

Nález
Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky
(pléna) ze dne 26. listopadu 1992 sp. zn. Pl. ÚS 1/92

ve věci navrhovatele skupiny 99 poslanců Federálního shromáždění ČSFR zastoupených ing. Petrem Uhlem proti Federálnímu shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky zastoupenému místopředsedou JUDr. Filipem Šedivým o rozhodnutí, že zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další podmínky pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky není v souladu s Listinou základních práv a svobod, s Mezinárodním paktem o občanských a politických právech, s Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech, s Úmluvou č. 111 (zaměstnání a povolání o diskriminaci, s Vídeňskou úmluvou o smluvním právu s Ústavou České a Slovenské Federativní Republiky a s ústavním zákonem o československé federaci.

Výrok:

Ustanovení § 2 odst. 1 písm. c, § 2 odst. 2 a § 4 odst. 2,4 zák.č. 451/1991 Sb., nejsou v souladu s článkem 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 4 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech vyhlášeného pod č. 120/1976 Sb.

Ustanovení § 2 odst. 3, § 3 odst. 2 a § 13 odst. 3 zák.č. 451/91 Sb., nejsou v souladu s čl. 1 Listiny základních práv a svobod.

Ustanovení §§ 11,12, § 13 odst. 1, 2,4 a 5, § 18 odst. 1 a § 20 zák. č. 451 /1991 Sb., nejsou v souladu s čl. 37 odst. 1 a čl. 38 Listiny základních práv a svobod a s čl. 98 odst. 1 Ústavy ČSFR č. 100/1960 Sb., ve znění ústavního zák. č. 326/1991 Sb.

Ve zbytku se návrh zamítá.

Z odůvodnění

Dne 10. 3. 1992 podala skupina 99 poslanců Federálního shromáždění ČSFR Ústavnímu soudu ČSFR návrh, aby Ústavní soud ČSFR vyslovil, že zákon č. 451/1991

Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky pozbyl účinnosti dnem 31. 12. 1991 pro nesoulad s Listinou základních práv a svobod podle § 6 odst. 1 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění ČSFR.

Dále bylo navrženo pro případ, že Ústavní soud ČSFR vlastním výkladem ustanovení § 6 odst. I ústavního zákona č. 23/1991 Sb. podle čl. 3 odst. I ústavního zákona č. 91/1991 Sb. dospěje k názoru, že ustanovení § 6 odst. I ústavního zákona č. 23/1991 Sb. se na zákon číslo 451/1991 Sb. nevztahuje, pak skupina poslanců navrhuje, aby Ústavní soud ČSFR vydal nález, že zákon č. 451/1991 Sb. není v souladu s ust. § I a 3 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod, s ustanoveními čl. I, 2, 3, 4, 17, 20, 21, 26 a 36 Listiny základních práv a svobod, s ustanoveními čl. 97, 98 a 102 Ústavy ČSFR č. 100/1960 Sb. ve znění ústavního zákona č. 326/1991 Sb., s ustanovením čl. 37 odst. 2 ústavního zákona č. 143/1968 o československé federaci v úplném znění vyhlášeném pod č. 103/1991 Sb., s ustanoveními čl. 2, 19, 22, 25 a 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech vyhlášeným pod č. 120/1976 Sb., s ustanoveními čl. 6 a 7 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech vyhlášeným pod č. 120/1976 Sb., s ustanoveními čl. I, 2, 3 a 4 Úmluvy č. 111 o diskriminaci (povolání a zaměstnání) z roku 1958 vyhlášené pod č. 465/1990 Sb. a s ustanoveními čl. 18, 26 a 28 Vídeňské úmluvy o smluvním právu vyhlášené pod č. 15/1988 Sb. a to s důsledky vyplývajícími z čl. 3 odst. I ústavního zákona č. 91/1991 Sb.

Ústavní soud v rámci řízení o tomto návrhu vyzval Federální shromáždění ČSFR, (které je podle § 39 odst. I zák. č. 491/1991 Sb. účastníkem řízení), aby se k návrhu v zákonem stanovené lhůtě vyjádřilo a určilo zástupce, který bude Federální shromáždění ČSFR v řízení o tomto návrhu před Ústavním soudem ČSFR zastupovat (§ 40 zák. č. 491/1991 Sb.).

Obdobnou výzvu adresoval Ústavní soud po volbách v červnu 1992 nově zvolenému Federálnímu shromáždění. Ani na tuto opětovnou výzvu však Federální shromáždění nereagovalo, takže stanovisko Federálního shromáždění ČSFR k návrhu skupiny poslanců nebylo v tomto Ústavnímu soudu známo.

Ústavní soud se při projednávání návrhu musel zabývat především otázkou, zda skupina poslanců, která návrh podala, je i po volbách do Federálního shromáždění ČSFR v červnu 1992 pro toto řízení aktivně legitimována. Podle čl. 8 odst. 2 ústavního zákona č. 91/1991 Sb. může návrh podat nejméně pětina poslanců Federálního shromáždění, t. j. 60 poslanců (čl. 8 odst. 2 ústavního zákona č. 91/1991 Sb.). Protože, jak bylo zjištěno, z původních 99 poslanců Federálního shromáždění podepsaných jako navrhovatelé bylo ve volbách v červnu 1992 zvoleno pouze 43 poslanců, bylo nutno řešit otázku, v kterém

časovém období musí být splněny podmínky stanovené v čl. 8 odst. 2 ústavního zákona č. 91/1991 Sb.

Ústavní soud se obdobnou otázkou zabýval již dříve ve věci Pl. ÚS 95/92 a Pl. ÚS 22/92 a dospěl k závěru, že rozhodující pro podání návrhu ve smyslu dříve citovaných ustanoveních Ústavního zákona č. 91/1991 Sb. je čas podání návrhu, k němuž se zákonné podmínky časově upínají. Vyplývá to jak z výkladu ústavního zákona č. 91/1991 Sb. tak i z toho, že zákon neuvádí snížení počtu poslanců, kteří návrh podali, jako důvod pro zastavení již započatého řízení a také i z toho, že požadavku ochrany ústavnosti odpovídá, aby Ústavní soud z důvodů obecného zájmu v již zahájené věci jednal.

Nebyly tedy ani v této věci shledány formální překážky, které by Ústavnímu soudu bránily v pokračování řízení.

V merituu věci samé provedl Ústavní soud tyto listinné důkazy:

Zprávou o 17. společné schůzi Sněmovny lidu a Sněmovny národů Federálního shromáždění ČSFR, na které byl napadený zákon přijat (tisk č. 841), listinami a písemnostmi:

z archivu federálního ministerstva vnitra, které byly Ústavnímu soudu na jeho výzvu předloženy, totiž:

- rozkazem ministra bezpečnosti č. 49 z 10. 12. 1951 o práci s agenty,
- rozkazem ministra vnitra o práci s agenty (směrnice o agenturně operativní práci) 6. 72/54 z 20. 4. 1954,
- směrnici pro agenturně operativní práci Státní bezpečnosti z roku 1962 (přísně tajné zvláštní důležitosti),
- výkladem ministra vnitra k některým zásadním otázkám práce Státní bezpečnosti a k novým směrniciím pro agenturně operativní práci vyhlášeným rozkazem ministra vnitra 13/1962 ze 16. 5. 1962,
- směrnici pro práci s tajnými spolupracovníky československé kontrarozvědky A-oper-1-3 vyhlášenou rozkazem ministra vnitra ČSSR č. 8 ze 16. 2. 1972,
- směrnici pro práci se spolupracovníky kontrarozvědky A-oper-I-3 ze dne 25. I. 1978,
- zásadami činnosti kontrarozvědky č. j. CB-002040/03-89 ze dne 28. II. 1981, z archivu Federálního shromáždění ČSFR protokoly o svědeckých výpovědích bývalých náčelníků II. odboru I. oddělení StB Jana Rollera, Josefa Jeřábka a Zdeňka Kožucha před Komisí Federálního shromáždění ČSFR pro vyšetřování událostí 17. listopadu 1989 o způsobu získávání a evidence tajných spolupracovníků StB, z archivu bývalého ÚV KSČ směrniciemi o organizaci a činnosti Lidových milicí a směrniciemi o kádrových pořádcích KSČ.

