

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 5. prosince 2001 v plénu o návrhu skupiny 44 poslanců na zrušení zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákona ČNR č. 279/1992 Sb., o některých dalších předpokladech pro výkon některých funkcí obsazovaných ustanovením nebo jmenováním příslušníků Policie České republiky a příslušníků Sboru nápravné výchovy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 422/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 424/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 279/1992 Sb., o některých dalších předpokladech pro výkon některých funkcí obsazovaných ustanovením nebo jmenováním příslušníků Policie České republiky a příslušníků Sboru nápravné výchovy České republiky, ve znění pozdějších předpisů,

takto:

Ustanovení § 3 odst. 1 písm. d), § 3 odst. 3, § 3 odst. 4 a § 5 odst. 2 zákona ČNR č. 279/1992 Sb., o některých dalších předpokladech pro výkon některých funkcí obsazovaných ustanovením nebo jmenováním příslušníků Policie České republiky a příslušníků Sboru nápravné výchovy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, se zrušují dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

V ostatním se návrh zamítá.

Odůvodnění

I.

Dne 2. 3. 2001 došel Ústavnímu soudu návrh skupiny 44 poslanců, zastoupených prof. JUDr. Zdeňkem Jičínským, DrSc., jímž se navrhovatelé domáhají zrušení:

- zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále i "velký lustrační zákon"),

- zákona č. 279/1992 Sb., o některých dalších předpokladech pro výkon některých funkcí obsazovaných ustanovením nebo jmenováním příslušníků Policie České republiky a příslušníků Sboru nápravné výchovy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále i "malý lustrační zákon"),

- zákona č. 422/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů,

- zákona č. 424/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 279/1992 Sb., o některých dalších předpokladech pro výkon některých funkcí obsazovaných ustanovením nebo jmenováním příslušníků Policie České republiky a příslušníků Sboru nápravné výchovy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Navrhovatelé zaslali Ústavnímu soudu přípis, který mu došel 19. 11. 2001 a v němž pověřují svým dalším zastupováním v řízení před Ústavním soudem poslance Mgr. Bohuslava Sobotku.

Záměr navrhovatelů směřuje z důvodů dále rozvedených k tomu, aby jmenované zákony byly do budoucna odstraněny z právního řádu České republiky pro jejich rozpor zejména s ustanoveními čl. 1 Ústavy České republiky č. 1/1993 Sb. (dále i "Ústava"), čl. 1, čl. 4 odst. 2 a 4 a čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále i jen "Listina"), čl. 4 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (č. 120/1976 Sb. - dále též "Pakt") a s Úmluvou Mezinárodní organizace práce o diskriminaci (zaměstnání a povolání) č. 111 z r. 1958 (č. 465/1990 Sb. - dále jen "Úmluva č. 111").

Ústavnost velkého lustračního zákona přezkoumal na návrh 99 poslanců Federálního shromáždění ČSFR v roce 1992 Ústavní soud ČSFR. Nálezem z 26. 11. 1992 sp. zn. Pl. ÚS 1/92 (Sbírka usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, str. 56 a násl.) vyslovil, že ustanovení § 2 odst. 1 písm. c), § 2 odst. 2 a § 4 odst. 2, 4 napadeného zákona nejsou v souladu s čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 a 3 Listiny a čl. 4 Paktu; ustanovení § 2 odst. 3, § 3 odst. 2 a § 13 odst. 3 napadeného zákona nejsou v souladu s čl. 1 Listiny a ustanovení § 11, 12, § 13 odst. 1, 2, 4 a 5, § 18 odst. 1 a § 20 napadeného zákona nejsou v souladu s čl. 37 odst. 1 a čl. 38 Listiny a s čl. 98 odst. 1 Ústavy ČSFR č. 100/1960 Sb., ve znění ústavního zákona č. 326/1991 Sb. Citovaná zákonná ustanovení pozbyla dnem 15. 12. 1992 účinnosti.

Při posuzování ústavnosti zákona č. 451/1991 Sb., jak uvádí návrh, vycházel Ústavní soud ČSFR ze situace v době jeho přijetí (4. 10. 1991), resp. v době zhruba rok poté. Tento zákon sledoval především cíl, aby ve státních a veřejných

orgánech a na pracovištích, která mají vztah k bezpečnosti státu, mohly být osoby, jež zastávaly vedoucí funkce ještě za minulého režimu, nahrazeny osobami, od nichž lze očekávat loajalitu s demokratickými principy, na nichž je stát budován. Měl dále napomoci k odvrácení rizika subverze nebo možné recidivy totality nebo alespoň k jeho omezení. Svůj pohled Ústavní soud ČSFR podtrhl i poukazy na omezenou dobu účinnosti lustračního zákona. Ve svém nálezu konstatoval: "Podmínky stanovené zákonem pro výkon takových (v zákoně uvedených) funkcí jsou navíc časově omezené na období, v němž se předpokládá dovršení demokratického procesu, tj. do 31. 12. 1996. Podstatou tohoto zákona je výhradně do budoucna stanovit podmínky pro výkon určitých úlcce vymezených funkcí nebo činností v zákoně přesně specifikovaných, a to nikoliv absolutně, ale jen na přechodnou dobu."

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky zamítla v lednu 1999 poslanecký návrh zákona, jímž měl být velký lustrační zákon zrušen (PS 1998, 3. volební období, tisk č. 74). V důvodové zprávě k němu se mimo jiné konstatovalo stanovisko Správní rady Mezinárodního úřadu práce (č. j. GB. 252/16/19). Obsahovalo výzvu vládě ČSFR, aby podnikla nezbytná opatření ke zrušení nebo změně (velkého) lustračního zákona a zajistila náhradu škod všem osobám, které jím byly nespravedlivě postiženy. Důvodová zpráva také připomíná, že lustrační zákon je trvale předmětem kritiky v Radě Evropy, v Evropském parlamentu a v evropských i světových nevládních organizacích, a proto je nanejvýš žádoucí tuto nadbytečnou normu zrušit. Při hodnocení situace související s prováděním lustrací vyšetřovací komise Mezinárodní organizace práce (dále též "MOP") v roce 1995 konstatovala, že při uskutečňování doporučení Správní rady MOP z roku 1992 došlo jen k malému pokroku. Vyjádřila "hlubokou lítost", že platnost zákona byla bez ohledu na stanovisko Správní rady MOP prodloužena do roku 2000. Komise doporučila Správní radě MOP mj., aby vyzvala vládu České republiky k opatřením, jež povedou ke zrušení nebo změně těch ustanovení zákona č. 451/1991 Sb., která jsou neslučitelná s Úmluvou č. 111.

Ústavnost malého lustračního zákona přezkoumána nebyla, takže je nadále platný a účinný i v těch částech, které odpovídají částem velkého lustračního zákona, jež Ústavní soud ČSFR prohlásil za protiústavní. Také jeho se měl dotýkat návrh zákona podaný v roce 1998 jako sněmovní tisk č. 73, jenž směřoval k jeho zrušení; i tento návrh Poslanecká sněmovna zamítla.

Skupina poslanců spatřuje podstatu svého návrhu v časovém faktoru společenské dynamiky mezi listopadem 1989 a rokem 2000, v němž proběhly jedny z demokratických voleb (do krajských zastupitelstev), a ve změnách, které se v tomto čase odehrály. Podle názoru navrhovatelů moc zákonodárná, výkonná i soudní se již definitivně konstituovaly na demokratických základech, vedoucí funkce ve státních a jiných veřejných orgánech a institucích již po dlouhé období nejsou obsazeny osobami, které dosadil dřívější politický režim, čímž důvody obou lustračních zákonů, pokud spočívaly v potřebě obměnit okruh osob zastávajících tyto funkce, ztratily v průběhu doby opodstatnění. Vedoucí funkce jsou většinou obsazovány na základě výběrového řízení, v němž lze brát v úvahu i loajalitu uchazeče k České republice jakožto demokratickému právnímu státu, doloženou také jeho skutečným chováním v období po listopadu 1989; ještě více to platí ve věcech veřejnoprávních služebních poměrů v ozbrojených silách a bezpečnostních sborech, o nichž se rozhoduje ve správním řízení. S utajovanými skutečnostmi všech stupňů utajení se mohou seznamovat pouze fyzické osoby, kterým bylo vydáno osvědčení. Jedou z podmínek pro jeho vydání je okolnost, že fyzická osoba je bezpečnostně spolehlivá, tj. že u ní nebylo zjištěno bezpečnostní riziko spočívající např. v činnosti směřující k potlačování lidských práv nebo svobod, případně v podpoře takové činnosti [§ 17, 18 a 23 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále i jen "zákon o utajovaných skutečnostech")].

