



Zpráva o stavu české demokracie

LEDEN — ČERVEN 2022

Fórum expertů Sítě k ochraně demokracie sdružuje experty a expertky v osmi oblastech klíčových pro zdravé fungování demokracie – ústavní systém, státní zastupitelství a soudnictví, obrana, bezpečnost a zahraniční věci, sociální lidská práva, politická a občanská lidská práva, média, veřejná správa a občanská společnost. Jejich úkolem je systematicky sledovat dlouhodobý vývoj v těchto tématech, vyhodnocovat trendy a možné hrozby a navrhnout doporučení pro potřebné

změny. Každého půl roku zpracovávají zprávy, které zachycují to nejpodstatnější. Zpráva o stavu české demokracie představuje jejich hlavní závěry. Fórum expertů je v Síti k ochraně demokracie propojeno s občanskou společností napříč republikou i názorovým spektrem. Zapojené neziskové organizace, firmy, neformální skupiny i jednotlivci spolupracují na ochraně principů demokratického právního státu a v případě potřeby jsou připraveni bít na poplach.

Za Fórum expertů:

JUDr. Jan Hořeňovský

JUDr. Petr Kolman, Ph.D.

Mgr. et Mgr. Jan Vobořil, Ph.D.

Mgr. Daniel Askari

JUDr. Vojtěch Cepl ml.

Mgr. Věra Nováková

Ing. Radka Bystřická

Mgr. Jana Chržová

Ing. et Mgr. Jana Miléřová

Marta Smolíková

Ing. Pavel Bratinka

PhDr. Petr Jüptner, Ph.D.

Ing. Edvard Outrata

prof. PhDr. Martin Potůček, CSc., M.Sc.

JUDr. Ivan Přikryl

JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D.

Mgr. Lenka Waschková Císařová, Ph.D.

Tomáš Urban

prof. PhDr. Karel Müller, Ph.D.

Mgr. Jan Charvát, M.A., Ph.D.

Int. M. et MA Pavel Havlíček

PhDr. Jan Paďourek

doc. PhDr. Ondřej Ditrych, MPhil. Ph.D.

RNDr. Petr Zeman

Simona Bagarová, DiS.

Mgr. Bc. Šárka Dušková

Magda Faltová

Mgr. Lenka Gulová, Ph.D.

doc. Ing. Robert Jahoda, Ph.D.

Mgr. Jana Smiggels Kavková

Mgr. Markéta Švarcová

Jak se české demokracii dařilo v první polovině roku 2022?

Česko prochází jednou zatěžkávací zkouškou za druhou. Zatímco naší demokracii a zahraničně-politické ukotvení se daří zachovat, krize odhalily **řadu hlubších vnitřních problémů**, které se daří řešit jen omezeně. Dílčí úspěchy přicházejí na více frontách, ale bude to stačit, vzhledem k tomu, co nás čeká?

V reakci na ruskou válku na Ukrajině česká vláda **potvrdila naše místo v EU a NATO** pohotovými kroky na pomoc Ukrajině a solidaritou vůči uprchlíkům. Experti a expertky oceňují jednotný a rychlý postup vlády. I díky němu se v průběhu krize daří udržet dosažený standard demokratického právního státu a lidských práv.

Kvůli probíhající krizi nicméně dochází k **opomíjení dlouhodobých systémových problémů**. Jejich dopady přitom krize nadále prohlubuje. **Dlouhodobě nefunkční systém sociálních dávek** je zvláště problematický v době vysoké inflace. Šířícím se **dezinformacím se nedaří čelit**, protože stát postrádá strategickou komunikaci, ani nedokáže zaručit pluralitní nezávislá média a udržitelné financování těch veřejnoprávních. Do začátku covidu opomíjená **krizová legislativa potřebuje zásadní modernizaci**. A **opomíjené otázky fungování justice**, volebního práva i ústavního systému mohou poškozovat dnes tak zásadní důvěru v demokratické vládnutí.

Řešení těchto problémů si vláda navíc sama komplikuje tím, že udržuje své **rozhodovací procesy nedostatečně transparentní a participativní**. Ve snaze zabránit zdání nejednotnosti koalice návrhy zákonů i další důležitá rozhodnutí vznikají často mimo dohled veřejnosti a novinářů a s nedostatečným zapojením expertů, mimo jiné z řad občanské společnosti. To vzbuzuje nedůvěru (antidezinformační legislativa), může vést k neúspěchu zákonů v Parlamentu (pandemický zákon), nebo k potenciální protiústavnosti (novela zákona o ČT).

Současně stát nadále nedokáže efektivně poskytovat řadu zásadních služeb, zejm. v sociální oblasti a pomoci uprchlíkům. Tuto roli mnohdy **supluje občanská společnost**. Neziskové organizace poskytly státu **nepostradatelnou**

pomoc při řešení uprchlické krize. Současná situace se však na zdraví těchto organizací negativně podepisuje. Neziskové organizace často čelí nejistým zdrojům financí, rychlému růstu, zvýšené pracovní zátěži, administrativním i legislativním překážkám. Navíc u nás chybí kultura zapojování těchto organizací do rozhodovacích procesů.

Nadcházející zima bude náročná – souběh války, inflace, energetické chudoby a covidu **přinese mnohé výzvy, které snadno mohou otrástit důvěrou ve státní instituce a demokracii jako takovou**. Fórum expertů však vnímá také řadu příležitostí. V mnoha oblastech má ČR nakročeno k pozitivní systémové změně a je na politicích, zda se podaří tyto změny rozběhnout dostatečně rychle:

- **Nezávislá média** potřebují podporu státu, aby došlo k narovnání pokřiveného tržního prostředí.
- **Ústavní systém** potřebuje větší zapojení odborníků do legislativního procesu.
- **Občanská společnost** potřebuje lepší finanční i legislativní podmínky pro působení neziskových organizací.
- **Justice** potřebuje posílení nezávislosti státního zastupitelství.
- **Politická a občanská práva** potřebují takový přístup pro boj s dezinformacemi, který neohrozí svobodu slova.
- **Sociální práva** potřebují efektivní a srozumitelnou záchrannou sociální síť, která je pro občany včas dostupná a založená na datech.
- **Bezpečnost** potřebuje pokračující jednotnou podporu Ukrajiny ze strany EU a snižování závislosti na Rusku.
- **Veřejná správa** potřebuje reformu služebního zákona, která zajistí odbornější úřednický aparát.

Zpráva ke stavu médií

LEDEN — ČERVEN 2022

Ve zkratce

Současná krize zdůrazňuje potřebu podpořit pluralitní a nezávislá média, posílit nástroje k čelení dezinformacím a zavést jasnou komunikaci vlády ve strategicky klíčových oblastech. Pracovní skupina sice považuje reakci vlády na ruskou válku na Ukrajině za pohotovou, ale zároveň se obává, že potřebné systémové změny v mediální oblasti budou nadále mimo centrum pozornosti.

V České republice dlouhodobě chybí systém podpory novinářů. Absence podmínek pro kvalitní a nezávislé fungování médií se projevuje nejsilněji na regionální a lokální úrovni. Experti a expertka poukazují na výraznou zastaralost mediálních zákonů, zároveň ale upozorňují na hrozící snahy do případných novelizací vnášet prvky poškozující nezávislost médií.

Nepřípravenost čelit hrozbám v informačním prostoru je vidět v neschopnosti vlády zasazovat své kroky do širšího kontextu nebo na případě nesystémového vypnutí dezinformačních webů. Experti a expertka vnímají rizika pro svobodu slova spjaté s urychleným přijetím zákona o blokování dezinformačních webů. Přístup k čelení dezinformacím má vycházet ze široké společenské diskuze a má být citlivý vůči občanským právům. Zásadním nástrojem by mělo být zvyšování mediální gramotnosti.

Ochotu vlády spolupracovat s neziskovým sektorem a naslouchat jeho doporučením vnímají experti a expertka jako pozitivní. Zároveň ale vyjadřují obavu, že eskalace invaze na Ukrajině a případné zhoršení pandemické situace může pozitivní trendy narušit.

Mgr. Lenka Waschková Císařová, Ph.D., Tomáš Urban, prof. PhDr. Karel Müller, Ph.D., Mgr. Jan Charvát, M.A., Ph.D.

