



Institut H21
volby a svobodná společnost

P O L I C Y B R I E F

Pandemická úmluva WHO a svoboda projevu

Tři varianty postupu Parlamentu České republiky a čtyři nezávislá doporučení k ochraně svobody projevu v kontextu Pandemické úmluvy WHO, revidovaných Mezinárodních zdravotnických předpisů a evropského nařízení o digitálních službách.

Institute H21, z. ú.

Volby a svobodná společnost
Praha, duben 2026

Ú V O D N Í S L O V O

Vážení,

obracíme se na Vás jako nezisková organizace, která se dlouhodobě věnuje ochraně svobody projevu. V rámci své činnosti systematicky sledujeme legislativní a institucionální opatření, jež mohou mít přímý i nepřímý dopad na otevřenost veřejné debaty, výkon politických práv a fungování demokratického právního státu. Cílem tohoto briefu je věcně upozornit na rizika, která pro svobodu projevu vytváří Pandemická úmluva Světové zdravotnické organizace přijatá 20. května 2025 a revidované Mezinárodní zdravotnické předpisy přijaté 1. června 2024, které pro většinu smluvních stran vstoupily v platnost 19. září 2025. **Česká republika MZP 2024 formálně odmítla nótou ze 14. července 2025 a není jimi tedy v současné době vázána; v platnosti pro ČR zůstává MZP (2005) ve znění novelizací 2014 a 2022.** Brief předkládá Parlamentu tři varianty postupu k Pandemické úmluvě, čtyři varianty postupu k českému odmítnutí MZP a čtyři doporučení nezávislá na zvolené variantě k Úmluvě (první z nich se týká právě rozhodování o českém odmítnutí MZP).

Představení variant — včetně varianty neratifikace — je z naší strany úmyslné. **Ratifikace mezinárodní smlouvy není administrativní krok, ale politické rozhodnutí, které má Parlament vykonávat svobodně a informovaně.** Brief proto představuje plný rozsah volby a nesnaží se čtenáře tlačit do jediného řešení. Jednotlivé varianty mají různou právní sílu a různé politické náklady; pro každou uvádíme konkrétní podmínky racionálního použití. *Brief vychází z primárních pramenů (WHA78.1, Annex k Pandemické úmluvě, konsolidovaný text MZP z 19. 9. 2025, Vídeňská úmluva o smluvním právu, judikatura ESLP); při použití v legislativním procesu je vhodné citace článků konsolidovat s právní službou MZV.*

O I N S T I T U T U H 2 1

Institute H21, z. ú., je nevládní neziskovou organizací realizující mezioborový výzkum zaměřený na problémy demokracie v 21. století a provádějící dlouhodobou odbornou a advokační práci v oblasti volebních systémů a ochrany svobody projevu.

Obsah briefu

| | | |
|---|---|----|
| I | Stav obou instrumentů a analýza rizik pro svobodu projevu | 3 |
| A | Varianta A: Neratifikace Pandemické úmluvy | 5 |
| B | Varianta B: Ratifikace s výhradou a deklarací | 7 |
| C | Varianta C: Ratifikace pouze s interpretační deklarací | 9 |
| — | Srovnání variant a politicko-právní kontext | 11 |
| 1 | Rozhodnutí o českém odmítnutí MZP 2024 (varianty A'/B'/C'/D') | 13 |
| 2 | Aktivní evropská politika v kontextu DSA | 15 |
| 3 | Parlamentní dohled po celou dobu | 16 |
| 4 | Transparentnost vztahu státu a digitálních platform | 17 |

Kontext a analýza rizik

O Č E M T A T O Č Á S T J E

Tato část vysvětluje, o jaké dokumenty vlastně jde a v jaké jsou teď situaci. Pandemická úmluva WHO z května 2025 čeká na svou přílohu, než ji budou moci státy podepisovat — ratifikační debata v Parlamentu se pravděpodobně otevře v návaznosti na 79. WHA (květen 2026) a následné dokončení přílohy PABS, tj. v horizontu roku 2026–2027. Mezinárodní zdravotnické předpisy se změnily v červnu 2024 a pro většinu států začaly platit 19. září 2025, Česká republika je však nótou ze 14. července 2025 formálně odmítla, takže pro nás platí starší znění. Hlavní riziko pro svobodu projevu nespočívá v přímé cenzuře, ale v souběhu tří mechanismů: preambule Úmluvy, Přílohy 1 MZP a evropského nařízení o digitálních službách (DSA).

1.1 Pandemická úmluva WHO

Úmluva byla přijata 78. Světovým zdravotnickým shromážděním dne 20. května 2025 rezolucí WHA78.1 podle článku 19 Ústavy WHO. Úmluva dosud **není otevřena k podpisu** — bod 3 rezoluce WHA78.1 to ve spojení s článkem 31 Úmluvy podmiňuje předchozím přijetím přílohy upravující systém Pathogen Access and Benefit-Sharing (PABS) podle článku 12 Úmluvy. Mezivládní pracovní skupina (IGWG) jedná o této příloze; další zasedání je plánováno na 27. dubna až 1. května 2026, s cílem předložit výsledek 79. Shromáždění v květnu 2026.

Úmluva vstoupí v platnost třicet dní po uložení 60. ratifikační listiny (článek 33 Úmluvy). Pro Českou republiku není aktuálně žádný procesní krok k dispozici; parlamentní ratifikační proces se otevře teprve po dokončení přílohy PABS a po otevření Úmluvy k podpisu. **Otevření Úmluvy k podpisu a následná ratifikační debata v ČR jsou pravděpodobně v návaznosti na 79. WHA v květnu 2026, tj. v horizontu roku 2026–2027.**

1.2 Mezinárodní zdravotnické předpisy

Novelizace MZP byla přijata 77. Světovým zdravotnickým shromážděním dne 1. června 2024 rezolucí WHA77.17. Pro státy, které do 19. července 2025 nepodaly výhradu ani formální odmítnutí, vstoupily změny v platnost 19. září 2025.

Česká republika změny MZP 2024 formálně odmítla. Nótou Stálé mise České republiky při OSN v Ženevě ze dne 14. července 2025, jejíž text je zveřejněn v Appendixu 4 konsolidovaného textu MZP vydaného Světovou zdravotnickou organizací, Česká republika oznámila odmítnutí změn MZP 2024 podle článku 61 MZP s odkazem na nedokončené ústavní požadavky pro jejich vstup v účinnost před 19. zářím 2025. Nóta současně uvedla, že Česká republika si ponechává možnost toto odmítnutí podle článku 63 MZP později vzít zpět.

