

Přehled klíčových závěrů ze zpráv Pracovních skupin Fóra expertů

SÍŤ K OCHRANĚ DEMOKRACIE

(období 1.7. 2019 – 31.12. 2019)

SHRNUTÍ KLÍČOVÝCH ZÁVĚRŮ

(Obrana, bezpečnost a zahraniční věci; Ústavní systém; Státní zastupitelství a soudnictví; Lidská práva (sociální práva); Politická práva; Politické strany a volby; Veřejná správa a Média)

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 jsou zřízeny pro následující oblasti: Obrana, bezpečnost a zahraniční věci; Ústavní systém; Justice; Lidská práva (sociální práva); Lidská práva (informační práva, účast veřejnosti na rozhodování a ochrana osobních údajů); Politické strany a volby; Veřejná správa a Média. Tyto Pracovní skupiny zpracovávají každého půl roku zprávy o významných událostech, hrozbách, trendech i příležitostech pro rozvoj demokracie v rámci dané oblasti. Dokument představuje stručný přehled zásadních závěrů z těchto zpráv za sledované období.

Celé znění reportů za jednotlivé oblasti včetně citací a zdrojů naleznete na webových stránkách projektu www.ochranademokracie.cz.

Shrnutí hlavních závěrů

1) Obrana, bezpečnost a zahraniční věci

Experti Pracovní skupiny pro obranu, bezpečnost a zahraničí se neshodují na závažnějším zásahu do sledované oblasti, který by představoval přímé ohrožení demokratických principů. Ve sledovaném období však zaznamenali řadu událostí, které fungování oblasti ovlivnily. Upozorňují zejména na kauzu kolem ceny rušiček a radarů, debaty o dosažitelnosti závazku alokace 2 % HDP na obranu či novelu zákona o vojenském zpravodajství, která pověřuje zpravodajskou službu zajišťováním kybernetické obrany. Z dlouhodobého hlediska experti varují před prolínáním vnitřní a vnější bezpečnosti. Zahraniční politika ČR se i přes její přetrvávající reaktivnost a dílčí kontroverze ústavních činitelů vyznačuje relativní stabilitou.

2) Ústavní systém

Členové Pracovní skupiny považují za klíčový pro ústavní systém vztah prezidenta a premiéra a upozorňují, že ústavní mechanismy pro řešení problémů nefungují, pokud premiér netrvá na výkonu svých pravomocí. Tento problém se projevil zejména v dění kolem ministra kultury A. Staňka a ústavní žaloby na prezidenta. Do budoucna členové Pracovní skupiny apelují spíše na zlepšení politické kultury a společenského diskurzu než na přijímání nových právních předpisů. Za potenciálně rizikové pro fungování ústavního systému v roce 2020 považují opatření spojená s pandemií COVID-19.

3) Státní zastupitelství a soudnictví

Členové Pracovní skupiny považují za nejdůležitější vývoj v oblasti justice rozhodování o trestním stíhání premiéra. Za další klíčové události považují probíhající diskuzi o novele zákona o státním zastupitelství, která by mohla posílit vliv ministra spravedlnosti, zdárný a odborný průběh výběrového řízení na předsedu Vrchního soudu v Praze a znepokojující vývoj v polské justici vzhledem k novému disciplinárnímu režimu soudců. Z hlediska budoucího vývoje v oblasti justice členové Pracovní skupiny apelují na zlepšení státní správy soudů, řešení problému dlouhodobých nepřítomností soudců a zavedení etického kodexu soudců.

4) Lidská práva (sociální práva)

Experti Pracovní skupiny pro lidská práva (sociální práva) považují za rizikovou situaci, kdy by nový Veřejný ochránce práv nevykonával kompetence, které mu ukládá zákon. Upozorňují také na nestandardní způsob projednávání návrhu zákona o přídavku na bydlení i řadu závažných nedostatků současného návrhu. Diskriminační je podle expertů novela vyhlášky o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami, která vylučuje děti s postižením z hlavního vzdělávacího proudu. Dále upozorňují na opakovanou absenci věcných záměrů zákonů a očekávají intenzivní debaty ohledně zrušení kojeneckých ústavů.

5) Lidská práva (informační práva, účast veřejnosti na rozhodování a ochrana osobních údajů)

Členové Pracovní skupiny upozorňují na hrozby, které mohou podstatně ohrozit soukromí občanů a přístup k informacím. Ohrožení soukromí potenciálně představují novely zákona o



vojenském zpravodajství a o Policii ČR spolu se změnami v trestním řádu, které svěřují vojenským zpravodajcům ochranu kyberprostoru, respektive nebezpečně sblíží pravomoci policie a zpravodajských služeb. Účinné využití práva na informace je ohroženo novelou zákona o svobodném přístupu k informacím. Dále pokračuje trend omezování vstupu veřejnosti do správních procesů.

6) Politické strany a volby

Členové Pracovní skupiny hodnotí dlouhodobé nevyhovění návrhu předsedy vlády na odvolání ministra kultury A. Staňka prezidentem republiky jako neslučující se se zásadami fungování parlamentní demokracie. Tento trend odlišného výkladu Ústavy prezidentem republiky bude podle členů Pracovní skupiny pravděpodobně dále pokračovat. V následujícím období lze očekávat rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu na zrušení ustanovení zákona, které zakotvuje pro volební koalice tzv. aditivní klauzuli. V souvislosti s volbami by podle členů Pracovní skupiny mohlo dojít k otevření diskuse o revizi financování politických stran.

