

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Zásady poskytování veřejných služeb přispívající ke stabilitě demokratického řádu**

**(průzkumné stanovisko na žádost německého předsednictví)**

(2021/C 56/03)

Zpravodaj: **Christian MOOS (DE-III)**

Spoluzpravodaj: **Philip VON BROCKDORFF (MT-II)**

Žádost německého předsednictví Rady dopis z 18. února 2020

Právní základ Článek 304 Smlouvy o fungování Evropské unie

Rozhodnutí předsednictva 17. 3. 2020

Odpovědná sekce Zaměstnanost, sociální věci, občanství

Přijato v sekci 11. 11. 2020

Přijato na plenárním zasedání 2. 12. 2020

Plenární zasedání č. 556

Výsledek hlasování 220/0/15

(pro/proti/zdrželi se hlasování)

## 1. Shrnutí

1.1. Německé předsednictví Rady EU požádalo EHSV o vydání stanoviska k zásadám poskytování veřejných služeb v členských státech, které je třeba uplatňovat v zájmu zajištění základních klíčových hodnot demokracie a právního státu, a také k podmínkám, za nichž v době krize hrají úlohu automatických stabilizátorů demokracie a právního státu.

1.2. EU již více než deset let čelí vážným krizím, včetně boje proti terorismu, světové finanční, dluhové a hospodářské krize, krize společného evropského azylového systému, environmentální krize, klimatické krize, jakož i pandemie onemocnění COVID-19. Účinné veřejné služby hrají klíčovou úlohu při zvládnutí krizí, zajišťují veřejnou bezpečnost a zabezpečení dodávek tím, že poskytují přístup ke svým službám na základě zásady rovného přístupu a zaručené univerzality.

1.3. Na základě nouzového stavu bylo v některých z těchto výjimečných krizových situací dočasně nutné omezit základní práva. Aby bylo zaručeno, že tato opatření budou odůvodněná a přiměřená, čelí veřejné službě výzvě v podobě vyvážení zásahů do základních práv a prosazování zásad právního státu a zajištění zákonnosti všech správních úkonů.

1.4. Pokud jde o hrozby pro demokracii a právní stát ve světě a také v EU, plní veřejné služby ochrannou funkci, neboť mohou odmítnout plnění nelegitimních pokynů a prosazovat evropské hodnoty a právní stát. Respektováním základních zásad – objektivitu, integritu, transparentnost, respektování druhých a závazku vůči Evropské unii a jejím občanům – představují veřejné služby pilíře demokracie a obrannou zeď proti populismu.

1.5. Pro zajištění toho, aby veřejné služby v Evropě fungovaly ve všech krizových situacích jako automatický stabilizátor, musí evropské hodnoty zakotvené v unijních Smlouvách, Listině základních práv EU, Evropské úmluvě o ochraně lidských práv, záruky základních a lidských práv obsažené v ústavách členských států a rovněž sdílené hodnoty Unie ve vztahu ke službám obecného hospodářského zájmu ve smyslu článku 14 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), jak je stanoveno ve Smlouvě o Evropské unii (SEU), Protokolu č. 26 o službách veřejného zájmu, udávat tón pro výkon správy na evropské úrovni a, v souladu s ústavami členských států, i ve všech členských státech EU.

1.6. EHSV dále zdůrazňuje, že fungování veřejných služeb na všech úrovních v celé EU vyžaduje nezbytné dovednosti a lidské, technické, materiální a finanční zdroje, jakož i řádné pracovní podmínky, dostatečné odměňování a sociální dialog pro úředníky, aby tyto služby mohly plnit úkoly jim svěřené a fungovat jako automatický stabilizátor.

1.7. Členské státy nesou výlučnou odpovědnost za své veřejné služby, které organizují v souladu se svými tradičními zásadami a se svým ústavním právem. Bez ohledu na to je však EHSV zastáncem účinného evropského právního rámce (včetně sankcí), který by zaručil plný soulad s demokracií a zásadami právního státu ve všech členských státech, v souladu s kodaňskými kritérii, jež jsou nezbytným základem pro řádné chování správních orgánů v EU a jejich členských státech.

