



Shrnující zpráva expertů Sítě k ochraně demokracie

ČERVENEC — PROSINEC 2020

Součástí Fóra expertů Sítě k ochraně demokracie jsou Pracovní skupiny, jejichž úkolem je systematický průběžný monitoring hrozeb a trendů i analýza systémových slabin a potřebných změn v oblastech klíčových pro fungování demokracie v ČR. Pracovní skupiny zpracovávají každého půl roku zprávy o významných událostech, hrozbách, trendech

i příležitostech pro rozvoj demokracie v dané oblasti. Tento dokument představuje stručný přehled zásadních závěrů z těchto zpráv za sledované období.

Celé znění reportů za jednotlivé oblasti včetně citací a zdrojů naleznete na webu iniciativy www.ochranademokracie.cz.

Za Fórum expertů:

Ing. Pavel Bratinka
Ing. Bc. Luděk Michálek, Ph.D.
prof. PhDr. Olga Lomová, CSc.
PhDr. Jan Paďourek
Ing. Mgr. Bohuslav Pernica, Ph.D.
doc. Mgr. Michal Pink, Ph.D.
Ing. Mgr. Jaroslav Benák, Ph.D.
JUDr. Maxim Tomoszek, Ph.D.
JUDr. Petra Masopust Šachová, Ph.D.
Mgr. Věra Nováková

JUDr. Ondřej Šťastný
Magda Faltová
Kateřina Pracná
Markéta Švarcová
JUDr. Petr Kolman, Ph.D.
JUDr. Zdeněk Červínek, Ph.D.
Mgr. et Mgr. Jan Vobořil, Ph.D.
JUDr. RNDr. Jitka Jelínková, Ph.D.
JUDr. Jan Hořeňovský
Ing. Mgr. Oldřich Kužílek
Doc. Ing. Marie Bohatá, CSc.

JUDr. Tomáš Havel, Ph.D.
Ing. Edvard Outrata
Ing. Mgr. Bohuslav Pernica, Ph.D.
JUDr. Ivan Příkryl
JUDr. Marie Sciskalová
Ph.D., JUDr. Ondřej Závodský, Ph.D.
doc. MgA. Jan Motal, Ph.D.
PhDr. Irena Reifová, Ph.D.
Mgr. Josef Šlerka, Ph.D.
Mgr. Tomáš Urban
Mgr. Oldřich Vágner

Zpráva ke stavu obrany, bezpečnosti a zahraničních věcí

ČERVENEC — PROSINEC 2020

Ve zkratce

Vývoj v oblasti bezpečnosti nadále ovlivňovala pandemie COVID-19. Experti spatřují zásadní nedostatky v oblasti krizového řízení i strategické komunikace a rozhodnutí vlády byla podle nich často ovlivněna populismem a blížícími se volbami do Poslanecké sněmovny. Pozitivně hodnotí aktivní pomoc Armády ČR v boji s pandemií mj. v sociálních a zdravotnických zařízeních. Ústředním tématem byla také příprava tendru na dostavbu jaderného bloku v Dukovanech a možné zapo-

jení společností z Ruska a Číny do něj. Pracovní skupina připomíná pokračující tlak prezidenta na Bezpečnostní informační službu a sílící politizaci obranného rozpočtu, která se v druhé polovině roku projevila zejména ústupkem vlády vůči KSČM a snížení rozpočtu pro ministerstvo obrany o 10 miliard korun.

Ing. Pavel Bratinka
Ing. Bc. Luděk Michálek, Ph.D.
prof. PhDr. Olga Lomová, CSc.
PhDr. Jan Paďourek
Ing. Mgr. Bohuslav Pernica, Ph.D.

Hlavní zjištění

Zapojení nedemokratických režimů do tendru o Dukovany

Ve sledovaném období pokračovala příprava soutěže o výstavbu pátého bloku jaderné elektrárny v Dukovanech. Intenzivní politická debata ohledně dostavby klíčového prvku kritické infrastruktury se vedla zejména v kontextu možného zapojení zájemců z Ruska a Číny. Navzdory doporučení zástupců zpravodajských služeb, expertů silových resortů i opozičních stran zcela vyřadit společnosti z těchto zemí však vláda jejich účast nevyloučila. Teprve v lednu 2021 vláda připustila, že by z tendru mohly být vyřazeny společnosti z Číny. Konsensus zpravodajských služeb, ministerstva vnitra a ministerstva zahraničních věcí na vyřazení Číny a Ruska je dle expertů unikátní a možné prosazování zájmů nedemokratických mocností výrazně ztěžuje. K respektování stanoviska bezpečnostních

Pozitivní trendy ↗

- ↗ Shoda bezpečnostních složek na vyřazení Ruska a Číny z tendru o Dukovany.
- ↗ Zapojení Armády ČR do boje s pandemií a úspěšné velení výcvikové operace v Mali.
- ↗ Dosažení dohody v EU o rozpočtu a podpoře ekonomik postižených koronavirem.

Negativní trendy ↘

- ↘ Pokračování snah prezidenta o diskreditaci Bezpečnostní informační služby.
- ↘ Snahy osob blízkých k prezidentovi zvrátit doporučení bezpečnostních složek vyřadit Rusko a Čínu z tendru na Dukovany.
- ↘ Prohlubující se politizace obranného rozpočtu.
- ↘ Pokračující nehospodárné pořizování vojenské výzbroje.

expertů a vyřazení zájemců z nedemokratických států vyzvali experti Síť k ochraně demokracie vládu [již v prosinci](#). Závislost na energetických společnostech z nedemokratických režimů podle expertů otevírá pro-

stor pro prosazování zahraničně-politických cílů těchto mocností, zvyšuje potenciál pro vydíratelnost země, může podryvat vnitro-politické demokratické procesy a přináší závažná korupční rizika.