Úřad předsednictva vlády ČSFR předložil na výzvu Ústavního soudu i zprávu generálního ředitele správní rady Mezinárodního úřadu práce 68-252/16/19 o projednávání stížnosti podané Odborovým sdružením Čech, Moravy a Slezska a

Českou a Slovenskou Konfederaci odborových svazů na porušení konvence o diskriminaci č. 111 z roku 1958, které se konalo v Ženevě ve dnech 2. až 6. 3. 1992 včetně korespondence orgánů vlády v této věci a tajné usnesení vlády č. 256 ze dne 14. 3. 1958 o reorganizaci a platové přestavbě.

Z trestního spisu Vyššího vojenského soudu v Táboře ve věci proti obžalovanému Alojzu Lorencovi a spol. (T 8/91) byly vyžádány tyto části spisu:

- Pokyn I. náměstka ministra vnitra ČSFR NZ-006 71/8, pokyn CB-00134/0189, pokyn CB 00153/01-09 včetně dálnopisu o skartacích.
- Odborné stanovisko FMV a doplňující stanovisko k následkům skartací s číselnými údaji o následcích skartací.
- Části protokolu obsahující výpovědi svědků dr. Zdeňka Formánka, kpt. Jana Frolíka, dr. M. Churáně a dr. Z. Vajdy.

Ústavní soud ČSFR dále tyto listinné důkazy doplnil výsledkem svědků, a to dr. J. Šetiny, mgr. J. Frolíka, Jar. Bašty a dr. St. Novotného.

Z takto provedených důkazů dospěl Ústavní soud k těmto skutkovým a právním závěrům:

V období od roku 1948 do roku 1989, které je zákonem č. 480/1991 Sb. definováno jako doba nesvobody, porušovala totalitní moc nejen lidská práva, ale i vlastní zákony, které pro nastolení a udržení moci přijala (§ I citovaného zákona). Kromě formálně legitimních institucí zákonodárné a výkonné moci, jejichž složení a činnost účelově přizpůsobovala svým mocenským záměrům, se na potlačování práv a svobod podílely orgány a organizace, jejichž činnost neměla zákonnou oporu buď vůbec (Lidové milice), nebo tato činnost byla až dodatečně legalizována (akční výbory, prověřkové komise).

V souladu s teorií permanentního třídního boje a vedoucí role KSČ zbavila totalitní moc statisíce osob nejen svobody, případně života (jen zákon č. 119/1991 Sb. o soudních rehabilitacích se týká 245 tis. osob), ale i jejich pracovních míst. Stalo se tak svévoli dodatečně legalizovanou (jako např. zákonem č. 213/1948 Sb.), v níž postupy akčních výborů byly kvalifikovány jako opatření učiněná "po právu, a to i v případech, kdy by jinak nebyla v souladu s příslušnými předpisy" (§ 4 odst. 3 cit. zákona).

Obdobný charakter hromadné a protiprávní čistky mělo i utajované usnesení vlády ČSR č. 256 ze dne 14. 3. 1958, kde reorganizace a platová přestavba byla spojena s prověřováním třídní a politické spolehlivosti státního a hospodářského aparátu, jehož účelem je očistit tento aparát od všech politicky nespolehlivých živlů a zabránit tornu, aby

se nedostaly na jiná důležitá místa." V citované směrnici jsou vyjmenovány kategorie osob, které nesmí být ve státní a hospodářské sféře zaměstnávány. Jsou mezi nimi například velkoobchodníci, majitelé finančních a advokátních kanceláří, bývalí vysocí státní úředníci, důstojníci, ředitelé velkých závodů a jejich blízcí spolupracovníci, jakož i ti, jejichž blízcí příbuzní jsou v kapitalistické cizině nebo byli potrestáni za protistátní činnost. Tato opatření se vztahovala nejen na vyjmenovaný okruh osob, ale i na jejich blízké příbuzné. K rozvázání pracovního poměru s těmito zaměstnanci nebylo třeba jinak obligatorního souhlasu odboru pracovních sil ONV.

Mezi hromadnou pracovněprávní represí patří i tzv. normalizační proces, který probíhal po okupaci Československa vojsky Varšavské smlouvy. Výkonnými orgány tohoto normalizačního procesu byly prověřkové a normalizační komise, jejichž postup a rozhodování bylo upraveno opatřením předsednictva Federálního shromáždění č. 9 z 22. 8. 1969, které (v § 4) stanovilo: "Toho, kdo svou činností narušuje socialistický společenský řád a ztrácí tím důvěru potřebnou k zastávání dosavadní své funkce nebo svého dosavadního pracovního místa, lze z funkce odvolat, popřípadě s ním i okamžitě rozvázat pracovní poměr; jde-li o pracovníka, na něhož se nevztahují ustanovení zákoníku práce o rozvázání pracovního poměru, lze s ním pracovní, služební, popř. i jiný obdobný poměr propuštěním okamžitě skončit. Studenta lze za uvedených okolností vyloučit ze studií. U učitelů vysokých a jiných škol může příslušný ministr z funkce odvolat, popřípadě pracovní poměr okamžitě zrušit též proto, jestliže v rozporu se svými povinnostmi vychovávají svěřenou mládež proti zásadám socialistické společnosti a její výstavby. Případný nesouhlas odborového orgánu nemá odkladný účinek."

Mezi těmito represivními účelovými akty nelze opominout ani převod 77 500 pracovníků administrativního aparátu do výroby, provedený na podzim 1951 pod záminkou omezení narůstající byrokracie. Svévolnost a obmyslnost těchto aktů zřetelně potvrzuje skutečnost, že ve stejném období, to jest od září do prosince, bylo do státní správy, bezpečnosti, justice a armády nově dosazeno 200 až 300 tisíc příslušníků, zpravidla bez žádoucí a jinak potřebné kvalifikace, téměř vždy výhradně členů KSČ.

Málo systematické obsazování vedoucích míst všech stupňů a jednorázové čistky byly postupně nahrazovány soustavnou a cílevědomou personální politikou vypracovanou ÚV KSČ. Pro všechny úrovně správy byly vydány závazné směrnice (tzv. kádrové pořádky), které obecně stanovily pro kandidáty na všechny vedoucí funkce podmínku "politické vyspělosti, tvůrčí marxisticko-leninský přístup k řešení problémů a odhodlanost důsledně uvádět v život politiku strany". Pokud šlo o odbornou připravenost, pak tato měla být spojena s "dovedností řešit na svěřeném úseku otázky stranické politiky, ideologie, s morálními kvalitami, t. j. zejména s vysokou odpovědností před stranou a společností" (Kádrový pořádek ÚV KSČ č. j. ÚV 057/84 - zásady pro

předkládání kádrových návrhů orgánům ÚV KSČ bod 1).

Podle těchto kádrových pořádků byla ke konci roku 1989 obsazena veškerá rozhodující místa na všech stupních správy, jakož i v orgánech a organizacích státního a hospodářského aparátu, takže vliv KSČ na veškeré dění ve všech oblastech veřejného a hospodářského života byl prostřednictvím takto dosazených osob jednoznačně zaručen.

Zrušení vedoucí úlohy KSČ v Ústavě ani zákonné opatření předsednictva Federálního shromáždění ČSFR č. 362/1990 Sb., jimž se rozšiřuje okruh vedoucích funkcí obsazovaných jmenováním, a které mělo umožnit odvolání kompromitovaných osob z řídicích funkcí, nebylo však ani z hlediska významu ani z hlediska četnosti podstatné.