Navrhovatelé se domnívají, že riziko subverze nebo možné recidivy totality, jejichž existenci v roce 1992 Ústavní soud ČSFR v souvislosti s veřejným působením osob spjatých s předchozím režimem připouštěl, nyní již nehrozí. Informace o případných záměrech a činnostech namířených proti demokratickým základům České republiky jsou povinny zabezpečovat zpravodajské služby ve smyslu zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zákon o zpravodajských službách"). Ostatně, jak navrhovatelé připomínají, Komunistická strana Čech a Moravy působí v České republice legálně jako politická strana s nezanedbatelnou voličskou podporou v parlamentních i komunálních volbách. Zákon přitom umožňuje, aby činnost politických stran, jež by usilovaly o odstranění demokratických základů státu nebo které by směřovaly k uchopení a držení moci zamezujícímu dalším stranám a hnutím ucházet se o moc ústavními prostředky, byla soudem pozastavena anebo aby taková strana byla rozhodnutím soudu rozpuštěna. Česká republika, v níž byl "demokratický proces dovršen", se v současné době potýká se závažnými riziky zcela jiného druhu, jimiž jsou například hospodářská kriminalita, organizovaný zločin, korupce a rasová nenávisť.

Podle čl. 3 Ústavy je Listina součástí ústavního pořádku České republiky. Z tohoto jejího postavení lze dovodit i závaznost rozhodnutí Ústavního soudu ČSFR, která byla na základě Listiny vydána. Zmíněný soud uznal podstatu úpravy provedené velkým lustračním zákonem za ústavně konformní vzhledem k tehdejší situaci státu a společnosti, tedy k situaci krátce po pádu předchozího režimu a obnovování demokracie, a dále vzhledem k tomu, že tímto zákonem zavedená omezení nemají platit absolutně, nýbrž jen po přechodnou dobu, tj. do 31. 12. 1996. V těchto souvislostech Ústavní soud ČSFR v roce 1992 uznal, že zájem společnosti a státu (veřejný statek) na tom, aby byly obměněny osoby v určitých veřejně významných funkcích a aby byla uplatněna opatření k odvrácení rizika subverze nebo možné recidivy totality, má přednost zejména před základním právem občanů mít za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny) či před právem vykonávat zaměstnání či povolání bez diskriminace ve smyslu Úmluvy č. 111.

Protože veřejný zájem (veřejný statek), z jehož tehdejší existence federální Ústavní soud v roce 1992 vycházel, již pominul, pominuly i důvody omezení základních práv a svobod zaručených Listinou a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy.

Velký a malý lustrační zákon, jakož i jejich novely č. 422/2000 Sb. a č. 424/2000 Sb., které platnost a účinnost obou lustračních zákonů rozšířily na dobu neurčitou, omezují bez náležitého důvodu shora uvedená základní práva, a jsou tak v rozporu zejména také s čl. 4 odst. 2 a 4 Listiny, jakož i s čl. 1 Ústavy, podle něhož je Česká republika demokratickým právním státem. Ze všech uvedených důvodů proto skupina poslanců navrhuje, aby Ústavní soud nálezem zrušil všechny čtyři uvedené zákony.

Ústavní soud si podle § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zákon") vyžádal od Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky coby účastníků vyjádření k návrhu.

Předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky Václav Klaus k návrhu mimo jiné uvedl: "... každý demokratický stát je oprávněn přijmout v mezích svého ústavního pořádku a mezinárodních závazků takovou úpravu, která ochraňuje a prosazuje principy, na nichž je založen. Určení doby, na niž je taková úprava přijímána, není přitom pouze otázkou právní, ale podle mého názoru především otázkou politickou, související se situací v naší společnosti. Současně je třeba vzít v úvahu i skutečnost, že v demokratickém státě neexistuje a ani nemůže existovat právo na jakékoliv mocenské funkce, neboť je věcí státu, podle jakých kritérií je bude obsazovat. Je přitom nepochybné, že tato kritéria musí být stanovena předem a musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Na druhé straně vycházela Poslanecká sněmovna i z toho, že každý občan má právo obrátit se na soud s žádostí o vydání rozhodnutí, jímž by byla přezkoumána jeho případná spolupráce s komunistickým režimem. Účel zmíněných zákonů je přitom v současné době v určitém rozsahu naplňován i jinými platnými zákony; jejich úplné nahrazení lze však očekávat až v souvislosti s přijetím zákona o státní službě, který by měl obsahovat ustanovení, že určené funkce ve státní správě mohou zastávat pouze osoby, které se osobně neprovinily při porušování lidských práv a svobod. Na základě výše uvedeného mi nezbývá než vyjádřit přesvědčení, že zákonodárné sbory přijaly výše citované zákony v přesvědčení, že jsou v souladu s ústavním pořádkem a příslušnými mezinárodními smlouvami."

Předseda Senátu Parlamentu České republiky Petr Pithart ve svém stanovisku ke druhé novelizaci obou lustračních zákonů (zákon č. 422/2000 Sb. a č. 424/2000 Sb.) kromě jiného sdělil: "Senátní výbory, kterým byly návrhy novel přikázány k projednání, doporučily Senátu, aby je schválil ... Rozprava Senátu se neomezila na vlastní obsah drobných novel (prodloužení platnosti daných zákonů), ale rozhodující měrou se odehrála jako spor o samotné "lustrační zákony" ... Argumentace pro zamítnutí novel ... vycházela zejména z toho, že vyloučení občanů z možnosti ucházet se o výkon funkcí ve státní správě se děje bezprostředně podle formálních, skupinových znaků, nikoliv individuálním posouzením osob podle zákonem stanoveného kritéria, zda jsou s to respektovat demokratické principy nebo nikoliv ... Kritici předmětných novel dále prezentovali, že tyto zákony zřejmě nezahrnují všechny kategorie osob, které zahrnout měly, a zahrnují také některé, které zjevně zahrnout neměly ... byla vznesena rovněž obecná pochybnost, zda lze najít řešení, které by neumožňovalo diskriminaci a současně zajistilo odhalení těch, kteří zodpovídali za komunistickou represii a mohli by ohrozit přechod k demokracii. Argumentace pro schválení novel ... vycházela zejména z toho, že každý stát má právo stanovit zákonem personální podmínky pro obsazování funkcí ve své správě. Takovou podmínkou je ... rovněž loajalita ke způsobu vlády. Demokratický způsob pak vyžaduje garance jistoty, že jeho funkcionáři budou za všech okolností dbát demokratických práv občanů. Touto garancí jsou ... právě "lustrace" ... Ten, kdo se vědomě podílel na potlačování práv občanů, je potenciálním nebezpečím pro demokratickou společnost, a nesplňuje tudíž předpoklady pro významná místa ve správě státu ... na výkon funkcí ve státní správě není právní nárok ... lustrační zákony ... nikoho neomezují při vstupu do politické funkce (zastupitelé, poslanci, senátoři apod.) ... v lustračních zákonech nejde o stanovení viny a trestu. V případech, kdy je nástrojem "lustrace" evidence spolupracovníků státní bezpečnosti, může se dotčená osoba obrátit na soud s popřením pravdivosti evidenčního zápisu. Konečně byl obhájeci schválení novel vysloven názor, že bránit se je v principu právem i povinností demokracie. Kritériem trvání takové obrany potom je, zda to, co by mělo být ve společnosti přirozené, funguje samo sebou. Jestliže tomu tak není, musí být nadále užito zákona k vymezení nutných pravidel."

V replice navrhovatelů k vyjádření obou účastníků se konstatuje: "Oba ... lustrační zákony ... omezují práva občanů už na základě určitých okolností formální povahy, aniž by bylo jakkoliv zkoumáno, jak se občan v období od 25. 2. 1948 do 17. 11. 1989 skutečně choval ... Tento formalistický přístup je po 11 letech od pádu komunistického režimu ústavněprávně zcela nepřijatelný a výrazně se liší i od zákonných úprav přijatých v jiných ... postkomunistických státech (např. Polsko), jakož i od úprav, která byla přijata ve Spolkové republice Německo ve vztahu k bývalým pracovníkům a spolupracovníkům Stasi". Pokud jde o rozsudky obecných soudů ve věcech žalob na ochranu osobnosti v souvislosti s lustrací, replika zdůrazňuje, že "... takový rozsudek (tj. obsahující výrok o neoprávněné evidenci ze strany StB) je ... satisfakcí pouze morální, a nikoliv i právní, protože na faktu evidence se jím nic nemění a lustrační zákon se na takovou osobu i nadále vztahuje. Okolnost, že souhlas s evidencí byl na někom vynucen třeba i vydíráním, taková osoba však ve skutečnosti Státní bezpečnosti žádnou spolupráci neposkytl, je de iure bez jakéhokoliv významu". Navrhovatelé dále poukazují na fakt, že "demokratický právní stát je nepochybně oprávněn a povinen chránit se před osobami, které demokratické základy státu podlamují nebo které by tak pravděpodobně činily, kdyby jim k tomu byla poskytnuta možnost. Činí-li tak cestou omezování základních práv a svobod, nemůže být ... rozsah a časové trvání takových omezení věcí pouhé "politické úvahy" momentální parlamentní většiny: přípustná mohou být jen taková omezení, která jsou za konkrétní situace v demokratické společnosti nezbytná a která ani jinak nevybočují z mezí ústavní přípustnosti (...). Formalisticky pojaté lustrační zákony z roku 1991, resp. 1992, jejichž platnost byla nyní prodloužena ad infinitum, těmto požadavkům nevyhovují, zvláště když se od té doby výrazně změnily jak společenská situace, tak i právní řád, který chrání stát v uvedeném směru četnými jinými (a leckdy i účinnějšími) způsoby". Navrhovatelé považují argumentaci proti zrušení lustračních zákonů a jejich novel opírající se o přijetí zákona o státní službě, za "... čistě účelovou ...; svědčí o tom už sama okolnost, že tento zákon by se měl týkat jen některých pracovníků ve státní správě, což zdaleka nejsou všichni, které v jejich uplatnění lustrační zákony omezují". Dále pak dodávají: "Tendence určitých politických kruhů rozsah působení lustračních zákonů ještě rozšiřovat se projevila např. v zákoně č. 147/2001 Sb., jímž byla působnost zákona č. 451/1991 Sb. rozšířena také na veřejné vysoké školy ... Na soukromé vysoké školy se ovšem lustrační zákon nevztahuje (stejně jako na všechny jiné druhy soukromého podnikání vůbec). Zákonodárci tedy jde zjevně jen o určité funkce v určitém druhu vysokých škol, nikoliv o to, jaké osoby se budou na poskytování vysokoškolského vzdělání podílet". Navrhovatelé svou repliku uzavírají poznámkou o tom, že § 19 velkého lustračního zákona je z hlediska praxe lex imperfecta, neboť "... např. zveřejňování tzv. lustračních seznamů, tj. údajů evidence Státní bezpečnosti, není považováno za veřejnoprávní delikt."