7) Veřejná správa

Jako zásadní událost, kterou je třeba opatrně uvítat, vnímají členové Pracovní skupiny otevření debaty o změnách ve služebním zákoně. Chystané změny však nesmí být využity k další politizaci veřejné správy, je proto třeba je pečlivě monitorovat. Příkladem politizace veřejné správy je návrh Ministerstva vnitra na změnu odvolávání tajemníků obecních úřadů a ředitelů krajských úřadů, který v současné podobě členové Pracovní skupiny považují za zásah do ústavně garantovaného práva na samosprávu. Apelují naopak na větší profesionalizaci státní správy a strategické řízení, které doposud absentuje. Jako hodné pozornosti s ohledem na svůj význam upozorňují členové Pracovní skupiny na vážnou implementaci evropské směrnice o whistleblowingu a faktické odložení novelizace zákona o státním zastupitelství.

8) Média

Členové Pracovní skupiny vnímají v oblasti nezávislosti médií jako zásadní napětí mezi Českou televizí a některými politickými představiteli a obecně snahu politiků o vliv na obsah médií veřejné služby. Ta se projevuje především ve volbách do kontrolních orgánů a při schvalování výročních zpráv. Ve sféře soukromých médií hraje pak velkou roli oligarchizace, ať už jde o rozšiřování mediálního impéria premiéra Babiše nebo o akvizice investiční skupiny PPF Petra Kellnera. Při výhledu do budoucna experti zdůrazňují, že na média brzy dopadne ekonomická recese vlivem pandemie.

1) Události (včetně legislativních změn), které se týkají sledované oblasti a jsou z hlediska jejího fungování zásadní.

1) Obrana, bezpečnost a zahraniční věci

Experté připomínají debaty v Poslanecké sněmovně o dosažitelnosti závazku alokace 2 % HDP na obranu z roku 2014, které odráží také obtíže plnění Koncepce výstavby Armády ČR 2025 (KVAČR 2025) z roku 2015. Zásadní bylo projednávání změny Ústavy ČR, která by umožnila vysílání jednotek Armády ČR do zahraničí. Návrh podle expertů usnadní nasazení armády například v



misích Síly rychlé reakce NATO. Pochybnosti panují kolem reorganizace Ministerstva obrany motivované úsporou veřejných prostředků. Systemizace by se měla dotknout téměř 200 pracovních míst.

Členové Pracovní skupiny hodnotí jako nestandardní kauzu kolem ceny rušiček a radarů, které Ministerstvo obrany nakoupilo za výrazně vyšší částku, než jakou podpořil sněmovní Výbor pro obranu. Jako varovný považují experti také nátlak zbrojařské lobby proti restriktivní pozici Ministerstva zahraničí ve věci udělování vývozních licencí. V oblasti dezinformací spatřují členové Pracovní skupiny za významnou kauzu týkající se odstranění sochy maršála Koněva na Praze 6. Poslanecká sněmovna současně dosud nedokázala ustavit vyšetřovací komisi, která by se zabývala hybridními hrozbami.

V kontextu fungování zpravodajských služeb experti upozorňují na to, že se vládě dlouhodobě nedaří ustanovit nezávislou komisi pro kontrolu zpravodajských služeb. Příčinou jsou především přísná kritéria a požadavky na členy komise. Pracovní skupina připomíná návrh novely zákona o Vojenském zpravodajství, která svěřuje zpravodajské službě kybernetickou obranu státu a s tím spojenou pravomoc monitorovat provoz na veřejných telekomunikačních sítích a službách elektronických komunikací. Vládou byla dále schválena úprava trestního řádu ve vztahu k možnosti využívání informací zpravodajských služeb v rámci trestního řízení u specifikovaných trestných činů. V oblasti zahraniční politiky nedošlo během sledovaného období k zásadním událostem a nacházela se spíše na okraji politického zájmu.

2) Ústavní systém

Experti připomínají nečinnost prezidenta ve věci odvolání ministra kultury Antonína Staňka a jmenování nově navrženého ministra. Předseda vlády navrhl odvolání A. Staňka 31. května 2019, prezident vyhověl k 31. červenci 2019, ale nového ministra kultury, Lubomíra Zaorálka, jmenoval až 27. srpna. Ministerstvo tak bylo téměř měsíc bez ministra. Prezident tedy nedodržel implikovanou lhůtu „bez zbytečného odkladu“ a zároveň odmítl jmenovat ministrem Michala Šmardu, který byl řádně navržený předsedou vlády. To je zásah do kompetencí předsedy vlády v rozporu s čl. 74 Ústavy[1] a principem odpovědnosti vlády Poslanecké sněmovně. Významnou okolností této kauzy je neochota premiéra vést s prezidentem spor o kompetenci určovat personální složení vlády. Další významnou událostí bylo zamítnutí Senátem předložené ústavní žaloby na prezidenta republiky v Poslanecké sněmovně.

Členové Pracovní skupiny upozorňují též na některá rozhodnutí Ústavního soudu, zejména zrušení zdanění církevních restitucí. Církve měly z finančních náhrad platit od 1. 1. 2020 19% daň. Dle Ústavního soudu byla zrušená norma nepřipustně retroaktivní a narušovala legitimní očekávání církví. Ústavní soud se též zabýval návrhy prezidenta a poslanců ANO na zrušení části zákona o střetu zájmů. V únoru 2020 tento návrh zamítl. Pracovní skupina dále upozorňuje, že pro fungování ústavního pořádku je důležité dodržování ústavních zásad napříč právním řádem. V tomto duchu považují za znepokojující, že zastavení trestního řízení v případě Čapího hnízda bylo nezákonné, jak shledal nejvyšší státní zástupce.



Členové pracovní skupiny také varují před připravovaným významným rozšířením institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti, který má potenciál významně omezit přístup k soudům a potažmo kvalitu rozhodování ve veřejné správě.