Takto totalitní režim opíral své mocenské pozice především o represivní aparát, jehož rozhodující složku tvořila Státní bezpečnost a agenturní síť tajných spolupracovníků. Již tajný rozkaz ministra národní bezpečnosti č. 49 z 10. 12. 1951 charakterizoval agenturní síť jako "nejostřejší a nejúčinnější zbraň proti třídnímu nepříteli, která umožňuje odhalovat a likvidovat třídního nepřítele dříve, než svoje zločinné záměry uskuteční... Je proto základní povinností velitelů všech stupňů pracovat s agenty" (část V. rozkazu). Agentura sama je označena jako "prvořadá zbraň národní bezpečnosti, kterou je třeba učinit středem všestranné péče a zaměřit proti nepřátelům socialismu" (část VI. rozkazu).

V souladu s těmito zásadami se totalitní moc předcházejícího režimu snažila uchovat v maximálním rozsahu vzájemně propojený a konspirativní aparát, který by jí umožňoval i za změněné vnitropolitické situace ovlivňovat i následný demokratický vývoj, případně tento vývoj v příhodnou dobu zvrátit.

Opodstatněnost těchto záměrů je podložena m. j. i směrnicemi pro činnost kontrarozvědky vydanými dne 28. 11. 1989 (č. j. C13-002040103-8), t. j. 11 dní po 17. listopadu 1989; ta v části 3 a) a b) pro očekávanou situaci stanoví následující postupy:

"Oblast řídicí, organizační a součinnostní - přes stávající agenturní pozice a oficiální styky na vyčleněných objektech udržovat podmínky k případnému odchodu pracovníků StB do jejich struktur. Vlastní operativní výkon - výrazně zvýšit konspiraci operativní činnosti v celém procesu StB - přehodnotit agenturní síť, zabezpečit její stabilizaci a postupné rozšiřování o skutečně kvalitní pozice. Důraz položit na vlivovou a poziční agenturu. Aktivizovat v maximálním rozsahu agenturní práci zejména využitím vlivové agentury,

- aktivní opatření směřovat na dezinformaci protivníka, kompromitaci nejvíce konfrontačně naladěných představitelů těchto struktur před veřejností a na

prohlubování ideologických, osobních a akčních rozporů,

- s maximálním urychlením získat kvalitní vlivovou agenturu v hromadných sdělovacích prostředcích a v prostředí studujících vysokých škol, schopnou ovlivňovat operativní situaci v těchto strukturách ve prospěch KSČ."

K uchování sítě tajných spolupracovníků respektive znemožnění jejich identifikace a individuálního posouzení míry a obsahu jejich aktivity vydal bývalý náměstek MV ČSFR gen. por. ing. Alojz Lorenz dne 4.12.1989 pod č. j. NZ-0067V 89 všem náčelníkům správ StB pokyn ke skartaci materiálů, které "ztratily státobezpečnostní hodnotu".

V tomto pokynu se mimo jiné uvádí:

"Je potřebné postupovat tak, aby na útvech nezůstaly materiály, jež by měly vzhledem k současnému politickému uspořádání kompromitující charakter."

Následně (dne 8. 12.1989) byl vydán pokyn [I. náměstka MV](#) ČSSR č. j. 00133/0189, jehož přílohou je obsahově naprosto stejný příkaz jak ze 4.12.1989 s vypuštěním odstavce o odstranění kompromitujících materiálů. Současně se nařizuje skartace původního pokynu ze 4. 12. 1989.

Odborné stanovisko náčelníka Úřadu FMV pro ochranu ústavy a demokracie plk. JUDr. Zdeňka Formánka č. j. OV-O94/SE-90 z 9. 3. 1990 obsažené v jeho svědecké výpovědi před Vyšším vojenským soudem v Táboře (str. 190 a následující protokolu o hlavním líčení v trestní věci T 8/91) konstatuje, že v důsledku původního pokynu byly likvidovány operativní svazky resp. spisy celých oddělení vnitřního zpravodajství včetně svazků tajných spolupracovníků. Dále se uvádí, že docházelo až k "panické" likvidaci svazků tajných spolupracovníků, kandidátů tajné spolupráce, důvěrníků a dalších. Nepodařilo se však bezpečně prokázat, zda skutečně došlo ke zničení těchto písemností nebo jen k jejich přemístění nebo ukrytí u některých příslušníků StB.

Po svém nástupu na FMV (2. 2.1990) dr. Formánek zjistil, že 90 až 95 trezorů na II. správě (boj proti vnitřnímu nepříteli) je prázdných, nebo že v jiných případech obsahují jen desky svazků či nějakou bezcennou makulaturu.

Podle zjištění statisticko-evidenčního odboru (SEO) MV se snížil počet svazků v evidenci II. správy (boj proti vnitřnímu nepříteli) v období mezi 1. 10. 1989 a 31. 1. 1990 z původních 20 337 svazků na 2 189. Plných 89,9 % svazků bylo tedy zničeno nebo přemístěno na neznámé místo.

Uváživ všechny tyto skutečnosti jednotlivě i v jejich souhrnu, dospěl Ústavní soud k závěru, že takto záměrným a obmyslným jednáním bylo založeno reálné a potenciálně také velmi nebezpečné ohnisko možné destabilizace a nebezpečí, jimž nově vznikající ústavní pořádek by mohl být snadno ohrožen. Především pak těmito aspekty posuzoval proto Ústavní soud

záměry zákonodárce, které sledoval vydáním zákona č. 451/1991 Sb., opodstatněnost zákona a důsledky s jeho aplikací spojené. Rozhodujícím měřítkem zde byla úvaha, zda zákon nebo některá jeho ustanovení nejsou v rozporu s Ústavou ČSFR nebo ústavními zákony federace (republik), případně s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, které ČSFR ratifikovala a vyhlásila.

Takto dospěl Ústavní soud k těmto závěrům:

Demokratický stát má nejen právo, ale i povinnost prosazovat a chránit principy, na nichž je založen a nemůže být proto nečinný za situace, kdy vedoucí místa na všech stupních státní správy, hospodářského řízení a pod. byla obsazena podle dnes nepřijatelných kritérií totalitního systému. Současně je ovšem demokratický stát oprávněn usilovat o odstranění dřívější neoprávněné preference jedné skupiny favorizovaných občanů založené výlučně na principu příslušnosti k totalitní politické straně vůči vysoce převažujícímu zbytku ostatních občanů, u nichž tato - jak bylo dovozeno již dříve - protiprávní preference představovala nesporné útlak a diskriminaci.

V demokratických společnostech se ve státních a veřejných orgánech, ale též i na pracovištích, která mají vztah k bezpečnosti státu, požaduje splnění určitých státoobčanských předpokladů, které lze charakterizovat jako loajalitu s demokratickými principy, na nichž je stát budován. Taková omezení se mohou týkat i určitých skupin osob, aniž by byly tyto osoby individuálně hodnoceny, což lze bez valných potíží nalézt i v jiných právních řádech (např. v SRN nemohly být do podniků vyrábějících vysoce vyvinutou technologii pro zbrojní průmysl přijímány osoby z bývalé NDR nebo východního bloku).

Ve srovnání s tím, že za totalitního režimu byla veškerá vedoucí místa na všech stupních obsazována nejen v rozporu s demokratickými principy a mezinárodními normami, ale též i v rozporu s vlastním, tedy i vnitrostátním právem, dotýká se posuzovaný zákon jen velmi omezeného okruhu pracovníků, a to výlučně v mocenském, správním a hospodářském aparátu, případně se dotýká koncesovaných živností, které jsou nebo mohou být zdrojem určitých rizik, ať již z hlediska ochrany demokratického zřízení a jeho principů, bezpečnosti státu nebo ochrany státního tajemství nebo takových funkcí, z nichž je možno zjevně nebo skrytě ovlivňovat vývoj společnosti a žádoucí výkon funkcí jednotlivých orgánů nebo organizací.

Podmínky stanovené zákonem pro výkon takových funkcí jsou navíc časově omezené na poměrně krátké období, v němž se předpokládá dovršení demokratického procesu (do 31. 12. 1996).