Pro Českou republiku tedy změny MZP 2024 **nejsou v platnosti**. V platnosti zůstává znění Mezinárodních zdravotnických předpisů (2005) ve znění novelizací z let 2014 a 2022.

Česká republika je jedním ze třinácti států, které k datu přípravy briefu podaly formální odmítnutí změn MZP 2024 podle článku 61: **Argentina, Rakousko, Brazílie, Kanada, Česká republika, Německo, Izrael, Itálie, Nizozemsko, Filipíny a Spojené státy americké** (zaznamenáno v Appendixu 4 konsolidovaného textu MZP z 19. září 2025), a dále **Nový Zéland a Slovensko** (odmítnutí oznámená v březnu 2026 v rámci prodloužené 24měsíční lhůty, která pro ně platila z titulu dřívějšího odmítnutí změn MZP z roku 2022; stejnou cestou pravděpodobně postupuje i Írán, jehož formální notifikace v době vydání briefu není ve WHO Appendixu konsolidována). Mechanismus odmítnutí je u všech těchto států stejný; liší se pouze v motivaci: některé státy odmítly z materiálních důvodů (Spojené státy americké, Itálie, Nový Zéland), jiné ze smíšených nebo procedurálních důvodů (Česká republika, Rakousko, Německo). Rakousko navíc svoje odmítnutí formulovalo jako předběžné, které má být staženo po schválení parlamentem. Izrael podal odmítnutí s výslovným odkazem na článek 63 MZP (právo odmítnutí později vzít zpět) — stejně jako Česká republika. **Švýcarsko** přijalo změny MZP 2024 s výhradou k Příloze 1, Části A, bodům 2(c)(vi) a 3(i), tedy k ustanovením o kapacitách komunikace rizik zahrnujících „addressing misinformation and disinformation“. Ve své nótě výhradu formulovalo jako výhradu k otázce „managing misinformation and disinformation in core capacities for risk communication“ a odůvodnilo ji tím, že pro takové opatření nemá zvláštní právní základ; výslovně odkázalo na svobodu projevu, svobodu médií a svobodu vědy/akademickou svobodu podle čl. 16, 17 a 20 švýcarské ústavy. Švýcarská výhrada je k datu vydání briefu **jedinou výhradou identifikovanou v konsolidovaném textu WHO, která se výslovně týká „misinformation and disinformation“ v komunikaci rizik (Svatý stolec podal výhrady k jiným ustanovením, zejména k čl. 44 bis a 56.5)**; Svatý stolec přijal s výhradami jiného typu, týkajícími se čl. 44 bis a 56.5 MZP.

Důsledky pro Českou republiku jsou zásadní: Parlament disponuje reálným rozhodovacím prostorem i u MZP, nejen u Pandemické úmluvy. Klíčovou otázkou pro budoucí parlamentní projednávání proto není „jak implementovat MZP 2024, kterými jsme vázáni“, ale „**zda má ČR odmítnutí MZP 2024 setrvat, vzít zpět se švýcarskou výhradou, nebo vzít zpět bez jakékoli pojistky**“. Tato otázka je předmětem samostatného variantního rámce v Části III (Doporučení 1) s variantami A'/B'/C'/D', analogickými variantám pro Pandemickou úmluvu.

1.3 Kde leží skutečné riziko pro svobodu projevu

Přímý zásah zjevné cenzury z textů obou instrumentů neplyne. Autoři se vědomě vyhnuli normativním formulacím, které by bylo možné veřejně napadnout. **Riziko bylo přesunuto do méně viditelných forem:** do preambule Pandemické úmluvy s její interpretační vahou podle článku 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu; podmíněně do Přílohy 1 MZP, která v bodech 2(c)(vi) a 3(i) zavazuje smluvní státy budovat kapacity pro „risk communication, including addressing misinformation and disinformation“ (relevantní pro ČR pouze v případě, že by budoucí vláda zpětvzala české odmítnutí); a především do souběhu obou instrumentů s evropským nařízením o digitálních službách (DSA), které v člancích 34 a 35 klasifikuje dopady na veřejné zdraví jako systémové riziko.

Klíčovým zesilovačem rizika pro Českou republiku zůstává DSA, a ten je od MZP relativně nezávislý. V podmínkách budoucí pandemické emergence lze očekávat, že Evropská komise, koordinátoři digitálních služeb a platformy budou autoritu WHO v rámci posuzování systémových rizik využívat bez ohledu na to, jak se ČR formálně ve vztahu k MZP postavila. Důsledkem bude mrazivý účinek na kritickou odbornou debatu, whistleblowing, akademickou nezávislost a politickou kritiku veřejnozdravotních opatření. **Právě tomuto mrazivému účinku — nikoli otevřené cenzuře — musí český Parlament klást překážky.**

Č Á S T I I

Tři varianty postupu Parlamentu k Pandemické úmluvě

O Č E M T A T O Č Á S T J E

Tato část popisuje tři cesty, kterými může Parlament na Pandemickou úmluvu reagovat: úplně ji neratifikovat (A), ratifikovat s výhradou a deklarácí (B), nebo ratifikovat jen s deklarácí bez výhrady (C). Každá varianta má jinou míru ochrany svobody projevu a jiné politické náklady. Institut H21 žádnou z variant explicitně neupřednostňuje — rozhodnutí je plně v rukou Parlamentu. U každé varianty uvádíme, za jakých okolností dává smysl ji zvolit, a co by ji mělo provázet.

A

V A R I A N T A

Neratifikace Pandemické úmluvy

O Č E M T A T O Č Á S T J E

Varianta A znamená, že Parlament s Úmluvou nebude souhlasit vůbec — Česká republika se jí tedy nebude vázat. Je to nejčistší ochrana svobody projevu, ale také nejdražší politicky: ČR může čelit tlaku v EU a kritice z WHO. Varianta dává smysl tehdy, pokud Parlament dojde k závěru, že rizika převažují nad přínosy a že česká koalice je připravena tyto diplomatické náklady unést.