3) Státní zastupitelství a soudnictví

Členové Pracovní skupiny připomínají zrušení zastavení trestního řízení v případě Čapí hnízdo pro nezákonnost ze strany nejvyššího státního zástupce. Rozhodování o trestním stíhání premiéra považují za příklad, který ilustruje zásadní význam nezávislého rozhodování státního zastupitelství. Nejvyšší státní zástupce Pavel Zeman shledal zastavení trestního řízení vůči předsedovi vlády v případě Čapího hnízda za nezákonné a zastavení stíhání zrušil. Na začátku monitorovaného období došlo k dokončení připomínkového řízení vládního návrhu novely zákona o státním zastupitelství. V září 2019 byl návrh projednán na Legislativní radě vlády s nejednoznačným výsledkem. Experti vyjadřují pochybnosti, zda je znění novely v souladu s deklarovaným cílem posílení postavení státního zastupitelství.

Experti v neposlední řadě upozorňují, že polský parlament schválil zákon umožňující postih soudců za projev jejich názorů. Tato událost se přímo nedotýká justice v České republice, ale členové Pracovní skupiny ji považují za důležitý vývoj v regionu.

4) Lidská práva (sociální práva)

Experti Pracovní skupiny považují za důležitou událost zvolení Stanislava Křečka Veřejným ochráncem práv. Ačkoliv Úřad veřejného ochránce práv není mezinárodně akreditován jako tzv. národní lidskoprávní instituce, doposud se tak profiloval a sdružoval přední české odborníky na oblast lidských práv. Nově zvolený Veřejný ochránce práv avizoval, že agendu úřadu zúží. Problematický byl ve sledovaném období návrh zákona o přídatku na bydlení Ministerstva práce a sociálních věcí, který zpřísňuje přístup k dávkám. Původní materiál navrhoval zrušení příspěvku i doplatku na bydlení a jeho nahrazení sjednocenou dávkou, tzv. přídatkem na bydlení. Jako nestandardní hodnotí experti i následovné projednávání návrhu v rámci pracovní skupiny zřízené Ministerstvem práce a sociálních věcí. I přes výraznou kritiku státních institucí, samospráv a neziskových organizací byl v prosinci 2019 návrh předložen do připomínkového řízení.

V účinnost vstoupila také novela vyhlášky o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami. Novelizace podle expertů vylučuje děti s postižením z hlavního vzdělávacího proudu a považují ji za krok zpět v implementaci inkluzivního vzdělávání, který je v rozporu s Úmluvou OSN o právech osob se zdravotním postižením. Experti upozorňují na velké množství návrhů zákonů a nařízení vlády z pera Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva školství, které se na přelomu roku objevilo v elektronické knihovně vznikající legislativy. Řadu zásadních změn mají přinést zejména dvě novely zákona o zaměstnanosti, které mimo jiné obsahují návrh na zpřísnění podmínek při vyřazování nezaměstnaných z evidence úřadu práce. V neposlední řadě Pracovní skupina upozorňuje na návrh novely školského zákona, který může zasáhnout do práv rodičů.

5) Lidská práva (informační práva, účast veřejnosti na rozhodování a ochrana osobních údajů)



Členové pracovní skupiny vítají odmítavý postoj hlavního města Prahy ke snahám bezpečnostních složek o využívání systémů rozpoznávání obličejů (face recognition) v městském kamerovém systému a varují před posilováním pravomocí bezpečnostních složek a zpravodajských služeb vstupovat do soukromí osob.

Členové pracovní skupiny také opatrně vítají novelu zákona o svobodném přístupu k informacím, která zavedla institut tzv. informačního příkazu použitelného od 1. ledna 2020 a rozšířila působnost Úřadu pro ochranu osobních údajů do oblasti práva na informace. Bude třeba sledovat aplikační praxi ÚOOÚ. Opatření by mohlo zlepšit vymahatelnost práva na informace. V oblasti „informačního práva“ je zásadní událostí také další vládní návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona o právu na informace o životním prostředí. Uvedený vládní návrh neobsahuje (pokud jde o návrh novely 106/1999 Sb.) nic ve prospěch žadatelů o informace (ani slibované přesnější vymezení povinných subjektů), naopak je koncipován zcela ve prospěch povinných subjektů veřejné správy. Druhý návrh naopak obsahuje důležité zlepšení pro žadatele, tj. zavedení informačního příkazu, který je v zákoně o svobodném přístupu k informacím již obsažen.

Silně znepokojivou zůstává podle členů Pracovní skupiny snaha o novelizaci soudního řádu správního, která by umožnila vyslovit nepřijatelnost kasační stížnosti, jež „nepřesahuje svým významem osobní zájem toho, kdo si stěžuje“. Jakkoli lze pochopit, že pro Nejvyšší správní soud je narůstající počet kasačních stížností problém, je podle členů Pracovní skupiny naprosto nepřijatelné řešit jej snížením úrovně soudní právní ochrany. Zásadním argumentem pak je, že úspěšnost kasačních stížností je vysoká, nejde tedy o zpravidla neoprávněné zatížení soudní soustavy.

6) Politické strany a volby

Za zásadní událost, která přetrvala z prvního pololetí roku 2019, členové Pracovní skupiny považují dění kolem ministra kultury Antonína Staňka. Otálení prezidenta republiky s jeho odvoláním na základě návrhu předsedy vlády trvající dva měsíce se podle členů Pracovní skupiny neslučovalo se zásadami parlamentní demokracie. Členové pracovní skupiny dále upozorňují na podání podnětu vládě Úřadem pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (ÚDHPŠH) k pozastavení činnosti 35 stran a podnětu k podání návrhu na rozpuštění dalších 4 stran. Důvodem podání podnětu je opakované porušování povinností těchto stran vyplývajících ze zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Navržena na pozastavení činnosti je i strana Miroslava Sládka Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa, která byla mezi lety 1992 a 1998 zastoupena v Parlamentu.

