



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

MUNI

OMEZENÍ POHYBU V SOUVISLOSTI S ŘEŠENÍM KRIZÍ ZPŮSOBENÝCH BIOLOGICKÝMI AGENS A TOXINY (DOPORUČENÍ)

Souhrnná výzkumná zpráva zpracovaná v rámci projektu
Omezení svobody pohybu: technologické možnosti
a ústavněprávní limity (VI04000096)

Jakub Harašta, Michael Bátorla, Anna Blechová, Jakub Míšek,
Tereza Novotná a Ladislav Vyhnánek

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

prosinec 2022

Tato souhrnná výzkumná zpráva byla vytvořena v rámci řešení projektu „Omezení svobody pohybu: technologické možnosti a ústavněprávní limity“ (VI04000096), který byl podpořen Ministerstvem vnitra ČR z Programu bezpečnostního výzkumu České republiky v letech 2015 až 2022.

Dostupnost zdrojů byla ověřena k 30. 11. 2022, pokud není u konkrétního zdroje uvedeno jiné datum.

© Masarykova univerzita, 2022

Publikace podléhá licenci Creative Commons:

CC BY-NC-ND 4.0

Uveďte původ-Neužívejte komerčně-Nezpracovávejte 4.0 Mezinárodní

Dostupné z: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.cs>

Obsah	
Manažerské shrnutí.....	3
O projektu.....	5
Předmět zprávy	7
1. Úvod	8
2. Doporučení	10
Doporučení č. 1: Nejen článek 14 Listiny základních práv a svobod	10
Doporučení č. 2: Právo občana na vstup na území ČR nelze omezit.....	10
Doporučení č. 3: Lockdowny jako omezení osobní svobody.....	11
Doporučení č. 4: Omezující opatření nesmí zasáhnout do podstaty práv	11
Doporučení č. 5: Pandemie představuje z hlediska práva dynamický jev.....	12
Doporučení č. 6: Odůvodnění omezujících opatření je klíčovým prvkem.....	13
Doporučení č. 7: Riziko diskriminace vyžaduje zvláštní pozornost	14
Doporučení č. 8: Technické nástroje musí být implementovány do procesů	14
3. Závěr	15
Reference	17

Manažerské shrnutí

Tato souhrnná výzkumná zpráva představuje třetí a finální výstup projektu Omezení svobody pohybu: technologické možnosti a ústavněprávní limity (VI04000096), který se zabýval omezeními svobody pohybu, ke kterým dochází v rámci omezujících opatření směřujících ke zvládnutí krizí způsobených biologickými agens a toxiny. Tyto nefarmakologické intervence představují užitečný nástroj, nicméně vzhledem k jejich zásahu do práv a svobod jednotlivců se při jejich implementaci nelze omezit pouze na hodnocení jejich efektivity. V úvahu je nutné brát také jejich ústavněprávní a lidskoprávní dopady.

Cílem této výzkumné zprávy bylo předložit nejdůležitější výstupy a závěry tohoto projektu. Jedná se o syntézu zjištění výzkumných zpráv *Proporcionalita krizových opatření omezujících svobodu pohybu*¹ a *Vliv technologických nástrojů na ústavnost krizových opatření omezujících svobodu pohybu*.²

Klíčovými závěry projektu jsou následující doporučení a konstatování:

1. Opatření omezující svobody pohybu nelze vztahovat pouze ke článku 14 Listiny základních práv a svobod. Bude docházet i k zásahu do dalších práv a hodnocení dopadu tak bude prováděno podle různých standardů.
2. Právo občana na vstup na území ČR nelze omezit. V určitých situacích lze vstup na území ČR podmínit (např. absolvováním následné karantény s povinností využít nástroje sledujícího pohyb) – zde je podmínkou úspěch v testu proporcionality. Zákaz vstupu je ale protiústavní.
3. Lockdown (jako komplexní sada omezujících opatření) nemusí být považován jen za omezení svobody pohybu, ale v určitých situacích také za omezení osobní svobody. To povede k aplikaci odlišných pravidel pro posouzení souladu s lidskými právy. Technologie zde mohou zajistit, že k zásahu do osobní svobody nedojde

¹ Viz VYHNÁNEK, Ladislav, Anna BLECHOVÁ, Michael BÁTŘLA, Jakub MÍŠEK, Tereza NOVOTNÁ a Jakub HARAŠTA. *Proporcionalita krizových opatření omezujících svobodu pohybu*. Brno: Masarykova univerzita pro Ministerstvo vnitra České republiky, 2021.