D O P O R U Č E N Í

Parlament České republiky nevysloví souhlas s ratifikací Pandemické úmluvy WHO. Úmluva pro Českou republiku nevstoupí v platnost. Česká republika si zachová plnou ústavní kontrolu nad úpravou komunikace rizik, veřejné zdravotní komunikace a ochranou informačního prostoru.

Odůvodnění

Ratifikace mezinárodní smlouvy podle článku 49 Ústavy ČR je politické rozhodnutí, k němuž je Parlament ústavně zmocněn nejen jako souhlasný orgán, ale i jako orgán s právem souhlas odepřít. Formální odmítnutí MZP 2024 ze strany třinácti smluvních stran — včetně Spojených států amerických, Itálie, Rakouska, Německa, Izraele, Kanady, Nového Zélandu, Slovenska a dalších — ukazuje, že **neratifikace mezinárodního instrumentu není v**

demokratickém prostoru marginální volbou, ale legitimní politickou pozicí. Česká republika je jedním ze států, které tuto cestu u MZP 2024 zvolily.

Varianta A je racionální v situaci, kdy Parlament dojde k závěru, že Úmluva jako celek — nikoli jen její jednotlivá ustanovení — vytváří rámec nesouladný s ústavní hierarchií České republiky, a kdy hrozí, že vnitrostátní implementace Úmluvy povede k trvalému posunu institucionálního postavení státních orgánů vůči informačnímu prostoru. Tento závěr může být podepřen zejména kombinací tří faktorů: nejasného obsahu budoucí přílohy PABS, interpretační váhy preambule Úmluvy s odkazem na prevenci misinformací a dezinformací, a absence vynucovacího mechanismu vůči státům, které Úmluvu zneužijí k potlačení svobody projevu.

Varianta A má nejsilnější právní ochranu a nejsilnější politický signál. Současně má **nejvyšší politické náklady**: diplomatický tlak Evropské komise, možné zhoršení vztahů s partnery, kteří Úmluvu ratifikovali, a tlak globálních zdravotnických organizací. Tyto náklady nejsou abstraktní — lze očekávat jmenovitou kritiku ČR v prostředí OSN, WHO i EU. Pro Parlament je však rozhodujícím hlediskem, zda **tyto náklady jsou přijatelné ve srovnání s rizikem dlouhodobého zúžení prostoru pro svobodnou veřejnou debatu**.

Současně je nutné uvést, že **neratifikace Úmluvy sama o sobě neřeší rizika vyplývající z DSA, z budoucí politiky státu vůči platformám ani z případného budoucího zpětvzetí českého odmítnutí MZP 2024**. I pokud Parlament Úmluvu odmítne, zůstává nezbytné přijmout opatření obsažená v Části III briefu.

Podmínky racionálního použití varianty A

- Parlament dospěje k závěru, že Úmluva v kombinaci s MZP, DSA a budoucí PABS přílohou vytváří systémové riziko pro svobodu projevu, které nelze dostatečně mitigovat výhradou podle článku 25.
- Vládní koalice je schopna unést diplomatické a politické náklady odmítnutí a vysvětlit je veřejnosti jako ústavněprávní nutnost, nikoli jako izolacionistický gesto.
- Česká republika bude paralelně posilovat vlastní vnitrostátní kapacity pro pandemickou připravenost a bilaterální či regionální spolupráci se zeměmi sdílejícími tento postoj (Itálie, Rakousko, případně další).

Navrhovaná opatření

- Parlament přijme usnesení, jímž vyjádří zásadní výhrady k textu Úmluvy a oznámí úmysl nevyslovit souhlas s ratifikací po jejím otevření k podpisu.
- Vláda bude pověřena vést při zasedáních Světového zdravotnického shromáždění a souvisejících orgánech aktivní diplomatickou linii odůvodňující český postoj s odkazem na ústavní ochranu svobody projevu podle článku 17 Listiny základních práv a svobod.
- Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo zahraničních věcí předloží Parlamentu plán posílení vnitrostátních kapacit pro pandemickou připravenost, který nahradí rámec Úmluvy. Plán bude zahrnovat bilaterální a regionální spolupráci (zejména s EU) a účast v odborných strukturách WHO v režimu, který Úmluvu nevyžaduje.
- Česká republika bude i nadále dodržovat Mezinárodní zdravotnické předpisy (k nimž je vázána), přičemž pro jejich implementaci platí doporučení obsažená v Části III tohoto briefu.

B

V A R I A N T A

Ratifikace s výhradou a deklarací

O Č E M T A T O Č Á S T J E

Varianta B znamená, že Parlament s Úmlouvou souhlasí, ale připojí k ní dva texty: výhradu (která právně vylučuje určité výklady) a deklaraci (která signalizuje český interpretační postoj). Vzorem je švýcarská výhrada k MZP zaměřená specificky na ustanovení o misinformacích a dezinformacích; česká varianta B by tuto strukturu rozšířila o doprovodnou interpretační deklaraci na ochranu svobody projevu. Pro úplnost: Švýcarsko u MZP podalo i interpretativní deklaraci, ale k jinému tématu — k federálnímu rozdělení kompetencí mezi konfederací a kantony, nikoli k ochraně svobody projevu. Tato cesta umožňuje, aby ČR zůstala plně zapojena do mezinárodní spolupráce a současně měla funkční ochranné pojistky. Konkrétní návrh textu výhrady a deklarace je zpracován v samostatném dokumentu IH21.

D O P O R U Č E N Í

Parlament České republiky vysloví souhlas s ratifikací Pandemické úmluvy podmíněný připojením výslovné výhrady podle článku 25 Úmluvy a souběžné interpretační deklarace podle článku 26. Výhrada vyloučí takový výklad článku 16 a preambule, jenž by umožňoval omezování projevu nebo regulaci obsahu nad rámec ústavních kritérií.

Odůvodnění

Varianta B je střední cestou mezi maximalistickou neratifikací a minimalistickou deklarací. Zachovává plnou účast České republiky v globálním koordinačním rámci pandemické připravenosti, ale opatřuje jej **tvrdou právní pojistkou v podobě formální výhrady**. Výhrada podle článku 25 Úmluvy je slučitelná s předmětem a účelem Úmluvy, pokud se neopírá o odmítnutí základní funkce koordinace reakce na pandemii, ale o vyloučení konkrétních rozšiřujících výkladů jednotlivých článků.

