrojených sil ČR do operací prováděných na základě těchto smluv.

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva se na předmět úpravy prováděný návrhem zákona nevztahuje.

Předkládaný návrh ústavního zákona není v rozporu s právem EU ani nezpracovává do právního řádu ČR předpisy EU a není s nimi v rozporu.

## **H. Předpokládané dopady ve vztahu k rovnosti mužů a žen**

Současná právní úprava nemá dopad ve vztahu k rovnosti mužů a žen. Navržené změny jsou v tomto ohledu neutrální a nikterak se rovnosti mužů a žen nedotýkají.

## **I. Předpokládané sociální dopady a dopady na životní prostředí**

Navrhovaná úprava nebude mít sociální dopady ani dopady na životní prostředí. S ohledem na předmět navržených změn je zřejmé, že tyto změny nemohou vyvolat žádné negativní dopady jak v oblasti sociální, tak v oblasti životního prostředí.

## **J. Předpokládané dopady ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů**

Navrhovaná úprava nebude mít ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů žádné dopady. Otázek ochrany soukromí a osobních údajů se navržené změny nijak netýkají, a to ani nepřímo, a negativní dopady jsou tedy v tomto směru vyloučeny.

## Zvláštní část

### K čl. I

#### K bodu 1

Navržená změna čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR eliminuje dosavadní kazuistický přístup při formulování pravomoci vlády rozhodnout obecně o vyslání ozbrojených sil ČR mimo území ČR a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR. Navrhovaná formulace umožňuje vládě operativně rozhodovat o vyslání ozbrojených sil ČR mimo území ČR a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR bez specifikace účelu vyslání, resp. pobytu. Maximální doba takového vyslání zůstává v délce 60 dnů. Taková úprava umožní reagovat na změny v bezpečnostním prostředí, zejména pak na tzv. hybridní hrozby, tedy nekonvenční způsoby agresivních aktů, jejichž obětí může být v globalizovaném prostředí velmi široký okruh států, včetně ČR. Větší flexibilitu při vysílání ozbrojených sil ČR do zahraničí mohou vyžadovat rovněž hrozby vyplývající z nelegální migrace a akce různých nestátních aktérů, jejichž motivy mohou oscilovat od kriminálních až po politické. Následkem je nárůst rizik, jako jsou únosy politických představitelů a občanů ČR, teroristické útoky ze strany islamistických a obdobných radikálních skupin atd., na které bude možné efektivně reagovat např. vysláním ozbrojených sil ČR. Navrhovaná změna k tomu vytváří předpoklady. Parlamentní kontrola takového rozhodování vlády zůstává v plném rozsahu zachována.

#### K bodu 2

Navrhovaná změna ustanovení čl. 43 odst. 5 písm. a) Ústavy ČR zajišťuje eliminaci pochybností o tom, zda postup při rozhodování o průjezdech ozbrojených sil jiných států přes území ČR a o přeletech ozbrojených sil jiných států nad územím ČR je ústavně konformní. Za situace, kdy vláda rozhoduje o přeletech a průjezdech obecně s tím, že k provedení konkrétních přeletů a průjezdů dochází až na základě povolení vydaného Ministerstvem obrany, je vhodnější přímo v textu Ústavy ČR stanovit, že vláda rozhoduje o průjezdech ozbrojených sil jiných států přes území ČR, jejich přeletech nad územím ČR a o způsobu povolování jednotlivých průjezdů a přeletů. Toto ústavní zmocnění by bylo implementováno stejně jako dosud a rovněž parlamentní kontrola takového rozhodování zůstává v plném rozsahu zachována.

### **K bodu 3**

Navrhovaná změna ustanovení čl. 43 odst. 6 Ústavy ČR nijak neomezuje rozsah parlamentní kontroly rozhodování vlády, resp. pravomoc Parlamentu ČR zrušit rozhodnutí dle odstavců 4 a 5. V zájmu jasnější interpretace se pouze navrhuje, aby slovo „neprodleně“ bylo nahrazeno slovy „bez zbytečného odkladu“, které lépe vyjadřuje skutečnost, že k informování Parlamentu ČR dojde způsobem a v termínu obvyklým při komunikaci mezi vládou a Parlamentem ČR.

### **K čl. II (Účinnost)**

Účinnost novely Ústavy ČR se navrhuje s ohledem na délku legislativního procesu, na potřebnou legisvakanci a na obsah zákona stanovit nikoli pevným datem, ale volně prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení ústavního zákona.

V Praze dne 23. července 2019

Jana Černochová v.r.

Andrej Babiš v.r.

Jan Hamáček v.r.

Petr Fiala v.r.

Pavel Žáček v.r.

Marek Benda v.r.

Marek Výborný v.r.

Pavel Bělobrádek v.r.

Pavel Růžička v.r.

Karla Šlechtová v.r.

Zbyněk Stanjura v.r.

Pavel Blažek v.r.

Josef Hájek v.r.

Josef Bělíca v.r.

Marek Novák v.r.

Jaroslav Bžoch v.r.

Robert Králíček v.r.  
Miloslav Janulík v.r.  
Roman Kubíček v.r.  
Taťána Malá v.r.  
Monika Oborná v.r.  
Jan Richter v.r.  
Patrik Nacher v.r.  
Aleš Juchelka v.r.  
Ivan Jáč v.r.  
Jiří Strýček v.r.  
Stanislav Fridrich v.r.  
Milan Pour v.r.  
Přemysl Mališ v.r.  
Petr Sadovský v.r.  
Barbora Kořanová v.r.  
Jan Řehounek v.r.  
Michal Ratiborský v.r.  
Zuzana Ožanová v.r.  
Kamal Farhan v.r.  
David Štolpa v.r.  
Petr Vrána v.r.  
Petr Venhoda v.r.  
Pavel Staněk v.r.  
Milan Feranec v.r.  
Adam Kalous v.r.  
Radek Zlesák v.r.  
Monika Červíčková v.r.  
Jiří Mašek v.r.  
Milan Hnilička v.r.  
Jiří Bláha v.r.  
Lenka Dražilová v.r.  
Andrea Babišová v.r.



David Pražák v.r.

Andrea Brzobohatá v.r.

Adam Vojtěch v.r.

Vít Rakušan v.r.

Věra Kovářová v.r.

Jan Farský v.r.

Petr Gazdík v.r.

Jana Krutáková v.r.

Martin Kupka v.r.

Petr Bendl v.r.

Bohuslav Svoboda v.r.

Ivan Adamec v.r.

Jan Bauer v.r.

Karel Krejza v.r.

Ilona Mauritzová v.r.

Martin Baxa v.r.

Jan Zahradník v.r.

Vojtěch Munzar v.r.

Jan Chvojka v.r.