Snižování rozpočtu na obranu

Parlament schválil hlasy ANO, ČSSD a KSČM rozpočet na rok 2021 s rekordním schodkem 320 miliard korun. Na návrh poslanců KSČM, kteří tím podmínili svoji podporu návrhu rozpočtu, byl zároveň zkrácen rozpočet ministerstva obrany o deset miliard korun. Podle expertů představuje politizace rozpočtu v oblasti národní bezpečnosti riziko nejen pro renomé ČR v zahraničí a vztahy se spo-

jenci, ale ohrožuje i akceschopnost složek ozbrojených sil. Zástupci vlády přislíbili miliardy rezortu v lednu letošního roku navrátit. V programovém prohlášení se vláda zavázala k dosažení úrovně rozpočtu na obranu ve výši 1,4 % HDP, výdaje nyní dosahují zhruba 1,34 % HDP. S dosažením závazku NATO dosáhnout 2 % HDP vláda stále počítá do roku 2024.

Pokračující svár mezi prezidentem republiky a Bezpečnostní informační službou (BIS)

Do fungování zpravodajských služeb prezident Zeman zasahoval v minulých letech již v kontextu s kauzou novičok nebo ve spojení s pozicí BIS vůči čínské firmě Huawei, která podle zpravodajců představuje pro ČR bezpečnostní hrozbu. Kritika vůči BIS pokračovala i ve sledovaném období. Prezident si nechal vypracovat analýzu, podle které ředitel BIS Michal Koudelka, kterého již pětkrát odmítl jmenovat do

generálské hodnosti, neplní své povinnosti, a materiály předal premiérovi Babišovi s žádostí o jeho odvolání. Po řediteli Koudelkovi také na podzim požadoval seznam ruských agentů působících v Česku. Podle expertů se jedná o pokračování dlouhodobé snahy poškodit důvěryhodnost BIS a poskytnutí informací tohoto charakteru by představovalo bezpečnostní riziko i možné poškození zahraničních vztahů.



„Exekutiva Ministerstva obrany musí respektovat Ústavu ČR, kde je vůle zástupců lidu, tj. poslanců, nadřazena z podstaty demokracie, vůli úředníků. Ztotožňují-li se poslanci se závěry Nejvyššího kontrolního úřadu, např. v případě plánování a realizace akvizic, je třeba, aby se s těmito závěry ztotožnilo také Ministerstvo obrany. To zejména když pro něj platí stejné právní předpisy, jako pro ostatní součásti exekutivy a když navíc je veřejná správa už od roku 2015 plně profesionální.“ — Bohuslav Pernica



„Nekonceptnost vlády a neschopnost řešit problémy systematicky a dostatečně vysvětlovat jsou v dlouhodobé perspektivě možná největší hrozbou pro demokracii u nás, zvláště pokud se jich chopí nepřátelská propaganda. Problém je o to větší, že se na vládních opatřeních přizívají neprůhledné obchody se zdravotnickým materiálem a testovacími látkami.“ — Olga Lomová

Doporučení expertní skupiny pro další období

1. Vláda by měla respektovat konsensuální doporučení bezpečnostních služeb jako důležitý vstup do rozhodovacího procesu.
2. Stát by měl pravidelně revidovat zranitelnost infrastruktury.
3. Aktivní, koordinovaný a participativní přístup ke zpracování akčního plánu pro Národní strategii pro čelení hybridnímu působení.
4. Prosazení protikorupční legislativy, ke které se vláda zavázala.

Zpráva ke stavu Ústavního systému

ČERVENEC — PROSINEC 2020

Ve zkratce

Ve druhé polovině roku byly pro fungování ústavního systému klíčové otázky voleb a pandemie. Prezident se brzkým vyhlášením sněmovních voleb odchýlil od dosavadní praxe, čímž došlo k předčasnému začátku období předvolební kampaně. Velkým tématem je také zrušení části volebního zákona, ke kterému došlo těsně po konci sledovaného období. V tomto ohledu se experti staví zvláště kriticky k výrokům představitelů výkonné moci, kteří podkopávají autoritu Ústavního

soudu. Vzhledem k pandemii členové Pracovní skupiny upozorňují na závislost vládních opatření na nouzovém stavu a na nedodržování zásadních principů právního státu jako předvídatelnost, jasnost a transparentnost. Experti apelují na přijetí dlouhodobějšího právního rámce pro opatření šetřícího základní práva občanů. Přijatá opatření jsou navíc nedostatečně přezkoumávána soudy.

doc. Mgr. Michal Pink, Ph.D.,

Ing. Mgr. Jaroslav Benák,

Ph.D., JUDr. Maxim Tomoszek, Ph.D.

Hlavní zjištění

Vládní opatření jsou přijímána v nouzovém stavu a v rozporu s principy právního státu

Nouzový stav je stavem mimořádným, svou povahou by tedy měl být přechodný. Dlouhodobějším řešením jsou legislativní změny, které umožní lepší zvládnutí pandemické situace způsobem šetrnějším k základním právům. Návrh svěřit omezování základních práv hlavnímu hygienikovi nicméně nebyl změnou k lepšímu a je dobře, že od něj bylo upuštěno. Kromě dlouhodobějšího rámce pro boj s pandemií je také žádoucí promítnout do ústavního zákona o bezpečnosti ČR a krizového zákona dosavadní zkušenosti. Důležité je zejména důsledné odůvodňování opatření, proporcionalita v omezování základních práv, odpovědnost za škody způsobené opatřeními a jasné vymezení kompetencí státních orgánů.

Pozitivní trendy ↗

- Prezident respektuje vůli premiéra ohledně výměny ministrů.
- Veřejnost vyvozuje politickou odpovědnost za porušování opatření veřejnými funkcionáři.
- Poslanecká sněmovna plní svou kontrolní funkci vůči vládě vzhledem k prodlužování nouzového stavu.

