

MOŽNOSTI PŘEDVÍDÁNÍ SOCIÁLNÍCH KONFLIKTŮ

Burdová Lenka, Šugár Ján ^{*)}

ABSTRAKT

Príspevok je tematicky zameraný na možnosti predpovedania sociálnych konfliktov. Autori vychádzajú z čiastkových výsledkov empirického šetrenia konaného na Policajnej akadémii Českej republiky v Prahe.

Kľúčové slová:

Demonštrácia, športové (divácke) násilie, extrémizmus, sociogénna mimoriadna udalosť, sociálny konflikt.

ABSTRACT

The paper handles with the topic social conflicts and possibilities of their predict. The authors of the paper are based on the partial results of a survey conducted at the Police Academy of the Czech Republic in Prague.

Key words:

Demonstration, Spectator Violence (Football Hooliganism), Extremism, Social Conflict, Sociogenic Emergency Event.

ÚVOD

Autoři příspěvku se na půdě Policejní akademie České republiky v Praze zabývají problematikou výzkumu „sociogenních mimořádných událostí“, tedy ve své podstatě situací, kdy se sociální konflikt stává pro danou lokalitu bezpečnostní hrozbou, a jejich indikátorů. Na základě provedeného empirického šetření zjistili, že k sociogenním mimořádným událostem, s nimiž se orgány veřejné správy na území jednotlivých regionů potýkají nejčastěji, patří hromadné střety extremistů při ohlášených i neohlášených demonstracích s protidemonstranty či s policií, a sportovní (divácké)

^{*)}

¹ Mgr. Lenka Burdová, Policejní akademie České republiky v Praze, Lhotecká 559/7, 143 01 Praha 4, Katedra krizového řízení, tel. (974) 828 314, e-mail: burdova@polac.cz

² Dr. Ján Šugár, CSc., Policejní akademie České republiky v Praze, Lhotecká 559/7, 143 01 Praha 4, Oddělení vzdělávání a rozvoje, tel. (974) 828 037, e-mail: sugar@polac.cz.

násilí. Záměrem autorů je vytipovat indikátory, a tedy posoudit možnosti předvídání těchto sociálních konfliktů, resp. jejich násilných projevů na veřejnosti, které ohrožují životy, zdraví, majetek a narušují bezpečnost a veřejný pořádek na teritoriu. K tomuto účelu oslovili odborníky zabývající se řešením těchto jevů v praxi a výsledky expertních rozhovorů (které stále probíhají) a metody focus group promítou do další fáze dotazníkového šetření, v níž budou oslovení respondenti typovat váhu, resp. míru uplatnění určitého indikátoru pro vznik dané sociogenní mimořádné události.

1 SOCIÁLNÍ KONFLIKT¹ PRIZMATEM PRAXE

Vzhledem k rozsahu textu se autoři budou dále věnovat výzkumem favorizované² kategorii sociálních konfliktů, jenž nacházejí svůj výraz v projevech extremismu. Zaměříme-li se na samotné projevy násilí extremisticky orientovaných subjektů (tedy sociální konflikt v jeho užší podobě, jakožto násilný střet mezi jeho aktéry), mohou mít tyto násilné projevy v zásadě patero podob:

1) v rovině individuálního konfliktu, který vznikne spontánně z konkrétní události mezi dvěma, popř. více aktéry;

2) v rovině „programového řešení“, mimo oficiální, úřady indikovanou „veřejnou“ akci, s cílem napadnout a „vyřešit“ určitý problém násilnou cestou (zpravidla skupina vůči skupině, méně často skupina vůči jednotlivci, ne příliš časté, většinou se jedná o excesy jednotlivců nebo malých skupin extremistů);

3) neplánované násilné vyústění veřejné plánované akce (např. ohlášený a nezakázaný pochod, který se vlivem situačních faktorů, např. napadení protidemonstranty, jemuž policie nedokázala zabránit, zvrhne v pouliční bitku);

4) plánované násilné vyústění veřejné plánované akce (účastníci pochodu si např. předem poschovávali po trase pochodu zbraně apod.);

5) spontánní akce v podobě neohlášených demonstrací svolaných ad hoc k určitému (často medializovanému) tématu, které mohou vzhledem k emocionálnímu náboji, popř. také přítomnosti alkoholu či drog a „nepřipravenosti“ policie vyústit v násilné projevy.