Přímým vzorem je výhrada Švýcarska k přijatým změnám MZP, kterou Švýcarsko uplatnilo k Příloze 1, Části A, bodům 2(c)(vi) a 3(i) — tedy přesně k ustanovením o „addressing misinformation and disinformation“ v rámci kapacit komunikace rizik. Švýcarsko výhradu odůvodnilo tím, že pro takové opatření nemá zvláštní právní základ, a výslovně odkázalo na svobodu projevu, svobodu médií a svobodu vědy/akademickou svobodu podle čl. 16, 17 a 20 švýcarské ústavy. Jde o postup demokratického evropského státu, nikoli o hypotetický návrh; jeho precedenční hodnota pro Českou republiku je zásadní. Česká výhrada by byla formulována šířeji: **chránit by měla nejen státní projev, ale i projev redakcí, akademiků, zdravotníků, občanské společnosti a digitálních platforem** před tlakem opírajícím se o mezinárodněprávní autoritu Úmluvy.

Souběžná deklarace podle článku 26 Úmluvy doplňuje výhradu tím, že signalizuje interpretační postoj České republiky. V souladu s obecnou zásadou mezinárodního práva smluv deklarace nemůže modifikovat ani vylučovat právní účinky ustanovení Úmluvy; její hodnota tak není v mezinárodněprávní modifikaci závazků, ale

ve vnitrostátní rovině, kde působí jako výkladové vodítko pro orgány a soudy a kde zakládá legitimní očekávání. **Obojí se nevylučuje; naopak se doplňuje.**

Náklady této varianty spočívají v tom, že jiné smluvní strany mohou vůči výhradě vznést námitky podle obecných pravidel mezinárodního práva (zejména čl. 19–23 Vídeňské úmluvy o smluvním právu). Politická přijatelnost výhrady proto bude záviset na její přesné formulaci a na aktuální diplomatické konstelaci. Pravděpodobnost úspěchu lze maximalizovat pečlivou formulací výhrady, která se opírá o všeobecně uznávané ústavněprávní standardy (článek 10 EÚLP, judikatura ESLP k omezením svobody projevu, Siracusa Principles).

Podmínky racionálního použití varianty B

- Parlament dojde k závěru, že účast České republiky v globálním koordinačním rámci pandemické připravenosti má dostatečnou hodnotu, aby vyvážila politické náklady neratifikace, ale nikoli za cenu neomezeného výkladu článku 16 a preambule.
- Vláda je schopna unést možný proces námitek ze strany jiných smluvních stran a má k tomu mandát od Parlamentu.
- Existuje koordinace s alespoň jedním dalším členským státem EU (typicky Rakouskem nebo Itálií), který podá podobně formulovanou výhradu. Skupina států s obdobnými výhradami má vyšší šanci obstát v procesu námitek.

Navrhovaná opatření

- Parlament schválí ratifikační usnesení, jehož integrální součástí bude text výhrady podle článku 25 Úmluvy. Bez textu výhrady schváleného Parlamentem nelze ratifikační listinu uložit u depozitáře.
- Výhrada vyloučí takový výklad článku 16 a preambule, jenž by ukládal nebo umožňoval omezení svobody projevu nad rámec kritérií článku 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a článku 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.
- Výhrada zakáže, aby Úmluva sloužila jako mezinárodněprávní základ pro regulaci obsahu šířeného jednotlivci, médii, akademiky, zdravotníky, platformami nebo jinými nestátními subjekty nad rámec výslovných zákonných zmocnění schválených Parlamentem.
- Souběžná interpretační deklarační prohlášení podle článku 26 Úmluvy potvrdí, že Úmluva bude prováděna výhradně pozitivními nástroji (gramotnost, transparentnost, přístup ke zdrojovým datům) a že žádné rozhodnutí Konference smluvních stran nesmí obejít vnitrostátní ústavní proces České republiky.

C

V A R I A N T A

Ratifikace pouze s interpretační deklarací

O Č E M T A T O Č Á S T J E

Varianta C je nejmírnější — Parlament s Úmluvou souhlasí a připojí pouze deklaraci (bez právní výhrady). Deklarace sice signalizuje, jak má Česká republika Úmluvu vykládat, ale sama o sobě nemění obsah závazků. Je to slabší nástroj než varianta B, ale je diplomaticky nejsnazší a vytváří alespoň minimální výkladovou pojistku. Pokud by nepřešla ani varianta C, IH21 doporučuje neratifikaci — lepší žádná ochrana a žádný závazek než závazek bez ochrany.

D O P O R U Č E N Í

Parlament České republiky vysloví souhlas s ratifikací Pandemické úmluvy podmíněný připojením interpretační deklarace podle článku 26 Úmluvy, která vyjádří interpretační postoj České republiky k článku 16 Úmluvy, k preambulovému odkazu na misinformace a dezinformace a k pravomocím Konference smluvních stran. Varianta C je **minimální přijatelnou úrovní ochrany** a měla by být zvolena jen tehdy, pokud politická situace neumožňuje schválit výhradu podle varianty B.

Odůvodnění

Interpretační deklarace podle článku 26 Úmluvy je právně slabším nástrojem než výhrada: nemění obsah závazků smluvní strany ani nespouští mechanismus námitek ostatních stran. Její hodnota spočívá v signalizaci interpretačního postoje státu. Deklarace se stává součástí výkladové praxe a **zakládá legitimní očekávání** jak vůči WHO a dalším smluvním stranám, tak vůči vnitrostátním orgánům, soudům a třetím osobám.

Varianta C je politicky nejprůchodnější. Nevvolává diplomatické napětí a nemůže být jinými smluvními stranami napadena v procesu námitek. Pro vládu a pro partnery České republiky v EU a WHO jde o nejméně konfliktní řešení. **Právě tato nízkokonfliktnost je však i její slabinou.** Deklarace sama o sobě nezabrání extenzivnímu výkladu Úmluvy ze strany Komise, Konference smluvních stran nebo WHO, a její ochranný efekt zůstává vázán na to, zda vnitrostátní orgány budou její výklad skutečně uplatňovat.

