

STATI

Omezování svobody projevu v kontextu sekuritizace práva

Jan Hořeňovský* – Klára Fraňková**

Abstrakt: Článek se zabývá aktuálním stavem a vývojovými trendy svobody projevu v České republice. Vychází z pozorovatelného trendu postupného omezování této základní svobody, přičemž za hlavní příčinu identifikuje narůstající obavy společnosti z dezinformací, nenávistných projevů a jiných bezpečnostních hrozeb. Článek interpretuje tento vývoj prostřednictvím dvou klíčových konceptů – sekuritizace práva a kultury strachu. Sekuritizace práva označuje tendenci transformovat společenské problémy v otázky bezpečnosti, čímž se otevírá prostor pro rozšiřování státní regulace na úkor individuálních práv. Kultura strachu pak vytváří prostředí, v němž je veřejná debata ovládána obavami, což legitimizuje restriktivní opatření. Článek navazuje na mezinárodní výzkum organizace The Future of Free Speech (2015–2022), který potvrzuje globální trend omezování svobody projevu v demokratických zemích. Analýza tohoto článku se zaměřuje na konkrétní legislativní akty týkající se České republiky. Výzkumná část je založena na případových studiích, které ukazují, jak jsou hrozby prezentovány a využívány jako základ pro omezování svobody projevu. Článek upozorňuje na absenci vyvažujících liberalizačních opatření a varuje před dlouhodobými důsledky jednostranné regulace.

Klíčová slova: svoboda projevu, sekuritizace práva, kultura strachu, evropské právo, dezinformace

Úvod

Základním pilířem každé demokratické společnosti je garance základních práv a svobod. Tento článek si klade za cíl zhodnotit aktuální stav a vývojové trendy jedné z nich – svobody projevu. Vycházíme přitom z pozorovatelného trendu jejího postupného oslabování, k němuž dochází nejen v České republice, ale i v dalších evropských zemích.¹ Mezi hlavní příčiny tohoto vývoje patří rostoucí společenské obavy z tzv. dezinformací, ohrožení bezpečnosti a nenávistných projevů. Nelze opominout ani obavy parlamentů či vlád z výrazné kritiky jejich politiky, včetně oblastí hospodářské a sociální. Tyto faktory vedou k zavádění nových legislativních i exekutivních opatření s cílem tyto jevy restriktivněji regulovat.

V tomto článku argumentujeme, že na tento trend lze nahlížet v kontextu fenoménu *sekuritizace práva a kultury strachu*. Sekuritizace práva odráží tendenci interpretovat běžné společenské problémy jako bezpečnostní hrozby, což následně legitimizuje rozšiřování státní kontroly a omezování individuálních práv. Kultura strachu pak vytváří atmosféru, v níž je veřejná debata stále více ovlivňována obavami z nežádoucích projevů,

* JUDr. Jan Hořeňovský, Ph.D., ředitel, nezisková organizace Institute H21; vědecký pracovník, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: jan.horenovsky1412@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5343-9736>.

** Klára Fraňková, právní výzkumnice, nezisková organizace Institute H21; studentka, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: kfrankova01@gmail.com.

¹ Justitia and the authors. The Free Speech Recession Hits Home Mapping Laws and Regulations Affecting Free Speech in 22 Open Democracies. In: *The Future of Free Speech* [online]. 2023 [cit. 2025-01-20]. Dostupné z: https://futurefree.speech.org/wp-content/uploads/2023/12/Report_The-Free-Speech-Recession-Hits-Home_30112023.pdf.

což ospravedlňuje zavádění restriktivních opatření. Domníváme se, že tyto koncepty vysvětlují dynamiku a příčiny současného zužování prostoru pro svobodný projev.

Teze o oslabování svobody projevu vyplývá jak z naší vlastní analýzy, tak z mezinárodní studie organizace *The Future of Free Speech*, jež sledovala vývoj této svobody ve 22 demokratických státech, včetně České republiky, a to v období mezi lety 2015 až 2022.² Tato studie dokládá rostoucí tendenci demokratických států přijímat nová legislativní a exekutivní opatření, která svobodu projevu omezují. Analýza představená v tomto článku na tuto studii navazuje, zaměřuje se však výlučně na legislativní akty týkající se přímo České republiky, a to včetně souvisejících rovin evropského a mezinárodního práva. Stěžejní část našeho článku vychází z několika případových studií. Tento přístup je vhodný zejména pro analýzu aktuálních událostí, nad jejichž vývojem máme omezenou kontrolu.³ V první části článku se zaměřujeme na teoretické vymezení klíčových konceptů – konkrétně sekuritizace práva a kultury strachu. Oba tyto rámce nám slouží jako analytické nástroje pro porozumění tomu, jak je v současném veřejném diskurzu i legislativní produkci vykreslena hrozba. Ve druhé části článku tato teoretická východiska aplikujeme na konkrétní legislativní příklady, u nichž identifikujeme prvky, které podle našeho názoru odpovídají právě logice sekuritizace. Tímto způsobem usilujeme o propojení teoretické reflexe s empiricky podloženou analýzou, která nejen popisuje aktuální vývoj, ale zároveň poukazuje na jeho širší společenské a demokratické důsledky.

Dominantním a extrémně znepokojujícím trendem, na který chceme tímto článkem upozornit, je to, že podíváme-li se na současnou legislativní činnost týkající se svobody projevu, nalezneme relativně vysoký počet regulačních zásahů, které spojuje omezování svobody projevu za účelem ochrany bezpečnosti (rozvinuté jednotlivými hrozbami jako jsou dezinformace, nenávisť atd.). Co naopak příliš nenalézáme, je liberalizace týkající se projevu nebo regulace, která by svobodný projev proti zásahům lépe chránila. Právě vysoké množství nových právních předpisů a jejich tendenční zaujetí jedním směrem představuje významné ohrožení tohoto základního práva.⁴

1. Fenomén sekuritizace právní regulace a kultura strachu

Cílem této části je podrobněji vymezit, co sekuritizace v oblasti práva teoreticky znamená, jaké jsou její klíčové mechanismy, jak se tento proces promítá do právních norem a institucí a jak souvisí s fenomény, jako jsou kultura strachu či *lawfare*. Domníváme se, že tyto koncepty představují zásadní východisko pro pochopení příčin aktuálních změn v oblasti svobody projevu.⁵

² Ibidem.

³ WEBLEY, L. Stumbling Blocks in Empirical Legal Research: Case Study Research. In: *Law and Method*. [online]. 2016 [cit. 2025-02-20]. Dostupné z: <https://www.boomportaal.nl/tijdschrift/ReM/lawandmethod-D-15-00007>.

⁴ V této souvislosti lze také upozornit na stať vojena Güttlera: K omezování svobody projevu v evropské, české a slovenské judikatuře a literatuře. In: KOBER, J. a kol. *Svoboda projevu? Současné otázky nad jejím omezováním*. Praha: ÚSP, 2021, s. 115 an.

⁵ O fenoménu sekuritizace lze hovořit taktéž v rámci omezování práva na soukromí. Stejně jako v případě svobody projevu dochází k posilování regulací, které ospravedlňují zásahy do soukromí jednotlivců v zájmu bezpečnosti. Typickým příkladem je rozšiřování státního dohledu nad elektronickou komunikací a metadata uživatelů, například prostřednictvím plošného uchovávání telekomunikačních údajů nebo zpřísněných požadavků na identifikaci uživatelů online platform. Přestože tyto zásahy bývají odůvodňovány bojem proti kriminalitě či extremismu, často neexistují dostatečné pojistky proti jejich zneužití, přičemž jejich dopady na soukromí jsou značné.

Sekuritizace práva vychází z teorie mezinárodních vztahů, především z konceptu kodaňské školy, který definovali Barry Buzan, Ole Wæver a Jaap de Wilde. Tento koncept chápe sekuritizaci jako proces, při němž je určitý jev, subjekt nebo fenomén (např. dezinformace, infodemie, či nenávisť) prezentován jako bezpečnostní hrozba, která si nárokuje „status zabezpečení“ a která vyžaduje mimořádná opatření odlišná od standardních demokratických mechanismů.⁶ Balzacq vnímá sekuritizaci jako jeden z aktuálních dominantních přístupů k bezpečnosti.⁷ K předchozí definici přidává roli tzv. „sekuritizačního aktéra“,⁸ který mobilizuje veřejnost k vytvoření dojmu o kritické zranitelnosti daného objektu (například demokracie) a apeluje na nutnost „sekuritizačního postupu“ spočívajícího nejčastěji v okamžité potřebě přijmout přizpůsobenou politiku s cílem zabránit hrozícímu nebezpečí.⁹

V procesu sekuritizace může být právo jak objektem, tak nástrojem. Objektem sekuritizace je právo v situaci, v níž jsou samotný právní řád či jeho jednotlivé právní normy prezentovány jako ohrožené. Typickým příkladem mohou být diskurzy o ohrožení právního státu v době politických krizí či o erozi právní jistoty v souvislosti s nadměrnými legislativními změnami. Právo jako nástroj sekuritizace odkazuje na situace, kdy jsou právní normy, instituce nebo procesy využívány k legitimizaci mimořádných opatření. Legislativa o stavu nouze či protiteroristické zákony, které umožňují omezení základních práv, jsou příkladem toho, jak může být právo instrumentalizováno pro účely bezpečnostní politiky.