Pozitivní trendy ↗

- ↗ Pohotová reakce vlády na invazi na Ukrajině se skvělým pokrytí v médiích
- ↗ Příležitost do budoucna vyjasnit ústavní limity vypínání webů skrze žalobu na MO
- ↗ Snaha vlády posílit pluralitu rad veřejnoprávních médií skrze zapojení Senátu do volby

Negativní trendy ↘

- ↘ Nesystémové řešení hrozby šíření dezinformací skrze vypínání webů
- ↘ Chaotická a neefektivní komunikace vlády nejen ve vztahu ke krizím
- ↘ Neochota vlády zvýšit koncesionářské poplatky, související rušení pořadů a další škrtky v České televizi a Českém rozhlasu.

Veřejnoprávní média čelí finanční krizi

Vláda stále nepodniká kroky vedoucí ke zvýšení koncesionářských poplatků. To i navzdory tomu, že se tak naposledy stalo v roce 2008, a jejich reálná hodnota vzhledem současné inflaci značně poklesla. Výsledkem je rušení po-

radů České televize a další omezující opatření v ČT i ČRo. Bez urychlených kroků ke změně zákona bude docházet k propouštění, technologickému zastarávání a snižování kvality veřejnoprávních médií.

Reforma mediálního práva se zatím nekoná

Pracovní skupina opakovaně poukazuje na potřebu reformovat mediální právo v oblastech veřejnoprávních médií, regulace televize a rozhlasu, hospodářské soutěže na mediálním trhu a regionálních médií. Ministerstvo kultury v současnos-

ti neprojevuje ambici takovou reformu prosadit, ani o ní vést veřejnou debatu. Experti a expertka upozorňují, že případné novely nesou riziko prosazení opatření poškozujících nezávislá média, ale zároveň považují status quo za neudržitelný.

Přístup vlády k problému dezinformací je nekoncepční až problematický

V reakci na ruskou válku na Ukrajině došlo k vypnutí dezinformačních webů operátory a sdružením CZ.NIC. Existují vážné pochybnosti, zda tak soukromé subjekty nečinili v přesvědčení, že vykonávají závazné ale mimoprávní "vládní opatření", jak vypínání označil dopis Vojenského

zpravodajství. Experti a expertka poukazují, že kromě potenciálního porušení principů právního státu jde o neefektivní způsob, jak s dezinformacemi bojovat. Proto apelují na měkčí nástroje, jako je strategická komunikace státu a mediální vzdělávání.

Státu v krizi chybí strategická komunikace

Přestože strategické dokumenty předpokládají vznik systému strategické komunikace už od roku 2016, stále se jedná převážně o teorii. Experti a expertka považují strategickou komunikaci za užitečný nástroj pro prosazování klíčových

národních zájmů, informování občanů a boj s dezinformacemi. Nově vznikající systém pod vládním zmocněncem Michalem Klímou by měl obsahovat jasné pojistky proti zneužití strategické komunikace k politickému marketingu.



„Nerozumíme zcela dobře mechanismu dezinformací. Máme často představu, že se dezinformace vytváří a šíří lidé nevdělaní a snadno zmanipulovatelní. Z mé zkušenosti část lidí vytvářejících dezinformační scénu hodně čte a vzdělává se, jen při tom nevyužívá ověřené a důvěryhodné zdroje. Intenzivně se snaží porozumět světu. S tím souvisí i druhá věc - máme tu vysoké procento chudých, nešťastných lidí. Ti si cestu k dezinformacím vždy najdou, protože jim budou poskytovat útěchu“ — Jan Charvát



„Vláda vytvořila v lidech určité očekávání, že se o média konečně začne starat. Pokud toto očekávání nenaplní, bude to ještě nebezpečnější, než kdyby žádné očekávání nevytvořila.“
— Lenka Waschková Císařová

Doporučení expertů pro další období

1. Zákon proti šíření dezinformací je nutné přijmout teprve poté, co proběhne široká odborná diskuze. Musí být poskytnuty dostatečné záruky, aby byla možnost blokovat obsah na internetu využívána pouze ve výjimečných případech.
2. Během českého předsednictví v Radě Evropské unie bude přijímána řada důležitých nařízení a směrnic (zejména Akt o digitálních službách) a Česká republika bude řídit debatu mezi členskými státy. Vláda se na to musí připravit tak, aby tuto debatu dobře moderovala a aby byla dobrá praxe přenesena do všech států.
3. Je potřeba otevřít debatu o možnostech státní podpory médií a vést ji na úrovni všech stakeholderů.

Zpráva ke stavu lidských práv (sociálních)

LEDEN — ČERVEN 2022

Ve zkratce

Klíčové události oblasti lidských (sociálních) práv v první polovině roku 2022 souvisely zejména s příchodem uprchlíků a uprchlic v důsledku ruské invaze na Ukrajinu. Přístup české vlády k této bezprecedentní situaci se nesl ve znamení otevřenosti a vstřícnosti vůči lidem z Ukrajiny, a věcného řešení s tím souvisejících výzev. Členky a člen expertní skupiny jej v zásadě oceňují. Z dlouhodobého hlediska je pro oblast lidských (sociálních) práv podstatné také výrazné hodnotové rámování přístupu ČR, která v sobě nese ambici rozvíjet hodnoty pomoci, solidarity a spolupráce. Výjimkou je nekoncepční, až diskriminační přístup české vlády a představitelů některých municipalit při řešení situace ukrajinských uprchlíků a uprchlic romské národnosti. Přes dílčí i – pro českou státní správu poměrně předvídatelné – systémové nedostatky spojených s rezortismem, nedostatečnou koordinací a cíleným zohledňováním relevantních dat a zkušeností občanského sektoru při přípravě potřebných opatření, se české vládě daří postupně reagovat na klíčové výzvy. Expertky a expert negativně hodnotí postupné zpříšňování podmínek pro uprchlíky a uprchlice (nejviditelněji přijetím Lex Ukrajina II). Důrazně také varují před negativními dopady současného zdražování. Současné nastavení dávek sociální politiky nejspíš neochrání velkou část obyvatel ČR od propadu do energetické chudoby a sociálních problémů. To může přinést nejen posílení populistických tendencí do české veřejné politiky, ale i pokles sociální soudržnosti a vyprchání veřejné podpory Ukrajině. Dlouhodobým důsledkem může být oslabení důvěry v demokratické instituce státu. Expertky a expert proto volají po zefektivnění sociální politiky tak, aby se potřebná pomoc dostala včas k těm, kdo ji potřebují. Co expert a expertky naopak oceňují, je jmenování nové zmocněnkyně pro lidská práva, paní Kláry Šimáčkové Laurenčíkové. Z dřívějších úspěchů v roce 2021 pak kvitují také pokroky v oblasti exekucí, psychiatrie, sociálních práv dětí a alespoň částečnou nápravu v podobě odškodnění za nezákonné sterilizace žen.

Simona Bagarová, DiS., Mgr. Bc. Šárka Dušková, Magda Faltová, Mgr. Lenka Gulová, Ph.D., doc. Ing. Robert Jahoda, Ph.D., Mgr. Jana Smiggels Kavková, Mgr. Markéta Švarcová

Pozitivní trendy



- Jednoznačná podpora přijetí ukrajinských válečných uprchlic a uprchlíků ze strany vlády.
- Dosažení koaliční shody na jmenování Kláry Laurenčíkové zmocněnkyní pro lidská práva poté, co byla tato pozice přes tři měsíce neobsazená.
- Novelizace exekučního řádu v létě 2021, která částečně zlepšila postavení dlužníků a otevřela možnost vymanit se ze starých, nevymahatelných exekucí, a přispěla k humanizaci mobiliárních exekucí.
- Přijetí zákona o odškodnění obětí nezákonných sterilizací v srpnu 2021, díky kterému mohou být po mnoha letech domáhání alespoň částečně kompenzovány ženy, které podstoupily nedobrovolnou sterilizaci.
- Přijetí novely o sociálně-právní ochraně dětí v září 2021, která do roku 2024 zruší umístování nejmenších dětí (do 3 let věku) do ústavní péče.
- Zákaz používání síťových lůžek v psychiatrických léčebnách díky přijetí novely zákona o zdravotních službách.
- Navýšení důchodů o 500,- za každé vychované dítě, jakožto nástroj reagující na vysoký tzv. gender pension gap a vysokou míru ohrožení chudobou pro penzistky.

HROZBA!