² Viz MÍŠEK, Jakub, Anna BLECHOVÁ, Michael BÁTŘLA, Tereza NOVOTNÁ, Ladislav VYHNÁNEK a Jakub HARAŠTA. *Vliv technologických nástrojů na ústavnost krizových opatření omezujících svobodu pohybu*. Brno: Masarykova univerzita pro Ministerstvo vnitra České republiky, 2022.

(např. alternativy k udržování sociálních kontaktů), ale mohou mít i negativní vliv na hodnocení (např. invazivní sledování dodržování zákazu vycházení).

4. Omezující opatření nesmí zasáhnout do podstaty práv. Některá omezující opatření či technologické nástroje mohou být diskvalifikovány právě tváří v tvář podstatě práv (např. využití neanonymizovaných provozních a lokalizačních údajů ke sledování pohybu).
5. Pandemie je z hlediska práva a posouzení zásahu do práv dynamickým jevem. V krizových situacích je navíc spojena se značnou nejistotou. V různých časových úsecích bude hodnocení proporcionality omezujících opatření nebo lidskoprávních dopadů použitých technologií probíhat odlišně. U téhož opatření je možné dospět k odlišným závěrům. Periodické hodnocení měnícího se dopadu tak musí být součástí úvah o omezujících opatřeních.
6. Odůvodnění omezujících opatření představuje klíčový prvek jejich existence. Ani v krizové situaci není možné akceptovat svévoli. Nejistota je součástí rozhodovacího procesu. V případě transparentní komunikace (např. také s pomocí informačních aplikací) ale nepředstavuje bez dalšího překážku pro přijetí omezujícího opatření.
7. Diskriminace se objevuje v mnoha různých formách. Nejenom explicitní diskriminace (např. rozlišování mezi očkovánými a neočkovánými občany pro přístup k různým službám), ale i implicitní diskriminace (plynoucí například z problematiky digitální propasti) musí být odůvodněná. Při přijímání opatření nelze uvažovat dopady na celou populaci, ale je nutné uvažovat dopady na abstraktní *persony* reprezentující jednotlivé segmenty společnosti.
8. Využití technologií nemůže být samonosné. Až implementace těchto nástrojů do existujících procesů umožní efektivní využití možností a zajistí, že omezující opatření (např. povinné používání trasovací aplikace) projde testem proporcionality. Samonosné využití bez vazby na procesy neprojde hned prvním krokem testu proporcionality.

O projektu

Projekt Omezení svobody pohybu: technologické možnosti a ústavněprávní limity (VI04000096) se, v nejširší rovině, zabývá omezeními svobody pohybu, ke kterým dochází v rámci opatření směřujících ke zvládnutí krizí způsobených biologickými agens a toxiny.³ Omezení svobody pohybu totiž představuje základní nefarmakologický nástroj, který má stát ve vztahu k těmto hrozbám k dispozici.⁴ Cílem těchto opatření je zamezit jednotlivcům ve vstupu do vymezené oblasti, vymezenou oblast opustit nebo se v jejím rámci pohybovat (například stanovením zákazu opouštět obydlí).

Tato omezení jsou při zvládnutí krizových situací účinná.⁵ Představují však zásah do práv a svobod jednotlivců, kterých se týkají. Při přijímání opatření je tak nutné, kromě jejich faktické účinnosti, vést v patrnosti také ústavněprávní a lidskoprávní rozměr. Snaha o rychlé a efektivní zvládnutí krizové situace skrze přijímání omezujících opatření bude s největší pravděpodobností vždy do určité míry v konfliktu s běžně dodržovanou úrovní lidských práv.⁶

Celosvětové šíření koronaviru SARS-CoV-2 od počátku roku 2020 poskytlo rozsáhlou datovou bázi pro komplexní zmapování opatření směřujících k omezení pohybu v různých zemích. Některé státy mají z minulosti zkušenosti s nutností řešit šíření různých

³ Tyto termíny jsou pro potřeby českého právního řádu vymezeny v §2 písm. a) (biologické agens) a písm. b) (toxin) zákona č. 281/2002 Sb., o některých opatřeních souvisejících se zákazem bakteriologických (biologických) a toxických zbraní.

⁴ Český pandemický plán explicitně zmiňuje, že nefarmakologická opatření je nutné zařadit vzhledem k možné omezené kapacitě a problematické časové dostupnosti farmakologických metod. Jakkoli je pandemický plán zaměřen zejména na chřipkové viry, sleduje stejnou logiku. V nefarmakologických opatřeních (důsledné mytí rukou, dobrovolná izolace nemocných, efektivní zjišťování kontaktů, omezení cestování hromadnými prostředky, omezení masového shromažďování lidí) spatřuje zejména nástroj pro získání času v úvodní fázi nastupující pandemie – tento čas má být využit k získání více údajů o průběhu a chování onemocnění způsobeného pandemickým virem a k vývoji pandemické vakcíny.