7) Veřejná správa

Členové Pracovní skupiny považují za zásadní především faktickou nečinnost Ministerstva spravedlnosti při přípravě návrhu na regulaci whistleblowingu, která má být implementací evropské směrnice o ochraně oznamovatelů korupce. Směrnici 7. října 2019 finálně schválila Rada EU a České republiky běží transpoziční lhůta do 15. května 2021.

Navzdory předložení dvou poslaneckých a jednoho senátního návrhu novely zákona o státním zastupitelství nedošlo k projednání návrhů Poslaneckou sněmovnou. Avizovaná komplexnější



novela z dílny Ministerstva spravedlnosti stále nebyla projednána vládou, a tedy doposud ani předložena k projednání Poslanecké sněmovně. Faktická snaha o novelizaci zákona se tak, i po vzbuzených kontroverzích pochybnostech Legislativní rady vlády a odmítání ze strany státních zástupců i Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí, zastavila.

Pro transparentnost tvorby veřejných politik může být zásadní návrh zákona o lobbování, který skýtá potenciál snížit míru vnímání korupce veřejností a zvýšit důvěru v tvorbu politiky, neboť díky němu bude veřejně zřejmé, kdo rozhodování o podobě veřejných politik ovlivňuje a v čím zájmu. Za zásadní událost v zastřešující oblasti veřejné správy členové Pracovní skupiny dále považují kybernetický útok na krajskou nemocnici v Benešově, u něhož nadto doposud není znám výsledek vyšetřování. Členové pracovní skupiny považují v oblasti státní správy za zásadní a zároveň podmíněně pozitivní událost otevření diskuse o úpravě služebního zákona, která se však projevila až v lednu 2020. Ta je však současně hrozbou, měla-li by se zvrhnout ve snahu dále politizovat fungování státní správy.

Podle členů Pracovní skupiny lze v monitorovacím období hodnotit jako závažné dění kolem ministra kultury A. Staňka a trestní oznámení, pravděpodobně účelová, která ministr A. Staněk před svým odvoláním podal. Pro fungování státní správy je pak zásadní, že ministerstvo bylo téměř měsíc bez ministra, a to v rozporu s kompetenčním zákonem. Ve sledovaném období se v oblasti legislativy vyskytlo několik dalších návrhů, které v oblasti samosprávy členové Pracovní skupiny považují za zásadní. Vedle chystaného rozšíření počtu kontaktních míst veřejné správy (tzv. Czech Pointů) a stanovení jednotného datového formátu a struktury dat při vedení matrik, které by mělo zajistit přenositelnost takto vedených matričních údajů mezi informačními systémy, se jedná především o rekodifikaci stavebního práva, novelu zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, návrh zákona o přídatku na bydlení, podle kterého má dojít ke sloučení dvou současných dávek – příspěvku a doplatku na bydlení – do jedné dávky.

8) Média

Za nejvýznamnější událost dopadající na veřejnoprávní média považují členové Pracovní skupiny několikrát odkládané schvalování výročních zpráv České televize na podzim 2019. Zprávy za roky 2016 a 2017 byly Sněmovnou schváleny, zprávy za rok 2018 byly volebním výborem doporučeny ke schválení. Další dvě výrazné události v oblasti veřejnoprávních médií pak směřují k legislativním změnám. Diskuse o hospodaření České televize otevřela otázku, který orgán by měl hospodaření schvalovat. Poslanci napříč Sněmovnou se shodují, že by kontrolu hospodaření mohl provádět NKÚ.

Experti Pracovní skupiny upozorňují i na zásadní událost v soukromých médiích. Vstupem investiční skupiny PPF do TV NOVA získává Petr Kellner další nástroj, jímž může potenciálně prosazovat svoje zájmy. Obecně se tedy prohlubuje propojenost českých médií s českým byznysem a domácími politickými zájmy a zvyšuje se riziko ovlivňování obsahů médií vlastníky.

2) Případné zásahy do sledované oblasti, které by mohly ohrozit základní demokratické a právní principy či jinou součást ústavního pořádku ČR



1) Obrana, bezpečnost a zahraniční věci

Experti Pracovní skupiny se neshodují na existenci závažnějšího zásahu, který by představoval hrozbu pro demokratické a právní principy státu.

2) Ústavní systém

Za situaci ohrožující ústavní pořádek ČR členové Pracovní skupiny považují neochotu premiéra využít ústavních mechanismů pro ochranu kompetencí vlády před zásahy prezidenta. Odmítnutí prezidenta odvolat ministra Staňka a jmenovat jeho nástupce považují členové Pracovní skupiny za nepřípustné. Popsané jednání prezidenta je v rozporu nejen s Ústavou (jmenování a odvolání členů vlády), ale i s Listinou základních práv a svobod (státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon). Neochota předsedy vlády vyvolat kompetenční spor v reakci na popsané jednání prezidenta je důležitým politickým kontextem celé kauzy a může mít ústavněprávní důsledky.

Koncem monitorovaného období začalo docházet k šíření nemoci COVID-19. Členové Pracovní skupiny považují podobu opatření přijatých v první polovině roku 2020 k pandemii koronaviru za rizikovou pro ústavní pořádek. Členové Pracovní skupiny zdůrazňují důležitost Parlamentu a obecného soudnictví v hlídání toho, aby moc výkonná zůstala v ústavních mantinelech.