Sociální záchranná síť je neefektivní a vláda reaguje pouze dílčími opatřeními

Dopady významného zdražování energií a celkové inflace ukazují, že stát není schopen rychle a efektivně zajistit záchrannou síť pro lidi, které tato situace ohrožuje. Vláda zatím reaguje spíše dílčími opatřeními. Nejohroženějším skupinám navíc nepomohly ani daňové úpravy z konce roku 2020 (zrušení superhrubé mzdy jakožto základu daně z příjmů), které se v roce 2021 nejvíce projevíly u domácností nadprůměrnými příjmy. Tento krok navíc výrazně omezil příjmy do veřejných rozpočtů a podvázal tak schopnost státu adekvátně reagovat na dopady růstu cen v roce 2022 (např. možnost financovat sociální programy směrem k nízkopříjmovým skupinám obyvatel). Současná situace navíc odhaluje problémy dnešního systému: mnohé příspěvky a sociální dávky je příliš složité získat (např. příspěvek na bydlení), jejich výše je omezená (např. přídavek na dítě) a nepomáhají tak domácnostem, na které by měly cílit. Tato krizová situace tak s novou mírou urgency ukazuje systémové slabiny, které odborníci dlouhodobě kritizují: tvorbě sociální politiky stále chybí přístup založený na datech a její dopad není dostatečně odborně vyhodnocován (evidence-based policy). Vzhledem k tomu, že ekonomická situace jednotlivce a osobní zkušenost se sociálními problémy (nezaměstnanost, exekuce, ztráta bydlení apod.) úzce souvisí s důvěrou v demokracii, můžeme současné zdražování chápat jako ohrožující nejen pro zranitelné skupiny, ale také pro sociální soudržnost a předivo demokracie jako takové.

Legislativa pro zvládnutí integrace lidí z Ukrajiny se neopírá o data a zkušenosti z terénu

Navzdory pozitivním signálům, který vláda vyslala v souvislosti s pomocí Ukrajině a přijímáním uprchlic a uprchlíků, se státu v mnoha ohledech nedaří efektivně reagovat na výzvy spojené s integrací lidí z Ukrajiny. Například v oblasti školství se státu (mj. kvůli uplatňované decentralizaci veřejné správy) nedaří zajistit dostatečné kapacity a dobře plánovat. Také začleňování lidí z Ukrajiny na trhu práce pokulhává a v mnoha případech se nese ve znamení zaměstnávání na nízkokvalifikovaných pozicích spojených nedůstojnými podmínkami. Opatření z novely takzvaného Lex Ukrajina II – zkrácení doby státem hrazeného pojištění lidem z Ukrajiny – nepřispěje k lepšímu začlenění na trh práce, neboť nesměruje k odstranění bariér, které souvisí s genderově specifickou migrací (problematika péče, sladování rodinného a pracovního života apod.). Navíc vážné koordinace pracovních skupin, které se těmito výzvami ve státní správě zabývají. Zásadním problémem je nedostupnost sekundárního ubytování a neexistence systémové podpory pro zranitelné skupiny jako jsou např. osoby s postižením nebo oběti



- Pravděpodobný propad významné části obyvatel do energetické chudoby a zhoršení sociálních problémů v důsledku zdražování energií a vysoké inflace, na který stát nezvládá reagovat včasným a systémovým řešením.
- Zmrazené platy státních zaměstnanců, na které ve stejné míře jako na zaměstnance a zaměstnankyně v soukromém sektoru dopadají důsledky zdražování cen a energií a zboží v důsledku rekordně vysoké inflace.
- Nekoncepční a až diskriminační přístup české vlády a představitelů některých municipalit při řešení neutěšené situace ukrajinských uprchlíků romské národnosti (často žen bez finančních prostředků s malými dětmi), zejména dlouhodobě neřešené situace na pražském a brněnském hlavním nádraží v rozporu s potřebou zachování lidské důstojnosti dotčených osob.
- Nenaplnění vládní strategie „Stanovení strategických priorit vlády ČR ke zvládnutí uprchlické vlny související s invazí Ruské federace na Ukrajinu“. Absence systémových opatření v oblasti bydlení a vzdělávání (nedostatečné kapacity v MŠ, ZŠ, SŠ) a s tím souvisejících relokace do méně zatížených regionů.
- Vážné zhoršení ekonomické situace lidí ve výkonu trestu, kterým jsou od začátku roku 2022 v důsledku soudního rozhodnutí strhávány celé příchozí platby i důchody na splacení exekucí. Těm, kdo nemají zaměstnání a pobírají důchod, tak nezůstávají finanční prostředky na nákup hygienických potřeb, léků, či kreditu na telefonování s blízkými.
- Nedostatečné výsledky reformy psychiatrie, kdy velké zdroje stále putují do velkých psychiatrických pavilonů namísto do zvyšování reálné dostupnosti péče o duševní zdraví v komunitě. I v důsledku toho psychiatrické léčebny stále nedobrovolně obývá mnoho lidí, kteří tam reálně nemusí být.
- Nárůst počtu tzv. platformových zaměstnanců a zaměstnankyň, kteří jsou nuceni kombinovat zdroje příjmů z klasických zaměstnaneckých poměrů (většinou však také krátkodobých, s fluktuujícími příjmy) s prací pro platformu, přičemž lidé v těchto prekarizovaných pozicích nedisponují žádnou jistotou příjmu ani sociální ochrany.

násilí. Legislativa vzniká překotně – opatření nejsou založená na datech, nereflktují zkušenosti neziskového sektoru, ani dalších aktérů, jako jsou města a obce, které do jejich přípravy nejsou cíleně a systematicky zahrnovány. Na nich přitom nadále stojí velká část integrační práce, kterou se do strategií státní správy nedaří přenést.

Jmenování nové zmocněnkyně pro lidská práva posílilo agendu lidských práv na vládní úrovni

Poté, co na post zmocněnkyně pro lidská práva rezignovala Helena Válková, zůstala tato – pro agendu lidských práv klíčová – pozice přes čtvrt roku neobsazená. Činnost některých výborů zůstala nedotčená, jiné se ale mnoho měsíců nesešly a jsou de facto nefunkční. Jmenování osobnosti se silným odborným zázemím a dlouholetými zkušenostmi z veřejného a občanského sektoru je pro lidskoprávní agendu dobrou zprávou. K dosažení koaliční shody na osobě Kláry Šimáčkové Laurenčíkové došlo až po tlaku ze strany občanské společnosti. Účast zmocněnkyně spolu s premiérem, ministrem školství a ukrajinským velvyslancem na první tiskové konferenci pro děti byla pro české prostředí osvěžující a symbolicky důležitou událostí. Otázkou zůstává, jakou podporu bude mít nová zmocněnkyně při výkonu své funkce ze strany vládních představitelů.

Selhání jednotlivců v pečovatelsví neumíme využít k reflexi hlubších problémů

Před více než dvěma lety zaznamenali reportéři skrytou kamerou nevhodné chování ke klientům ze strany pečovatelek v ostravském domově seniorů Slunečnice. V červnu 2022 byla kauza uzavřena tím, že jde o selhání jednotlivců. Zároveň byly dle slov ředitele, který nebyl odvolán, zpřísněny kontroly ostatních pečovatelů. Řešení situace pouze potrestáním jednotlivců a zpřísněním kontrol ostatních pracovníků nepovede ke kvalitnější péči. Kauzu se nepodařilo využít k otevření diskuze o příčinách problému, mezi které patří neadekvátní podmínky pro pracovníky v sociálních službách. Již nyní chybí v sociálních službách tisíce pečovatelů. V roce 2050 bude v ČR o milion seniorů více a třikrát více lidí bude trpět demencí. Kauza „Slunečnice“ ukazuje, že podmínky pro pečovatele je třeba zlepšovat a posilovat prestiž této profese. Zároveň tato a podobné kauzy, například opakované požáry v pobytových sociálních službách, poukazují na důležitost zvyšování dostupnosti péče v komunitě, která respektuje autonomii, sebeurčení a přirozené vazby klienta. K tomu se stát zavázal v Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením.

Doporučení expertní skupiny pro další období

1. Zjednodušit systém žádání o dávky sociální politiky tak, aby se skutečně dostaly k lidem, kterým mají pomáhat a ti nebyli závislí na pomoci nevládních organizací.
2. Navýšit vybrané dávky sociální politiky (např. rodičovský příspěvek, příspěvky na péči a bydlení, životní a existenční minimum) nebo alespoň objektivizovat jejich výši tak, aby za situace rychle rostoucích cen zafungovaly jako pojistka proti propadu do chudoby.
3. Cíleně a systematicky zahrnovat akademický sektor a nevládní neziskové organizace s relevantními zkušenostmi do přípravy legislativy umožňující dobré zvládnutí příchodu a začlenění lidí z Ukrajiny.
4. Aktivně řešit krizi na trhu s bydlením, mimo jiné například přijetím zákona o sociálním bydlení.
5. Pokračovat v reformě systému exekucí a snížit bariéry pro vstup do oddlužení.
6. Zajistit, aby zdroje vložené do reformy psychiatrie byly investovány do rozvoje adekvátních služeb duševního zdraví v komunitě, nikoli do rozvoje existujících velkokapacitních psychiatrických institucí.
7. Zlepšit podmínky pro výkon pečovatelské profese, například navýšením mezd a odstraněním negativního vlivu pracovních agentur na pracovní podmínky, zavedením kompenzací vysoké psychické i fyzické zátěže a celkovým zvýšením prestiže této profese.
8. Nabídnout pobytovou jistotu lidem z Ukrajiny po skončení institutu dočasné ochrany tak, aby měli jasnou perspektivu, jak legálně a důstojně setrvat v ČR.