Viz Pandemický plán České republiky, 2011, s. 11.

⁵ Viz například DEHNING, Jonas, Johannes ZIERENBERG, F. Paul SPITZNER a kol. Inferring change points in the spread of COVID-19 reveals the effectiveness of interventions. *Science*, 2020, sv. 369, č. 6500, eabb9789 nebo FLAXMAN, Seth, Swapnil MISHRA, Axel GANDY a kol. Estimating the effects of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in Europe. *Nature*, 2020, sv. 584, s. 257–261.

Viz také PERRA, Nicola. Non-pharmaceutical interventions during the COVID-19 pandemic: A review. *Physics Reports*, 2021, sv. 913, s. 1–52.

⁶ V nejobecnější rovině k tomuto směřuje i český pandemický plán, který požaduje zajištění etičnosti pandemické odpovědi. Viz Pandemický plán České republiky, 2011, s. 6.

biologických agens, zejména s přihlédnutím k šíření koronaviru SARS-CoV, paramyxoviru spalniček nebo filoviru ebola. SARS-CoV-2 se stal biologickým agens, který nám umožňuje zkoumat rozdíly v přístupech k řešení rozsáhlé krize prostřednictvím omezování svobody pohybu a také využívání technologií ke kontrole a vynucování těchto opatření.

Hypotézou projektu je, že vhodným využitím technologických prostředků (například nástrojů pro vyhodnocování rizikových kontaktů nebo neinvazivního sledování pohybu) a cílených (místně lokalizovaných) opatření lze tenzi mezi požadavky na efektivní zvládnutí krize a požadavky na dodržování standardu lidských práv zmírnit. Cílem projektu pak je identifikace technologických možností využitelných k zajištění souladu opatření směřujících k omezení pohybu s ústavním pořádkem.

Předmět zprávy

V této výzkumné zprávě syntetizujeme zjištění výzkumných zpráv *Proporcionalita krizových opatření omezujících svobodu pohybu*⁷ a *Vliv technologických nástrojů na ústavnost krizových opatření omezujících svobodu pohybu*.⁸ Tato zpráva tak představuje finální výstup projektu. Jejím cílem je komunikovat nejdůležitější závěry projektu a poznatky z něj plynoucí. Doporučení jsou vzestupně číslována.

⁷ Viz VYHNÁNEK, Ladislav, Anna BLECHOVÁ, Michael BÁTRLA, Jakub MÍŠEK, Tereza NOVOTNÁ a Jakub HARAŠTA. *Proporcionalita krizových opatření omezujících svobodu pohybu*. Brno: Masarykova univerzita pro Ministerstvo vnitra České republiky, 2021

⁸ Viz MÍŠEK, Jakub, Anna BLECHOVÁ, Michael BÁTRLA, Tereza NOVOTNÁ, Ladislav VYHNÁNEK a Jakub HARAŠTA. *Vliv technologických nástrojů na ústavnost krizových opatření omezujících svobodu pohybu*. Brno: Masarykova univerzita pro Ministerstvo vnitra České republiky, 2022.

1. Úvod

Referenčním rámcem pro krizová opatření byly v rámci české legislativy historicky zejména povodně, které explicitně zmiňuje i důvodová zpráva provázející krizový zákon (později vyhlášený jako č. 240/2000 Sb.) legislativním procesem.⁹ Aplikace existujícího zákonného rámce v kontextu tak rozsáhlé krize v oblasti veřejného zdraví, kterou představovalo šíření koronaviru SARS-CoV-2 a onemocnění covid-19, se tak neobešla bez pochybností, chyb a nedostatků. Kromě zatím bezprecedentní frekvence a délky využívání institutu nouzového stavu došlo k podobně bezprecedentnímu využívání omezujících opatření podle § 5 a § 6 zákona č. 240/2000 Sb. a také mimořádných opatření podle § 69 a § 80 zákona č. 258/2000 Sb. Nedostatečnost existujících nástrojů byla také potvrzena přijetím zákona č. 94/2021 Sb.

Klíčovými nástroji pro zvládnutí pandemie SARS-CoV-2 byly nefarmakologické intervence v podobě omezování svobody pohybu. Jelikož svoboda pohybu představuje základní lidské právo garantované Listinou základních práv a svobod, je při jeho omezování nutné dbát na proporcionalitu takového zásahu.

