

Možné scénáře cesty z krize v České republice

České republice se setkáváme s několika kritickými aspekty, které podkopávají důvěru v právní stát. Přestože má Česká republika relativně silné a stabilní ústavní kontroly, zejména v podobě Senátu a Ústavního soudu, stále existují některé alarmující problémy v oblasti právního státu. Některé z nich se staly patrnými s nástupem Andreje Babiše do vlády. Je zřejmé, že pro zlepšení situace v Česku je potřeba přikročit k řadě opatření: zajistit větší transparentnost ve správě a přerozdělování veřejných peněz, posílit zákon o střetu zájmů a jeho vymahatelnost a novelizovat zákony tak, aby byla zajištěna větší nezávislost nejvyššího státního zástupce a veřejnoprávních médií. Rovněž je třeba provést důležité sociálně-ekonomické a vzdělávací reformy k vyřešení problémů, které jsou podhoubím pro podporu populistických politických hlasů. Měl by se také vytvořit zdravý informační prostor pro veřejnou diskusi.

Lukáš Kraus

Jednou z velkých výzev pro Českou republiku v souvislosti s účastí Andreje Babiše ve vládě se stala otázka řešení jeho střetu zájmů. Po přijetí novely zákona o střetu zájmů roce 2016, která obsahovala ustanovení, jež znemožňovala, aby firma vlastněná českým ministrem získávala dotace, státní investiční pobídky, veřejné zakázky nebo provozovala televizní a rozhlasové vysílání a vydávala periodika, Babiš, majitel skupiny Agrofert (konglomerátního holdingu, který působí v zemědělství, potravinářství, chemickém průmyslu, stavebnictví, logistice, lesnictví, energetice a masmédiích) a zároveň tehdejší ministr financí, se rozhodl převést svůj holding do svěrenských fondů s tím, že postupoval dle nově upraveného zákona o střetu zájmů a svůj střet zájmů tak vyřešil.

I po převodu jeho firmy do svěrenských fondů se však objevovaly pochybovačné hlasy o tom, že Babiš své vazby na Agrofert nezpřetrhal a vliv na konglomerát si ponechal. Toho si všimly orgány EU a zahájily vyšetřování. Evropská komise v auditu zveřejněném v dubnu 2021 dospěla k závěru, že premiér Babiš je ve střetu zájmů jako skutečný majitel podnikatelského impéria, spadajícího především pod skupinu firem Agrofert, které dostává dotace z EU. Komise později oznámila, že zastaví vyplácení některých dotací EU, dokud země nezpřísní

své zákony na ochranu před střetem zájmů.

Éra vlády Andreje Babiše a jeho hnutí ANO zvýšila povědomí o problematice tzv. „převzetí státu“, tedy o obavách, že soukromé zájmy významně ovlivňují ve svůj prospěch rozhodovací procesy státu. Panuje obava, že česká ministerstva vedená ministry nominovanými hnutím ANO neudělala dost pro to, aby se s kontroverzí střetu zájmů řádně vypořádala, a namísto ochrany veřejných zdrojů hájí zájmy jednoho konkrétního soukromého subjektu.

Předpokládá se, že státní instituce nemusí nutně jednat ve prospěch premiéra na jeho přímý příkaz, ale snaží se odhadnout přání svých nadřízených a jednat bez výslovných pokynů. Každopádně je třeba provést systémové změny, aby se riziko převzetí státu v České republice účinně snížilo.

Za prvé, zákon o střetu zájmů by měl být státními institucemi řádně vymáhán. Je třeba posílit standardy a metody českých ministerstev při odhalování vlastnických struktur subjektů, které se uchází o veřejné peníze (dotace, veřejné zakázky či investiční pobídky). Zřízení evidence skutečných majitelů sice bylo dobrým krokem, ale jsou potřeba úpravy a zároveň se veřejné subjekty nemohou zcela spolehnout na údaje v evidenci obsažené. Proto musí ověřovat informace o vlastnických strukturách společností, aby zabránily střetu zájmů a převodům veřejných peněz do společností, které nejsou zcela transparentní.

