

Ústavní soud rozhodl o návrhu skupiny poslanců na zrušení zákona o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek

Plný text nálezu včetně odlišných stanovisek.

ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Pl. ÚS 25/07

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka, Františka Duchoně, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Pavla Holländera, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jiřího Muchy, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného, Elišky Wagnerové a Michaely Židlické o návrhu skupiny poslanců na zrušení zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů, nebo jejich jednotlivých ustanovení, a na zrušení jednotlivých ustanovení některých dalších zákonů, za účasti 1) Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, a 2) Senátu Parlamentu ČR, jako účastníků řízení, takto:

I. Ustanovení § 7 odst. 9 zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů, se ve slovech „řádne nebo“ ruší dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů.

II. V ostatním se návrh zamítá.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Rekapitulace návrhu

1. Skupina poslanců v souladu s čl. 87 odst. 1 písm. a) ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), navrhla zrušení zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů (dále jen „zákon“), anebo jejich jednotlivých ustanovení, a zrušení jednotlivých ustanovení některých dalších zákonů. Tímto zákonem se zřizuje Ústav pro studium totalitních režimů (dále jen „Ústav“) a Archiv bezpečnostních složek (dále jen „Archiv“). Navrhovatelé v úvodu zdůrazňují, že zákon vyvolává řadu pochybností, pokud jde o jeho soulad s ústavním pořádkem České republiky (čl. 112 odst. 1 Ústavy), jehož součástí jsou podle názoru Ústavního soudu také ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách (nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01, vyhlášený pod č. 403/2002 Sb., a nález sp. zn. I.ÚS 752/02, publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 54, sv. 30). Navrhují proto zrušení celého zákona, alternativně pak zrušení některých jeho ustanovení v petitu výslovně označených.

2. Podle názoru navrhovatelů vyvolává zásadní pochybnosti 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). Existuje přitom vícero veřejných institucí přímo či nepřímo financovaných ze státního rozpočtu, které badatelské úkoly v oblasti historie plní nebo mohou plnit a na jejichž úkor (jak lze dle mínění navrhovatelů očekávat) bude Ústav financován. Jsou to především vysoké školy, které jsou podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů, vrcholnými centry vzdělanosti a nezávislého poznání, a jimž je přiznávána klíčová úloha ve vědeckém rozvoji společnosti (§ 1 zákona č. 111/1998 Sb.) Dále je to Akademie věd České republiky (zákon České národní rady č. 283/1992 Sb., o Akademii věd České republiky, ve znění pozdějších předpisů), která je organizační složkou České republiky a jejíž činnost je financována ze státního rozpočtu České republiky (pro rozpočtové účely má dokonce postavení ústředního orgánu České republiky). Ta jako veřejné výzkumné instituce zřídila mj. Historický ústav AV ČR, Ústav pro soudobé dějiny AV ČR a Ústav státu a práva AV ČR. Další institucí zabývající se dějinami je také Vojenský historický ústav Praha. Svoboda vědeckého bádání je přitom zaručena v čl. 15 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

3. Ve zřízení Ústavu a Archivu navrhovatelé spatřují postátnění historického bádání o „době nesvobody“ a „období komunistické totalitní moci“ [§ 2 písm. a) a b) zákona], a to vyvolává reálné nebezpečí, že jeho výsledky budou považovány za „oficiální“. Poukazují na to, že Radu Ústavu, jeho nejvyšší orgán, volí a odvolává Senát, jakožto jedna z komor Parlamentu České republiky, a v tom spatřují faktické omezování ústavně zaručené svobody vědeckého bádání. I když zákon sice o prioritě a závaznosti výsledků bádání provedeného Ústavem výslovně nehovoří, via facti je však nastoluje. Podle navrhovatelů o tom mimo jiné svědčí 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 mu poskytnout bezplatně potřebnou součinnost (§ 5 odst. 2 zákona). Tato povinnost nemá obdoby v případě žádné jiné z uvedených vědecko-výzkumných institucí.

4. Navrhovatelé zákona vytýkají, že období, které má být předmětem bádání Ústavu, nevynechává pouze jeho časovým určením, jak by plně postačovalo, ale kromě toho nadbytečně používá terminologie, která nemá význam vědecký, ale ideologický. Tak např. v preambuli se mluví o „totalitních a autoritativních režimech 20. století“, 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 toto období označilo jako „doby nesvobody“, ačkoliv byl zásadní rozdíl mezi stále ještě samostatnou republikou a pozdějším Protektorátem Čechy a Morava, jakožto součástí Velkoněmecké říše. V případě 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 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“. 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). Dále navrhovatelé zákona vytýkají, že úsek československých dějin od 25. února 1948 do 29. prosince 1989 autoritativně označuje jako „období komunistické totalitní moci“ a nebere v úvahu, že toto období bylo z hlediska způsobů výkonu státní moci proměnlivé. Komplexní hodnocení a výslovné označení celého období od 25. února 1948 do 29. prosince 1989 jako období „komunistické totalitní moci“ podle navrhovatelů neodpovídá skutečnosti a odporuje příkazu, který zákonu dává Ústava, totiž zkoumat a hodnotit toto období nestranně, přičemž zákon a priori označuje toto období jako období moci „totalitní“.

5. Navrhovatelé namítají, že působnost Ústavu je vymezena v ustanovení § 4 zákona málo jasně a srozumitelně. V ustanovení písm. a) se v první části věty Ústavu ukládá „zkoumat a nestanně hodnotit 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 týká obou uvedených období, je málo jasné, kterých „orgánů státu“ se dotýká, pokud jde o dobu nesvobody: orgánů státu ještě samostatné tzv. druhé republiky, orgánů Protektorátu Čechy a Morava, anebo i orgánů Velkoněmecké říše. Dále navrhovatelé tomuto ustanovení vytýkají, že se v něm mluví o „zločinné činnosti“, což považují za nevhodné, neboť v právní terminologii do roku 1950 šlo o zločinnost ve smyslu páchaní určitého druhu trestných činů, který se v trestním právu výslovně rozlišoval, zatímco po roce 1950 již toto rozlišování odpadlo. Dále v ustanovení § 4 písm. e) zákona je použit výraz „nacistické zločiny“, který 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. Výraz „nacistické a komunistické zločiny“ považují navrhovatelé za ideologizující. Podle nich 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).

6. Podle navrhovatelů z ústavněprávního hlediska vyvolává pochybnosti podmínka spolehlivosti pro účely předmětného zákona uvedená v jeho ustanovení § 19 odst. 1 písm. a), podle níž je nespolehlivým ten, kdo byl členem nebo kandidátem Komunistické strany Československa nebo Komunistické strany Slovenska. Namítají, že důvodem nespolehlivosti je formální členství v těchto politických stranách a už se nepřihlíží k faktickému chování těchto osob, např. zda se dopustily činů odporujících obecným morálním zásadám, nebo dokonce činů právně trestných. Přitom členství v Radě je podle ustanovení § 10 zákona veřejnou funkcí a podle čl. 21 odst. 4 Listiny mají občané mít přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek. V této souvislosti se odvolávají

i na čl. 15 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. 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, dle navrhovatelů výše uvedené základní právo zaručené Listinou porušuje a porušuje i závazky České republiky plynoucí z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

7. Namítají, že ustanovení § 7 odst. 6 zákona, podle kterého „členství v Radě je neslučitelné s členstvím v politické straně nebo v politickém hnutí“, je v rozporu se zákazem diskriminace ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny (politické smýšlení) a dochází jím 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). Omezení těchto práv je možné jen v rozsahu, který vyplývá z ustanovení čl. 44 Listiny a týká se v něm taxativně uvedených funkcí, zaměstnání a činností.

8. Dále rozebírají ustanovení § 5 odst. 1 zákona, podle kterého „Ústav je oprávněn zpracovávat osobní údaje v rozsahu nezbytném pro plnění úkolů Ústavu“ a ustanovení § 13 odst. 3 zákona, který říká, že „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. Podle navrhovatelů je v uvedených ustanoveních zákona „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. Tento závěr dovozují z toho, že úkoly Ústavu vymezené v § 4 zákona jakožto jeho působnost, jsou formulovány neurčitě, jako např. jeho stěžejní působnost „zkoumat a nestranně hodnotit dobu nesvobody a období komunistické totalitní moci“ [§ 4 písm. a)]. Ještě méně určitý 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“). Obdobné výhrady mají navrhovatelé i k působnosti Archivu ve smyslu § 13 odst. 3 zákona.

9. Podle ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) zákona do působnosti Rady Ústavu náleží „stanovit metody pro naplňování úkolů Ústavu“. Navrhovatelé namítají, že toto ustanovení je neurčité. Vlastní vědecké zkoumání a nestranné hodnocení „doby nesvobody a období komunistické totalitní moci“, což je podle ustanovení § 4 zákona úkolem Ústavu, nemůže být úkolem Rady a jejích členů, nýbrž zaměstnanců Ústavu. Uvádějí, že „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 - 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 ve čl. 15 odst. 2 Listiny. Navrhovatelé dále zpochybňují ústavnost ustanovení § 9 odst. 1 písm. e) zákona, podle kterého má Rada zřizovat jako odborný poradní orgán ředitele Ústavu pro badatelskou činnost Ústavu vědeckou radu a jmenovat její členy. Zákon nic bližšího nestanoví, 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, jak to vyplývá z ustanovení § 38 odst. 1 zákoníku práce. Za normativně prázdné považují ustanovení § 9 odst. 1 písm. h) zákona, podle kterého do působnosti Rady náleží „rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí Ústavu“. V zákoně totiž 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.

10. Podle navrhovatelů vyvolává zásadní pochybnosti úprava postavení Archivu bezpečnostních složek. 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 vyplývají některé závažné organizační a procesní nejasnosti. Podle § 12 odst. 2 zákona je Archiv 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 nemá postavení správního úřadu a je označen pouze jako „organizační složka státu“. Není tedy orgánem moci výkonné. Přitom Archiv mimo jiné „kontroluje výkon spisové služby u Ústavu“ [§ 13 odst. 1 písm. c) zákona], tedy u organizační složky státu, jíž je „přímo řízen“, tedy jíž je podřízen. Tato působnost Archivu je nyní výslovně uvedena i v ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) zákona č. 499/2004 Sb. Podle návěti § 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. Podle navrhovatelů tak vzniká 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.]. Dále navrhovatelé poukazují na to, že 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 důvodu 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).

11. Ustanovení § 17 zákona, kterým se stanoví, že dnem 1. ledna 2030 se Archiv (bezpečnostních složek) stává součástí Národního archivu, je vytýkána malá normativní určitost. Z § 17 zákona je třeba vyvozovat, že dnem 1. ledna 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 autoritativně stanovil, že dnem 1. ledna 2030 se Archiv bezpečnostních složek stává součástí Národního archivu, 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.

12. Navrhovatelé považují za nesrozumitelné a zčásti neuskutečnitelné ustanovení § 21 odst. 1 zákona, podle kterého výkon práv a povinností z pracovněprávních vztahů zaměstnanců České republiky, zařazených k výkonu práce v Ministerstvu vnitra, Ministerstvu obrany včetně Vojenského zpravodajství, Ministerstvu spravedlnosti, Bezpečnostní informační službě, Úřadu pro zahraniční

styky a informace a Policii České republiky - Úřadu dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu, přechází k prvnímu dni sedmého kalendářního měsíce následujícího po dni vyhlášení tohoto zákona na Archiv, pokud tyto zaměstnanci vykonávají činnosti, které ode dne účinnosti tohoto zákona vykonává Archiv, a pokud splňují podmínky podle § 18 zákona. Poukazují zejména na to, že příslušníci uvedených bezpečnostních sborů nejsou v pracovněprávních vztazích, ale jsou ve veřejnoprávním služebním poměru k České republice, takže uvedené ustanovení se na ně nemůže vztahovat. Kromě toho považují nucený přechod práv a povinností zaměstnanců České republiky z pracovněprávního vztahu za rozporný s ustanovením čl. 26 odst. 1 Listiny, podle kterého má každý právo na svobodnou volbu povolání. V této souvislosti upozorňují na řadu odlišností, proti běžné delimitaci správních orgánů, zejména pak na skutečnost, že podmínkou přechodu je spolehlivost a bezúhonnost nově vymezená teprve v ustanovení § 18 tohoto zákona.

13. Navrhovatelé poukazují na to, že v podmínkách demokratického právního státu musí být zákon určitý, jasný, přehledný, srozumitelný, jednoznačný, nerozporný, jazykově a stylisticky bezvadný, jak na to poukázal Ústavní soud v řadě svých nálezů (např. nález vyhlášený 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 Sbírky 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 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), že z pojmu právního státu vyplývá princip, dle něhož ani zákonodárce ani exekutiva nemůže s formami práva, tj. s prameny práva, nakládat libovolně, nýbrž se musí řídit hledisky ústavodárce, jakož i hledisky dalšími, zejména transparentnosti, přístupnosti a jasnosti (nález č. 73, sv. 18 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu). Pokud se zákon dostává do rozporu s těmito zásadami, dostává se podle navrhovatelů minimálně do rozporu s principy demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

14. Na základě výše uvedené argumentace pak navrhovatelé navrhují

1) alternativně :

a/ Zrušit celý zákon č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů, 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 zák. č. 181/2007 Sb.

II.

Rekapitulace podstatných částí vyjádření účastníků řízení

15. Ústavní soud zaslal návrh na zahájení řízení v souladu s ustanovením § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) účastníkům řízení – Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky.

16. Poslanecká sněmovna v úvodu svého vyjádření Ústavní soud informovala o průběhu schvalovacího procesu návrhu zákona. Příprava zákonné úpravy byla velmi pečlivá a zapojila se do ní též široká odborná veřejnost, u které návrh vyvolal značný ohlas. K původnímu senátnímu návrhu byl zpracován komplexní pozměňovací návrh, který přinesl zásadní koncepční změny. Vycházel mimo jiné též ze závěrů semináře, který k návrhu zorganizoval výbor pro bezpečnost. Poslanecká sněmovna poukázala též na to, že zákon zohledňuje i komparativní hledisko, když Ústavy podobného zaměření již existují na Slovensku, v Polsku a v Německu, tedy v zemích, které prošly obdobným historickým vývojem. Obecně návrhu vytýká, že obsahuje řadu výhrad věcných a formálních, které nemají ústavněprávní povahu.

17. Výtky navrhovatelů týkající se kvality zákona jsou podle názoru Poslanecké sněmovny neopodstatněné. Chybovost, rozpornost a nepřehlednost zákonů bude namítána vždy, ale pokud by měly být tyto vlastnosti důvodem pro zrušení zákona Ústavním soudem, znamenalo by to, že by měl právo zrušit jakýkoliv zákon, aniž by se musel omezovat na znění konkrétních ustanovení Ústavy. Takto vágní derogační kritéria by znamenala nejistotu občanů o platném právu, kterým se mají řídit.

18. Interpretaci období 1948 až 1989 obsaženou v návrhu odmítl Ústavní soud již dříve v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, kde se zabýval zákonem č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu. Vyslovil zde, že použitou formulaci „režim založený na komunistické ideologii, který rozhodoval o řízení státu a osudech občanů v Československu od 25. února 1948 do 17. listopadu 1989, byl zločinný, nelegitimní a je zavrženíhodný“ nelze považovat za neústavní. Poslanecká sněmovna dále upozornila, že kritizované spojení „komunistická totalitní moc“ bylo v našem právním řádu již dříve opakovaně použito (zákon č. 140/1996 Sb., příloha zákona č. 499/2004 Sb., obdobně pak trestní zákon v § 261a).

19. Dolní komora dále odmítá, že by zákon omezoval svobodu vědeckého bádání. Naopak ji fakticky rozšiřuje, neboť v nově zřizovaném Archivu budou uloženy i dokumenty, k nimž dosud neměla badatelská obec přístup. Ústav pro studium totalitních režimů je jen jednou z mnoha institucí zabývajících se předmětným historickým obdobím a výsledky jeho práce budou muset obstát v konkurenci dalších badatelů. Obavy z postátnění historického bádání a oficiálního charakteru jeho výsledků nutno považovat za nepodložené.

20. Parlament České republiky byl při koncipování zákona veden snahou zamezit pochybnostem o politické nezávislosti Ústavu. Tomu odpovídá i stávající úprava volby členů Rady Ústavu, neslučitelnost členství v radě s členstvím v politické straně či politickém hnutí, zakotvení možnosti zasahovat do jeho činnosti pouze na základě zákona.

21. K námitkám proti vymezení podmínek bezúhonnosti Poslanecká sněmovna upozornila, že osobní dopad je omezený a vzhledem k účelu a charakteru právní úpravy je takové vymezení opodstatněné a ústavně obhajitelné. Například slovenská právní úprava stanoví podmínky pro bezúhonnost ještě přísněji.