2 MOŽNOSTI A LIMITY PŘEDVÍDÁNÍ VYBRANÝCH SOCIÁLNÍCH KONFLIKTŮ

Různé formy a podoby konfliktu budou mít i svoje specifické indikátory, tedy znaky v objektivní realitě, které nám indikují, signalizují potenciál vzniku sociálního konfliktu, resp. spíše jeho manifestaci v násilné formě. Obecně jsou tyto indikátory samozřejmě lépe „odhalitelné“ u plánovaných, „veřejnosti přístupných“ akcí typu demonstrace a pochody (popř. různé Street Party u levicově orientovaných subjektů),

¹ Termín „konflikt“ pochází z latinského „conflictus“ (srážka). V sociální dimenzi se tedy jedná o jakýsi střet, ať už zájmů, či hodnot, který může být samozřejmě řešen různými prostředky, ať již pozitivně, např. dohodou, ústupkem apod., či negativně, snahou uchopit určitou výhodu či statek, který je předmětem konfliktu, silovou cestou. Sociální konflikt se stává přímou bezpečnostní hrozbou ve chvíli, kdy se manifestuje v podobě protiprávního jednání zúčastněných stran, tedy jako ohrožení či narušení vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku.

² Tento typ sociálního konfliktu byl respondenty výzkumu (experty) identifikován jako nejčastější v jednotlivých regionech.

kteře podléhají ohlášení a orgány veřejné správy i výkonné složky tedy mají možnost se na takovou akci předem připravit.

Zákon³ samozřejmě definuje i důvody, které opravňují předem takového shromáždění zakázat, zejména jestliže je již z oznámeného účelu shromáždění patrný jeho násilný, diskriminační či jinak protizákonný charakter⁴. Zde je tedy vyhocený sociální konflikt předvídan samotnou právní normou a je zákonným důvodem k zákazu konání takové akce. Svolavatelé se však snaží tuto možnost eliminovat tím, že uvádějí nepravdivý účel shromáždění, nicméně z rozsudků Nejvyššího správního soudu vyplývá, že úřad se nemusí opírat při svém rozhodování pouze o účel uvedený v oznámení, ale má možnost „zkoumat“ skutečný účel shromáždění. Své rozhodnutí musí ovšem řádně odůvodnit, a stává se tak nositelem důkazního břemene. Ze soudní praxe např. vyplývá, že zákaz shromáždění nelze odůvodnit pouze osobou svolavatele, který je napojen na některý z extremisticky zaměřených subjektů, protože tato skutečnost může být sice indicií⁵, nikoli však důkazem o protiprávním účelu avizovaného shromáždění⁶. K závěru o možnosti úřadu posuzovat skutečný účel shromáždění však lze namítnout, že Nejvyšší správní soud se v odůvodnění tohoto názoru opírá o německou judikaturu⁷, ačkoli německá úprava shromažďovacího práva je v mnoha aspektech odlišná, výslovně umožňuje hodnocení účelu shromáždění a zároveň také umožňuje jeho víceúrovňové omezení. V české právní úpravě oproti tomu absentuje možnost úřadu stanovit omezující podmínky shromáždění, ten může shromáždění pouze zakázat nebo v určitých případech navrhnout přesun na jiné místo či dobu⁸. Svolavatel však nemusí nabídky využít, za což ho nelze postihnout.

Podle některých názorů⁹ je tedy jakékoli posuzování skutečného účelu shromáždění nad rámec zákona, což je dovozováno z dikce § 10 odst. 1 ShrZ: „úřad, jemuž bylo shromáždění oznámeno, je zakáže, jestliže by **oznámený účel shromáždění směřoval k výzvě**...“. Při benevolenci nechat posuzování „skutečného“ účelu shromáždění na obecním úřadu panuje stran těchto názorů obava, že by tento postup mohl vést k preventivnímu zakazu shromáždění, což je v rozporu s judikaturou

³ Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, (dále jen ShrZ).

⁴ Úřad, jemuž bylo shromáždění oznámeno, jej zakáže, jestliže by oznámený účel shromáždění směřoval k výzvě popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo k rozněcování nenávislosti a nesnášenlivosti z těchto důvodů; k výzvě dopouštět se násilí nebo hrubé neslušnosti či jinak porušovat ústavu a zákony.

⁵ Okolnost, která budí pozornost, nepřímý důkaz.