Z takto vyložených důvodů nelze, podle přesvědčení Ústavního soudu ČSFR,

státu upřít, aby v souladu s přijatými mezinárodními závazky ve svém vnitrostátním právu stanovil pro výkon řídicích nebo jinak rozhodujících funkcí podmínky či předpoklady, v nichž, jak bylo již dříve zmíněno, bere zřetel i na svou vlastní bezpečnost, bezpečnost občanů a především na další demokratický vývoj.

Ve srovnání s předchozím právním řádem se tyto podmínky mohou jevit z formálního hlediska jako omezení občanských práv; základním kritériem, z něhož v současném právním řádu je nutno do budoucna vycházet, je však obsah Listiny a jejího uvozovacího zákona (23/1991 Sb.).

Na rozdíl od totalitního systému, který byl založen na okamžitém účelu a nikdy nebyl vázán na právní zásady, tím méně zásady ústavněprávní, demokratický stát vychází ze zcela odlišných hodnot a kritérií. Na nich je založen i posuzovaný zákon č. 451/1991 Sb. Nelze jej chápat jako odplatu vůči jednotlivým osobám nebo skupinám osob ani jako diskriminaci osob, které v minulosti v rozporu s obecně uznávanými principy samy, nebo v součinnosti či prostřednictvím represivních orgánů porušovaly základní lidská práva a svobody, tak jak je chápe a vyznává demokratická společnost.

Posuzovaný zákon takové osoby ani nediskriminuje (v zaměstnání nebo povolání), stanoví pouze, a to do budoucna, toliko některé další podmínky pro výkon zákonem vyznačených rozhodujících funkcí, případně pro provozování koncesovaných živností, spojených zejména s držením střelných zbraní, střeliva, zvláště nebezpečných jedů nebo s přístupem k nim.

Takto obecně stanovené podmínky nejsou tudíž v rozporu ani s ústavními předpisy ani s mezinárodními pakty. Každý stát, tím spíše takový, který byl nucen strpět po dobu více než čtyřicet roků porušování základních práv a svobod ze strany totalitní moci, má právo k nastolení demokratického zřízení a uplatnění takových zákonných opatření, která směřují k odvrácení rizika subverze nebo možné recidivy totality nebo alespoň k jejich omezení.

Právní stát, který po pádu totality je spojen s demokratickými hodnotami nastolenými po pádu totality, nelze konečně z hlediska hodnot chápat jako amorfní. Přijetí Listiny základních práv a svobod do našeho právního řádu mění podstatně povahu a hodnotový systém celého ústavního a právního řádu.

Ústavní zákony, jiné zákony a další právní předpisy, jejich výklad a používání musí být v souladu s Listinou základních práv a svobod (§ I odst. I uvozovacího zákona 23/1991 Sb.). Do našeho právního řádu byly tak zavedeny zcela nové prvky renesance přirozených lidských práv a takto byla vytvořena nová základna právního státu.

V pojetí právního státu nejde tedy jen o dodržování jakýchkoli hodnot a jakéhokoli práva, byť i ono vzniklo procedurálně řádným způsobem, ale jde především o respekt k takovým normám, které nejsou v rozporu se základními hodnotami lidského společenství, jak jsou vyjádřeny v již zmíněné Listině základních práv a svobod.

Konečně ani právní jistota nemůže být z tohoto hlediska chápána izolovaně, formálně a abstraktně, ale musí být měřena těmi hodnotami ústavního a právního státu, které mají do budoucna systémově konstitutivní povahu.

Právní jistota jako jeden ze základních pojmů a požadavků právního státu musí být tedy jistotou jeho obsahových hodnot. Současně budovaný právní stát, který vychází z hodnotové diskontinuity s totalitním režimem, nemůže proto přejímat taková kritéria formálně právní a materiálně právní kontinuity, jež vycházejí z odlišného systému hodnot, a to ani za situace, že to formální normativní kontinuita právního řádu umožňuje. Respektování kontinuity se starým hodnotovým systémem by totiž nebylo zárukou právní jistoty, ale naopak, bylo by zpochybněním hodnot nových, ohrožením právní jistoty ve společnosti a otrásl by tak posléze důvěrou občanů ve věrohodnost demokratického systému.

Veden tedy těmito úvahami dospěl Ústavní soud ČSFR stran jednotlivých částí návrhu (stížnosti) skupiny poslanců k těmto závěrům:

Návrh s odkazem na ustanovení § 6 odst. 1 ústavního zákona č. 231/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod se domáhá výroku, že zákon č. 451/1991 Sb. pozbyl účinnosti dnem 31. 12. 1991 pro nesoulad s Listinou.

Ustanovení § 6 uvozoovacího zákona č. 23/1991 Sb. ukládá zákonodárci, aby zákony a jiné právní předpisy (rozumí se účinné před 8. 2. 1991, kdy nabyla vyhlášením účinnosti Listina) byly uvedeny do souladu s Listinou ve lhůtě do 31. 12. 1991.

Protože zákon č. 451/1991 Sb. byl přijat dne 4. 10. 1991, nelze na něj ustanovení § 6 zákona č. 231/1991 Sb. aplikovat.

Zde navrhovatelé přehlíží specifickou povahu problematiky zákona číslo č. 451/1991 Sb. a zaměňují jeho pracovněprávní charakter s pojmy a kvalifikací trestněprávní, jež jako by vycházela z kolektivní odpovědnosti za příslušnost k určitému, formálně vymezenému okruhu osob. Napadený zákon však ani smyslem ani obsahem nemá povahu trestní normy a nezakládá v tomto směru nijakou odpovědnost. Jak bylo naznačeno již dříve, podstatou tohoto zákona je výhradně do budoucna stanovit podmínky pro výkon určitých úzce vymezených funkcí nebo činností v zákoně přesně specifikovaných, a to nikoliv absolutně, ale jen na

přechodnou dobu.

Pro takto zákonem stanovené podmínky je rozhodující toliko způsob a míra uplatněných omezení, která ovšem musí být v souladu jak s vnitrostátním právem, tak s mezinárodními závazky, kterými je ČSFR vázána.

V oblasti vnitrostátního práva Listina základních práv a svobod v čl. 4 odst. 2 stanoví, že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem. V čl. 26 odst. 2 pak upřesňuje, že zákon může stanovit i podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Článek 4 odst. 3 Listiny pak určuje, že dojde-li k zákonnému omezení, musí tyto zákonem stanovené podmínky platit stejně pro všechny případy, když takové podmínky naplňují.

Konečné ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o čs. federaci v úplném znění vyhlášeném pod č. 103/1991 Sb. vyslovuje v čl. 2 odst. I požadavek, aby stát i obě republiky byly vybudovány na zásadách demokracie. Toto, uplatnění vůči státu, je nepochybně důvodné i vůči těm osobám, které stát reprezentují resp. jsou v jeho službách.

Zákonodárce při přijetí posuzovaného zákona vycházel oprávněně z názoru, že alespoň v potřebné míře důvodnosti nelze předpokládat, že hodnoty zmíněných ústavních principů budou bez dalšího a bezvýhradně uváděny v život i příslušníky někdejších mocenských struktur resp. těmi, kdo byvši zavázáni prací v StB či ke spolupráci s ní, byli dosazeni do významných státních, společenských a ekonomických funkcí na základě protichůdných hodnotových kritérií jen proto, aby jako představitelé dříve panující ideologie sloužili k udržení mocenského monopolu vládnoucího byrokratického aparátu. Snahy o udržení těchto pozic i v nových podmínkách a snaha zasáhnout do demokratického vývoje současné společnosti prokazují mimo jiné instrukce jedné z rozhodujících složek totalitního režimu, (viz Zásady činnosti kontrarozvědky z 28. 11. 1989).

Při porovnání zákona s mezinárodně právními závazky bylo nutno zkoumat soulad s Mezinárodním paktem o občanských a politických právech a s Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech, jež byly publikovány dne 10. 5. 1976 vyhláškou č. 120/1976 Sb.