„Podle studie VŠE trpěla již před pandemií covidu-19 třetina seniorů energetickou chudobou. Problém se ale týká i dalších nízkopříjmových skupin. Očekává se, že částky za energie narostou u většiny domácností o desítky procent a s nimi zároveň riziko zadlužování a exekucí.“ — Simona Bagarová



„Prvotní nastavení například Krajských asistenčních center pomoci Ukrajině fungovalo dobře. Nyní je potřeba nastavit dlouhodobá integrační opatření. Chybí nám systém následné pomoci a podpory, kontaktní místa, kam se uprchlíci mohou obracet pro řešení své situace, systém sekundárního bydlení a nastavení relokací do míst, kde bude pro uprchlíky dostupná infrastruktura.“ — Magda Faltová



„U značné části agendy Ministerstva práce a sociálních věcí dochází k digitalizaci přístupu k sociálním dávkám. Systém sociální politiky nicméně ukazuje velké trhliny. Evidence-based přístup je stále v nedohlednu, stejně jako hodnocení dopadů sociálního systému. Stále tak například nevíme, proč se sociální dávky nedostávají k těm, kterým by měly být určeny.“ — Robert Jahoda

9. Umožnit přístup k vízům také Rusům a Bělorusům, tedy nastavit sankční opatření cíleně, aby nedopadala na občany, kteří s režimem nesouhlasí.
10. Na trhu práce zamezit propadu Ukrajinců a Ukrajinek do nekvalifikovaných pozic, podporovat kurzy českého jazyka, či zjednodušit systém nostrifikací dosaženého vzdělání.
11. Posílit přístup cizinců – zejména dětí – k veřejnému zdravotnímu pojištění.
12. Přijmout zákon o bezplatné právní pomoci.
13. Zcela zrušit dětské domovy pro děti do 3 let věku a zajistit, aby děti s postižením, které nemohou vyrůstat ve vlastní rodině, měly stejný přístup k náhradní rodinné péči a adekvátním sociálním a zdravotním službám na rovnoprávném základě s ostatními dětmi.
14. Legislativně zavést nárok na ošetrované pro podnikající i mimo pandemickou situaci.

Zpráva ke stavu veřejné správy

LEDEN — ČERVEN 2022

Ve zkratce

Nejvýznamnější událostí v uplynulém půlroce bylo předložení novely služebního zákona, která míří do druhého čtení v Poslanecké sněmovně. Experti jsou v jejím obsahovém hodnocení opatrně pozitivní, ale za nepřijatelný považují netransparentní způsob, jakým byla sepsána. Uplatněný přístup k přípravě novely podkopává jeden ze základních principů moderního vládnutí, jímž je zapojení stakeholderů. Nedostatečná komunikace může zároveň budit dojem posilování politického vlivu na apolitickou správu státu, což by bylo zcela v rozporu s původním posláním služebního zákona a jeho podoby existující ve vyspělých zemích. Experti ve zprávě dále upozorňují na opakované podceňování rizika další vlny covidu a na chybějící systémové poučení, které by se promítlo do legislativy a vytvoření strategických plánů. Kritizují také neefektivní způsob rozdělování dotací.

Ing. Pavel Bratinka, PhDr. Petr Jüptner, Ph.D., Ing. Edvard Outrata, prof. PhDr. Martin Potůček, CSc., M.Sc., JUDr. Ivan Přikryl, JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D.

Hlavní zjištění

HROZBA!

Česká veřejná správa podceňuje přípravu na další vlnu pandemie covidu-19

Zatímco počty nakažených covidem u nás i ve světě rostou, nezdá se, že by česká veřejná správa podnikala jakékoli preventivní kroky. Potenciálně se tak opět můžeme dostat do stavu, kdy nebudeme na další vlnu připraveni a budeme opět improvizovat. Přičemž nejde jen o připravenost materiální (roušky a jiný zdravotnic-

ký materiál ve skladech), ale také právní. Pandemickému zákonu končí účinnost 30. listopadu 2022, o úpravě krizové legislativy se zatím veřejně ani nemluví, a proto znovu hrozí, že na podzim budeme svědky vyhlášení nouzového stavu a ohýbání právního řádu.

Pozitivní trendy ↗

- ↗ Podnikání kroků politické reprezentace k reformě státní správy.

Negativní trendy ↘

- ↘ Zjednodušit neefektivní způsob rozdělování evropských peněz.
- ↘ Otevřít tvorbu práva, ze které se čím dál tím více stává uzavřená záležitost bez participace širšího množství aktérů. To má dopady na kvalitu legislativy.

Novela služebního zákona ruší pozice politických a odborných náměstků a transformuje je na vrchní ředitele

Zatímco pozornost na sebe v novele služebního zákona strhává “zrušení odborných náměstků”, důležitější jsou jiné novinky. Odborní náměstci nejsou rušeni ani nedochází ke změně kompetencí, jsou jen přejmenováni na vrchní ředitele, což je pozitivní krok, který odstraní zmatek, který s sebou nesly dva typy náměstků (“politických” a “odborní”), kteří ale měli úplně odlišné pravo-

moci a úkoly. Jedinou podstatnou změnou v této oblasti je nová možnost mít na ministerstvu více než dva politické náměstky. Jejich počet nově limituje jen politické rozhodnutí a velikost rozpočtu. Je úkolem médií a veřejnosti, aby hlídala, že se političtí náměstci nestanou hojně využívanou politickou trafikou, která bude zatěžovat rozpočet státní správy.

Novela služebního zákona obsahuje zavedení funkčních období a zrychlení výběrových řízení

Zrychlení výběrových řízení lze považovat za pozitivní posun, neboť délka výběrových řízení a jejich administrativní náročnost byla plošně kritizována. Otázkou ale je, zda nedochází k přílišným zásahům do otevřenosti a transparentnosti výběrových řízení na úkor efektivity (kombinaci zkracování lhůt a dalších efektivizačních opatření nevázaných na mimořádnou potřebu bude třeba vyhodnotit). Neutrálně lze hodnotit zavedení funkčních období pro management státní správy. Zarážející je ale to, že dosud

nemáme informace, kolika osob se přesoutěžení v následujících letech bude týkat. Státní správa by velkým množstvím povinných výběrových řízení a změnami v managementu mohla být zahlcena až destabilizována v době, kdy se potýkáme s několika krizemi. Otázky tedy vzbuzuje vhodnost načasování i rozložení změny v čase (vhodnější by se obecně jevilo funkční období v délce více než 5 let), přičemž je zásadní, aby ani v případě neúspěchu při přesoutěžení úředník neztrácel nabytou senioritu.



„Řešit problémy pomocí improvizace je v českých tradicích. Navzdory tomu, že to obvykle nějak vyšlo, si musíme přiznat, že s rostoucí komplexností přicházejících problémů to jednou ošklivě nevyjde.“ — Edvard Outrata



„Hranice mezi legitimním politickým rozhodováním a nezávislým výkonem státní správy musí být ze zákona jasně vymezena.“
— Martin Potůček

Doporučení expertní skupiny pro další období

1. Zahájit skutečně zásadní reformu státní správy a posílit v ní roli vedení státní služby.
2. Modernizovat způsob služebního hodnocení (zahrnout osobní rozhovory a hodnocení metodou 360 stupňů u vedoucích pracovníků).
3. Zefektivnit koncept rozdělování dotací tak, aby byla více zohledněna kvalita a přínos.

Zpráva ke stavu oblasti bezpečnosti, obrany a zahraničí

LEDEN — ČERVEN 2022

Ve zkratce

Jednoznačně největší hrozbu pro demokracii vidí experti v ruské agresi na Ukrajině, která vyvolala řadu zásadních kroků, jichž byla ČR aktivní součástí. Oceňují rychlost české reakce na konflikt a robustní pomoc Ukrajině, stejně tak pozitivní vlnu solidarity směrem k uprchlíkům. Došlo k aktivizaci evropského společenství, delší dobu připravované revizi strategické koncepce NATO zohledňující významné zhoršení bezpečnostního prostředí v Evropě a silnému gestu EU vůči zemím silně ohroženým ruskou rozpínavostí (zejména status kandidátské země Ukrajině). Experti zároveň upozorňují na riziko podcenění sociálních dopadů války na Ukrajině v ČR. Pokračování v pomoci Ukrajině by mělo pokračovat. Zároveň je potřeba se připravit na souběh krizí, které na podzim České republiky hrozí.