Kultura strachu funguje jako mechanismus, který z obav a nejistot činí dominantní rámec, skrze nějž společnost vnímá realitu. Tento koncept popisuje, jak se strach stává nástrojem ovlivňování veřejného diskurzu, politiky, médií i každodenního života. Často se používá k manipulaci společností, například skrze neustálé zdůrazňování hrozeb, ať už reálných, či zveličených. Kultura strachu činí strach všudypřítomným idiomem, vyjadřuje všudypřítomnou senzitivitu k úzkosti¹⁰ a nejistotě, čímž výrazně ovlivňuje veřejný život.¹¹ Autority zveličují povahu a rozsah hrozeb, kterým společnost čelí, a relativně běžná rizika transformují v potenciální katastrofu.¹² Tato ustavičná volání po preventivních opatřeních a nutnosti okamžité rázné reakce burcují lidi do stavu pohotovosti,¹³ sytí averzi vůči riziku¹⁴ a hrůzu z nejistoty.¹⁵ Pokud se například veřejnost bojí kriminality či terorismu, mohou politici prosazovat tvrdší zákony (např. sledování občanů či omezování práv obviněných), čímž se legitimizuje další posílení kontrolních mechanismů.

Procesy sekuritizace ve spojení s kulturou strachu nabývají v právním kontextu specifických podob. Jedná se o úzce propojené jevy, které společně posouvají důraz k bezpečnosti na úkor jiných hodnot, jako jsou individuální svobody či práva jednotlivce. Kultura

⁶ BUZAN, B. – WAEVER, O. – de WILDE, J. *Security, A new Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner publishers, 1998, s. 1–10.

⁷ BALZACQ, T. *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*. London: Routledge, 2010, s. 1.

⁸ V českém právním kontextu půjde především o politiky, instituce, či média.

⁹ BALZACQ, T. *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*, s. 10.

¹⁰ K fenoménu společenské úzkosti v kontextu práva a politiky, viz GÉRYK, J. *Společnost úzkosti*. Brno: Host, 2023.

¹¹ FUREDI, F. *Jak funguje strach: kultura strachu ve 21. století*. Praha: Academia, 2023, s. 11.

¹² *Ibidem*, s. 35 a 77.

¹³ STRAUSS, N. We're Living in the Age of Fear. In: *The Rolling Stone* [online]. 6. 10. 2016 [cit. 2025-02-20]. Dostupné z: <https://www.rollingstone.com/politics/politics-features/why-were-living-in-the-age-of-fear-190818/>. Citováno dle: FUREDI, F. *Jak funguje strach: kultura strachu ve 21. století*, s. 20.

¹⁴ Ke společenské averzi k riziku viz SUMPTION, J. *Trials of the State: Law and the Decline of Politics*. Basic books, 2019.

¹⁵ FUREDI, F. *Jak funguje strach: kultura strachu ve 21. století*, s. 30 a 78.

strachu vede k tlaku na přísnější právní regulace a vytváří atmosféru, v níž se lidé cítí ohrožení – často kvůli zveličování rizik ze strany politiků, médií nebo jiných aktérů. Sekuritizace práva znamená, že se určité oblasti práva začnou primárně řídit logikou bezpečnosti, právo poté přestává být neutrálním garantem spravedlnosti či ústavních hodnot a stává se především nástrojem kontroly a prevence hrozeb. Kultura strachu tedy může být jak příčinou, tak důsledkem sekuritizace práva.

Mark Galeotti, zabývající se bezpečnostními otázkami, užívá v tomto kontextu pojem *lawfare*. Lawfare označuje využívání, ale také zneužívání národních a mezinárodních právních předpisů. Tento koncept je často aplikován v kontextu snah o dosažení národních zájmů a politického prospěchu. Právo jako nástroj může být mobilizováno různými způsoby, přičemž Galeotti se zaměřuje zejména na účelové využívání právních předpisů – například na represivní národnostní zákony o nenávistných projevech či pomluvách, které slouží k potlačování nepohodlných informací a umlčování disidentských hlasů v exilu.¹⁶

V tomto rámci lze pozorovat širší trend militarizace jazyka v civilním prostoru, který atmosféru strachu prohlubuje. Ve 21. století má rétorika strachu mnohem širší dosah, zejména pokud jde o vnímání bezpečnosti a hrozeb. Skutečná válečná rétorika je často zjemňována, zatímco terminologie používaná v každodenním životě naopak stále častěji přejímá vojenské metafory. Tento dramatický obraz slouží k vyvolání intenzivního pocitu ohrožení a naléhavosti.¹⁷ Frank Furedi popisuje tento fenomén metaforou *tikající bomby* – nebezpečí, které zatím není viditelné, ale hrozí jeho brzká eskalace nebo exploze.¹⁸

Přímým důsledkem zdůrazňování emocionální křehkosti a bezmoci jednotlivců je zvyšující se počet situací a jevů, které se dříve považovaly za „normální“ a „běžné“ a které jsou nyní autoritami označovány jako nebezpečné.¹⁹ Příkladem jsou kritické názory či kontroverzní výroky, které byly dříve považovány za přirozenou součást svobody projevu, zatímco dnes jsou stále častěji označovány za nenávistné či nebezpečné, a tudíž podléhající právním postihům. Obdobně humor či satira, které dříve sloužily jako prostředek společenské kritiky, jsou dnes často interpretovány jako urážlivé nebo škodlivé, což vede k jejich regulaci či odstranění z veřejného prostoru. Tyto tendence mohou být reakcí na novou realitu, v níž hrozby – ať už v podobě teroristických útoků, nebo mezinárodních sankcí – mohou zasáhnout kohokoli a kdykoli. Důsledkem této dynamiky je pocit, že se stáváme bezbrannými účastníky na neviditelném bojišti, kde je právo proměňováno ve zbraň sloužící mocenským cílům.²⁰

Ve světle omezování svobody projevu se tyto jevy projevují především v tendenci států zavádět legislativní a exekutivní opatření pod záštitou ochrany bezpečnosti, veřejného pořádku či boje proti dezinformacím. Tento proces často vede k posunu diskurzu od ochrany individuálních práv směrem k preventivním opatřením, která však mohou nepřiměřeně omezovat individuální svobodu. Důsledkem sekuritizace práva je zpravidla legitimizace výjimečných opatření, jež by jinak v demokratické společnosti byla jen stěží prosaditelná. Ve spojení s tím dochází ke kulturní a právní redefinici, respektive k posunu v chápání rozsahu a obsahu základních práv a svobod, ale také k oslabení právní jistoty adresátů

¹⁶ GALEOTTI, M. *The Weaponisation of everything. A field guide to the new way of war*. Yale: Yale University Press, 2022, s. 147.

¹⁷ FUREDI, F. *Jak funguje strach: kultura strachu ve 21. století*, s. 81.

¹⁸ Ibidem, s. 81.

¹⁹ Ibidem, s. 17; SUMPTION, J. *The Challenges of Democracy: And The Rule of Law*. London: Profile Books, 2025, s. 42.

²⁰ GALEOTTI, M. *The Weaponisation of everything. A field guide to the new way of war*, s. 11.

právních norem, neboť časté změny právních předpisů a přijímání mimořádných opatření narušují stabilitu právního řádu.

Na unijní úrovni lze pozorovat související jev, který se v právní teorii někdy označuje za *spirálovitý efekt*, příp. *kompetenční přesah*.²¹ Tento jev spočívá v samovolném rozšiřování pravomoci Evropské unie bez formálních změn smluv prostřednictvím alternativních mechanismů.²² Termín *Brussels effect* je někdy používán v širším významu a označuje schopnost Evropské unie prosazovat své regulační standardy a principy i mimo její hranice, tedy na globální úrovni.²³ Evropská unie si dynamicky přisvojuje stále více pravomocí, rozšiřuje jejich obsah a dosah – usiluje o regulaci čím dál tím více oblastí, které doposud zůstávaly ve výlučné kompetenci členských států. Tento efekt je dobře patrný právě v oblasti digitální regulace, ale také v oblasti životního prostředí či migrace, kde hrají argumenty sekuritizace důležitou roli v legitimizaci kompetenčních přesahů.