3) Státní zastupitelství a soudnictví

Za nestandardní členové Pracovní skupiny považují průběh jednání o novele zákona o státním zastupitelství, která by posílila vliv ministra spravedlnosti. Členové Pracovní skupiny vnímají jako problém současného zákona o státním zastupitelství snadnou odvolatelnost nejvyššího státního zástupce. Tu sice novela omezuje, ale zároveň má zavést výběrové komise pro vedoucí státní zástupce, přičemž 3 z 5 členů komise má jmenovat ministr spravedlnosti. To členové Pracovní skupiny považují za nežádoucí posílení vlivu ministra na fungování státního zastupitelství. Dalším problémem je návrh, že by jedním členem komise měl vždy být soudce. Vzhledem k událostem navazujícím na rozšíření COVID-19, se nicméně zdá, že tato novela není v současné situaci pro vládu prioritou. Za nestandardní členové Pracovní skupiny považují také postup prezidenta republiky při obsazování funkce soudce Ústavního soudu.

4) Lidská práva (sociální práva)

Jako potenciálně rizikovou vnímají experti situaci, kdy by Veřejný ochránce práv nevykonával kompetence, které mu ukládá zákon. Podle členů Pracovní skupiny by to znamenalo zásadní ohrožení ochrany lidských práv v České republice.

5) Lidská práva (informační práva, účast veřejnosti na rozhodování a ochrana osobních údajů)

Návrh novely zákona o Vojenském zpravodajství je podle některých členů Pracovní skupiny potenciálně neústavní a ohrožující soukromí občanů. Podstatné argumenty proti návrhu stojí podle členů Pracovní skupiny v oblasti ústavního práva – konkrétně v oblasti bezpečnosti a mezinárodního práva. Lze se domnívat, že navrhovaná změna by si vyžadovala změnu ústavního pořádku. Novela navrhuje udělit Vojenskému zpravodajství pravomoc monitorovat provoz na



veřejných telekomunikačních sítích a službách elektronických komunikací a v případě kybernetických útoků dává Vojenskému zpravodajství možnost proti nim aktivně zasáhnout.

Členové Pracovní skupiny dále upozorňují na navržené zavedení možnosti využívání důkazů získaných zpravodajskými službami v trestním řízení a na návrh na rozšiřování možností policie shromažďovat citlivé osobní údaje bez souvislosti s konkrétním trestním řízením. Za zásadní ohrožení ochrany veřejných zájmů a účasti veřejnosti na rozhodování považují členové Pracovní skupiny také pokračující přípravu rekodifikace stavebního práva a souvisejících změn zákonů v oblasti ochrany životního prostředí.

6) Politické strany a volby

Ve sledované časové periodě dále trvalo nekonání prezidenta republiky v případě návrhu předsedy vlády ze dne 31. 5. 2019 na odvolání ministra kultury Antonína Staňka, a to navzdory dikci čl. 74 Ústavy ČR a převažujícímu výkladu ústavních právníků. Uvedené dlouhodobé nevyhovění návrhu předsedy vlády na odvolání člena vlády hodnotí členové pracovní skupiny jako neslučující se se zásadami fungování parlamentní demokracie.

7) Veřejná správa

Návrhy na změny služebního zákona je podle členů Pracovní skupiny třeba bedlivě sledovat, neboť v případě snahy zcela odstranit odborné vedení státní správy na dnešní úrovni náměstků by byl naplněn potenciál k ohrožení demokratických principů právního státu s nezávisle vykonávanou státní správou. Obdobně je třeba monitorovat a ptát se po motivacích ke změnám v odborném vedení ministerstev často formálně prováděných systemizací.

Členové pracovní skupiny spatřují v iniciativě Ministerstva vnitra ke změnám v možnostech odvolávání tajemníků obecních úřadů a ředitelů krajských úřadů zásah do ústavně garantovaného práva na samosprávu a vidí ji jako krok k politizaci veřejné správy. Návrh zákona navíc pracuje s variantou, že by zastupitelstvo mohlo vedoucího úřadu odvolat i bezdůvodně. Podle členů Pracovní skupiny je neakceptovatelné, aby vedoucího úřadu mohl odvolat orgán, kterému není odpovědný.

8) Média

Členové Pracovní skupiny mezi nejvýraznější pokusy zasáhnout do fungování veřejnoprávních médií za sledované období řadí několikáté odložení hlasování o výročních zprávách, volbu do rady ČTK podle politického klíče, snahu prezidenta republiky doporučovat poslancům, jak mají svým hlasováním vyvolat změnu systému financování médií veřejné služby, a to, že návrh na zrušení povinnosti platit koncesionářské poplatky pro část veřejnosti vyslovil i premiér. Ve Sněmovně se během daného období vyskytly další iniciativy s potenciálem na vytváření tlaku na novináře a omezování jejich svobody, včetně návrhu KSČM na novelu zákona o střetu zájmů, podle které by novináři z veřejnoprávních médií měli veřejně dokládat svá majetková přiznání. Výraznou roli v českém mediálním prostředí hraje střet zájmů premiéra vlastnického nejsilnějšího rádio či třetinu časopiseckého trhu.

3) Trendy a predikce v rámci sledovaných oblastí



1) Obrana, bezpečnost a zahraniční věci

Za pozitivní trend lze označit pomalu se posouvající akviziční programy v rezortu obrany. Pracovní skupina současně v souvislosti se zpomalování ekonomiky předpokládá intenzivnější debaty o dosažitelnosti výdajů na obranu v objemu 2 % HDP a plnění závazků ČR vůči NATO. Jako potenciálně závažný trend považuje Pracovní skupina pokračující prolínání vnější a vnitřní bezpečnosti. Vývoj nových hrozeb a charakteru společnosti rozlišování těchto dvou dimenzí jen komplikuje, postupy a nástroje státu v boji proti nim se přitom liší. Z pohledu demokratických principů může být problematická otázka tzv. informační války, kdy je obtížné najít hranici mezi legitimní veřejnou komunikací a informačními kampaněmi státu vůči svým občanům a nelegitimní snahou o ovlivňování veřejného mínění.

