

Ústavní soud České republiky
Joštova 8
660 83
Brno

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo	
dne:	- 5 - 11 - 2007
	3 krát Přílohy: 4
Čj.: viz číselný kód Vyřizuje	

Nepředcház.

Navrhovatel: Skupina 57 poslanců, podepsaných pod tímto návrhem,
zastoupená prof. JUDr. Zdeňkem Jičínským, DrSc.,
pod adresou Poslanecké sněmovny (Sněmovní 1, 118 26 Praha 1)

Další účastník: Parlament České republiky

**Návrh na zrušení zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium
totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně
některých zákonů, nebo jeho jednotlivých ustanovení,
a na zrušení jednotlivých ustanovení některých dalších zákonů**

(čl. 87 odst. 1 písm. a/ Ústavy,
§ 64 odst. 1 písm. b/ zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu)

Protože Ústav pro studium totalitních režimů i Archiv bezpečnostních složek podle zákona č. 181/2007 Sb. jsou zcela novými institucemi, které jsou teprve postupně vytvářeny, navrhovatelé dávají Ústavnímu soudu k úvaze posouzení jejich návrhu jako naléhavého ve smyslu § 39 zákona o Ústavním soudu.

Tříkrát



K11590407

I.

Dnem 12. července 2007 nabyl platnosti a dnem 1. srpna 2007 nabyl v převážné míře účinnosti zákon č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů (dále jen „zákon“).

Tímto zákonem se zřizuje Ústav pro studium totalitních režimů (dále jen „Ústav“) a Archiv bezpečnostních složek (dále jen „Archiv“).

Zákon vyvolává řadu pochybností, pokud jde o jeho soulad s ústavním pořádkem České republiky (čl. 112 odst. 1 ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, dále jen „Ústava“), jehož součástí jsou podle názoru Ústavního soudu také ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách (nález Pl. ÚS 36/01 vyhl. pod č. 403/2002 Sb. a nález I. ÚS 752/02 vyhl. pod č. 54, sv. 30 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu).

Navrhuje se proto zrušení celého zákona, alternativně pak zrušení některých ustanovení zákona v petitu výslovně uvedených.

Je třeba dodat, že přijatý zákon vychází z návrhu Senátu na vydání zákona o Ústavu paměti národa a o změně některých zákonů (PS 2006, tisk č. 15), k němuž vláda 13. září 2006 vyslovila četné námitky (PS 2006, tisk č. 15/1) a který byl také v Poslanecké sněmovně výrazněji přepracován. Tyto změny ale protiústavnost zákona a jeho ustanovení neodstranily.

II.

Rozbor inkriminovaných ustanovení zákona

A.

Zásadní pochybnosti vyvolává již samo zřízení Ústavu jakožto státní instituce, jejíž činnost je hrazena ze samostatné kapitoly státního rozpočtu (§ 3 odst. 3 zákona). Ústav je organizační složkou státu (§ 3 odst. 2 zákona), nikoli právnickou osobou. Její vedoucí (v tomto případě zřejmě ředitel Ústavu) činí právní úkony jménem státu (§ 7 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, v platném znění). Existuje totiž svou podstatou vícero veřejných institucí přímo či nepřímo financovaných ze státního rozpočtu, které badatelské úkoly v oblasti historie plní nebo mohou plnit, na jejich úkor (jak lze očekávat) bude Ústav financován.

Jsou to především vysoké školy (zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů), které jsou označeny jako vrcholná centra vzdělanosti a nezávislého poznání a jimž je přiznávána klíčová úloha ve vědeckém rozvoji společnosti (§ 1 zákona č. 111/1998 Sb.). Mezi akademické svobody a akademická práva patří svoboda vědy a výzkumu a zveřejňování jejich výsledků (§ 4 písm. a/ uvedeného zákona).

Akademie věd České republiky (zákon České národní rady č. 283/1992 Sb., o Akademii věd České republiky, ve znění pozdějších předpisů) je organizační složkou České republiky a její činnost je financována ze státního rozpočtu ČR (pro rozpočtové účely má dokonce postavení ústředního orgánu České republiky). Zřizuje jménem České republiky pracoviště jakožto veřejné výzkumné instituce (zákon č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích). Akademie věd České republiky (dále jen „AV ČR“) zřizuje jako veřejné výzkumné instituce mj. Historický ústav AV ČR, Ústav pro soudobé dějiny AV ČR a Ústav státu a práva AV ČR. Zákon o Akademii věd ČR se sice o svobodě vědeckého bádání výslovně nezmiňuje, ústavní princip vyjádřený v čl. 15 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), však musí být nepochybně uplatňován i v rámci AV ČR.

Z jiných takových institucí lze zmínit také Vojenský historický ústav Praha, který je zařízením Armády České republiky.