Mgr. Jan Charvát, M.A., Ph.D., Int. M. et MA Pavel Havlíček, PhDr. Jan Paďourek, doc. PhDr. Ondřej Ditrych, M.Phil., Ph.D., RNDr. Petr Zeman, Ing. Pavel Bratinka

Hlavní zjištění

Česká vláda pohotově zareagovala na ruskou agresi na Ukrajině

V návaznosti na ruskou agresi na Ukrajině podnikla česká vláda řadu kroků, kterými se jasným způsobem vymezila vůči postupu Moskvy a podpořila Ukrajinu. ČR poslala Ukrajině protitankové a protiletectvé zbraně a bylo jednou z prvních zemí, které napadené zemi poslaly těžkou techniku. Lze ocenit i symboliku návštěvy tehdy obleženého Kyjeva, kterou podnikl premiér Fiala s představiteli Polska a Slovinska. Významná byla také pomoc uprchlíkům z Ukrajiny, třebaže se vláda nevyhnula sporům o podobě její praktické realizace. ČR také patřila v rámci EU k podporovatelům silných sankcí vůči Rusku.

Pozitivní trendy ↗

- Reakce české vlády na ruskou agresi na Ukrajině byla pohotová a v pomoci Ukrajině robustní.
- Pozitivní vlna solidarity směrem k uprchlíkům.
- Posilování významu strategického uvažování, jak lze pozorovat v reakci NATO a EU na události na Ukrajině.

Negativní trendy ↘

- Vypnutí dezinformačních webů bez jasného právního rámce.
- Riziko podcenění sociálního dopadu řešení ukrajinské krize.
- Šíření dezinformací pokračuje i ve světle zhoršující se ekonomické situace.

NATO uvedlo novou strategickou koncepci

Události na Ukrajině měly přímé důsledky na novou strategickou koncepci NATO, která byla přijata na červnovém summitu Aliance v Madridu. V ní je Rusko uvedeno jako přímá bezpečnostní hrozba Aliance*. V této souvislosti

bylo významným krokem podepsání přístupových protokolů s Finskem a Švédskem. ČR se také na summitu přihlásila k závazku dosáhnout obranného rozpočtu ve výši dvou procent HDP dříve než v roce 2025.

* Aliance reflektovala hrozbu Ruska dlouhodobě. V dosavadní koncepci z roku 2010 bylo uvedeno, že NATO bude usilovat o to, aby bylo Rusko „skutečným strategickým partnerem“. Nicméně už tato koncepce, která vznikla po konfliktu Ruska s Gruzii (2008), podtrhuje význam deterence a obrany jako hlavní úkol NATO. Významná byla též deklarace lídrů ze Summitu Aliance ve Walesu z roku 2014, která odsoudila ruskou agresi na Ukrajině: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

EU udělila Ukrajině status kandidátské země

Představitelé států EU na červnovém summitu schválili udělení kandidátského statusu Ukrajině a Moldavsku. V případě Gruzie lze pozorovat také určitý posun - oficiálně došlo k potvrzení její evropské perspektivy (příslib kandidatury za splnění reforem stanovených EU). Jedná se

o důležitý krok, kterým EU dává najevo, že v kontextu ruské hrozby existuje pro dotčené země pozitivní směřování do společného prostoru založeného na hodnotách právního státu a lidských práv a svobod.

Dezinformační weby byly vypnuty bez jasného právního rámce

Dočasné vypnutí osmi českých dezinformačních webů v návaznosti na ruskou agresi na Ukrajině lze alespoň z krátkodobého pohledu pochopit, z dlouhodobého hlediska však jde o problematický krok, který může jen posílit

šíření dezinformací o státním omezování svobody projevu a obecně nedůvěru ve stát. Je třeba se v podobných situacích opírat o jasný právní rámec, který je založen na předvídatelných pravidlech a přesném právním vymezení.



„Vláda by neměla podcenit podzimní riziko několika krizí. Jednak je možné, že se vrátí v nějaké podobě koronavirová epidemie. Přidávají se sociálně-ekonomické problémy spjaté s energetickou krizí a post-covidovou inflací. A počáteční pozitivní vlna solidarity vůči Ukrajině se promění v dezinformacemi živěné rozčarování u části společnosti. Případné problémy navíc budou umocňovány v předvolební kampani před obecními a prezidentskými volbami. Vládní politici by proto neměli podléhat sociální slepotě a měli by kritické domácí otázky citlivě řešit.“ — Jan Charvát



„Česká vláda by měla nadále podporovat Ukrajinu v její obraně proti ruské agresi a na cestě do Evropské unie a měla by se v této otázce stát lídrem mezi evropskými zeměmi, zejména v čase evropského předsednictví v Radě Evropské unie. To za současné situace představuje značnou výzvu pro společenskou, energetickou a finanční udržitelnost, která bude i ze strany českých občanů vyžadovat značné nasazení a vytrvalost v následujících měsících, obzvláště během náročných zimních měsíců. Vítězství Ukrajiny bude nicméně představovat vítězství pro Českou republiku a její bezpečnost a demokratické základy státu.“ — Pavel Havlíček

Doporučení expertů pro další období

1. Podpora Ukrajiny ze strany ČR v boji proti agresivnímu ruskému režimu by měla i nadále pokračovat. Je zároveň třeba zachovat evropskou jednotu v postoji vůči Rusku.
2. Vláda by se měla důkladně připravit na podzim a na možný souběh několika krizí (návrat koronavirové pandemie, energetická krize, post-covidová inflace a oslabení ochoty částí občanů podporovat Ukrajinu).
3. Měla by vzniknout jasná a předvídatelná pravidla pro případy vypínání tzv. dezinformačních webů.
4. Je vhodné se vyvarovat v ČR se objevujícímu narativu: „Západ selhal, Německo zradilo, Francie chce vyjednat“. Ten totiž nahrává ruské scéně, která usiluje o narušení jednoty.



Zpráva k podmínkám pro občanskou společnost

LEDEN — ČERVEN 2022

Ve zkratce

Pandemie covid-19, tornádo na jihu Moravy i příchod uprchlic a uprchlíků z Ukrajiny vzbudila v naší společnosti vlny nebývalé solidarity. Ta se projevila různými formami občanských aktivit, včetně viditelného nárůstu finančních darů pomáhajícím organizacím i postiženým lidem. Tyto události poukázaly na jedinečnou schopnost nevládních neziskových organizací (NNO), neformálních uskupení a dobrovolníků flexibilně zareagovat, uzpůsobit své činnosti a často i dlouhodobě pomáhat tam, kde je potřeba, včetně oblastí podstatných pro fungování státu. Expertky upozorňují na nároky, které tyto vnější události přinesly do řízení NNO. Poukazují na rozdílnou úroveň digitalizace, která ohrožuje stabilitu organizací financovaných z veřejných zdrojů. V systémové rovině expertky oceňují, že vláda schválila Strategii spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi na léta 2021 až 2030. Pozitivním signálem je i schválení Metodiky participace NNO v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy Radou vlády pro NNO jako jeden ze závazků Open Government Partnership. Díky této metodice by měl být posílen nyní omezený přístup NNO do rozhodovacích procesů.

Ing. Radka Bystřická, Mgr. Jana Chřzová, Ing. et Mgr. Jana Milěřová,
Marta Smolíková

Hlavní zjištění

HROZBA!