Za druhé je třeba zvážit novelu zákona o střetu zájmů. Neutuchající debata o střetu zájmů premiéra by měla vést k vyhodnocení stávající legislativy. Omezení pro členy vlády by například mohla zahrnovat nejen vlastnictví médií nebo určitého procenta akcií ve společnosti, ale také skutečné vlastnictví těchto subjektů. Rozsah sankcí by mohl být rovněž rozšířen.

Za třetí je třeba prosadit reformu veřejné správy. Český zákon o státní službě byl několikrát problematicky novelizován a neposkytuje dostatečné záruky pro zachování nezávislosti úředníků. Je třeba připravit novou novelu, která by našla správnou rovnováhu mezi politikou a úřednickou sférou, aby se zabránilo politizaci veřejné správy a zajistil se stabilní zdroj odbornosti pro tvorbu veřejné politiky.

Součástí reformy státní správy a zákona o střetu zájmů by mělo být také řešení problému „otočných dveří“, a to zavedením „lhůty na rozmyšlenou“. Tento institut v českém právním řádu téměř neexistuje, takže chybí kontrolní mechanismus situace, kdy vysoce postavený veřejný funkcionář z funkce odchází, ale přesto masivně těží ze svého neformálního politického vlivu a kontaktů.

Posílení nezávislosti nejvyššího státního zástupce

Jedním z hlavních nedostatků zákona o státním zastupitelství je nedostatečná institucionální nezávislost nejvyššího státního zástupce, neboť vláda může nejvyššího státního zástupce kdykoli odvolat bez udání důvodu. Tento zásadní systémový nedostatek se stal zřejmějším,

když bývalý nejvyšší státní zástupce Pavel Zeman hodnotil rozhodnutí Městského státního zastupitelství v Praze o zastavení trestního stíhání premiéra Babiše týkajícího se financování Čapího hnízda, středočeského resortu, na který Babiš údajně neoprávněně získal 2 miliony eur z evropských dotací určených pro malé firmy. Pavel Zeman nakonec rozhodnutí soudu zrušil a nařídil dodatečné prošetření případu. Nicméně se ocitl ve velmi nepříjemné situaci, protože rozhodoval o budoucnosti trestního stíhání premiéra, jehož vláda jej mohla kdykoli odvolat.

Pro zajištění nezávislejšího postavení nejvyššího státního zástupce je nutná změna zákona. Jak rovněž doporučila skupina GRECO, je potřeba reformovat postupy jmenování a odvolávání nejvyššího státního zástupce a dalších vedoucích státních zástupců, zejména tím, že se zajistí: a) aby veškerá rozhodnutí v těchto postupech byla odůvodněná, založená na jasných a objektivních kritériích a bylo možné se proti nim odvolat k soudu; b) aby rozhodnutí o jmenování byla založena na povinných a transparentních výběrových řízeních a; c) aby odvolání bylo možné pouze v rámci kárného řízení.

Reforma českých mediálních zákonů

V České republice existují čtyři veřejnoprávní mediální instituce: Česká televize, Český rozhlas, Česká tisková kancelář a Rada pro rozhlasové a televizní vysílání. Na každou z těchto institucí dohlíží její rada, která je politicky jmenovaná (volená parlamentem). Vše se řídí převážně zastaralými zákony, což znamená, že veřejnoprávní média nejsou dostatečně chráněna před politickým vlivem a že soukromá média jsou slabě regulována, což se týče jejich nestrannosti a plurality.

Zejména Česká televize byla často terčem útoků některých populistických politiků, včetně prezidenta Zemana. V posledních letech bylo do Rady České televize vybráno několik kontroverzních kandidátů, kteří veřejnoprávní média velmi kritizovali. A to přesto - nebo možná právě proto, že se ČT mezi obyvatelstvem těší vysokému hodnocení důvěryhodnosti a nestrannosti. Přetrvává obava, že se někteří politici snaží prostřednictvím těchto členů rady vyvíjet nátlak na Českou televizi s cílem ovlivňovat její zpravodajství. Mediální zákony by měly být novelizovány s cílem posílit nezávislost veřejnoprávních médií. Jednou z cest k dosažení vyšší kvality mediálních rad je stanovení lepších kritérií jak pro kandidáty, tak pro organizace, které kandidáty navrhuje. Dalším způsobem, který může přispět k menší politizaci těchto kontrolních orgánů, může být rozdělení volebního procesu mezi Poslaneckou sněmovnu a Senát - např. polovinu členů rady by volila jedna komora, druhou polovinu komora druhá.