První z vedených paktů obsahuje v čl. 2 závazek státu zajistit rovná práva všem jednotlivcům bez jakéhokoliv rozlišování a v čl. 26 zákaz jakékoliv diskriminace. Pokud jde o možnost omezit výkon funkce nebo zaměstnání ve veřejných službách, stanoví čl. 25 Paktu v podstatě tři požadavky:

1) žádná omezení nesmí být uplatňována pokud jde o rozdíly uvedené výslovně v čl. 2, první větě,

2) omezující podmínky musí být zdůvodnitelné a odůvodněné (čl. 25 první věta) a

3) každý občan má právo vstoupit do veřejných služeb své země za rovných podmínek (čl. 25 písm. c), což znamená, že stanovené předpoklady pro přijetí nebo setrvání ve veřejných službách musí platit pro všechny osoby.

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech v čl. 4 rámcově stanoví, že stát může tato práva podrobit pouze takovým omezením, která stanoví zákon a pouze potud, pokud to může být slučitelné s povahou těchto práv a výhradně za účelem podpory obecného blaha v demokratické společnosti.

V čl. 6 cit. Paktu formulované právo každého na příležitost vydělávat si na živobytí svojí prací, kterou si svobodně vybere nebo přijme, respektuje rovnost obou partnerů pracovní smlouvy pokud jde o jejich rozhodnutí smlouvu uzavřít, ale nezakládá již pro uchazeče o práci nárok být do práce přijat, nebo vykonávat v takovém zaměstnání funkce, pro něž zákon stanoví zvláštní podmínky, které uchazeč nesplňuje.

Článek 7 téhož Paktu se týká rovnosti příležitostí v zaměstnání již vykonávaném, a to zejména rovných příležitostí pro všechny dosáhnout povýšení výhradně na základě délky zaměstnání a schopností (čl. 7 písm. c). Týká se tedy osob, které na základě stanovených předpokladů a podmínek zaměstnání již vykonávají, nikoli však podmínek a předpokladů pro výkon zaměstnání samého.

Konečně posuzovaný zákon nelze chápat jako rozporný s Úmluvou o diskriminaci (zaměstnání a povolání), č. 111 z 25. 6. 1958 (vyhlášené sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí č. 465/1990 Sb.). Její článek I písm. b) označuje sice za diskriminaci jakékoli rozlišování, vyloučení nebo dávání přednosti, jež má za cíl znemožnit nebo ohrozit stejné možnosti nebo stejné zacházení v otázkách zaměstnání nebo povolání, nicméně podle odst. 2 téhož článku se za diskriminaci nepovažuje rozlišování, vyloučení nebo dávání přednosti založené na kvalifikaci vyžadované pro určité povolání.

V souvislosti s tím je nutno zdůraznit, že ve stabilizovaných demokratických systémech je součástí požadavků vyžadovaných u osob, ucházejících se o zaměstnání ve službách státu, ve veřejných službách a na pracovištích, která jsou z hlediska bezpečnosti a stability státu považována za riziková, i splnění určitých občanských předpokladů, z nichž lze usoudit na názorový souhlas se zájmy státu, jakož i na loajalitu k nim a k demokratickým principům, na nichž je stát budován. Nedostatek

takových předpokladů a z toho plynoucí případná omezení mohou se týkat i formálně vymezených kategorií (skupin) osob, aniž by se však tyto osoby rozlišovaly na základě individuálního hodnocení.

Nelze tedy ani ve světle shora vyznačených paktů a úmluv státu odepřít právo na stanovení přesně vymezených požadavků pro osoby zaměstnané ve vybraných kategoriích na pracovištích, ve funkcích nebo v činnostech významných pro ochranu demokratického ústavního zřízení, bezpečnost státu, jeho hospodářských a politických zájmů, ochranu státního tajemství, nebo pro ty osoby, které postrádají požadovaného stupně loajality vůči státu, nebo mohou ve vykonávaných funkcích výrazně zasáhnout do veřejných záležitostí.

Zákonem stanovená opatření jsou navíc v souladu i s čl. 4 Úmluvy č. 111, dle něhož veškerá opatření vůči tomu, kdo je oprávněně podezřelý z činnosti škodlivé pro bezpečnost státu se nepokládá za diskriminaci, jestliže je mu dána možnost proti konkrétním opatřením využít právní ochrany před orgánem zřízeným v souladu s vnitrostátní praxí.

Ústavní soud ČSFR zjišťuje, že posuzovaný zákon respektuje obecný požadavek práva občana domáhat se ochrany u nezávislého soudu, jak to stanoví čl. 36 Listiny, čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod a čl. 14 odst. I první dvě věty Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Neplatnost skončení pracovního nebo služebního poměru může občan uplatnit u příslušného nezávislého soudu. Aby bylo zvláště kvalifikované rozhodování v takovém řízení, stanoví napadený zákon, že věcně příslušným prvoinstančním soudem je krajský soud podle místa bydliště občana (§ 18 odst. 2). Na rozdíl od obecné příslušnosti soudu v pracovních věcech dostává se tak občanovi zvýšené soudní ochrany.

Soudní ochrana občanů v těchto věcech je konečně dostatečně zaručena též i předpisem občanského zákona (§ II až 16 o ochraně osobnosti).

Stanovení některých dalších předpokladů pro výkon některých funkcí a činností, které jsou upraveny zákonem č. 451/1991 Sb. je tedy aktem v zásadě přípustným, a to jak na základě ústavně právních norem, tak i v souladu s mezinárodně právními závazky. Ostatně opatření podobného druhu po rozpadu totalitního režimu monopolní moci provádějí i jiné evropské státy a chápou je jako legitimní prostředek, jehož smyslem není ohrožení demokratické povahy ústavního zřízení a systému hodnot ústavního a právního státu ani základních práv svobod občanů, ale jejich ochrana a upevnění.

Systém těchto opatření v evropských posttotalitních státech je však různý. Tato opatření se týkají celých oborů státní činnosti bez ohledu na zastávané funkce (armáda, policie, justice) a jsou pak formulovány bezpodmínečně, nebo se vztahují k rozvázání

pracovního nebo služebního poměru s výhradou konkrétního posouzení (absence osobních vlastností potřebných k výkonu funkce, neexistence potřeby zaměstnávat dotčenou osobu z organizačních důvodů apod.).

Obecnou námitku porušení zásady rovnosti základních práv a svobod ve smyslu čl. 3 odst. I Listiny je nutno posuzovat ve vztahu ke smyslu a obsahu napadeného zákona. Státem stanovené podmínky pro výkon určitých funkcí nebo určitých činností je principiálně z ústavně právního hlediska přípustné a vzhledem k současnému systému hodnot a povaze současného ústavního zřízení je i potřebné.

Pokud zákon tuto obecnou zásadu rovnosti v § 2 odst. 3 (výjimky pro ministra obrany ČSFR), v § 3 odst. 2 (výjimky pro ministra vnitra) a v § 13 odst. 3 (výjimky pro osoby rehabilitované podle zákona č. 119/1991 Sb.) porušuje, ocitl se již mimo ústavní rámec, a proto také Ústavní soud návrhu skupiny poslanců vyhověl a v nálezu vyslovil jejich nesoulad s čl. I Listiny.

Ústavní soud se dále zabýval i námitkou navrhovatelů pokud jde o tvrzenou nepřipustnost retroaktivity napadeného zákona. Podstata námitky spočívá v tvrzení, že se zpětnou účinností lze zákon aplikovat na situace a právní vztahy vzniklé před jeho vydáním jen tehdy, jestliže tím nedojde k porušení dříve nabytých práv.

V případě napadeného zákona není však zásada retroaktivity uplatněna vůbec. Zákon neprohlašuje zastávání určitých funkcí v minulosti ani za protizákonné ani za právně postižitelné skutečnosti nebo skutkové podstaty trestných činů a nespojuje s nimi zpětně nijaký právní následek. Jak již bylo dříve vyloženo stanoví pouze některé další předpoklady pro zastávání určitých exponovaných funkcí do budoucna.