## 2. Problematika, definice a cíl stanoviska

2.1. V EU neexistuje jednotná definice „veřejné služby“. Pro účely tohoto stanoviska považuje EHSV za veřejné služby nejrozumnější správní a nezávislé veřejné služby, včetně veřejných služeb průmyslové a obchodní povahy, které jsou na vnitrostátní, regionální a obecní úrovni poskytovány v obecném zájmu.

2.2. Veřejné služby zajišťují základní demokratické hodnoty, včetně dodržování základních a lidských práv, ustavující moci lidu, dělby moci, nezávislosti soudnictví, vládní odpovědnosti, plurality politických stran a práv na svobodu projevu a opozice, svobody sdělovacích prostředků, zákazu diskriminace, práv menšin a zákonnosti správy. V EU jsou tyto základní hodnoty zakotveny jako evropské hodnoty, zejména v článku 2 SEU a v Listině základních práv.

2.3. Pojem „automatické stabilizátory“ pochází z ekonomické teorie. V souladu s ekonomickou definicí konceptu jsou zásady poskytování veřejných služeb považovány za automatické stabilizátory, které garantují klíčové základní zásady demokracie, především v dobách krize.

2.4. Cílem tohoto stanoviska je určit kritéria a vypracovat evropská doporučení, aby veřejné služby podléhající vnitrostátní legislativě fungovaly jako stabilizační prvek demokracie a právního státu. Je třeba uznat zásadní hodnotu účinných veřejných služeb pro obranu základních klíčových hodnot demokracie a právního státu v Evropě.

2.5. Účinné veřejné služby, které široce podporují dynamickou společnost, produktivní hospodářství a spolupráci v duchu důvěry mezi sociálními partnery, jsou nezbytné jak pro fyzické, tak pro právnické osoby. V tomto procesu by veřejné služby měly zacházet s lidmi rovně, bez diskriminace, a zaručit neomezený přístup všech občanů např. ke kvalitnímu vzdělávání, sociálním službám, zdravotní péči, bydlení, dodávkám vody a energie a k poštovním doručovatelským službám bez ohledu na pohlaví, etnický původ, náboženství, přesvědčení, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci.

2.6. Veřejné služby hrají klíčovou úlohu při udržování demokratického pořádku, ale nemohou tak činit bez politického pluralismu, svobody projevu, demokracie, práv občanské společnosti a zprostředkujících subjektů, jako jsou odbory. Ty jsou nedílnou součástí demokracie. Společně s dalšími demokratickými aktéry zaručují sociální pokrok.

## 3. Období krize: výzva pro demokracii a právní stát

### 3.1. Demokracie a politika v období krize

3.1.1. Právě v období krize je důležité dbát například o pomoc fyzickým i právnickým osobám, které se ocitly ve zranitelné situaci, a to na základě jasných kritérií usilujících o rovnost před zákonem, a umožnit znevýhodněným osobám či skupinám rovný přístup k pomoci.

3.1.2. Jakékoliv případné omezení základních práv v důsledku nouzového stavu kvůli výjimečné krizové situaci musí být odůvodněné, dočasné a přiměřené a v přesně definovaném rámci ho musí povolit demokraticky zvolený parlament. Nezávislé soudnictví sice poskytuje ochranu před neoprávněnými kroky státní správy, ale demokracie nemůže dlouhodobě fungovat, aniž by občané mohli plně požívat svých práv. Zákonodárné orgány, vlády a veřejné služby musí jednat jednak v souladu se základními právy, ale také tato práva zaručovat.

3.1.3. Povinnost nestrannosti úředníků je jedním z předpokladů rovného zacházení se všemi uživateli a předcházení diskriminaci. Musí být zaručena ve všech členských státech, aby byli úředníci chráněni před populismem.

### 3.2. *Terorismus a vládní protiteroristická opatření*

3.2.1. Přinejmenším od 11. září 2001 jsme svědky nastolování složité rovnováhy mezi ochranou svobod a účinným předcházením rizikům. Jedná se o mimořádnou výzvu i pro veřejné služby, neboť je obtížné sladit ochranu základních svobod a právního státu s novými výkonnými pravomocemi.