22. Nakládání s osobními údaji podléhá režimu zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, případně zákona o archivnictví, samozřejmě je nutno dodržovat limity obsažené v Listině.
23. Právní úprava kontroly vychází ze stávajícího konceptu zákona o archivnictví a spisové službě a smyslem zákona bylo strukturu zachovat, nikoliv měnit.
24. Je-li namítáno, že Archiv je správním úřadem podřízeným nikoliv Ministerstvu vnitra, ale Ústavu, který naopak správním úřadem není, poukazuje vyjádření na institut tzv. nezávislých správních úřadů, které nejsou podřízeny moci výkonné (Úřad pro ochranu osobních údajů či Rada pro rozhlasové a televizní vysílání).
25. Ohledně výhrad proti ustanovení § 17 zákona Poslanecká sněmovna uvedla, že záměrem zákonodárce bylo deklarovat dočasnost existence samostatného Archivu s tím, že podrobná úprava technických aspektů sloučení s Národním archivem bude přijata s dostatečným předstihem před 1. lednem 2030.
26. K námitce navrhovatelů, že na příslušníky bezpečnostních sborů a ozbrojených sil se ustanovení o přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů nemůže vztahovat, poukázala Poslanecká sněmovna na usnesení vlády České republiky, kterým bylo uloženo ministru vnitra, spravedlnosti a obrany a ředitelům Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace zabezpečit ke dni 31. prosince 2007, aby činnosti, které budou převedeny na Archiv, byly vykonávány občanskými zaměstnanci tak, aby mohlo dojít k přechodu těchto osob dle § 21 zákona. Zvolené řešení považuje Poslanecká sněmovna také za výhodné pro zaměstnance.
27. Poslanecká sněmovna uzavřela své vyjádření konstatováním, že zákonodárny sbor jednal s přesvědčením o souladnosti přijatého zákona s Ústavou, ústavním pořádkem a právním řádem.
28. K návrhu se vyjádřil také Senát Parlamentu České republiky. K výhradám proti užití pojmu „totalitní“ uvedl, že zákonodárce vycházel z všeobecně státovědou uznaného vymezení pojmu totalitní státněpolitický režim, jehož znaky celé období vykazovalo. Obdobně považuje za politologicky akceptovatelnou terminologii, pokud zákon pracuje s pojmem „nacistické a komunistické zločiny“. Není podstatné, že tehdy platné ústavní a trestní právo s tímto pojmem nepracovalo. Zákonodárce chtěl nějak označit závažné nelegitimní státněpolitické zásahy do života lidí, jeho úmyslem nebylo úkolovat Ústav justičním směrem. V českém právním řádu se navíc pojem „komunistické zločiny“ objevil již dříve, a to v zákoně č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu, nebo v zákoně o Policii ČR, a to při vyznačení působnosti specializovaného policejního útvaru s názvem Úřad pro dokumentaci ... zločinů komunismu.
29. Senát dále nesouhlasí s tím, že by oprávnění Ústavu žádat veřejné instituce o součinnost při získávání dokumentů a archiválií vztahujících se k totalitním režimům znamenalo ohrožení svobody bádání. Cílem zákonodárce bylo zajištění jakési nadstandardní péče o tuto problematiku z důvodu snahy překonat mezery a zpoždění v odhalování „utajených kapitol“ minulosti. Oprávnění Ústavu získávat dokumenty mimo Archiv je minimální, přiměřené uvedenému cíli. Předmětné oprávnění má pouze urychlit jinak zdoluhavý přístup k dokumentům.
30. Pokud jde o tvrzenou neústavnost požadavku zákona, aby členství v Radě Ústavu bylo neslučitelné s členstvím v politické straně, poukázal Senát na případy, kdy zákonodárce postupoval obdobně; např. u inspektorů Úřadu pro ochranu osobních údajů či u Veřejného ochránce práv. Senát zdůrazňuje, že právní úprava nepreferuje či nediskriminuje to či ono politické smýšlení či stranickou příslušnost, ale požaduje bezpartijnost jako konstrukční prvek k dosažení nezávislosti Ústavu. Je na vůli osob, které na místa radních kandidují, zda takto nastavené podmínky přijímají.

31. Neústavní omezení svobody vědeckého bádání nelze spatřovat v metodické působnosti Rady v rámci Ústavu. Senát v této souvislosti připomíná, že činnost Ústavu se neomezuje jen na funkci badatelskou, ale plní rovněž funkci dokumentační, publikační či vzdělávací. Stanovení metod pro naplňování úkolů Ústavu není stanovením postupů vědecké práce, ale obecně zajišťování péče o to, aby Ústav pracoval ve všech svých funkcích efektivně. Pro kvalitu vlastní badatelské činnosti je pak zřizována vědecká rada, složená převážně z osobností stojících mimo Ústav.

32. Senát dále připustil, že během změn při projednávání zákona ztratilo převážnou část svého původního významu ustanovení, podle něhož Rada rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutí Ústavu. Přínejmenším ale zůstává agenda žádostí o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

33. K nedostatkům právní úpravy spočívajícím v pojetí vztahu nadřízenosti a podřízenosti Ústavu a Archivu při kontrole výkonu spisové služby Senát uvedl, že jde o odbornou činnost dle zákona o archivnictví, která není součástí vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Archiv je součástí soustavy veřejných archivů, z toho plyne i příslušné pověření.

34. Za nezpůsobilé označuje Senát též námitky ohledně odchylky režimu opravných prostředků ve věcech rozhodování o odeprání práva náhledu do archiválií od režimu obecného, vycházejícího ze zákona o archivnictví, a dále absence ustanovení určujícího použití správního řádu. Dle Senátu jde o speciální ustanovení k zákonu o archivnictví, které upravuje režim tzv. důležitých archiválií. Dále poukazuje na princip subsidiarity zakotvený přímo ve správním řádu.

35. S vytýkanými nedostatky právní úpravy týkající se chystané fúze Archivu s Národním archivem Senát souhlasí, považuje ji za legislativně nedokončenou. Nicméně předpokládá, že Parlament České republiky v tomto směru v budoucnu zjedná nápravu.

36. Dále se Senát ve vyjádření zabýval námitkou porušení ústavního příkazu rovného přístupu k veřejným funkcím, pokud zákon z okruhu osob spolehlivých vylučuje dobové kandidáty a členy KSC a KSS. Senát považuje za přirozený požadavek „minulostní čistoty“, která se navíc týká jen úzké špičky vedení Ústavu a Archivu. V této skupině osob jsou dané požadavky stanoveny rovně a jako předpoklad výkonu funkce, nikoliv vyloučení osob již zaměstnaných.

37. K výhradám proti přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů Senát konstatuje, že případné nesouhlasy jsou řešitelné v sedmiměsíční legisvakační lhůtě dohodou či výpovědí. Právní úprava dle Senátu jen zvyšuje právní jistotu zaměstnanců.

38. Pokud jde o nespokojenost navrhovatelů se stručností pravidla upravujícího zpracování osobních údajů, upozorňuje Senát, že jde o pouze o vymezení toho, co je předmětem zpracování osobních údajů Ústavem. Podrobná pravidla vyplývají z obecného zákona o ochraně osobních údajů.

39. V závěru vyjádření pak Senát připomněl obecné zásady, ze kterých vycházel zákonodárce při koncipování zákona a stručně charakterizoval průběh legislativního procesu. Také Senát vyslovil názor, že napadený zákon je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

III.

Dikce napadených ustanovení

40. Vzhledem k tomu, že je současně napaden celý zákon, dikce zákonných ustanovení, které jsou podle petitu alternativně napadány, se neuvádí.

IV.

Podmínky aktivní legitimace navrhovatele,

ústavní konformita legislativního procesu

41. Návrh na zrušení zákona, resp. jeho jednotlivých ustanovení, byl podán skupinou 57 poslanců Parlamentu České republiky, a tedy v souladu s podmínkami obsaženými v ustanovení § 64 odst. 1, písm. b) zákona o Ústavním soudu. V předmětné věci lze tudíž konstatovat naplnění podmínek aktivní legitimace na straně navrhovatele.

42. Ústavní soud je v souladu s ustanovením § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu v řízení o kontrole zákonů nebo jiných právních předpisů povinen posoudit, zda napadený právní předpis byl přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem.

43. Z obsahu návrhu, obsahu vyjádření účastníků, jakož i webových stránek obou komor Parlamentu České republiky bylo zjištěno následující. Navrhovatelem zákona byl Senát Parlamentu České republiky. Poslanecká sněmovna návrh v 1. čtení (dne 7. listopadu 2006) přikázala k projednání výborům. Výsledkem projednání ve výborech byl komplexní pozměňovací návrh, který vzala Poslanecká sněmovna za základ dalšího projednávání ve 2. čtení (16. března 2007). Návrh zákona pak schválila ve 3. čtení (2. května 2007) většinou 92 poslanců ze 118 přítomných; proti návrhu hlasovalo 24 poslanců.

44. Senát o postoupeném návrhu po projednání ve výborech a plénu hlasoval dne 8. června 2007. Většinou 46 senátorů z 50 přítomných jej schválil ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou; 3 senátoři hlasovali proti návrhu a jeden se hlasování zdržel.

45. Zákon podepsali prezident republiky, předseda Poslanecké sněmovny a předseda vlády České republiky dne 12. července 2007, pak byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 59 pod číslem 181/2007 Sb.

46. Ústavní soud konstatuje, že k přijetí a vydání napadeného zákona došlo předepsaným způsobem.

V.

Průběh veřejného jednání

47. V průběhu veřejného jednání, konaného dne 13. 3. 2008, setrvali účastníci na svých stanoviscích uvedených v návrhu a vyjádřeních. Na otázku, zda podle názoru navrhovatelů existovalo nějaké časové období od 25. února 1948 do 29. prosince 1989, v němž by Komunistická strana Československa upustila od uplatňování své vedoucí úlohy či v němž by se distancovala od ideologie marxismu-leninismu, Komunistického manifestu či Leninova spisu Stát a revoluce poukázal zástupce navrhovatelů na to, že nelze tak dlouhé období přesně charakterizovat, ale je třeba zkoumat, jak se tento režim vyvíjel a měnil. Na otázku, zda vedení KSČ po roce 1960 usilovalo aktivně o to, aby byl zrušen čl. 4 Ústavy z r. 1960, zástupce navrhovatelů uvedl, že „chceme-li věcně posuzovat možnosti změn uvnitř komunistického režimu, pak takovouto otázku nemůžeme klást vážně“. Zástupce senátu k dotazům mj. uvedl, že členství v NSDAP či Vlajce není v zákoně vymezeno proto, že lidé, kteří byli aktivní v době okupace, jsou už za profesionálním zenitem a určitě by se jich to netýkalo“. Uvedl dále, že v případě uchazečů o funkce z řad členů bývalé komunistické strany „by se muselo složitě zkoumat, nakolik se oni sami vypořádali se svojí minulostí“. Při hledání právní formy Ústavu se vycházelo ze slovenských zkušeností.

VI.

Vlastní přezkum

VI.a. Ve vztahu k námitkám proti zákonu jako celku

48. Ústavní soud se na prvním místě zabýval obecnou námitkou navrhovatelů, podle níž vyvolává zásadní pochybnosti již samo zřízení Ústavu jako státní instituce, jejíž činnost je hrazena ze samostatné kapitoly státního rozpočtu, a kde navrhovatelé poukazují na to, že více veřejných institucí hrazených přímo či nepřímo ze státního rozpočtu plní badatelské úkoly v oblasti historie. V existenci Ústavu spatřují nebezpečí postátnění historického bádání zákonem vymezených úseků dějin a zpochybňují formulace, jimiž se v zákoně tato období vymezují, neboť se jimi dopředu předjímá, jak má být toto období hodnoceno, čímž je fakticky omezována ústavně zaručená svoboda vědeckého bádání.

49. Ústavní soud musí předeslat, že samotné zřízení Ústavu nemá žádný ústavněprávní rozměr. Je totiž legitimním právem státu takovou instituci zřídit, a to přesto, že zde již existují jiné instituce, které se obdobnou problematikou zabývají. Nemůže do svých úvah zahrnout otázku účelnosti instituce zřizované zákonem, kterou argumentují navrhovatelé, protože taková úvaha spadá do oblasti politického rozhodování, a pokud by z takové úvahy vycházel, porušil by princip dělby moci.

50. Ústavněprávní rozměr však má námitka týkající se svobody vědeckého bádání, která je zaručena čl. 15 odst. 2 Listiny. Zákon v ustanovení § 2 vymezuje dvě historická období, která mají být předmětem bádání Ústavu, a sice „dobu nesvobody“, kterou je období od 30. září 1938 do 4. května 1945, a „období komunistické totalitní moci“, což je úsek československých dějin od 25. února 1948 do 29. prosince 1989, a doba, která tomuto časovému úseku předcházela a v níž slovy zákona „probíhaly děje týkající se příprav k totalitnímu uchopení moci Komunistickou stranou Československa“. Podle navrhovatelů toto vymezení již implicitně obsahuje historické hodnocení.

51. Označení určitého historického úseku dějin názvem vždy předpokládá určité zjednodušení, které však v sobě obsahuje i jistou charakteristiku daného období. Zcela běžně se např. hovoří o období Habsburské nadvlády nebo o období husitských válek. Ze samotného označení historických úseků názvy „doba nesvobody“ a „období komunistické totalitní moci“ nelze bez dalšího dovozovat omezení vědeckého bádání těchto období, neboť se jimi pouze vymezuje časový úsek dějin, který má být předmětem zkoumání.

52. Navrhovatelé zákona vytýkají, že používá terminologie, která má význam nejen vědecký, ale také ideologický; konkrétně v preambuli se hovoří o „totalitních a autoritativních režimech 20. století“. Vadí jim, že „dobou nesvobody“ je označeno celé období let 1938 až 1945, ačkoliv podle nich byl zásadní rozdíl mezi stále samostatnou republikou a pozdějším Protektorátem Čechy a Morava, a že období od 25. února 1948 do 29. prosince 1989 je označeno jako „období komunistické totalitní moci“, aniž by se bralo v úvahu, že toto období bylo z hlediska způsobu výkonu státní moci proměnlivé.

53. Zásadním nedostatkem této argumentace navrhovatelů je, že to jsou oni, kteří textu zákona přisuzují smysl, který ve skutečnosti nemá. Uvedená ustanovení nejsou „komplexním hodnocením“ v zákoně vymezených historických období, ale jsou jen jejich názvem. Smyslem zákona je vytvořit instituci, která by se teprve měla komplexním hodnocením těchto období zabývat, a to za podmínek, které jsou formulovány v § 4 zákona, kde se výslovně uvádí, že se tak má dít nestranně. Ambicí zákona není, a ani nemůže být, vědecké pojednání o dané době. Jeho účelem je vytvořit státem placenou instituci, která se tímto problémem má zabývat, přičemž důvody pro to jsou vyjádřeny v preambuli zákona především slovy: „Poznání historických pramenů a dalších svědectví o uvedených režimech a událostech k nim vedoucích umožňuje lépe pochopit důsledky systematického ničení tradičních hodnot evropské civilizace, vědomého porušování lidských práv a svobod, morálního a hospodářského úpadku provázeného justičními zločiny a terorem proti nositelům odlišných názorů, nahrazení fungujícího tržního hospodářství direktivním řízením, destrukcí tradičních principů vlastnického práva, zneužívání výchovy, vzdělávání, vědy a kultury k politickým a ideologickým účelům a bezohledného ničení přírody“. Ze tyto důsledky v uvedených dějinných obdobích nastaly, je objektivně zjištěná skutečnost, která nemá žádný ideologizující nádech.

54. Námitky navrhovatelů, které směřují ke zrušení zákona jako celku, vyjadřují jejich obavu ze zneužití takto nově vznikající instituce k politickému boji. Takové úvahy jsou na jednu stranu legitimní potud, že každé instituce lze zneužít k jiným účelům, než ke kterým byla zřízena. Právě období, která mají být předmětem bádání Ústavu, jsou mimo jiné zaplněna případy takovýchto zneužití. Na druhé straně však možnost takového zneužití závisí na podmínkách, v nichž má fungovat. Pokud jsou jimi fungující demokracie, ke zneužití nemůže dojít. Obavy navrhovatelů v tomto směru jsou ve své podstatě vyjádřením jejich nedůvěry k demokracii, ačkoliv jako poslanci se na její tváři i uplatňování výraznou měrou podílejí. Je tedy na nich, aby případným pokusům o zneužití Ústavu zabránili. Vlastní rozhodnutí o jeho zřízení je však rozhodnutím politickým, které bylo přijato legitimní většinou parlamentu, přičemž Ústavní soud není jeho třetí komorou, aby do tohoto procesu vstupoval.

VI.b. Ve vztahu k námitkám proti jednotlivým ustanovením

55. Navrhovatelé zpochybňují ústavnost jednotlivých ustanovení zákona, případně jejich částí. Namítají především jejich rozpor s principy demokratického právního státu zakotvený v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky a jejich nesrozumitelnost a z toho vyplývající nepředvídatelnost. Tak v ustanovení § 4 písm. e) zákona je použit výraz „nacistické a komunistické zločiny“, který navrhuje zrušit. Jde podle nich o ideologizující výraz, který je svou povahou novinářský a nikoliv právní.

Připomínají, že v právní terminologii do roku 1950 šlo o druh trestné činnosti, a není proto jasné, zda pro dobu do tohoto data se má na mysli tento druh trestné činnosti, anebo jde jen o mravní aspekt této činnosti. Toto ustanovení proto neplní úkol, který má mít, totiž právním způsobem vymezovat působnost Ústavu. Za ideologizující považují též výraz „totalitní“, a navrhují jej proto zrušit ve všech jeho různých tvarech v názvu zákona, v nadpisu části první a v nadpisu hlavy druhé, 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), a dále ve všech zákonech vyjmenovaných v bodě 2 petitu návrhu (viz. bod 14).

56. K obdobné námitce zaujal Ústavní soud stanovisko v nálezu Pl. ÚS 19/93, publikovaném pod č. 14/1994 Sb., kterým rozhodoval o návrhu na zrušení zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu. Zde uvedl, že „ústavní zřízení demokratického státu neupírá Parlamentu právo vyjádřit svou vůli i svá morální a politická stanoviska způsobem, který v rámci obecných právních zásad pokládá za vhodný a přiměřený - a to případně i formou právního zákona, pokládá-li za vhodné a účelné touto právní formou aktu zdůraznit společenský význam a dosah svého prohlášení. Tak tomu bylo např. v zákoně, vydaném za první republiky, kterým se konstatovalo, že T. G. Masaryk se zasloužil o stát“. Zdůraznil, že se tím neformulují žádné nové skutkové podstaty trestných činů. Ani ze znění nyní zkoumaného zákona nic podobného nelze dovodit. Nadto jako generelní norma pro posouzení kterýchkoli činů z hlediska jejich trestnosti platí článek 40 odst. 6 Listiny, podle něhož trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Lze tedy uzavřít, že v případě posuzovaného zákona jde o morálně a právně politickou proklamaci Parlamentu, které z toho důvodu nelze vytknout, že nepoužívá běžné právní terminologie.