Negativní trendy ↘

- Neobvykle brzké vyhlášení voleb prezidentem vede k protáhlé předvolební kampani.
- Opatření jsou závislá na nouzovém stavu a porušují principy právního státu.
- Nedůvěra mezi státem a občany vede k šíření dezinformací a nedodržování opatření.

Prezident nezvykle brzy vyhlásil volby

Prezident 28. prosince vyhlásil sněmovní volby na 8. a 9. října 2021. Vyhlášením voleb v předstihu 9 měsíců se výrazně odchýlil od praxe svých předchůdců, kteří volby vyhlašovali s asi čtyřměsíčním předstihem. Experti poukazují na důsledky vzhledem k regulaci předvolební kampa-

ně. Den vyhlášení voleb se totiž počítá za začátek předvolební kampaně, na což se vážou povinnosti jako je limit 90 milionů Kč na kampaň. Členové Pracovní skupiny by uvítali změnu zákona v tom, aby byla kampaň určena jako období pevně stanoveného počtu dnů před datem voleb.

Soudy nedostatečně přezkoumávají mimořádná opatření

Svým usnesením ve věci návrhu skupiny senátorů na zrušení zákazu zpěvu a omezení počtu účastníků bohoslužeb Ústavní soud fakticky podpořil postup vlády, která opakovaně vydává prakticky stejná opatření s pouze drobnými úpravami. Ústavní soud se vyjádřil, že již

neplatná usnesení vlády nelze přezkoumat v řízení o abstraktní kontrole norem, což výrazně omezuje přezkum rychle se měnících opatření. Experti naopak pozitivně hodnotí, že soudy opakovaně upozorňují na nutnost odůvodňovat přijatá opatření.

Ústavní soud zrušil část volebního zákona

Tato událost nastala až po konci sledovaného období, má ale významné dopady. Ústavní soud zrušil aditivní klauzuli vyžadující vyšší procento hlasů pro vstup do sněmovny pro koalice i některé prvky přepočtu hlasů na mandáty. Z hlediska ústavního systému experti považují za zvlášť problematické následující bezprecedentní

útoky na nezávislost Ústavního soudu ze strany premiéra Andreje Babiše nebo ministryně spravedlnosti Marie Benešové. Tato vyjádření lze vnímat jako pokračující podkopávání autority Ústavního soudu, což je trend spojený s ústupem liberální demokracie.



„Negativně vnímám, že Ústavní soud svým usnesením fakticky aproboval postup vlády, která recykluje text krizových opatření a opakovaně je vydává s drobnými úpravami znovu. Tím, že pozbytí účinnosti takového opatření (byť při nahrazení obsahově stejným či podobným) vede k zastavení řízení, je fakticky nemožné dosáhnout jejich meritorního přezkumu. ÚS sice umožňuje, aby návrhovač opakovaně rozšiřoval svůj návrh, to však na něj klade poměrně vysoké nároky.“ —Jaroslav Benák



„Zásadním problémem je prohlubování nedůvěry mezi státními orgány a obyvateli – stát nedůvěřuje občanům a není schopen je motivovat k aktivnímu zapojení do boje s pandemií; představitelé státu jednají vzájemně rozporně, což je pro občany matoucí; velmi negativním trendem je rovněž vysoká intenzita šíření dezinformací spojených s očkováním, pandemií, opatřeními atd., neboť to také snižuje ochotu přijatá opatření dodržovat.“ —Maxim Tomoszek

Doporučení expertní skupiny pro další období

1. Zákon by měl jasně stanovit počet dnů trvání předvolební kampaně, aby délka kampaně nebyla závislá na volné úvaze prezidenta.
2. Je potřeba zvýšit právní kulturu relevantních orgánů, aby přijímaná opatření sledovala legitimní cíle, byla jasná, předvídatelná a zákonná.
3. Zkušenosti s dosavadním průběhem pandemie by měly být promítnuty do relevantních zákonů.

Zpráva ke stavu státního zastupitelství a soudnictví

ČERVENEC — PROSINEC 2020

Ve zkratce

Navzdory přetrvávající pandemii, která ovlivňovala oblast justice i ve druhé polovině roku, se podařilo zajistit bezpečné podmínky a přizpůsobit činnost soudů tak, aby mohla pokračovat soudní jednání. Na druhou stranu, důvěru veřejnosti ve fungování justice může podryvat opakující se provinění vysokých představitelů justice, spojené s výkonem jejich funkce. Problematická je stále nedostatečná úroveň digitalizace v oblasti justice, která způsobuje velké průtahy v soudních říze-

ních - ministerstvo spravedlnosti selhává v zajišťování fungování soudů v oblasti informatiky a soudních znalců. V legislativní oblasti byla pozitivně přijata zásadní novela v oblasti trestního práva, ve věci práva na obhajobu dále významné rozhodnutí Ústavního soudu. Naopak v oblasti exekuční legislativy experti plánovanou novelu kritizují, zejména s ohledem na nepřijetí exekutorské teritoriality.

JUDr. Petra Masopust Šachová, Ph.D.

Mgr. Věra Nováková

JUDr. Ondřej Šťastný

Hlavní zjištění

HROZBA!

Rozhodnutí ministerstva spravedlnosti nepodávat návrhy na jmenování soudců

Ministerstvo spravedlnosti rozhodlo nepodávat v roce 2021 návrhy na jmenování nových soudců, s odkazem na nižší vytíženost soudů v hlavních agendách. K tomuto snížení skutečně došlo, zejména v civilní odvolací agendě a také v trestní agendě. Ministerstvo však už nezohlednilo, že nižší vytíženost neplatí pro všechny soudy. Řada soudů se nadále potýká s vysokým počtem neskončených věcí, což je následkem dlouhodobého personálního podhodnocení v předchozích letech. Rozhodnutí negativně dopadá na účastníky řízení, kteří budou muset počítat s prodloužením soudního řízení. Zároveň ohrožuje soudní nezávislosti, protože nutí

Pozitivní trendy ↗

- ↗ Novela trestního zákoníku a trestního řádu, která přináší řadu pozitivních trendů, například institut doznání obviněného jako polehčující okolnosti, rozšíření možnosti užití dohody o vině a trestu nebo zvýšení hranic majetkové škody.
- ↗ Rozhodnutí Ústavního soudu ve věci práva na bezplatnou obhajobu, ve kterém Ústavní soud vyjádřil názor, že právo na obhajobu musí být zajištěno stejně osobám majetným i nemajetným.
- ↗ Adaptace práce soudů a průběhu soudních jednání na probíhající pandemii.