Postátněné historické bádání o „době nesvobody“ a „období komunistické totalitní moci“ (§ 2 písm. a/ a b/ zákona) vyvolává reálné nebezpečí, že jeho výsledky budou považovány za „oficiální“ (Radu Ústavu, jeho nejvyšší orgán, volí a odvolává Senát jakožto jedna z komor Parlamentu) a tak bude fakticky omezována ústavně zaručená svoboda vědeckého bádání (čl. 15 odst. 2 Listiny). Zákon sice prioritu a závaznost výsledků bádání provedeného Ústavem výslovně nestanoví, uvedené nebezpečí však nepochybně *via facti* nastoluje. Svědčí o tom již výsadní postavení Ústavu s ohledem na povinnost uloženou zákonem všem státním orgánům, organizačním složkám státu, státním příspěvkovým organizacím, ale i orgánům územní samosprávy a příspěvkovým organizacím územních samosprávných celků, jakož i jimi spravovaným archivům, které mají v držení dokumenty a archiválie vztahující se k úkolům Ústavu z období vymezených zákonem, bez zbytečného odkladu poskytnout Ústavu bezplatně potřebnou součinnost (§ 5 odst. 2 zákona); tato povinnost nemá obdoby v případě žádné jiné z uvedených vědecko-výzkumných institucí.

V této souvislosti možno připomenou náleží Ústavního soudu (vyhl. pod č. 14/1994 Sb.), jímž byla hodnotící ustanovení § 1 až 4 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, označena jako „deklaratorní“ (deklarativní?) s povahou morálně-politickou a nikoli juristickou, takže nejsou vyloučeny jiné názory a závěry než ty, které v těchto ustanoveních vyslovil Parlament. Zákon č. 181/2007 Sb. však ve své preambuli i některých ustanoveních (např. § 2 písm. b/, § 4) jednoznačné historické hodnocení implicitně obsahuje, aniž by bylo možno usuzovat, že jde o pouhé deklarace, které svobodu vědeckého bádání nijak neomezují a jiné vědecké pohledy nestaví mimo zákon.

V této souvislosti je nutno zdůraznit, že podle čl. 15 odst. 2 Listiny „svoboda vědeckého bádání ... je zaručena“, aniž by byla stanovena jakákoli možnost tuto svobodu omezit (čl. 4 odst. 2 Listiny). Formulace Listiny je sice zdánlivě užší než § 118 ústavní listiny z roku 1920 („Vědecké bádání a hlásání jeho výsledků ... jest svobodné, pokud neporušuje trestního zákona.“), logicky však musí zahrnovat i svobodu výsledky bádání zveřejňovat (tiskem nebo jinak), protože při opačném výkladu by svoboda vědeckého bádání neměla reálný obsah a dosah. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (vyhl. č. 120/1976 Sb.) obsahuje uznání smluvních stran Paktu, že každý má právo požívat ochrany morálních a materiálních zájmů, které vyplývají z jeho vědecké činnosti (čl. 15 odst. 1 písm. c/) a závazek smluvních stran respektovat svobodu nezbytnou pro vědecký výzkum (čl. 15 odst. 3).

B.

Pokud chtěl zákonodárce vymezit historická období, jejichž zkoumání se má Ústav věnovat, stačilo mu k tomu jejich časové určení. Zákonodárce však kromě toho nadbytečně použil terminologie, která má význam nejen vědecký, ale také ideologický.

Preambule zákona sice sama o sobě nemá význam normativní, může však mít nepochybně význam pro výklad normativních ustanovení následujících v zákoně. V daném případě je pozoruhodné, že zákonodárce již v preambuli používá vědeckou (politologickou) terminologii, aniž by se s ní myšlenkově vypořádal a aniž by ji důsledně promítl do následujících normativních ustanovení. Především jde o to, že v preambuli se mluví o „totalitních a autoritativních režimech 20. století“ (myslí se patrně takové režimy působící na území nynější České republiky), aniž by bylo vzato na vědomí, že podle obvyklého názoru nauky je mezi nimi více či méně významný rozdíl. (Viz např. Aron, R.: *Demokracie a totalitarismus*, Atlantis, Praha 1993, též Pavlíček, V. a Jirásková, V., in Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda*, I. díl. *Obecná státověda*, Linde, Praha 1998).

Pokud jde o období let 1938 až 1945, ustanovení § 2 písm. a) zákona se této otázce vyhnulo, protože toto období jednoduše označilo jako „doby nesvobody“ (shodně s ústavním dekretem prezidenta republiky č. 11/1945 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku),

ačkoliv z uvedeného hlediska byl nepochybně zásadní rozdíl mezi stále ještě samostatnou republikou a pozdějším Protektorátem Čechy a Morava jakožto součástí Velkoněmecké říše. Pro toto období preambule požaduje zkoumání činnosti zločinných organizací založených na „nacistické ideologii“ (toto vymezení je nepochybně nepřiměřeně úzké), kdežto podle § 4 písm. a) zákona má Ústav zkoumat a nestranně hodnotit dobu nesvobody, zvláště „antidemokratickou a zločinnou činnost orgánů státu, zejména jeho bezpečnostních složek, a zločinnou činnost Komunistické strany Československa, jakož i dalších organizací založených na její ideologii“ (tento úkol, podle zákonodárce patrně smysluplný, je formulován zcela nevstižně).