57. Je-li dále pod bodem F návrhu zpochybňována ústavnost ustanovení § 5 odst. 1 zákona, avšak ke zrušení toto ustanovení navrhováno není (navrhuje se zrušit pouze ustanovení § 5 odst. 2 zákona), Ústavní soud se k výhradám směřujícím proti ustanovení § 5 odst. 1 zákona nemusí vůbec věcně vyjadřovat. Nad rámec uvedeného nicméně konstatuje, že ani případné zahrnutí uvedeného ustanovení zákona do petitu návrhu by nevedlo k jeho derogaci. Označené ustanovení je pouze doplněním obecné úpravy ochrany osobních údajů obsažené v samostatném zákoně. Námitka „stručnosti“ tak nemá nejmenší ústavněprávní opodstatnění.

58. Dále je navrhováno zrušení ustanovení § 5 odst. 2 zákona, kterým se ukládá všem státním orgánům, organizačním složkám státu, státním příspěvkovým organizacím, orgánům územní samosprávy, příspěvkovým organizacím územních samospráv a jimi spravovaným archivům poskytnout Ústavu bezplatně potřebnou součinnost, pokud jde o archiválie vztahující se k jeho úkolům z období vymezeného zákonem. Navrhovatelé zdůrazňují, že taková povinnost nemá obdoby v případě žádné vědecké instituce zabývající se historickým bádáním, a proto v tomto ustanovení spatřují potvrzení výsadního postavení Ústavu, která umocňuje nebezpečí, že výsledky jeho bádání budou považovány za oficiální.

59. Předně z uvedeného ustanovení vyplývá, že součinnost se týká pouze předložení vyžádaných dokumentů a Ústav je ze zákona oprávněn na své náklady pořídit jejich kopie. Taková povinnost nepřekračuje podmínky běžné spolupráce státních institucí a územních samospráv. V tom nelze spatřovat žádné porušení ústavně garantovaných práv. Nezavdává ani důvod pro závěr navrhovatelů, že je tím ohrožena svoboda vědeckého bádání. Toto ustanovení nezakládá Ústavu monopol na studium a zpracovávání historických dokumentů rozhodného období. Ty zůstávají přístupny i dalším badatelům zabývajícím se historií této doby, přičemž s výsledky jejich práce budou badatelské výsledky Ústavu konfrontovány. Tímto ustanovením se nezakládá kompetence Ústavu, ale podmínky spolupráce institucí vyjmenovaných v uvedeném zákonném ustanovení při shromažďování archivních dokladů majících vztah k obdobím, které jsou předmětem bádání Ústavu. Tím se ovšem nerozumí všechny doklady uložené v archivech jmenovaných institucí, ale jen takové, které mají již jen historický charakter.

60. Navrhovatelé dále navrhují zrušit ustanovení § 7 odst. 6 zákona, podle kterého členství v Radě Ústavu je neslučitelné s členstvím v politické straně nebo politickém hnutí. Poukazují na to, že podle čl. 20 odst. 2 Listiny má každý občan právo se sdružovat v politických stranách a hnutích a omezení tohoto práva dovoluje jen v souvislosti s výkonem určitých funkcí, zaměstnání a činností taxativně uvedených ve čl. 44 Listiny. Podle nich o žádný takový případ v souvislosti s Radou Ústavu nejde a nejde ani o žádný z případů, pro které Listina dovoluje omezení tohoto základního práva. Z toho činí závěr, že napadeným ustanovením dochází k porušení zákazu diskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny), a k porušení práva podílet se výkonem veřejných funkcí na správě veřejných věcí (čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny).

61. Pro posouzení těchto výhrad je třeba na prvním místě posoudit účel, který je sledován zřízením Ústavu. Ten vyplývá především z preambule zákona, ve které Parlament České republiky prohlašuje, že jej zřizuje při vědomí povinnosti vyrovnat se s následky totalitních a autoritativních režimů 20. století. Podle ustanovení § 3 odst. 2 zákona je Ústav organizační složkou státu, do jejíž činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona, a dle odst. 3 je účetní jednotkou a jeho činnost je hrazena ze samostatné kapitoly státního rozpočtu. Jde tedy o státní organizaci ze zákona nadanou velkou mírou nezávislosti, která je dále umocňována i samostatným financováním ze samostatné kapitoly státního rozpočtu. Rada Ústavu, jak vyplývá z ustanovení § 9 odst. 1 zákona, má přitom zásadní vliv na fungování této instituce. Za této situace, kdy naprosto dominující vůlí zákonodárce je v rámci prostředků, jimiž disponuje, dosáhnout maximální nezávislosti této instituce, je naprosto legitimní stanovit jako podmínku pro členství v ní nestrannost. Předmětem bádání Ústavu je období, které je stále politicky citlivé a jehož výsledky se mohou dotýkat různých politických stran včetně těch, které jsou v Parlamentu. Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 9/01, publikovaném pod č. 32/2002 Sb., formuloval – i když v poněkud jiné souvislosti – závěr, že demokratický stát, a to nejen v přechodném období po pádu totality, může vázat vstup jednotlivce do státní správy a veřejných služeb a setrvání v nich na splnění určitých předpokladů. Tento závěr je pro posuzovanou věc významný v tom smyslu, že připustil stanovení určitých mezí výkonu základních práv, a to tam, kde jde o ochranu demokracie. Chápeme-li Ústav jako instituci, jejímž posláním, jak je postulováno v preambuli, je ochrana demokracie, pak výše uvedená omezení základních práv pro členství v Radě jsou legitimní.

62. Navrhovatelé dále navrhují zrušit též ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) a písm. h) zákona, jimiž se stanoví, že do působnosti Rady náleží „stanovit metody pro naplňování úkolů Ústavu“ a „rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí Ústavu“. V pravomoci rady stanovovat metody pro naplňování úkolů Ústavu spatřují reálné nebezpečí zásahů do svobody vědeckého bádání.

63. K tomu lze říci, že obecně vždy existuje riziko zneužití zákonného ustanovení. Ovšem Rada nemůže při svém rozhodování, kterým bude naplňovat obsah své působnosti, rozhodovat mimo ústavní rámec, který ji mimo jiné zavazuje v čl. 15 odst. 2 Listiny respektovat základní právo na svobodné vědecké bádání. Jen v intencích této ústavní dispozice může Rada uvedenou pravomoc vykonávat.

64. Pokud jde o rozhodování Rady o odvolání proti rozhodnutí Ústavu, považují navrhovatelé toto ustanovení za normativně prázdné, neboť v zákoně není stanoven případ, že by Ústav autoritativně rozhodoval tak, aby proti jeho rozhodnutí mohlo přicházet v úvahu odvolání jakožto procesní opravný prostředek.

65. K tomu Ústavní soud poznamenává, že referenčním kritériem pro rozhodnutí o zrušení zákona nebo jeho části je rozpor s Ústavou. Okolnost, že ustanovení zákona je normativně prázdné, nemůže logicky být v rozporu s ničím, tedy ani s Ústavou. Navrhovat zrušení výše uvedených ustanovení nemá žádné ústavněprávní opodstatnění. Zákon navíc kompetence Rady jako odvolacího orgánu zakládá; Rada bude rozhodovat o odvoláních týkajících se odepření informace dle zák. č. 106/1999

Sb. Ústavní soud si také dokáže představit výklad, podle něhož Rada dále rozhoduje v souladu s ustanovením § 9 odst. 1 písm. h) ve vazbě na § 12 odst. 2 zákona např. ve věcech dle § 13 odst. 1 písm. f), g), h) zákona. Ústavní soud ovšem není k přijímání takovýchto výkladových závěrů bez vazby na ústavu povolán. Bude záležet na praxi obecných soudů, jak vzniklý problém vyřeší.

66. Dále se navrhuje zrušit ustanovení § 13 odst. 1 písm. c), kterým se stanoví pravomoc Archivu kontrolovat výkon spisové služby u Ústavu. Podle navrhovatelů tak vzniká kuriózní situace, kdy podřízená složka kontroluje složku nadřízenou. Tato situace vychází ze stávající úpravy zákona o archivnictví a spisové služby. Podle ní Ministerstvo vnitra řídí Národní archiv a Národní archiv kontroluje výkon spisové služby u Ministerstva vnitra.

67. Podle navrhovatelů jde o jedno z ustanovení, které se pro svou nejasnost, rozpornost či nepředvídatelnost dostává do rozporu s principy demokratického právního státu. Tyto obavy ovšem přinejmenším relativizuje obdobná stávající úprava zákona o archivnictví a spisové služby, podle níž Ministerstvo vnitra řídí Národní archiv a Národní archiv, coby složka podřízená, kontroluje výkon spisové služby u Ministerstva vnitra, tedy své složky řídící. Tato právní úprava a z ní pramenící administrativní vztahy je účinná již několik let a Ústavnímu soudu není známo, že by v praxi působila komplikace ve smyslu své srozumitelnosti, určitosti, předvídatelnosti. Ve své podstatě navrhovatelé zpochybňují pojetí subordinace v předmětném případě. Konkrétní úprava vztahů nadřízenosti a podřízenosti jakožto jednoho z principů organizace veřejné správy je závislá na uvážení zákonodárce. Je na něm, jak jednotlivé subjekty na vertikále subordinace uspořádá, pokud samozřejmě neporuší základní ústavní principy, jako např. princip dělby moci. Nic takového v daném případě zjištěno nebylo. Ústavní soud nepovažuje za absurdní, tím spíše z pohledu ústavněprávního, úpravu, která vykonavatele určité specializované veřejnoprávní agendy pověří kontrolou výkonu této agendy i u subjektu, který tohoto vykonavatele v případě jeho ostatních činností řídí. Za velmi výmluvný příklad Ústavní soud považuje případ policisty, který je sice podřízený policejnímu prezidentovi, ale kontroluje jej, zda dodržuje pravidla bezpečnosti a plynulosti silničního provozu; tedy také jako podřízená složka kontroluje složku nadřízenou. Konečně má Ústavní soud pochybnosti, zda vůbec lze v souvislosti s kontrolou výkonu spisové služby o vztazích nadřízenosti a podřízenosti hovořit. K těmto pochybnostem jej vede obsah ustanovení § 71 odst. 1 zákona o archivnictví, podle kterého je kontrola dodržování povinností na úseku archivnictví a výkonu spisové služby vykonávána podle zvláštního právního předpisu. Tím je zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení jeho § 3 odst. 2 však za státní kontrolu podle tohoto zákona nepovažuje kontrolu vykonávanou v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Z toho vyplývá, že zákon 552/1991 Sb. kontrolu výkonu spisové služby z režimu vztahů nadřízenosti a podřízenosti vyjímá. Podstata námitky navrhovatelů se tak s realitou právní úpravy míjí.

68. Pokud je dále navrhováno zrušení poslední věty ustanovení § 15 zákona, podle které o odvolání proti rozhodnutí o odepření nahlížení do archiválií rozhoduje ředitel Archivu, není k tomu žádný důvod. Jde o funkční ustanovení upravující režim nahlížení do specifické [ve vztahu k ustanovení § 13 odst. 1 písm. g) zákona] kategorie archiválií, tedy těch, u nichž byl zrušen stupeň utajení. Na přijaté právní úpravě Ústavní soud žádné závady ústavního charakteru neshledal, ostatně navrhovatelé ani žádné konkrétní výhrady nevznesli.

69. Podle ustanovení § 17 se dnem 1. ledna 2030 stává Archiv součástí Národního archivu. Navrhovatelé navrhují toto ustanovení zrušit, protože je podle nich neúplné, neurčité a nelze předvídat jeho důsledky. Chybí totiž úprava důsledků sloučení archivu s Národním archivem. Taková úprava je podle nich v rozporu s principy demokratického právního státu, na nichž je Česká republika podle čl. 1 odst. 1 Ústavy založena.

70. Podle vyjádření Poslanecké sněmovny má toto ustanovení pouze deklaratorní povahu a vyjadřuje vůli zákonodárce v uvedeném termínu sloučit oba archivy. Do zákona bylo doplněno při zpracování komplexního pozměňovacího návrhu jako závěr diskuse s odbornou archivářskou obcí. Formulace tohoto ustanovení sice neodpovídají záměru sloučení toliko deklarovat, avšak při absenci podrobné úpravy podmínek sloučení ho ani jinak interpretovat nelze. Lze-li ho takto interpretovat, pak odpadá stěžejní námitka, že jde o ustanovení neúplné a neurčité, jehož důsledky nelze předvídat.

71. Navrhováno je rovněž zrušení ustanovení § 19 odst. 1 písm. a), které stanovuje jedno z kritérií spolehlivosti pro zvolení členem Rady Ústavu, pro jmenování ředitelem Ústavu, ředitelem Archivu a vedoucím zaměstnancem Ústavu a Archivu přímo podřízeným řediteli Ústavu nebo Archivu. Za spolehlivého se pro účely tohoto zákona považuje dle § 19 odst. 1 písm. a) ten, kdo v době od 25. února 1948 do 15. února 1990 nebyl členem nebo kandidátem Komunistické strany Československa nebo Komunistické strany Slovenska. Ostatní zaměstnanci Ústavu a Archivu musí splňovat předpoklady podle zákona č. 451/1991 Sb. (tzv. lustrační zákon). Navrhovatelé namítají, že důvodem nespolehlivosti je formální členství v uvedených politických stranách a vůbec se nepřihlíží k faktickému chování těchto osob. Dále zdůrazňují, že členství v Radě je veřejnou funkcí (§ 10 zákona) a že podle čl. 21 odst. 4 Listiny má každý státní občan právo a možnost se podílet na vedení veřejných záležitostí.

72. Předně Ústavní soud musí na tomto místě opětovně připomenout, že ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/01 dovodil, a to i s ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, že prosazování idey „demokracie schopné se bránit“ je legitimním cílem zákonodárství každého demokratického státu, a to v kterékoli fázi jeho vývoje. Na tomto základě pak učinil závěr, že demokratický stát může vázat vstup jednotlivce do státní správy a veřejných služeb na splnění určitých předpokladů. Současně se ale také v citovaném nálezu Ústavní soud jednoznačně vyjádřil v tom smyslu, že „postoje jednotlivce k demokratickému zřízení určují především jeho reálné činy“. V této souvislosti připomněl zák. č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, a nález k tomuto zákonu publikovaný pod č. 14/1994 Sb. Citovaný zákon vypočítává zločiny a další srovnatelné skutečnosti, k nimž docházelo na území dnešní České republiky v období let 1948 – 1989, a v operativní části svého textu za ně přisuzuje plnou spoluodpovědnost těm, „kteří komunistický režim prosazovali jako funkcionáři, organizátoři a podněcovatelé v politické i ideologické oblasti“. V preambuli konstatuje zvláštní odpovědnost předlistopadové KSČ, včetně jejího vedení i členů. Je tedy zřejmé, že těsná sounáležitost jednotlivce s předlistopadovým režimem a jeho represivními složkami je skutečností způsobitou působit nepříznivě na důvěryhodnost veřejné funkce, kterou tento jednotlivec v demokratickém státě zastává, neboť komunistický režim byl Parlamentem českého demokratického státu označen za „zločinný, nelegitimní a zavrženíhodný“. I když tento zákon v preambuli zmiňuje i odpovědnost členů předlistopadové KSČ, v normativní části zákona mluví jako o hrozbě pro demokracii o „sounáležitost jednotlivce s předlistopadovým režimem a jeho represivními složkami“.