Obdobně je nutno odmítnout námitku obsaženou v návrhu, totiž, že v posuzovaném zákonu jde o paušální postih podle formální příslušnosti k určitým kategoriím, a to především tam, kde šlo, v souladu s politikou totalitního režimu, o sounáležitost s mocenským aparátem a jeho represivními složkami. Ústavní soud se zabýval i otázkou rovnosti občanů k vymezeným kategoriím povolání. Dospěl posléze k závěru, že absolutní rovnost kategorií dotčených osob není možná a není ani nutná. V napadeném zákoně je patrna snaha o vymezení rizikových kategorií, jejichž nebezpečí pro demokratický vývoj společnosti lze hodnotit v podstatě stejné, což z obdobných důvodů platí i pro dobu, pro kterou byly tyto osoby v registru svazku zapsány nebo v jiných činnostech setrvaly.

Na všechny námitky tohoto druhu byl vzat zřetel při úvahách o tvrzeném nepřiměřeném rozsahu okruhu (počtu) osob, jichž se zákon týká. I když tato kvantitativní hlediska nejsou pro právní posouzení věci rozhodující, považoval Ústavní soud za vhodné se i touto kvantifikací zabývat.

Zpráva generálního ředitele správní rady Mezinárodního úřadu práce 6B 252/16/19, která se v Ženevě ve dnech 2. až 6. března 1992 zabývala stížností podanou Odborovým sdružením Čech, Moravy a Slezska a Českou a Slovenskou Konfederací odborových svazů na porušení konvence o diskriminaci (zaměstnání a povolání) č. III z roku 1958 se opírá v úvodu o prohlášení bývalého předsedy Federálního shromáždění A. Dubčeka, totiž, že jde o diskriminační zákon, který zbaví kolem jednoho milionu čs. občanů jejich základních lidských a odborových práv (bod. II - 12 zprávy).

Podle výsledků šetření Ústavního soudu u orgánů, které vedou evidenci pracovníků o zaměstnanosti (federální ministerstvo práce a sociálních věcí, Federální statistický úřad) i orgánů, které evidují vydaná osvědčení a jejich výsledky (federální ministerstvo vnitra) se zjišťuje, že I. divize FMV, odpovědná za vydávání osvědčení, ke dni 7. 9. 1992 vydala 168 928 osvědčení, a to jak na žádost jednotlivců tak organizací (např. politických stran), které ne všechny souvisí se zákonem č. 451/1991 Sb. Z vydaného počtu osvědčení bylo celkem 153 504 osvědčení negativních a 15 424 osvědčení pozitivních. V počtu pozitivní osvědčení je zahrnuto 4 061 osob evidovaných podle § 2 odst. I písm. c) zákona, bez nichž se celkový počet pozitivních osvědčení týká celkem 11 363 osob.

Podle evidence Federálního statistického úřadu bylo k šetřenému datu evidováno v ČSFR celkem 7.123 000 zaměstnaných osob. Z celkového počtu zaměstnaných osob obdrželo tedy (bez osob evidovaných podle § 2 odst. I písm. c)) pozitivní osvědčení 0,15 % osob.

Je tedy zřejmé, že okruh osob posuzovaným zákonem dotčených, je výrazně užší, než bylo tvrzeno a dotýká se ve skutečnosti jen nepodstatného okruhu zaměstnaných osob. Konečně neobstojí ani námitky směřující proti průkaznosti v zápisech vedených orgány bývalého ministerstva vnitra nebo jeho předchůdců, a to především z těchto důvodů:

Spolupráce tajných spolupracovníků uvedených v § 2 odst. I písm. b) zákona se Státní bezpečností byla ve všech směrech podrobně upravena. Tajný spolupracovník byl se svými úkoly a postavením podrobně seznámen a spolupráce s ním byla formálně stvrzována tzv. vázacím aktem; tajný spolupracovník podepisoval buď připravený závazek ke spolupráci nebo jej sám sepsal volnou formou. Pokud by podpis tajného spolupracovníka na takovém aktu mohl ohrozit "dobrý vztah" s kontrarozvědkou, postačil ústní souhlas. Získaný tajný spolupracovník si sám zvolil krycí jméno a jestliže tak neučinil, bylo mu takové jméno určeno pracovníkem kontrarozvědky.

Tajný spolupracovník (TS) nemusel podávat zprávy písemně a pokud tak činil, nemusel je podepisovat. Ústní zprávy, které nebyly zaznamenány nahrávací technikou zpracoval dodatečně písemně pracovník kontrarozvědky.

Tvrzení některých zveřejněných tajných spolupracovníků, že se sice ke spolupráci formálně zavázali, ale pak nikdy žádnou aktivitu nevyvíjeli, je v rozporu se systémem evidence a kontroly, který pro řízení agenturní sítě byl jednoznačně stanoven a potvrzen svědeckými výpověďmi.

Pracovníci kontrarozvědky, pověřeni řízením tajných spolupracovníků, byli navíc povinni pravidelně a systematicky kontrolovat jejich činnost a výsledky jejich práce, způsob jejich chování na pracovišti i v soukromém životě (čl. 78 směrnice A-oper-I-3 z 25. 1. 1978). Cílem takové kontroly bylo získat optimální záruky o tom, že tajný spolupracovník plní své úkoly svědomitě, že předává pravdivé informace, není dekonspirován, nezrazuje a plní úkoly způsobem, který mu byl uložen. Jednou ročně se pak provádělo písemné vyhodnocení kontrolních opatření a jejich výsledku. Na této kontrole se podíleli též i nadřízení náčelníci pracovníků kontrarozvědky. Z výsledků těchto kontrol, zejména při schůzkách s tajným spolupracovníkem, se pořizoval zápis s příslušnými závěry a zápis sám se ukládal do svazku spolupracovníka (čl. 81 citované směrnice).

Nejméně jednou za rok bylo prováděno komplexní hodnocení tajných spolupracovníků a stanoveno další konkrétní zaměření jeho činnosti. Toto komplexní hodnocení schvaloval příslušný náčelník (čl. 82 až 85 citované směrnice).

Ze všech těchto skutkových zjištění vyplývá tedy jednoznačný závěr, že popsané metody a postupy při využívání a řízení agenturní sítě se nijak nelišily od doby převzetí moci KSČ v roce 1948; tyto metody *byly* postupem doby jen zpřesňovány a doplňovány o nové poznatky získané ve styku s agenturní sítí.

Pokud jde o okolnosti spojené se závazkem ke spolupráci (verbovka) a o styk tajných spolupracovníků s řídicími orgány StB, byli o nich jako svědci vyslýcháni (dne 24. 1. 1991 před Komisí FS ČSFR pro vyšetřování událostí 17. listopadu) m. j. Jan Roller, bývalý náčelník I. oddělení II. odboru Správy StB v Brně, Josef Jeřábek, starší referent II. odboru I. oddělení Správy StB v Brně a pozdější náčelník tohoto oddělení a Zdeněk Kožuch, původně zástupce náčelníka I. oddělení II. odboru a od r. 1987 náčelník tohoto odboru. Jejich výpovědi shodně potvrzují, že směrnice pro organizování vázacích aktů s tajnými spolupracovníky byly pečlivě dodržovány a pravidelný styk s nimi se prováděl nejméně jednou za 3 měsíce. O tom byl také veden tiskopis, do něhož byl za současné kontroly náčelníkem zapisován den a místo schůzky. Pokud by schůzková činnost neprobíhala tak, jak se předpokládalo, dával náčelník návrh na přerušování spolupráce nebo na uložení spisu do archivu (Jan Roller, str. 2 výpovědi).

Kromě toho Ústavní soud sám vyslechl mgr. Jana Frolíka, vedoucího archivního a statistického odboru FMV a dr. Jiřího Šetinu, bývalého vedoucího útvaru FMV pro dokumentaci a vyšetřování činnosti StB, kteří všechny tyto skutečnosti jako svědci potvrdili.