⁶ Nejvyšší správní soud k tomu uvedl: „I kdyby se jednalo o osoby příslušící k extremistickým skupinám, či projevující extremistické názory, nelze apriori vyloučit, že hodlají svého práva využít v zákonných mezích“. Důvodem k zakazu nemohou být domněnky či předpoklady, že při shromáždění dojde k páčání trestné činnosti, např. proto, že s obdobným shromážděním byly v minulosti problémy. Na druhé straně, přidají-li se k osobě svolavatele či povaze účastnického se subjektu ještě další skutečnosti, jako např. datum konání (den blízký výročí tzv. Křišťálové noci) a místo konání shromáždění (blízkost synagogy) může být již důvod pro zákaz shromáždění dán. Takový závěr může být zdůrazněn i dalšími okolnostmi, např. tím, že předpokládaný den shromáždění připadne na sobotu, která je z hlediska židovského náboženství svátkem, kdy se věřící shromažďují v synagogách. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci zakazu shromáždění Mladých národních demokratů ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 51/2007-67.

⁷ Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 24. 3. 2001, 1 BvQ 13/01, Rozhodnutí německého Správního soudu Köln ze dne 9. 11. 2005, 20 L 1794/05.

⁸ Další kritika často směřuje k tomu, že úřad má na zákaz pouhé 3 pracovní dny, a v takto krátké době objektivně není schopen analyzovat skutečný účel a shromáždit kvalitní podklady pro rozhodnutí o zakazu. Existují také obavy, že pro svolavatele bude výhodnější vůbec shromáždění neoznamovat.

⁹ Např. ČERNÝ, P. *Právní ochrana před extremismem*. Praha : C.H.Beck, 2008, s. 126.

Evropského soudu pro lidská práva (dále jen ESLP), který ve své rozhodovací praxi nedává přednost preventivním zákazům, ale spíše možnosti ověřit v praxi, jak se bude subjekt chovat¹⁰.

Ať se již přikloníme k jakémukoli z nastíněných právních výkladů, jisté je, že pokud správní orgán nemá pro zákaz shromáždění před jeho konáním dostatek důkazů, je vhodnější shromáždění nezakazovat a připravit se na případné rozpuštění shromáždění průběhu jeho konání.

Policie pak na „rizikost“ akce usuzuje především ze struktury účastníků (napoví osoba svolavatele, způsob prezentace akce na internetu apod.), místa konání, dne konání a informací o případné proti akci¹¹, přičemž důležitým zdrojem informací je pro policii v těchto otázkách samozřejmě internet. Naštěstí převažují akce ohlášené nad neohlášenými, příp. vzniklými spontánně¹², neboť cílem extremistů je velmi často mediální prezentace, zviditelnění, demonstrace síly a získání dalších příznivců. Policie a další odpovědné orgány se tak mohou na jednotlivé varianty průběhu náležitě připravit. K faktorům indikujícím, že by akce nemusela mít pokojný průběh patří zejména datum konání (některá data jsou „zajímavá“ pro oba extrémní póly pravolevé osy „politického“ spektra, a tudíž častěji dochází ke střetům a proti akcím), místo konání (nutno zvažovat krom symbolů také sociodemografickou strukturu obyvatelstva a „zkušenost“ místní veřejné správy a policie s událostmi tohoto typu), struktura účastníků nebo povaha účastníků se skupiny (např. „tvrdé jádro“ ultrapravic, nazihoooligans apod.).

Problematickou se také jeví v kontextu současné právní úpravy možnost zneužití práva „vyjadřovat své náboženské vyznání“ registrací rádoby náboženských uskupení¹³ (v současné době medializovaný „Řád ozubeného kola“) a pořádání rádoby **náboženských shromáždění a pochodů** (např. v Novém Bydžově), jelikož ty podle shromažďovacího zákona¹⁴ **nepodléhají** principu **oznámení** orgánům veřejné správy, tudíž PČR a orgány veřejné správy se tak na ně, za předpokladu, že se je podaří extremistům utajit a policie neindikuje tyto akce analýzou otevřených zdrojů, nestihnou adekvátně připravit.

¹⁰ Pokud se tedy úřad domnívá, že existuje rozpor mezi oznámeným a skutečným účelem shromáždění, měl by spíše vyčkat na konání shromáždění a předem se na něj i s policií připravit, a v případě porušení zákona být připraven je rozpustit.

¹¹ Problematickou se také může ve smyslu znění § 10 odst. 2 písm.b) jevit kolize více shromáždění v jednom místě a čase (protiakce řádně ohlášeným shromážděním), nedojde-li mezi svolavateli k dohodě o úpravě doby jeho konání. Zatímco zákon hovoří o tom, že úřad při takové kolizi druhé (později oznámené) shromáždění „zakáže“ (§ 10 odst. 2 písm.b)), z judikatury ESLP vyplývá, že by se měla konat obě shromáždění, zákaz později ohlášeného je řešením až ultima ratio.