Neziskovky v reakci na válku sehrávají důležitou roli, změny je ale ohrožují

Po pandemii covid-19, dopadla na mnohé české NNO válka na Ukrajině. Zejména menší, regionální NNO, které se primárně věnují jiným tématům nyní v rámci místních akčních skupin, ale i mimo ně, zásadně přispívají k integraci uprchlíků a uprchlic z Ukrajiny. Tím se ocitly pod velkým tlakem. Ze dne na den

Pozitivní trendy



- Probuzení nebývalé vlny solidarity s lidmi z Ukrajiny ze strany občanské společnosti v souvislosti s válkou na Ukrajině.
- Schopnost mnohých NNO flexibilně se vypořádat s výzvami spojenými s dopady pandemie i války na Ukrajině a aktivně přispívat k integraci uprchlíků a uprchlic na místní úrovni.
- Zpracování sady doporučení ze strany NNO pro řešení uprchlické krize projednané na úrovni Rady vlády pro rovnost žen a mužů (RVRŽM) a zapojení migračních a romských NNO do řešení uprchlické vlny na úrovni vládních institucí.
- Příležitost pro implementaci Strategie spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi na léta 2021 až 2030 vládou v červenci 2021.
- Schválení Metodiky participace NNO v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy Radou vlády pro NNO.
- Obsazení postu Zmocněnkyně pro lidská práva Klárou Šimáčkovou Laurenčíkovou – osobností se silnou expertizou a dlouholetými zkušenostmi z občanského sektoru. Po půl roce nečinnosti obnovení práce rad odborů lidských práv a menšin a rovnosti žen a mužů na Úřadě vlády.
- Větší zapojení NNO do evropské agendy, formulace priorit NNO pro české předsednictví v rámci dokumentu prezentovaném Výboru vlády pro EU a přijatým obnoveným Výborem pro EU při RVNNO. Zvýšení zájmu NNO o zapojení do přípravy a monitorování EU fondů a Národního plánu obnovy aj.
- Přijetí usnesení, kterým Senát odsoudil předsudečné a xenofobní výroky ombudsmana Stanislava Křečka, ačkoliv nerozptýlilo obavy o snížení důvěryhodnosti úřadu.

byly postaveny před úkoly, pro které často nemají potřebné zkušenosti. Mnohé z nich rapidně rostou, nabírají nové zaměstnance, na což nejsou z hlediska vnitřních kapacit a procesů dobře připraveny. Postupně upadající dobrovolnická výpomoc tyto problémy přestává vykrývat. Schopnost NNO rychle se adaptovat a pomoci tam, kde je potřeba, nepopíratelně přispívá veřejnému zájmu. Organizacím samotným ale přináší rizika: přehlčení, vyhoření pracovníků a pracovníc, redukce potřebných činností, kterým se věnovaly před krizemi ale i zdrojů na ně ze strany dárců, nedostatečnost administrativních kapacit a struktur jednotlivých organizací, které navzdory původně dočasně vnímané pomoci transformují své nové činnosti a služby na dlouhodobé. Za omezené podpory od státu (a prakticky neexistující podpory rozvoje kapacit, či digitalizace) tak neziskovky řeší akutní, bezprecedentní výzvy, často mnohem flexibilněji a zejména finančně efektivněji než stát.

Nerovnoměrná digitalizace neúměrně dopadá na již tak podfinancované sektory

Pandemie covid-19 pomohla urychlit digitalizaci, v nevládním sektoru však tento proces probíhá nerovnoměrně. Zejména neziskové organizace financované z veřejných zdrojů – zvláště poskytovatelé sociálních a zdravotních služeb a služeb prevence – čelí omezeným možnostem získat finance na vnitřní rozvoj a digitalizaci. Paradoxně to dále prodražuje práci v sektoru, který zajišťuje pro stát kritické služby, ale je již tak podfinancovaný – a to představuje značnou hrozbu do budoucna. Nedostatek financí na tyto účely se ukazuje jako hlavní problém zejména u menších organizací do padesáti zaměstnanců. Ad hoc rozvojové granty z veřejných zdrojů přitom nestačí; do vnitřního rozvoje a digitalizace je třeba investovat průběžně.

Česká republika doposud nemá nezávislou národní lidskoprávní instituci

Česká republika doposud nezřídila nezávislou národní lidskoprávní instituci (National Human Rights Institution, NHRI), která má hrát důležitou roli v udržování a upevňování ochrany lidských práv na národní úrovni, a plnit funkci prostředníka mezi státními orgány, občanskou společností a mezinárodními institucemi. Na vládě nezávislé národní lidskoprávní instituce získávají akreditaci mezinárodně respektované kvality na základě Pařížských principů schválených Valným shromážděním OSN. Česko patří mezi poslední čtyři členské státy Evropské unie, které tuto instituci nemají, ačkoliv se ČR před nedávnem stala opět členem Rady OSN pro lidská práva.

Negativní trendy



- Dlouhodobé nedostatky v zapojování občanské společnosti do veřejného plánování a rozhodování. Chybějící kapacity i praktické schopnosti nastavovat a řídit participativní procesy ze strany veřejné správy. Tlak na primární konsenzus široké vládní koalice, a to bez předešlé veřejné debaty/participativních procesů. Nadužívání zrychleného procesu projednávání ze strany vlády i Poslanecké sněmovny.
- Nedostatečné zohledňování a využívání zkušeností a dat NNO a jejich sítí při přípravě legislativních i nelegislativních materiálů (například takzvaný Lex Ukrajina či vládní strategie ke zvládnání uprchlické vlny).
- Finanční nejistota a velká administrativní zátěž v důsledku absence víceletého financování v rámci národních dotačních programů. Snížená kapacita řady NNO v důsledku nenávaznosti ESF+ výzev.
- Přetrvávající snížená důvěryhodnost úřadu Veřejného ochránce práv v důsledku předsudečných a xenofobní výroků ombudsmana Stanislava Křečka, které podle zejména romských a proromských neziskových organizací odrazují oběti diskriminace od vyhledání pomoci.
- Klesající ochota se formálně sdužovat v (pobočných) spolcích v důsledku rostoucí legislativní a administrativní zátěže (za poslední rok například zavedení povinnosti evidovat skutečné majitele a s tím související sankce v případě nesplnění).



„Nedávné krizové situace ukázaly na obrovský potenciál občanů pomáhat, podílet se podle možností jednotlivců na řešení větších i menších problémů a zejména dopadů nečekaných změn. Příští období ukáže, jak je naše společnost a její vedení schopné nejen rozpoznat a pojmenovat dobrou praxi a to dobré a obecněji přínosně prosadit systémově - k trvalejšímu prospěchu všech.“

— Marta Smolíková



„Mnoho organizací si uvědomuje důležitost digitalizace, ale chybí jim finanční, ale i lidské, zdroje k tomu, aby se do ní pořádně pustily. Nejhuře jsou na tom organizace financované z veřejných zdrojů, v rámci kterých je téměř nemožné digitalizaci rozumně ufinancovat.“

— Radka Bystřická



„Demokracie a právní stát stojí na důvěře společnosti ve veřejné instituce. Proto je potřeba zapojovat občany do rozhodování a tvorby veřejných politik, což stále není v Česku běžnou praxí. Nevládní organizace – mimo jiné – dobře umí zprostředkovat účast občanů na věcech veřejných. Nová Strategie spolupráce s NNO a metodika participace jsou proto nadějí nejen pro lepší partnerství mezi státem a neziskovkami.“

— Jana Miléřová

Doporučení expertní skupiny pro další období

1. Zajistit potřebnou politickou podporu, administrativní kapacity a zdroje pro implementaci Strategie spolupráce veřejné správy s NNO do roku 2030.
2. Zajistit efektivní pilotování Metodiky participace NNO v poradních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy a jeho vyhodnocení a následně podpořit zavádění participace napříč resorty a ústředními orgány.
3. Zřídit nezávislou národní lidskoprávní instituci, která získá akreditaci dle Pařížských principů OSN.
4. Cíleně podporovat rozvoj vnitřních kapacit organizací, které řeší výzvy spojené s válkou na Ukrajině a v posledních měsících se musejí vypořádat se změnou svého zaměření, rapidním růstem a dalšími velkými vnitřními změnami.
5. Průběžně podporovat vnitřní rozvoj a digitalizaci organizací, zejména těch menších a financovaných převážně z veřejných zdrojů, a to včetně budování kapacit zaměstnanců a dobrovolníků. Zahrnout podporu digitalizace NNO do výzev operačního programu Zaměstnanost plus (OPZ+).
6. V Zákonu o evidenci skutečných majitelů zohlednit specifické potřeby a charakter spolků, které nemají vlastnickou strukturu a mají velmi flexibilní vnitřní organizaci, a v širším smyslu zjednodušovat právní úpravu sdružování občanů a administrativní nároky s tím spojené.
7. Legislativně ukotvit titul partnerství v národních dotačních programech, který umožní NNO předkládat a realizovat dotační projekty v partnerství a konsorciích s partnerskými organizacemi v ČR a zahraničí, a to bez zákonné povinnosti vypisovat veřejné zakázky na zapojení a financování práce partnerů pro naplnění cílů a aktivit daného projektu.
8. Podporovat místní angažovanost a existenci menších regionálních nevládních organizací, které flexibilně řeší aktuální a akutní problémy.
9. Snížit administrativní zátěž zejména pro malé neziskovky, například sjednocením požadavků i systémů vykazování pro státní správu i samosprávu a kvalitní digitalizací. Umožnit přístup k vizům také Rusům a Bělorusům, tedy nastavit sankční opatření cíleně, aby nedopadala na občany, kteří s režimem nesouhlasí.