Negativní trendy ↘

- ↘ Odmítání principu teritoriality v rámci novely exekučního řádu.
- ↘ Opakovaná kárná řízení se soudci, která narušují důvěru veřejnosti v justici.
- ↘ Zaostávající digitalizace justice.

předsedy soudů vyjednávat s ministerstvem podmínky pro výjimečné jmenování soudců v jejich obvodu. Tato jednání jsou ze strany předsedů soudů nutná pro zachování

rádného chodu soudů, vystavuje je ale také velkému tlaku ve vztahu k moci výkonné, která může vstřícný přístup k návrhům na jmenování nevhodně podmiňovat.

Ukládání nepřiměřených trestů během pandemie

V průběhu pandemie COVID jsme byli svědky absence efektivní kontroly vládních nařízeních k omezování práv a svobod osob. Zároveň však docházelo k tvrdému postihu bagatelních trestných činů a k ukládání nepřiměřených trestů za jednání, která postrádají společenskou

škodlivost. Tento právní formalismus a chybějící zásada subsidiarity trestní represe je v období pandemie zvláště nebezpečná a neměla by se stát precedentem pro další rozhodování soudů.

Činnost vysokých reprezentantů justice snižující důvěru veřejnosti

Negativní bylo zjištění, že již druhý soudce Vrchního soudu v Praze čelí trestnímu stíhání pro velmi závažnou trestnou činnost, které se měl dopustit při výkonu funkce. I v rámci respektování zásady presumpce nevinny je nepochybně potřeba, aby se k této skutečnosti reprezentanti soudní moci adekvátně postavili. Nevhod-

né a z etického hlediska problematické byly také osobní schůzky nejvyššího státního zástupce Pavla Zemana s Janem Czerninem. Jednání vysokých představitelů justiční soustavy, která jsou v rozporu s etickými či dokonce právními normami, zásadním způsobem narušuje důvěru veřejnosti v justici.



Novela trestního zákona a trestního řádu platná od 1. 10. 2020 přináší, i přes určité výhrady k omezení přeměn trestu obecně prospěšných prací a peněžitého trestu na jiné alternativní tresty při porušení zákonných podmínek, řadu pozitivní trendů – institut doznání obviněného jako polehčující okolnosti, rozšíření možnosti užití dohody o vině a trestu, či zvýšení hranic majetkové škody.

— Petra Masopust Šachová

Doporučení expertní skupiny pro další období

1. Zákonné zakotvení exekutorské teritoriality v rámci projednávané novely exekučního řádu.
2. Zavedení kariérního řádu Státního zastupitelství, který by stanovil podmínky povyšování státních zástupců.
3. Nutnost zajistit jmenování soudců v roce 2021.

Zpráva ke stavu lidských (sociálních) práv



SÍŤ K OCHRANĚ
DEMOKRACIE

ČERVENEC — PROSINEC 2020

Ve zkratce

Expertky pracovní skupiny upozorňují na pokračující negativní dopady pandemie na kvalitu života i práva ohrožených skupin obyvatel. V této souvislosti odkazují na porušování práv migrantů/ek, negativní dopady vládních opatření zejména na nízkopříjmové skupiny či nedostatky finanční podpory státu. Připomínají také absenci komplexní úpravy postavení osob bez státní příslušnosti či chýšící legislativní změny týkající se postavení rodinných příslušníků/ic.

Magda Faltová

Kateřina Pracná

Markéta Švarcová

Hlavní zjištění

Dopady pandemických opatření na ohrožené skupiny

Pokračování epidemie COVID-19 a s ním spojená vládní opatření měla i v tomto období negativní dopad zejména na nízkopříjmové skupiny. Zvýšené riziko pro zhoršení pracovních i životních podmínek, ale i pro ohrožení chudobou, zasahuje například migranty/ky, samoživitele/ky či osoby kombinující různé druhy příjmů, které nedosahují na podporu ze strany státu nebo je pro ně podpora nedostatečná. Vláda podle expertek tyto dopady dostatečně nereflektuje. Problematické bylo i rozdělení rodin cizinců i občanů ČR v důsledku vládních opatření.

Pozitivní trendy ↗

- Bezplatné testování na koronavirus pro nízkopříjmové skupiny.
- Možný počátek změny diskurzu o (zne)užívání sociálních dávek, jelikož se uživateli/kami dávek stávají širší vrstvy obyvatelstva.
- Záměr ministerstva spravedlnosti zkrátit dobu oddlužení na 3 roky.
- Debata o změnách v agenturním zaměstnávání migrantů/ek.

Negativní trendy ↘

- Rozdělení rodin cizinců/ek a občanů/ek ČR v souvislosti s pandemií.
- Porušování pracovních práv migrantů/ek během pandemie.
- Chybějící reflexe dopadů vládních opatření na ohrožené skupiny obyvatel - např. ženy, samoživitelé/ky, lidé kombinující více druhů příjmů, osoby zaměstnané na krátkodobé smlouvy (např. DPP, DPČ, pracující na švarcsystém).
- Pokračování trendu prekarizace práce, kdy je kvůli nestandardním pracovním úvazkům veškerá nejistota přenesena na pracovníka/ici.
- Zrušení superhrubé mzdy zvýhodňující pouze vyšší příjmové skupiny.