Pokud jde o období let 1948 až 1989, zákon (na rozdíl od preambule) nerozlišuje režim autoritativní a režim totalitní, nýbrž mluví výslovně a jednoznačně o období „komunistické totalitní moci“ (§ 2 písm. b/), aniž by mezi jednotlivými etapami tohoto období rozlišoval, a dokonce do tohoto „období komunistické totalitní moci“ zahrnuje dobu „předcházející“ časovému úseku 25. února 1948 až 29. prosince 1989, „v níž probíhaly děje týkající se příprav k totalitnímu uchopení moci Komunistickou stranou Československa“. Tato doba „předcházející“ vyvolává vážné pochybnosti (zákonodárce mohl přece jednoduše stanovit, že Ústav zkoumá a nestranně hodnotí historické období od 30. září 1938 do 29. prosince 1989), když vymezení této doby je naprosto neurčité, přitom se však k němu upínají úkoly Ústavu a v souvislosti s tím např. jeho oprávnění zpracovávat osobní údaje (§ 5 odst. 1).

Zákon úsek československých dějin od 25. 2. 1948 do 29. 12. 1989 autoritativně označuje jako „období komunistické totalitní moci“. Nebere tedy v úvahu, že období mezi roky 1948 a 1989 bylo z hlediska způsobů výkonu státní moci proměnlivé a nebylo v tomto směru kompaktní. Zatímco v padesátých letech 20. století (zvláště v jejich první polovině) docházelo k hrubému a mnohostrannému porušování lidských práv, vývoj v šedesátých letech se od takových projevů diktatury státní moci postupně a ve značné míře oprošťoval a směřoval k vyústění v tzv. Pražském jaru, pro něž byl příznačný Akční program KSČ, který sice způsobem dobově podmíněným, nicméně výrazně naznačoval tendenci k relativní demokratičnosti společnosti a k uznávání a ochraně lidských práv. Tato tendence byla také vyjádřena v některých tehdejších zákonech (např. zrušení cenzury, ústavní úprava počítající se zavedením široce koncipovaného ústavního soudnictví a s obnovením soudní ochrany před rozhodnutími orgánů státní správy, zavedení odpovědnosti státu za škody způsobené při výkonu státní moci, provedení soudní rehabilitace osob, jejichž práva byla v předchozím období porušena), jakož i v tehdejší tolerantní politické a správní praxi (např. pokud šlo o realizaci spolčovacího a shromažďovacího práva). Okupace Československa sovětskými vojsky a následná tzv. normalizace tyto tendence sice zásadním způsobem potlačila, ani výkon státní moci v tomto období však nelze jednoduše ztotožňovat s totalitními metodami zejména první poloviny padesátých let.

Celkově je ovšem nutno podtrhnout, že československý (český) stát v letech 1948 až 1989 nebyl svými ústavami a zákony koncipován jako stát svou podstatou vůči společnosti potlačovatelský (násilné akty byly většinou projevem protiústavní protizákonné praxe státních orgánů). Tento stát provedl také řadu opatření pro celkovou společnost obecně pozitivních, zvláště v oblasti sociální. Jako dílčí příklad lze uvést třeba prohloubení praktického zrovnoprávnění žen v životě politickém, hospodářském a rodinném či upuštění od rozlišování mezi dětmi podle jejich původu a odstranění dosavadního právního institutu dětí nemanželských již v roce 1949 (s ohledem na výslovné ustanovení § 11 odst. 2 Ústavy z roku 1948, podle něhož „původ dítěte nesmí být jeho právům na újmu“), zatímco v řadě jiných států k takovým opatřením došlo až mnohem později, popř. k nim dosud vůbec nedošlo.

Komplexní hodnocení a výslovné označení celého období od 25. 2. 1948 do 29. 12. 1989 jako období „komunistické totalitní moci“ tedy neodpovídá skutečnosti a odporuje příkazu, který zákon dává Ústavu (§ 4 písm. a/), totiž zkoumat a hodnotit toto období

nestranně (Ústav je však vázán zákonem, pokud ten uvedené období a priori označuje jako období moci „totalitní“).

C.

V § 4 jsou taxativním způsobem vyjádřeny působnosti (úkoly) Ústavu jakožto organizační složky státu, v některých případech však málo jasně a srozumitelně.

Např. v ustanovení písm. a) se v první části věty Ústavu ukládá zkoumat a nestanně hodnotit (nestranné by ovšem mělo být i samo „zkoumání“) dobu nesvobody a období komunistické totalitní moci. V další části věty se mu však ukládá navíc zkoumat „antidemokratickou a zločinnou činnost orgánů státu“ a „zločinnou činnost Komunistické strany Československa, jakož i dalších organizací založených na její ideologii“. Protože tato druhá část věty se zjevně týká obou uvedených období, je málo jasné, kterých „orgánů státu“ se dotýká, pokud jde o dobu nesvobody: orgánů státu ještě samostatné tzv. druhé republiky, také však orgánů Protektorátu Čechy a Morava a dokonce snad i orgánů Velkoněmecké říše? Pokud se v tomto ustanovení mluví o „zločinné činnosti“, jde o neprávni emotivní vyjádření, které snad míří na mravní aspekty této činnosti, nebo se myslí zločinnost ve smyslu páčání určitého druhu trestných činů, který se před rokem 1950 v trestním právu výslovně rozlišoval, po roce 1950 však již toto rozlišování odpadlo?