Pokud jde o hospodaření s finančními prostředky České televize nebo Českého rozhlasu, které jsou často terčem kritiky politiků, měl by být dohled svěřen respektovanému nezávislému orgánu - Nejvyššímu kontrolnímu úřadu. To opět vyžaduje legislativní změnu,

dlouho diskutované rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu.

Obavy vzbuzuje také neustálý pokles plurality soukromých médií. V současné době existuje několik velkých mediálních domů, které provozují portfolio všech druhů médií – televizí, rádií, tisku a online zpravodajství. Největší z nich, který každý týden zasahuje přibližně 68 % obyvatel, vlastní holding Agrofert premiéra Babiše. Neexistují žádné účinné mechanismy, které by zaručovaly, že tato média nebudou zneužívána svými vlastníky, kteří chtějí prosazovat své politické zájmy. Tuto situaci by mohlo zlepšit posílení v současnosti slabé profesní samoregulace novinářů, podpora přijetí firemní kultury více zaměřené na etiku v mediálních firmách, reforma státního regulátora vysílání a omezení vlastnictví všech druhů médií.

Odpovědné a transparentní vládnutí

Navzdory deklarovanému zaměření Babišovy vlády na boj s politickou korupcí došlo v oblasti transparentnějšího a odpovědnějšího vládnutí jen k omezenému pokroku. Některá z navrhovaných opatření totiž leží v parlamentním vzduchoprázdnu již několik volebních období. A to i přesto, že tato opatření reagují na běžné a veřejností vnímané problémy české veřejné správy.

Prvním problémem je omezený rozsah dohledu nad využíváním veřejných prostředků.

To platí zejména pro státní podniky. Mezi ně patří například největší výrobce elektřiny v zemi, společnost ČEZ, nebo Letiště Praha. Přestože jde o významné podniky, které zaměstnávají až desítky tisíc lidí, jsou mimo dosah Nejvyššího kontrolního úřadu. Reforma by měla zajistit, aby tyto podniky byly odpovědné nejen za to, že se chovají v souladu se zákonem, ale také efektivně, účelně a hospodárně.

Státní podniky však nejsou jedinou kategorií veřejných financí, která v působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu chybí – měly by být zahrnuty i místní samosprávy a veřejnoprávní média, přičemž je třeba dbát na vyvážení někdy protichůdných zájmů – odpovědnosti a minimalizace byrokratické zátěže.

Česká republika také propásla příležitost stát se průkopníkem v oblasti ochrany oznamovatelů. Byl předložen dobře připravený návrh zákona, který by chránil ty, kdo odhalí korupci, před pomstou ze strany vyšších míst, ale v parlamentu se jej nepodařilo schválit. V současné době je země na cestě k tomu, že pravděpodobně nestihne transpoziční lhůtu související směrnice EU.

Netransparentní lobbying je další hrozbou pro řádnou správu věcí veřejných. Lobbying je běžně vnímán jako nemorální nebo dokonce nezákonný, protože je spojován s pachateli úplatkářství a manipulací s veřejnými zakázkami. Obecná skepse a nepochopení toho, co je lobbying, může být příčinou současné neochoty rozlišovat mezi jeho legitimními a korupčními případy. Návrh zákona, který by zavedl registr lobbistů a lobbistických kontaktů, by pomohl

snadněji rozlišit mezi korupcí, klientelismem a legitimním hájením zájmů občanů. Takový návrh zákona byl předložen, ale během volebního období parlamentem neprošel.

Boj proti socioekonomickým příčinám nedůvěry v demokracii

Studie prokázaly, že důvěra v demokracii je silně spojená s ekonomickým postavením a sociálním kapitálem. Lidé, kteří zažili sociální krize, jako je nezaměstnanost, chudoba nebo ztráta bydlení, mají menší důvěru v demokracii. To může vést k podpoře politických stran s neliberálními nebo autoritářskými tendencemi.