Ústavní soud si dále vyžádal jednak vyjádření Ministerstva vnitra k návrhu, jednak vyjádření téhož ministerstva k soudním sporům na ochranu osobnosti, které proti České republice vedly osoby, jež obdržely pozitivní lustrační osvědčení, jakož i k výsledku řízení ve věcech vydání věcně nesprávných negativních lustračních osvědčení.

Náměstek ministra vnitra k návrhu skupiny poslanců sdělil, že k uvedenému návrhu "... nemá připomínek. Domnívá se, že právní argumenty byly předloženy již v minulosti, a to jak odpůrci, tak i přívrženci této právní úpravy, včetně nálezu Ústavního soudu v dané věci". Ministerstvo vnitra nezaznamenalo "... žádný naprosto nový právní pohled, který by existenci napadeného zákona podepřel či zpochybnil."

Ministerstvo vnitra dále sdělilo, že na základě napadených zákonů vydalo od roku 1991 ke dni 5. 9. 2001 celkem 366 980 lustračních osvědčení, z toho 3,45 % pozitivních. Ministerstvo eviduje za uvedené období celkem 692 žaloby na ochranu osobnosti z titulu pozitivních lustračních osvědčení vydaných ministerstvem, a to v různých stádiích řízení. Nevede však zvláštní evidenci pravomocně ukončených sporů a výsledků těchto sporů, a to z důvodů, které ve svém vyjádření podrobněji rozvedlo. Na základě provedené kontroly správnosti vydaných lustračních osvědčení Ministerstvo vnitra zjistilo 117 případů nesprávně vystavených osvědčení. Všem dotýcným osobám byla vydána osvědčení nová a současně byly upozorněny na povinnost předložit je zaměstnavateli v případě, že zastávají funkce, jež podléhají režimu lustračních zákonů. Nová osvědčení nebyla vystavena osobám, které jsou v současné době státními příslušníky Slovenské republiky. Písemné materiály vztahující se k těmto osobám byly na základě mezistátní dohody mezi Českou republikou a Slovenskou republikou delimitovány Ministerstvu vnitra Slovenské republiky.

III.

Dle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. Ústavní soud při rozhodování v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů posuzuje obsah těchto předpisů z hlediska jejich souladu s ústavními zákony, mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a zjišťuje, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. U právních předpisů vydaných před nabytím účinnosti Ústavy České republiky č. 1/1993 Sb. je Ústavní soud oprávněn přezkoumávat toliko jejich obsahový soulad se stávajícím ústavním pořádkem, nikoli však ústavnost procedury jejich vzniku a dodržení normotvorné kompetence [viz nálezný sp. zn. Pl. ÚS 9/99, publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu (dále jen "Sbírka rozhodnutí"), svazek 16, nálezný č. 135, str. 13 - 14; vyhlášený pod č. 289/1999 Sb.].

V dané věci se Ústavní soud tudíž omezil na posouzení ústavnosti procedury vzniku novel k oběma lustračním zákonům (zákon č. 422/2000 Sb. a č. 424/2000 Sb.) a neposuzoval ústavnost procedury vzniku zákonů č. 451/1991 Sb. a č. 279/1992 Sb.

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 451/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, byl projednán na 27. schůzi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Hlasování o něm proběhlo dne 21. 9. 2000. Z vyžádané zprávy o uvedené schůzi se zjišťuje, že z přítomných 178 poslankyň a poslanců hlasovalo pro přijetí návrhu zákona 99, proti bylo 77. Senát jednal o návrhu zákona na své 22. schůzi a hlasoval dne 25. 10. 2000. Z vyžádané zprávy o průběhu schůze se zjišťuje, že ze 68 přítomných senátorek a senátorů se pro návrh zákona vyslovilo 47, proti hlasovalo 17. Prezident republiky využil svého práva podle čl. 50 odst. 1 Ústavy a dne 16. 11. 2000 vrátil zákon Poslanecké sněmovně. Ta svým usnesením ze dne 28. 11. 2000 setrvala na vráceném zákonu nadpoloviční většinou všech poslankyň a poslanců, když pro vrácený zákon hlasovalo 115 poslankyň a poslanců, proti 71. Usnesení Poslanecké sněmovny o setrvání na zákonu bylo uveřejněno ve Sbírce zákonů pod č. 423/2000. Zákon tak byl platně přijat a vyhlášen dne 13. 12. 2000 ve Sbírce zákonů pod č. 422/2000.

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 279/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, byl projednán Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky na její 27. schůzi. Hlasování o něm proběhlo dne 21. 9. 2000. Z vyžádané zprávy o průběhu schůze se zjišťuje, že z přítomných 178 poslankyň a poslanců hlasovalo pro přijetí návrhu zákona 99, proti hlasovali 74. Senát jednal a hlasoval o návrhu zákona na své 22. schůzi, a to dne 25. 10. 2000. Z vyžádané zprávy o průběhu schůze se zjišťuje, že ze 63 přítomných senátorek a senátorů se pro návrh zákona vyslovili 43, proti hlasovalo 13. Prezident republiky využil svého práva podle čl. 50 odst. 1 Ústavy České republiky a dne 16. 11. 2000 vrátil zákon Poslanecké sněmovně. Ta svým usnesením ze dne 28. 11. 2000 setrvala na zákonu nadpoloviční většinou všech poslankyň a poslanců, když pro vrácený zákon hlasovalo 109 poslankyň a poslanců, proti 73. Usnesení Poslanecké sněmovny o setrvání na zákonu bylo uveřejněno ve Sbírce zákonů pod č. 425/2000. Zákon tak byl platně přijat a vyhlášen dne 13. 12. 2000 ve Sbírce zákonů pod č. 424/2000.

IV.

Ústavní soud považuje za potřebné ihned na úvod svého hodnocení připomenout své usnesení z 15. 8. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 (Sbírka rozhodnutí, svazek 19, usn. č. 27), jímž odmítl návrh skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na zrušení ustanovení novelizujícího zákona. Ústavní soud v něm připomíná, že novelizující zákon nemá samostatnou právní existenci a stává se součástí novelizovaného zákona. Ve zde posuzovaném návrhu se proto Ústavní soud nemůže samostatně vyjádřit k novelám č. 422/2000 Sb. a č. 424/2000 Sb., nýbrž pouze k zákonům č. 451/1991 Sb. a č. 279/1992 Sb., jejichž součástí se obě novely staly. Proto se dále bude zabývat výlučně zákony č. 451/1991 Sb. a č. 279/1992 Sb., oběma ve znění pozdějších předpisů.

V.

Ústavní soud se nejprve musel vypořádat se skutečností, že zákon č. 451/1991 Sb. byl z hlediska své ústavnosti posuzován Ústavním soudem ČSFR.

Návrh 99 poslanců Federálního shromáždění ČSFR se alternativně dožadoval toho, aby Ústavní soud ČSFR vyslovil nálezný, že zákon č. 451/1991 Sb. pozbyl dnem 31. 12. 1991 účinnosti, nebo že tento zákon - opět jako celek - není v souladu s různými ustanoveními Listiny základních práv a svobod, dalšími ustanoveními ústavní povahy a některými ustanoveními několika mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Ústavní soud ČSFR se proto v rámci svých pravomocí uvedených v čl. 2 písm. a) a b) ústavního zákona č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky, zabýval zákonem č. 451/1991 Sb. jako celkem (tedy všemi jeho ustanoveními). Nejsa vázán odůvodněním návrhu poslanců, posoudil tento zákon z hlediska všech v úvahu přicházejících ústavněprávních předpisů a mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, a to i těch, které návrh poslanců specificky neuváděl. Své řízení ukončil nálezným z 26. 11. 1992, jímž konstatoval nesoulad některých ustanovení zákona č. 451/1991 Sb. s Ústavou ČSFR, Listinou a Mezinárodním paktom o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Tato ustanovení pozbyla účinnosti dnem 15. 12. 1991

a v takto okleštěné podobě zákon převzala Česká republika.