Legislativní změny týkající se postavení rodinných příslušníků ze zahraničí

Expertky upozorňují na pokus ministerstva vnitra připojit k novele zákona o občanských průkazech zásadní novelizaci zákona o pobytu cizinců. Podle návrhu by se oddělila práva nejbližších členů rodiny od práv osob, kteří mají s občany jen volnější příbuzenský vztah.

Návrh by však razantně zhoršil postavení rodinných příslušníků občanů ČR. Ministerstvo nakonec svůj návrh stáhlo a novela zákona o pobytu cizinců byla předložena samostatně v podobě, která do postavení rodinných příslušníků zasahuje výrazně méně.

Nedodržování opatření ze strany zaměstnavatelů

Pracovní skupina upozorňuje na nereaktivnost vlády směrem k nedodržování protipandemických opatření ze strany zaměstnavatelů, zejména v kontrastu s důrazem na dodržování opatření jednotlivci. Expertky odkazují na data [výzkumu](#) PAQ Research, podle kterého z domo-

va pracuje pouze malá část z těch, kterým to povaha zaměstnání umožňuje, přičemž [šestina](#) zaměstnavatelů nechce zaměstnancům/kyním práci z domova vůbec umožnit, a 14 % zaměstnavatelů aktivně odmítá testování nebo trasování.

Postavení osob bez státní příslušnosti zůstává bez významnějších změn

Vláda předložila poslancům novelu zákona o azylu, nepodařilo se však do ní již prosadit (dosud neexistující) komplexní úpravy postavení osob bez státního občanství, a to navzdory judikatuře soudů i usnesení Rady

vlády pro lidská práva. Předložený návrh obsahuje pouze minimalistickou úpravu postavení těchto osob a mezinárodní závazky reflektuje jen částečně.



Nadále přetrvává trend prekarizace práce, například v kontextu rozšiřování „zaměstnávání“ v tzv. platformové ekonomice (např. Uber, Bolt, atd.), kdy je na „zaměstnanec a zaměstnankyně“ přenesena veškerá nejistota spojená s činností a je zde absolutní absence sociální ochrany ze strany „zaměstnavatele“ (např. krytí v době nemoci, nutnost hradit si sám/a odvody na sociální a zdravotní pojištění, atd.). Tento typ zaměstnávání je specifický pro migranty a migrantky, kteří patří mezi nejvíce ohrožené skupiny na trhu práce. — Markéta Švarcová



V souvislosti s pandemií se více projevují dlouhodobé problémy české migrační politiky. Migranté pobytové závislí na svých zaměstnavatelích čelí porušování pracovních práv ve větším rozsahu – například nevyplácení mzdy, protiprávní ukončení pracovního vztahu či nedodržování zákoníku práce. — Magda Faltová

Doporučení expertní skupiny pro další období

1. Rozšířit, urychlit a lépe zacílit finanční podporu státu v souvislosti s pandemií COVID 19 pro ohrožené skupiny a občany/ky na hraně existenční nouze.
2. Legislativně upravit možnost doplatit si zpětně nemocenské pojištění pro podnikající. Toto opatření především cílí na ženy, které nejsou účastny dobrovolných plateb na nemocenské připojištění a které zjistí, že jsou těhotné a nemají tak možnost čerpání peněžitého příspěvku v mateřství.
3. Rozšířit přístup migrantů do veřejného zdravotního pojištění.

Zpráva ke stavu politických a občanských práv

ČERVENEC — PROSINEC 2020

Ve zkratce

S pokračováním epidemie covid-19 podle expertů pokračuje i bezprecedentní omezování lidských práv a svobod. To sice není doprovázeno tak zjevnými přešlapy jako na jaře minulého roku, ale rozhodně se ani nadále neděje zcela podle práva. Proto je dobrou zprávou, že soudy ve svých rozhodnutích převážně udržují vysoký standard ochrany lidských práv. Špatnou zprávou je, že se jim nedaří při ochraně práv postupovat včasné a držet krok s exekutivou. Negativně hodnotí experti i pokračující snahu o změny ve stavebním právu, které povedou ke snížení ochrany veřejných zájmů a omezení zapojení veřejnosti do povolování staveb. Nezávislost státní správy na politických

tlačích setrvale oslabuje stejně jako kvalita jejího výkonu. Ačkoli trvají i snahy o omezování práva na informace, podařilo se v uplynulém roce standard práva na informace dokonce posílit, když došlo k bezplatnému zpřístupnění technických norem. Dosud stát zcela nespravedlivě do držování norem vyžadoval, ale za seznámení se s nimi vyžadoval zaplatit. Experti ve zprávě upozorňují i na potenciální rizika připravované evropské legislativy a ohrožení osobních údajů.

JUDr. Petr Kolman, Ph.D.,
JUDr. Zdeněk Červínek,
Ph.D., Mgr. et Mgr. Jan Vobořil, Ph.D.,
JUDr. RNDr. Jitka Jelínková, Ph.D.,
JUDr. Jan Hořeňovský,
Ing. Mgr. Oldřich Kužilek

Hlavní zjištění

HROZBA!

Neúměrné zásahy do lidských práv

Experti upozorňují, že veřejná moc v souvislosti s ochranou veřejného zdraví soustavně neúměrně zasahuje do lidských práv a svobod, byť míra se od začátku epidemie nemoci covid-19 zlepšila. Ke zlepšení napomohlo i rozhodování soudů. I méně zřetelné překračování ústavnosti, než bylo uzavření hranic či neúměrné omezení shromažďovacího práva, došlo soudní ochrany, když např. pražský Městský soud zrušil rozhodnutí pražské hygienické stanice zakazující osobní přítomnost vysokoškolských

Pozitivní trendy ↗

- ↗ Udržuje se uspokojivý standard soudní ochrany lidských práv.
- ↗ Lidé (i malé a střední firmy) se v kontextu omezování svých práv začínají o svá práva více zajímat.
- ↗ Snahy části politiků a občanské veřejnosti o posílení práva na informace.