Varianta C je tedy adekvátní pouze v situaci, kdy Parlament nemá dostatečnou politickou podporu pro variantu B a současně nedospěl k závěru opravňujícímu k variantě A. **Měla by být chápána jako minimum, pod které Parlament nepřipustí spadnout — nikoli jako optimální řešení.**

Důležitým praktickým důsledkem varianty C je zvýšený význam všech ostatních ochranných nástrojů popsaných v Části III briefu — zejména prováděcí legislativy k MZP, aktivní evropské politiky v kontextu DSA a zákonné ochrany transparentnosti kontaktů státu s platformami. Pokud Parlament zvolí variantu C, musí být uplatnění doporučení Části III o to důslednější.

Podmínky racionálního použití varianty C

- Politická konstelace neumožňuje v obou komorách Parlamentu schválit výhradu podle varianty B, ale souhlas s ratifikací by byl schválen bez jakékoli deklarace, což by představovalo nejhorší možný výsledek.
- Ministerstvo zahraničních věcí doloží, že výhrada by v konkrétní mezinárodní konstelaci pravděpodobně neobstála v procesu námitek, zatímco deklarace je přijatelná.
- Parlament přijme doprovodné usnesení, v němž formálně zaznamená, že deklarace je minimálním řešením, a vláda bude při vnitrostátní implementaci povinna uplatňovat její interpretační obsah striktně.

Navrhovaná opatření

- Deklarace potvrdí, že Úmluva bude v České republice prováděna v plném souladu s ústavním pořádkem, zejména s článkem 17 Listiny základních práv a svobod.
- Deklarace zakotví, že opatření podle článku 16 Úmluvy budou prováděna výhradně pozitivními nástroji — posilováním vědecké a zdravotní gramotnosti, zajištěním přístupu ke zdrojovým datům, transparentností komunikace veřejných orgánů a podporou nezávislé odborné debaty.
- Deklarace výslovně uvede, že odkaz v preambuli na prevenci misinformací, dezinformací a stigmatizace nemá normativní povahu a nezakládá pro Českou republiku žádnou povinnost nad rámec plynoucí z jednotlivých článků Úmluvy.
- Deklarace zakotví, že žádné rozhodnutí Konference smluvních stran Úmluvy nesmí obejít vnitrostátní ústavní proces České republiky ani modifikovat obsah jejích závazků bez formálního projednání Parlamentem.

Srovnání variant a politicko-právní kontext

Následující tabulka shrnuje klíčová kritéria pro politickou a právní úvahu Parlamentu při volbě mezi variantami A, B a C. Hodnoty v tabulce jsou kvalitativním odhadem opírajícím se o srovnání s praxí Švýcarska, Rakouska, Itálie a Spojených států amerických v letech 2024–2026.

| Kritérium | A — neratifikace | B — výhrada + deklarace | C — jen deklarace |
|--|--|---|--|
| Právní ochrana svobody projevu | Maximální — Úmluva pro ČR neplatí | Vysoká — výhrada vylučuje rizikové výklady | Střední — interpretační signál bez vyloučení |
| Politická průchodnost | Nízká — riziko mezinárodní izolace | Střední — vyžaduje politickou odvahu | Vysoká — nejmenší politický odpor |
| Mezinárodní reakce | Silný symbolický signál, pozice vedle USA a Itálie | Očekávatelné námitky ostatních stran podle čl. 25 | Akceptovatelné bez procesu námitek |
| Účast v koordinaci WHO | Omezená na pozorovatelskou roli | Plná, s vyloučenými ustanoveními | Plná, s interpretační deklarací |
| Revidovatelnost postoje | Obtížná — návrat vyžaduje opětovnou ratifikaci | Střední — výhradu lze upravit či stáhnout | Vysoká — deklaraci lze snadno zpřesnit |
| Precedenční hodnota pro ochranu FoE | Nejsilnější — odmítnutí rámce jako celku | Střední — funkční ochrana s otevřeným kanálem | Slabá — pouze výkladové vodítko |

Doporučené sekvenční zvažování

Institut H21 při vší zdrženlivosti před jednoznačným politickým doporučením uvádí, že z hlediska ochrany svobody projevu **jsou varianty A a B srovnatelně silné**. Varianta A nabízí nejvyšší právní ochranu, ale za cenu diplomatické izolace. Varianta B nabízí funkční ochranu při zachování mezinárodní spolupráce, ale nese riziko námitkového procesu. **Varianta C je pouze nouzové řešení** pro případ, kdy politicky nelze dosáhnout ani A, ani B.

Institut H21 doporučuje, aby Parlament postupoval **sekvenčně**: v první fázi analyzovat realističnost varianty A (s účastí Ministerstva zahraničních věcí a s konzultací se zeměmi sdílejícími obdobnou pozici); pokud varianta A není politicky realizovatelná, přejít k důkladné přípravě varianty B (s paralelním jednáním s Rakouskem, Itálií a dalšími státy pro koordinovanou formulaci výhrady); a teprve pokud ani varianta B neprojde v obou komorách, přejít k variantě C jako minimu. **Pokud by neprošla ani varianta C, Parlament by neměl ratifikaci schválit vůbec — tj. varianta A by se vrátila na stůl jako default.**

Č Á S T I I I

Opatření nezávislá na zvolené variantě

O Č E M T A T O Č Á S T J E

Tato část obsahuje čtyři doporučení, která platí bez ohledu na to, jak se Parlament rozhodne u Pandemické úmluvy. Rozhodnutí o českém odmítnutí MZP (Doporučení 1), evropská politika v otázce DSA (2), parlamentní dohled (3) a transparentnost vztahu státu s digitálními platformami (4) jsou nezbytné i v případě, že by Parlament Úmluvu vůbec neratifikoval. Ochrana svobody projevu v informační společnosti 21. století vyžaduje kroky na všech těchto úrovních současně.

Následující čtyři doporučení jsou uplatnitelná bez ohledu na to, kterou variantu Parlament zvolí v Části II pro Pandemickou úmluvu. Doporučení 1 obsahuje samostatný variantní rámec A'/B'/C'/D' pro rozhodování o českém odmítnutí MZP 2024, který je analogický k variantám pro Úmluvu. Doporučení 2 se týká evropského regulačního rámce DSA, Doporučení 3 parlamentního dohledu a Doporučení 4 transparentnosti kontaktů státu s digitálními platformami. **Tato doporučení jsou nezbytná i v případě, že Parlament zvolí variantu A neratifikace** — protože MZP, DSA a praxe státu–platforma existují nezávisle na Pandemické úmluvě.