73. Ústavní soud podotýká, že citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 9/01, na jehož závěry nyní navazuje, připouští možnost vázat vstup jednotlivce do státní správy a veřejných služeb na splnění určitých předpokladů. Je na zákonodárci, aby předpoklady stanovil způsobem odpovídajícím účelu, pro který je funkce zřizována. Není přitom vyloučeno, aby kritéria pro různé, byť i sobě velmi blízké funkce, byla při zachování prvků společných v některých specifických podmínkách nastavena odlišně. V tomto směru lze nalézt různé modely, např. soudce v rámci správního soudnictví při přezkumu kárného rozhodnutí proti advokátovi nemá povinnost být pojištěn z odpovědnosti za škodu jako advokát – člen kárného senátu, soudce Nejvyššího správního soudu nemůže být – na rozdíl od advokáta – člena kárného senátu – zároveň rozhodcem apod. Zákonodárce při stanovování předpokladů má vždy dbát toho, aby v příslušném oboru státní služby či veřejné služby bylo garantováno jeho řádné a ústavně konformní fungování. Ústavnímu soudu pak nepřísluší vést

zákonodárce k tomu, aby unifikoval předpoklady pro výkon různých sobě blízkých funkcí např. tím, že by sjednotil věkovou hranici pro soudce a advokáta – člena kárného senátu či požadavek vzdělání pro soudce a zástupce veřejného ochránce práv. Řešení otázky vhodnosti stanovených kritérií je tak v zásadě též dáno na vůli zákonodárcově. V souzené věci nelze přehlédnout, že v případě Ústavu a Archivu se jedná o instituce, jejichž úkolem je zpracovávat historické prameny a materiály o období, jež stojí při samé „hranici historie“, o tomto období s maximální mírou objektivitu informovat s cílem zkoumat, poznávat a hodnotit praktiky totalitních režimů tak, aby i v budoucnu bylo možné včas rozpoznat znaky totalitního režimu a v rámci ochrany demokracie zabránit tomu, aby se totalitní režim vytvořil. Otázka členství v Komunistické straně v době od 25. února 1948 do 15. února 1990, či další v § 19 odst. 1 zákona vypočtených forem užších vazeb na totalitní režim, není zákonem postavena jako důvod k obecné nespolehlivosti, neboť dikce § 19 odst. 1 toliko negativně vymezuje spolehlivost pro účely dané zákonem. Je tak zcela zřejmé, že toto ustanovení nediskvalifikuje a nedehtonuje a ani nemá diskvalifikovat či dehonestovat toho, kdo není způsobilý ve smyslu § 19 odst. 1 zákona v jakékoliv jiné sféře, včetně možnosti přístupu k dalším veřejným funkcím. Ústavní soud je toho názoru, že podle obsahu se jedná spíše o formu podjatosti sui generis než o spolehlivost či nespolehlivost nahlíženou toliko zorným úhlem jazykového výkladu. Ústavní soud pak poměřoval proporcionalitu mezi právem na přístup k veřejným funkcím ve smyslu čl. 21 Listiny na jedné a principem ochrany demokracie na straně druhé. Dospěl k závěru, že převažuje veřejný zájem spočívající v ochraně demokracie. Dovodil, že sounáležitost osob, uvedených v § 19 odst. 1 zákona s totalitním režimem a institucemi v zákoně vyjmenovanými je stále relevantní okolností, jež může zpochybnit politickou loajalitu a poškodit důvěryhodnost institucí, jakými jsou Ústav a Archiv. Jistou analogii lze shledat v institutu podjatosti soudce (i zde se shromažďují důkazy = archivní materiály, důkazy se hodnotí = analyzují se zjištěná fakta a činí se rozhodnutí = odůvodňují se závěry učiněné z heuristikou získaných informací). Tak jako soudce od nepaměti nemůže být soudcem ve vlastní věci, ten, kdo je činný v oblasti historiografie a zejména tam, kde se určují a vytvářejí podmínky pro naplnění činnosti Ústavu a Archivu, jež mají zákonem určené postavení nestranných a objektivních institucí, by mohl sám a přeneseně s ním i celé instituce být zpochybnován pro svoji sounáležitost k režimu, o němž mají Ústav a Archiv bádát. Ostatně ten, kdo s režimem sounáležel, se spíše než historikem jeví býti pamětníkem či kronikářem. V daném případě navíc Ústavní soud vzal v úvahu, že objektem bádání je režim, který svoji propagandou a ideologií, za pomoci cenzury a dalších nedemokratických metod pod vedením KSČ (čl. 4. Ústavy č. 100/1960 Sb.) záměrně a uměle utvářel svůj obraz a plodil dokumenty, jež se měly stát historickými prameny, takovým způsobem, aby pohled dalších generací na tento režim byl nepravdivý, glorifikující a zastírající jeho totalitní povahu. Byť i by tedy kdokoliv byl třeba krátce např. členem či kandidátem KSČ či KSS, je u něho dán „důvod pochybovat o jeho nepodjatosti“ a důkazy, které by pro i proti této pochybnosti byly vedeny, nelze – právě bez historické analýzy daného režimu – zatím než relativizovat. Ústavní soud si je vědom myšlenky amerického filozofa George Santayany, že „ti, kdo si nejsou vědomi věcí minulých, jsou odsouzeni prožít je znovu“. Pochybnosti o loajalitě by dle Ústavního soudu zpochybnily činnost Ústavu a Archivu i pouze tím, že by se jeho činnost nejevila dosti efektivní, rychlá, dostatečným způsobem financovaná či manažersky méně obratně řízená. Při poměrování intenzity zájmu na ochraně demokracie a zájmu na poznání minulosti oproti právu na přístup k velice úzce vymezené veřejné funkci přicházející v úvahu pro zmenšující se okruh osob Ústavní soud dospěl k tomu, že veřejný zájem na ochraně demokracie je v tuto chvíli, tj. v době jeho rozhodnutí, intenzivnější. V neposlední řadě pak nelze přehlédnout, že napadený § 19 zákona se netýká badatelů pracujících v Ústavu, nýbrž jen členů Rady a vedoucích pracovníků ve smyslu § 18 zákona. Ústavní soud vzal v úvahu, že pro badatele je v Ústavu plně garantována svoboda bádání a že i ten, kdo by neuspěl z důvodu překážky dané v § 19 zákona jako uchazeč o zákonem vymezený okruh funkcí, má možnost věnovat se danému tématu jako interní či externí badatel.

74. Uvedený výklad tak lze uzavřít konstatováním, že ustanovení § 19 odst. 1 písm. a) zákona není v rozporu s právem garantovaným čl. 21 odst. 4 ve spojení s čl. 4 odst. 3 Listiny.

75. V případě ustanovení § 21 odst. 1 zákona, které řeší výkon práv a povinností z pracovněprávních vztahů zaměstnanců České republiky dotčených vytvořením Archivu, navrhovatelé zpochybňují jeho ústavnost pro jeho nesrozumitelnost a částečnou neuskutečnitelnost. V ustanovení se totiž hovoří pouze o pracovněprávních vztazích, přičemž předmětem sloučení jsou archivy, kde službu vykonávají příslušníci ozbrojených sborů, kteří jsou ve služebním poměru. Ve vztahu ke státním zaměstnancům pak navrhovatelé vyjadřují své pochybnosti, zda přechod práv a povinností z pracovněprávních vztahů na základě zákona, bez jejich souhlasu, je v souladu s čl. 26 odst. 1 Listiny. Poukazují na to, že má dojít k přechodu z řady různých úřadů pod zcela jiný úřad, který je organizačně zařazen do soustavy státní správy zcela jinak než např. ministerstva, a proto by zaměstnanec např. z ministerstva mohl toto oprávněně vnímat jako dehonestující. Navíc přechod ex lege nastává jen za splnění podmínky spolehlivosti a bezúhonnosti, respektive splnění podmínky stanovené zákonem č. 451/1991 Sb.

76. Ústavní soud chápe návrhem napadené ustanovení především jako ustanovení na ochranu zaměstnanců. Porušení čl. 26 odst. 1 Listiny nemůže přicházet do úvahy, protože zákon byl vyhlášen dne 12. července. 2007 a práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů přechází na Archiv až k prvnímu dni sedmého kalendářního měsíce následujícího po dni vyhlášení zákona, tedy k 1. únoru. 2008. Každý zaměstnanec měl dostatek času, aby případně využil svého práva a rozvázal pracovní poměr, a nemusel tak přecházet k zaměstnavateli proti své vůli. Pokud jde o otázku příslušníků ozbrojených sborů, je zřejmé, že pokud se v období od 12. července. 2007 do 1. února. 2008 nestali zaměstnanci v pracovním poměru, zůstávají dále ve služebním poměru k dosavadním zaměstnavatelům. Z vyjádření Poslanecké sněmovny vyplývá, že možnost, aby přešli ze služebního do zaměstnaneckého poměru, jim dána byla.

77. Při hodnocení napadeného právního předpisu dále Ústavní soud dospěl k závěru, že mezím ústavností se vymyká obsah části ustanovení § 7 odst. 9 zákona, podle kterého může Senát odvolat člena Rady, nevykonává-li řádně nebo po dobu delší než šest měsíců svoji funkci, a to ve slovech „řádne nebo“ s akcentem na řádný výkon funkce. Ústavní soud zde předesílá, že neopomněl uvážit, zda derogací předmětného ustanovení nepřekračuje rozsah přezkumu vymezený návrhem, jinými slovy, zda dané ustanovení vůbec je způsobilé meritorního přezkumu. Je sice pravda, že navrhovatelé neuvedli ustanovení § 7 odst. 9 zákona ve výčtu těch, která navrhují zrušit alternativně k derogaci celého zákona. Tím nebylo předmětné ustanovení opatřeno ani samostatnou argumentací neústavnosti. Nicméně jedním z nosných důvodů, pro které je navrhováno zrušení zákona jako celku, je i institucionální možnost politického ovlivňování činnosti Ústavu, potažmo tedy zásah do svobody bádání. Předmětné ustanovení z důvodů, jež jsou níže vyloženy, nebezpečí takového politického zasahování do činnosti Ústavu v podobě nezdůvodňovaných zásahů do složení jeho Rady, tedy orgánu, jenž výzkum metodicky řídí, shledal. V tomto smyslu má Ústavní soud zato, že navrhovatelé břemeno tvrzení protiústavnosti unesli.

78. Zákonná úprava vědeckého bádání v České republice vychází z ústavních kautel obsažených v čl. 15 odst. 2 Listiny a je obsažena zejména v zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 283/1992 Sb., o Akademii věd České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů. Jelikož vědecké bádání je pojmově spojeno s kategorií svobody (viz čl. 15 odst. 2 Listiny), jsou všechny zákonem zřizované vědecké instituce budovány na principu autonomie, samostatnosti a oddělenosti od státní moci. Orgány těchto institucí (vysokých škol, Akademie věd České republiky) jsou tudíž utvářeny vědeckou komunitou (např. u vysokých škol akademickou obcí). V tomto ohledu se vědecký účel Ústavu dostává do rozporu se způsobem kreace jeho nejvyššího orgánu – Rady. Dle § 7 odst. 1 zákona jsou její členové voleni i odvoláváni Senátem Parlamentu České republiky. Za

akceptovatelný ještě Ústavní soud považuje způsob volby členů Rady, poněvadž je zde alespoň dána variabilita mezi těmi, kdo kandidáty navrhnou, přičemž jde i o subjekty vně politického prostředí. Otázka výběru jednotlivých kandidátů je pak víceméně otázkou politické kultury a vyzrálosti, tedy tím, zda volitelé dokáží od politických aspektů abstrahovat a upřednostnit kritéria odborná. Za neakceptovatelné z hlediska garancí svobodného bádání je však nutno označit způsob odvolávání členů Rady. Senát dle odstavce 9 uvedeného zákonného ustanovení „může odvolat člena Rady, nevykonává-li řádně ... svoji funkci“, což pro odvolání vytváří neomezený prostor. Standardní přitom je, že stanoví-li právní úprava kreování nezávislých institucí (orgánů) nikoli formou samosprávních, nýbrž politickými orgány (jako je tomu v daném případě), je pak jejich nezávislost dána garancemi neodvolatelnosti (v opačném případě, tj. při kumulaci jmenování i odvolávání, je založen vztah subordinace). Výše bylo uvedeno, že členství v Radě je veřejnou funkcí. Podle čl. 21 odst. 4 Listiny mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Ústavní soud již dříve vyložil (viz nálezy sp. zn. II. ÚS 53/06 ze dne 12. září 2006, publikován na www.judikatura.cz), že čl. 21 odst. 4 Listiny se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce, neboť účast na správě věcí veřejných, která je smyslem celého článku 21, se nevyčerpává pouhým získáním funkce, nýbrž logicky trvá po celou dobu výkonu této funkce. Ve vztahu k věci nyní posuzované z toho vyplývá, že členové Rady musí být podle čl. 21 odst. 4 Listiny chráněni před libovůlí státu rovněž v průběhu celého výkonu funkce, tedy i ve vymezení důvodů jejího zániku. Díkce předmětného ustanovení zákona tomu ovšem neodpovídá.

79. Ústavní soud proto zrušil část ustanovení § 7 odst. 9 zákona ve slovech „řádně nebo“, neboť formulace tohoto důvodu, pro který je založena možnost Senátu odvolávat členy Rady, je v rozporu s ustanovením čl. 15 odst. 2 a čl. 21 odst. 4 Listiny. K derogaci dochází s účinností ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 13. března 2008

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko

soudce Vojena Güttlera k odůvodnění nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 13. března 2008 sp. zn. Pl. ÚS 25/07

Disentující soudce má za to, že odůvodnění výše uvedeného nálezu mělo být – ve vztahu k ustanovení § 19 odst. 1 písm. a) a napadeného zákona – doplněno následovně.

Podle mínění Ústavního soudu by však měl Parlament – de lege ferenda – zvážit takovou zákonnou úpravu, která by umožnila pracovat v Radě ústavu a ve vedoucích funkcích (§ 7 odst. 5, § 18) těm bývalým členům nebo kandidátům KSČ nebo KSS, kteří celým svým dosavadním životem prokazovali a prokazují, že stáli a stojí na pozicích ochrany demokracie, svobody a lidský práv.

V Brně dne 13. března 2008
Vojen Güttler

Odlišné stanovisko soudců Jiřího Nykodýma a Pavla Holländera

V rovině akademické je zcela legitimní vést diskusi na téma účelnosti zřizovat zákonem státní instituci, která se má zabývat historickým vývojem v určitém, zákonem vymezeném období v situaci, kdy jsou zde jiné státem zřízené instituce, které se zabývají studiem stejných období. Ústavnímu soudu nepřísluší v rámci abstraktního přezkumu ústavnosti zákona hodnotit jeho účelnost, pokud sama neúčelnost není zásahem do ústavně chráněných práv. Zákon se hlásí ke svobodě vědeckého bádání a z jeho obsahu nelze bez dalšího dovodit, že při jeho praktické realizaci bude tato ústavní zásada porušována. V zákoně jsou však ustanovení, která mají zřejmý diskriminační obsah a která měla být zrušena.

Navrhovatelé navrhli zrušit ustanovení § 7 odst. 6 zákona, podle kterého členství v Radě Ústavu je neslučitelné s členstvím v politické straně nebo politickém hnutí. Argumentovali čl. 20 odst. 2 Listiny, podle kterého má každý občan právo se sdružovat v politických stranách a hnutích a omezení tohoto práva dovoluje jen v souvislosti s výkonem určitých funkcí, zaměstnání a činností taxativně uvedených v čl. 44 Listiny. Podle nich o žádný takový případ v souvislosti s Radou Ústavu nejde a nejde ani o žádný z případů, pro které Listina dovoluje omezení tohoto základního práva. Z toho činí závěr, že napadeným ustanovením dochází k porušení zákazu diskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny), a k porušení práva podílet se výkonem veřejných funkcí na správě veřejných věcí (čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny).

Pro posouzení těchto výhrad je rozhodující právní postavení Ústavu. Podle ustanovení § 3 odst. 2 zákona je organizační složkou státu, do jejíž činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona, a dle odst. 3 je účetní jednotkou a jeho činnost je hrazena ze samostatné kapitoly státního rozpočtu. Jde tedy o státní organizaci. Rada Ústavu, jak vyplývá z ustanovení § 9 odst. 1 zákona, má zásadní vliv na fungování této instituce. Úkolem Ústavu pak je podle § 4 zákona zkoumat a nestranně hodnotit dobu nesvobody a období komunistické totalitní moci, zkoumat antidemokratickou a zločinnou činnost orgánů státu, zejména jeho bezpečnostních složek, a zločinnou činnost Komunistické strany Československa, jakož i dalších organizací založených na její ideologii, analyzovat příčiny a způsob

likvidace demokratického režimu v období komunistické totalitní moci, dokumentovat účast domácích a zahraničních osob na podpoře komunistického režimu a odporu proti němu, získávat a zpřístupňovat veřejnosti dokumenty vypovídající o době nesvobody a období komunistické totalitní moci, zejména o činnosti bezpečnostních složek a formách pronásledování i odporu, převést bez zbytečného odkladu převzaté dokumenty do elektronické podoby, dokumentovat nacistické a komunistické zločiny, poskytovat veřejnosti výsledky své činnosti, zejména zveřejňovat informace o době nesvobody, o období komunistické totalitní moci, o činech a osudech jednotlivců, vydávat a šířit publikace, pořádat výstavy, semináře, odborné konference a diskuse, spolupracovat s vědeckými, kulturními, vzdělávacími a dalšími institucemi za účelem výměny informací a zkušeností v odborných otázkách a spolupracovat se zahraničními institucemi nebo osobami, které mají obdobné zaměření.

Podle čl. 20 odst. 2 Listiny mají občané právo zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich. Toto právo může být omezeno zákonem, jestliže je to v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům, nebo pro ochranu práv a svobod druhých. Podle čl. 44 Listiny zákon může soudcům a prokurátorům omezit právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost a právo uvedené v čl. 20 odst. 2; zaměstnancům státní správy a územní samosprávy ve funkcích, které určí, též právo uvedené v čl. 27 odst. 4; příslušníkům bezpečnostních sborů a příslušníkům ozbrojených sil též práva uvedená v čl. 18, 19 a čl. 27 odst. 1 až 3, pokud souvisí s výkonem služby. Osobám v povoláních, která jsou bezprostředně nezbytná pro ochranu života a zdraví, může zákon omezit právo na stávku.

Členství v Radě nelze podřadit pod žádnou z činností uvedených v čl. 44 Listiny. Do působnosti Rady podle § 9 zákona náleží stanovit metody pro naplňování úkolů Ústavu, jmenovat a odvolávat ředitele a dohlížet na jeho činnost, schvalovat organizační řád Ústavu a další vnitřní předpisy Ústavu, schvalovat roční plán činnosti Ústavu, zřizovat vědeckou radu jako odborný poradní orgán ředitele pro badatelskou činnost Ústavu a na návrh ředitele jmenovat její členy a schvalovat její jednací řád, schvalovat podklady pro návrh rozpočtu a závěrečného účtu Ústavu, schvalovat výroční zprávu o činnosti Ústavu a předkládat ji k projednání Senátu, rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí Ústavu, sledovat a vyhodnocovat zabezpečení přístupu k dokumentům a archiváliím uloženým v Archivu a výsledky předkládat jednou ročně k projednání Senátu, a dále je oprávněna požádat vládu ve výjimečných případech o diplomatickou podporu při získávání přístupu k důležitým dokumentům uchovávaným v archivech cizích států, které se týkají zaměření Ústavu. Pravomoci Rady jsou směřovány převážně dovnitř Ústavu a ve většině případů nemají povahu výkonu státní správy, pro kterou je rozhodující oprávnění vydávat správní akty, které zakládají, mění či ruší práva a povinnosti fyzických a právnických osob. Výjimkou je jen řízení Archivu, který je správním úřadem a plní funkce státního orgánu, a příslušnost Rady rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí Ústavu založená § 9 odst. 1 písm. h) zákona. Ústav je, jak vyplývá z ustanovení § 3 zákona, veřejnoprávní institucí a členství v Radě je proto veřejnou funkcí.