Zpráva ke stavu státního zastupitelství a soudnictví

LEDEN — ČERVEN 2022

Ve zkratce

V oblasti justice je v tomto roce nejdůležitější novela zákona o státním zastupitelství. Důležitým cílem je zakotvit pevná funkční období vedoucích státních zástupců a nastavit jasný proces pro odvolání nejvyššího státního zástupce. Pokud se vládě povede tyto změny prosadit, posílí to nezávislost státního zastupitelství. Naopak je třeba mít se na pozoru před blíže neodůvodněnými snahami o jednostranné posílení odpovědnosti státních zástupců. Nelze připustit riziko, že by státní zástupci při výkonu své funkce mohli být ovlivňováni obavami z potenciální odpovědnosti za svou rozhodovací činnost. S ohledem na uplynulé volby a novou vládu čekají oblast justice v příštích letech změny při prosazování jejího politického programu.

Je třeba se dále zaměřit na reformu kárných řízení, zde se jeví jako vhodné zavedení kárného odvolacího senátu při zachování první instance na Nejvyšším správním soudu. Nutné je taktéž průběžně sledovat a vyhodnocovat dopady novely zákona o soudech a soudcích. Dalším velkým úkolem je elektronizace soudnictví. Zde lze vysledovat pozitivní trend v zavedení povinného zveřejňování soudních rozhodnutí, byť jeho rozsah je stále příliš úzký a nezahrnuje rozhodnutí v trestních věcech.

Mgr. Daniel Askari, JUDr. Vojtěch Cepl ml., Mgr. Věra Nováková

Hlavní zjištění

Vláda připravuje novelu zákona o státním zastupitelství

Podle Plánu legislativních prací vlády na rok 2022 má být do konce roku připravena novela zákona o státním zastupitelství. Podle programového prohlášení vlády novela „přinese změny v postavení vedoucích státních zástupců, konkrétně zavede funkční

Pozitivní trendy ↗

- Novela zákona o soudech a soudcích, která nastavuje jasné podmínky pro výběr soudců.
- Zakotvení povinnosti zveřejňování alespoň některých soudních rozsudků.
- Rozhodování Nejvyššího správního soudu podle pandemického zákona.

Negativní trendy ↘

- Způsob využívání institutu prezidentských milostí.
- Pomalý postup v digitalizaci justice.
- Úplatkářské kauzy některých soudců, zejména případ vydírání pod hrozbou vyššího trestu.

období, pravidla pro jejich transparentní výběr i podmínky jejich odvolání, včetně zpřesnění podmínek pro odvolání nejvyššího státního zástupce". Toto jsou rozhodně žádoucí změny, zejména zavedení funkčních období je potřebné.

Vláda nicméně také plánuje „přijmout opatření k posílení odpovědnosti státních zástupců“, v této části je třeba být ostražitý. Výsledkem nesmí být, že se budou státní zástupci bát stíhat trestné činy.

Soudy nově musí zveřejňovat své rozsudky

Na základě novely zákona o soudech a soudcích vzniká od 1. 7. 2022 povinnost zveřejňovat soudní rozhodnutí. Toto opatření zásadně zvýší transparentnost justice, přispěje ke sjednocení judikatury a umožní odborné veřejnosti rozhodnutí analyzovat. Negativně je však třeba hodnotit vyhláškou zamýšlený rozsah zveřejňování soudních rozhodnutí. V současné chvíli se nebudou zveřejňovat rozhodnutí v trestních

věcech vyjma těch, které se týkají úplatkářství. Dle odborné veřejnosti zejména v oblasti trestního soudnictví je třeba způsob ukládání trestů harmonizovat a umožnit komplexní analýzu naplňování trestní politiky státu. To bez zveřejňování rozhodnutí v trestních věcech nebude možné. V dalším období by bylo vhodné pokročit v oblasti elektronizace soudních spisů a umožnění dálkového přístupu účastníků řízení k nim.

Proběhla reforma kárného řízení ve věcech soudců, státních zástupců a exekutorů

Současné nastavení kárného řízení bylo kritizováno v roce 2018 skupinou GRECO, a v červnu 2022 se k němu v kontextu řízení vedených proti exekutorům kritický rovněž vyjádřil Evropský soud pro lidská práva. Bylo by proto vhodné zavést dvouinstanční podobu kárných řízení, ideálně formou vzniku specializovaného odvolacího kárného

senátu. Měla by i nadále zůstat zachována první instance v současné podobě u Nejvyššího správního soudu. Takový krok by nejen vyhověl požadavkům mezinárodních organizací, ale taktéž sjednotil rozhodovací praxi kárných senátů a odstranil pochyby o jejich nezávislosti.

Začala platit novela zákona o soudech a soudcích

Začala platit novela zákona o soudech a soudcích, která zavádí pozici justičních kandidátů a rovněž ztížila propustnost mezi jednotlivými právními profesemi. Sjednocení formy výběrových řízení na soudce je bezpochyby pozitivní krok, je

nicméně třeba dohlédnout na to, aby novela v praxi nevedla k nedostatku soudců. Dopady novely na personální obsazení soudů v praxi by měly být monitorovány a po čase vyhodnoceny, ideálně formou ex post RIA.



„Novela zákona o státním zastupitelství nesmí vést k tomu, že se by státní zástupci mohli být při výkonu funkce ovlivňováni obavami z možné odpovědnosti za svou rozhodovací činnost. O vině v trestním řízení rozhoduje soud, který je vázán zásadou v pochybnostech ve prospěch obžalovaného, nikoli státní zástupce.“
— Věra Nováková

Doporučení expertů pro další období

1. Přijmout novelu zákona o státním zastupitelství, která zavede pevná funkční období vedoucích státních zástupců. Vyvarovat se úpravě, která povede k tomu, že se státní zástupci budou bát stíhat kauzy.
2. Zveřejňovat všechny rozsudky, včetně rozsudků trestních.
3. Zavést druhou instanci v kárném řízení, ideálně v podobě speciálního odvolacího kárného senátu, který bude sjednocovat rozhodovací praxi.
4. Pečlivě monitorovat a vyhodnocovat dopady novely zákona o soudech a soudcích, zejména zavedení institutu justičního kandidáta a výběrových řízení a jejich dopady na personální obsazování soudů či prostupnost jednotlivých právnických profesí. Taktéž zaměřit pozornost na způsob výběrů předsedů krajských soudů a dopady nedávné novely.

Zpráva ke stavu ústavního systému

LEDEN — ČERVEN 2022

Ve zkratce

Pro monitorovací období bylo typické, že dlouhodobé systémové otázky ustoupily z pozornosti veřejnosti i politiků, kteří měli plné ruce práce s probíhajícími krizemi. Experti nicméně upozorňují, že dlouhodobě neřešené problémy se mohou brzy stát akutními. První takovou otázkou je hrozící zpochybnování výsledků prezidentské volby. Mezi ministerstvem a Nejvyšším správním soudem totiž panuje neshoda ohledně výkladu podmínek pro registraci kandidátů. Dalším problémem jsou netransparentní rozhodovací procesy vlády a vznik legislativních návrhů. Omezení participace odborné veřejnosti i občanů sice může být pozitivní pro zdání soudržnosti vlády, ale poškozuje důvěru ve vládnutí a snižuje kvalitu legislativní tvorby. Pracovní skupina proto do budoucna doporučuje posílení transparency legislativního procesu, zlepšení ochrany oznamovatelů korupce a důraz na ochranu občanských práv při přijímání krizových opatření.

Prof. PhDr. Karel Müller, Ph.D., JUDr. Lukáš Lev Červinka, JUDr. Maxim Tomoszek, Ph.D.

Hlavní zjištění

Hrozí zpochybnění výsledků nadcházejících voleb

Termín prezidentské volby byl vyhlášen na 13.-14. 1. 2023, ale volbu již dnes předchází obavy. Ty vyplývají z nejasné interpretace zákona - Ministerstvo vnitra a Nejvyšší správní soud vydali vzájemně rozporná stanoviska ohledně otázky, zda jeden poslanec či senátor může podpořit více kandidátních listin. Pro potenciální kandidáty kvůli tomu může být sběr podpisů zákonodárců rizikový. Alternativně může kandidovat ten, kdo posbírání 50 000 podpisů od občanů. Toto číslo je problematické v případě předčasné volby (např. v návaznosti na úmrtí prezidenta), kdy je mezi

vyhlášením voleb a termínem pro odevzdání kandidátních listin nepřiměřeně krátká doba. Tyto problémy mohou potenciálně vést k vyloučení některých kandidátů a mohou narušit důvěru veřejnosti v průběh volby. Do budoucna mohou důvěru poškodit i politické střety při zavádění korespondenčního hlasování, které je součástí vládního programu. Experti poukazují, že přímá volba prezidenta je vzhledem k jeho ústavním pravomocem nekoncepční a považují za vhodné nastartování debaty, zda by nadcházející přímá volba neměla být poslední.