Možnost individuálního prokazování spolupráce tajných spolupracovníků a jejího rozsahu byl v podstatě záměrně zmařen příkazy a postupem vedoucích orgánů StB, totiž záměrnou skartací téměř 90 % svazků. Agenturní síť tvořila neoddělitelnou součást činnosti Státní bezpečnosti a byla "hlavním prostředkem při plnění operativních úkolů. Proto nejdůležitějším obsahem činnosti operativních pracovníků Státní bezpečnosti je práce s tajnými spolupracovníky" (Přísně tajné směrnice zvláštní důležitosti ministerstva vnitra pro agenturně operativní práci StB z roku 1962).

Z toho důvodu se snažily bezpečnostní orgány totalitního režimu o to, aby důkazy o činnosti tajných spolupracovníků zůstaly i do budoucna utajeny.

Další námitka návrhu (stížnosti) směřovala proti tomu, že napadený zákon překračuje kompetenci Federálního shromáždění (čl. 37 odst. 2 ústavního zákona č. 143/1968 Sb. o čs. federaci v úplném znění vyhlášeném pod č.103/1991 Sb.), a že takto dochází k nepřímé novelizaci zákona o vysokých školách respektive ČSAV nebo SAV, kteroužto novelizaci však ústavní zákon o čs. federaci nepřipouští (čl. 37 cit. zákona).

Ani s touto námitkou se Ústavní soud nemohl ztotožnit, neboť do působnosti federace spadala zákonná úprava pracovních vztahů zaměstnanosti a úprava zabezpečující závazky z mezinárodních smluv v této oblasti (čl. 22 písm. a) cit. zákona).

Konečné navrhovatelé vytýkají napadenému zákonu v části dotýkající se provozu koncesovaných živností (§ I odst. 5) i to, že podmínka spolehlivosti jím vyžadovaná (§ I odst. I cit. zákona) je tradičně spojována s pojmem "politické nespolehlivosti", jak tato vyplývá z dekretů prezidenta republiky (137/1945 Sb. a 138/1945 Sb.), a že pro koncesované živnosti stanoví posuzovaný zákon přísnější režim, než odpovídá povaze živnosti.

Ani v tomto směru neshledal Ústavní soud tuto námitku důvodnou.

Pojem spolehlivosti je v současném právním řádu obsažen nejen ve zmíněných dekretech prezidenta republiky, na něž navrhovatelé poukazují, ale je obsažen i v zákoně č. 34/1946 (§ 2 odst. I a 2 cit. zákona), kde je též víceméně tento pojem definován.

Ratio legis u těchto zákonných předpisů spočívala ve snaze v období hlubokých společenských změn zabránit těm, kteří se v předchozím období (válečném) zkompromitovali způsobem v zákoně vymezeným kolaboraci s těmi, kdož zasahovali do demokraticko-republikánské státní formy, bezpečnosti a obrany státu, nebo jiné k takové činnosti podněcovali nebo sváděli (§ 2 odst. 2 cit. zákona).

Odhlédnuto od toho, že odkaz navrhovatelů, pokud míří na dříve citované dekrety prezidenta republiky, postrádá důvodnosti již proto, že tyto dekrety svou povahou zasahují do oblasti trestněprávní, nelze tuto problematiku uzavřít jinak než tím, že jde v obou případech o opatření nezbytná jednak pro stabilizaci společnosti, jednak - jako je tomu v posuzovaném případě - o obvyklý prostředek k zavedení právního pořádku v obnovované demokracii, tedy opatření, která jsou v demokratické společnosti nezbytná m. j. též pro bezpečnost státu či pro ochranu bezpečnosti nebo veřejného pořádku (srov. kupř. čl. 12 odst. 3, čl. 14 odst. 3, čl. 16 odst. 4, čl. 19 odst. 2, čl. 20 odst. 3, čl. 27 odst. 3 Listiny).

Naproti tomu shledal Ústavní soud důvodné námitky návrhu (stížnosti) pokud tyto směřují proti zařazení skupiny osob uvedených v § 2 odst. I písm. c) do zákona; podle přesvědčení Ústavního soudu se lze zde ztotožnit s námitkami navrhovatelů potud, že evidence osob jako spolupracovníků uvedených v zákoně (§ 2 odst. I písm. c)) mohla být založena i bez písemného závazku a jejich vědomí.

Výsledky dokazování v řízení před Ústavním soudem dávají dostatečný podklad pro závěr, že evidence osob do této kategorie spadajících (důvěrníci, kandidáti tajné spolupráce nebo tajní spolupracovníci důvěrného styku) byla založena na osobním styku s vybranými kandidáty; tento styk měl sloužit "osobnímu poznání, k ověření a prohloubení poznatků, které byly získány administrativní prověrkou a kontrarozvědnými prostředky, dále ke zjištění vztahu kandidáta ke Státní bezpečnosti a ochoty sdělovat informace", přičemž takový osobní styk měl být uskutečňován tak, "aby nebyla předem narušena konspirace budoucího tajného spolupracovníka a nebyly mu odkryty formy a metody práce kontrarozvědky ani skutečný důvod styku" (směrnice č. A-oper-1-3 čl. 26 a následující).

Posléze citované směrnice nasvědčují také tomu, že na vědomou spolupráci s příslušníky Státní bezpečnosti u těchto osob nelze spolehlivě a bez jakýchkoliv pochybností usoudit; nezbylo proto, než právě z těchto důvodů návrhu navrhovatelů vyhovět a dovodit, že toto zákonné ustanovení (§ 2 odst. I písm. c), § 2 a § 4 odst. 2) není v souladu s čl. 4 odst. 3 Listiny.

O opodstatněnosti zmíněných námitek nasvědčuje též i to, že zatím co osvědčení vydané osobám evidovaným podle § 2 odst. I písm. a) a b) má jednoznačný charakter svědčící buď o vědomé sounáležitosti s represivními složkami totalitního

režimu (a s tím spojené evidence), nebo o neexistenci takového záznamu, takže osvědčení o evidenci (§ 2 odst. I písm. c)) mají pouze podmíněný charakter. Neosvědčují totiž vědomou spolupráci, pouze vyjadřují záměr orgánů StB takto podchycené osoby do budoucna pro vědomou spolupráci získat. Co do skutkového závěru v této části odkazuje se jak na několikrát již zmíněné směrnice ministerstva vnitra, tak na svědecké výpovědi dr. Šetiny, dr. Novotného a Jar. Bašty; z nich jednoznačně vyplývá, že zápisy v této kategorii napadeného zákona byly prováděny nejen bez vědomí zapsaných osob, ale často i s úmyslem pracovníků StB předstírat svoji služební horlivost a aktivitu (čárkový kód).

V souvislosti s tím bylo třeba uvážit postavení občana spadajícího do uvažované kategorie (§ 2 odst. I písm. c)) a povahu nezávislé komise při federálním ministerstvu vnitra, která má nálezem ověřit, zda takovýto občan byl či nebyl vědomým spolupracovníkem StB, zda věděl, že se stýká s příslušníkem StB a podával mu zprávy formou utajeného styku nebo plnil uložené úkoly. Teprve rozhodnutí (nález) vydaný nezávislou komisí FMV je dokladem rozhodným pro občana a důsledky vyplývající z posuzovaného zákona. Nejen z takového rozlišování v řízení před touto komisí, ale i z dalších skutečností vyplývá pak nerovnoprávné postavení osob takto evidovaných oproti jiným kategoriím, zejména těm, které vyplývají z ust. § 2 odst. I písm. a) a b).

Stupeň pochybností stran možnosti jednoznačných závěrů komise zesilují i výsledky řízení před Vyším vojenským soudem v Táboře proti obžalovanému A. Lorencovi a spol. (T 8/91). V tomto řízení bylo totiž zjištěno, že podle pokynu obžalovaného A. Lorence došlo ke skartacím kompromitujících materiálů uložených v archívech ministerstva vnitra (č. j. NZ-00671/89 z prosince 1989). Mezi listopadem 1989 a lednem 1990 bylo tak skartováno z celkového počtu 3 913 svazků kandidátů tajné spolupráce celkem 2 643 svazků, z celkového počtu svazků 13 346 důvěrníků pak 9 176 (str. 253 tr. spisu).