¹² Spontánních akcí násilného charakteru je podstatně méně, ovšem lze konstatovat, že v loňském roce byl zaznamenán trend tzv. spontánní akce, kdy se účastníci akce svolají bezprostředně po určité významné události (zadržení extremistů, vyklízení squatu apod.) na určitý čas a místo, kde pak probíhají neoznámené demonstrace. I když se většinou jedná pouze o desítky osob, může dojít k významnému narušení veřejného pořádku, zejména s přihlédnutím k tomu, že se jedná o akce emocionálně vypjaté, a navíc policie na ně není dopředu připravena a reaguje až na vzniklou situaci. Ve většině případů jsou tyto akce svolávány prostřednictvím internetu, různých sociálních sítí a diskusních fór.

¹³ Podle § 2 odst. 5 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církvi a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech) nikdo nesmí být omezen na svých právech proto, že se hlásí k církvi a náboženské společnosti, že se účastní její činnosti nebo že ji podporuje (na rozdíl od podpory a propagace hnutí směřujících k potlačování práv a svobod občanů).

¹⁴ § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.

Platí, že projevovat své náboženství nebo víru prostřednictvím shromáždění může každý¹⁵, není tudíž ani třeba, aby shromáždění svolávala pouze registrovaná církev nebo náboženská společnost. I tato náboženská shromáždění však spadají do režimu zákona o právu shromažďovacím¹⁶ s výjimkou toho, že zde není povinnost úřadu shromáždění dopředu oznámit. Neoznamuje-li se shromáždění podle ustanovení § 5 ShrZ, **nemůže** úřad shromáždění ani v předstihu **zakázat**. Důležité však je, že účel takového shromáždění musí sloužit k projevům náboženského vyznání¹⁷. Pokud by se odchýlilo od deklarovaného účelu a sloužilo např. k vyjádření politického názoru, byl by postup orgánů moci veřejné stejný, jako v případě shromáždění, které podléhá oznámení, avšak oznámeno nebylo.

Problematický se v této souvislosti jeví výklad § 4 odst. 2 ShrZ: *Na shromáždění, které podléhá oznamovací povinnosti, může úřad vyslat svého zástupce, jemuž je svolavatel povinen vytvořit podmínky pro řádné plnění jeho úkolů, zejména mu umožnit sledování průběhu shromáždění a provedení úkonů nezbytných k případnému rozpuštění shromáždění.* Podle některých výkladů¹⁸ tak zákon nevyklučuje přítomnost zástupce úřadu i na shromáždění, které nepodléhá oznamovací povinnosti, jelikož není účast zástupce úřadu výslovně zakázána, a zároveň přítomnost zástupce úřadu ještě sama o sobě není výkonem státní moci¹⁹.

Existují ovšem i právní názory²⁰, že na shromáždění, která se neoznamují, nemůže úřad vyslat svého zástupce (výklad a contrario § 4 odst. 2 ShrZ) a nelze jím tato shromáždění rozpustit. I v případě takového výkladu ustanovení § 4 odst. 2 ShrZ ve vztahu ke shromážděním, která nepodléhají oznamovací povinnosti, lze dovést, že shromáždění může být rozpuštěno ze strany PČR. Podle § 12 odst. 2 ShrZ může v případě nepřítomnosti zástupce úřadu (v tomto případě by sice byl přítomen, ale nemohl by realizovat své oprávnění) rozpustit shromáždění velící příslušník PČR²¹. Je tedy otázkou, zda může zástupce úřadu rozpustit shromáždění, které nepodléhá oznámení, a zda je následně možné postihnout pak účastníky či svolavatele za neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci²². Zákonodárce však

¹⁵ Čl. 16 usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky: „Každý má právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadů“.

¹⁶ Stanovisko ministerstva vnitra k některým aspektům náboženských shromáždění, postupu při kolizi více shromáždění a aplikaci zákona o policii během shromáždění, č. j.: MV- 41827-1/OBP-2011.

¹⁷ O náboženské shromáždění tedy nepůjde, pokud ho sice svolá náboženská společnost, nicméně jeho cíl bude směřovat např. k vyjádření politického názoru. Pokud je údajně náboženské shromáždění protidemonstrací proti určitým politickým názorům, nejde o výkon náboženské svobody.