Za účelem získání potřebného odstupu od českých pandemických opatření jsme v rámci výzkumné zprávy *Proporcionalita krizových opatření omezujících svobodu pohybu* předložili formou narativních případových studií přehled zahraničních opatření. Šlo o opatření přijatá ve stálých členech uskupení G20 v období od 1. ledna 2020 do 30. června 2021, s důrazem právě na opatření směřující k omezení pohybu a využití technologické nástroje.¹⁰ V téže výzkumné zprávě jsme také, s důrazem na české právní prostředí, identifikovali ústavní mantinely omezení svobody pohybu ve snaze poskytnout diferencovanější pohled na celou problematiku.¹¹

⁹ Viz Sněmovní tisk 447/0, Vládní návrh zákona o krizovém řízení, volební období 1998-2002, s. 46.

¹⁰ Viz VYHNÁNEK, Ladislav, Anna BLECHOVÁ, Michael BÁTŘLA, Jakub MÍŠEK, Tereza NOVOTNÁ a Jakub HARAŠTA. *Proporcionalita krizových opatření omezujících svobodu pohybu*. Brno: Masarykova univerzita pro Ministerstvo vnitra České republiky, 2021, s. 14–115.

¹¹ Viz VYHNÁNEK, Ladislav, Anna BLECHOVÁ, Michael BÁTŘLA, Jakub MÍŠEK, Tereza NOVOTNÁ a Jakub HARAŠTA. *Proporcionalita krizových opatření omezujících svobodu pohybu*. Brno: Masarykova univerzita pro Ministerstvo vnitra České republiky, 2021, s. 116–139.

Ve výzkumné zprávě *Vliv technologických nástrojů na ústavnost krizových opatření omezujících svobodu pohybu* jsme pak identifikovali typy technologických nástrojů využívaných ke zvládnutí pandemie.¹² V rámci zprávy jsme identifikovali pět typů technologických nástrojů (dva z nich s variantami) a diskutovali proporcionalitu jejich nasazení s přihlédnutím k právu na soukromí a právu na ochranu osobních údajů.¹³ V téže výzkumné zprávě jsme také identifikovali technologie, které nejsou za žádných okolností vhodné k nasazení z důvodu jejich zásahu do jádra práva na ochranu soukromí a osobních údajů.¹⁴

Tato výzkumná zpráva obsahuje syntézu poznatků z obou předcházejících výzkumných zpráv a představuje finální výstup projektu. Jejím cílem je kromě syntézy také zajištění, že poznatky získané z pandemie SARS-CoV-2 bude možné použít také v kontextu šíření jiných biologických agens a toxinů. Po úvodní části obsahuje zpráva svoji klíčovou část, kterou je seznam doporučení (kap. 2). Po ní následuje závěr zdůrazňující některé limity celého projektu a upozorňující na nutnost systematické činnosti směřující k přípravě na možné další krize způsobené biologickými agens a toxiny (kap. 3).

¹² Viz MÍŠEK, Jakub, Anna BLECHOVÁ, Michael BÁTŘLA, Tereza NOVOTNÁ, Ladislav VYHNÁNEK a Jakub HARAŠTA. *Vliv technologických nástrojů na ústavnost krizových opatření omezujících svobodu pohybu*. Brno: Masarykova univerzita pro Ministerstvo vnitra České republiky, 2022, s. 37–47.

¹³ Viz MÍŠEK, Jakub, Anna BLECHOVÁ, Michael BÁTŘLA, Tereza NOVOTNÁ, Ladislav VYHNÁNEK a Jakub HARAŠTA. *Vliv technologických nástrojů na ústavnost krizových opatření omezujících svobodu pohybu*. Brno: Masarykova univerzita pro Ministerstvo vnitra České republiky, 2022, s. 48–68.

¹⁴ Viz MÍŠEK, Jakub, Anna BLECHOVÁ, Michael BÁTŘLA, Tereza NOVOTNÁ, Ladislav VYHNÁNEK a Jakub HARAŠTA. *Vliv technologických nástrojů na ústavnost krizových opatření omezujících svobodu pohybu*. Brno: Masarykova univerzita pro Ministerstvo vnitra České republiky, 2022, s. 71.

2. Doporučení

Tato část zprávy obsahuje seznam doporučení shrnujících nejdůležitější závěry projektu. Doporučení je nutné respektovat v případě omezování svobody pohybu v návaznosti na krizové situace vyvolané šířením biologických agens a toxinů, stejně jako v případě využití technologických nástrojů pro zvládnání těchto krizí.

Doporučení č. 1: Nejen článek 14 Listiny základních práv a svobod

Omezení svobody pohybu ve smyslu článku 14 Listiny základních práv a svobod představuje omezení pohybu v úzkém slova smyslu. Z hlediska vyhodnocování ústavněprávních a lidskoprávních dopadů je tento úzký pohled nedostatečný. Z hlediska efektivity zvládnání pandemie (tedy z hlediska regulace lidského jednání) není primárně podstatné, do jakého konkrétního základního práva či svobody opatření zasahuje. Důležitý je jeho předpokládaný a reálný efekt. Z toho důvodu je například uzavírání provozoven s cílem snížit mobilitu nutné považovat za omezení pohybu.