Současný návrh skupiny poslanců žádá vydání nálezu, který by zrušil zákon č. 451/1991 Sb. jako celek a dále zrušil zákony č. 279/1992 Sb., č. 422/2000 Sb. a č. 424/2000 Sb. Zákon č. 451/1991 Sb. ovšem již byl přezkoumán Ústavním soudem ČSFR a výsledky přezkumu byly vtěleny do jeho citovaného nálezu.

V důsledku toho Ústavní soud musel odpovědět na otázku, zda je, či není v souvislosti s tou částí poslaneckého návrhu, v níž se navrhuje zrušení zákona č. 451/1991 Sb., aplikovatelný § 35 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., jenž zní: "Návrh na zahájení řízení je nepřipustný, týká-li se věci, o které Ústavní soud již nálezem rozhodl, a v dalších případech stanovených tímto zákonem."

Ústavní soud musel vyložit, zda lze za "Ústavní soud" ve smyslu § 35 odst. 1 považovat "Ústavní soud ČSFR". Ústavním zákonem č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky, (čl. 3 odst. 1) byla ex constitutione ukončena činnost všech orgánů ČSFR. Kompetence Ústavního soudu ČSFR přešly podle čl. 6 odst. 2 téhož ústavního zákona na Nejvyšší soud ČR a Nejvyšší soud SR, nestanovily-li ústavní zákony obou nástupnických států jinak. Posledně uvedené ustanovení se stalo obsoletním v okamžiku zřízení Ústavního soudu ČR na základě čl. 83 - 89 Ústavy ČR. Ústava ČR ani jiný ústavní zákon ČR nestanoví, že by působnost Ústavního soudu ČSFR přešla ve vztahu k ČR na Ústavní soud ČR. Ústavněprávní existence obou ústavních soudů je tedy vzájemně nezávislá. Není mezi nimi formální ústavněprávní kontinuita.

Zákon č. 182/1993 Sb. je předpisem, jehož schválení předvídá čl. 88 odst. 1 Ústavy ČR, který zní: "Zákon stanoví, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla o řízení před Ústavním soudem.". Systematický výklad vede k závěru, že uvedené ustanovení má na mysli pouze Ústavní soud ČR, neboť je součástí té části Ústavy ČR, kterou se zřizuje Ústavní soud ČR. Naopak Ústavní soud ČSFR byl zřízen ústavním zákonem č. 91/1991 Sb. a pravidla o řízení před ním byla upravena zákonem č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky a o řízení před ním.

Zákon č. 182/1993 Sb. tak působí v systému soudní ochrany ústavnosti založeném Ústavou ČR, tedy v jiném systému, než byl obdobný systém založený ústavním zákonem č. 91/1991 Sb.

Trebaže se má Ústavní soud České republiky zabývat, stejně jako to v r. 1992 učinil Ústavní soud ČSFR, zákonem č. 451/1991 Sb., nejedná se, podle jeho názoru, o totožnou věc. Připomíná v této souvislosti svůj názor vyslovený v nálezu z 24. 1. 2001, jímž zrušil některá ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (viz č. 64/2001 Sb.). Dospěl v něm k přesvědčení, že za určitých okolností se táž věc může po uplynutí více než 4,5 roku jevit v poněkud jiném světle, zejména došlo-li v tomto časovém období k sociálním změnám. Takový jev se nijak nevymyká z rámce ústavnosti. Návrh skupiny poslanců ve věci lustračních zákonů, který nyní, v r. 2001, posuzuje Ústavní soud, poukazuje na značné změny ve společnosti, k nimž došlo v průběhu více než osmi let od vydání nálezu Ústavního soudu ČSFR, a Ústavní soud tyto změny nikterak nezpochybňuje. Svůj závěr obsažený v nálezu ve věci zákona o volbách proto považuje za relevantní i v tomto případě. Mimo to hraje svou roli i skutečnost, že Ústavní soud posuzuje novelizovanou, tedy pozměněnou verzi zákona č. 451/1991 Sb., i to, že má být tento zákon posouzen nyní i ve světle instrumentů, které v době nálezu Ústavního soudu ČSFR nebyly platné. Platí to především pro Ústavu České republiky, případně i pro některé mezinárodní smlouvy, jež se pro ČSFR, resp. Českou republiku staly závaznými až po vydání nálezu v r. 1992.

Vzhledem k výše uvedenému dospěl Ústavní soud ČR k závěru, že nález Ústavního soudu ČSFR z 26. 11. 1992 nezakládá překážku rei iudicatae podle § 35 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. Ústavní soud ČR je tak formálně oprávněn posoudit předložený návrh skupiny poslanců v celém jeho rozsahu.

VI.

Ústavní soud ČR dále shrnul svůj vztah k judikatuře Ústavního soudu ČSFR. Ve svém nálezu k otázce rozdílu mezi restitucí a vyvlastněním z 24. 5. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 cituje Ústavní soud ČR z rozhodnutí Ústavního soudu ČSFR věty věnované principu rovnosti. Uvádí k nim: "Protože podle čl. 3 Ústavy České republiky je Listina základních práv a svobod součástí jejího ústavního pořádku, lze z uvedeného dovodit i závaznost rozhodnutí Ústavního soudu ČSFR, která byla na jejím základě vydána.". Tohoto závěru Ústavního soudu ČR se ostatně výslovně dovolávají i navrhovatelé.

Citovaný závěr Ústavního soudu ČR o závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu ČSFR má ovšem v praxi pouze omezený dopad vzhledem k tomu, že při abstraktní kontrole ústavnosti zákonů Ústavní soud poměřuje zpravidla zákonný text nejen Listinou či jinými ústavními zákony, které tvoří ústavní pořádek (čl. 112 odst. 1 Ústavy), ale i mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, které naopak součástí ústavního pořádku nejsou. Tímto způsobem v minulosti postupoval i Ústavní soud ČSFR, a to i v případě zákona č. 451/1991 Sb. Aplikace závěru o závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu ČSFR by tak vedla k nepraktickému a logicky neudržitelnému závěru, že jeho nález ve věci lustračního zákona z r. 1991 je částečně závazný, částečně nikoli.

Ústavní soud ČR ostatně ve svých pozdějších rozhodnutích přistoupil k rozhodnutím svého československého předchůdce méně formálně. Považuje se za pokračovatele jeho materiálního pojetí ústavnosti na území České republiky, byť není formálně jeho právním pokračovatelem. Formuloval to v řadě svých nálezů, v nichž se souhlasně dovolává judikatury Ústavního soudu ČSFR, aniž by považoval za nutné svůj vývod o závaznosti jeho rozhodnutí založených na Listině opakovat (viz např. nálezy sp. zn. I. ÚS 68/93 z 21. 4. 1994, sp. zn. I. ÚS 108/93 z 30. 11. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/95 z 8. 11. 1995, Sbírka rozhodnutí, svazek 1, nález č. 17; svazek 2, nález č. 60; svazek 4, nález č. 74, vyhlášen pod č. 6/1996 Sb.).

Výmluvný je nález z I. ÚS 56/95 (Sbírka rozhodnutí, svazek 5, nález č. 2), v němž se uvádí: "Pro úplnost vzal Ústavní soud v úvahu i námitku stěžovatelky, která se dovolávala nálezu Ústavního soudu ČSFR ze dne 21. 12. 1992. Tento odkaz je však nesprávný. . . Se zřetelem k tomu se Ústavní soud ČSFR zabýval i hodnocením poučovací povinnosti soudu dle § 5 o. s. ř. Citovaný nález je tedy pro řešení souzené věci nepoužitelný, neboť její podstata se týká problému zcela jiného.". Z

uvedeného citátu je zřejmé, že Ústavní soud ČR zachází s nálezy Ústavního soudu ČSFR de facto jako s nálezy vlastními a nehledá formální důvody, jež by použití takových nálezů vylučovaly nebo naopak dovolovaly.

Ústavní soud ČR tak ve své praxi prosazuje ideu kontinuity ochrany ústavnosti v demokratickém Československu a v demokratické České republice, jež je jeho nástupnickým státem. Nebyl k tomu veden pouze spontánně vzniklou názorovou shodou s jednotlivými judikáty československého Ústavního soudu, ale i imperativem vyplývajícím z čl. 1 Ústavy ČR, podle něhož je Česká republika "demokratickým právním státem". K podstatným atributům panství práva v demokratickém státě patří jeho předvídatelnost, jež je úzce spojena s kategoriemi kontinuity v právu a právní jistoty. Ústavnost v demokratickém Československu i v demokratické České republice byla a je shodně založena na hodnotách zaručených Listinou základních práv a svobod a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách. Neexistuje proto reálný důvod k tomu, aby se pojetí ústavnosti Ústavního soudu ČSFR a Ústavního soudu ČR vzájemně podstatně a zásadně lišila.

I když tedy nálezy Ústavního soudu ČSFR nevytvářejí pro Ústavní soud ČR formálně překážku rozhodnutí věci podle § 35 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., představují pro něj reálnou autoritu založenou na tom, že Ústavní soud ČSFR byl "soudním orgánem ochrany ústavnosti" s působností na území České republiky, jímž je nyní on sám.