1. Rozhodnutí o českém odmítnutí MZP 2024

O Č E M T A T O Č Á S T J E

Doporučení 1 se zabývá otázkou, zda má ČR setrvat u odmítnutí MZP 2024, nebo ho později vzít zpět. Vzhledem k tomu, že české odmítnutí není definitivní — lze ho vzít zpět podle článku 63 MZP — Parlament o této otázce bude v dalších letech pravděpodobně rozhodovat. IH21 doporučuje, aby k žádnému zpětvzetí odmítnutí nedošlo bez předchozího souhlasu Parlamentu. Pro rozhodnutí o další cestě předkládáme čtyři varianty analogické variantám u Úmluvy (A' až D').

D O P O R U Č E N Í

Parlament nepřipustí, aby vláda podala notifikaci o zpětvzetí českého odmítnutí MZP 2024 podle článku 63 MZP bez jeho předchozího projednání. Pro rozhodnutí o dalším postupu Parlament zváží čtyři varianty analogické variantám k Pandemické úmluvě: A' setrvat u odmítnutí, B' setrvat u odmítnutí + přijmout vnitrostátní zákon o pandemické připravenosti, C' zpětvzetí odmítnutí se švýcarskou výhradou, D' zpětvzetí bez výhrady (nedoporučeno).

Odůvodnění

Česká republika dne 14. července 2025 formálně odmítla změny MZP 2024 podle článku 61 MZP. Tím si ponechala rozhodovací prostor, který brief ve své dřívější verzi mylně považoval za uzavřený. Ustanovení článku 63 MZP umožňuje státu odmítnutí později vzít zpět. **V následujících letech lze očekávat, že vláda bude pod tlakem (z EU, z WHO, z exekutivního aparátu) zpětvzetí zvážit.** Parlament by neměl připustit, aby k takovému kroku došlo bez jeho předchozího schválení a bez pojistek pro svobodu projevu.

Varianta A' — Setrvat u odmítnutí

Parlament přijme usnesení, jímž vyjádří, že česká pozice odmítnutí MZP 2024 nemá být měněna bez jeho předchozího projednání a bez výslovné ochrany svobody projevu. Pro ČR nadále platí MZP (2005) ve znění novelizací 2014 a 2022, které jsou považovány za dostatečný rámec mezinárodní zdravotní koordinace. **Politicky nejstabilnější pozice; nejnižší náklady; zachovává status quo.** Racionální, pokud Parlament dospěje k závěru, že MZP 2024 nepřináší přidatou hodnotu, která by vyvažovala rizika pro svobodu projevu.

Varianta B' — Setrvat u odmítnutí + česká zákonná úprava

Parlament přijme usnesení jako ve variantě A' a **současně** uloží vládě předložit návrh novely zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, která vnitrostátně řeší ty prvky pandemické připravenosti, jež jsou pro Českou republiku legitimní (kapacity pro detekci, koordinace s WHO, komunikace rizik jako pozitivní funkce) — ale **bez přebírání mezinárodních závazků o „addressing misinformation and disinformation“**. Zákon výslovně vyloučí, že by komunikace rizik zahrnovala identifikaci dezinformací nebo cokoli směřujícího k omezení obsahu.

Tato varianta obsahově naplňuje to, co původní doporučení 1 briefu chtělo — zákonnou pojistku proti mrazivému účinku — ale jako **ústavně čistý vnitrostátní produkt, nikoli jako implementaci vynucené**

mezinárodní normy. Česká republika by získala moderní zdravotní připravenost a zároveň plnou kontrolu nad jejím obsahem.

Varianta C' — Zpětvzetí odmítnutí se švýcarskou výhradou

Parlament schválí zpětvzetí českého odmítnutí MZP 2024 podle článku 63 MZP výlučně podmíněné připojením výhrady analogické švýcarské — tedy výhrady k Příloze 1, Části A, bodům 2(c)(vi) a 3(i) — doplněné o interpretační deklaraci chránící český ústavní pořádek. **Tato varianta umožňuje plnou integraci ČR do rámce MZP 2024 bez nákladů v oblasti svobody projevu.** Racionální, pokud politická nebo diplomatická situace vyžaduje plnou harmonizaci s EU partnery, kteří MZP přijali, a pokud jsou pojistky proti mrazivému účinku zajištěny výhradou.

Varianta D' — Zpětvzetí odmítnutí bez výhrady (nedoporučeno)

Varianta uvedena pro úplnost rozhodovací škály. Institucionálně i politicky představuje **nejslabší pozici** — ČR by bez pojistek převzala závazky k „addressing misinformation and disinformation“ a otevřela se všem rizikům popsaným v Části I.3 briefu. **Institut H21 tuto variantu nedoporučuje.**

Srovnání variant a parlamentní kontrola

Z hlediska ochrany svobody projevu **jsou varianty A' a B' srovnatelně silné.** Varianta A' nabízí nejjednodušší pozici při zachování MZP (2005) ve znění 2014 a 2022 jako dostatečného rámce; varianta B' přidává k této pozici vnitrostátní zákonný rámec pandemické připravenosti. Varianta C' je akceptovatelné řešení pro případ, že politická situace vyžaduje plnou akceptaci MZP 2024 — s podmínkou, že budou zajištěny pojistky prostřednictvím švýcarské výhrady. **Varianta D' je uvedena pouze pro úplnost rozhodovací škály a Institut H21 ji nedoporučuje,** neboť by pro Českou republiku znamenala převzetí závazků k „addressing misinformation and disinformation“ bez jakýchkoli pojistek.

Volba mezi variantami A', B' a C' je politické rozhodnutí Parlamentu. Institut H21 ve shodě se svým přístupem k variantám pro Pandemickou úmluvu předkládá plný rozsah volby a nesnaží se Parlament tlačit do jediného řešení. **Parlamentní kontrola nad zpětvzetím odmítnutí je klíčová nezávisle na zvolené variantě:** vláda by nikdy neměla podat notifikaci o zpětvzetí odmítnutí podle článku 63 MZP bez předchozího schválení Parlamentem.