Podle čl. 3 odst. 1 Listiny se základní práva a svobody zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení. Omezení vyplývající z ustanovení § 7 odst. 6 zákona, poslední věty ve znění „Členství v Radě je neslučitelné s členstvím v politické straně nebo v politickém hnutí“ je porušením zákazu diskriminace uvedeném ve výše citovaném článku Listiny. Je tomu tak proto, že výjimky z obecného zákazu diskriminace zakotvené v Listině v čl. 20 odst. 3 ve spojení s čl. 44 nelze na členství v Radě vztahovat. Lze tedy uzavřít, že ustanovení § 7 odst. 6 zákona, poslední věty, je v rozporu s čl. 20 odst. 2 ve spojení s čl. 44, s čl. 21 odst. 4 a čl. 3 odst. 1 Listiny.

Zákon stanoví v ustanovení § 19 podmínky spolehlivosti a bezúhonnosti. Navrhovatelé navrhli zrušit ustanovení § 19 odst. 1 písm. a), podle kterého se za nespolehlivého považuje člen nebo kandidát Komunistické strany Československé nebo komunistické strany Slovenska, který jím byl kdykoliv v době od 25. února 1948 do 15. února 1990. Občan, který podle zákona není spolehlivým, nemůže být zvolen členem Rady Ústavu, jmenován ředitelem Ústavu, jmenován ředitelem Archivu, ani vedoucím zaměstnancem Ústavu a Archivu přímo podřízeným řediteli Ústavu nebo Archivu. Ostatní zaměstnanci musí splňovat předpoklady podle zákona č. 451/1991 Sb. (tzv. lustrační zákon). Důvodem nespolehlivosti je tedy pouze formální členství v uvedených politických stranách a vůbec se nepřihlíží k faktickému chování těchto osob. Přitom členství v Radě je veřejnou funkcí (§ 10 zákona) a podle čl. 21 odst. 4 Listiny má každý státní občan právo a možnost se podílet na vedení veřejných záležitostí.

Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/01 dovodil, a to i s ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, že prosazování idey „demokracie schopné se bránit“ je legitimním cílem zákonodárství každého demokratického státu, a to v kterékoli fázi jeho vývoje. Na tomto základě pak učinil závěr, že demokratický stát může vázat vstup jednotlivce do státní správy a veřejných služeb na splnění určitých předpokladů. Současně se ale také v citovaném nálezu jednoznačně vyjádřil v tom smyslu, že „postoje jednotlivce k demokratickému zřízení určují především jeho reálné činy“. V této souvislosti připomněl zák. č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, a nález k tomuto zákonu publikovaný pod č. 14/1994 Sb. Citovaný zákon vypočítává zločiny a další srovnatelné skutečnosti, k nimž docházelo na území dnešní České republiky v období let 1948 - 1989, a v operativní části svého textu za ně přisuzuje plnou spoluodpovědnost těm, „kteří komunistický režim prosazovali jako funkcionáři, organizátoři a podněcovatelé v politické i ideologické oblasti“. V preambuli konstatuje zvláštní odpovědnost předlistopadové KSČ, včetně jejího vedení i členů. Je tedy zřejmé, že těsná sounáležitost jednotlivce s předlistopadovým režimem a jeho represivními složkami je skutečností způsobitou působit nepříznivě na důvěryhodnost veřejné funkce, kterou tento jednatel v demokratickém státě zastává, neboť komunistický režim byl Parlamentem českého demokratického státu označen za „zločinný, nelegitimní a zavrženíhodný“. I když tento zákon v preambuli zmiňuje i odpovědnost členů předlistopadové KSČ, v normativní části zákona mluví jako o hrozbě pro demokracii o „sounáležitost jednotlivce s předlistopadovým režimem a jeho represivními složkami“.

Ze smyslu a podstaty nyní posuzovaného zákona nelze dovést, proč by pouhé členství v komunistické straně v rozhodné době, které např. mohlo trvat jen několik měsíců, mělo být tak závažnou okolností, že by mohlo ohrozit demokratické fungování Ústavu a Archivu v případě, že by do některé z funkcí, pro kterou se vyžaduje spolehlivost a bezúhonnost podle § 18 odst. 1 zákona, byla ustavena osoba s takovou minulostí. Podle čl. 4 odst. 3 Listiny zákonná omezení základních práv musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Podle § 3 odst. 2 zákona je Ústav organizační složkou státu. Podle § 12 odst. 2 zákona je Archiv správním úřadem, který je přímo řízen Ústavem. Zaměstnanci a funkcionáři těchto institucí jsou státními zaměstnanci, a není proto žádný důvod, proč by zákonná omezení základních práv a svobod ve vztahu k nim měla být zásadně jiná, než ve vztahu k ostatním státním zaměstnancům.

Takto formulovaný požadavek „minulostní čistoty“ je nepřiměřený i v porovnání s vymezením bezúhonnosti jako formálního požadavku pro zastávání jiných funkcí. Ve výše zmiňovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/01 označil Ústavní soud lustrační zákony, jimiž se zabýval, za legitimní nástroj ochrany demokratického státu před nebezpečím, jež by mu mohly přivodit nedostatečně loajální veřejné služby, ale i veřejné služby málo důvěryhodné, neboť takové vnímání veřejností by podřývalo důvěru v samotný právní stát. Při zkoumání napadeného zákona vycházíme z přesvědčení, že je právem i povinností demokratického právního státu aktivně své zřízení bránit, a to i omezením přístupu do státních a veřejných služeb formulováním podmínky loajality uchazečů. Mezi takto nastavenými podmínkami, byť je samozřejmě nelze již s ohledem na různou váhu

jednotlivých funkcí formulovat shodně, musí existovat alespoň principiální shoda. Lustrační zákony, které se svou materií zkoumanému ustanovení zákona nejvíce blíží, stanoví určité předpoklady pro výkon některých funkcí ve státě. Tyto předpoklady reflektují postavení jedince – uchazeče v období let 1948 až 1989, tedy zda toto postavení naplňuje znaky uvedené v lustračních zákonech, znemožňující přístup k veřejné funkci. Ve vztahu k předlistopadovému režimu však vyvozují následky jen z určitého stupně, určitých kvalifikovaných forem zapojení. Naproti tomu napadené ustanovení zákona stanoví jako překážku pro výkon funkce prosté členství či kandidaturu na členství v Komunistické straně Československa nebo Komunistické straně Slovenska. Nepřihlíží se tedy k faktické angažovanosti konkrétního kandidáta. Takto nastavené podmínky považujeme za neproporcionální, a to zejména ve vztahu ke kvalifikačním předpokladům na výkon jiných funkcí ve státě, a to i těch, jejichž výkon bezprostředně ovlivňuje demokratický charakter země. Vždyť podmínky pro uchazeče o vedoucí funkce v Ústavu a Archivu jsou v zákoně v tomto směru nastaveny přísněji, než například pro kandidáty na úřad prezidenta republiky, tedy nejvýznamnější ústavní funkci ve státě.

Nelze opomenout ani další skutečnost. Ústav, jenž „přímo řídí Archiv“, který je „správním úřadem“ (§ 12 odst. 2 zákona), plní funkci státního orgánu v oboru archivnictví [viz např. § 13 odst. 1 písm. f), g), h) zákona]. Radě přitom přísluší dle § 9 odst. 1 písm. h) zákona rozhodovat o odvoláních proti rozhodnutí Ústavu. Rozhodnutí Rady dle § 9 odst. 1 písm. h) zákona [tj. meritorně se týkajících např. odepření informace dle zák. č. 106/1999 Sb. (viz nález sp. zn. III. ÚS 686/02, publikovaný ve Sbirce nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 29, č. 30), eventuálně věci dle § 13 odst. 1 písm. f), g), h) zákona (viz výše bod 67 odůvodnění)] jsou tudíž ve smyslu § 4 odst. 1 soudního řádu správního přezkoumatelná ve správním soudnictví a eventuálně i Ústavním soudem. Vzniká tím situace, v níž jsou pro státní orgány rozhodující o téže právní otázce instančně po sobě stanoveny rozdílné podmínky pro jejich složení, neboť na přezkumné orgány rozhodující v téže věci se podmínka dle § 19 odst. 1 písm. a) zákona nevztahuje. Platí-li pro utváření státních orgánů disponujících stejnou věcnou příslušností maxima, dle níž pro působení v orgánech s vyšší funkční působností musí platit podmínky stejné anebo náročnější, než pro působení v orgánech s funkční působností nižší, v dané věci platí opak – což vede k absurdním důsledkům. Z pohledu metodologie ústavněprávního přezkumu jde o aplikaci prvního kritéria principu proporcionality, kritéria vhodnosti, jehož obsahem je posuzování zvoleného normativního prostředku z pohledu možného naplnění sledovaného účelu (ochranu jiného základního práva nebo veřejného statku), přičemž není-li daný normativní prostředek způsobilý sledovaného účelu dosáhnout, jde ze strany zákonodárce o projev svévole, jenž se považuje za rozporný s principem právního státu. V dané věci nutno poměřovat hodnotu ochrany demokracie se základním právem na rovný přístup k veřejným funkcím. Pokud by v tomto případě (jako legi speciali ve vztahu k zák. č. 451/1991 Sb.) byla dána přednost ochraně demokracie před rovným přístupem k výkonu veřejných funkcí, pak by ale podmínka dle § 19 odst. 1 písm. a) zákona musela platit i pro všechny přezkumné orgány, tj. pro senáty krajských soudů rozhodujících ve věcech správního soudnictví, pro Nejvyšší správní soud, jakož i pro Ústavní soud.

Lze tedy uzavřít, že ustanovení § 19 odst. 1 písm. a) zákona je v rozporu s právem garantovaným čl. 21 odst. 4 ve spojení s čl. 4 odst. 3 Listiny.

Podle čl. 83 Ústavy České republiky, je Ústavní soud soudním orgánem ochrany ústavnosti. Toto své poslání v tomto případě nesplnil, neboť v rámci abstraktní kontroly ústavnosti předmětného zákona nezrušil ta jeho ustanovení, která jsou ve zřejmém rozporu s ústavním pořádkem České republiky s použitím argumentace více politické, než právní.

V Brně dne 13. března 2008
Jiří Nykodým
Pavel Holländer

Odlišné stanovisko předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského k nálezu sp.zn. Pl. ÚS 25/07

Odlišné stanovisko, které podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, uplatňuji, směřuje jak proti výroku II, kterým byl s výjimkou zrušení dvou slov v ust. § 7 odst. 9 napadeného zákona návrh na zrušení zákona zamítnut, tak proti vlastnímu odůvodnění nálezu.

1) Soudím, že Ústavní soud se měl zabývat při svém posuzování návrhu na zrušení celého zákona nejen argumentací navrhovatelů, ale zejména ústavněprávní rovinnou zákona, kterým je zřizován ústav s posláním vědeckého bádání jako státní organizace sui generis pod politickou kuratelou jedné z komor Parlamentu – tedy orgánu čistě politického, generovaného v soutěži politických sil ve všeobecných volbách a ústavně pověřeného k zákonodárné činnosti. Skutečnost, že napadený zákon predestinuje poslání vědecké instituce, která má být zcela nezávislou na politických vlivech, používáním hodnotových soudů (např. „období komunistické totalitní moci“) nepovažuji samu o sobě za důvod protiústavnosti přijatého zákona. S použitými hodnotícími termíny se dokonce v převážné míře ztotožňuji; pouze soudím, že zákonodárci nepřísluší v normativní části zákonů mimo jejich preambuli hodnotit historii a de facto tak „zaskakovat“ za ta vědecká historická pracoviště, kterým je toto poslání svěřeno. A pokud se politické složky moci ve státě – tj. moc zákonodárná a výkonná - domnívají, že výsledky vědeckého bádání v nějaké konkrétně určené oblasti nejsou dostatečné, je jejich nepochybnou povinností zvýšit formy podpory vědě a výzkumu, která je v naší zemi tradičně nedostatečná a například ve srovnání s ostatními členskými zeměmi Evropské unie na téměř nejnižší míře. Skutečně demokratický právní stát nemusí přijímat zákony, kterými hodnotí svou vlastní minulost; s lítostí jsem nucen na tomto místě své úvahy konstatovat, že k takovým legislativním praktikám se zpravidla uchylují právě režimy autokratické. Protiústavnost napadeného zákona tudíž argumentuji ze zcela jiného kritéria – tím je v daném případě dle mého názoru porušení čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 2 a čl. 15 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky. Podle ústavních kautel obsažených v těchto ustanoveních je Česká republika demokratický právní stát založený na demokratických hodnotách a úctě k lidským právům a svobodám, který se s o hledem na absolutní svobodu myšlení a svědomí, založenou na pluralitě a soutěžení názorů, nesmí vázat ani na výlučnou ideologii ani náboženské vyznání. Základním ústavním pokynem pro naplňování těchto ústavních principů stanoví Listina slovy „Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech“. V oblasti, do které napadený zákon zasahuje, pak nutno uvedené ústavní kautely interpretovat v souladu s čl. 15 odst. 2 Listiny, zaručujícím svobodu vědeckého bádání v poloze svobody absolutní, kterou nelze omezit. Pro oblast vědeckého bádání se České republice podařilo imperativ plynoucí z požadavku svobody vědy dosud naplňovat tím, že jak vysoké školy, tak Česká akademie věd, jejichž společným posláním je cestou nezávislého vědeckého bádání rozvíjení poznání, mají zákony zaručenou a institucionalizovanou autonomii, akademické svobody a nezávislost vědeckého výzkumu. Tak byly vysoké školy i Česká akademie věd úplně odstátněny a zákonem dostaly podobu veřejnoprávní korporace, samy vytvářejí své orgány (v tajných volbách) a stát není oprávněn do jejich vědecké a výzkumné činnosti, stejně jako do otázek personálních, zasahovat. V případě napadeného zákona bylo pracoviště s posláním vědeckého zkoumání naší novodobé historie zřízeno jako organizační jednotka státu, u které si horní komora parlamentu naopak vyhradila v ust. § 7 výlučnou pravomoc volit a odvolávat vedení ústavu. Soudím, že přijetím napadeného zákona, který uvedené principy zřizování a činnosti vědeckých pracovišť nerespektoval, Parlament projevil nejen nedůvěru v existující systém institucionálního uspořádání vědeckých a výzkumných pracovišť a vysokého školství, ale i nedůvěru v demokratický právní stát a jeho stávající instituce. Shrnuji: záměr o co nejhlubší a nejvědeckější studium a bádání tragických období našich moderních dějin beze zbytku sdílím, ať se již realizuje navýšením prostředků na vědu a výzkum, grantovou podporou anebo i zřízením dalšího vědeckého pracoviště. Pokud však takové pracoviště zákonodárce zřídí cestou zákona, ve kterém současně stanoví, kdo v něm smí (nebo naopak nesmí působit), a rozhodování o tomto výběru

vyhradí výlučně politickému orgánu, je možné tento legislativní krok hodnotit jenom jedním ze dvou způsobů. V prvním případě tak vyjádřil nedůvěru (ne-li dokonce pohrdání) k existujícím vědeckým a pedagogickým pracovištím a rozhodl se pouze tomu, které nově vytváří, svěřit privilegovaný monopol na historickou pravdu. V druhém případě se rozhodl vytvořit exkluzivní pracoviště pro ty „vyvolené“, kteří by ve standardním výběru pro vědecká a akademická pracoviště (výběrová řízení, konkursy) neobstáli. Takové účinky zákona ovšem porušují ústavní princip zákazu diskriminace, svobody vědeckého bádání a ideologické neutrality státu. Napadený zákon tak z mého pohledu neobstojí v testu proporcionality, účelnosti i rozumnosti a měl být zrušen.