Tento jev spojující spontánní koncepční shodu s imperativy právního státu či panství práva lze spatřit i v judikatuře současného Evropského soudu pro lidská práva (dále jen "Evropský soud"). Analogie se vztahy mezi československým a českým Ústavním soudem je zřejmá. Dřívější a současný Evropský soud jsou dva odlišné subjekty. První z nich byl zřízen Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod z r. 1950 (dále jen "Evropská úmluva"), druhý 11. protokolem k ní z r. 1994. Řízení před nimi se vzájemně nemálo lišit. Oba posuzují soulad chování smluvních států s Evropskou úmluvou. 11. protokol neobsahuje žádné ustanovení o závaznosti rozsudků dřívějšího Evropského soudu pro dnešní Evropský soud.

Současný Evropský soud, který započal svou činnost v r. 1998, nepovažoval za nutné se otázkou závaznosti rozsudků předchozího soudu jakkoli zabývat. Vyřešil ji prostě tím, že se od svých prvních rozsudků odvolává na judikáty svého předchůdce, jako by šlo o jeho vlastní rozhodnutí. V rozsudku z 21. 1. 1999 ve věci Geyseghem proti Belgii bez jakýchkoli vysvětlení potvrzuje, že se v souzené věci uplatní princip použitý v případech Lala a Pelladoah proti Nizozemí z r. 1994, a dovolává se dále případu Poitrimol proti Francii z r. 1993.

Postulát kontinuity poskytované ochrany, jenž je příznačný pro rozhodování soudního orgánu, který vstupuje na místo orgánu zaniklého nebo zrušeného, má dvě stránky. Na jedné straně novému soudu dovoluje odchýlit se od právního názoru soudu předchozího, pokud došlo ke změně okolností, za nichž tento předchozí soud rozhodoval, na straně druhé mu ukládá nepochybně rozhodnutí předchozího soudu, jestliže k takové změně okolností nedošlo.

VII.

Poté Ústavní soud uplatnil svou úvahu o míře přezkoumatelnosti nálezů Ústavního soudu ČSFR na jeho nálezy z 26. 11. 1992 a posoudil v jejím světle návrh skupiny poslanců. Navrhovatelé v něm uvádějí: "Podepsaným poslancům proto nezbyvá, než Ústavnímu soudu navrhnout, aby zrušil jak zákony č. 422/2000 Sb. a č. 424/2000 Sb., tak i samotné zákony č. 451/1991 Sb. a č. 279/1992 Sb., a to pro jejich rozpor zejména s ustanoveními čl. 1 Ústavy, čl. 1, čl. 4 odst. 2 a 4 a čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, čl. 4 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a s Úmluvou Mezinárodní organizace práce o diskriminaci (zaměstnání a povolání) z r. 1958 (č. 111), která je nepochybně mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy."

Zákon č. 451/1991 Sb. byl po 26. 11. 1992 novelizován dvakrát: zákonem č. 254/1995 Sb., jenž stanovil jeho platnost do 31. 12. 2000, a zákonem č. 422/2000 Sb., jenž jednak zrušil právě citované ustanovení o době platnosti novelizované v r. 1995, a dále vyňal z působnosti § 1 až 3 lustračního zákona občany narozené po 1. prosinci 1971. Jedinými ustanoveními zákona č. 451/1991 Sb., jejichž ústavnost Ústavní soud ČSFR v r. 1992 neposoudil a jež jsou nyní jeho součástí, jsou tedy ustanovení obsažená v jeho současném § 20 a vnesená do něj zákonem č. 422/2000 Sb.

Ústavní soud ČSFR posoudil ústavnost zákona č. 451/1991 Sb. podle všech v úvahu přicházejících ustanovení Listiny i mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, včetně Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Úmluvy č. 111, na něž se navrhovatelé explicitně odvolávají. Posouzení souladu s oběma uvedenými mezinárodními smlouvami ostatně výslovně požadoval již návrh skupiny poslanců Federálního shromáždění a Ústavní soud ČSFR se ve svém nálezu k nim oběma jasně vyjádřil.

Navrhovatelé udávají dále rozpor zákona č. 451/1991 Sb. s čl. 1 Ústavy ČR, jež přirozeně Ústavnímu soudu ČSFR jako poměřující instrument sloužit v r. 1992 nemohla. Čl. 1 Ústavy udává, že "Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana". V době, kdy Ústavní soud ČSFR posuzoval ústavnost velkého lustračního zákona, zněl čl. 1 Ústavy ČSFR takto: "Česká a Slovenská Federativní Republika je demokratický právní stát, složený z České republiky a Slovenské republiky" (viz ústavní zákon č. 493/1992 Sb. z 8. 10. 1992, kterým se mění a doplňují ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů, a některé další ústavní zákony). Společným ústředním pojmem obou článků 1 je tak pojem "demokratického právního státu", když úctou k právům a svobodám člověka a občana tehdy i nyní zajišťovala a zajišťuje ústavní Listina základních práv a svobod. Je nepochybné, že Ústavní soud ČSFR posoudil ústavnost velkého lustračního zákona i z hlediska čl. 1 tehdejší Ústavy, tedy z hlediska atributů demokratického právního státu, a nesoulad s nimi neshledal. V odůvodnění svého nálezu se na pojem demokratického právního státu ostatně mnohokrát odvolává, zejména pokud jde o jeho hodnotový rámec. V citovaném nálezu se např. uvádí, že "právní stát, který je spojen s demokratickými hodnotami nastolenými po pádu totality, nelze ... z hlediska hodnot chápat jako amorfni".

Zákon ČNR č. 279/1992 Sb., tedy malý lustrační zákon, nebyl z hlediska své ústavnosti posouzen ani československým, ani českým Ústavním soudem. Podle důvodové zprávy vychází z celkové koncepce zákona č. 451/1991 Sb. Důvod, proč musel být - coby lex specialis k velkému lustračnímu zákonu - schválen, spočíval v čl. 27 ústavního zákona o československé federaci. Podle něj patřily zřizování vlastních ozbrojených sborů a úprava jejich postavení do výlučné

působnosti každé z republik, tedy do legislativní působnosti České národní rady. Konstrukce malého lustračního zákona je totožná s výstavbou velkého lustračního zákona. Malý lustrační zákon obsahuje výčet funkcí v rámci Policie ČR a Sboru nápravné výchovy ČR, do nichž nelze ustanovit nebo jmenovat občana, který nesplňuje některý z předpokladů uvedených v § 3 zákona č. 279/1992 Sb. (pro funkci v Policii ČR) nebo v jeho § 5 (pro funkci ve Sboru nápravné výchovy České republiky).

Navrhuje se, aby Ústavní soud ČR zrušil celý zákon č. 279/1992 Sb. Navrhovatelé přitom neuvádějí specifické důvody, v čem spatřují rozpor jeho ustanovení s Listinou či mezinárodními smlouvami o lidských právech, tedy důvody, jež by měly původ pouze v tomto malém lustračním zákoně, nikoli však v zákoně č. 451/1991 Sb. Za těchto okolností neshledává Ústavní soud ČR důvod k tomu, aby při své kontrole ústavnosti malého lustračního zákona překročil rámec kontroly, kterou uskutečnil v r. 1992 Ústavní soud ČSFR v souvislosti se zákonem č. 451/1991 Sb. S poukazem na argumenty uvedené v odůvodnění nálezu Ústavního soudu ČSFR z 26. 11. 1992 Ústavní soud ČR shledává rozpor ustanovení § 3 odst. 1 písm. d) a § 3 odst. 3 zákona č. 279/1992 Sb. o vědomé spolupráci s StB, jež jsou obsahově totožná s § 2 odst. 1 písm. c) a § 2 odst. 2 zákona č. 451/1991 Sb., a to rozpor s čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 a 3 Listiny a čl. 4 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Taktéž s poukazem na argumenty v odůvodnění nálezu Ústavního soudu ČSFR konstatuje rozpor § 3 odst. 4 a § 5 odst. 2 zákona č. 279/1992 Sb. o udělování výjimek s čl. 1 Listiny. Obě poslední uvedená ustanovení jsou z hlediska svého obsahu v podstatě identická s ustanoveními § 2 odst. 3 a § 3 odst. 2 zákona č. 451/1991 Sb., jejichž nesoulad s čl. 1 Listiny konstatoval Ústavní soud ČSFR. Citovaná ustanovení velkého lustračního zákona sice předpokládají narušení "důležitého bezpečnostního zájmu státu", kdežto jim odpovídající ustanovení zákona č. 279/1992 Sb. jen narušení "důležitého bezpečnostního zájmu služby" (§ 3 odst. 4), resp. "důležitého zájmu služby" (§ 5 odst. 2), toto odlišné výrazivo je však z hlediska posuzování ústavnosti irelevantní. V případě zákona č. 451/1991 Sb. citovaná ustanovení zakládala neodůvodněnou nerovnost mezi pracovníky dvou resortů (vnitřní a obrany) a ostatními osobami dotčenými tímto zákonem. V případě zákona č. 279/1992 Sb. naopak vzniká neodůvodněná nerovnost mezi pracovníky resortů vnitra a spravedlnosti, jimž dosud na jeho základě lze udělit výjimku, na jedné straně, a ostatními osobami dotčenými lustračním zákonodárstvím, tj. zákonem č. 451/1991 Sb., v němž ustanovení o poskytování výjimek v důsledku nálezu Ústavního soudu ČSFR ztratila v minulosti platnost, na straně druhé.