Navrhovaná opatření

- Obě komory Parlamentu přijmou usnesení, jímž vyjádří, že zpětvzetí českého odmítnutí MZP 2024 podle článku 63 MZP podléhá jejich předchozímu schválení a nemůže být provedeno exekutivou samostatně.
- Vláda bude povinna předkládat Parlamentu výroční zprávu o vývoji MZP a o postoji evropských partnerů, včetně výslovného vyjádření, zda a za jakých podmínek zvažuje zpětvzetí českého odmítnutí.
- Pokud Parlament zvolí variantu B', vláda předloží návrh novely zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, zavádějící pandemickou připravenost jako ústavně čistý vnitrostátní nástroj — s institucionálním oddělením funkce komunikace rizik od funkce identifikace dezinformací a s výslovným zákazem účasti státních orgánů na opatřeních vůči konkrétnímu obsahu bez soudního přezkumu.
- Pokud Parlament zvolí variantu C', text výhrady a deklarace budou součástí usnesení Parlamentu, nikoli pouze diplomatického aktu vlády.

2. Aktivní evropská politika v kontextu DSA

O Č E M T A T O Č Á S T J E

Doporučení 2 se týká evropského nařízení o digitálních službách (DSA), které ukládá velkým platformám posuzovat „systémová rizika“, mezi něž patří i dopady na veřejné zdraví. Pokud by se WHO stala v tomto posuzování automaticky autoritativním zdrojem pravdy, platformy by měly tlak preventivně omezovat obsah, který se od pozic WHO odchyluje. Česká republika by měla aktivně v Radě EU a v jednáních s Komisí prosazovat, aby se to nestalo a aby posuzování rizik respektovalo evropské standardy ochrany svobody projevu.

D O P O R U Č E N Í

V Radě Evropské unie a v diskusi s Evropskou komisí aktivně prosazovat, aby posuzování systémových rizik podle DSA v oblasti veřejného zdraví nekonstruovalo WHO jako autoritativní zdroj, jehož odchýlení samo o sobě zakládá rizikový obsah, a aby respektovalo test proporcionality podle článku 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.

Odůvodnění

Nejvýznamnější riziko pro svobodu projevu v České republice neplyne z Pandemické úmluvy ani z MZP samostatně, ale z jejich souběhu s nařízením (EU) 2022/2065 o digitálních službách. DSA v článcích 34 a 35 ukládá velkým online platformám posuzovat a zmírňovat systémová rizika, k nimž patří i negativní dopady na občanský diskurz a veřejné zdraví. Code of Practice on Disinformation se od února 2025 stal součástí implementačního rámce DSA jako kodex chování.

Mechanismus dopadu je řetězový: WHO při pandemické emergenci vydá autoritativní informace; Úmluva a MZP tuto roli WHO implicitně potvrzují; Komise a koordinátoři digitálních služeb posuzují systémová rizika podle DSA s odkazem na autoritu WHO; platformy preventivně omezí obsah odchylující se od WHO, aby se vyhly pokutám až 6 % globálního obrátu. **Důsledkem je de facto globální normativní linie toho, co je přípustné sdělit o pandemii — bez přímého rozhodnutí jakéhokoli demokraticky zvoleného orgánu.**

Omezení české suverenity v DSA. Je nutné otevřeně konstatovat, že výsledek v DSA není v pravomoci České republiky samotné. DSA je přímo použitelné nařízení EU; výklad a implementaci řídí Evropská komise, národní koordinátoři digitálních služeb a Soudní dvůr EU. ČR je v Radě EU jeden hlas z 27 a nemá právo veta v otázkách vnitřního trhu. Doporučení 2 je proto formulováno jako **aktivní evropská politika** — prosazování, koordinace s podobně smýšlejícími státy, ovlivňování implementačních vodítek Komise — nikoli jako jednostranné rozhodnutí. Realistickým horizontem úspěchu je vtažení ochrany svobody projevu podle čl. 34 odst. 1 písm. b) DSA (který ji výslovně uvádí jako systémové riziko) do výkladu Komise, nikoli zrušení nebo zásadní revize DSA.

Navrhovaná opatření

- Česká republika bude v Radě EU a při jednáních s Evropskou komisí prosazovat, aby žádné posuzování systémových rizik podle DSA v oblasti veřejného zdraví nepředpokládalo WHO jako autoritativní zdroj, jehož odchýlení představuje samo o sobě rizikový obsah.
- Česká republika bude prosazovat aplikaci testu zákonné kvality, legitimního cíle a proporcionality podle článku 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv u všech implementačních rozhodnutí DSA týkajících se obsahu o veřejném zdraví.
- Česká republika bude požadovat povinný transparentní audit trail — veřejně přístupný záznam všech doporučení, požadavků a kontaktů státních orgánů a orgánů EU směrem k platformám v souvislosti s moderací obsahu o veřejném zdraví.
- Vláda bude Parlamentu každoročně předkládat zprávu o postoji České republiky v Radě EU ve věcech DSA a o výsledku těchto jednání.

3. Parlamentní dohled po celou dobu

O Č E M T A T O Č Á S T J E

Doporučení 3 navrhuje, aby Parlament zřídil stálou podskupinu pro sledování globálního režimu pandemické připravenosti. Jednorázová ratifikační debata totiž není konec — vývoj bude pokračovat dalšími lety jednání o příloze PABS, rozhodnutími Konference smluvních stran, vodítka WHO i aplikací DSA. Bez pravidelné parlamentní kontroly hrozí, že rozhodování o věcech s přímým dopadem na svobodu projevu se přesune mimo dosah demokratické odpovědnosti do exekutivy a mezinárodních orgánů.

D O P O R U Č E N Í

Zřídít stálou parlamentní podskupinu pro monitoring globálního režimu pandemické připravenosti, která bude průběžně sledovat vývoj PABS, první zasedání Konference smluvních stran Úmluvy (pokud ji ČR ratifikuje), implementační vodítka WHO k „core capacities“ MZP a aplikaci DSA v oblasti veřejného zdraví.

Odůvodnění

Ať už Parlament zvolí kteroukoli variantu, revidované MZP a související evropský regulační rámec se budou vyvíjet po celou následující dekádu. WHO bude vydávat technická vodítka ke „core capacities“ MZP, která budou konkretizovat obsah neurčitých pojmů včetně „addressing misinformation and disinformation“. Evropská komise bude aplikovat DSA a vykládat jeho vztah k veřejnému zdraví. Pokud ČR ratifikuje Úmluvu (varianta B nebo C), přibude k tomu sledování Konference smluvních stran a vývoje přílohy PABS.