Ilustrujme nyní fenomén sekuritizace krátce na příkladu dezinformací.²⁴ Boj s „dezinformacemi“ je velkým tématem, kterým se soudobý svět zabývá. Dezinformace a misinformace jsou často označovány za jednu z největších hrozeb 21. století. Dezinformace označují úmyslně šířené nepravdivé informace, zatímco misinformace mohou být nepravdivé, avšak nejsou sdíleny se zlým úmyslem.²⁵ Například v *The Global Risks Report 2025*²⁶ měli dotazovaní respondenti vybrat právě jedno riziko, které dle jejich názoru s největší pravděpodobností způsobí závažnou krizi v celosvětovém měřítku. Dezinformace a misinformace obsadily první místo mezi krátkodobými až střednědobými obavami napříč všemi kategoriemi rizik.²⁷ Z dlouhodobého hlediska je za největší hrozbu označilo 7 % respondentů napříč všemi věkovými kategoriemi, což představuje velmi vysoký podíl. Pro srovnání, prvenství s 23 % obsadily ozbrojené konflikty, druhé místo se 14 % poté extrémní výkyvy počasí. Dezinformace byly v této studii vnímány jako čtvrté nejvýznamnější globální riziko a byly považovány za nebezpečnější než polarizace společnosti (6 %), nezaměstnanost (3 %), nerovnost (2 %), ztráta biodiverzity vedoucí k ekonomickému kolapsu (1 %) či nakažlivé choroby (1 %).²⁸ Cenuru naopak jako nejzávažnější hrozbu označilo pouhé 1 % respondentů. Podobné závěry zaznamenal již v roce 2019 Mitchell et al., který

²¹ Přímá definice pojmů *spirálovitý efekt* a *kompetenční přesah* nemusí být v dostupných zdrojích explicitně uvedena. Nicméně, koncept související s těmito jevy je popsán v zásadě svěřením pravomocí, která je jedním ze základních principů fungování EU. Podle této zásady může EU jednat pouze v mezích pravomocí, které jí byly svěřeny členskými státy prostřednictvím Smluv (čl. 5 Smlouvy o Evropské unii).

²² Srov. CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2024, kapitola 4 (Competence).

²³ HUSOVEC, M. – URBAN, J. Will the DSA have the Brussels Effect? In: *VerfBlog* [online]. 21. února 2024 [cit. 2025-03-10]. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/will-the-dsa-have-the-brussels-effect/>. Srov. BRADFORD, A. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford: OUP, 2020.

²⁴ Veřejná moc se vedle potírání dezinformací zaměřuje i na další druhy nelegálního obsahu na internetu, které v mediálním prostoru nestojí tak vysoko v popředí veřejné diskuse. I tyto formy regulace je však nezbytné kriticky hodnotit, neboť stejně jako regulace dezinformací mohou představovat prostor pro potenciální zneužití. Viz GANGUR, P. Blokační internetových stránek v České republice. In: ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (ed.). *Právo a společnost v digitálním věku: Teorie, praxe, empirie*. Praha: Auditorium, 2023, s. 245.

²⁵ Foundation for Individual Rights and Expression. Misinformation versus disinformation explained. In: *The FIRE* [online]. 2024 [cit. 2025-03-24]. Dostupné z: <https://www.thefire.org/research-learn/misinformation-versus-disinformation-explained>.

²⁶ World Economic Forum. *The Global Risks Report 2025*. 20th Edition. Insight report. 2025 [cit. 2025-03-24]. Dostupné z: https://reports.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2025.pdf.

²⁷ *Ibidem*, s. 4.

²⁸ *Ibidem*, s. 7.

upozorňoval, že Američané považují misinformace za vážnější problém než terorismus, rasismus, sexismus či klimatickou změnu.²⁹ Do jaké míry však jde o obavu v této míře oprávněnou, je silně diskutabilní.

Altay, Berriche a Acerbi v tomto kontextu upozorňují na koncept „misinformací o misinformacích“. Ve své empirické studii poukazují na nesoulad mezi veřejným diskurzem a empirickými fakty a uzavírají, že vnímání misinformací je velmi často zkreslené a přehnané (pojmy *misinformace* a *dezinformace* autoři používají jako vzájemně zaměnitelné).³⁰ Tento nesoulad označují za „morální paniku“ a varují, že alarmistické narativy mohou zkreslovat skutečný dopad tohoto společenského fenoménu.³¹ Morální panika podporuje sekuritizaci práva v této oblasti a bývá důvodem přijímání nových regulací. Jak přitom upozorňuje historik Harari, problematika nepravdivých informací ve veřejném prostoru není novým fenoménem. Naopak – jev tzv. dezinformací provází lidstvo po staletí.³² Pokud bychom si položili otázku, zda někdy v minulosti byla veřejná debata prostší nepravd než dnes, nenalezli bychom jednoznačnou pozitivní odpověď.³³ Jde tedy o dobrý příklad toho, kdy se z běžného společenského jevu vytváří rétorický konstrukt závažné hrozby, který legitimizuje zásahy, jež by za jiných okolností byly považovány za nepřiměřené.

2. Sekuritizace práva ve vztahu k legislativě týkající se projevu

V této části analyzujeme konkrétní případy, kdy je svoboda projevu omezována na národní, evropské a mezinárodní úrovni. Cílem je analyzovat nejvýznamnější regulace, jež omezují svobodu projevu a které se nějakým způsobem dotýkají České republiky. Vybíráme přitom takové případy, které dobře zapadají do sekuritizace práva.

2.1 Evropské právo

2.1.1 Nařízení o digitálních službách (DSA)

V oblasti svobody projevu je nejvýznamnější evropskou přímou regulací v současnosti Akt o digitálních službách (DSA).³⁴ Jedná se o právní předpis Evropské unie, který reaguje na činnost a fungování online platform. Na území všech členských států je účinné od 17. února 2024. Jde o komplexní legislativní rámec, jehož obecným cílem je vytvořit bezpečné, předvídatelné a důvěryhodné online prostředí. Ačkoli je nařízení v mnohém jistě velmi přínosným a logickým krokem pro ochranu základních práv a svobod, včetně svobody projevu, tato svoboda je jím zároveň v mnoha ohledech oslabována. K tomuto

²⁹ MITCHELL, A. – GOTTFRIED, J. – STOCKING, G. – WALKER, M. – FEDELI, S. Many Americans say made-up news is a critical problem that needs to be fixed. In: *Pew Research Centre's Journalism Project* [online]. 2019 [cit. 2025 02-22]. Dostupné z: <https://www.journalism.org/2019/06/05/many-americans-say-made-up-news-is-a-critical-problem-that-needs-to-be-fixed/>. Citováno dle: ALTAY, S. – BERRICHE, M. – ACERBI, A. Misinformation on Misinformation: Conceptual and Methodological Challenges. *Social Media + Society*. 2023, Vol. 9, No. 1, s. 1.

³⁰ ALTAY, S. – BERRICHE, M. – ACERBI, A. *Misinformation on Misinformation: Conceptual and Methodological Challenges*, s. 1.

³¹ Ibidem, s. 1.

³² HARARI, Y. N. *21 Lessons for the 21st Century*. Vintage: Vintage Books, 2018, s. 231–244.

³³ Ibidem.

³⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady 2022/2065/EU ze dne 19. října 2022 o jednotném trhu digitálních služeb a o změně směrnice 2000/31/ES.

oslabování dochází především v kontextu nařízením stanovených požadavků v oblasti moderace.

DSA nastavuje režim, který ukládá sociálním sítím povinnost mazat dvojí druh obsahu. Za prvé jde o obsah, který je nezákonný. Za druhé jde o obsah, který je v rozporu se smluvními podmínkami sítě. Limitace podoby smluvních podmínek se nachází v čl. 14 DSA, který stanoví povinnost přihlížet k „právním a oprávněným zájmům všech stran“ a to včetně „základních práv příjemců služby“. Pozitivně lze nahlížet na skutečnost, že je zde zmíněna svoboda projevu. Rizikem však je, že v aplikaci tohoto ustanovení se bude dávat přednost jiným zájmům.

Podobu smluvních podmínek budou nejvíce ovlivňovat tzv. systémová rizika (čl. 34). Mezi ně patří například jakékoli „skutečné či předvídatelné nepříznivé dopady na občanský diskurz, volební procesy a veřejnou bezpečnost“, ochrana veřejného zdraví nebo ochrana před závažnými negativními důsledky pro „tělesnou a duševní pohodu osob“. V návaznosti na systémová rizika posléze článek 35 stanoví pro velmi velké online platformy (VVOP) a velmi velké internetové vyhledávače (VVIV) povinnost zavést „rozumná, přiměřená a účinná zmírňující opatření“, především půjde právě o úpravu smluvních podmínek a úpravu postupů při moderování obsahu. Za nedodržení posléze hrozí excesivní pokuty ve výši procent z obrátu.

Nejpřísnější požadavky v těchto oblastech se vztahují na velmi velké online platformy.³⁵ Tyto platformy tedy musí provádět řízení extrémně široce a neurčitě definovaných *systémových rizik* (čl. 34) a zavádět potřebné nástroje (opatření) k jejich mitigaci (čl. 35). Jde přitom o mnohem širší katalog důvodů omezení projevu, než který lze najít například v čl. 10 EULP, čl. 17 LZPS či v Listině základních práv EU. Poskytovatelé musí tato rizika pravidelně analyzovat vždy při zavádění nových funkcí,³⁶ nejméně však jednou ročně.³⁷

Jak upozorňuje Husovec, rozsah hodnocení systémových rizik podle DSA je vymezen velmi široce, přičemž čl. 35 odst. 1 obsahuje pouze demonstrativní výčet možných opatření k jejich zmírnění. Tato otevřenost úpravy může být z pohledu institucionální rovnováhy vnímána jako problematická, zejména s ohledem na rozsah pravomocí svěřených Evropské komisi. Nabízí se zde otázka, zda Komise nebude fakticky plnit roli jakéhosi „evropského Ministerstva pravdy“.³⁸ Tuto obavu Husovec odmítá s argumentem, že DSA je konstruováno tak, aby Komisi bránilo stát se arbitrem obsahových pravidel. V rámci samotného nařízení totiž absentuje právní základ pro tvorbu nových materiálně-právních norem týkajících se obsahu.