3.2.2. Uplatňování rovnováhy mezi ohrožením základním práv a předcházením rizikům se projevuje právě v účinném provádění monopolního postavení státu v oblasti použití síly, a to nejen na abstraktní úrovni, ale také v přímém každodenním použití. To vyžaduje, aby měly veřejné služby řádně vyškolený personál a nezbytné zdroje k provádění svých činností za současného respektování práva na svobodu. Musí být poskytnuty záruky, které zabrání jakémukoli zneužití veřejné moci a zaručí právo na odvolání proti úkonům, které překračují rámec veřejné služby, ať už prostřednictvím právního aktu, nebo jednotlivců.

3.2.3. Veřejné služby zaručují dodržování veřejného pořádku. V této souvislosti musí hledat rovnováhu mezi předcházením rizikům a ochranou základních práv, a to v rámci, který je jim svěřen na základě zásady přiměřeného výkonu posuzovací pravomoci.

3.2.4. Kromě organizací občanské společnosti a různých soukromých sociálních služeb jsou veřejné služby klíčovým pilířem pro předcházení extremistické radikalizaci, násilí a nesnášenlivosti, podporu demokracie a sociální soudržnosti a obranu evropských hodnot. Týká se to zejména veřejného vzdělávání.

### 3.3. *Světová finanční krize a dluhová krize*

3.3.1. Úspěšná opatření uplatňovaná několik let po celosvětové finanční krizi a dluhové krizi zasáhla veřejné služby a měla negativní dopady na účinnost jejich činností.

3.3.2. V tomto období jsme se naučili, že snížení zadlužení v krátké době nesmí nutně znamenat privatizaci služeb obecného zájmu.

3.3.3. Na úrovni EU musí být existovat trvalá a přísná záruka volného přístupu ke kvalitním službám obecného zájmu. Zejména v období krize se díky této kontinuitě ukazuje jejich úloha účinných sociálních tlumicích prostředků.

3.3.4. Účinné a výkonné veřejné služby výrazně přispívají k udržení přiměřené výše veřejných výdajů. Výkonností se nemyslí „snížení úlohy státu“, jelikož špatné fungování vyvolá všeobecné zvýšení sociálních a hospodářských nákladů.

3.3.5. Veřejné služby se vzdělanými zaměstnanci a potřebnými zdroji přispívají k předcházení budoucím krizím díky účinnému uplatňování předpisů. Například správa, která úspěšně bojuje proti daňovým únikům a podvodům, a zaručuje tak výběr státních příjmů, nebo zajištění účinného dohledu nad finančním sektorem.

### 3.4. *Krize společného evropského azylového systému*

3.4.1. Od roku 2015 zaznamenala Evropa prudký nárůst počtu uprchlíků. Při řešení této výzvy mají efektivní veřejné služby ve spojení se závazky občanské společnosti zásadní význam. EHSV trvá na tom, že ve všech členských státech EU musí být zaručeno právo na azyl a související mezinárodní právo a že společný evropský azylový systém musí být dokončen.

3.4.2. Je třeba zavést celoevropské řešení, protože kapacita veřejných služeb jednoho nebo více členských států nestačí na zajištění odpovídající ochrany základních práv a lidských práv uprchlíků, a to především v přístavech vstupu do Evropské unie. Je třeba dohlédnout na to, aby veřejné služby v celé Unii byly při plnění svých úkolů schopny dodržovat evropské hodnoty.

3.4.3. Pokud veřejné služby jednoho členského státu vykonávají svrchované funkce jménem všech členských států Unie, je třeba přistoupit ke spravedlivému rozdělení zátěže, která z toho vyplývá. Zároveň je v této souvislosti důležité zaručit maximální ochranu základních a lidských práv a dodržování evropských hodnot.

3.4.4. Digitální interoperabilita systémů hraničních kontrol musí být v souladu s předpisy o ochraně osobních údajů. EU musí zaručit dodržování ochrany osobních údajů všemi správními orgány ve všech členských státech.

### 3.5. *Environmentální a klimatická krize*

3.5.1. Veřejné služby jsou důležité pro dosažení cílů udržitelného rozvoje a provádění Zelené dohody pro Evropu. Prostřednictvím iniciativ šetrných k životnímu prostředí a politik v oblasti zadávání veřejných zakázek a pracovních postupů mohou veřejné služby působit jako katalyzátor změn.