2) S ohledem na shora uvedený závěr, že v daném případě měl být napadený zákon pro neústavnost celý zrušen, se ve svém separátním votu již věnuji pouze dvěma ustanovením, která soudce zpravodaj správně navrhol zrušit pro rozpor s ústavním pořádkem a většina pléna Ústavního soudu (byť ta nejmenší možná) tento návrh neschválila. Ustanovení § 7 odst. 6, poslední věta zní: „Členství v Radě je neslučitelné s členstvím v politické straně nebo v politickém hnutí.“ Listina v Hlavě druhé upravuje základní lidská práva a základní svobody, mezi která v čl. 20 odst. 2 řadí právo občanů zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich. Podle odst. 3 citovaného článku Listiny lze toto právo omezit pouze zákonem, přičemž čl. 44 Listiny explicitně stanoví, že uvedené právo lze omezit pouze soudcům a prokurátorům, zaměstnancům státní správy a územní samosprávy, příslušníkům bezpečnostních sborů a ozbrojených sil. Podle mého názoru nelze členství v Radě podřadit pod žádnou z uvedených profesí a ustanovení poslední věty v § 7 odst. 6 je zjevně protiústavní. Původní soudce zpravodaj kolega Nykodým dále navrhl i zrušení ustanovení § 19 odst. 1, písm. a) napadeného zákona, podle něhož se za nespolehlivého považuje každý, kdo byl kdykoli v době od 25. února 1948 do 15. února 1990 člen nebo kandidát Komunistické strany Československé nebo Komunistické strany Slovenské. S takto zavedeným institutem nespolehlivosti zákon spojuje zákaz být členem Rady Ústavu, ředitelem Ústavu, ředitelem Archivu nebo vedoucím zaměstnancem Ústavu nebo Archivu. K otázce ústavnosti zákazu povolání, respektive omezení přístupu k vybraným veřejným funkcím ve státě, se Ústavní soud již opakovaně vyslovil v řadě svých nálezů, např. k zák. č. 451/1991 Sb. nazvanému lustrační. Uvedený zákon realizuje zákaz přístupu k vedoucím funkcím ve státních orgánech, přičemž tento zákaz povolání spojuje s minulým zapojením v represivních orgánech komunistického režimu (StB, LM) nebo se zastáváním vysokých funkcí v KSČ. Ústavní soud ČSFR ve svém nálezu sp.zn. Pl. ÚS 1/92 z 26. listopadu 1992 seznal ústavně legitimním zákonné uplatnění takového zákazu, neboť posuzovaný zákon se týká jen velmi omezeného okruhu pracovníků, a to výlučně v mocenském, správním, a hospodářském aparátu nebo v koncesovaných živnostech, 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.“ Současně Ústavní soud ČSFR dodal „podmínky stanovené zákonem pro výkon takových funkcí jsou navíc časově omezené na poměrně krátké období, v němž se předpokládá dovršení demokratického procesu.“ Český Ústavní soud pak ve svém nálezu Pl. ÚS 9/01 dovodil, že prosazování idey „demokracie schopné se bránit“ je legitimním cílem zákonodárství demokratického státu, přičemž současně vyjádřil, že „postoje jednotlivce k demokratickému zřízení určují především jeho reálné činy“. Nyní posuzovaný zákon se však těmito závěry ústavního soudnictví zcela vymyká. Jednak rozšiřuje zákaz přístupu k vyjmenovaným funkcím na pouhé „prosté“ členství či kandidaturu v KSČ nebo KSS (kdykoliv v nově vymezeném rozhodném období) a dále tento zákaz aplikuje nikoli na veřejné funkce v orgánech státní moci, ale na vědeckém pracovišti. Argumentace požadavkem ochrany demokracie pak nemůže obstát, je-li u Ústavu i Archivu naopak základním posláním rozvíjení svobodného bádání, které musí být založeno na pluralitě a soutěži názorů. Právě pro totalitní režimy, které má Ústav zkoumat, bylo vlastní, že a priori vyloučili např. z účasti na vědecké (později i jakékoli jiné) činnosti celé skupiny občanů podle rasové, třídní nebo jiné příslušnosti (např. nacismus Židy). Argumentace většiny mých kolegů, že zákonem použitý pojem nespolehlivosti, jako kritéria pro zákaz přístupu k uvedeným funkcím v Ústavu a Archivu, je třeba interpretovat jako svého druhu

formu podjatosti, se mi pak jeví přinejmenším komická. V duchu takto uplatněného principu by mohl být zamezen přístup k vědecké práci historika např. z období náboženských válek, inkvizice, reformace a protireformace každému, kdo je praktikujícím příslušníkem nebo věřícím některé z církví nebo náboženských hnutí, nebo kdo jím dokonce v minulosti pouze na krátko byl. Na tomto místě svého disentu jsem se rozhodl poněkud vybočit z ustálených ústavněprávních mezí argumentace svým osobním vyznáním: Dopadem ustanovení § 19 odst. 1 je vyloučení z přístupu k vybraným funkcím v Ústavu a Archivu řady významných historiků, kteří se pro objasnění zločinů autoritativních režimů v naší zemi nepochybně přičinili mírou dosud nejvyšší. Za všechny lze jmenovat Bartoška, Kaplana, Křena, Mlynárika, Otáhala, Pichlíka, Prečana, Reimana, Tesaře a další, z nichž navíc řada byla vězněna nebo dohnána k emigraci, neboť právě oni patřili k těm, kteří měli odvahu se komunistické zvlí postavit na odpor, což o většině zákonodárců, kteří pro toto diskriminační ustanovení zvedli ruku, ani soudců Ústavního soudu, kteří toto ustanovení aprobovali, říci nelze.

Shrnutí: V rámci ústavněprávního přezkumu mělo být ustanovení § 7 odst. 6 zákona zrušeno pro přímý rozpor s čl. 20/2 a 44 Listiny. Ustanovení § 19 odst. 1, písm. a) zákona je při aplikaci kritéria proporcionality v rozporu s právem garantovaným v čl. 21 odst. 4 ve spojení s čl. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny.

V Brně dne 13. března 2008 Pavel Rychetský

Odlišné stanovisko soudkyně Ústavního soudu Elišky Wagnerové

k nálezu ze dne 13. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 25/07

Moje odlišné stanovisko směřuje proti výroku nálezu potud, pokud zamítl i návrh na zrušení ustanovení § 19 odst. 1 písm. a) a ustanovení § 7 odst. 6 poslední věty napadeného zákona a distancuji se i od odůvodnění nálezu, a to z následujících důvodů:

Pýcha anebo sebeukolébávání?

1. Ustanovení § 19 odst. 1 písm. a) konstruuje spolehlivost podle napadeného zákona tak, že za spolehlivého se považuje ten, kdo v době od 25. 2. 1948 do 15. 2. 1990 nebyl členem nebo kandidátem KSČ nebo KSS. Toto ustanovení tak vytváří dvě kategorie osob – spolehlivé a nespolehlivé, přičemž dělící linií je pouhé prosté členství v KSČ nebo v KSS. Pouze první kategorie osob je způsobilá ucházet se byť i jen o pouhé zařazení do seznamu osob, z nichž Senát Parlamentu ČR volí Radu Ústavu, jakož i o vedoucí funkce v Ústavu (§ 18 první věta).

2. Než začneme ustanovení analyzovat, přibližme si dvě zahraniční úpravy týkající se způsobilosti vykonávat určité funkce v obdobných institucích. Z jedné strany jde o tzv. Gauckův úřad ve SRN zřízený zákonem o materiálech Stasi (Stasi-Unterlagen-Gesetz- StUG). Jeho šéf- spolkový pověřenec, volený Bundestagem, musí splňovat podmínky stanovené pro všechny státní zaměstnance. Podle ustanovení § 4 odst 1 bod 2 rámcového zákona o právu státních zaměstnanců (BRRG), který je provedením ústavního příkazu obsaženého v čl. 33 odst. 5 Základního zákona, je

předpokladem pro přijetí do německé veřejné služby přihlášení se ke svobodnému demokratickému základnímu řádu ve smyslu Základního zákona. Ve smlouvě o sjednocení (Einigungsvertrag) se mj. uvádí, že prosté členství v SED není na překážku činnosti ve veřejné službě, oproti angažmá ve prospěch SED z vysokých pozic nomenklatury. Z druhé strany jde o slovenský Ústav památi národa, zřízený zákonem o památi národa č. 553/2002 Z.z. Pro účely tohoto zákona se za bezúhonného (§ 11) považuje ten, kdo mj. nebyl členem KSČ, KSS ani dalších politických stran sdružených v Národní frontě.

3. Je zřejmé, že všechny právní úpravy sledují účel spočívající v personálním zajištění činnosti spočívající v takovém nakládání s materiály někdejších tajných policií (včetně jejich interpretace tam, kde je instituci umožněna) a v takovém jejich zpracování, které by zaručovalo principiální soulad s „novým“ hodnotovým řádem zachyceným v ústavním pořádku (tj. pokud možno férovou interpretaci materiálů ve smyslu zohledňování všech relevantních faset problému, jakož i zohledňování všech demokraticky a liberálně orientovaných úhlů pohledu, tj. hodnotících soudů, projevujících se třeba i jen ve výběru metod zkoumání zpracovávané materie, ale jistě i např. nevyužívání materiálů ke skandalizaci, k vydírání apod. skrze „úniky“). Tento účel lze bezpochyby považovat za legitimní. Druhou otázkou jsou ovšem zákonodárcem zvolené prostředky, které mají k tomuto účelu dovést.

4. Na první pohled je přitom zřejmé, že obecná německá úprava zvolila prostředek dopadající na všechny osoby, které nebyly schopny či nechtěly si internalizovat hodnoty nového ústavního pořádku, jsou spjaty s různými, ústavnímu pořádku nepřátelskými ideologiemi. Zde jde o úpravu obecnou, postihující všechny „mimoústavní pozice“ bez ohledu na to, zda na demokratický právní stát, tj. hodnotově chápaný demokratický právní stát, útočí názory osoby usilující o vstup do státní či veřejné služby „zprava či zleva“. Taková úprava je jistě výrazem uznání nejvyššího normativního a aktivního působení ústavy, která skrze hodnoty v ní obsažené stanovuje meze aktům a činnostem všech orgánů veřejné moci, v daném kontextu převedených na jejich personální substrát, který skrze provádění jemu vyhrazených úkolů participuje na výkonu veřejné moci. Rozhodně tuto úpravu nelze označit za vybočující z požadavku rovnosti před zákonem, který rezultuje jak z principu materiálního právního státu, tak z hodnotově chápané demokracie, v níž musí být zajištěn rovný přístup k veřejným funkcím. Z jiného úhlu posuzováno – nelze tuto úpravu považovat ani za nepřipustně omezující základní práva těch osob, na které taková zákonná úprava dopadá, neboť tyto osoby se dobrovolně postavily mimo sféru vymezenou ústavním pořádkem, avšak zároveň hodlají participovat na výkonu veřejné moci, který lze provádět jen „uvnitř“ prostoru tímto pořádkem vymezeného.

5. Jinak je tomu s prostředky zvolenými českou a slovenskou úpravou. Na první pohled je zřejmé, že především nejsou způsobilé bezmezerovitě ochránit hodnotový prostor vytvořený ústavním pořádkem, když namísto obecné formulace nároků na mravní profil osoby (skrytý pod pojmem spolehlivost) ucházející se o určité pozice v ústavu, zvolily časově podmíněné členství jen v určitých politických stranách, ač se šíře jejich počtu v obou úpravách liší. Českou úpravu lze označit za nejméně obecnou a tudíž i nejméně schopnou skrze zvolený prostředek dosáhnout kýženého účelu – tj. obsadit zákonem předvídaná místa v Ústavu osobami oddanými demokratickému právnímu státu tak, aby byly schopny plnit funkce Ústavu tak, jak vymezeno shora.

6. Nelze také nevidět, že napadená úprava doslova útočí na skutečná lidská práva těch osob, které skrze zcela nepřijatelnou definici spolehlivosti jaksi automaticky spadly do druhé kategorie osob nikoli spolehlivých, tedy přímo řečeno nespolehlivých, tj. osob, které se neidentifikovaly s hodnotami nového ústavního pořádku a které jsou stále, dle zjevného mínění zákonodávce, jaksi spjaty s předlistopadovým, totalitním režimem, neboť dle jeho slov by účast v radě Ústavu mohly využívat k „omlouvání“ vlastní minulosti. Tuto zákonodárcovu „obavu“ bezelstně sdělil Ústavnímu

soudu při ústním jednání reprezentant Senátu Parlamentu ČR. Takto vymezený účel zákonného omezení v přístupu k veřejným funkcím se ovšem hrubě dotýká cti a dobré pověsti všech těch, kteří se od své minulosti dokázali odpoutat. Námitka, že těchto osob je málo, je lichá. Zcela nepatřičně, neboť bezostyšně a pyšně pak vyznívá toto hodnocení ve vztahu k těm, kteří opustili KSČ, resp. KSS ještě před listopadem 1989 a začali aktivně vystupovat proti tehdejšímu politickému systému, za což byli různou měrou perzekuováni od ztráty zaměstnání spojené s nuceným přechodem do dělnické profese, jako např. P. Pithart, až po věznění uvalené za kritiku režimu, jak o tom svědčí případ J. Mlynářika, máme-li uvést příklady osob, které by se z hlediska své profese legitimně mohly ucházet o funkci v Ústavu. Přitom oba dva jmenovaní celým svým dílem za posledních čtyřicet let prokazují, jak hluboce se jejich myšlení vzdálilo těm ideologickým koncepcím, s nimiž je zákonodárce zcela paušálně, formalisticky a ve výsledku nestoudně spojil.

7. Tvrzení uvedené v b. 73 nálezu o tom, že „sounáležitost“ osob uvedených v § 19 odst.1 zákona s totalitním režimem je údajně stále tou okolností, která může zpochybňovat politickou loajalitu, evokuje představu, že ona sounáležitost s totalitním režimem byla založena jen členstvím v KSČ či KSS, ač je zřejmé, že sounáležitost jsme vykazovali všichni, kdo jsme byli (zletilými) současníky této nedávné historie, a že ve skutečnosti jde jen o míru oné „sounáležitosti“, lépe selhání. Toto přiznání zjevně stále bolí...

8. Rok po 2. světové válce píše Karl Jaspers (Otázka viny, Praha Academia 2006): „Každý z nás má vinu, pokud zůstal nečinný. Pasivita ví, že je morálně vinna každým selháním, které zanedbává povinnost chopit se jakékoli možné aktivity k ochraně ohrožených, k ulehčení bezpráví, k odpírání zlu.“ A jak správně upozorňuje autor předmluvy českého vydání, křesťanský filosof, chartista Ladislav Hejdaček: „(...)německé slovo Schuld neznámá jen vinu, ale také dluh; českému slovu „vina“ trochu chybí ona budoucnostní dimenze, volající po „nápravě“, po „splacení“ dluhu a „odčinění“ zla (...)“, a dále pokračuje „Často se u nás ozývají hlasy, že jsme se dosud nevyrovnali se svou minulostí (...). Chceme celý problém zjednodušit a omezit jen na to, že jsme trestně nepostihli většinu kriminálních činů(...)? Nebo to snad ještě rozšířit na vyvození politických a některých majetkoprávních důsledků jako nápravy toho, co se stalo? Kdo si může myslet, že by něco takového stačilo (...)? (...) Základní problém totiž vůbec nespočívá v něčem, co lze řešit soudně nebo nějakými právními nebo organizačními opatřeními.“ A odpověď doplňuje citací z Jasperse: „(...) chceme se sami sebe ptát, neúprosně si sami pro sebe ujasňovat: kde jsem cítil falešně, myslel falešně, jednal falešně – chceme hledat vinu tak dalece, jak jen je možno, u sebe, a ne ve věcech nebo u druhých...“ Naznačené otázky si tvůrci zákona ani moji vzácní kolegové, kteří hlasovali pro nálezy, zřejmě nekladli. Na otázku proč, si musí každý odpovědět sám, neboť jedinou instancí při řešení morální viny je dle Jasperse jen vlastní svědomí...

9. A je zde ještě jeden důvod, proč se nemohu ztotožnit s nálezem, k němuž se vymezuji. Je to požadavek minimální férovosti kladené obecně na obsah zákona. Jinými slovy jde o minimální spravedlnostní požadavek rezultující z civilizačně ovlivněného konceptu férovosti, resp. spravedlnosti, který lze doložit na tisíce let platném mravním přikázání - „kterakž pak vidíš mrvu v oku bratra svého, a v oku svém břevna necítíš“ (Matouš, 7. kapitola). Převáděno do dnešního jazyka - neslučuje se se základně pojímanou spravedlností klást vyšší mravní nároky na druhého než na sebe samého. V daném případě jsou vyšší mravní nároky kladeny na osoby plnící úkoly správního úřadu než na osobu soudce, který bude rozhodnutí úřadu přezkoumávat. A totéž platí i pro členy Ústavního soudu, což v rovině obecné považuji za naprosto nepřijatelnou a neudržitelnou konstrukci. Je snad funkce soudců obecných soudů méně náročná na propojení s ústavním pořádkem? Vždyť členové Ústavního soudu nejsou vázáni ničím jiným než právě ústavním pořádkem (pomínu-li zákon o Ústavním soudu). Přesto mají být vnímáni tak, že jejich oddanost ústavnímu pořádku může být menší než oddanost vyžadovaná od členů Ústavu? Tyto otázky kladu proto, že i vyřčené slovo je faktem, a faktem jsou i slova zákonodárce. Tato fakta ovlivňují realitu už jen svou existencí, což se uplatní i při svrchu uvedeném implicitním hodnocení soudů a

Ústavního soudu zvláště. Samozřejmě tuto výhradu vznáším toliko v obecné rovině mravních požadavků kladených na výkon různých veřejných funkcí, když z důvodů vysvětlených v předchozích odstavcích považuji napadeným zákonem zformulovanou definici „spolehlivosti“ za zcela lichou, ba nemravnou, která by neměla být uplatňována ve vztahu k žádné osobě, bez ohledu na to, v jaké veřejné funkci působí.

10. Ostatně soudím, že zákonnými normami se s minulostí vůbec nelze vypořádávat. Vypořádávat se s minulostí může jen sama občanská společnost, která o minulosti, a její jednotliví členové o svém působení v minulosti, vede otevřený dialog.

Neskutečně lehké krácení politických práv ve jménu demokracie ...

V bodu 61 nálezu se velmi stručně odůvodňuje, proč byl zamítnut návrh na zrušení §7 odst. 6 věta poslední. Nález jednak odkazuje na potřebu zajištění nezávislosti Ústavu, a proto je jako legitimní shledávána „podmínka nestrannosti“, ve skutečnosti nález shledává za legitimní skutečný zákaz členství v politických stranách pro členy Rady Ústavu. To přesto, že podle čl. 44 Listiny zákon může právo garantované čl. 20 odst. 2 Listiny omezit (!) jen soudcům a prokurátorům, a přestože realita je taková, že zákonodárce dokonce ani v těchto případech nevyužil prostoru Listinou mu ponechaného. Odkazem (nepřípadným a proto dezinterpretativním) na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 9/01 dospělo osm členů Ústavního soudu k názoru, že závěr citovaného nálezu o tom, že vstup do veřejné služby je možno vázat na splnění „určitých předpokladů“, „je pro posuzovanou věc významný v tom smyslu, že připustil stanovení určitých mezi výkonu základních práv, a to tam, kde jde o ochranu demokracie“. Že byla přejata z citovaného nálezu „slova“ nikoli kontext, v němž byla použita, je zřejmé. Tato paušalizující „metoda“ omezování základních práv mně ovšem připadá poněkud nezodpovědná ... V dalších argumentech odůvodňujících potřebu zrušení napadeného ustanovení se připojuji ke společnému odlišnému stanovisku soudců J. Nykodýma a P. Holländera, a to s jejich laskavým svolením.

Eliška Wagnerová

Odlišné stanovisko soudce Ústavního soudu Jana Musila

Nesouhlasím s výrokem II. a s odůvodněním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/07. Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujímám k nálezu odlišné stanovisko.

Celý zákon č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů, pokládám za protiústavní pro rozpor s několika ustanoveními ústavního pořádku:

I. Porušení svobody vědeckého bádání

1. Na prvním místě se domnívám, že tímto zákonem je porušena svoboda vědeckého bádání, která je garantována článkem 15 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Toto ustanovení praví: „Svoboda vědeckého bádání a umělecké tvorby je zaručena.“

Povinnost států „respektovat svobodu, nezbytnou pro vědecký výzkum a tvůrčí činnost“, zakotvuje také článek 15 odst. 3 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (vyhl. č. 120/1976 Sb.), jehož je Česká republika signatářem.