Negativní trendy ↘

- ↘ Trvajících nedostatečná předvídatelnost a odůvodněnost krizových opatření.
- ↘ Snaha prolamovat hranice ochrany soukromí ze strany státu i soukromých společností a větší ochota lidí tyto zásahy do soukromí akceptovat.
- ↘ Trvajících nežádoucí politické tlaky oslabující nezávislý výkon státní správy.

studentů na výuce. Městský soud dal svým rozhodnutím najevo, že i zdánlivě přiměřené omezení lidských práv za účelem ochrany veřejného zdraví nemůže spoléhat na všeobecné pochopení a obecně deklarovanou vážnost situace, ale musí být řádně odůvodněno a vážnost opravňující omezit práva musí být prokázána. Bohužel činnost soudů je ještě pomalejší než činnost veřejné správy, což byl i případ zmiňovaného rozhodnutí Městského soudu, které přišlo až ve chvíli, kdy rozhodnutí hygieny už nebylo aktuální, a stalo se tak jen návodem, jak postupovat příště. Soudní ochrana lidských práv před zásahy exekutivy sice funguje poměrně dobře, ale pasivně a s vyloženým zpožděním, což je patrné v kontrastu se soudní ochranou v Německu či Rakousku.

Oslabující ochrana osobních údajů

Varovná je také snaha ministerstva zdravotnictví dát hygienické službě přístup k plošně shromažďovaným metadatům o elektronické komunikaci občanů s odůvodněním efektivního boje s epidemií. V legislativním procesu pak leží návrh umožnit přístup k tomuto typu dat i antimonopolnímu úřadu. Samotný princip plošného a nevýběrového sběru těchto dat aplikovaný i v ČR přitom opakovaně označil Soudní dvůr Evropské unie za nepřijatelný, naposledy ve dvou rozsudcích z 6. října 2020. Vláda na tuto evropskou judikaturu nicméně dlouhodobě nijak nereaguje.

Ohrožení ochrany veřejných zájmů ve stavebních řízeních

Vláda nadále tlačí nový stavební zákon legislativním procesem navzdory silné kritice. Experti pracovní skupiny upozorňují, že nová pravidla stavebního řízení zásadně posílí developery, a naopak oslabí možnosti občanů. Jediným aktérem, kterému tak zůstane možnost (a formálně i povinnost) hájit veřejné zájmy, bude veřejná správa. Ta má však s efektivní obranou veřejných zájmů soustavné problémy. Navíc je pod silicím politickým tlakem a její nezávislý výkon je stále více jen proklamací.

HROZBA!

Rizika evropské legislativy

Návrh Digital Service Act je navzdory obecně správnému směru, který Evropská komise zaujala, potenciálně rizikový. Obsahuje např. ustanovení, které umožňuje státu v předem nedefinované krizové situaci omezit svobodu projevu na sociálních sítích. Podle expertů je ale jakékoli omezení svobody projevu či možnost veřejné moci státu ovládnout veřejný prostor za krizových stavů nežádoucí. Obdobně European democracy action plan sice dobře pojmenovává problémy, kterým současné demokracie čelí, ale záměr rozšířit seznam povinných trestných činů o tzv. "hate speech", je dobře míněná, ale problematická snaha o omezení svobody projevu, která bude muset projít zevrubnou společenskou diskusí.

Ohrožení práva na informace

Pokračuje ohrožení svobodného přístupu k informacím. Státní orgány soustavně předkládají legislativní návrhy na jeho omezení. V praxi zároveň rozsáhle porušují toto právo kdekoli, kde pocítují poskytnutí informací za nepohodlné pro své politické cíle.



„Podzimní vyjádření předsedy ústavního soudu k protiústavnosti jarního uzavření hranic je sice návodem do budoucna, ale nic nemění na tom, že tu v tomto neojediněném případě bez komentáře soudů bezprecedentně protiústavní stav trval pět dní.“ — Petr Kolman



„Odůvodňování krizových opatření se mírně zlepšuje, což znamená, že začíná existovat, a to jen díky vnějšímu tlaku. Stále jej ale nelze považovat za vyhovující.“ — Jan Hořeňovský

Doporučení expertní skupiny pro další období

1. Zefektivnit možnosti soudů účinně a rychle bránit zásahům exekutivy do lidských práv.
2. Věnovat větší odbornou pozornost připravované evropské legislativě.
3. Posílit nezávislost výkonu státní správy.

Zpráva ke stavu veřejné správy

ČERVENEC — PROSINEC 2020

Ve zkratce

Krise způsobená epidemií koronaviru odhalila dlouho bobtnající problémy české státní správy a zaostávající digitalizaci státu. Podle mezinárodního šetření byly dopady na fungování státní správy na regionální úrovni v ČR nejhorší. Digitalizaci v ČR stále táhnou zejména iniciativy mimo státní správu. Politici stále více tendují k zásahům do odborného výkonu státní správy, z níž odborníci kvapem

odcházejí. Experti se shodují, že pomoci může jen jednotné, silné a nezávislé vedení státní správy, které dokáže být respektovaným a spolehlivým partnerem vlády.

Doc. Ing. Marie Bohatá, CSc.,
JUDr. Tomáš Havel, Ph.D.,
Ing. Edvard Outrata,
Ing. Mgr. Bohuslav Pernica, Ph.D.,
JUDr. Ivan Příkrýl,
JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D.,
JUDr. Ondřej Závodský, Ph.D.