Výrok Ústavního soudu o zrušení uvedených ustanovení malého lustračního zákona pro jejich rozpor s Listinou a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách má vliv i na některá další ustanovení tohoto zákona, která na rušená ustanovení odkazují. Jedná se zejména o ustanovení § 6 odst. 1, § 8 odst. 1 a § 9 odst. 5. Vzhledem k tomu, že věcná působnost těchto ustanovení se nevycerpává odkazem na ustanovení, která Ústavní soud shledal jako protiústavní, a dochází pouze k jejímu zúžení, mají uvedená ustanovení v zákoně č. 279/1992 Sb. i nadále svůj smysl i místo. Kromě toho, skutečnost, že určité ustanovení odkazuje na jiné ustanovení, jež bylo shledáno protiústavním, nezakládá protiústavnost odkazujícího ustanovení. Ústavní soud proto neshledal důvod ke zrušení uvedených odkazujících ustanovení. Taktéž neshledal důvod ke zrušení těch částí textu zákona č. 279/1992 Sb., které se odvolávají na obsah ustanovení zákona č. 451/1991 Sb., jež ztratila platnost v důsledku nálezu Ústavního soudu ČSFR. Jedná se zvláště o ustanovení vztahující se k nálezům tzv. nezávislé komise zřízené podle § 11 - 13 zákona č. 451/1991 Sb. Odkaz na nálezy komise obsahují např. ustanovení § 6 odst. 1 in fine či § 8 odst. 1 zákona č. 279/1992 Sb. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti a nepřísluší mu provádět redakční změny zákonů, jež mu byly k posouzení předloženy. Zasáhl by tím do kompetencí zákonodárce.

Souběžně s novelizací velkého lustračního zákona byl obdobně novelizován v r. 2000 i zákon č. 279/1992 Sb., a to zákonem č. 424/2000 Sb. Novela sleduje totožný cíl jako novela č. 422/2000 Sb. velkého lustračního zákona, a další závěry Ústavního soudu se proto týkají společně obou lustračních zákonů.

VIII.

Navrhovatelé svým návrhem směřují k tomu, aby velký i malý lustrační zákon byly pro futuro "odstraněny z právního řádu České republiky". Podstatu jejich argumentace shrnuje oddíl V. návrhu. Vycházejí z nálezu Ústavního soudu ČSFR z r. 1992. Uvádějí: "Ústavní soud ČSFR uznal podstatu úpravy provedené zákonem č. 451/1991 Sb. za ústavně konformní vzhledem k situaci státu a společnosti krátce po pádu předchozího režimu a obnovení demokracie a vzhledem k tomu, že zákonem zavedená omezení nemají platit absolutně, nýbrž jen po přechodnou dobu, tj. do 31. prosince 1996. Obdobné stanovisko by byl Ústavní soud ČSFR patrně zaujal i vůči zákonu ČNR č. 279/1992 Sb., kdyby se jím byl zabýval. Za uvedených okolností a podmínek bylo Ústavním soudem ČSFR v r. 1992 uznáno, že veřejný zájem (veřejný statek) spočívající v potřebě společnosti a státu, aby byly obměněny osoby v určitých veřejně významných funkcích a aby byla uplatněna opatření směřující k odvrácení rizika subverze nebo možné recidivy, má přednost ... " před základními právy občanů, která návrh dále specifikuje. Z citovaného podstatného hodnocení nálezu Ústavního soudu ČSFR navrhovatelé dále vyvozují závěr, k němuž jejich návrh poskytuje různé argumenty. Tento závěr je formulován takto: "Protože ... veřejný zájem (veřejný statek), z jehož tehdejší existence Ústavní soud ČSFR v roce 1992 vycházel, již pominul, pominuly i důvody omezení základních práv a svobod ... které se o existenci tohoto veřejného zájmu opíraly." Jinými slovy, navrhovatelé se domnívají, že časový faktor u posuzování ústavnosti lustračních zákonů hraje klíčovou roli. Tím, že se jejich platnost a účinnost rozšířily na dobu neurčitou, omezují základní práva i svobody v současné době již "bez náležitého důvodu", a jsou tudíž v rozporu s některými ustanoveními Ústavy, Listiny i mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách.

IX.

Ústavní soud přisvědčuje názoru navrhovatelů, že novelizací lustračních zákonů, již byla odstraněna ustanovení o jejich omezené časové platnosti, došlo k podstatnému zásahu do jejich obsahu. Tento zásah nepochybně představuje výraznou změnu okolností z hlediska posuzování ústavnosti obou lustračních zákonů. Ústavní soud proto nemůže bez dalšího převzít všechny závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu ČSFR, nýbrž musí nejprve odpovědět na otázku, zda při jejich vyvozování představovalo omezení časové platnosti zákona č. 451/1991 Sb. do konce r. 1996 pro Ústavní soud ČSFR natolik významný faktor, že ovlivnil jeho rozhodnutí, v němž u většiny ustanovení tohoto zákona neshledal nesoulad s Ústavou, Listinou ani mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách.

Ústavní soud se v tomto ohledu domnívá, že návrh nepřesně a zejména neúplně vystihl podstatu argumentace

použité Ústavním soudem ČSFR v odůvodnění jeho nálezu, a nemůže se proto s jeho výkladem provedeným navrhovatelem ztotožnit. Je pravdou, že Ústavní soud ČSFR uznal odůvodněnost potřeby společnosti a státu, aby byly obměněny osoby v určitých veřejných funkcích a aby byla uplatněna opatření směřující k odvrácení rizika subverze nebo možné recidivy totality. Zdůraznil i relevanci časového omezení platnosti lustračního zákona.

Nález Ústavního soudu ČSFR však uvádí i jiné argumenty, které návrh zcela pomíjí. Ústavní soud ČSFR zdůrazňuje, že ve "stabilizovaných demokratických systémech je součástí požadavků vyžadovaných u osob ucházejících se o zaměstnání ve službách státu, ve veřejných službách a na pracovištích, která jsou z hlediska bezpečnosti a stability státu považována za riziková, i splnění určitých občanských předpokladů, signalizujících názorový konsensus a loajalitu se zájmy státu a demokratickými principy, na nichž je stát budován". Ve světle této maximy schvaluje postup zákonodárce, který "vycházel oprávněně z názoru", že alespoň v potřebné míře důvodnosti nelze předpokládat, že hodnoty demokratických ústavních principů "budou bez dalšího a bezvýhradně uváděny v život příslušníky někdejších mocenských struktur". Vyslovuje konečné přesvědčení, že státu nelze upřít, aby stanovil pro výkon řídicích nebo i jinak rozhodujících funkcí podmínky či předpoklady, v nichž "běže zřetel i na svou vlastní bezpečnost, bezpečnost občanů a na další demokratický vývoj".

Argumentace Ústavního soudu ČSFR je tedy neskonale bohatší a diverzifikovanější, než jak ji návrh skupiny poslanců podává. Některé jeho argumenty se vážou k potřebám státu a společnosti v podmínkách přechodu od totality k demokracii, jež nálezu v plné míře zohlednil. V této souvislosti Ústavní soud ČSFR také poukázal na časově omezenou platnost lustračního zákona, aniž by však sám vázal nutně konec jeho odůvodněné platnosti na rok 1996. Časově omezenou platnost zákona pouze konstatoval a r. 1996 označuje orientačně jako rok, "v němž se předpokládá dovršení demokratického procesu". Přebírá tak jakousi pracovní hypotézu o tempu dynamiky rozvoje demokracie v ČSFR. Návrh skupiny poslanců přináší mnohé údaje, které přesvědčivě dokládají, že vývoj demokratických přeměn po r. 1992 je bouřlivý a že - jak výslovně uvádějí - byl "demokratický proces dovršen". Ústavní soud nicméně považuje za potřebné k těmto údajům dodat, že určení stupně rozvoje demokracie v určitém státě je otázkou bytostně sociální a politickou, nikoli ústavněprávní. Ústavní soud tudíž není schopen tvrzení o "dovršení" či naopak o "nedovršení" demokratického procesu prostředky, které má k dispozici, přezkoumat. Může však v určité shodě s navrhovatelem potvrdit, že veřejný zájem tkívá v potřebách státu v období přechodu od totality k demokracii ztratil od r. 1992 na své intenzitě a naléhavosti.

Druhá, návrhem skupiny poslanců opomíjená skupina důvodů, jež uvádí Ústavní soud ČSFR, se vztahuje k potřebě demokratické společnosti a demokratického státu chránit svou státní správu a veřejné služby před vstupem osob, které nespĺňují určité předpoklady. Mezi těmito předpoklady výslovně zmiňuje "loajalitu se zájmy státu a demokratickými principy, na nichž je stát budován". Stanovení takových předpokladů považuje za opatření, které je vlastní nejen státům v období přechodu od totality k demokracii, nýbrž i všem "stabilizovaným demokratickým systémům". Vyslovil konečné přesvědčení, že takovou loajalitu není možno "bez dalšího a bezvýhradně" očekávat od "příslušníků někdejších mocenských struktur" a od těch, kteří "byli dosazeni do významných státních, společenských a ekonomických funkcí na základě protichůdných hodnotových kritérií jen proto, aby jako představitelé dříve panující ideologie sloužili k udržení mocenského monopolu vládnoucího byrokratického aparátu".