Podobné námitky nutno uvést i proti formulaci písm. e). Výraz „nacistické zločiny“ nejen že nemůže postihovat celou tzv. dobu nesvobody, ale je sám o sobě nepřesný a nevýstižný, protože smysl by měl jen v případě, kdyby se týkal nejen „zločinů“ orgánů Velkoněmecké říše na území Protektorátu (např. o NSDAP se v písm. a/ ani e/ nemluví), ale také zločinů páchaných orgány protektorátní vlády a kolaborujícími organizacemi a jednotlivci. Ideologizující výraz „nacistické a komunistické zločiny“ je svou povahou „novinářský“ a nikoliv právní, takže neplní úkol, jenž má zřejmě mít, totiž právním způsobem vymezovat působnost (úkoly) Ústavu. Pro pojem „zločin“ v písm. e) platí totéž, co bylo uvedeno pro písm. a).

D.

Podle § 19 odst. 1 zákona není pro jeho účely „spolehlivým“ ten, kdo v období od 25. února 1948 do 15. února 1990 byl členem nebo kandidátem Komunistické strany Československa nebo Komunistické strany Slovenska, absolvoval určité vysoké školy nebo školení nebo působil způsobem, který zákon stanoví (§ 19 odst. 1 písm. a/ až d/ zákona).

Důsledkem nedostatku spolehlivosti je, že osoba, která podle zákona není považována za spolehlivou, nemůže být

- zvolena členem Rady Ústavu (§ 7 odst. 5 zákona),
- jmenována ředitelem Ústavu (§ 11 odst. 2 zákona),
- jmenována ředitelem Archivu (§ 12 odst. 4 zákona),
- vedoucím zaměstnancem Ústavu přímo podřízeným jeho řediteli ani vedoucím zaměstnancem Archivu přímo podřízeným řediteli Archivu (§ 18 – u ostatních zaměstnanců Ústavu a Archivu se spolehlivost v tomto pojetí nevyžaduje, musejí však splňovat předpoklady podle tzv. lustračního zákona č. 451/1991 Sb.).

Z hlediska ústavního vyvolává pochybnosti především podmínka spolehlivosti uvedená v § 19 odst. 1 písm. a) zákona, totiž že fyzická osoba nebyla v době od 25. 2. 1948 do 15. 2. 1990 členem nebo kandidátem KSČ nebo KSS (členství v jakékoli jiné politické straně, i když byla součástí Národní fronty, překážkou není).

Důvodem nespolehlivosti je formální členství (stav kandidáta členství) v těchto politických stranách. Nezkoumá se tedy např. zda kandidát byl pro členství prověřen a vůbec

už se nepřihlíží k faktickému chování těchto osob, např. zda se dopustily činů odporujících obecným morálním zásadám, nebo dokonce činů právně trestných (zejména činů porušujících lidská práva nebo základní zásady demokratického právního státu – srov. § 1 odst. 1 zákona č. 198/1993 Sb., který se v této souvislosti zmiňuje jen o těch, kteří komunistický režim „aktivně prosazovali“). Přitom některé z nich vstupovali do KSČ (KSS) v době dávno před počátkem tzv. období komunistické totalitní moci (§ 2 písm. b/ zákona), např. již v době 2. světové války nebo po jejím ukončení v roce 1945, kdy tím dávaly najevo své přesvědčení, že po demokracii politické je nutno nastolit i demokracii hospodářskou a sociální (na základě zkušeností s bídou, nezaměstnaností a hrozivými sociálními poměry vůbec se v tomto směru vyslovovaly i některé nekomunistické odbojové programy; srov. též Beneš, E.: Demokracie dnes a zítra. 3. vydání. Čin, Praha 1946). Také členové KSČ (KSS) leckdy tak či onak vystupovali v celém uvedeném období nebo v jeho částech proti totalitním nebo autokratickým praktikám tehdejšího politického režimu a zejména po sovětské okupaci Československa také v souvislosti s tehdejší tzv. normalizací to dávali aktivně a důrazně najevo, čímž riskovali osobní svobodu a byli spolu se svými rodinami různě diskriminováni v zaměstnání, studiu a v životě společenském vůbec (řada z těchto osob v uvedené době z KSČ vystoupila nebo byla vyloučena).

Pokud jde o členství v Radě, zákon výslovně stanoví, že „členství v Radě je veřejnou funkcí“ (§ 10). Podle čl. 21 odst. 4 Listiny mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Toto základní (politické) právo je zaručeno všem občanům České republiky bez rozdílu mimo jiné i „politického či jiného smýšlení“ (čl. 3 odst. 1 Listiny). Podle čl. 15 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který je podle čl. 10 Ústavy součástí právního řádu České republiky (podle názoru Ústavního soudu dokonce součástí ústavního pořádku ČR), má každý státní občan právo a možnost (bez rozdílu např. v politickém či jiném smýšlení a bez neodůvodněných omezení) podílet se na vedení veřejných záležitostí také přímo a vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země (členství v Radě je veřejná funkce placená – viz § 10 a část čtvrtou zákona). Při členství v Radě jde nepochybně o správu veřejných věcí ve smyslu čl. 21 odst. 1 Listiny (srov. nálezy vyhl. pod č. 108, sv. 15 Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu).