2. Z ústavněprávního hlediska je třeba svobodu vědeckého bádání chápat ve dvojitým smyslu:

a) Především jde o individuální lidské právo – každý člověk, který se zabývá vědeckou činností („vědec“), je chráněn před tím, aby do procesu jeho vědecké činnosti jakkoli zasahoval stát. Ingerence veřejné moci do procesu vědeckého bádání je zcela vyloučena. Ve svobodném „chráněném prostoru“ vědy se vědec pohybuje autonomně, pouze na svou osobní odpovědnost. Tato svoboda je absolutní, nepodléhá žádným výhradám a zcela se vymyká právní reglementaci, nevyžaduje ke své realizaci žádné zmocnění nebo prováděcí právní normy. Svoboda vědeckého bádání poskytuje každému vědci právo na svobodnou osobní seberealizaci, neomezovanou vnějšími zásahy státní moci.

V tomto prvním smyslu představuje princip svobody vědeckého bádání zákaz státních zásahů do obsahu a metod vědeckého bádání.

Je samozřejmé (jako je tomu u všech lidských práv), že také svoboda vědeckého bádání má své hranice – končí tam, kde koliduje s jinými ústavními právy (např. s právem na život, na lidskou důstojnost). Přírozeným korektivem svobody vědeckého bádání jsou také etické normy.

b) V moderním kulturním státě má svoboda vědeckého bádání ještě jeden, a to sociální aspekt. Věda je pokládána za veřejný statek, který slouží prospěchu lidstva. Rozvoj současného vědeckého poznání je nemyslitelný toliko cestou individuálního úsilí, neboť vyžaduje součinnost vědeckých týmů a vynaložení obrovských nákladů, které nemůže zajistit svými slabými silami jednotlivec. Z toho vyplývá požadavek, aby stát aktivně jednal ve prospěch vědy – aby vědu podporoval tím, že pro její rozvoj poskytne finanční a jiné materiální prostředky a přijme vhodná organizační a právní opatření pro pěstování vědy a pro předávání vědeckých poznatků budoucím generacím.

Povinností státu je postarat se, aby všem občanům byla umožněna přiměřená účast na vědeckém poznání, projeví-li o to zájem. Stát má přitom vyloučit jakýkoli monopol na vědu; to by se totiž přičilo přirozeným právům člověka, i pokroku a šíření vzdělanosti, pokojnému soužití občanů a ideji pluralismu.

V tomto druhém smyslu představuje princip svobody vědeckého bádání příkaz, aby stát vědecké bádání chránil a podporoval. Ani to však nedává státu žádné oprávnění, aby jakkoli mocensky zasahoval do obsahu a metod vědeckého bádání.

3. Diskuse o podstatě vědy a o svobodě vědeckého bádání probíhá už po staletí a nebude patrně nikdy uzavřena. Přesto se zdá, že tento staletý vývoj dospěl dnes k několika konstantním a nezpochybnitelným závěrům, např.:

- neexistuje žádná vědecká autorita stojící nad ostatními; jakýkoli pokus vytvořit takovou autoritu byl v historii často zdrojem vědecké stagnace, omylu a omezování; hierarchie, vztah nadřízenosti a podřízenosti je cizí podstatě vědeckého bádání;
- je nepřijatelné provádět vnější selekci témat, které má či nemá věda zkoumat;
- neexistuje monopol vědeckosti, nelze vymezovat cesty vědění a prosazovat svůj pohled, aby byl

závazný i pro ostatní; výsledkem takových snah je homogenizace, která vede k ustrnutí vědeckého pokroku;

- vývoj vědy spočívá v diskursu mezi vědci navzájem a mezi vědci a ostatními členy lidského společenství;

- věda je otevřená vůči novým myšlenkám a metodám; spory o metodu a teorii jsou nutné, je důležité neomezovat se v procesu hledání cest a způsobů poznání;

- věda nepřináší jednou provždy „definitivní pravdu“, ale přibližuje se k možným pravdám prostřednictvím různých přístupů; výklady, považované v určité době za platné, byly v dějinách mnohokrát vyvráceny; Thomas Kuhn pokládá za přínosné pro vývoj vědy zahrnout do vědeckých debat i kontroverzní problematiku a nevyklouzat a priori možnost existence poznatků, které překračují rámec v dané době uznávaných standardů (Kuhn, T.: Struktura vědeckých revolucí. Praha : OIKOYMENH, 1997);

- vědeckost spočívá v metodě, ne v tématu; jakékoliv téma může být analyzováno vědeckým nebo nevědeckým způsobem;

- bádání ve všech oblastech lidské činnosti přináší neustále nové a pro lidstvo přínosné poznatky, ale je též pln pokusů, omylů, slepých cest i překvapivých rozuzlení; je-li prostor pro zkoumání světa administrativně vymezován, nebo jsou-li „povoleny“ jen jisté metody, hrozí nebezpečí, že mineme mnohé žádoucí cíle a rezignujeme na poznání světa v celé jeho variabilitě.

4. Z historie je známa řada pokusů o státní dirigování a o právní reglementaci vědeckého bádání a o zřizování státních vědeckých institucí nebo institucí podřízených státnímu dohledu. U zrodu některých takových státu podřízených vědeckých institucí stáli absolutističtí feudálové, jako byl např. francouzský ministr a kardinál Richelieu, který v roce 1635 založil Francouzskou akademii (Académie française); také král Ludvík XIV. založil roku 1666 Francouzskou akademii věd (Académie des sciences); Pruskou akademii věd (Preußische Akademie der Wissenschaften) založil v roce 1700 tehdejší brandenburský kurfiřt a pozdější pruský král Friedrich I. Tyto historické modely, založené na koncepci „pečovatelského“ státu, velmi záhy vyčerpaly svůj rozvojový potenciál a staly se později spíše brzdou vědeckého poznání. Ukázalo se, že kuratela státu neprospívá rozvoji vědeckého poznání a vyvolává řadu negativních společenských důsledků.

5. Již začátkem 19. století se prosadilo poznání, že skutečný rozvoj vědy je možný pouze za podmínky rozsáhlé autonomie a nezávislosti vědců a vědeckých institucí, především univerzit, na státu. Myšlenku rozsáhlé akademické autonomie prosazoval např. zakladatel berlínské univerzity Wilhelm von Humboldt (1810). Ve střední Evropě se podařilo poprvé zakotvit liberální zásadu svobody vědeckého bádání do německé říšské ústavy, přijaté frankfurtským sněmem v roce 1849.

Ve dvacátém století se právo na svobodu vědeckého bádání stalo součástí ústavních předpisů téměř všech demokratických států. Ustanovení o tom, že „vědecké bádání a hlásání jeho výsledků... jest svobodné, pokud neporušuje trestního zákona“, obsahovala v článku 118 ústavní listina Československé republiky z roku 1920 (č. 121/1920 S. z. a n.).

Ještě ústava Československé republiky z roku 1948 (č. 150/1948 Sb.) měla v § 228 ustanovení, že „svoboda tvůrčí činnosti duševní se zaručuje. Vědecké bádání a hlásání jeho výsledků, jakož i umění a jeho projevy jsou svobodné, pokud neporušují trestní zákon“.

6. Tragický historický zvrát nastal v zemích, ovládaných režimy, které jsou označovány jako totalitní. Zrušné podoby nabylo zasahování do vědeckého bádání za nacistického režimu v Německu, kde byla zřízena řada státních pseudovědeckých institucí, produkujících lživé argumenty na podporu rasových teorií [např. Himmlerem v roce 1935 zřízená „Badatelská společnost německého dědictví předků“ (Forschungsgemeinschaft Deutsches Ahnenerbe) nebo v roce 1941 založený „Institut pro ochranné vědecké bádání“ (Institut für wehrwissenschaftliche Forschung)], provádějící ohavné „lékařské pokusy“ na lidech.

Tendence, prosazující státní dirigování vědy a ideologickou indoktrinaci vědy a školství, byly příznačné též pro komunistické státní režimy, usilující zejména o ovládnutí společenských věd.

7. Po všech zmíněných neblahých historických zkušenostech, jednoznačně dokazujících, že státní a politický vliv je schopen brzdit a deformovat směr a výsledky vědeckého poznání a zneužívat je k prosazování politicky utilitárních nebo dokonce nehumánních cílů, dospěly demokratické státy po pádu totalitních režimů znovu k jednoznačnému uznání svobody vědeckého bádání jako ústavněprávního principu. V Německu byla svoboda vědeckého bádání zakotvena v článku 5 odst. 3 Základního zákona (Grundgesetz) z roku 1949, československý (federální) ústavodárce tak učinil v roce 1991 v článku 15 odst. 2 Listiny.

8. Je všeobecně uznáváno, že politické a ideologické manipulace s vědou jsou mimořádně nebezpečné zejména proto, že věda dnes požívá v očích veřejnosti (zejména u mladé generace) velkou autoritu; vědecké poznatky, nebo poznatky prezentované jako vědecké, jsou, často i nekriticky, s důvěrou přijímány. Jestliže se vládnoucí politické moci podaří zapřáhnout vědu do svých služeb, získává mocného spojence k prosazení svých politických cílů, což deformuje normální demokratické prostředí.

9. Pokud zahraniční moderní demokratické státy zřizují nebo z veřejných prostředků financují vědecké instituce, snaží se pro ně vytvořit takový právní a organizační rámec, který jim poskytne vysoký stupeň autonomie a zbaví je bezprostředního vlivu státních orgánů. Rozhodně se dnes v demokratických státech nepokládají vědecké instituce za součást státu. Některé ze zahraničních vědeckých společností jsou sice z hlediska právní subjektivity pokládány za veřejnoprávní instituce, avšak vliv státu na obsah jejich činnosti je buď zcela vyloučen nebo je minimalizován. Např. současné německé vědecké instituce, jichž je celá řada (Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Bayerische Akademie der Wissenschaften, Sächsische Akademie der Wissenschaften a další), nebo rakouská Österreichische Akademie der Wissenschaften mají právní status tzv. veřejnoprávních společností (korporací) odloučených od státu (Staatsferne Körperschaften öffentlichen Rechts).

10. Všechny moderní státy pokládají za samozřejmost, že vědecké bádání je sice finančně podporováno z veřejných zdrojů (často mnohem štedřeji, než je tomu v České republice), avšak demokratický právní stát se ve většině zemí úzkostlivě zdržuje toho, aby jakkoli zasahoval do metod a obsahu vědeckého bádání a do vnitřního života vědeckých institucí. Vědecké instituce požívají rozsáhlé autonomie při konstituování svých vrcholných orgánů, při výběru a řízení svých členů a zaměstnanců a při hodnocení výsledků vědecké činnosti.

11. Shora uvedené principy svobodného vědeckého bádání, které jsou dnes ve vyspělých evropských zemích pokládány za běžný ústavněprávní standard, lze dobře doložit na zásadním

nálezu německého Spolkového ústavního soudu ze dne 29. 5. 1973 (tzv. „Hochschul-Urteil“, BVerfGE 35, 79, sp. zn. 1 BvR 424/71 a 325/72). Z tohoto nálezu, který vešel do všech renomovaných evropských učebnic ústavního práva, si dovoluji citovat několik myšlenek:

- „Pokud je věda pěstována v institucích, které jsou zřizovány nebo udržovány z veřejných prostředků, musí stát vhodnými organizačními opatřeními dbát o to, aby základní právo na svobodnou vědeckou činnost nebylo nikým narušováno, pokud je to jen možné s přihlédnutím k jiným legitimním úkolům vědeckého zařízení a s přihlédnutím k základním právům různých zúčastněných osob.“ [Právní věta nálezu].
- „Nositelům základního práva na svobodnou vědeckou činnost vyplývá z článku 5 odst. 3 GG (Grundgesetz) právo na taková státní opatření, která jsou nezbytná pro ochranu ústavně garantovaného svobodného prostoru, umožňujícího volnou vědeckou činnost. ... v tomto prostoru panuje absolutní svoboda a je vyloučena jakákoli ingerence veřejné moci.“ [Právní věta nálezu].
- „Svoboda vědeckého bádání se nevztahuje pouze na jedno určité pojetí vědy nebo na jednu určitou vědeckou teorii. Záruka svobody je poskytována víceméně každé vědecké činnosti, tj. všemu, co svým obsahem a formou lze chápat jako vážný a promyšlený (systematický) pokus o zjištění pravdy.“ [Bod 128 odůvodnění nálezu].
- „Svoboda vědeckého bádání zahrnuje zvláště svobodu stanovení témat (Fragestellung), zásady metodiky, hodnocení výsledků bádání a jejich šíření.“ [Bod 130 odůvodnění nálezu].
- „Svoboda vědeckého bádání prospívá jak seberealizaci jednotlivce, tak celospolečenskému vývoji. ... znamená nejen odmítnutí zasahování státu do oblasti vědy, ale též závazek státu vědu chránit a podporovat a zabránit tomu, aby garance této svobody byly likvidovány.“ [Bod 131 odůvodnění nálezu].
- „Stát má vhodnými organizačními opatřeními dbát na to, aby základní právo na svobodnou vědeckou činnost zůstalo nedotčeno. ... Jádro vědecké činnosti (Kernbereich) musí být zásadně vyhrazeno autonomii samotných vědců.“ [Bod 133 odůvodnění nálezu].
- „Vědecké bádání co do svého obsahu a metod musí být osvobozeno od vlivu státní moci. Stát se má omezit toliko na řízení vnějších záležitostí vědy a vysokých škol, jmenovitě na financování v rámci státního rozpočtu a na nezbytnou administrativní kontrolu.“ [Bod 138 odůvodnění nálezu].

12. Zákonem zřizovaný Ústav pro studium totalitních režimů má podle ustanovení § 4 cit. zákona realizovat úkoly, které jsou svou povahou typickými vědeckými činnostmi: Má provádět historická zkoumání, analyzovat příčiny historických dějů a dokumentovat je, má spolupracovat s dalšími vědeckými a vzdělávacími institucemi, zveřejňovat výsledky své činnosti, vydávat a šířit publikace, pořádat semináře, odborné konference a diskuse atd.

13. Zákon č. 181/2007 Sb. porušuje svobodu vědeckého bádání v mnoha ohledech:

- právní normou je závazně stanoven objekt vědeckého bádání, který je v daném případě vymezen pevně ohraničenou časovou periodou; o přesnosti tohoto časového určení mohou být oprávněně vznášeny pochybnosti, z nichž některé legitimně zmiňují navrhovatelé (např. zda z hlediska historické periodizace ob stojí směřování období druhé republiky s obdobím protektorátu; zda všechna období komunistického režimu, např. dobu tzv. „Pražského jara“, lze označit jako součást totalitního období). Namísto toho, aby tyto pochybnosti byly rozptýleny či potvrzeny odbornou

diskusí, jež sama má být součástí vědeckého bádání, zvolil zákonodárce cestu normativního dekretování – to je postup, který stěží má něco společného s vědou;

- zákonodárce předem označuje celé zkoumané časové období hodnotící etiketou „totalitní“, navozující apriorně pejorativní konotace; tím předem naznačuje, jaký má být výsledek bádání; navíc takové označení je v politologii neostře a nejednotně definováno a pokud je přeneseno do právní normy, nesplňuje ústavněprávní požadavek určitosti;

- konstituování a odvolávání nejvyššího orgánu Ústavu pro studium totalitních režimů, tj. Rady Ústavu, je výlučně v rukou státních a politických orgánů; tato Rada je volena a odvolávána Senátem Parlamentu České republiky, a ani její další fungování není nijak ovlivňováno samosprávnými prvky, tj. zástupci samotné vědecké komunity; takové samosprávné orgány jsou přitom přirozenou součástí života vědeckých a vysokoškolských institucí v demokratických státech (viz např. Sněm Akademie věd České republiky, senáty a akademické rady vysokých škol) a jsou pokládány za důležitého garanta svobody vědeckého bádání;

- Rada Ústavu dokonce podle ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) zákona „stanoví metody pro naplňování úkolů Ústavu“; takového direktivní stanovení metod vědecké práce je podle mého názoru naprosto neslučitelné se svobodou vědeckého bádání.

14. Nabyt jsem přesvědčení, že Ústav pro studium totalitních režimů, tak, jak byl zákonem koncipován, vznikl vysloveně na politickou objednávku a své proklamované vědecké poslání pouze předstírá – ve skutečnosti jeho činnost neskýtá žádné záruky objektivního vědeckého poznání. Příkaz, který zákon dává Ústavu v ustanovení § 4 písm. a), totiž zkoumat a hodnotit vymezené období „nestranně“, je jen prázdnou proklamací, pokud pro jeho naplnění neexistují žádné garance.

15. Úvahy, vyslovené v bodě 54 odůvodnění nálezu, že prý „ke zneužití zákona nemůže dojít“ v podmínkách „fungující demokracie“, a že vyslovené obavy navrhovatelů ze zneužití jsou prý „vyjádřením jejich nedůvěry k demokracii“, jsou, mírně řečeno, velmi zjednodušené. Lidské dějiny znají tisíce případů zneužití politické moci, a to i v demokratických systémech. Kdyby „imunita“ demokratického systému vůči zneužití moci fungovala tak automaticky, jak předpokládá nálezu, byly by patrně zbytečné všechny kontrolní a korekční mechanismy, včetně ústavněprávního přezkumu prováděného Ústavním soudem. Tamtéž vyslovený argument, že ostatně i „období, která mají být předmětem bádání Ústavu... (byla) zaplněna případy takových zneužití“, poněkud připomíná příslovečné „vymítání ďábla Belzebubem“ .