I Husovec nicméně připouští, že riziko zneužití právních nástrojů obsažených v DSA nelze zcela vyloučit.³⁹ Možnost zneužití regulatorních mechanismů, které se dotýkají svobody projevu, představuje zásadní a strukturální problém všech právních úprav zasahujících do této oblasti. Souhlasíme s Husovcem v tom, že DSA nelze *a priori* vnímat jako nástroj, který by byl svou konstrukcí zaměřen proti svobodě projevu. Nejedná se o regulaci,

³⁵ Recitál 76 DSA. Velmi velké online platformy jsou platformy s významným dosahem, kdy počet uživatelů překročí provozní prahovou hodnotu ve výši 45 milionů, totiž počet odpovídající 10 % obyvatelstva Unie. Tyto platformy mohou dle DSA způsobit společenská rizika, jež se svým rozsahem liší od rizik způsobených malými platformami.

³⁶ Recitál 88 DSA.

³⁷ Článek 15 odst. 1 DSA.

³⁸ HUSOVEC, M. The Digital Services Act's red line: what the Commission can and cannot do about disinformation. *Journal of Media Law*. 2024, s. 1–10.

³⁹ Ibidem.

jejímž cílem by bylo systematické potlačování této svobody. Zároveň však nelze přehlížet rizika její možné politizace. Domníváme se, že právě riziko politizace výkonu pravomocí podle DSA a jeho případné instrumentalizace v rámci tzv. kulturních válek⁴⁰ či širších politických sporů představuje nejzávažnější hrozbu pro svobodu projevu, jaká z tohoto nařízení plyne.

Obzvláště nejasným a pro svobodu projevu nebezpečným je pojem *občanský diskurz* (čl. 34 odst. 1 písm. c DSA). Jeho široké vymezení vytváří právní nejistotu ohledně toho, jaké konkrétní projevy a interakce spadají pod povinnost platformám hodnotit a zmírňovat jejich negativní dopady. Tento pojem může zahrnovat nejen veřejnou politickou debatu, ale také běžné diskuse na sociálních sítích, mediální obsah, online aktivismus nebo dokonce individuální komentáře a sdílení zpráv. Takto široká definice otevírá prostor pro subjektivní interpretaci a potenciálně i pro zásahy do svobody projevu, neboť platformy mohou přistupovat k moderaci obsahu příliš restriktivně ze strachu před nejasnou a široce definovanou regulací. Problémem je, že neexistují a ani nemohou existovat jasná kritéria pro posouzení „negativních dopadů“ na občanský diskurz, což může vést k nerovnoměrnému uplatňování pravidel a rozdílným přístupům jednotlivých platform. Hrozí také politické a ideologické zneužití těchto nástrojů, například v politicky citlivých tématech jako je migrace.

Ohledně nezákonného obsahu, problematickou pasáží je jeho samotná definice, která je příliš široká. Článek 3 písm. h) DSA totiž definuje nezákonný obsah jako informaci, která není v souladu: a) s právem unie; nebo b) s právem *některého* členského státu. Právě slovo *některého* zde vyvolává oprávněné obavy, které ani srovnání různých jazykových verzí příliš nezmiňuje. Nabízí se totiž dva potenciální výklady, přičemž jeden je z pohledu svobody projevu velmi problematický. Tím je, že by byl jakýkoli projev posuzován prizmatem evropského právního řádu s největšími omezeními projevu k určité problematice. Takže byť by šlo o projev legální například dle českého práva, tak pokud by byl nelegální dle práva bulharského, šlo by o nelegální obsah dle DSA a takový by musel být smazán. V důsledku toho by mohl být za nezákonný obsah považován i takový projev, který je dle právního řádu jednoho členského státu (např. České republiky) zcela legitimní, pokud je zároveň v rozporu s právem jiného členského státu. V takovém případě by provozovatelé digitálních platform byli povinni obsah odstranit, ačkoli by jinak nebyl nezákonný podle většiny národních právních řádů.⁴¹

Z výše uvedeného vyplývá, že ačkoli DSA přináší vyšší úroveň ochrany procesních práv uživatelů,⁴² současně na poskytovatele online platform klade rozsáhlé povinnosti v oblasti moderace obsahu. Tento regulační rámec s sebou nese riziko preventivního odstraňování zákonných projevů, což může vést k tzv. mrazivému efektu (tzv. *chilling effect*),⁴³ tedy k „autocenzuře“ způsobené strachem z postihu. Platformy mohou preventivně mazat obsah, jenž je sice legální, avšak může být vnímán jako politicky či ideologicky citlivý. Podobně se k věci mohou stavět i samotní uživatelé, kteří nebudou chtít přijít o svůj účet na online platformě.

⁴⁰ K fenoménu kulturních válek a jejich vztahu k právu viz WINTŘ, J. – ANTOŠ, M. (eds.). *Kulturní války z pohledu ústavního práva*. Praha: Leges, 2024.

⁴¹ HOŘEŇOVSKÝ, J. Digitální řešení civilních sporů pohledem Nařízení o digitálních službách. *Acta Iuridica Olomucensia*. 2024, roč. 20, č. 2, s. 134–152.

⁴² Ibidem.

⁴³ Chilling effect lze vnímat ve smyslu odrazujícího či odstrašujícího účinku, zejména v důsledku restriktivního zákona nebo nařízení. Viz BARTOŇ, M. In: KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1102.

V této souvislosti se jeví jako problematické i očekávání, že platformy budou určovat, co je faktem a co fikcí.⁴⁴ Tento přístup je nebezpečný zejména proto, že část tzv. „dezinformací“ může ve skutečnosti představovat minoritní názory či odlišné interpretace reality.⁴⁵ To může vést k nevyváženému omezování projevu disentní části společnosti a ztrátě důležitých diskusí vedených ve veřejném zájmu. DSA tak přes snahu o zlepšení digitálního prostředí může mít dopady na otevřenou pluralitní diskusi a toto riziko je třeba mít na paměti.

2.1.2 Evropský akt o svobodě sdělovacích prostředků

Evropský akt o svobodě sdělovacích prostředků (EMFA)⁴⁶ je dalším významným nařízením, které reguluje svobodu projevu v online prostoru. EMFA, jež vstoupila v účinnost 8. srpna 2025,⁴⁷ usiluje o vytvoření jednotného právního rámce na ochranu plurality a nezávislosti médií v Evropské unii. Konkrétně zavádí pravidla v boji proti dezinformacím,⁴⁸ stanovuje požadavky na měření sledovanosti,⁴⁹ požadavky na odpovědné a transparentní vlastnictví médií⁵⁰ a na jejich pluralitu a rozmanitost.⁵¹ Nařízením EMFA se zřizuje Evropský sbor pro mediální služby jakožto poradní orgán Evropské komise složený z vnitrostátních orgánů. V první řadě ovšem EMFA akcentuje povinnost členských států chránit redakční nezávislost – především nezbytnost ochrany samotných novinářů a jejich zdrojů před ingerencí třetích osob.⁵² EMFA doplňuje stávající legislativní rámec, zejména právě DSA, odkazuje však taktéž na (posílený) Kodex proti dezinformacím,⁵³ kterým se více či méně dobrovolně řídí některé velmi velké online platformy.

I toto nařízení přináší, společně s mnoha pozitivními systémovými změnami, několik zásadních otázek. Mezi nimi je významným riziko vyplývající ze zavedení samoregulačních mechanismů.⁵⁴ Ty jsou propojené s iniciativami neziskových organizací, které budou mít možnost hodnotit, zda určitá média podmínky samoregulace splňují. Článek 18 EMFA tedy fakticky dělí mediálních služby do dvou kategorií – na ta, která „podmínky samoregulace“ splňují, a ta, která nikoliv, přičemž „arbitrem pravdy“ zde jsou třetí, nestátní,

⁴⁴ GALEOTTI, M. *The Weaponisation of everything. A field guide to the new way of war*, s. 172.

⁴⁵ CHLUP, R. Úskalí boje proti dezinformacím ve věku autenticity. In: *Aktuálně.cz* [online]. 5. 2. 2023 [cit. 2025-03-17]. Dostupné z: <https://blog.aktualne.cz/blogy/radek-chlup.php?itemid=44437>.

⁴⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1083 ze dne 11. dubna 2024, kterým se stanoví společný rámec pro mediální služby na vnitřním trhu a mění směrnice 2010/13/EU (Evropský akt o svobodě médií).

⁴⁷ European Media Freedom Act. In: *European Commission* [online]. [cit. 2025-09-17]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy/european-media-freedom-act_en.

⁴⁸ Recitál 4 EMFA. Nařízení EMFA je třeba vnímat ve spojení s (posíleným) Kodexem proti dezinformacím. Viz *2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation*. Dostupné z: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

⁴⁹ Článek 2 odst. 16 ve spojení s čl. 24; recitál 12, 69–71 EMFA.