Dlouhodobým problémem je předlužení. Více než 7 % obyvatel čelí soudnímu příkazu k úhradě dluhů, více než 5 % má 3 a více takových příkazů. V sociálně nejohroženějších regionech na severozápadě země čelí soudním příkazům kvůli dluhům více než 16 % obyvatel. Tito lidé se ocitají v dluhové pasti, často v důsledku nějaké formy vykořisťování, například predátorských půjček. Jsou pak hnáni do neregulované šedé ekonomiky. Skutečný dopad je samozřejmě ještě podstatně rozsáhlejší, protože zadlužení jednotlivce má často závažný dopad na jeho rodinu.

V nedávné době došlo ke zlepšení právních předpisů upravujících postupy vymáhání dluhů, ale tyto změny byly spíše zklamáním, protože byly jen dílčí, a to zejména kvůli silné lobby těch, kterým současný systém prospívá: vymahačům dluhů, věřitelům a některým právním firmám. Nedávné změny pomáhají situaci tím, že stanovují maximální dobu trvání exekuce a ukončují vymáhání starých dluhů z dob, kdy po ekonomické transformaci v 90. letech byla situace do značné míry neregulovaná. Nedávné změny také znamenají, že platby dlužníka budou nejprve směřovat na úhradu jistiny dluhu, teprve poté na příslušenství, jako jsou náklady exekuce - což znamená, že dlužníci se již nebudou ocitát v patové situaci, kdy stále platí a přesto dluhy stále narůstají kvůli úrokům.

Některá z nejočekávanějších zlepšení systému však dosud nebyla uzákoněna. Prvním z nich je teritorialita exekutorů. Ta by zabránila věřitelům vybírat si exekutory se sídlem daleko od dlužníků, což by znamenalo pro dlužníka snížení nákladů na vymáhání. Dalším zlepšením by byla zásada 1 dlužník - 1 exekutor. V současné době mohou různí věřitelé stejných dlužníků využívat každý svého vlastního exekutora, což vede ke znásobení nákladů na vymáhání. Oba tyto problémy rovněž vytváří extrémně konkurenční trhy s vymáháním dluhů. A protože se také pracuje s pevnými cenami, má tato konkurence často podobu vymahačů, kteří jsou ochotni operovat na hraně zákona.

Současný systém oddlužení a osobního bankrotu je navíc velmi neúprosný. Lidé zařazení do oddlužení musí vyžít z velmi nízkého „nezabavitelného minima“, přičemž nemají žádnou jistotu, že jejich dluhy budou zrušeny, což závisí na posouzení soudu podle subjektivního kritéria, zda dlužník „vyvinul maximální úsilí ke splácení“.

Uzákonění výše uvedených změn by zlepšilo sociální situaci ve většině postižených

regionech, snížilo by současný tlak na záchranou sociální síť a zvýšilo by důvěru v demokracii a veřejnou správu.

Moderní vzdělávání podporující odolnou demokracii

Občané, kteří dosáhli nižšího vzdělání, častěji nedůvěřují právnímu státu a demokratickým institucím. Česká republika se navíc potýká s vysokou mírou generační reprodukce úrovně vzdělání, což znamená, že dítě, jehož rodiče dosáhli pouze základního vzdělání, má mnohem menší pravděpodobnost, že bude studovat vysokou školu, než dítě s vysokoškolsky vzdělanými rodiči.

Z teoretického hlediska můžeme rozlišovat mezi obecným a specifickým typem politické důvěry. Zatímco specifická důvěra je spojena se známými a konkrétními aktéry, obecná důvěra zahrnuje důvěru v neznámé aktéry prostřednictvím důvěry v normy sdíleného politického prostoru. Neliberální a populističtí aktéři těží z nižší obecné důvěry, kterou raději nahrazují důvěrou specifickou (a to proto, že obecná důvěra v systém, s nímž se ocitají v rozporu, by vedla k jejich vyloučení z hlavního politického proudu). Zejména vzdělávání může být mocným nástrojem podpory obecné důvěry v demokracii založenou na zásadách právního státu. To dokládá výrazný rozdíl v míře důvěry v demokratické instituce, jako jsou nevládní organizace občanské společnosti, mezi seniory (kteří se vzdělávali za komunistického režimu) a mládeží.