3.5.2. Ekologická transformace se stává také otázkou sociální spravedlnosti. Aby bylo rozdělení nákladů akceptováno, je nezbytné je spravedlivě rozdělit a uplatňovat požadavky nediskriminačním způsobem.

3.5.3. Veřejné služby mohou uplatňovat pobídkové systémy a navrhnout nové služby, zejména v oblasti mobility, zásobování a energetického zabezpečení. Součástí základních zásad, které by EU měla zaručovat v souvislosti se všemi veřejnými službami v Evropě je rovněž udržitelnost a uhlíková neutralita.

### 3.6. *Pandemie onemocnění COVID-19*

3.6.1. Během krize COVID-19 znovu vyvstal konflikt mezi svobodou a bezpečností, mezi právy a stavem nouze. Rizika a omezení svobod dopadly stejnou měrou na každého.

3.6.2. Veřejné služby a jejich zaměstnanci se ocitly v první linii boje proti viru. Musí za všech okolností zajistit veřejné zdraví, prevenci rizik a bezpečnost dodávek.

3.6.3. Krize COVID-19 ukazuje, jak moc členské státy a jejich občané potřebují reaktivní, výkonné, řádně financované a moderní veřejné služby. Závažná krize může vyžadovat rychlé rozhodování. Taková rozhodnutí musí být řádně odůvodněná a nesmí se vyhýbat demokratické kontrole. V opačném případě by mohla poškodit demokracii. Není-li legitimita dostatečná, oslabuje ochotu dodržovat předpisy. Vlády se musí těšit důvěře společnosti, aby mohly v období krize rychle reagovat, a musí se opírat o účinnost veřejných služeb. Veřejné služby coby správní odvětví výkonné moci samy potřebují důvěru, aby mohly svá rozhodnutí účinně uplatňovat.

3.6.4. Pandemie nám ukázala, že je důležité, aby veřejné služby měly vzdělané a schopné zaměstnance, dostatečné materiální prostředky a dostatečné rezervy. Uznáním zásadní povahy poslání veřejné služby se odůvodňuje řádné odměňování státních zaměstnanců a to, že na ně budou v celé Evropě uplatňovány minimální sociální standardy. Řada členských států se potýká s demografickými problémy, což je třeba zohlednit, aby veřejné služby dokázaly čelit konkurenci a přilákat nejlepší talenty a zůstaly nebo se staly finančně zajímavými.

3.6.5. Zásady kvality veřejné služby a řádné pracovní podmínky pro státní zaměstnance, včetně dobrého sociálního dialogu a demokratického prostředí, zvyšují důvěru občanů v jejich vlády.

3.6.6. V uplynulém období všechny členské státy na základě své schopnosti zaručit právo na život a tělesnou integritu omezovaly jiná základní práva, a to v míře v demokratických zemích dosud nevídané. Tato nebývalá opatření musí být pouze dočasná a musí být pravidelně přezkoumávána zvolenými parlamenty.

3.6.7. Veřejné služby potřebují explicitní vládní rozhodnutí a také právní určitost a právní jistotu. Zásada transparentnosti a řádné správy, kterou EU sama uplatňuje, vede EU k zajištění toho, aby všechny veřejné služby v Evropě tyto zásady dodržovaly.

3.6.8. Řada veřejných služeb má za úkol bojovat proti hospodářským a sociálním důsledkům krize. Společně konkrétně ukazují zásadní hodnotu účinného řízení v období krize.

#### 4. Veřejné služby coby automatické stabilizátory

4.1. Aby mohla správa hrát úlohu automatického stabilizátoru, musí být účinná, přítomná na evropské, vnitrostátní, regionální a obecní úrovni v celé Unii a musí mít pravomoci a potřebné lidské, technické, materiální a finanční zdroje pro plnění úkolů, které jí jsou svěřeny.

4.2. Kromě evropské úrovně není nutné, aby rozdělení úkolů mezi různé úrovně podléhalo harmonizovaným právním předpisům v celé Unii, ale spíše je třeba zohlednit zvláštní podmínky jednotlivých členských států s cílem zaručit účinné správní postupy.

4.3. Rozhodnutí o veřejné či soukromé povaze jejich různých služeb je na členských státech. Za tímto účelem musí zajistit, že nedostatek soukromých či veřejných poskytovatelů služeb v období krize nebude představovat hrozbu pro veřejnou bezpečnost nebo zásobování.