Hlavní zjištění

Státní správa postrádá silné a jednotné vedení

V průběhu pandemie koronaviru se naplno projevila nezpůsobnost české státní správy působit jako nezávislý, odborný a sebevědomý partner zaskočené politické reprezentace. Opatření vydávaná při boji s epidemií byla chaotická, neodůvodněná a několikrát i nezákonná. Podzimní opatření pak přišla navzdory varování externích odborníků se zpožděním. Jednotný vládní informační web o koronaviru vznikl až na podzim a i po něm pokračovaly meziresortní rozmíšky a komunikační zmatek. Předvídatelný scénář boje s epidemií (tzv. PES) byl představen dokonce až v listopadu, jeho předvídatelnost navíc brzy narušila řada výjimek a ad hoc úprav. Data o průběhu epidemie v uživatelsky přívětivé podobě musela místo státu zpřístupnit nezisková organizace Hlídač státu.

HROZBA!

Pozitivní trendy ↗

- ↗ ČR vyslala zástupce do pracovní skupiny OECD k otázkám integrity veřejné správy.
- ↗ při výkonu státní správy na místní úrovni roste dle názoru úředníků vláda práva.

Negativní trendy ↘

- ↘ stupňující se vměšování politiků do odborného výkonu veřejné správy.
- ↘ pokračující snaha svalovat politickou odpovědnost na úředníky státní správy.
- ↘ odchod zkušených odborníků ze státní správy a současně s tím neprobíhající předávání znalostí a zkušeností následníkům.

Státní správa musí být podle expertů schopna poskytovat relevantní informace politické reprezentaci a paralelně i veřejnosti; nabízet koncepční řešení a také je implementovat a následně o správných řešeních politickou reprezentaci přesvědčovat z pozice rovnocenného partnera.

Současná koncepce řízení státní služby je podle expertů nebezpečný hybrid. Šéf státní služby zařazený na pozici náměstka ministra vnitra není v postavení, v němž by mohl státní správu rozvíjet a vůči vládě sebevědomě zastupovat. Nachází se v pozici podřízené vládě bez účinných nástrojů, s nimiž by mohl překonat neefektivní resortismus a bránit vměšování politiky do odborné činnosti úředníků. Koncepční roli v řízení státní správy si nadále udržuje vláda a nedávnými novelami svůj vliv dále posiluje proti smyslu služebního zákona i podmínek Evropské unie.

Dopady pandemie na veřejnou správu jsou v ČR v mezinárodním srovnání nejhorší

Mezinárodní výzkum dopadů pandemie na fungování státní správy na místní úrovni prokázal, že dle názoru vedoucích českých úřadů byla srozumitelnost přijímané legislativy, směrnic a pokynů mezi sledovanými zeměmi* nejnižší, jejich množství vysoké a rychlost zavádění do praxe velmi nízká. V oblasti digitalizace a etických problémů se Česká republika umístila i za zeměmi jako Mexiko, Rumunsko nebo Turecko. Podle českých úředníků zesílila vláda práva, a to nejvíce mezi srovnávanými zeměmi, ale současně se oslabily odpovědnostní vztahy - tzv. skládání účtů, přičemž v ostatních zemích se skládání účtů zvýšilo. Participace občanů se v době koronakrize všeobecně snížila, ale v ČR nejvíce ze sledovaných zemí.

* Sledované země: ČR, Německo, Polsko, Rumunsko, Slovinsko, Mexiko, Rusko, Turecko

Digitalizace státu je stále pomalá a neefektivní

I přes dílčí úspěchy, zejména v podobě přijetí zákona o právu na digitální služby, určitého rozvoje Portálu občana nebo schválení možnosti přístupu ke službám eGovernmentu za použití bankovní identity, je evidentní, že se strategii digitalizace daří naplňovat jen velmi omezeně. V oblasti digitálních služeb jsme podle Digital Economy and Society Index (DESI) výrazně pod průměrem EU. Přetrvává i problém u veřejných zakázek v IT, ve kterých je stát připoután k jednomu dodavateli Nedostatečně postupující digitalizaci podle expertů jen podtrhuje současná pandemie - iniciativu ke zlepšení přitom často přebírají poslanci ve spolupráci s veřejností (zákon o digitálních službách, covid web).

Doporučení expertní skupiny pro další období

1. Zřídit jednotné, silné a nezávislé vedení státní správy v podobě ústředního správního úřadu, který bude vybaven dostatečnými pravomocemi koncepčně státní správu řídit, rozvíjet a zastupovat před vládou.
2. Vybavit centrální autoritu zodpovědnou za digitalizaci státu dostatečně silnými kompetencemi.



„Teprve při výjimečných situacích se latentní problémy české státní správy projevují v plné nahotě. A to je příležitost ty problémy řešit.“ — M. Bohatá



*„Dříve jsem sice volal po tom, do služebního zákona nesa-
hat. Nyní to ale odvolávám. Sami politici teď musí vidět,
jak jsou slabí, když nemají funkční státní správu.“*
— E. Outrata)



*„Vláda skutečně koncepčně státní správu nikdy neřídila
a z povahy své činnosti a omezenosti svého mandátu
k tomu ani nemá predispozice.“* — O. Závodský

Zpráva ke stavu médií

ČERVENEC — PROSINEC 2020

Ve zkratce

V oblasti médií pokračují dlouhodobější trendy zvyšování mocenského vlivu na fungování rad veřejnoprávních médií a zvyšování koncentrace mediálního vlastnictví. Média ovlivňuje také pandemie, která dopadá na fungování redakcí a vytváří prostor pro šíření dezinformací. Mezi klíčové události sledovaného období patří odvolání dozorčí komise Rady ČT, jehož legalita je sporná, a akvizice společnosti CME skupinou PPF, čímž Petr Kellner ovládl TV NOVA. Mediální reakce se kvůli pandemii orientují na rychlost

zpravodajství a „pandemické celebrity“, což posiluje informační chaos a omezuje jejich schopnost oponovat politické reprezentaci. Příspěvky a často sdílené články na sociálních sítích šíří koronavirové dezinformace, čímž působí riziko pro veřejné zdraví. Veřejnoprávní média nemají odvahu otevírat citlivá témata, jako je změna klimatu.

doc. MgA. Jan Motal, Ph.D.