V oblasti dezinformací experti upozorňují, že narůstá snaha dezinformace šířit prostřednictvím lokálních zdrojů informací, což znesnadňuje identifikaci zapojených zahraničních aktérů. Trendem je také rozšíření ruských dezinformačních kampaní na nová teritoria. I přes přetrvávající relativní stabilitu zahraniční politiky ČR zůstává nadále reaktivní a vyznačuje se zkratkovitým jednáním některých ústavních činitelů - v uplynulém období zejména premiéra.

2) Ústavní systém

V obecné rovině členové Pracovní skupiny uvádí, že v oblasti ústavního systému nelze říct, že by se současný vývoj ubíral novým směrem. Okolnosti pandemie nicméně komplikují možnosti predikce. Vzhledem k současné situaci členové Pracovní skupiny varují před překračováním zákonných a ústavních pravomocí vládou a před zahlcením soudů otázkami, které souvisí s koronavirovou pandemií a nejsou s dostatečnou jednoznačností vyřešeny na úrovni legislativy. Rovněž je potřeba sledovat, zda náleží ÚS k zákonu o střetu zájmů ovlivní situaci ohledně střetu zájmů premiéra.

3) Státní zastupitelství a soudnictví

Trendy v oblasti justice v roce 2020 budou určeny tím, jak dopadne několik probíhajících procesů. Prvním z nich je projednávání návrhu novely zákona o soudech a soudcích v Poslanecké sněmovně. Experti zejména poukazují na nutnost řešení problému dlouhodobě nepřítomných soudců zřízením institutu emeritního soudce.

Dalším procesem je obměňování vedení krajských soudů – v roce 2020 se zásadním způsobem obmění vedení 5 krajských soudů z celkových. K tomu členové Pracovní skupiny uvádějí, že předsedové krajských soudů mají v našem systému zásadní kompetence a činí významná personální i finanční rozhodnutí za krajský soud i za okresní soudy.

4) Lidská práva (sociální práva)

Experté upozorňují na opakovanou absenci věcných záměrů zákonů s popisem možných variant řešení při přípravě jejich návrhů. Takovým případem byl i výše zmíněný návrh novely zákona o přídatku na bydlení. Předpokládá se dají intenzivnější debaty o zrušení kojeneckých ústavů a kolektivní péče pro děti mladší tří let, a to i v souvislosti s kolektivní stížností k Evropskému výboru pro sociální práva, kterou na Česko podaly v roce 2017 dvě mezinárodní neziskové



organizace kvůli umístování dětí do kojeneckých ústavů. Pokračovat bude také reforma psychiatrické péče, kterou má od roku 2014 na starosti Ministerstvo zdravotnictví.

5) Lidská práva (informační práva, účast veřejnosti na rozhodování a ochrana osobních údajů)

Členové Pracovní skupiny očekávají sílící snahy o vstup bezpečnostních složek a zpravodajských služeb do našeho soukromí. Hrozbou je pak propojování systémů na rozpoznávání obličejů v rámci EU, přičemž hlavním iniciátorem trendu je Rakousko. V této souvislosti je zarážející, že u klíčových novel (například v případě posilování pravomocí zpravodajských služeb) není do připomínkových řízení přizván Úřad pro ochranu osobních údajů. Za jednoznačný trend považují členové Pracovní skupiny omezování účasti veřejnosti na správních procesech a snahy o usnadňování informačních povinností veřejné správy na úkor občanů. Pokračovat bude také snaha novelizovat stavební právo, a to směrem, který bude vyhovovat zejména developerům.

6) Politické strany a volby

Podle členů Pracovní skupiny dále trvá nebezpečí pro současnou koncepci politického systému České republiky v podobě dlouhodobě odlišného výkladu některých ustanovení Ústavy ČR prezidentem republiky Milošem Zemanem. Vzhledem k blížícímu se termínu voleb do Poslanecké sněmovny lze podle expertů očekávat pokračování debat nad potenciálními volebními koalicemi stran, které by měly zúčastněným stranám zajistit vyšší počet mandátů než v případě samostatné kandidatury. Vzhledem k aditivní klauzuli pro volební koalice je však cesta koalic do Sněmovny také riskantní. Rozhodování, zda jít do voleb v koalici, bude ovlivněno zejména očekávaným rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu na zrušení ustanovení zákona, které tuto tzv. aditivní klauzuli pro volební koalice zakotvuje.

7) Veřejná správa

Koordinace činnosti uvnitř státní správy je podle členů Pracovní skupiny zcela nedostatečná. Nefunguje strategické řízení. Strategických a koncepčních záměrů sice existuje bezpočet, ale nejsou implementovány v praxi. Obdobně vážne i digitalizace veřejné správy a její uživatelská přívětivost. Členové Pracovní skupiny také předpokládají, že bude pokračovat pronikání zpravodajských služeb do života občanů cestou přijímání zákonů posilujících jejich postavení. Je proto žádoucí posilovat veřejnou diskusi o vztahu veřejné správy, občanů a státní moci prolamující některá občanská práva a svobody.

Členové Pracovní skupiny pochybují, že transpozice evropské směrnice o ochraně oznamovatelů bude dokončena včas (tzn. do 21. května 2021) a upozorňují na pravidelnost, s níž Česká republika nedodrží transpoziční lhůty. Stále častěji můžeme pozorovat nové návrhy ke změně financování českých municipalit (tzn. návrhy na změnu současného systému rozpočtového určení daní). V současné době je na stole několik návrhů. Nadcházející půlroční období bude také ve znamení příprav podzimních krajských voleb, které mohou reálně dopadnout i na politickou budoucnost větších měst a jejich představitelů, kteří v celé řadě případů zastávají také volené funkce v krajských samosprávách. To může být dokladem personálního nedostatku (některých) politických stran a hnutí, který dále vede k nutnosti kumulace více volených funkcí.