⁵⁰ Článek 5, 21, 22; recitál 32–34, 69–70 EMFA.

⁵¹ Recitál 2 a 8 EMFA.

⁵² HOŘEŇOVSKÝ, J. – FRAŇKOVÁ, K. Analýza: Posiluje nařízení European Media Freedom Act svobodu a pluralitu médií a jejich redakční nezávislost? In: *svobodaslova.online* [online]. 1. 7. 2024 [cit. 2025-02-11]. Dostupné z: <https://svoboda.slova.online/analiza-posiluje-narizeni-european-media-freedom-act-svobodu-a-pluralitu-medii-a-jejich-redakcni-nezavislost/#more-221>.

⁵³ Evropská komise a řada velkých technologických firem, včetně společností Facebook, Twitter a Google, dohodly na dobrovolném Kodexu chování (Code of Practice on Disinformation). Viz *2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation*. Dostupné z: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

⁵⁴ Článek 18 EMFA.

subjekty. Propojení s neziskovými organizacemi – například v důvodové zprávě přímo zmíněné *Journalist Trust Initiative*⁵⁵ – a svěřování jim dohledových pravomocí však vyvolává oprávněné otázky ohledně nestrannosti. Tyto neziskové organizace nemusí být ideologicky a názorově neutrální, takže hrozí diskriminace na základě postoje novinářů a mediálních domů. Pokud budou mediální poskytovatelé v souladu s nařízením EMFA důsledně omezovat publikaci „citlivého obsahu“ z obavy před možnými sankcemi, důsledkem může být opět *mrazivý účinek* a *autocenzura*.

EMFA neobsahuje přímý soubor právních sankcí či donucovacích mechanismů, které by automaticky vyplývaly z porušení jeho ustanovení. Přesto je namístě kriticky zhodnotit míru skutečné dobrovolnosti přijetí samoregulačních opatření, k nimž nařízení odkazuje. Tato otázka je obzvláště relevantní v kontextu nástrojů, jako je Kodex zásad boje proti dezinformacím, kde rovněž dochází k formálnímu zakotvení dobrovolnosti, avšak v praxi je účast spojena s konkrétními výhodami – lze uvést přístup k lepšímu zacházení na online platformách či k ekonomické podpoře z veřejných zdrojů, například v podobě veřejné reklamy – a neúčast či nesoulad naopak může vést k omezení těchto benefitů. Lze proto hovořit o určitém nepřímém tlaku, jenž činí samoregulaci fakticky závaznou, a tím rozmazává hranici mezi dobrovolností a regulací.

2.1.3 Postihování nenávistných projevů na úrovni Evropské unie

Dalším evropským příkladem je Sdělení Evropské komise z roku 2021,⁵⁶ kterým Komise navrhuje rozšíření seznamu skutkových podstat trestných činů, které by Evropská unie měla pravomoc harmonizovat, a to o nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisťi. Základem harmonizace je čl. 83 odst. 2 SFEU, jenž stanoví, že Evropský parlament a Rada mohou stanovit pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem. Mezi tyto oblasti evropské právo řadí například terorismus, obchodování s lidmi, sexuální vykořisťování žen a dětí či nedovolený obchod s drogami, zbraněmi a jinou organizovanou trestnou činností, přičemž si ponechává prostor pro rozšíření těchto oblastí.

Nezbytnost rozšíření oblastí dle čl. 83 SFEU o nenávistné verbální projevy (*hate speech*) a další trestné činy z nenávisťi (*hate crimes*) Evropská komise odůvodňuje nárůstem nenávistných projevů v online prostředí, jejichž rychlé a nekontrolovatelné šíření přes hranice států má ohrožovat demokratické hodnoty a společenskou soudržnost. Komise argumentuje, že takové projevy mohou mít závažné dopady na jednotlivce i celé komunity, čímž ospravedlňuje potřebu harmonizace trestního postihu na unijní úrovni.

Návrh však naráží na zásadní právní i koncepční otázky. Klíčovým problémem je, zda nenávistné projevy skutečně splňují kritéria definovaná v čl. 83 SFEU, která umožňují rozšíření unijní trestní pravomoci výlučně na 1) mimořádně závažné trestné činy, 2) s přeshraničním rozměrem, 3) jejichž harmonizace je nezbytná z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů či kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě.⁵⁷ Pakliže

⁵⁵ Recitál 33 EMFA.

⁵⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 9. 12. 2021: Inkluzivnější a bezpečnější Evropa: rozšíření seznamu trestných činů EU o nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisťi. In: *EUR-Lex.europa.eu* [online]. [cit. 2025-09-17]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0777>.

⁵⁷ TOMÁŠEK, M. – ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU, Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022.

by evropský zákonodárce nerespektoval tato kritéria, jednalo by se o postup *ultra vires*, tedy o překročení jemu (respektive Evropské unii) svěřených pravomocí členskými státy. Zatímco argument o přeshraniční povaze online komunikace lze s výhradami akceptovat, srovnání nenávistných projevů s trestnými činy, jako je terorismus či obchod s lidmi, vzbuzuje zásadní pochybnosti.⁵⁸ Zařazení těchto projevů mezi tyto závažné trestné činy je dle našeho názoru excelentní ukázkou sekuritizace práva, jak o ní bylo pojednáno v první části tohoto článku. Z relativně běžného společenského jevu se činí zcela zásadní bezpečnostní ohrožení, proti němuž je třeba přijmout všechna myslitelná opatření. V odborné literatuře se přitom často objevují jako vhodnější mechanismy boje proti nenávisti ve společnosti tzv. soft nástroje, například koncept protiprojevu (tzv. *counterspeech*).⁵⁹

Nejasnosti panují také ohledně široce vymezeného pojmu „nenávistný projev“, pod kterým si lze představit širokou plejádu činností.⁶⁰ Právě tento aspekt obecně činí návrhy zákonů o nenávistných projevech rizikovými pro svobodu projevu. Tyto zákony jsou mnohdy postaveny na subjektivních kritériích, která umožňují veřejné moci rozhodovat o tom, jaké projevy jsou nežádoucí, čímž získávají širokou moc ohledně rozsáhlé škály projevů. Tím často dochází k potlačování i těch projevů, u kterých dokonce i zastánci těchto zákonů souhlasí, že by měly být chráněny.⁶¹ Definice nenávistného projevu navíc často porušují princip názorové neutrality a naléhavosti. Nálepka „nenávistného projevu“ může být používána ke stigmatizaci kontroverzních témat (např. kritika různých náboženských skupin), což oslabuje otevřenou diskusi. Nadine Strossen v tomto kontextu navíc poukazuje na to, že tyto zákony mají tendenci neúměrně dopadat na zranitelné menšiny, které by měly chránit, a paradoxně se tak mnohdy stávají nástrojem potlačování společensky nepopulárních názorů.⁶²

Posledním sporným aspektem společného postihování nenávistných projevů na úrovni Evropské unie je zásada subsidiarity v evropském právu dle čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, která předpokládá, že trestněprávní regulace mají být primárně v gesci členských států, není-li prokazatelně efektivnější zasahovat na úrovni Evropské unie. Limity svobody projevu jsou v jednotlivých zemích formovány historickými, kulturními a právními tradicemi, což činí centralizovanou regulaci extrémně problematickou. Harmonizace v této oblasti by mohla vést k oslabení právní jistoty a důvěry veřejnosti, zejména pokud by byla vnímána jako vnucená „shora“, bez dostatečné legitimacy v národních kontextech a s velmi slabým právním základem na úrovni evropského práva.

Ze všech těchto důvodů je třeba návrh Komise hodnotit s maximální obezřetností. Zatímco boj proti nenávisti je do určité míry legitimním cílem, kriminalizace verbálních projevů na úrovni Evropské unie otevírá složité otázky týkající se ochrany svobody projevu, proporcionality trestního postihu a respektování rozmanitosti právních kultur v Evropě. Diskuse o této problematice tak není pouze právní, ale i kulturní a politickou otázkou, jež se dotýká samotných základů evropského demokratického prostoru.

⁵⁸ RÁLIŠ, P. Analýza: Harmonizace trestněprávního postihu nenávistných projevů v Evropské unii. In: *svobodaslova.online* [online]. 6. 3. 2025 [cit. 2025-03-17]. Dostupné z: <https://svobodaslova.online/analyza-harmonizace-trestnepravniho-postihu-nenavistnych-projevu-v-eu/#more-274>.

⁵⁹ RÁLIŠ, P. Counterspeech jako nástroj boje s nenávistnými projevy a dezinformacemi. In: ČEP, D. – PROVAZNÍK, J. – ŽIDEK, D. (eds.). *COFOLA 2024 část 4 Technologický rozvoj v kontextu právní regulace životních podmínek člověka*. Brno: Masarykova Univerzita, 2024, s. 188–203.

⁶⁰ STROSSEN, N. *Nenávist*. Praha: Institute H21, 2021.

⁶¹ *Ibidem*, s. 36–39.