Důsledkem shora naznačených skutečností pak je, že potřebné dokazování vědomé spolupráce spolu s často existujícím značným časovým odstupem zápisů, úmrtím svědků a pod. vede nejen k nedodržování lhůt stanovených pro vydání nálezu nezávislé komise (§ 13 odst. 2), ale i k nemožnosti o jednotlivých případech objektivně rozhodnout.

V této souvislosti bylo nutno vzít v úvahu i zjištění Ústavního soudu, že k nezávislé komisi bylo podáno dosud - podle výpovědi svědka Jar. Bašty ze dne 7. 10. 1992 (č. l. 34 a následující) - celkem 2 650 návrhů občanů na zjištění, že jsou evidováni neprávem jako spolupracovníci StB (§ 2 odst. I písm. c). Z těchto návrhů bylo vyřízeno zatím jen celkem 300 (II %), z nichž pouze u 13 dospěla komise k závěru, že šlo o spolupracovníky vědomé.

Takovýto stav vede navíc i k pochybnostem o skutkovém základu té které věci a vyvolává právní nejistotu v pracovněprávních i občanských vztazích. Trpět takový stav není žádoucí, m. j. též pro nepříznivé důsledky z něj pro ty které občany vyplývající (nemožnost ucházet se o zaměstnání uvedené v § I zákona, nemožnost uspět v konkursu o takové zaměstnání apod.), neboť takový důsledek nálezu komise osvědčující neexistenci vědomé spolupráce není již možno fakticky odstranit.

S přihlédnutím ke všem těmto okolnostem a zjištěním dospěl proto Ústavní soud k závěru, že § 2 odst. I písm. c) posuzovaného zákona a dále ustanovení na ně navazující (ustanovení o nezávislé komisi FMV a řízení před ní) nejsou v souladu s Listinou základních práv a svobod v částech a v rozsahu, jak je patrné z výroku tohoto nálezu.

Konečně ani povaha nezávislé komise při FMV (§ II posuzovaného zákona) neodpovídá zákonným kautelám. Složení komise (kromě zástupců zákonodárných sborů členové jmenovaní ministry vnitra, ministrem obrany a ředitelem FBIS) nasvědčuje tomu, že jde především o orgán státní správy, když i její činnost zabezpečuje federální ministerstvo vnitra jako ústřední orgán státní správy pro oblast vnitřního pořádku a bezpečnosti. Členové delegovaní do komise ministerstvem vnitra a ministerstvem obrany jsou vázáni slibem, který složili jako příslušníci policie (§ 4 odst. 6 zák. 334/1991 Sb.) a armády (§ 2 odst. 2 zák. 74/1990 Sb.). Není pochyb o tom, že i za svého členství v nezávislé komisi jsou takovým slibem vázáni. K tomu přistupuje navíc i to, že posuzovaný zákon nejen u těchto členů, ale ani u ostatních delegovaných členů zvláštní slib nevyžaduje, ačkoliv takový slib se jeví jako nutný (§ 37 zák. 335/1991 Sb.). Není tedy zřízení takovéto komise v souladu s ústavním zákonem (čl. 98 odst. I Ústavy ČSFR č. 100/1960 Sb. ve znění ústavního zákona č. 326/1991 Sb.).

Konečné bylo třeba přisvědčit další námitce navrhovatelů, totiž, že pro nezávislou komisi a řízení před ní, nelze použít ustanovení trestního řádu a spojovat s ní i případné trestní sankce. Posuzovaný zákon (§ 20) v podstatě formuluje skutkovou podstatu křivé výpovědi, nicméně tato skutková podstata tímto zákonem není označena za trestný čin a neobsahuje ani odkaz na trestní zákon (např. § 175 tr. zákona). Protože Listina (čl. 39) vyžaduje, aby jen zákon stanovil, jaké jednání je trestným činem a jaký trest lze za něj uložit, dospěl Ústavní soud k závěru, že ani v tomto směru není posuzovaný zákon v souladu s ústavním zákonem.

Vzhledem k posléze zmíněným závěrům Ústavního soudu, které se meritorně dotýkají ust. § 2 odst. I písm. c), ztrácí nezávislá komise FMV své opodstatnění.

Obdobně shledal Ústavní soud důvodnou námitku směřující proti tomu, že ministr obrany nebo ministr vnitra ČSFR v odůvodněných případech, pokud by to nenarušilo důležitý bezpečnostní zájem státu a neohrozilo účel zákona, může prominout podmínku stanovenou podle odst. I písm. a) (§ 2 odst. 3, § 3 odst. 2. zákona).

Výjimky z tohoto zákonného předpisu zakládají očividnou nerovnost mezi pracovníky dvou resortů (obranu a vnitra) a ostatními osobami, které jsou posuzovány zákonem dotčeny. Taková nerovnost je v rozporu s Listinou (čl. 1) a nezbylo proto než i v této části shledat namítaný nesoulad za důvodný.

Z obdobných důvodů vyhověl Ústavní soud i další námitce, směřující proti ustanovení § 13 odst. 3, podle kterého osoby, které sice byly v postavení osob uvedených v § 2 odst. I písm. d) až h), později však byly odsouzeny za činy uvedené v § 2 zákona č. 119/1990 Sb. o soudních rehabilitacích a byly účastny rehabilitace, měly být považovány za osoby, které splňují předpoklady uvedené v § 1 zákona. Toto ustanovení totiž znerovnoprávňuje osoby, které *byly* účastny rehabilitace podle zákona č. 119/1990 Sb. vůči osobám postiženým v pracovněprávních a správních vztazích a byly účastny rehabilitace podle zákona č. 87/1991 Sb. o mimosoudních rehabilitacích nebo podle jiných předpisů.

Jako důvodná byla Ústavním soudem shledána též námitka, že ust. § 4 odst. 4 posuzovaného zákona je v rozporu se zásadou rovnosti (čl. 4 odst. 3 Listiny). V tomto případě je totiž vyžadováno, aby občané (podle § 4 odst. 4 cit. zákona) předložili před nástupem do funkce uvedené v § I prohlášení, že nebyli a nejsou spolupracovníky zahraniční zpravodajské nebo výzvědné služby. Na rozdíl od kategorie občanů uvedených v § 2 odst. I písm. d) až h) zákona, kteří jsou povinni o eventuální příslušnosti k vyjmenovaným organizacím dokládat o těchto skutečnostech čestné prohlášení (§4 odst. 3 cit. zákona), u kategorie spolupracovníků zahraničních zpravodajských nebo výzvědných služeb je požadováno pouhé prohlášení. Protože však takové prohlášení nemá povahu aktu (§ 39 spr. ř.), nepodléhá nepravdivost takového prohlášení sankci. Se skutečností, že někdo byl nebo je spolupracovníkem zahraniční zpravodajské nebo výzvědné služby nejsou spojena ani pracovněprávní ani jiná omezení pro absenci zákonných znaků (§ 2 napadeného zákona). Jde tedy o ustanovení proklamativního charakteru, které staví tuto kategorii osob do nerovného postavení vůči jiným skupinám, jichž se omezení dotýkají. Bylo proto i v této části návrhu (stížnosti) třeba vyhovět. Dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů ztrácí ustanovení § 2 odst. I písm. c), § 2 odst. 2 a 3, § 3 odst. 2, § 4 odst. 2 a 4, § 11, 12, 13, § 18 odst. I a § 20 zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, účinnost.

Pokud Federální shromáždění neuvede tato ustanovení zákona do souladu s Listinou základních práv a svobod, Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Ústavou ČSFR, ztrácí tato ustanovení zákona č. 451/1991 Sb. po šesti měsících od vyhlášení nálezu platnost.