Sadu omezujících opatření tak nelze hodnotit pouze s přihlédnutím k článku 14 Listiny základních práv a svobod, ale také k dalším lidským právům, jako jsou práva plynoucí z článku 26 či 33 Listiny základních práv a svobod. V důsledku toho může v návaznosti na článek 41 Listiny základních práv a svobod dojít při posuzování ústavnosti omezujících opatření k aplikaci různých standardů (test racionality namísto testu proporcionality).

Doporučení č. 2: Právo občana na vstup na území ČR nelze omezit

Článek 14 Listiny základních práv a svobod garantuje svobodu pohybu a pobytu. Z jeho vnitřní struktury plyne, že režim omezenosti práv podle článku 14 odst. 4 se liší od podmínek omezení práv podle článku 14 odst. 1 a odst. 2. Právo občana na vstup na území České republiky je absolutní a nelze jej ústavně konformně omezit, byť by tak zákon (nebo jiný předpis) stanovil.

Důležitým limitem takto kategorického prohlášení je, že absolutní povaha tohoto práva se váže k možnosti návratu občana do vlasti, nikoli však ke způsobu jeho návratu. Není tedy možné (ani po pozitivním testu na sledovaný agens) zakázat občanovi návrat na území ČR. Je ale možné upravit způsob návratu a podmínit ho restriktivními podmínkami (karanténa,

technologická opatření sledující pohyb) – v takovém případě pak hodnocení v rámci testu proporcionality podléhají restriktivní opatření s návratem spojená.

Doporučení č. 3: Lockdowny jako omezení osobní svobody

Za určitých okolností mohou být opatření omezující svobodu pohybu považována za zásah do osobní svobody ve smyslu článku 8 Listiny základních práv a svobod. Tento posun omezujících opatření mezi jednotlivými garantovanými právy je mimořádně problematický a po právní stránce téměř neudržitelný.

Velmi přísná omezení svobody pohybu během tzv. lockdownu představovaného komplexní sadou opatření (příkaz zdržovat se doma, vycházení pouze za přísných podmínek a pohyb pouze v určité vzdálenosti od bydliště, zákaz návštěv) mohou představovat omezení osobní svobody. Přesun z polohy omezení svobody pohybu do polohy omezení osobní svobody způsobuje, že omezení skrze opatření obecné povahy či právní předpis *sui generis* nebude slučitelné s právními požadavky. Do popředí totiž vstoupí otázka individuálního přezkumu, který je vyžadován článkem 5 odst. 4 Evropské úmluvy o lidských právech. Je tedy nutné zajistit, aby soubor omezujících opatření nedosáhl intenzity omezení osobní svobody, ale zůstal omezením svobody pohybu.

Při diskuzi o překročení hranice mezi omezením pohybu a omezením osobní svobody mohou mít technologie pozitivní i negativní dopad. Mohou na jedné straně zajistit udržení lockdownu v intencích omezení pohybu tím, že poskytnou možnost zajištění sociálního kontaktu. Za určitých okolností (například při podmínění možnosti pohybu nainstalovanou sledovací aplikací v mobilním telefonu) však mohou zvýšenou efektivitou dozoru vést ke konstatování zásahu do osobní svobody.

Doporučení č. 4: Omezující opatření nesmí zasáhnout do podstaty práv

Základní práva mohou být omezena pouze v takové míře, aby bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu. To plyne z článku 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, který stanovuje maximální míru přípustného omezení. Omezující opatření tak musí být přijímána pouze tak, aby nedošlo k vyprázdňení práva, které je jimi omezováno. Řada technických opatření, jakkoli velmi lákavých pro svoji efektivitu (například využití dat z globálního družicového polohového systému pro sledování polohy či zaznamenávání pohybu

s využitím neanonymizovaných provozních a lokalizačních údajů), bude zasahovat do podstaty a smyslu práva na ochranu soukromí a osobních údajů. Takováto opatření je nutné hodnotit negativně.