Ústavní soud ČSFR vyslovil těmito svými argumenty podporu jinému veřejnému zájmu (veřejnému statku), jímž je právo i povinnost demokratického státu aktivně bránit své demokratické zřízení, a to i omezením přístupu do státních a veřejných služeb s použitím podmínky loajality jejich představitelů a zaměstnanců. Tento veřejný zájem Ústavní soud ČSFR jednoznačně připisuje demokratickému státu obecně, tedy jak ve stadiu, v němž se jeho demokratické zřízení teprve buduje, tak ve stadiu, v němž je demokracie završena (ve "stabilizovaných demokratických systémech").

Úkolem Ústavního soudu České republiky proto bylo vyjádřit se, zda má uvedený veřejný statek "nadčasovou povahu", a je tudíž relevantní i nyní, deset let po schválení zákona č. 451/1991 Sb. Ústavní soud především konstatuje, že odůvodněnost idey "demokracie schopné bránit se" (wehrhafte Demokratie, démocratie apte a se défendre, democracy capable of defending itself) opakovaně uznal Evropský soud ve svých rozhodnutích. Evropský soud považuje její realizaci za "legitimní cíl", jehož naplňování dovoluje v přiměřených mezích státům omezit práva zaručená v Evropské úmluvě. Současně nejednou zdůraznil, že tvůrci Evropské úmluvy do jejího textu vědomě opomenuli právo jednotlivce na rovný přístup do veřejných služeb států zařadit (viz např. rozsudek ve věci Glasenapp proti Německu z r. 1986). K otázce loajality osob ve státní správě a veřejných službách se Evropský soud vyjádřil ve svém rozsudku ve věci Vogt proti Německu z r. 1995, a to takto: "Soud vychází z předpokladu, že demokratický stát je oprávněn od svých úředníků požadovat, aby byli loajální vůči ústavním principům, o něž se opírá. V tomto ohledu bere zřetel na zkušenost Německa v době Výmarské republiky a během hořkého období, jež následovalo po zhroutení tohoto režimu až do přijetí Základního zákona v r. 1949. Německo si přálo vyloučit, aby se tyto zkušenosti opakovaly, a proto založilo svůj nový stát na myšlence demokracie schopné se bránit ... Rozumí se, že uvedené okolnosti dodaly na váze tomuto podstatnému pojmu a jemu odpovídající povinnosti politické loajality uložené úředníkům."

Z obou judikátů Evropského soudu tak plyne v dané otázce několik závěrů:

1) Prosazování idey "demokracie schopné se bránit" je legitimním cílem zákonodárství každého demokratického státu, a to v kterékoli fázi jeho vývoje.

2) Požadavek politické loajality osob ve státní správě a veřejných službách se považuje za nepochybnou součást konceptu "demokracie schopné se bránit".

3) Konkrétní míra požadované loajality závisí na historických, politických a sociálních zkušenostech každého individuálního státu i na aktuální míře ohrožení demokracie v daném státě. V těchto souvislostech Evropský soud v rozsudku ve věci Vogt konstatuje, že žádný stát v Evropě v 80. letech (v době posuzovaných skutečností) nevyžadoval loajalitu s takovou tvrdostí jako Německo, a pozastavil se nad "absolutní povahou" tohoto požadavku v německých podmínkách, neboť německé soudy uplatňují požadavek loajality stejně na všechny úředníky, bez ohledu na jejich funkce a zařazení v hierarchické struktuře veřejných služeb.

K požadavku loajality státních zaměstnanců se Evropský soud ovšem vyjádřil i v jiných případech, v nichž stížnost směřovala proti konsolidovanému demokratickému státu. Ústavní soud připomíná alespoň rozsudek ve věci Pellegrin proti Francii z r. 1999, v němž Evropský soud vyslovil přesvědčení, že stát má "legitimní zájem" požadovat od zaměstnanců státu

"zvláštní pouto důvěry a loajality", poněvadž tito zaměstnanci jsou svým způsobem držiteli části jeho suverenity.

Na základě svého exkurzu do judikatury Evropského soudu může tedy Ústavní soud učinit závěr: 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, zejména na splnění požadavku (politické) loajality. Prokazuje to ostatně např. i zákonodárná či soudní praxe ve Spojených státech amerických (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu USA ve věci *Adler v. Board of Education*).

Ústavní soud přitom vychází z toho, že pojem "loajality" je třeba vykládat - stejně jako jiné uzlové pojmy, např. nestrannosti a nezávislosti soudů - dvěma komplementárními způsoby. Pojem loajality pokrývá jednak stav loajality každého jednotlivce působícího ve veřejných službách, jednak stav loajality veřejných služeb jako celku. Relevantní přitom není pouze to, zda jsou veřejné služby skutečně loajální, ale i zda se jako loajální jeví veřejnosti. K tomu je třeba, aby nevznikaly o jejich loajalitě pochybnosti. Takové pochybnosti podřívají důvěru veřejnosti ve veřejné služby a potažmo v demokratický stát, který tyto služby ztělesňuje. Nedůvěryhodné veřejné služby a státní správa ve svých důsledcích ohrožují demokracii a demokratický stát je oprávněn se proti takovému ohrožení bránit tím, že zajistí, aby se veřejné služby veřejnosti jako nedůvěryhodné nemohly jevit, tím, že eliminuje důvody k pochybnostem.

Ústavní soud dále přistoupil k odpovědi na otázku, zda těsnou sounáležitost jednotlivce s mocenským aparátem a represivními složkami totalitního státu lze považovat za projev neloajality k demokratickému státu nebo alespoň za relevantní důvod ke zpochybnění loajality v očích veřejnosti.

Ústavní soud v první řadě upozorňuje na zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, a na svůj nálezk 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".

V této souvislosti Ústavní soud považuje za nepřipadnou námitku navrhovatelů, že současná Komunistická strana Čech a Moravy je "legálně působící stranou s nezanedbatelnou voličskou základnou". Lustrační zákonodárství svou úpravou totiž zaujímá postoj pouze k předlistopadové KSČ a pouze z kvalifikovaných forem zapojení do ní vyvozuje určité následky.

Ústavní soud ČSFR ve svém nálezu z r. 1992 upozornil, že lustračním zákonodárstvím disponují i jiné evropské státy, v nichž se v 80. a 90. letech rozpadl totalitní režim monopolní moci. Vzhledem k tomu, že žádný mezinárodní soud v otázce souladu lustračních zákonů s mezinárodními smlouvami dosud nerozhodl, považuje Ústavní soud za žádoucí využít ke své odpovědi na výše uvedenou otázku jiných mezinárodních a zahraničních indikací.

Společným rysem "lustračních zákonů" schválených v Evropě v průběhu 90. let je okolnost, že se soustřeďují na postavení a/nebo chování jednotlivce v době totality a vyvozují z nich pro něj negativní důsledky z hlediska jeho zapojení do veřejného života v současném demokratickém státě. Takové zákony byly schváleny ve Spolkové republice Německo (zákon o podkladech Stasi z 20. 12. 1991), v Bulharsku (zákon o dodatečných podmínkách týkajících se vědeckých institucí a Vysoké verifikační komisi z 9. 12. 1992), v Maďarsku (zákon o prověření pozadí osob zastávajících určité klíčové funkce z 9. 3. 1994), v Albánii (dva zákony z 22. 9. a 30. 11. 1995), v Polsku (zákon o přiznání pracovního nebo služebního poměru osob, které zastávají veřejné funkce v bezpečnostních složkách státu nebo spolupráce s nimi v období let 1944 - 1990 z 11. 4. 1997), v Rumunsku (zákon o přístupu občanů ke svému osobnímu spisu vedenému Securitate a směřující k odhalení charakteru této organizace coby politické policie z 20. 10. 1999) a v omezené míře i v dalších státech střední a východní Evropy. Aniž by Ústavní soud zacházel do podrobností jednotlivých zákonů, konstatuje, že prakticky všechny uvedené zákony považují za relevantní příslušnost osob k tajné policii totalitního státu nebo spolupráci s ní, některé z nich pak funkce osob ve stranickém či státním aparátu (albánský či bulharský zákon). Parlamentní shromáždění Rady Evropy ve své rezoluci č. 1096(1996) (bod 11) zásadně připouští slučitelnost lustračních zákonů s atributy demokratického právního státu, a to za předpokladu, že jejich cílem není trestat jimi dotčené osoby, nýbrž chránit utvářející se demokracii.

Ústavní soud má ve světle předchozích skutečností důvod ke konstatování, že určité chování a/nebo postavení jednotlivce v totalitním státě je všeobecně považováno z hlediska zájmů demokratického státu za riziko pro nestrannost a důvěryhodnost jeho veřejných služeb, a má proto omezující vliv na možnosti a způsoby zapojení "pozitivně lustrovaných" osob do nich.