8) Média

V českém prostředí se sice daří nezávislým médiím i díky podpoře Nadačního fondu nezávislé žurnalistiky či soukromých dárců přes různé crowdfundingové kampaně, ale obecně lze konstatovat, že českou mediální scénu svírá v rukou malá skupina ekonomicky a tedy i politicky ambiciózních domácích majitelů. Budou pravděpodobně předloženy legislativní návrhy týkající se médií veřejné služby a v takovém případě může dojít k vážnému ohrožení hodnot médií veřejné služby partikulárními politickými, ale i ekonomickými zájmy. První pololetí roku 2020 je ve znamení voleb. V březnu vypršel mandát 6 členů Rady ČT, v dubnu 2 členům Rady ČRo. Volby do rad vytvářejí nátlakový nástroj části politického spektra, již jsou nezávislá média nepříjemná.

Situaci na mediálním trhu začne v následujícím půlroce nepochybně ovlivňovat rychle nastupující ekonomická recese, která s sebou nejspíše přinese pokles výdajů na reklamu a propad finančních příjmů řady mediálních domů, zejména soukromých. Ty pak mohou sáhnout k omezování produkce či propouštění novinářů (zejména v lokálních médiích); černý scénář může vést ke konci některých značek či titulů (zvláště těch tištěných), případně k další konsolidaci trhu.

4) Příležitosti ke zlepšení. Příklady dobré praxe v zahraničí, kterými bychom se mohli inspirovat. Doporučení (zejména legislativní či exekutivní povahy) ke zlepšení fungování dané oblasti.

1) Obrana, bezpečnost a zahraniční věci

Pro zefektivnění kontroly zpravodajských služeb, zlepšení koordinace jejich činnosti, jakožto i posílení efektivity s výstupy jejich práce a zpětné vazby od vlády, se lze inspirovat britským modelem, kde kontrolu a koordinaci zajišťuje orgán složený z všeobecně věrohodných osobností. Za příklad dobré praxe v oblasti používání a využívání zpravodajské techniky může sloužit slovenský zákon o ochraně soukromí před neoprávněným použitím informačně-technických prostředků. Vzhledem k přílišné obecnosti a absenci jasných priorit v Konceptci výstavby Armády ČR (KVAČR), žádoucí je podle expertů rovněž jasný strategický výhled a posílení schopnosti realizovat zbrojní zakázky ve veřejném zájmu.

V oblasti dezinformací je podle expertů třeba, aby stát k hrozbě přistupoval aktivně a zodpovědně, naslouchal vlastním bezpečnostním expertům a naplňoval požadavky Auditů národní bezpečnosti. Jako žádoucí se jeví zkvalitnění koordinace české zahraniční politiky, a to například zpřesněním pravidel pro „politické“ nominace velvyslanců či přesnějším vymezením prezidentských pravomocí.

2) Ústavní systém

Členové Pracovní skupiny podotýkají, že dle zkušeností ze zahraničí ani etablované ústavní systémy s hluboce zakořeněnými tradicemi nejsou imunní vůči zneužívání demokratických procesů nebo kompetencí ústavních orgánů. Kontrolní mechanismy je proto potřeba



komplementovat zlepšením politické kultury. Jako příklad lze uvést Polsko či USA, kde sice existuje institut impeachmentu, ale i přes zjevná porušení ústavy není aplikován, protože k tomu nejsou kvalitní politické podmínky. Proto členové Pracovní skupiny doporučují jako klíčové nástroje zkvalitnění společenského diskurzu a zlepšení komunikace mezi názorovými oponenty. V případě koronavirových opatření považují za klíčové, aby nově nastalé právní otázky jako nárok na náhradu škody vůči státu byly zodpovězeny na úrovni legislativy.

3) Státní zastupitelství a soudnictví

Členové Pracovní skupiny upozorňují, že v současném stavu Ministerstvo spravedlnosti není schopno plnit některé zásadní úkoly v oblasti státní správy soudů, které mu zákon ukládá. Zejména jde o absenci orgánu, který by analyzoval stav soudnictví, popisoval systémové problémy a navrhoval jejich řešení. Dle expertů na to Ministerstvo spravedlnosti nemá u složitějších problémů odbornost ani kapacitu. Jako řešení členové Pracovní skupiny navrhují odebrat některé pravomoci ministerstvu a svěřit je novému orgánu či instituci s adekvátní odborností a odpovědností.

V případě projednávané novely zákona o státním zastupitelství považují členové Pracovní skupiny za prioritní omezení odvolatelnosti nejvyššího státního zástupce bez současného posílení vlivu ministra na státní zastupitelství. V případě novely zákona o soudech a soudcích je klíčové vyřešení problému dlouhodobých nepřítomností soudců. Za dlouhodobě opomíjené, resp. podceňované, problémy považují členové Pracovní skupiny absenci etického kodexu soudců a současnou podobu laického prvku v soudnictví. Etický kodex soudců by mohl sloužit k objektivnějšímu vymezení kárných provinění.

4) Lidská práva (sociální práva)

Žádoucí pro následující období je v souvislosti s chystaným zákonem o přídavku na bydlení především debata nad otázkou dostupného bydlení. Experti dále upozorňují na dlouhodobý problém malého množství nahlášených a řešených případů diskriminace oproti skutečné situaci. Vzhledem k odmítavým vyjádřením Veřejného ochránce práv se problematice diskriminace věnovat proto Pracovní skupina doporučuje inspirovat se v dalších evropských zemích (např. Slovensko a Maďarsko) a posílit v tomto ohledu kompetence neziskových organizací, například možností podávat žaloby ve veřejném zájmu.