Konstituování nespolehlivosti pro členství v Radě Ústavu na základě ryze formálních znaků vycházejících z někdejšího politického smýšlení občanů bez ohledu na jejich reálná jednání a postoje nepochybně uvedené základní právo zaručené Listinou pregnantně porušuje a porušuje i uvedené závazky plynoucí z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

K tomu třeba dodat, že žádný zákon přijatý po roce 1989 podobnou diskriminaci nezavedl. Ostatně i tzv. lustrační zákony se vztahují jen na určité politicky významné funkce v KSČ a KSS (§ 2 odst. 1 písm. d/ zákona č. 451/1991 Sb., § 3 odst. 1 písm. e/ zákona České národní rady č. 279/1992 Sb.).

E.

Podle § 7 odst. 6 zákona „členství v Radě je neslučitelné s členstvím v politické straně nebo v politickém hnutí“. Toto ustanovení se tedy (na rozdíl od § 19 odst. 1) týká členství v politických stranách nebo hnutích podle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, tedy takových, které svým programem a činností neodporují principům demokratického právního státu.

Listina poskytuje občanům základní právo sdružovat se v politických stranách a politických hnutích (čl. 20 odst. 2) a omezení (nikoli odnětí) tohoto práva dovoluje v souvislosti s výkonem určitých funkcí, zaměstnání a činností taxativně uvedených ve svém čl. 44. O žádný takový případ však v souvislosti se členstvím v Radě Ústavu nejde. Nejde

však ani o žádný z případů, pro které Listina dovoluje omezení uvedeného základního práva (čl. 20 odst. 3).

Uvedeným ustanovením zákona tedy dochází k porušení zákazu diskriminace ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny (politické smýšlení) a k porušení práva podílet se výkonem veřejné funkce na správě veřejných věcí (čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny). Současně jsou porušovány i závazky vyplývající z evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (právo na svobodu myšlení a svědomí podle čl. 9) a z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (právo účasti na správě veřejných věcí bez neodůvodněných omezení a bez rozlišování mj. podle politického nebo jiného smýšlení – čl. 25, rovnost před zákonem a zákaz diskriminace např. z důvodu politického nebo jiného přesvědčení – čl. 26).

F.

V ustanovení § 5 odst. 1 zákona je stanoveno, že „Ústav je oprávněn zpracovávat osobní údaje v rozsahu nezbytném pro plnění úkolů Ústavu.“ Obdobně podle ust. § 13 odst. 3 zákona „Archiv je oprávněn zpracovávat osobní údaje v rozsahu nezbytném pro plnění svých úkolů.“

Listina stanoví (čl. 10 odst. 3), že každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.

V uvedených ustanoveních zákona je „oprávnění“ Ústavu a Archivu formulováno tak neurčitě, že dochází k porušení principů právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo, které patří neoddělitelně mezi znaky právního státu, což Ústavní soud ve své judikatuře stabilně vyslovuje.

„Úkoly“ Ústavu jsou patrně uvedeny v § 4 zákona jakožto jeho působnosti, již stěžejní jeho působnost „zkoumat a nestranně hodnotit dobu nesvobody a období komunistické totalitní moci“ (§ 4 písm. a/) je však z tohoto hlediska málo určitá a ještě neurčitější je pojem „v rozsahu nezbytném“, jenž je krajně subjektivní a umožňuje Ústavu i svévolný výklad, např. též v souvislosti s působností Ústavu podle § 4 písm. f) („Ústav poskytuje veřejnosti výsledky své činnosti, zejména zveřejňuje informace ... o činech a osudech jednotlivců“).

Obdobně to platí i pro „úkoly“ Archivu ve smyslu § 13 odst. 3 zákona.

G.

Podle ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) do působnosti Rady Ústavu náleží „stanovit metody pro naplňování úkolů Ústavu“. Úkoly Ústavu zřejmě vyplývají z § 4 zákona. Ustanovení písm. a) je neurčité. Vlastní vědecké zkoumání a nestranné hodnocení „doby nesvobody a období komunistické totalitní moci“ jistě nemá být úkolem Rady a jejích členů, nýbrž zaměstnanců Ústavu. „Metodou“ se obvykle rozumí např. účelný, objektivně zdůvodněný způsob zkoumání jevů a dosažení vědeckého poznání, soustavný postup, který v dané oblasti vede k cíli apod. Jestliže tedy Rada – jakožto orgán svou podstatou politický, protože volený a odvolávaný Senátem – má stanovit „metody“ uvedeného vědeckého zkoumání a nestranného hodnocení, vyvstává reálné nebezpečí, že stanovením těchto „metod“ může být ve skutečnosti zasaženo do svobody vědeckého bádání, ústavně zaručené v čl. 15 odst. 2 Listiny.

O vědecké radě, kterou má podle § 9 odst. 1 písm. e) zákona Rada zřizovat jako odborný poradní orgán ředitele Ústavu pro badatelskou činnost ústavu a jmenovat její členy, zákon nic bližšího nestanoví (navrhovatelé s uspokojením konstatují, že aspoň pro její členy neplatí požadavek tzv. spolehlivosti ani splnění předpokladů podle tzv. lustračního zákona č. 451/1991 Sb.). Nicméně z toho, že má jít o odborný poradní orgán ředitele Ústavu, se podává, že se předpokládá řízení badatelské činnosti Ústavu jeho ředitelem, přičemž zaměstnanci

budou povinni konat osobně práce podle pracovní smlouvy podle pokynů zaměstnavatele (§ 38 odst. 1 písm. b/ zákoníku práce).