Parlament se **nesmí spokojit s jednorázovým rozhodnutím při ratifikaci**. Ratifikace (nebo neratifikace) je začátek, nikoli konec kontrolní role Parlamentu. Pokud Parlament v následujících letech neudrží průběžnou

pozornost k režimu, vystaví se riziku, že implementační rozhodnutí jiných orgánů modifikují obsah závazku bez kontroly zákonodárce.

Navrhovaná opatření

- Rozhodnutím obou komor Parlamentu zřídit společnou stálou podskupinu pro globální režim pandemické připravenosti s mandátem na celé volební období.
- Podskupina bude minimálně dvakrát ročně projednávat zprávy vlády o vývoji Úmluvy, MZP a DSA a přijímat stanoviska, která budou součástí mandátu vlády v příslušných orgánech.
- Podskupina bude mít právo vyžádat si přítomnost ministrů zdravotnictví a zahraničí na svých zasedáních a pravomoc zvát k jednání zástupce občanské společnosti, akademické obce a platformem.
- Výroční zprávy podskupiny budou veřejné a budou obsahovat konkrétní hodnocení, zda implementace Úmluvy, MZP a DSA respektuje ústavní standardy ochrany svobody projevu.

4. Transparentnost vztahu státu a platformem

O Č E M T A T O Č Á S T J E

Doporučení 4 řeší to, co se v praxi ukázalo jako největší riziko mrazivého účinku — neformální komunikaci mezi státními orgány a digitálními platformami. Pokud stát platformě naznačí, že by „bylo vhodné“ určitý obsah odstranit nebo omezit, platforma obvykle vyhoví, aniž by proběhl jakýkoli formální proces nebo soudní přezkum. Doporučení navrhuje zákonnou povinnost tyto kontakty evidovat a zveřejňovat, právo dotčené osoby dozvědět se o zásahu a trestní odpovědnost za utajené kontakty. Platí nezávisle na Pandemické úmluvě i MZP.

D O P O R U Č E N Í

Přijmout samostatný zákon nebo doplnit zákon o kybernetické bezpečnosti o ustanovení zakotvující povinnou transparentnost všech kontaktů státních orgánů s digitálními platformami, které směřují k moderaci obsahu, označování obsahu, omezování dosahu nebo k jakémukoli zásahu do šíření informací.

Odůvodnění

Skutečná praktická podoba rizika pro svobodu projevu není v otevřených zákonných zákazech, ale v **neformálních komunikačních kanálech** mezi státem a platformami. Stát obsah přímo zakázat nemusí — stačí vytvořit tlak na platformu, aby sama snížila dosah určitého obsahu nebo ho odstranila. Takový zásah je pro uživatele méně transparentní, hůře právně napadnutelný a zároveň efektivnější než formální správní rozhodnutí.

Zkušenosti z let 2020–2023 v řadě demokratických států ukázaly, že právě tento kanál byl v praxi hlavním nástrojem faktické regulace informačního prostoru během pandemie COVID-19. Kombinace Pandemické

úmluvy, MZP a DSA tento kanál dále normalizuje bez jakékoli zákonné ochrany. **Toto doporučení platí bez ohledu na to, kterou variantu Parlament u Úmluvy zvolí** — problém kontaktů státu s platformami je nezávislý na ratifikaci Úmluvy.

Navrhovaná opatření

- Zákonná povinnost státních orgánů evidovat každý kontakt s digitální platformou směřující k moderaci, označování nebo omezování konkrétního obsahu.
- Veřejný registr takových kontaktů, vedený Úřadem pro ochranu osobních údajů nebo jiným nezávislým orgánem, s retrospektivním přístupem minimálně deset let.
- Právo dotčené osoby dozvědět se o kontaktu a požadovat soudní přezkum; trestněprávní odpovědnost úředních osob za nezaznamenané nebo utajované kontakty s platformami směřující k omezení obsahu.

Závěr

Pandemická úmluva WHO ve své finální podobě nezavádí přímou cenzuru. Její tvůrci se vědomě vyhnuli normativním formulacím, které by bylo možné veřejně napadnout. Riziko se tím však nezmenšilo — bylo pouze přesunuto do méně viditelných forem: interpretační váhy preambule, souběhu s DSA, neurčitých formulací o „core capacities“ v Příloze 1 MZP a politického využívání Úmluvy jako mezinárodního mandátu pro národní regulaci informačního prostoru.

Parlament České republiky disponuje dvojím rozhodovacím prostorem: u Pandemické úmluvy bude rozhodovat o variantách A/B/C popsaných v Části II, u MZP 2024 má k dispozici variantní rámec A'/B'/C'/D' popsaný v Části III, Doporučení 1. **Česká republika odmítla MZP 2024 nótou ze 14. července 2025 a rozhodovací prostor si tím zachovala — je ale nezbytné, aby vláda o zpětvzetí odmítnutí nerozhodovala bez Parlamentu.** K oběma rozhodovacím osám se připojují čtyři opatření Části III, která platí nezávisle na zvolené variantě: rozhodnutí o MZP, aktivní evropská politika k DSA, parlamentní dohled a transparentnost kontaktů státu s platformami.

Institut H21 se vyvaruje přímého doporučení jedné konkrétní varianty u kteréhokoli z instrumentů. Rozhodnutí mezi variantami A, B a C u Pandemické úmluvy i mezi variantami A', B', C' a D' u MZP 2024 je politické a je výsostně v kompetenci Parlamentu. Institut H21 pouze označuje variantu D' jako nedoporučenou, neboť by pro Českou republiku znamenala převzetí závazků k „addressing misinformation and disinformation“ bez jakýchkoli pojištění. **Institut H21 dále trvá na tom, že žádná z variant u žádného z instrumentů není „technickou“ volbou** — jde o fundamentální rozhodnutí o budoucí ochraně svobody projevu v České republice. Pasivní přístup Parlamentu by byl historickou chybou.

Svoboda projevu není luxus, který se omezuje během krize. Je to nejcennější mechanismus, jímž demokratická společnost **v krizi poznává, jestli jí stát lže.** Proto musí být při přípravě režimu pro příští krizi hájena výslovně, jmenovitě a nástroji, které budou v budoucnu k dispozici. Parlament má dnes možnost, kterou zítra mít nebude.