Dále si Ústavní soud položil otázku, zda určité chování a/nebo postavení jednotlivce v bývalém totalitním státě představuje z hlediska zájmů demokratického státu, jenž se konstituoval na jeho místě, "nadčasové" či naopak jen dočasné riziko. Ústavní soud si je vědom toho, že postoje jednotlivce k demokratickému zřízení určují především jeho reálné činy. Čím delší období od zhroutení totalitního režimu uplynulo, tím více a důkladněji prověří postoj jedince k demokratickému státu jeho každodenní interakce s ním a s demokratickou společností. Jinými slovy, s postupujícím časem relativní význam postojů a postavení osob v totalitním státě sice zajisté nemizí, určitě se však zmenšuje. V tomto ohledu v Evropě zjevně existuje konsenz. Časová působnost jednotlivých lustračních zákonů nebo individuálních opatření na jejich základě je v Evropě obecně omezena, a to buď dočasnou platností zákona (albánského - do konce r. 2002), nebo stanovením období, v němž mohou být individuální lustrace prováděny, což je podle dostupných údajů v Maďarsku do konce r. 2004, v Německu do konce r. 2006, v Rumunsku do konce šestileté existence lustračního orgánu zřízeného na základě výše citovaného zákona v r. 2000, tj. do r. 2006 (s možností prodloužení Parlamentem), nebo konečně omezením účinků časových účinků individuálních lustračních opatření. Tak je tomu v Polsku, kde účinky příslušného rozhodnutí soudu trvají deset let. I když je Ústavní soud přesvědčen o dočasnosti lustračního zákonodárství, konstatuje současně, že ve velké většině ostatních evropských států, které v minulém desetiletí řešily stejný problém, lustrační zákony dosud platí a jsou účinné.

X.

Poté, když Ústavní soud odpověděl na všechny otázky, které si vytyčil jako předběžné, přistoupil k posouzení ústavnosti zákonů č. 451/1991 Sb. a č. 279/1992 Sb., a to výlučně ve světle jejich novel č. 422/2000 Sb. a č. 424/2000 Sb., jež jim odňaly dočasnou časovou platnost.

Ústavní soud nesdílí právní názor navrhovatelů, podle něhož veřejný zájem (veřejný statek), z jehož tehdejší existence Ústavní soud ČSFR v r. 1992 vycházel, již pominul a pominuly i důvody omezení základních práv a svobod, které se o existenci tohoto veřejného zájmu opíraly.

Velký i malý lustrací zákon dosud chrání existující veřejný zájem, či - jinak řečeno - sledují legitimní cíl, jímž je aktivní ochrana demokratického státu před nebezpečím, jež by mu mohly přivodit nedostatečně loajální a málo důvěryhodné veřejné služby. Oba zákony sledují svůj legitimní cíl tím, že stanoví určité předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích, v Policii ČR a ve Sboru nápravné výchovy ČR. Zákonodárné opatření tohoto druhu není v současné době v Evropě výjimkou a výslovně ho připouští např. doporučení č. (2000)6 Výboru ministrů Rady Evropy, v němž zasedá i Česká republika. Toto doporučení upravuje postavení představitelů veřejné moci (public officials, agents publics). V preambuli doporučení se připomíná, že veřejná správa hraje v demokratických společnostech podstatnou roli a že osoby v ní podléhají zvláštním povinnostem i závazkům z toho důvodu, že slouží státu. V bodě 4 se explicitně připouští, že pro přístup k veřejným funkcím mohou existovat jak obecné, tak specifické předpoklady, za předpokladu, že jsou stanoveny zákonem.

Oba lustrací zákony stanoví zvláštní předpoklady pro přístup pouze k některým (zásadně jen řídicím či významným) funkcím ve státních či veřejných službách. I tato metoda výběru funkcí, jejichž výkon je vázán na zvláštní předpoklady, je v demokratickém státě běžná, a v České republice se uplatňuje např. v souvislosti se zákonem č. 148/1998 Sb., na který se navrhovatelé sami odvolávají.

Specifické předpoklady, které lustrací zákony zavedly, reflektují postavení jednotlivce v období totalitního zřízení 1948 - 1989. Pokud toto postavení splňuje znaky uvedené v lustracích zákonech, znemožňuje to přístup lustrovaného jednotlivce k veřejným funkcím jimi vyjmenovaným. Těsnou sounáležitost osob s totalitním režimem a jeho represivními složkami považuje Ústavní soud ČR ve shodě se svým československým předchůdcem stále za relevantní okolnost, jež může zpochybnit politickou loajalitu a poškodit důvěryhodnost veřejných služeb demokratického státu a potažmo ohrozit takový stát i jeho zřízení. Obdobně pohlíží na tento aspekt minulosti svých veřejných zástupců a úředníků v současné době i další nově demokratické evropské státy.

Ústavní soud považuje za nepochybné, že relevance uvedeného předpokladu se s postupem času od pádu totalitního zřízení snižuje, a proto pokládá lustrací zákonodárství za dočasné, stejně jako tomu je ve Spolkové republice Německo a v různých státech střední a východní Evropy. Klade se proto otázka, zda jsou omezení některých práv v nich zavedená dosud "nezbytná v demokratické společnosti", jinými slovy, zda jsou tato omezení ještě přiměřená k legitimnímu cíli, který sledují.

Ústavní soud při svém hodnocení vychází z toho, že lustrací předpoklady se vztahují pouze na omezený okruh zásadně významných funkcí a že naopak neomezují přístup jednotlivce k většině funkcí ve státní správě a veřejných službách. Bere na vědomí i klesající tendenci uplatňování lustracích zákonů v praxi. Jak vyplývá z vyjádření Ministerstva vnitra, které si Ústavní soud vyžádal, bylo za prvních osm měsíců r. 2001 na jejich základě vydáno zhruba 5 800 osvědčení, z nichž asi 2 % byla pozitivní. V praxi tedy lustrací zákony omezily v období leden - srpen 2001 přístup k vyjmenovaným veřejným funkcím přibližně 120 jednotlivcům.

Ústavní soud však především konstatuje, že dosud nebyl naplněn imperativ vtělený do čl. 79 odst. 2 Ústavy, podle něhož "Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon". Součástí českého právního řádu se dosud nestal zákon o státní službě. Oba lustrací zákony tak v omezené míře a stanovením specifického předpokladu pro působení ve státní službě suplují absenci klíčového zákona požadovaného Ústavou, a jejich existence je tedy za daného stavu v české demokratické společnosti nadále nezbytná. S výjimkou určitých zákonů, např. č. 483/1991 Sb., o České televizi, č. 6/1993 Sb., o České národní bance, č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích, č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, a č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), regulují přístup k voleným, jmenovaným a ustanovovaným funkcím specifikovaným v lustracích zákonech ostatně právě jen tyto lustrací zákony.

Ústavní soud však nepovažuje tento současný stav za optimální. Zákonodárce by měl urychleně upravit předpoklady přístupu k veřejným funkcím v celém rozsahu a zakotvit v normě s takto obecnou působností osobní předpoklady přímo ve vztahu k demokratické společnosti, nikoli pouze zprostředkovaně a negativně - s odkazem na minulou přílišnou loajalitu k totalitnímu státu a jeho represivním složkám. Tak je tomu např. ve Spolkové republice Německo (čl. 7 § 1 odst. 2 Bundesbeamtengesetz). Ústavní soud v těchto souvislostech upozorňuje i na důvodovou zprávu k zákonu č. 422/2000 Sb., podle níž "by platnost současného zákona č. 451/1991 Sb. měla být ukončena až přijetím zákona o státní službě". Tento příslib důvodové zprávy Ústavní soud vítá, přičemž schválení obecných předpokladů pro přístup k veřejným funkcím považuje vzhledem k dočasné a subsidiární povaze specifických předpokladů stanovených lustracími zákony za naléhavé.

Ústavní soud považuje vzhledem k argumentaci návrhu za nepochybné, že navrhovatelé nenamítali samostatně rozpor s Listinou ani s mezinárodními smlouvami o lidských právech v případě novelizovaného § 20 zákona č. 451/1991 Sb. a jemu odpovídajícího § 10a v zákoně č. 279/1992 Sb. (z působení lustracích zákonů jsou vyňati občané narození po 1. 12. 1971). Tato ustanovení totiž působnost obou zákonů zužují a jejich účel tak svým způsobem sleduje směr, který v mnohem širší (absolutní) míře sledují i sami navrhovatelé. Proto nepovažuje za potřebné se k § 20 velkého lustracího zákona a k § 10a malého lustracího zákona dále vyjadřovat.

XI.

Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud zrušil § 3 odst. 1 písm. d) a § 3 odst. 3 zákona č. 279/1992 Sb., o některých dalších předpokladech pro výkon některých funkcí obsazovaných ustanovením nebo jmenováním příslušníků Policie České republiky a příslušníků Sboru nápravné výchovy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, pro jejich rozpor s čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 a 3 Listiny a čl. 4 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, dále zrušil § 3 odst. 4 a § 5 odst. 2 téhož zákona č. 279/1992 Sb. pro jejich rozpor s čl. 1 Listiny, a zbývající část návrhu zamítl.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Kessler v. r.

Odlišné stanovisko podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zaujal k první části výroku rozhodnutí pléna soudce JUDr. Antonín Procházka.