Pokud se v § 9 odst. 1 písm. h) zákona stanoví, že do působnosti Rady náleží „rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí Ústavu“, z celkového textu zákona lze usuzovat, že jde o ustanovení normativně prázdné, protože v zákoně není stanoven případ, že by Ústav (jakožto organizační složka státu) autoritativně rozhodoval tak, že by proti jeho rozhodnutí mohlo přicházet v úvahu „odvolání“ jakožto procesní opravný prostředek.

H.

Novelizací zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, provedenou částí třetí (§ 24) zákona, bylo také změněno znění § 42 odst. 2 zákona č. 499/2004 Sb., a to tak, že Archiv bezpečnostních složek byl zařazen do soustavy archivů jako další z veřejných archivů (§ 42 odst. 2 písm. b/ uvedeného zákona). Postavení a působnost Archivu jsou tedy upraveny jednak obecným zákonem o archivnictví a spisové službě, jednak zvláštními ustanoveními zákona č. 181/2007 Sb. (zejména § 12 až 17). Z této úpravy však vyplývají některé závažné organizační a procesní nejasnosti.

Archiv bezpečnostních složek je podle § 12 odst. 2 zákona správním úřadem (čl. 79 odst. 1 Ústavy), tedy orgánem moci výkonné, není však „přímo řízen“ Ministerstvem vnitra (jako Národní archiv a státní oblastní archivy), nýbrž Ústavem, který však na rozdíl od Ministerstva vnitra postavení správního úřadu nemá a je označen pouze jako „organizační složka státu“, není tedy orgánem moci výkonné. Z hlediska principů, na nichž je založeno hierarchické uspořádání správních úřadů (správních orgánů) tato úprava vyvolává zásadní pochybnosti.

Přitom Archiv mimo jiné „kontroluje výkon spisové služby u Ústavu (§ 13 odst. 1 písm. c/ zákona), tedy u organizační složky státu, již je „přímo řízen“, tedy již je podřízen. Tato působnost Archivu je nyní výslovně uvedena i v ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) zákona č. 499/2004 Sb. Podle návětí § 71 odst. 1 tohoto zákona se kontrola vykonává podle „zvláštního právního předpisu“, který je v poznámce č. 27 pod čarou identifikován jako zákon ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ačkoli podle ustanovení § 3 odst. 2 tohoto zákona se za státní kontrolu podle zákona ČNR č. 552/1991 Sb. nepovažuje kontrola vykonávaná v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Vzniká tedy poněkud absurdní situace, že podřízený správní úřad kontroluje činnost nadřízené organizační složky státu a uplatňuje vůči ní pravomoci podle uvedeného zákona (včetně rozhodování o případných námitkách Ústavu proti protokolu o kontrole a rozhodování o pořádkové pokutě fyzickým osobám, které způsobily, že Ústav jako kontrolovaná osoba porušil povinnosti podle § 14 uvedeného zákona).

Ačkoliv Archiv je podřízen Ústavu, kontrolu dodržování povinností na úseku archivnictví a výkonu spisové služby u něj vykonává Ministerstvo vnitra (§ 71 odst. 1 písm. a/ bod 2. zákona č. 499/2004 Sb., ve znění zákona č. 181/2007 Sb.).

Podle obecného zákona o archivnictví a spisové službě platí, že nahlížení do archiválií a pořízení výpisu, opisu nebo kopie archiválií lze odmítnout postupem, pro který neplatí správní řád; o nesouhlasném podání badatele pak rozhodne v řízení podle správního řádu příslušný správní úřad na úseku archivnictví a výkonu spisové služby (§ 38 odst. 2, § 40 odst. 3 zákona č. 499/2004 Sb.). Při odepření z důvodů uvedených v § 15 zákona č. 181/2007 Sb. však „o odvolání proti rozhodnutí o odepření rozhoduje ředitel Archivu“, když rozhodnutí o odepření zřejmě učinil vedoucí zaměstnanec Archivu, aniž by zákon stanovil, zda se v takovém případě rozhoduje v prvním i ve druhém stupni podle správního řádu (rozsah použití správního řádu pro věci upravené uvedeným zákonem ostatně zákon vůbec nestanoví).

I.

V ustanovení § 17 zákona se stanoví, že „dnem 1. ledna 2030 se Archiv (bezpečnostních složek) stává součástí Národního archivu“. Toto ustanovení je normativně málo určité, ačkoli podle své formulace má de dni 1. 1. 2030 bezprostředně vyvolat uvedené právní účinky (Archiv se ex lege stává součástí Národního archivu). Postavení Národního archivu je upraveno v § 45 a 46 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, zákon však na tato ustanovení neodkazuje. Archiv bezpečnostních složek je správním úřadem, jež přímo řídí Ústav (§12 odst. 2 zákona); Národní archiv je správním úřadem a ústředním archivem státu, který je přímo řízen Ministerstvem vnitra (§45 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb.). Z ustanovení § 17 zákona je třeba vyvozovat, že dnem 1. 1. 2030 Archiv bezpečnostních složek jakožto správní úřad zanikne a organizačně se „rozpustí“ v Národním archivu jakožto správním úřadu (bude s ním tedy sloučen).