⁶² *Ibidem*, s. 36–39.

2.2 Mezinárodní právo

2.2.1 WHO – Pandemická úmluva

Na mezinárodní úrovni lze trend omezování svobody projevu v kontextu sekuritizace ilustrovat Pandemickou úmluvou (Mezinárodní dohodou o prevenci pandemií a připravenosti na ně), jež byla po dlouhou dobu, v důsledku zásadních neshod mezi členskými státy, vyjednáвана na půdě Světové zdravotnické organizace (WHO).⁶³ Tento dokument, inspirovaný zkušenostmi z pandemie covidu-19, má v případě obdobné zdravotní hrozby sloužit jako rámec pro koordinovanou reakci členských států, včetně opatření proti dezinformacím a dalším zavádějícím či škodlivým informacím.

Sporným bodem se stala i otázka svobody projevu, zejména ve vztahu k výslovnému zakotvení pojmů *misinformation* a *disinformation* v článku 18, který původně zavazoval státy „potírat a řešit dezinformace“.⁶⁴ Na základě výrazného tlaku členských států byl však sporný článek 18 přepracován – tato zmínka byla z hlavního textu návrhem ze dne 16. 4. 2025 vypuštěna, tyto pojmy však i nadále figurují v preambuli Pandemické úmluvy, konkrétně v bodě 15, který „uznává důležitost budování důvěry a zajištění včasného sdílení informací s cílem předejít misinformaci, dezinformaci a stigmatizaci“. Tento krok tak představuje spíše politicky motivované řešení, které má navodit dojem ústupku, aniž by se změnil skutečný záměr, tedy kontrola informací.⁶⁵

WHO dlouhodobě zdůrazňuje boj s tzv. infodemií, tedy situací, kdy během pandemie dochází k zahlcení veřejného prostoru velkým množstvím informací.⁶⁶ Zejména v raných verzích úmluvy se počítalo s využitím mechanismu „sociálního naslouchání“ (*social listening*),⁶⁷ v jehož rámci by WHO mohla monitorovat online komunikaci pomocí nástroje EARS (Early AI-supported Response with Social Listening Tool), vyvinutého během pandemie Covidu-19.⁶⁸ Tento systém shromažďuje a analyzuje veřejně dostupné online informace, aby identifikoval výskyt dezinformací, čelil jim a posílil důvěru veřejnosti ve zdravotnické instituce. K tomu WHO zřídila Infodemic Unit, pilotní program v rámci Emergencies Programme, jehož cílem je určovat, co spadá do kategorií misinformací a dezinformací.

⁶³ FRAŇKOVÁ, K. – HOŘEŇOVSKÝ, J. Analýza: Zasahování WHO do politik států s cílem zamezit šíření dezinformací. In: *svobodaslova.online* [online]. 29. 4. 2024 [cit. 2025-02-11]. Dostupné z: <https://svobodaslova.online/analiza-zasahovani-who-do-politik-statu-s-cilem-zamezit-sireni-dezinformaci/#more-205>.

⁶⁴ World Health Organisation. *Revised draft of the negotiating text of the WHO Pandemic Agreement*. A/INB/9/3. 13. 3. 2024 [cit. 2025-09-17]. Dostupné z: https://apps.who.int/gb/inb/pdf_files/inb9/A_inb9_3-en.pdf.

⁶⁵ FRAŇKOVÁ, K. – HOŘEŇOVSKÝ, J. Analýza aktualizovaného návrhu Pandemické úmluvy WHO a Mezinárodních zdravotnických předpisů z hlediska svobody projevu. In: *svobodaslova.online* [online]. 26. 5. 2025 [cit. 2025-07-07]. Dostupné z: <https://www.iht21.org/aktuality/analiza-pandemicke-umluvy-who-a-mezinarodnich-zdravotnickych-predpisu-z-hlediska-svobody-projevu>.

⁶⁶ Infodemic. In: *World Health Organization* [online]. [cit. 2025-09-17]. Dostupné z: https://www.who.int/health-topics/infodemic#tab=tab_1.

⁶⁷ Článek 18 odst. 1 písm. b) původního znění Pandemické úmluvy: „*The Parties shall strengthen science, public health and pandemic literacy in the population, as well as access to information on pandemics and their effects and drivers, combat the infodemic, and tackle false, misleading, misinformation or 14 disinformation, including through the promotion of international cooperation. In that regard, each Party shall: conduct regular community outreach, social listening, and periodic analysis and consultations with civil society organizations and media outlets in order to identify the prevalence and profiles of misinformation, [...] to counteract misinformation, disinformation and false news, thereby strengthening public trust and promoting adherence to public health and social measures.*“

⁶⁸ PURNAT, T. D. – WILSON, H. – NGUYEN, T. – BRIAND, S. EARS – A WHO Platform for AI-Supported Real-Time Online Social Listening of COVID-19 Conversations. In: *PubMed*. [online]. [cit. 20. 4. 2024]. Dostupné z: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34042825/>.

Vysoká vágnost pojmů „dezinformace“ či „infodemie“ v tomto legislativním návrhu však opět přináší riziko jejich zneužití k potlačování svobodného šíření a přijímání informací. Mechanismy WHO pro monitoring a regulaci informací zároveň vyvolávají otázky týkající se ochrany soukromí. Pandemická úmluva nepřímo souvisí také s nařízením DSA, přičemž existuje obava, že Evropská unie by mohla nekriticky přebírat výstupy WHO, což by mohlo vést k omezení toku informací a posílení vlivu WHO na evropské instituce.⁶⁹

Taktéž revidované Mezinárodní zdravotnické předpisy (MZP), které je třeba vnímat společně s Pandemickou úmluvou, představují klíčový prvek sekuritizace mezinárodního zdravotnického práva, kdy se regulace toku informací explicitně propojuje s bezpečnostním rámcem. MZP, ač nejsou mezinárodní smlouvou podle Vídeňské úmluvy, jsou právně závazné pro členské státy WHO na základě režimu *opt-out* – tedy mlčenlivého souhlasu (čl. 21 Ústavy WHO). Na rozdíl od Pandemické úmluvy, která vyžaduje klasickou ratifikaci, MZP vstupují v platnost automaticky, pokud stát aktivně nevznesl výhradu. Obsahově tvoří technicko-právní prováděcí rámec Pandemické úmluvy, který ji prakticky doplňuje a rozvíjí – zejména v otázkách mezinárodní koordinace, hlášení a výměny informací. Například článek 44 odst. 2 písm. e) MZP zajišťuje, že WHO napomáhá státům potírat „nepravdivé informace“, čímž materiálně zachovává prvek regulace diskurzu, který byl (opět na základě nesouhlasu členských států) vypuštěn. Současně čl. 13a MZP, navzdory jeho odstranění po politické kritice, znovu zavádí povinnost států uznávat WHO jako koordinační autoritu a řídit se jejími doporučeními. Tento „dvojkolejný režim“ umožňuje, aby klíčové kontroverzní mechanismy zůstaly zachovány, i pokud Pandemická úmluva bude přijata v mírnější verzi. Tím se posiluje bezpečnostní logika řízení informací, která zvyšuje riziko represivní interpretace svobody projevu pod záminkou globálního zdraví a boje s dezinformacemi.⁷⁰

2.3 Národní právo

2.3.1 Návrh zákona o omezení šíření obsahu ohrožujícího národní bezpečnost online

Na úrovni národního práva se nejprve podívejme na pracovní návrh zákona o omezení šíření obsahu ohrožujícího národní bezpečnost online, který Ministerstvo vnitra ČR zveřejnilo v září 2022. Tento legislativní návrh je excelentní ukázkou legislativy, kterou lze vnímat jako součást širšího procesu sekuritizace práva a společnosti.⁷¹ Návrh reagoval na situaci z února 2022, kdy byly v souvislosti s vypuknutím rusko-ukrajinského konfliktu zablokovány dezinformační weby, a jeho cílem bylo vytvořit legislativní rámec pro podobné krizové situace.⁷²

Klíčové ustanovení tohoto návrhu je § 2 odst. 1, které stanoví, že Ministerstvo vnitra je oprávněné z moci úřední omezit, znemožnit nebo předcházet využití obsahu zveřejněného

⁶⁹ K obdobného jevu došlo právě během pandemie Covidu-19 ve vztahu WHO a platformy Youtube, která automaticky omezovala obsah nesouladný s oficiálním postojem WHO.

⁷⁰ FRÁNKOVÁ, K. – HOŘEŠOVSKÝ, J. *Analýza aktualizovaného návrhu Pandemické úmluvy WHO a Mezinárodních zdravotnických předpisů z hlediska svobody projevu.*

⁷¹ Ministerstvo vnitra. Návrh zákona o omezení šíření obsahu ohrožujícího národní bezpečnost online. 2022. Návrh dostupný z: <https://mv.gov.cz/clanek/poskytnuti-informace-zakon-dezinformace.aspx>.