PhDr. Irena Reifová, Ph.D

Mgr. Josef Šlerka, Ph.D.

Mgr. Tomáš Urban

Mgr. Oldřich Vágner

Hlavní zjištění

HROZBA!

Rada České televize jedná netransparentně a nekompetentně

Rada České televize v listopadu odvolala dozorčí komisi. Odvolání přišlo v době schvalování rozpočtu televize, dozorčí komise přitom kontroluje hospodaření plnění rozpočtu ČT. Odvolání nebylo konkrétně zdůvodněno a sporná je i jeho zákonnost. Členové Rady odmítají ukázat právní analýzy, o které se jejich rozhodnutí opírá, a to přesto, že dle legislativního odboru Poslanecké sněmovny i komise Senátu pro sdělovací prostředky bylo odvolání nezákonné. Na hraně zákona se ale někteří radní pohybují dlouhodobě - útočí na redaktory, hájí zájmy občanských sdružení, odmítají poskytovat informace novinářům. Dle členů Pracovní skupiny jde o ukázkou mocenské arogance, netransparentnosti a nízké kompetence části radních.

Pozitivní trendy ↗

- ↗ Boj proti dezinformacím začíná dostávat pevné základy.
- ↗ Zaměstnanci ČRo hájí jméno instituce před skandálními výroky Xavera Veselého.

Negativní trendy ↘

- ↘ Veřejnoprávní média čelí stále silněji se projevujícím mocenským tlakům (soukromým i politickým zájmům).
- ↘ Postupuje oligarchizace médií a snižování jejich plurality.
- ↘ Český mediální prostor ovlivňují dezinformace v pandemické problematice.

Veřejnoprávní média neplní funkci veřejné služby

Experti poukazují na opatrnost, se kterou se veřejnoprávní média zabývají citlivými tématy. Neochota otevírat výraznější společenské témata omezuje jejich fungování jako veřejná služba. Například klimatické změně se nedostává prostoru téměř vůbec. Vedení Českého rozhlasu se navíc dostalo do podezření z porušení

novinářské etiky, když uzavřelo smlouvu s Alex Mynářovou, která dnes natáčí propagační videa pro prezidenta. ČT financuje své lifestyle pořady podobně jako soukromý sektor - jsou velmi propojené s obchodními zájmy, výrobci produktů nejsou jen sponzoři pořadů, ale podílejí se na obsahu.

Akvizicí CME skupinou PPF opět došlo ke snížení plurality médií v ČR

Skupina PPF Petra Kellnera dokončila ovládnutí společnosti CME, která provozuje TV NOVA. P. Kellner tím téměř vyrovnal síly s Andrejem Babišem. U obou mediálních domů platí, že s jejich zpravodajstvím se alespoň jednou týdně setká 70 % dospělých obyvatel ČR. Ke zvyšování koncentrace médií dochází i u regionálního zpravodajství - MAFRA A.

Babiše bude nově dodávat regionální obsah do CNN Prima News. Experti poukazují, že tento vývoj ohrožuje pluralitu v mediálním obsahu. Je navíc souběžný napříč východní a střední Evropou (více v aktuálním Media Pluralism Monitor). Otázky budí i cesta P. Kellnera za premiérem Slovinska, který čelil značné kritice od televize vlastněné CME.

Pandemie ovlivňuje práci redakcí a vliv dezinformací

HROZBA!

V době pandemie veřejnoprávní média věnují pozornost měřitelným kritériím, jako je sledovanost, což vyžaduje větší výkonnost a rychlost při tvorbě obsahu. Tím ale dostávají větší prostor oficiální zdroje - vláda a další státní úředníci - a omezuje se watchdogová role médií. Média obecně mají problém dostát poptávce po „pandemických celebritách“. Prostor dostávají i osobnosti, které se vy-

jadřují proti vědeckému konsenzu, což posiluje informační chaos. Dezinformacím se zvláště daří v prostředí sociálních sítí, kde velký podíl nejsdílenějších příspěvků zlehčuje pandemii a články z dezinformačních webů se nacházejí mezi vůbec nejvíce sdílenými. To má přesah do bezpečnostního a zdravotního ohrožení.



„Média jsou opatrná. Spoléhají na kvantitativní kritéria jako například sledovanost, vytrácí se z toho plnění veřejné služby. Ukazují neutrální tvář, namísto toho, aby šlápla do výraznějších společenských témat. Pandemie mimo ekonomických dopadů poškozuje i redakční proces. Redakce jedou na rychlost a výkon, nezbyvá čas na hlubší pojetí témat. Ohrožení watchdog funkce žurnalistiky spočívá i v tom, že oficiální zdroje tím pádem dostávají větší prostor. Média nemohou být kvalifikovaným oponentem politické reprezentaci.“

— Jan Motal



„Sociální sítě společnosti nastavují křivé zrcadlo, které zesiluje extrémní, emoce, skupinové (proti)identity a potvrzují nám, co si už myslíme. Pokud vynecháme čistou facebookovou tvorbu a zaměříme se na nejsdílenější články k tématu koronaviru z webu, najdeme podobné texty v drtivě většině jen mezi [dezinformačními stránkami](#). Podle mediálního monitoringu Monitora je tu na prvním místě text s titulkem Bill Gates přiznal: Vakcíny mají snížit populaci, který na Facebooku sdílelo téměř 90 tisíc lidí.“

— Tomáš Urban

Doporučení expertní skupiny pro další období

1. ČTK by se mohla angažovat v rozpoznávání dezinformací.
2. Vedení ČRo by mělo reagovat na skandální vyjádření Lubomíra Xavera Veselého a ukončit s ním spolupráci.
3. Je potřeba etablovat myšlenku, že regulace internetu není sprosté slovo – někdy má smysl, například v případě kontroly šíření dezinformací.