Navzdory svému významu je český školský systém obecně považován za poměrně nevyvážený a podle UNICEF se kvalita škol značně liší, což prohlubuje nerovnosti. Byla již formulována celá řada odborných návrhů na zlepšení vzdělávání, počínaje zlepšením procesů tvorby vzdělávacích programů, přes digitalizaci a podporu učitelů až po inkluzi. Kvalita vzdělávacích programů by měla být zvýšena vytvořením mezistupně mezi ministerstvem a jednotlivými školami, který by zajistil účinné sdílení informací, lokální spolupráci a odbornost. Vyjasněním kompetencí a zvýšením formálních požadavků na instituce vytvářející standardizované testy by se mohlo zlepšit ověřování výsledků vzdělávání.

Větší inkluzivitě školského systému by zajistilo zřízení profesí, které podporují učitele, jako jsou školní psychologové, sociální pedagogové atd. Výrazně by se měl rozšířit také program celoživotního vzdělávání.

Povolání učitele lze atraktivit pro dobré kandidáty vytvořením profesních standardů a sladěním vzdělávání a financování učitelů. Zásadní je také reforma vzdělávání učitelů a podpora mladých učitelů.

A konečně, školský systém musí přijmout digitalizaci, protože pro politiku založenou na důkazech jsou zásadní dostupná data a také proto, že digitalizace může snížit administrativní zátěž učitelů.

Zdravý informační prostor pro veřejnou diskusi

Fake news, hoaxy a obecně nízká kvalita veřejné debaty představují rostoucí hrozbu pro právní stát. Dezinformace pocházejí z mnoha zdrojů - zahraniční vměšování, populismus, politický extremismus. Tato dlouhodobá hrozba byla obzvláště silná během pandemie covidu, kdy dezinformace oslabily reakce veřejného zdravotnictví a míru očkování. Prostředí, v němž se dezinformacím daří, je také prostředím, v němž je pro politiky obtížnější předkládat komplexní řešení složitých problémů, což posiluje populisty, kteří se prezentují jako spasitelé.

Dezinformace jsou však pouze jednou stránkou hrozby, která se týká rostoucí společnosti v online prostředí. Neregulované digitální platformy vytvářejí omezení pro svobodu projevu, která jsou netransparentní a vedená komerčními zájmy. Aby se digitální platformy vyhnuly kritice za šíření falešných zpráv, je pro ně často nejjednodušší plošně mazat obsah, s kterým se často sveze i legitimní projev.

Úkolem v oblasti bezpečného a otevřeného šíření informací, před kterým v současné době země stojí, je najít rovnováhu mezi hrozbou falešných zpráv a ochranou svobody projevu. To je samozřejmě úkol, který je třeba řešit jak na evropské, tak na národní úrovni, protože Česko může jen stěží ovlivnit technologické giganty. Ačkoli je debata kolem svobody projevu často ideologická až do té míry, že v ní chybí praktická řešení pro procesy moderování obsahu, existuje široká shoda na některých nejobecnějších prioritách.

Je třeba stanovit právní pravidla, která by definovala, v jakých situacích a za jakých podmínek může výkonná moc zasahovat do svobody projevu. Je potřeba se vyhnout situaci podobné té, kdy některé státní úřady požadovaly po online platformách, aby stáhly falešné zprávy související s COVID, aniž by měly oporu v příslušných zákonech. Měl by být vypracován proces, který by při správním rozhodování stanovil proporcionalitu mezi různými veřejnými zájmy a svobodou projevu.