⁷² MIZEROVÁ, T. – HARAŠTA, J. Dostupnost mediálního obsahu: blokování dezinformačních webů. *Právník*. 2023, roč. 162, č. 5, s. 420–430.

online, který je způsobilý ohrozit svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy nebo značnou měrou ohrozit vnitřní pořádek a bezpečnost ČR.⁷³ Pokud by byl tento zákon přijat, umožnil by Ministerstvu vnitra blokovat webové stránky obsahující dezinformace způsobilé narušit výše vymezené zájmy. Vymezení regulovaného obsahu je přitom opět velmi široké – kromě zjevně nebezpečných forem komunikace zahrnuje i obsah, který „značnou měrou“ ohrožuje bezpečnost a veřejný pořádek, což ponechává prostor pro širokou interpretaci. Vzhledem k tomu, že ministerstvo by mohlo rozhodovat bez předchozího soudního přezkumu, není vyloučené, že by taková opatření uplatňovalo i vůči obsahu, který není jednoznačně nelegální. To by mohlo vést k riziku nepřiměřených zásahů do svobodného informačního prostoru.

Z odůvodnění návrhu přitom vyplývá, že cílem není *a priori* označovat určité formy obsahu za protiprávní. Regulace se měla soustředit primárně na omezení přístupu k problematickému obsahu, nikoli na jeho úplné odstranění, například výmazem či zrušením domény. I samotné omezení dosahu však může v současnosti významně ovlivnit veřejnou diskusi a šíření informací. Vystává proto otázka, nakolik je taková regulace přiměřená a v souladu s Listinou a Úmluvou. Je však podstatné opakovaně zdůraznit, že návrh tohoto zákona nebyl přijat a vzhledem k reakci laické i odborné veřejnosti pravděpodobně již nikdy přijat nebude.⁷⁴

Tato situace však dobře ilustruje, jak se právní nástroje transformují v mechanismy upřednostňující národní bezpečnost na úkor jiných hodnot, zejména svobody projevu. Rozšíření pravomocí Ministerstva vnitra by znamenalo posun k exekutivnímu rozhodování s omezenou nezávislou kontrolou, což vyvolává obavy o zachování demokratických principů. Tento trend je součástí sekuritizace práva a kultury strachu, kdy je veřejnost přesvědčována o nutnosti výjimečných opatření k zajištění bezpečnosti. Ačkoli obava z dezinformací je v určitých ohledech oprávněná, otázkou zůstává, zda přijatá opatření odpovídají skutečné hrozbě, nebo zda spíše v tomto případě legitimizují státní kontrolu nad informačním prostorem. Pokud by stát získal pravomoc blokovat určité weby bez předchozího soudního přezkumu, existuje riziko, že by tento nástroj mohl být využíván selektivně – například proti oponentům vládní politiky, zatímco jiné problematické formy obsahu by zůstaly nedotčené.

2.3.2 Podpora a propagace terorismu

V oblasti národní legislativy lze fenomén zpřisňující se restrikce svobodného projevu spatřovat také ve zpřisňování postihů za projevy spojené s teroristickými činy. Ačkoliv je

⁷³ Ministerstvo vnitra, odbor bezpečností politiky. *Návrh zákona o omezení šíření obsahu ohrožujícího národní bezpečnost online ze dne 27. 9. 2022*. Dostupné z: MV-127463-7/OBP-2022. Doslovné znění § 2 odst. 1 návrhu zákona: „Poskytování služby spočívající ve zveřejňování informačního obsahu online, který je způsobilý ohrozit svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy ČR nebo značnou měrou ohrozit vnitřní pořádek a bezpečnost České republiky (dále jen „obsah“), zejména je-li vytvořen nebo šířen osobou nebo státem, na které se vztahují mezinárodní sankce podle zvláštního právního předpisu 2, nebo subjektem pod kontrolou takové osoby nebo státu, nebo se s takovým obsahem v podstatné míře shoduje, může Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) z moci úřední rozhodnutím omezit nebo znemožnit nebo předcházet jejímu využití, jde-li o zveřejňování velkého rozsahu nebo je zveřejňování takového obsahu podstatným účelem služby.“

⁷⁴ Viz HODULÍK, J. Zákon o blokaci dezinfowebů má bránit demokracii, ale podle odborníků ji spíše ohrožuje. In: *respekt.cz* [online]. 2022 [cit. 2025-02-22]. Dostupné z: https://www.respekt.cz/kontext/zakon-na-blokaci-dezinfowebu-ma-branit-demokracii-ale-podle-odborniku-ji-zatim-spis-ohrozuje?srsltid=AfmBOooNhNAEjY_Dp_HDq5WLkrizekogquTSav6EgxpPh0bbdZVAqjbo.

boj s terorismem nepochybně legitimním a důležitým cílem, relativně nové ustanovení § 312e trestního zákoníku vede k nedůvodně přísné kriminalizaci účastníků internetových diskusí (trest odnětí svobody v rozmezí 5 až 15 let). Přestože měl zákon původně reagovat na globální hrozby terorismu, jeho aplikace často míří spíše na náhodné pisatele diskusních komentářů bez vazeb na teroristické skupiny. Trestní postih tak neodpovídá společenské škodlivosti takového jednání a jeví se jako drakonický.⁷⁵

Soudní praxe tuto disproporci doposud zmírňovala aplikací institutu mimořádného snížení trestu odnětí svobody podle § 58 trestního zákoníku (tr. z.), což však naráží na přísné podmínky judikatury. V praxi tak vznikají případy, kdy jsou pachatelé bagatelních projevů trestáni drakonickými tresty.⁷⁶ Při absenci prvku terorismu by takové jednání bylo kvalifikováno jako schvalování trestného činu podle § 365 tr. z., za který ovšem, ve srovnání s § 312e tr. z., lze uložit trest odnětí svobody v maximální výši 1 roku. Tato nesystematická úprava narušuje rovnováhu mezi legitimním bojem proti terorismu a ochranou základních práv, zejména svobody projevu. Ustanovení § 312e tr. z. by mělo reflektovat princip proporcionality, aby trestní postih odpovídal společenské škodlivosti činu a aby nedocházelo k excesivně tvrdému postihu nezákonných projevů. Takový přístup by eliminoval potřebu mimořádných procesních postupů a posílil důvěru v právní stát.⁷⁷

2.3.3 Nový trestný čin neoprávněná činnost pro cizí moc

Zákon č. 24/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (tzv. Lex Ukrajina), s účinností ke dni 11. 2. 2025, zavádí nový trestný čin „neoprávněná činnost pro cizí moc“.⁷⁸ Tento trestný čin má postihovat jednání, kdy osoba v úmyslu ohrozit či poškodit ústavní zřízení, svrchovanost, územní celistvost, obranu nebo bezpečnost České republiky vykonává činnost pro cizí moc [§ 318a odst. 1 písm. a)], případně sleduje jiného zpravodajskými prostředky [§ 318a odst. 1 písm. b)]. Sankce za tento čin zahrnují trest odnětí svobody od jednoho roku do pěti let, přičemž zvláštní skutkové podstaty mohou vést až k patnáctiletému trestu. Příprava tohoto činu je rovněž trestná a orgány činné v trestním řízení budou moci za zákonem stanovených podmínek nařídit odposlech a záznam telekomunikačního provozu.

Jedním z klíčových problémů tohoto ustanovení je absence jasné definice pojmu „činnost pro cizí moc“, neboť takto široce vymezený pojem může zahrnovat nikoli výlučně objektivně škodlivé aktivity. Tím vzniká riziko, že do působnosti tohoto ustanovení budou spadat i legální a v demokratické společnosti legitimní verbální projevy, například příspěvky zveřejněné na sociálních sítích či ve veřejných diskusích. Dle důvodové zprávy

⁷⁵ RÁLIŠ, P. Analýza: Podpora a propagace terorismu – proč potřebujeme novelizovat trestní zákoník? In: *svobodaslova.online* [online]. 19. 9. 2024 [cit. 2025-02-22]. Dostupné z: <https://svobodaslova.online/analiza-podpora-a-propagace-terorismu-proc-potrebuujeme-novelizovat-trestni-zakonik/#more-235>.

⁷⁶ RÁLIŠ, P. Podpora a propagace terorismu – kladivo na internetové diskutéry? *Trestněprávní revue*. 2024, č. 1, s. 7–13.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Zákon č. 24/2025 Sb. byl přijat formou tzv. přílepku k nesouvisející novele a nabyl účinnosti již jeden den po svém vyhlášení; pozměňovací návrh neprošel žádným připomínkovým řízením, neprojednala jej Legislativní rada vlády ani Ústavněprávní výbor Poslanecké sněmovny; z těchto procesních důvodů je proto považován za protiústavní. Viz také JELÍNEK, J. Nad první novelou trestního zákoníku v roce 2025. In: *Advokátní deník* [online]. 11. 4. 2025 [cit. 2025-09-07]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2025/04/11/nad-prvni-novelou-trestniho-zakoniku-v-roce-2025/>.

nemusí spolupráce s cizí mocí zahrnovat pouze zpravodajské aktivity, ale může se týkat i jiných forem jednání, například budování agenturní sítě nebo mapování rozhodovacích procesů ve veřejné správě.⁷⁹ Mohou sem však spadat i pouhé veřejné projevy, které s ruskými narativy korelují, avšak bez kauzálního vztahu. Tzn. pokud si autenticky myslím a říkám totéž jako Rusko, aniž by mezi námi bylo jakékoli propojení, pořád tím mohu naplnit skutkovou podstatu tohoto nového trestného činu.