Doporučení č. 5: Pandemie představuje z hlediska práva dynamický jev

Krizová situace související se šířením biologických agens a toxinů (ať už ji označíme za epidemii, pandemii či jiným termínem) představuje dynamický jev. Fixace na rozhodování na základě „perfektních dat“ (nebo s tlakem na „perfektní interpretaci“ těchto dat) je kontraproduktivní i s přihlédnutím k hodnocení proporcionality omezujících opatření. V situaci, kdy existují významné neshody ohledně hodnocení reality i v rámci relevantních vědeckých komunit, nesmí být hodnocení proporcionality přehnaně přísné či perfekcionista. Hodnocení proporcionality omezujících opatření musí být zaměřeno zejména na to, zda je proporcionalita zásahu dodržena v rámci možné interpretace dostupných dat. Nároky kladené na rozhodování za dynamické situace jsou logicky nižší než ty kladené na rozhodování mimo časovou tíseň vyvolanou objektivními okolnostmi. Na druhou stranu však nelze (s poukazem na komplikovanou situaci či objektivní okolnosti) rezignovat na odborná doporučení, dostupná data a znalosti.

Dalším aspektem dynamiky bude existence *de facto* různých pandemií, které mohou probíhat časově následně nebo i paralelně vedle sebe. Odlišná situace – s možnými odlišnými závěry ohledně proporcionality omezujících opatření – bude způsobena například šířením různých kmenů či variant biologických agens či toxinů. Dalším dynamizačním faktorem bude také průběh pandemie v různých prostředích – při využívání trasovacích či jiných aplikací založených na anonymizovaných datech bude nutné zohlednit odlišnou robustnost anonymizačních nástrojů a postupů při jejich využití v oblastech s různou hustotou osídlení (město versus venkov).

Jedním z nástrojů pro usnadnění popisu nebo analýzy proporcionality opatření v průběhu pandemie může být námi využití pracovní rozdělení na časové úseky s definovanými cíli:

- Nástup agens (úsek 1). Cílem je zabránění či pozdržení importu do země.
- Lokalizované šíření agens (úsek 2). Cílem je zabránění či pozdržení importu do dalších oblastí nebo komunit.
- Nelokalizované šíření agens (úsek 3). Cílem je zpomalení šíření nákazy v populaci.

- Návrat k běžnému chodu (úsek 4). Cílem je postupné uvolňování omezujících opatření v návaznosti na zlepšující se epidemiologickou situaci.

Periodické vyhodnocování proporcionality je vysoce žádoucí – může být totiž nutné opakovaně hodnotit stejná opatření, ale s různým závěrem o jejich proporcionalitě právě s přihlédnutím k dynamice pandemie.

Vliv na hodnocení proporcionality bude mít také další aktivita státu – stát by měl s maximálním nasazením usilovat o normalizaci situace tak, aby nemusel spoléhat na nástroje krizového řízení. Neochota státu zajistit vakcíny či neschopnost zorganizovat efektivní očkovací kampaň bude při hodnocení proporcionality omezujících opatření představovat přitěžující okolnost.

Doporučení č. 6: Odůvodnění omezujících opatření je nezbytné

Při přijímání omezujících opatření musí být patrné, na jakém základě byla omezující opatření formulována právě v jejich rozsahu. Ani v krizových situacích totiž není možné, aby byla omezující opatření zcela svévolná. Odůvodnění musí být racionální a přesvědčivé. Musí nasvědčovat tomu, že orgán, který omezující opatření přijímá, aspoň na obecné úrovni zvážil jejich dopad do garantovaných práv. Absenci odůvodnění nelze nahradit jiným způsobem (například aktivitou soudu při přezkumu omezujících opatření).

Tento procedurální požadavek na ústavnost opatření je možné realizovat (nebo minimálně podpořit) technologickými nástroji pro informování a edukaci veřejnosti. Také může přispět k vyšší míře akceptace nástrojů nebo opatření, což následně může ovlivnit i výsledek testu proporcionality (např. v případě trasovacích aplikací). Umožňuje totiž budovat důvěru mezi státem a občany, a také zajistit komunikaci odůvodnění pro existenci omezujících opatření i s přihlédnutím k dynamice pandemie.

Ze strategických důvodů si lze představit situaci, kdy stát svá omezující opatření neodůvodní ve všech detailech (například v případě, kdy by zveřejnění všech detailů mohlo vést k popření jejich smyslu jako nefarmakologické intervence). Odůvodnění však vždy musí existovat a musí být, minimálně v případě soudního přezkumu, na žádost předloženo.

Doporučení č. 7: Riziko diskriminace vyžaduje zvláštní pozornost

Odlišné zacházení s různými skupinami obyvatel je z mnoha důvodů problematické a musí projít testem proporcionality. To však neplatí pouze u odlišného zacházení daného výslovně (například mírnější, či žádná omezení pohybu pro očkované nebo testované osoby). Stát musí být zároveň schopen identifikovat i případy implicitní diskriminace plynoucí z některých omezujících opatření (například dopad přesunu vzdělávání do online podoby na nízkopříjmové skupiny obyvatel). Podobné dopady mohou mít trasovací aplikace či statusové certifikáty spojené s požadavkem na jejich použití určitým způsobem, kdy může dojít ke znevýhodnění některých skupin obyvatel (fenomén digitální propasti).