¹⁸ Stanovisko ministerstva vnitra k některým aspektům náboženských shromáždění, postupu při kolizi více shromáždění a aplikaci zákona o policii během shromáždění, č. j.: MV- 41827-1/OBP-2011.

¹⁹ Povinnost svolavatele komunikovat s úřadem se dovozuje z ustanovení § 6 odst. 8 ShrZ, které deklaruje, že ustanovení upravující oprávnění a povinnosti svolavatele se přiměřeně vztahují i na shromáždění, která nemusí být oznamována. I svolavatel shromáždění, které není nutno oznamovat úřadu, tak má povinnost vydávat přímo nebo s pomocí pořadatelů účastníkům pokyny k zajištění řádného průběhu shromáždění, svolavatel povinen poskytnout úřadu na jeho žádost součinnost nezbytnou k zajištění řádného průběhu shromáždění apod.

²⁰ ČERNÝ, P. *Právní ochrana před extremismem*. Praha : C.H.Beck, 2008, s. 116.

²¹ Lze odvodit analogicky od situace, kde policie shledá důvody pro rozpuštění shromáždění, zástupce úřadu je sice přítomen, ale momentálně jej neze nikde dostihnout a hrozí nebezpečí z prodlení. Velící příslušník policie může rozpustit shromáždění sám, jakoby zástupce obecního úřadu nebyl na shromáždění přítomen. *Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím*. Praha : MVČR, 2009, s. 30.

²² § 47 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

zjevně takový dopad nezamýšlel a s výkladem a *contrario* nepočítal, neboť v §12 odst. 6 ShrZ deklaruje, že „*Shromáždění uvedená v odstavci 3 (ta, která se konají, aniž byla oznámena, tzn. nepodléhají oznámení nebo podléhají oznamovací povinnosti, ale nebyla oznámena, nebo ta „spontánní“, která nebyla svolána) a v odstavci 5 (ta, která byla oznámena a nebyla zakázána) může zástupce úřadu rozpustit způsobem stanoveným v odstavci 1²³, jestliže účastníci shromáždění páchají trestné činy a nápravu se napodařilo zjednat jiným způsobem, zejména zákrokem proti jednotlivým pachatelům. V nepřítomnosti zástupce úřadu tak může učinit velící příslušník Policie České republiky. Zákonodárce tedy s účastí zástupce úřadu s úřední pravomocí rozpustit shromáždění počítá i na shromážděních, která nepodléhají oznamovací povinnosti (např. náboženská shromáždění sloužící k projevům náboženského vyznání), resp. nebyla oznámena.*

ZÁVĚR

Zejména starostové obcí často volají po novelizaci, resp. zpřísnění zákona o shromažďování, je však nutné dodržovat závazky vyplývající z mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána. Úřad nemůže na jednotlivá oznámení pohlížet prizmatem možného zákazu, ale naopak, s uvědoměním si důležitosti svobody projevu, s níž je právo shromažďovací úzce spojeno, a udělat maximum pro to, aby se shromáždění uskutečnit mohlo, nicméně za striktního dodržování všech platných zákonů.

LITERATÚRA

- [1] ČERNÝ, P.: *Právní ochrana před extremismem*. Praha: C.H.Beck, 2008. 255 s. ISBN 978-80-7400-053-9
- [2] Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím. Praha : MVČR, 2009. 70 s.
- [3] Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2.10.2001 ve věci *Stankov a Ilinden proti Bulharsku*, Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, 2002, č. 1.
- [4] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci zákazu shromáždění Mladých národních demokratů ze dne 5.11.2007, č.j.8 As 51/2007-67.
- [5] Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 24.3.2001, 1 BvQ 13/01.
- [6] Rozhodnutí německého Správního soudu Köln ze dne 9.11.2005, 20 L 1794/05.
- [7] Stanovisko ministerstva vnitra k některým aspektům náboženských shromáždění, postupu při kolizi více shromáždění a aplikaci zákona o policii během shromáždění, č.j.: MV- 41827-1/OBP-2011.

Príspevok bol spracovaný v rámci inštitucionálneho projektu.

Článok recenzoval:
doc. Ing. Jozef Klučka, PhD.

²³ Zástupce úřadu vyzve svolavavtele, aby shromáždění neprodleně ukončil. Pokud svolavatel neučiní účinná opatření, aby se účastníci pokojně rozešli, sdělí zástupce úřadu účastníkům, že shromáždění je rozpuštěno a vyzve je, aby se pokojně rozešli.