Skutková podstata tohoto trestného činu se tak dostává do rozporu s požadavkem na přesnost a určitost trestněprávních norem. Ačkoli novela trestního zákoníku sleduje legitimní cíl ochrany bezpečnosti státu, její formulace vzbuzuje oprávněné obavy z možného zneužití a nejednoznačných interpretací. Jiří Jelínek navíc upozorňuje na riziko excesů trestní represe, včetně nejednotného posuzování skutkově obdobných případů. Také uvádí jako problematické, že pro objasnění takto v trestním zákoníku nedefinované a vágně vymezené činnosti lze dle § 88 odst. 1 tr. ř. nařít odposlech a záznam telekomunikačního provozu.⁸⁰ Na další možná ústavněprávní rizika tohoto ustanovení poukazuje rovněž podrobný *amicus curiae brief* podaný třemi neziskovými organizacemi k Ústavnímu soudu ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 5/25.⁸¹

Vzhledem k širokému vymezení skutkové podstaty trestného činu může dojít k narušení principu právní jistoty a k ohrožení svobody projevu.⁸² Vágnost a nejednoznačnost ustanovení otevírá prostor pro různé interpretace a potenciální zneužití právní normy a vyvolává obavy ze zneužití v rámci politického *lawfare*. Tento aspekt je opět názornou ukázkou preference ochrany bezpečnosti před ochranou základních práv a svobod obyvatel.

Závěr

Naše analýza vývoje svobody projevu v České republice v kontextu evropských a mezinárodních trendů identifikuje výrazný proces sekuritizace práva, jenž fakticky vede k zužování prostoru pro veřejnou diskusi a v konečném důsledku k omezování této základní svobody. Diskurz v současnosti přijímané veřejné politiky se stále více zaměřuje na prevenci rizik spojených s šířením „dezinformací“ a „nenávistných“ projevů. Tento proces je podněcován narativy zdůrazňujícími bezpečnostní rizika, což generuje rostoucí tlak na regulaci a restriktci veřejné komunikace. Právní normy, původně zaměřené na ochranu demokratických hodnot, se tak stále častěji instrumentalizují k posilování státní kontroly nad informačním prostředím.

Na základě legislativního vývoje lze konstatovat, že svoboda projevu čelí rostoucím výzvám, které jsou legitimovány narativy bezpečnostních hrozeb, ačkoli empirické analýzy naznačují, že obhajoba těchto omezení je často založena na hypotetických hrozbách a preventivní logice. Konkrétní důkazy o jejich účinnosti zůstávají neúplné, interpretovatelné různými způsoby nebo zcela absentují. Regulace tak posiluje atmosféru mrazivého

⁷⁹ Čl. X obecné části důvodové zprávy k zákonu č. 24/2025 Sb.

⁸⁰ JELÍNEK, J. *Nad první novelou trestního zákoníku v roce 2025*.

⁸¹ Dostupné z: <https://www.ih21.org/aktuality/neziskove-organizace-varuji-ustavni-soud-novy-trestny-cin-ohrozuje-svobodu-projevu-a-demokratickou-diskusi>.

⁸² Srov. HOŘEŇOVSKÝ, J. – RÁLIŠ, P. – KUŽÍLEK, O. Doporučení: Ochrana svobody projevu v kontextu návrhu nového trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc. In: *svobodaslova.online* [online]. 2025 [cit. 2025-09-17]. Dostupné z: <https://svobodaslova.online/doporučení-ochrana-svobody-projevu-v-kontextu-navrhu-noveho-trestneho-cinu-neopravnene-cinnosti-pro-cizi-moc/#more-264>.

efektu (*chilling effect*), kdy jednotlivci a organizace raději budou autocenzurovat své projevy z obavy před právními důsledky či společenským odsouzením.

S využitím teoretického konceptu sekuritizace jsme zde ukázali, že recentní právní úpravy přinášejí významné změny v regulaci informačního prostoru, které mohou mít negativní dopady na svobodu projevu. Při zvažování rovnováhy mezi restrikcemi a liberalizací dospíváme k závěru, že uvolnění právní regulace je v posledních letech spíše ojedinělé. Doposud jediným náznakem zmírnění tohoto trendu je projednávaná novela trestního zákoníku, která navrhuje snížení trestních sazeb u některých verbálních trestných činů.⁸³ Klíčovým je zejména § 312e trestního zákoníku, u něhož novela navrhuje snížení trestních sazeb z dosavadních 5 až 15 let na 3 až 12 let. Snížení dolní hranice trestu na tři roky zároveň umožňuje podmíněný odklad výkonu trestu bez dalších podmínek.

Z širší perspektivy je patrné, že strach hraje v těchto opatřeních klíčovou roli. Politické a mediální diskurzy často zdůrazňují hrozby spojené s dezinformacemi a nenávistí, čímž vytvářejí atmosféru naléhavosti a ospravedlňují zavádění mimořádných opatření. Tento proces je zvláště viditelný v online prostředí. Důsledkem těchto trendů je nejen zúžení „mainstreamového pásma“ veřejné debaty, ale i ztráta důvěry části obyvatel ve státní a nadnárodní instituce, které tyto regulace zavádějí. Domníváme se, že řešením není další zpřísnování legislativy, nýbrž inkluzivnější přístup k veřejné diskusi a hledání rovnováhy mezi bezpečností a individuálními svobodami. Pokud mají demokratické společnosti udržet svou otevřenost a odolnost, musí se vyvarovat přehnané regulace, která paradoxně může vést k erozi základních práv namísto jejich ochrany.

Jsme si samozřejmě vědomi rizik, která mohou z garance (široké) svobody projevu vystávat. Nepovažujeme ovšem za vhodné *a priori* činit závěry, že omezení svobody projevu je účinným prostředkem nápravy.⁸⁴ Jedním z inherentních rysů pluralitní a otevřené veřejné debaty je skutečnost, že zahrnuje i názory a témata, která mohou být pro část veřejnosti znepokojující, kontroverzní, či dokonce šokující.⁸⁵ „*A přesto pestrost názorů (ba právě ona) přispívá ke smysluplnosti jakékoli debaty, pokud nemá být jen přesvědčováním přesvědčených či deklamací naučených hesel a frází, ale komunikací vytvářející občanskou společnost.*“⁸⁶

Na závěr tedy zdůrazňujeme nutnost pečlivého vyvažování mezi svobodou projevu a bezpečnostními opatřeními. Zkušenosti z minulosti ukazují, že tendence k přísné regulaci veřejného diskurzu mohou vést k nežádoucím dopadům, včetně marginalizace odlišných názorů a oslabení demokratických procesů.⁸⁷ Budoucí vývoj v této oblasti bude záviset na schopnosti právního řádu reflektovat nejen aktuální bezpečnostní výzvy, ale především dlouhodobou hodnotu svobody projevu jako základního pilíře demokratického uspořádání.⁸⁸

⁸³ Viz sněmovní tisk 861/0.

⁸⁴ Viz podobně STROSSEN, N. *Nenávist*.

⁸⁵ JÄGER, P. – MOLEK, P. *Svoboda projevu: demokracie, rovnost a svoboda slova*. Praha: Auditorium, 2007, s. 13. Obecně totiž platí, že článek 10 se vztahuje nejen na informace a myšlenky, které jsou příznivé přijímané či považované za neškodné či bezvýznamné, ale i na ty, které zraňují, šokují nebo znepokojují, neboť takové jsou požadavky pluralismu, tolerance a otevřenosti, bez nichž nemůže žádná demokratická společnost existovat. (*Handyside proti Spojenému království*, § 48).

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Viz MCHANGAMA, J. *Free Speech: A Global History from Socrates to Social Media*. London: Basic Books, 2022.

⁸⁸ Viz např. Nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, I.ÚS 367/03, či z poslední doby nález z 11. 3. 2025, I. ÚS 1927/24.

Restrictions on Freedom of Expression in the Context of Securitization of Law

Jan Hořeňovský (<https://orcid.org/0000-0001-5343-9736>) – Klára Fraňková

Abstract: The article deals with the current state and development trends of freedom of expression in the Czech Republic. It is based on an observable trend of gradual restriction of this fundamental freedom and identifies the main cause as the growing fear of disinformation, hate speech and other security threats. The article interprets this development through two key concepts – the securitisation of law and the culture of fear. Securitization of law refers to the tendency to transform societal problems into security issues, opening space for the expansion of state regulation at the expense of individual rights. The culture of fear then creates an environment in which public debate is dominated by fear, which legitimises restrictive measures. The article builds on The Future of Free Speech's international research (2015–2022), which confirms the global trend of restricting free speech in democratic countries. The analysis focuses on specific legislative acts concerning the Czech Republic. The research part is based on case studies that show how threats are constructed and used as a basis for restricting free speech. The article draws attention to the absence of counterbalancing liberalisation measures and warns of the long-term consequences of unilateral regulation.

Keywords: freedom of expression, securitization of law, culture of fear, European law, disinformation