Při implementaci technologických opatření tak nelze uvažovat proporcionalitu zásahu na úrovni celé populace, ale identifikovat vhodné *persony* (jako reprezentaci určitých skupin obyvatel) a teprve pro každou z nich vyhodnotit dopad omezujících opatření.

Doporučení č. 8: Technické nástroje musí být implementovány do procesů

Použití technologických nástrojů má potenciál pro zásah do práva na ochranu soukromí a práva na ochranu osobních údajů. Tím pádem bude nutné, aby opatření prošla testem proporcionality.

První složkou testu proporcionality je hodnocení vhodnosti – omezující opatření tedy musí být schopno dosáhnout stanoveného cíle. Pro efektivní nasazení technologií je tak nezbytné zajistit jejich významné rozšíření v rámci populace a integraci do dalších procesů. Podmínkou jejich nasazení v souladu s právem (a tedy úspěchu z nich plynoucích omezení v testu proporcionality) je efektivní navázání na další procesy určené k řešení krize. Například povinné využívání trasovacích aplikací musí být spojené se schopností rizikové kontakty testovat nebo podrobovat karanténním opatřením. Podobně využití termokamer na letišti musí být spojené s následnými reakčními mechanismy (vyloučení osoby z přepravy). Samonosný sběr údajů bez navázání na další procesy neprojde hned prvním krokem testu proporcionality.

3. Závěr

Test proporcionality představuje klasický nástroj pro hodnocení dopadů omezujících opatření do základních práv. Je však nezbytné jej provádět až v konkrétním případě. Ústavní soud k tomu v minulosti uvedl, že zákonodárce nemůže test proporcionality provést abstraktně tak, že autoritativně určí, že jedno z kolidujících práv bude mít v konkrétní situaci přednost.¹⁵ Základní práva svědčí pouze jednotlivcům, a tak je hledání jejich limitů a dopadů vždy vázáno na individuální případy – zachování proporcionality v abstraktní poloze stále může vést k zásahu do práv konkrétních osob.¹⁶ Toto představuje zásadní limit celého výzkumu a všech z něj plynoucích závěrů. Na druhé straně je však nutné si uvědomit, že omezující opatření musí dodržovat alespoň nějaký řád – ani v krizových situacích není možné rezignovat na některé požadavky a akceptovat naprostou svévoli. Jakkoli je nemožné postihnout na abstraktní úrovni veškeré nuance spojené s omezujícími opatřeními, systematický přístup poskytne nástroje (vodítka) umožňující identifikaci problematických momentů.

Již v tuto chvíli je nutné připravovat se na příští krizi způsobenou šířením biologických agens a toxinů. Jakkoli může být takové prohlášení troufalé či alarmující, jedná se o zcela očividný závěr. Mitroffův model krizového řízení předpokládá schopnost organizací učit se a připravit se na příchod další krize.¹⁷ Dnes již víme, jaká omezující opatření mohou být nezbytně nutná pro zvládnutí další krize tohoto typu. Také víme, s jakými problémy jsou spojena. Měli bychom tak analyzovat právní limity pro jejich uplatnění a hledat technologické nástroje, kterými může být jejich dopad zmírněn (nebo aspoň nezhoršen).

Důležité je zajistit poučení celého aparátu krizového řízení. Nejde o zajištění reflexe přijímaných opatření na úrovni jednotlivých zaměstnanců (vedoucích i řadových) – individuální i skupinová úroveň je v tomto směru nedostatečná. Je nutné zajistit institucionální reflexi – schopnost poučit se na institucionální úrovni. Teprve v té chvíli se

¹⁵ Viz náleze Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1378/16.

¹⁶ Viz WAGNEROVÁ, Eliška. Čl. 4 (Limity omezování základních práv). In: WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 131.

¹⁷ Viz MITROFF, Ian I. Crisis Management and Environmentalism: A Natural Fit. *California Management Review*, 1994, roč. 36, č. 2, s. 101–113. Viz také PEARSON, Christine M. a Ian I. MITROFF. From Crisis Prone to Crisis Prepared: A Framework for Crisis Management. *The Executive*, 1993, roč. 7, č. 1, s. 48–59.

může Česká republika připravit na příchod další pandemie nebo mít racionální plány ke zvládnutí krizí souvisejících s limitovaným šířením agens či toxinů.