Pozitivní trendy ↗

- ↗ Kvalitní rozhodování správních soudů ve věcech pandemie.

Negativní trendy ↘

- ↘ Pokračující zneužívání prezidentských pravomocí, konkrétně v případě milosti pro Baláka.
- ↘ Pravděpodobná nevyhnutelnost určité míry omezení základních práv v souvislosti s návratem covidu a dalšími krizemi.
- ↘ Přehlušení systémových otázek krizemi - např. reformy zákona o státním zastupitelství.

HROZBA!

Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran neplní svůj účel

Úřad, který má kontrolovat financování volebních kampaní a hospodaření politických subjektů, vznikl v roce 2017. Po necelých pěti letech jeho fungování je již zřejmé, že v praxi nenaplnuje očekávané přínosy. Experti poukazují, že dohled nad hospodařením politických subjektů je neefektivní a nevede k dostatečnému potírání

nezákonných finančních praktik, v důsledku čehož má tak v současnosti dohledový systém největší dopady na ty subjekty, které jsou s ním součinné. Experti proto doporučují otevřít diskusi nad zefektivněním nástrojů, které má Úřad v současnosti k dispozici, aby mohl lépe plnit svůj zamýšlený účel.

Výkonná moc skrývá své rozhodovací procesy

HROZBA!

Transparentnost rozhodovacích procesů vlády a ministerstev je na tristní úrovni. Členové pracovní skupiny soudí, že vláda upřednostňuje udržování veřejného dojmu o koaliční jednotě před otevřeným a participativním procesem. Nezohledňování podnětů od akademiků, odborníků, neziskových organizací a občanů nicméně může mít zásadní negativní vliv na kvalitu výsledných zákonů. Nehledě na to, že dochází i k obcházení formálních procesů, které hlídají kvalitu zákonů, jako jsou

připomínková řízení nebo hodnocení dopadů regulace. Samostatným varovným signálem je rovněž nedodržování Legislativních pravidel vlády ze strany vlády a jednotlivých ministerstev. Posílení transparentnosti též umožní konstruktivnější zapojení opozice, sníží riziko nadužívání nástroje schvalování návrhů zákonů v prvním čtení ze strany vlády, a zjednoduší odhalování zásadních problémů ve fungování veřejné správy, jako je například v současnosti kauza Dozimetr okolo Petra Hlubučka.



„Naše instituce jsou silnější než např. na Slovensku, protože mají větší důvěru veřejnosti. Prakticky se to projevuje v jejich schopnosti dohlížet na veřejnou správu a korigovat její fungování i v krizích. Dobře to ukázalo efektivní fungování správního soudnictví při kontrole protiepidemických opatření.“

— Maxim Tomoszek



„Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran hlídá slušné kandidáty, ale padouchy ohlídat neumí. Vede to k delegitimizaci demokratických institucí.“ — Karel Müller

Doporučení expertů pro další období

1. Vyhodnotit a případně zahájit debatu o zrušení přímé volby prezidenta jako nesystémového prvku v rámci naší ústavy.
2. Upřednostnit v rámci čelení krizím nástroje, které jsou citlivé vůči občanským právům.
3. Provést systémové změny podporující oznamovatele korupce, protože kauza Dozimetr ukázala důležitost whistleblowingu.
4. Dodržovat Legislativní pravidla vlády a nezneužívat vypjaté mezinárodně-politické situace k uzavírání tvorby zákonů před odbornou i širokou veřejností a ke krácení práv opozice.

Zpráva ke stavu politických a občanských práv

LEDEN — ČERVEN 2022

Ve zkratce

Experti upozorňují na potřebu provést inventuru krizové legislativy (včetně legislativy týkající se ochrany zdraví obyvatelstva), která prošla a prochází zatěžkávacími zkouškami. Nejdříve v podobě covidové krize a nyní příchodu bezprecedentního počtu migrantů z války na Ukrajině. Je třeba využít čerstvých zkušeností, důkladně evaluovat a český právní řád řádně připravit na další krize. Samotná tvorba práva je, zřejmě v důsledku křehlosti pětikoaličního vládnutí, zapouzdřena před vstupy a oponenturou občanské veřejnosti, což má negativní dopad na kvalitu zákonů. Experti pak ve svých zjištěních upozorňují na přešlapy v oblasti boje s dezinformacemi, rostoucí a neregulovanou moc sociálních sítí, ale i na pozitiva, která by mohla přinést novela zákona o svobodném přístupu k informacím.

JUDr. Jan Hořeňovský, JUDr. Petr Kolman, Ph.D.,
Mgr. et Mgr. Jan Vobořil, PhD.

Hlavní zjištění

Dezinformační weby byly vypnuty bez zákonné opory

Za nesystémové a problematické experti označují vypnutí dezinformačních serverů v návaznosti na začátek ruské války na Ukrajině. Není totiž zřejmé, jakou roli hrál při tomto vypínání stát. Vojské zpravodajství ve svém dopise označuje vypínání webů za „vládní opatření“¹, ale premiér Fiala tvrdí, že o vypnutí rozhodly nevládní organizace². Takto

neformální zásahy do svobody slova, které nejsou založené na zákonném oprávnění, jsou nebezpečným precedensem. Pokud budou do budoucna národní zájmy dále vyžadovat vypínání závažných dezinformací, je žádoucí, aby pro to byla přijata právní úprava založená na striktním vymezení újmou hrozících dezinformací a řádném procesu.

Pozitivní trendy ↗

- ↗ Navzdory vyhlášenému nouzovému stavu a další krizi již nedochází k excesivním zásahům do občanských a politických práv.
- ↗ Udržování dosaženého standardu práva na informace.

Negativní trendy ↘

- ↘ Omezování přístupu veřejnosti k rozhodovacím procesům.
- ↘ Nárůst vlivu sociálních sítí na demokratické procesy a společenskou diskuzi.

¹ Viz dopis zveřejněný serverem iRozhlas: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vz-rozvedka-armada-blokace-webu-cenzura-svoboda-projevu_2204050644_cib
² <https://www.mediar.cz/premier-fiala-vypnuti-dezinformacnich-webu-je-jen-prechodne-opatreni/>

Vliv sociálních sítí roste, je třeba je vhodně regulovat

Nadále pokračuje dlouhodobý trend nárůstu vlivu sociálních sítí na demokratické procesy a společenskou diskuzi; od zablokování Donalda Trumpa Twitterem, přes odstraňování COVID dezinformací až po odstraňování či tzv. shadowbanning (snižování dosahu příspěvků) obsahu souvisejícího s válkou na Ukrajině. Moderační procesy i algoritmy seřazující obsah jsou netransparentní. Experti považují za vhodné posílení transparentnosti a možností uživatelů domáhat se svých občanských práv na sociálních sítích. V tomto ohledu je relevantní v současnosti přijímaný evropský Akt o digitálních službách. Ten do určité míry práva občanů chrání, nebezpečné ale může být posilování možností mazat tzv. škodlivé příspěvky.

Novela infozákona přináší potřebné změny

Vláda předložila novelu informačního zákona, která má za cíl transponovat evropskou směrnici o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru. Přínosem návrhu je rozšíření okruhu povinných subjektů o veřejné podniky (zahrnující státní firmy typu ČEZ), výslovný přístup k informacím o platech a odměnách nejvyšších veřejných funkcionářů, obrana před obstrukčním ping-pongem povinných subjektů s nadřízeným orgánem či obrana před kverulanty zneužívajícími právo na informace. Rizikem jsou výjimky ze zveřejňování pro veřejně vlastněné firmy. Hrozí, že je budou státní firmy až příliš široce vykládat, aby se vyhnuly poskytnutí informace tak, jako se tomu mnohé snaží vyhýbat nyní.

Doporučení expertů pro další období

1. Revidovat krizovou legislativu s ohledem na zkušenosti z proběhlých dlouhotrvajících krizí (covid, příchod uprchlíků z války na Ukrajině).
2. Připravit zákonnou oporu pro vypínání dezinformačních webů, a to jen v definovaných krajních situacích.
3. Posílit transparentnost algoritmů a možnost uživatelů domáhat se svých občanských práv na sociálních sítích.