4.4. Budou-li všechny veřejné služby přísně dodržovat zásadu zákonnosti správních opatření, zásadu proporcionality a rovného zacházení a budou uplatňovat právo na řádný úřední postup, budou podněcovat důvěru v právní stát a demokracii a posílí neochotu uvěřit populistickým slibům.

4.5. Veřejné služby, které jsou transparentní, zásadním způsobem přispívají k boji proti korupci, a tím i ke spolehlivosti a finanční dostupnosti služeb. Důvěru posílí dodržování základních zásad poskytování veřejných služeb v Evropě, jejich dostupnost a kompetence a také snazší přístup nezávislých kontrolních orgánů.

4.6. Veřejné služby, pokud tyto zásady odpovídajícím způsobem uplatňují, zajišťují funkci přerozdělování a ochrany, a to zejména v souvislosti s dodržováním základních a lidských práv, ze strany vlád a zákonodárných orgánů na všech úrovních v tom smyslu, že mohou odmítnout protizákonné pokyny a tím chránit demokracii a právní stát.

4.7. Veřejné vzdělávání se musí výrazně podílet na předávání evropských hodnot a na pěstování kultury občanské demokracie. Formální vzdělávání je samo o sobě klíčovou veřejnou službou, zejména při přípravě občanů zítřka.

4.8. Současná pandemie ukazuje, jak může přetížení zdravotnického systému ohrozit lidskou důstojnost a jak je důležité mít dostatek personálu a zdravotnických prostředků.

4.9. Účinná sociální správa, která poskytuje volný a nediskriminační přístup ke službám sociálního zabezpečení, upevňuje důvěru v právní stát. Veřejné služby jsou v tomto kontextu vyjádřením sociální solidarity.

#### 5. Zásady poskytování veřejných služeb v Evropské unii

5.1. Členské státy nesou, a i nadále budou nést, výlučnou odpovědnost za své vlastní veřejné služby, které organizují v souladu se svými tradičními zásadami a se svým ústavním právem. Bez ohledu na to jsou vzhledem k ohrožení demokracie a právního státu po světě a bohužel i v Evropě nezbytné společné evropské zásady a záruky, aby se zajistilo, že státní služba a veřejné služby zůstanou garanty demokracie a právního státu.

5.2. EHSV je zastáncem účinného evropského právního rámce, který zaručí plný soulad s kodaňskými kritérii, která jsou podmínkou pro přistoupení všech členských států k EU od roku 1993. Rámec by měl stanovit možnost sankcí.

5.3. Pro všechny veřejné služby v Unii a členských státech představují evropské hodnoty, zakotvené v unijních Smlouvách, Listině základních práv a Evropské úmluvě o ochraně lidských práv, a záruky členských států v oblasti základních a lidských práv, zakotvené v národních ústavách, obecné zásady pro správní postupy.

5.4. Sdílené hodnoty Unie ve vztahu ke službám obecného hospodářského zájmu ve smyslu článku 14 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), jak je stanoveno ve Smlouvě o Evropské unii (SEU), Protokolu č. 26 o službách veřejného zájmu, stanovují vodítko pro aktivaci zásad veřejné služby ve všech členských státech.

5.5. Veřejné služby v členských státech EU se musí i přes veškerou svou různorodost řídit třemi zásadami: neutrality, uplatňování práva a pořádku a transparentnosti. Nedostatky v nezávislosti soudnictví a stejně tak změny ústavy, které podřívají výše uvedené zásady veřejné služby, a tím oslabují tradiční zásady veřejných služeb, musí vést k účinným sankcím.

5.6. V souladu se zásadou neutrality musí veřejné služby zaručit přístup ke svým službám na základě zásady rovného přístupu a zaručené univerzality. Je důležité, aby tato svoboda přístupu byla plně zaručena i sociálním skupinám, které se potýkají s překážkami v přístupu, jako jsou osoby se zdravotním postižením, příslušníci menšin a osoby žijící ve venkovských oblastech.

5.7. Zákonnost všech správních postupů je klíčová. Zákony a směrnice nesmí být v rozporu s ústavním pořádkem nebo evropskými hodnotami. Musí mimo jiné respektovat zásadu proporcionality, rovnosti zacházení nebo přiměřeného výkonu posuzovací pravomoci.