Omezování pohybu snížením mobility přispěje k řešení krizové situace – omezení však musí být proporcionální ve vztahu k hrozbě. Proto musíme být schopni hrozby mapovat, identifikovat a kvantifikovat. Hodnocení proportionality omezujících opatření stojí na empirických datech a na jejich (byť v rámci krizových situacích imperfektní) interpretaci. Podobným způsobem musíme přistupovat k využití moderních technologií (trasovací aplikace, statusové certifikáty, komunikační prostředky) – i v případě jejich očividné užitečnosti musí být s jejich použitím spojena úvaha o proporcionalitě.

Synergické efekty promyšlené implementace opatření pomohou překonat případné námitky o neproporcionalitě omezujících opatření. Koronavirus SARS-CoV-2 nám demonstroval, že reakce na krizi je spojena s řadou nedostatků a rizik – ať už právních, ekonomických či jakýchkoli jiných. Analýzou minulých postupů a jejich nestranným zhodnocením (nejen po stránce jejich efektivity jako nefarmakologických intervencí, ale i po stránce právních dopadů) je možné poučit se a připravit se na podobné krize.

Nechť je toto – včetně námětů ke strukturované analýze některých aspektů omezujících opatření předložených v dřívějších zprávách¹⁸ – hlavním závěrem našeho výzkumu.

¹⁸ Viz VYHNÁNEK, Ladislav, Anna BLECHOVÁ, Michael BÁTŘLA, Jakub MÍŠEK, Tereza NOVOTNÁ a Jakub HARAŠTA. *Proporcionalita krizových opatření omezujících svobodu pohybu*. Brno: Masarykova univerzita pro Ministerstvo vnitra České republiky, 2021.

Viz také MÍŠEK, Jakub, Anna BLECHOVÁ, Michael BÁTŘLA, Tereza NOVOTNÁ, Ladislav VYHNÁNEK a Jakub HARAŠTA. *Vliv technologických nástrojů na ústavnost krizových opatření omezujících svobodu pohybu*. Brno: Masarykova univerzita pro Ministerstvo vnitra České republiky, 2022.

Reference

- DEHNING, Jonas, Johannes ZIERENBERG, F. Paul SPITZNER a kol. Inferring change points in the spread of COVID-19 reveals the effectiveness of interventions. *Science*, 2020, sv. 369, č. 6500, eabb9789.
- FLAXMAN, Seth, Swapnil MISHRA, Axel GANDY a kol. Estimating the effects of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in Europe. *Nature*, 2020, sv. 584, s. 257–261.
- MÍŠEK, Jakub, Anna BLECHOVÁ, Michael BÁTŘLA, Tereza NOVOTNÁ, Ladislav VYHNÁNEK a Jakub HARAŠTA. *Vliv technologických nástrojů na ústavnost krizových opatření omezujících svobodu pohybu*. Brno: Masarykova univerzita pro Ministerstvo vnitra České republiky, 2022. Dostupné z: <https://is.muni.cz/publication/2228497/>
- MITROFF, Ian I. Crisis Management and Environmentalism: A Natural Fit. *California Management Review*, 1994, roč. 36, č. 2, s. 101–113.
- Pandemický plán České republiky, 2011. Dostupné z: <https://www.databaze-strategie.cz/cz/mzd/strategie/pandemicky-plan-ceske-republiky>
- PEARSON, Christine M. a Ian I. MITROFF. From Crisis Prone to Crisis Prepared: A Framework for Crisis Management. *The Executive*, 1993, roč. 7, č. 1, s. 48–59.
- PERRA, Nicola. Non-pharmaceutical interventions during the COVID-19 pandemic: A review. *Physics Reports*, 2021, sv. 913, s. 1–52.
- VYHNÁNEK, Ladislav, Anna BLECHOVÁ, Michael BÁTŘLA, Jakub MÍŠEK, Tereza NOVOTNÁ a Jakub HARAŠTA. *Proporcionalita krizových opatření omezujících svobodu pohybu*. Brno: Masarykova univerzita pro Ministerstvo vnitra České republiky, 2021. Dostupné z: <https://is.muni.cz/publication/1815657/>
- WAGNEROVÁ, Eliška. Čl. 4 (Limity omezování základních práv). In: WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 124–140.

Autoři:

JUDr. Mgr. Jakub Harašta, Ph.D.

Mgr. Michael Bátrla

Mgr. Anna Blechová

JUDr. MgA. Jakub Míšek, Ph.D.

Mgr. Tereza Novotná

JUDr. Ladislav Vyhnánek, Ph.D., LL.M.

(všichni Masarykova univerzita, Právnická fakulta)

Masarykova univerzita

Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno

1. Vydání

Brno 2022

Neprodejné