Pokud zákonodárce sice pomýšlí na dobu značně vzdálenou (22 let), autoritativně však stanoví, že dnem 1. ledna 2030 se Archiv bezpečnostních složek stává součástí Národního archivu (jestliže tento archiv bude ještě právně existovat), musí současně stanovit úpravu důsledků z toho plynoucích (změna v působnostech Ústavu i Národního archivu, změna v právních poměrech zaměstnanců Archivu atd.). To však zákonodárce neučinil, takže ustanovení § 17 zákona je neúplné a neurčité, s nepředvídatelnými právními důsledky.

J.

Podle ustanovení § 21 odst. 1 zákona (návrh Senátu taková ustanovení neobsahoval) výkon práv a povinností z pracovněprávních vztahů zaměstnanců České republiky zařazených k výkonu práce v taxativně vyjmenovaných správních úřadech a institucích (bezpečnostních sborech) přechází k 1. únoru 2008 na Archiv, jsou-li současně splněny dvě podmínky:

- tito zaměstnanci České republiky vykonávají činnosti, které ode dne účinnosti zákona vykonává Archiv (myslí se patrně činnosti uvedené v § 13 zákona), a
- splňují podmínky podle § 18 zákona (jsou spolehliví a bezúhonní).

„Pracovněprávní vztahy“ jsou právní vztahy vznikající při výkonu závislé práce mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, tedy vztahy soukromoprávní (§ 1 písm. a/ zákoníku práce č. 262/2006 Sb.). V § 21 odst. 1 zákona jsou však uvedeny také bezpečnostní sbory (Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace, Policie ČR), jejichž příslušníci jsou ve veřejnoprávním služebním poměru k České republice, který se řídí zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, jakož i Vojenské zpravodajství, jehož příslušníci jsou ve veřejnoprávním služebním poměru k České republice (§ 2 zákona č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství) podle § 2 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Na příslušníky uvedených bezpečnostních sborů a ozbrojených sil se tedy ustanovení § 21 odst. 1 zákona nemůže vztahovat, protože nejsou ve vztahu pracovněprávním, a mohlo by se vztahovat jen na výjimečné případy osob, které jsou k uvedeným bezpečnostním sborům a ozbrojeným silám ve vztahu pracovněprávním, pokud je taková situace teoreticky i prakticky (právně) vůbec možná, o čemž je třeba pochybovat. Ustanovení § 21 odst. 1 zákona jsou tedy jako celek nesrozumitelná a z části patrně neuskutečnitelná.

Pokud jde o zaměstnance České republiky, kteří jsou k ní ve vztahu pracovněprávním (soukromoprávním), je třeba vážně pochybovat, že nucený přechod (ex lege) výkonu jejich práv a povinností na Archiv – aniž by se k tomuto přechodu vyžadoval jejich souhlas – je v souladu s ustanovením čl. 26 odst. 1 Listiny podle něhož „každý má právo na svobodnou volbu povolání“. V daném případě totiž nejde o jednoduchou situaci, že např. při změně působnosti ministerstev přechází výkon práv a povinností zaměstnanců České republiky

z jednoho ministerstva na druhé. Má totiž dojít k přechodu výkonu práv a povinností z četných různých správních úřadů, institucí a bezpečnostních sborů na Archiv, který je sice správním úřadem, avšak podřízeným Ústavu, tedy zařazeným v organizační soustavě státní správy zcela jinak, než jsou ministerstva, bezpečnostní sbory a Vojenské zpravodajství (nucené „přeřazení“ např. z ministerstva na Archiv může zaměstnanec oprávněně vnímat jako dehonestující).

Kromě toho, tento nucený přechod nastává ex lege jen při splnění podmínky, že zaměstnanci jsou spolehliví a bezúhonní, resp. že splňují podmínky podle tzv. lustračního zákona č. 451/1991 Sb. Zákon však v této souvislosti nestanoví potřebné právní postupy, jimiž by bylo autoritativně zjišťováno, zda k přechodu ex lege (k datu uvedenému v § 21 odst. 1 zákona) došlo či nedošlo.

Zaměstnanec České republiky, u něhož došlo ex lege k přechodu výkonu jeho práv a povinností na Archiv, se může následkům tohoto přechodu bránit jen dohodou s Archivem o rozvázání pracovního poměru anebo výpovědí, takže je nucen k úkonům, jejichž důvod sám nevyvolal.

Argumentační závěry

Pokud navrhovatelé v jednotlivých bodech této části návrhu neuvádějí konkrétní ustanovení součástí ústavního pořádku, s nimiž jsou podle jejich názoru jednotlivá ustanovení zákona v rozporu, namítají rozpor těchto ustanovení s principy demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

Ústavní soud soustavně zdůrazňuje, že zásady jasnosti a určitosti zákona představují součást principů právní jistoty a tudíž principů právního státu (nález č. 25, sv. 1 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu), že v podmínkách demokratického právního státu musí být zákon určitý, jasný, přehledný, srozumitelný, jednoznačný, nerozporný, jazykově a stylisticky bezvadný (např. nález vyhl. pod č. 331/2005 Sb.), že je nutné, aby jednotlivé právní předpisy byly srozumitelné a aby z nich vyplývaly předvídatelné následky (např. nález č. 106, sv. 19 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu), že pouze zákon, jehož důsledky jsou jasně předvídatelné, splňuje podmínky kladené na fungování materiálně chápaného demokratického právního státu (např. nález č. 29, sv. 3 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu), že z pojmu právního státu vyplývá princip, dle něhož ani zákonodárce ani exekutiva nemůže s formami práva, tj. z prameny práva, nakládat libovolně, nýbrž se musí řídit hledisky ústavodárce, jakož i hledisky dalšími, zejména transparentnosti, přístupnosti a jasnosti (nález č. 73, sv. 18 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu). S těmito správnými požadavky je podle názoru navrhovatelů v rozporu celý zákon, zejména ve všech jeho uvedených ustanoveních.