5.8. Veřejné orgány uplatňují právo na řádný úřední postup a jednají transparentně s cílem umožnit veřejnou kontrolu nad výkonnou mocí. Zaručují svobodný přístup ke správním informacím a bez výhrad reagují na žádosti o informace. Výjimky se vykládají restriktivně.

5.9. Veřejné služby jsou vázány Úmluvou Organizace spojených národů proti korupci a přijímají veškerá nezbytná opatření v boji proti korupci. Rovněž provádějí doporučení obsažená ve zprávách Unie o boji proti korupci.

5.10. Veřejné služby plně vycházejí z demokratické občanské zásady. Při prosazování této zásady má prvořadý význam úloha účinné a strukturované občanské společnosti a politické opozice.

5.11. Profesní postavení zaměstnanců veřejných služeb jim musí zaručovat právní ochranu a možnost odmítnout protizákonné pokyny a řádně a včas podat stížnost. To přispívá k řádnému fungování veřejných služeb a představuje záruku demokracie a ochrany obecného zájmu před korupcí, podvody nebo zneužíváním.

5.12. Na zaměstnance veřejných služeb se vztahuje evropská směrnice o posílení ochrany oznamovatelů. Jak EHSV zdůraznil ve stanovisku SOC/593 Posílení ochrany oznamovatelů na úrovni EU <sup>(1)</sup>, o možnosti interně či externě upozornit příslušné orgány (čímž se nemyslí sdělovací prostředky ani veřejnost) rozhoduje sám úředník.

5.13. Je rovněž zapotřebí dbát na to, aby byly možnosti přímého kontaktu navzdory digitalizaci služeb zachovány i v budoucnosti, což se týká všech veřejných služeb a územních, regionálních a vnitrostátních služeb na pomoc zranitelným osobám (starší osoby, chudí lidé, migranti atd.), a je třeba, aby byly realizovány osobně a aby se digitalizace pro všechny tyto skupiny nestala dalším faktorem vyloučení.

5.14. Je důležité, aby veřejné služby odpovídaly současné úrovni digitalizace, avšak aniž by to ohrožovalo základní práva včetně práv pracujících. Musí především zaručit ochranu osobních údajů a právo na sebeurčení v souvislosti s informacemi v rámci digitalizované správy.

5.15. Veřejné služby musí mít k dispozici potřebné pravomoci a lidské, technické, materiální a finanční zdroje pro plnění úkolů, které jim byly svěřeny. V zájmu řádného fungování i v případě nouzového stavu během krize je nezbytné, aby měly v každé z uvedených oblastí i dostatečné rezervy.

5.16. Organizace vnitrostátních veřejných služeb je ve výlučné pravomoci členských států, jelikož tyto služby jsou zásadní pro jejich národní identitu. Je však nezbytné, aby byly interoperabilní v rámci evropského systému, a to na více úrovních.

5.17. Evropská spolupráce a praktické uplatňování zásad poskytování veřejných služeb musí být součástí odborné přípravy všech zaměstnanců, kteří vykonávají veřejné funkce.

5.18. Je potřeba navýšit počet výměn zaměstnanců mezi Uní a členskými státy a také mezi členskými státy navzájem, aby se upevnila vazba mezi úrovněmi správy uvnitř systému na více unijních úrovních. Zaměstnanci veřejných služeb musí mít možnost změnit pracovní místo v rámci členských států, aniž by to pro ně představovalo znevýhodnění.

---

<sup>(1)</sup> Úř. věst. C 62, 15.2.2019, s. 155.

5.19. Evropské instituce, které nabízejí zvyšování odborné kvalifikace a odbornou přípravu, musí zaměstnancům veřejných služeb na všech úrovních poskytnout prostředky k uplatnění zásad poskytování veřejných služeb a zajištění jejich úlohy automatických stabilizátorů.

5.20. Je zásadní, aby všechny veřejné služby, které se podílejí na poskytování evropských prostředků, dodržovaly a uplatňovaly zásady poskytování veřejných služeb.

V Bruselu dne 2. prosince 2020.

*předsedkyně*  
*Evropského hospodářského a sociálního výboru*  
Christa SCHWENG

---