16. Chci dodat, že naprosto nezpochybnuji potřebu a užitečnost historického zkoumání daného období. Pro takové bádání jsou ovšem v České republice vytvořeny vhodné instituce v podobě rozsáhlé sítě vysokých škol a pracovišť Akademie věd České republiky, skýtající dostatečné záruky nezaujatého a seriózního vědeckého poznání, vylučujícího mocenské a politické ovlivňování. Pokud snad vláda či Parlament nabyly dojmu, že personální či materiální kapacity těchto pracovišť nejsou s to tento úkol zvládnout, nic nebránilo tomu, aby bylo posíleno financování těchto institucí. Ke splnění tohoto úkolu nebyla vůbec zapotřebí speciální legislativa, přispívající toliko k hypertrofickému bujení nových a nových právních předpisů a nových státních institucí. Je pro mě s podivem, že vláda a ta část české politické reprezentace, která hlásá deetatizaci, ideu „štíhlého státu“ a úsporná rozpočtová opatření, vytváří nové instituce, které rozhodně těmto proklamacím nevyhovují.

17. Zajisté je třeba také uznat, že vědecký historický výzkum daného období potřebuje servisní a technickou podporu pro zpracování velkého množství dokumentačního materiálu. I pro tento účel však v České republice, podobně jako v jiných demokratických zemích, existuje soustava státních a jiných archivů s vysoce kvalifikovaným odborným personálem a bylo nepochybně možno vhodnými finančními, organizačními či právními opatřeními zvýšit jejich výkonnost. Zákonem vytvořený Archiv bezpečnostních složek je nadbytečný a duplicitní.

18. Pokud se při prosazování tohoto legislativního počínu argumentovalo některými podobnými úpravami a institucemi z jiných tzv. postsocialistických zemí, je vhodné připomenout, že nikoliv vše, co je předkládáno jako zahraniční vzor, je vskutku následováníhodné. Navíc lze v zahraničí nalézt mnohem vhodnější modely.

Jako příklad takové zahraniční úpravy, která se osvědčila a přitom nevzbuzuje ústavněprávní námitky, lze uvést německý zákon o dokumentech služeb státní bezpečnosti bývalé Německé demokratické republiky (Stasi-Unterlagen-Gesetz z 20. 12. 1991- BGBl. I, 1991, S. 2272), zřizující úřad zvláštního pověřence pro dokumenty bývalé Stasi (tzv. Gauckův úřad). Tento zákon přesně vymezuje předmět činnosti tohoto úřadu, zpracovávajícího dokumentační materiál ministerstva státní bezpečnosti bývalé DDR a jím řízených služeb a stanoví přesná a ústavně konformní pravidla pro nakládání s osobními daty občanů. Tato instituce nepracuje s žádným předem vymezeným ideologickým či politickým zadáním, neplní žádné vlastní vědecké úkoly; přitom však obstarává perfektní dokumentační servis pro vědce - historiky z univerzit a jiných nezávislých institucí. Tento úřad získal v Německu všeobecný respekt a v jeho činnosti nejsou zaznamenány žádné vážné excesy. Proto také není v Německu nikterak zpochybňována ústavnost této instituce.

19. Závěrem této části bych mimochodem připojil myšlenku jednoho z nejvýznamnějších českých nemarxistických sociologů Arnošta I. Bláhy, který napsal, že věda má představovat ostrov rozvahy, kam nedoléhají vlny případných nenávislných vzmachů politického života (Bláha, A. I.: Sociologie. Praha : Academia, 1968, s.173). Kéž by se takové přání stalo v České republice realitou!

II. Porušení svobody práva sdružovat se v politických stranách a hnutích

20. Ustanovení § 7 odst. 6, posl. věty o tom, že „členství v Radě je neslučitelné s členstvím v politické straně nebo v politickém hnutí“, porušuje, podle mého názoru, základní právo občanů, sdružovat se v politických stranách a politických hnutích, zakotvené v článku 20 odst. 2 Listiny. Pokládám za vyloučené, aby omezení tohoto základního práva bylo zdůvodňováno odkazem na ustanovení článku 20 odst. 3 Listiny, podle něhož toto právo lze omezit „jen v případech stanovených zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých“. Členství v Radě ústavu rozhodně nemá povahu takové činnosti, z níž by nezbytnost omezení sdružovacího práva vyplývala.

Argumentace, použitá v bodě 61 odůvodnění nálezu k vyvracení námitek navrhovatelů, je podle mého názoru nepřiléhavá.

III. Porušení zákazu diskriminace a práva podílet se výkonem veřejné funkce na správě veřejných věcí

21. Ustanovením § 19 odst. 1 napadeného zákona, které vymezuje podmínky spolehlivosti pro výkon funkce člena Rady Ústavu (§ 7 odst. 5 zákona), ředitele Ústavu (§ 11 odst. 2 zákona), ředitele

Archivu (§ 12 odst. 4 zákona), vedoucího zaměstnance Ústavu přímo podřízeného jeho řediteli a vedoucího zaměstnance Archivu přímo podřízeného řediteli Archivu (§ 18 zákona), dochází podle mého názoru k porušení zákazu diskriminace ve smyslu článku 3 odst. 1 Listiny a k porušení práva podílet se výkonem veřejné funkce na správě veřejných věcí (článek 21 odst. 1 a 4 Listiny).

22. Za zvláště flagrantní případ porušení uvedených ústavních práv pokládám ustanovení § 19 odst. 1 písm. a) zákona, uvádějící jako důvod nespolehlivosti členství v Komunistické straně Československa nebo v Komunistické straně Slovenska v době od 25. února 1948 do 15. února 1990.

Argumentace, obsažená v bodě 73 odůvodnění nálezu, vycházející z jakéhosi modelu „podjatosti či nepodjatosti soudce“, je podle mého názoru zcela nepřipadná a nemající žádnou ústavněprávní relevanci. Pokud by připodobnění toho, „kdo je činný v oblasti historiografie“, k soudci mělo být bráno jako vážně míněný argument, potom se vnučuje otázka: Je pojetí historioografa jako soudce opravdu tím pojetím, které má skýtat záruku objektivního vědeckého poznání, o něž má Ústav usilovat?

23. Ztotožňuji se rovněž s odůvodněním odlišného stanoviska předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského a z důvodu stručnosti na ně odkazuji.

Ze všech uvedených důvodů se domnívám, že celý zákon č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů měl být jako protiústavní zrušen.

V Brně dne 14. března 2008.
Jan Musil

Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky k nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 25/07:

S ostatními disentujícími soudci sdílím názor, že navrhovatelům mělo být vyhověno též v části, v níž návrh na zrušení zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů, směřuje proti jeho ustanovením a) § 7 odst. 6, věty druhé, a b) § 19 odst. 1 písm. a).

Ad a) neslučitelnost členství v Radě Ústavu s členstvím v politické straně nebo v politickém hnutí, již zakládá ustanovení § 7 odst. 6 zákona, odporuje čl. 20 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť regulérní omezení zde zakotveného práva sdružovat se v politických stranách a hnutích, předjímané v čl. 20 odst. 3, resp. čl. 44 Listiny, se zde – se zřetelem k povaze Ústavu a postavení Rady v něm – uplatnit nemůže; ani kauzální ani subjektivní podmínky ústavně možného omezení nejsou, a to zcela zjevně, ve vztahu ku členství v Radě, splněny, resp. rozhodné znaky tohoto členství se těmito podmínkám ani nepřipodobňují, natožpak aby jim mohly být podřazeny.

Ad b) úsudek o protiústavnosti definice „spolehlivosti“ v podobě členství nebo kandidátství v Komunistické straně Československa nebo Komunistické strany Slovenska v době od 25. února

1948 do 15. února 1990 ve smyslu § 19 odst. 1 písm. a) zákona, a tedy založení překážky pro výkon funkce člena Rady těmito osobami, se odvíjí od její všeobecnosti a paušálního založení, jež naprosto rezignuje na individuální hodnocení, resp. okolnosti konkrétního režimního „zapojení“, jeho důvodů, jakož i externích společenskopolitických projevů. Již tím ztrácí tato úprava ústavněprávní kvalitu opatření účelného, vhodného (šetrného) a proporcionálního, což se pak zjevuje zvláště ilustrativně v poměru k úpravě tzv. zákonů lustračních (jejich předmětu a důvodu). Členství v komunistické straně v rozhodném období mohlo být ve vztahu k podmínkám členství v Radě posuzováno naopak jen individuálně, v konkrétním „příběhu“ jednotlivce (včetně jeho vnější projevované reflexe), jmenovitě v poloze hodnocení individuálně mravního, které by umožnilo jeho výsledek podřadit nikoli kategorii „spolehlivosti“, nýbrž „bezučinnosti“; to ostatně konstrukce této podmínky negativním vymezením v ustanovení § 19 odst. 2 zákona bezesbýtku umožňuje.

Existenci (naopak) proporce mezi „veřejným zájmem na ochraně demokracie“ a právem na přístup k veřejné funkci staví většinové votum v podstatě na jediném argumentu, totiž „podjatosti sui generis“ (rozumí se bývalého člena komunistické strany), což je nejen málo, nýbrž i nepřipadné, neboť ani obava z eventuální „podjatosti“ člena Rady úrovně chráněného veřejného zájmu samozřejmě nedosahuje, resp. mu – prima facie – není adekvátní. Sporný efekt uplatněného argumentu je zdůrazněn pak tím, že dle samotného odůvodnění nálezu je coby pozitivní vnímáno, že omezení podle § 19 odst. 1 písm. a) zákona nepostihuje samotné interní badatele Ústavu, tj. že zde již „podjatost“ nevedí.

13. 3. 2008
Vladimír Kůrka

Věc: Odlišné stanovisko k nálezu Pl ÚS 25/07

Své odlišné stanovisko odůvodňuji nesouhlasem s výrokem (resp. s tím, co v něm chybí) a s tomu odpovídajícími pasážemi odůvodnění nálezu Pl ÚS 25/07.

Pokud jde o výrokovou část zmíněného nálezu, domnívám se, že Plénium Ústavního soudu mělo, při ústavněprávní kontrole zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek zrušit i ustanovení § 7 odst.6 věty poslední, ve znění : „Členství v Radě je neslučitelné s členstvím v politické straně nebo v politickém hnutí.“, a ustanovení § 19 odst. 1 písm. a) ve znění : „Členem nebo kandidátem Komunistické strany Československa nebo Komunistické strany Slovenska“.

Pomineme-li převážně politickou, polemicky historickou, či obecně právní argumentaci návrhových, ústavněprávní relevanci mají, podle mého názoru, pouze argumenty vytykající zmíněnému zákonu rozpor s článkem 15 odst.2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), zaručující svobodu vědeckého bádání a umělecké tvorby, a s články 3 odst. 1 Listiny (zákaz diskriminace), čl. 20 odst.2 , čl. 21 odst.4 a čl. 44 Listiny.

Pokud jde o tvrzený rozpor zmíněného zákona, zřizujícího Ústav pro studium totalitních režimů (dále jen „Ústav“), s článkem 15 odst. 2 Listiny, sdílím většinový názor Pléna Ústavního soudu, podle kterého samotné zřízení Ústavu nemá žádný ústavněprávní rozměr. Naštěstí žijeme v demokratických poměrech, kde je možnost politického či jiného zneužití takového Ústavu podstatně omezena, neřku-li vyloučena. Existuje a je zaručena svoboda historického bádání. Zřízením Ústavu nehrozí postátnění historického bádání a hodnocení doby o které je v zákoně řeč. Nic totiž neomezuje další historiky či instituce v tom, nezávisle se věnovat zmíněnému období a kvalitou svých prací konkurovat produkci zmíněného Ústavu. V budoucnosti rozhodne jen kvalita těchto výstupů a jediné nebezpečí lze snad vidět jen v tom, že produkce Ústavu bude možná vycházet na křídovém papíře, vázaná v kůži, zatímco produkce ostatních bude pouze brožovaná, na recyklovaném papíře.

Nutno podotknout, že v těchto končinách se historické vědě nijak zvlášť dobře nevedlo, zejména v druhé polovině 20. století, viz např. víceméně pravidelně se opakující „odstřel historiků“. Po roce 1989 je sice svoboda vědeckého bádání zajištěna, ale historické bádání není, pro mladou generaci, nijak atraktivní, protože je mizerně placené. O tom svědčí i útoky některých historiků (Bašta, Špidla) do politiky. Existence Ústavu tak může paradoxně napomoci oživení stále více upadajícího zájmu o dějiny.

Jiná je situace, pokud jde o ustanovení § 7 odst.6 věty poslední, zmíněného zákona ve znění :„Členství v Radě je neslučitelné s členstvím v politické straně nebo v politickém hnutí“. Toto ustanovení je, podle mého názoru, v rozporu s čl. 3 odst.1, čl. 20 odst. 2, čl. 21 odst. 4, a čl. 44 Listiny.

Podle článku 3 odst. 1 Listiny, se základní práva a svobody zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.

Článek 20 odst. 2 Listiny přináší právo občanů zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich. Toto právo může být omezeno zákonem, jestliže je to v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům, nebo pro ochranu práv a svobod druhých.

Z článku 21 odst.4 Listiny vyplývá právo občanů na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek.

Podle čl. 44 Listiny zákon může soudcům a prokurátorům omezit právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost a právo uvedené v čl. 20 odst. 2; zaměstnancům státní správy a územní samosprávy ve funkcích, které určí, též právo uvedené v čl. 27 odst. 4; příslušníkům bezpečnostních sborů a příslušníkům ozbrojených sil též práva uvedená v čl. 18, 19 a čl. 27 odst. 1 až 3, pokud souvisí s výkonem služby. Osobám v povoláních, která jsou bezprostředně nezbytná pro ochranu života a zdraví, může zákon omezit právo na stávkou

Pravomoci Rady jsou směřovány převážně dovnitř Ústavu a většinou nemají povahu výkonu státní správy. Ústav je, podle ustanovení § 3 zákona, veřejnoprávní institucí a členství v Radě je tudíž veřejnou funkcí. Výjimky z obecného zákazu diskriminace, zakotvené v čl. 20 odst. 3 ve spojení s čl. 44 Listiny, nelze tedy na členství v Radě aplikovat, protože členství v Radě nelze, s ohledem na její působnost, zakotvenou v § 9 zmíněného zákona, podřadit pod žádnou z činností uvedených v čl. 44 Listiny.

Podle mého názoru, mělo být zrušeno i ustanovení § 19 odst. 1 písm. a), zmíněného zákona, podle kterého se za nespolehlivého, ve smyslu posuzovaného zákona, považuje člen nebo kandidát

Komunistické strany Československé nebo Komunistické strany Slovenska, který jím byl kdykoliv v době od 25. února 1948 do 15. února 1990.

Občan, jehož nespolehlivost je takto definována, nemůže být zvolen členem Rady Ústavu, nemůže být jmenován ředitelem Ústavu, ani ředitelem Archivu, ani vedoucím zaměstnancem Ústavu a Archivu přímo podřízeným řediteli Ústavu nebo Archivu. Ostatní zaměstnanci musí splňovat předpoklady podle zákona č. 451/1991 Sb. (tzv. lustrační zákon). Znamená to, že pouhé členství v komunistické straně v rozhodné době, které mohlo trvat jen krátce, je podle zmíněného zákona, natolik závažnou okolností, způsobitou ohrožit „demokratické fungování“ Ústavu a Archivu, pokud by byla, do některé ze zmíněných funkcí, takováto osoba ustavena.

Podle čl. 4 odst. 3 Listiny, zákonná omezení základních práv musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Ústav je organizační složkou státu podle § 3 odst. 2 zákona. Podle § 12 odst. 2 zákona je Archiv správním úřadem, který je přímo řízen Ústavem. Zaměstnanci a funkcionáři těchto institucí jsou státními zaměstnanci. Není tedy dán žádný důvod, pro který by zákonná omezení základních práv a svobod měla zde být zásadně odlišná, od vztahu k jiným státním zaměstnancům. Takto formulovaný požadavek „spolehlivosti“ je nepřiměřený i v porovnání s vymezením bezúhonnosti jako formálního požadavku pro zastávání jiných funkcí ve státě.

Ustanovení § 19 odst. 1 písm. a), tak vůbec nepřihlíží ke konkrétní angažovanosti dané osoby. Takto nastavené podmínky jsou neproporcionální, zejména ve vztahu ke kvalifikačním předpokladům na výkon jiných funkcí ve státě, včetně těch, jejichž výkon bezprostředně ovlivňuje charakter země. Podmínky pro uchazeče o vedoucí funkci v Ústavu a Archivu jsou stanoveny mnohem přísněji, než například pro kandidáty na úřad prezidenta republiky, či jiné vysoce významné ústavní funkce ve státě. Takto stroze stanovené podmínky vylučují z uvedených funkcí i takové jednotlivce – historiky z řad bývalých komunistů, kteří svou prací a pozdější angažovaností prokázali velmi cenné služby demokratickému vývoji v této zemi.

V této souvislosti pokládám za vhodné poznamenat, že ne každému je dán dar té „pravé víry“, již od narození. Je nutno vždy respektovat právo osobního vývoje každé osobnosti. Podle mého názoru je již čas opustit „revoluční princip kolektivní odpovědnosti“, který bývá často aplikován po každém významném historickém zvratu. Vražda se promlčuje za 20 let, členství v komunistické straně vlastně nikdy. Zákon tak paradoxně znovu přináší, naruby převrácený starý bolševický přístup, kdy zejména po r. 1968, vyloučený či vyškrtnutý z KSČ se stal, až do konce svého života (pokud se nedožil roku 1989) občanem nižší kategorie. Jako takový byl permanentně postihován nejen on sám, ale i jeho rodina, např. jeho děti, vyloučením možnosti studovat.

Podmínky spolehlivosti a bezúhonnosti je nutné vždy formulovat způsobem, který bude respektovat požadavky moderní demokratické společnosti na obsazení dané konkrétní funkce a zájmu na obraně demokratických hodnot, vyjádřených zejména v ústavním pořádku České republiky.

V Brně dne 13. března 2008
František Duchoň