Pravidla by měla být zavedena také pro digitální platformy. Ty zahrnují širokou škálu organizací od sociálních médií přes online tržiště a obchody s aplikacemi až po weby pro sdílení videí a souborů. Potenciální pravidla spadají do dvou oblastí. První je procesní - uživatelé by měli mít právo nahlásit škodlivý obsah a měli by mít také právo na spravedlivé a včasné přezkoumání nahlášeného obsahu. Tento typ pravidel bude pravděpodobně vytvořen na evropské úrovni. Druhý typ pravidel je kontroverznější, a proto je třeba jej přizpůsobit národnímu vnímání a kultuře. Tato pravidla se zabývají tím, jaké informace jsou považovány za protiprávní a zda by mělo být mazání legitimních projevů z online platformy trestné (například jako delikt nebo dokonce trestný čin). Dále je třeba zajistit, aby byla dodržována zásada „nelegální offline = nelegální online“ a aby bylo právo důsledněji vymáháno v online prostředí. Součástí toho je zavedení předvídatelných sankcí

Regionální nerovnosti a vnímání politické bezmoci

Česká republika je zemí s dlouhodobými a výraznými regionálními rozdíly. Tyto rozdíly se utvářely v bouřlivém historickém procesu. Zejména ve druhé polovině 20. století se pro některé příhraniční regiony země, zejména na severovýchodě a severozápadě, stal charakteristickým těžký průmysl, jako je těžba uhlí, petrochemický průmysl a ocelářství. Vzhledem k tomu, že tato odvětví – stejně jako některá odvětví lehkého průmyslu, jako je textilní průmysl – čelí tvrdé globální konkurenci, často neúspěšně, dostaly se tyto regiony do mnoha potíží. Sociální vyloučení, nízká úroveň vzdělání, nízké příjmy a nízký sociální kapitál jsou faktory, které se spojují v obecnou nedůvěru v instituce a vytvářejí podporu populistům. Občané v těchto regionech se často necítí být v politickém procesu reprezentováni a vnímají rozkol mezi sebou a mnohem bohatší a sobeckou Prahou.

Mezi některá řešení napravující tento stav patří přesun některých částí veřejné správy z Prahy do regionů a podpora regionálního rozvoje včetně školství a zdravotnictví. Technologické a podnikatelské inovace by rovněž pomohly nahradit skomírající průmyslová odvětví.

Novou výzvu pro tyto regiony představuje dekarbonizace. Zvláštní pozornost je třeba věnovat zajištění rekvalifikace a pracovních příležitostí občanům zasažených ukončením těžby uhlí a přechodem na čistou energii a alternativní způsoby dopravy (vzhledem k významu automobilového průmyslu pro českou ekonomiku).

Závěr

Výzvy pro právní stát v České republice jsou zřejmé. Přestože existuje několik důležitých ústavních kontrol, které brání radikálním změnám demokratického systému, neexistuje žádná záruka, že se situace nezhorší. Ve společnosti existují křehké oblasti, které se mohou potenciálně rozpadnout, pokud nebudou provedeny tolik potřebné socioekonomické a správní reformy. Ačkoli je český právní stát ze srovnatelné perspektivy v lepším stavu než v některých jiných zemích střední nebo východní Evropy, občanská společnost musí být připravena bránit se případným útokům na základní práva a svobody. V tomto ohledu je nadějí angažovanost silného nevládního sektoru a aktivních občanů, jejichž hlas je pravidelně slyšet ve veřejném diskurzu.

Vlna optimismu ohledně budoucnosti právního státu a neliberálního populismu v České republice zavládla hned po parlamentních volbách v říjnu 2021. Nečekaně byl poražen populistický, dosavadní premiér a miliardář Babiš a umírněné středopravicové strany získaly jasnou parlamentní většinu. I když éra plná skandálů Babiše možná skončila, neznamená to, že výše zmíněné reformy již nejsou potřeba. Naopak, nová vláda musí přijmout důležité změny, které by zabránily převzetí státu a zlepšily socioekonomickou situaci marginalizovaných skupin, které mají tendenci vzhlížet k protisystémovým politickým

hlasům. Pokud nově vzniklé politické vedení této příležitosti nevyužije, mohou příští volby k moci vynést opět neliberální politiky.

** Photo: Demonstration at Old Town Square, Prague - Demonstration for independent justice (Demonstrace za nezávislou justici / Demonstrace za nezávislost justice) anti Marie Benešová and Andrej Babiš, May 2019, author: Martin2035. Source: Wikimedia Commons (CC BY 4.0).*