III.

Navrhovatelé z uvedených důvodů podávají Ústavnímu soudu tento návrh:

1) Alternativně

a/ Zrušit celý zákon č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek, protože četná jeho ustanovení jsou v rozporu s ústavním pořádkem a jako celek odporuje požadavkům, které jsou na obsah zákonů v demokratickém právním státě kladeny.

b/ Pokud by Ústavní soud návrhu sub a/ nevyhověl, zrušit tato ustanovení zákona č. 181/2007 Sb.:

- slova „totalitních“ nebo „totalitní“ (v jejich různých tvarech) v názvu zákona, v nadpisu části první a v nadpisu hlavy druhé a v ustanoveních § 1, § 2 písm. b) a c), § 4 písm. a), b), c) a f), § 13 odst. 1 písm. d), § 13 odst. 2 písm. a);
- slova „nacistické a komunistické zločiny“ v § 4 písm. e);
- § 5 odst. 2;
- § 7 odst. 6 větu poslední;
- § 9 odst. 1 písm. a);
- § 9 odst. 1 písm. h);
- § 13 odst. 1 písm. c);
- § 15 větu poslední;
- § 17;
- § 19 odst. 1 písm. a);
- § 21 odst. 1.

2) Zrušit slova „totalitních“ nebo „totalitního“ (v jejich různých tvarech) v těchto ustanoveních dále uvedených zákonů:

- v § 10 odst. 3 větě třetí zákona č. 140/1996 Sb., o zpřístupnění svazků vzniklých činnostmi bývalé Státní bezpečnosti, ve znění zákona č. 181/2007 Sb.;
- v 37 odst. 6, § 71 odst. 1 písm. d) a v příloze č. 2 bodě 1 písm. q) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 181/2007 Sb.;
- v § 1 písm. f), v nadpisu hlavy osmé a v §27c až 27e zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění zákona č. 181/2007 Sb.;
- v § 3 odst. 1 písm. b) bodu 8 zákona České národní rady č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění zákona č. 181/2007 Sb.;
- v § 5 písm. a) bodu 9 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zák. č. 181/2007 Sb.;
- v § 5 odst. 1 písm. i) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 181/2007 Sb.;
- v § 5 písm. a) bodu 10 a v § 92 odst. 2 písm. k) zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění zákona č. 181/2007 Sb.;
- v § 36 písm. zb) zákona České národní rady č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákona č. 181/2007 Sb.;
- v § 25 odst. 1 písm. o) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti;
- v § 124 odst. 3 a § 303 odst. 1 písm. b) bodu 15 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 181/2007 Sb.

Zdeněk Jičínský, v. r.
Jiří Paroubek, v. r.
Lubomír Zaorálek, v. r.
Miloslav Vlček, v. r.
Michal Hašek, v. r.
David Rath, v. r.
Hana Orgoníková, v. r.
Jaroslav Krákora, v. r.
Cyril Zapletal, v. r.
Josef Smýkal, v. r.
Vlasta Bohdalová, v. r.
Marcela Mertinová, v. r.
Petr Červenka, v. r.
Josef Čerňanský, v. r.
Jan Látka, v. r.
Richard Dolejš, v. r.
Ladislava Zelenková, v. r.
Robert Dušek, v. r.
Rudolf Kufa, v. r.
Pavol Kubuš, v. r.
Břetislav Petr, v. r.
Jiří Krátký, v. r.
Jindřich Valouch, v. r.
František Bublan, v. r.
Karel Kratochvíle, v. r.
Miloslav Soušek, v. r.
Václav Grüner, v. r.
Petr Zgarba, v. r.
Petr Sunkovský, v. r.
Hana Šedivá, v. r.

Zdeněk Škromach, v. r.
Jiří Petrá, v. r.
Anna Čurdová, v. r.
Zdeněk Kotouš, v. r.
Vladimíra Lesenská, v. r.
Lenka Mazuchová, v. r.
Karel Šplíchal, v. r.
Ivan Ohlídal, v. r.
Pavel Vanoušek, v. r.
Gabriela Kalábková, v. r.
Martin Tesařík, v. r.
Jaroslav Fiala, v. r.
Jaromír Chalupa, v. r.
Karel Černý, v. r.
Stanislav Křeček, v. r.
Vlastimil Aubrecht, v. r.
Miloslav Kala, v. r.
Ladislav Skopal, v. r.
Pavel Ploc, v. r.
Miroslav Svoboda, v. r.
Radko Martínek, v. r.
Jeroným Tejc, v. r.
Jan Hamáček, v. r.
Evžen Snítílý, v. r.
Petr Rafaj, v. r.
František Novosad, v. r.
Petr Wolf, v. r.

V Praze, dne 31. října 2007