Ačkoliv experti oceňují, že Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo školství zapojuje odbornou veřejnost do přípravy zákonů v rámci kulatých stolů již ve fázi jejich příprav, upozorňují na nedostatečný prostor k debatě nad výslednými právními úpravami. Jedná se především o návrh zákona o přídavku na bydlení, kdy se odborné debaty věnovaly především výše uvedeným 15 opatřením proti obchodu s chudobou.

5) Lidská práva (informační práva, účast veřejnosti na rozhodování a ochrana osobních údajů)

U Ústavního soudu už téměř tři roky leží návrh prezidenta republiky a skupiny poslanců ANO 2011 na zrušení části zákona o střetu zájmů (*pozn.: Dne 18.2.2020 Ústavní soud nálezem rozhodl*). Členové pracovní skupiny jsou, s úctou k Ústavnímu soudu a respektem k jeho rozhodnutím,



znepokojení délkou některých řízení u instituce, která je pro zachování ústavnosti zcela nezbytná, byť uvedený případ je v kontextu délky řízení u Ústavního soudu nadprůměrný. Beze změn, např. bez navýšení počtu soudců či posílení aparátu soudu, však nevidí možnost zlepšení. K diskusi členové Pracovní skupiny předkládají i možnost ukotvit veřejného ochránce práv v Ústavě ČR jakožto významný prvek ochrany práv občanů. V oblasti systémů rozpoznávání obličejů (face recognition) doporučují členové Pracovní skupiny přijetí podrobné právní úpravy pro využívání bezpečnostních kamer policíí.

Členové pracovní skupiny vyzývají neposilovat pravomoci zpravodajských služeb bez řádné analýzy dopadů a přínosů. Zejména pak upozorňují na zcela nevhodnou praxi, kdy návrhy na změny zákonů pocházejí přímo od zpravodajských složek.

6) Politické strany a volby

S ohledem na dlouhodobě odlišný výklad některých ustanovení Ústavy ČR prezidentem republiky by podle členů Pracovní skupiny bylo v zájmu zachování parlamentního režimu vhodné otevřít debatu o upřesnění pravomocí prezidenta republiky. Za hodné diskuse považují členové Pracovní skupiny také revizi způsobu výpočtu výše státního financování politických stran. Podle členů pracovní skupiny by české stranické politice a jejímu otevření prospělo také zahájení debaty o omezení počtu kumulovaných volených funkcí či úprava pro veřejnost nepřehledného volebního systému na komunální úrovni.

7) Veřejná správa

Inspirovat se ve zlepšení fungování veřejné správy můžeme doporučeními OECD propagujícími integritu veřejné správy. Jako hodný diskuse se podle členů Pracovní skupiny jeví návrh na větší decentralizaci státních úřadů, potažmo přesun některých z nich z Prahy do regionů. Jedním z klíčových aspektů diskutovaných změn v zákoně o státní službě by mohla být struktura nejvyššího vedení ministerstev. Současná právní úprava působí zmatečně, když předpokládá dvojí charakter pozice s titulem „náměstek“. Návrh náměstka ministra vnitra pro státní službu oddělit na této úrovni politické pozice od odborných je podle pracovní skupiny krok správným směrem.

Členové pracovní skupiny v kontextu debat o novelizaci zákona o státní službě a trendu osočování státních úředníků politickými představiteli apelují na hledání způsobu, jak tomuto veřejnému osočování konkrétních státních úředníků politiky bránit. Zaměřit se je třeba na vedení státní služby, které státní zaměstnance nedokáže účinně bránit, neboť se nachází příliš nízko v hierarchii pod politickým vedením. Členové pracovní skupiny dále apelují na podporu meziobecní spolupráce.

8) Média

Panuje shoda, že média veřejné služby potřebují být ekonomicky nezávislá a proces volby do rad zasluhuje revizi, zatím se nepodařilo odstranit problém s politickou agendou, kterou si kandidáti s sebou nesou. V obou případech by mělo jít o legislativní změny. Pokud jde o aktuální dopady pandemie a nastupující ekonomické krize na přežití zpravodajských médií, lze se inspirovat v



Dánsku - dánský parlament odhlasoval nouzový balíček pro nezávislá zpravodajská média, který má za cíl pokrýt výpadek reklamních příjmů od března do června.

Do budoucna je nezbytné, aby v Česku byla dostatečně silná a uznávaná oborová organizace, která požívá důvěry – tuto roli Syndikát novinářů nyní neplní. Rozhodně je však potřeba zvyšovat informovanost o fungování systému vzájemné demokratické kontroly mezi státem, médii a veřejností čili pracovat na osvětě poslanců i široké veřejnosti.



Členové Pracovních skupin Fóra expertů Sítě k ochraně demokracie:

Obrana, bezpečnost a zahraniční věci

Vojtěch Bahenský

Vít Dostál

Jakub Kalenský

Luděk Michálek

Jan Paďourek

Bohuslav Pernica

Ústavní systém

Maxim Tomoszek

Jaroslav Benák

Karel Eliáš

Státní zastupitelství a soudnictví

Martin Hapla

Věra Nováková

Lukáš Kraus

Lidská práva (sociální práva)

Šárka Dušková

Martin Šimáček

Alena Zieglerová

Lidská práva (informační práva, účast veřejnosti na rozhodování a ochrana osobních údajů)

Zdeněk Červínek

Jitka Jelínková

Petr Kolman

Bohuslav Pernica



Miloš Tuháček

Jan Vobořil

Oldřich Kužílek

Politické strany a volby

Karel Müller

Vlastimil Havlík

Michal Pink

Anna-Marie Chlantová

Veřejná správa

Marie Bohatá

Kateřina Frumarová

Tomáš Havel

Tomáš Louda

Edvard Outrata

Bohuslav Pernica

Olga Pouperová

Ivan Přikryl

Ondřej Závodský

Média

Jan Motal

Václav Štětka

Tomáš Urban

Oldřich Vágner

