

Připomínky k návrhu zákona o Institutu pro dokumentaci totality (tisk č. 1118)

Na základě usnesení č. 273 petičního výboru přijatého na 52. schůzi dne 17.1.2002 předkládá ředitel Policie České republiky Úřadu dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu služby kriminální policie a vyšetřování (dále jen ÚDV) připomínky ke shora uvedenému návrhu zákona.

Předmětný návrh zákona byl dne 24.1.2002 zaslán panem poslancem Krásou na žádost ředitele ÚDV, a to ve verzi, kterou v příloze přikládám. Do doby konání dvou schůzí petičního výboru, kterých se osobně ředitel ÚDV zúčastnil, nebyly kompetentní orgány, t.j. včetně ÚDV vůbec osloveny, ačkoli je zjevné, že se návrh zákona výrazným způsobem dotýká nejen činnosti, ale samotné existence ÚDV.

K důvodové zprávě

Důvodová zpráva je pojata zcela nepřijatelným způsobem. Na první pohled je patrná naprostá absence seriózního rozboru předchozího i současného stavu této problematiky a je tedy logické, že nedostatečným způsobem zdůvodňuje smysl a účel návrhu zákona. Dle našeho názoru měla návrhu zákona předcházet odborná konzultace jak se zainteresovanými institucemi, tak i s nestrannými odborníky. Důvodová zpráva nepravdivě a účelově odkazuje na tzv. obdobné instituce v zahraničí, aniž dokládá faktický účel a cíle těchto institucí, jejichž kompetence jsou zcela rozdílné a vycházejí i ze zcela odlišných právních podmínek Spolkové republiky Německa a Polska. Vzhledem k tomu, že se předkladatel opakovaně v textu důvodové zprávy dovolává tzv. obdobných institucí u našich severních a západních sousedů doporučují, aby poslanci byli seznámeni nejen s působností věcnou a časovou, ale rovněž s rozpočty těchto institucí. Další zjevnou nepravdivou informací je konstatování, že v České republice schází instituce, která by se profesionálně zabývala minulostí. Předkladatel zcela ignoruje, fakt, že vedle např. Ústavu pro soudobé dějiny ČSAV nebo Historického ústavu Armády ČR zde od 1.1.1995 existuje ÚDV do jehož působnosti předmětná problematika spadá. Tato skutečnost byla dokonce vtělena do novely zákona o Policii ČR (zákon č.283/1991 Sb.), který nabyl účinnosti k 1.1.2002. Zároveň upozorňujeme, že každoročně předkládá ministr vnitra ČR zprávu o bezpečnostní situaci v České republice za uplynulý rok včetně výsledků činnosti ÚDV. Na rozpor s tvrzením o neexistenci obdobné instituce, která by se touto problematikou profesionálně dosud zabývala paradoxně poukazuje i sama důvodová zpráva ve svém předposledním odstavci, kdy předkladatel sporným způsobem kalkuluje s rozpočtovým prostředky jednotlivých pracovišť, která se dle jeho tvrzení touto problematikou až dosud zabývají..... Výrazným nedostatkem zásadního charakteru je i fakt, že důvodová zpráva vůbec neobsahuje vyčíslení nákladů spojených s vytvořením a provozem Institutu pro dokumentaci totality (dále jen Institut). Namísto toho se předkladatel snaží tento nedostatek odstranit příslibem získání části finančních prostředků z pracovišť, která navrhuje zrušit. K tomuto jenom stručné konstatování, že cca 6 miliónů Kč ročně, které jsou určeny k dokumentační činnosti ÚDV by s jistotou nepokrylo ani základní provozní náklady Institutu. Argumenty typu, že investice do sofistikované formy poznávání minulosti se společnosti v budoucnu mnohonásobně vrátí nemají mít místo v hodnověrné důvodové zprávě pro svůj demagogický podtext. Předkladatel navíc zdůvodňuje potřebu vzniku nové instituce účelovým spojováním návrhu se senátním návrhem novely zákona č.140/1996 Sb., o zpřístupnění svazků vzniklých činnostmi Státní bezpečnosti (dále jen zákon o zpřístupnění). Důvodová zpráva tak spíše odůvodňuje návrh novely zákona o zpřístupnění a zároveň se snaží vyvolat dojem, že bez existence nového Institutu bude zpřístupňování svazků bráněno nebo dokonce vůbec znemožněno. Jedná se o zjevně chybnou a ryze účelovou interpretaci s cílem zdůraznit opodstatněnost, či přímo nutnost vzniku Institutu. Pečlivý rozbor na jehož potřebu

poukazujeme výše by tuto zdánlivou nezbytnost vyvrátil. Předkladatel opírá svůj návrh rovněž o potřebu kontroly uvedené problematiky Parlamentem České republiky. Je tím zcela opomíjen fakt, že pod kontrolou zákonodárního sboru jsou již nyní příslušnými výbory bezpečnostní složky včetně zpravodajských, které ze zákona dotčenou svazkovou agendu spravují. Navíc uvedená parlamentní kontrola je nelogická i proto, že vláda, tedy i její jednotliví ministři jsou Parlamentem kontrolováni a poslanci mají právo interpelací. V celém textu důvodové zprávy je vůbec projevoována neoprávněná nedůvěra ke všem dotčeným resortům a dalším institucím, t.j. i k jednotlivým pracovníkům. Je tím zpochybňována a znehodnocována dosud provedená práce zaměstnanců státní správy po roce 1989. Důvodová zpráva a vlastní návrh zákona jsou koncipovány tak, že ideologický charakter převažuje nad věcností a pochybovači o nutnosti vzniku nové instituce se tak automaticky dostávají do pozice lidí, jejichž snahou je brzdit zájem o minulost a její poznání. Předkladatel mimo jiné dokládá potřebnost vzniku Institutu dalšími zjevnými nepravdivými argumenty, které vyplývají z politováníhodného povrchního znalosti problematiky. Jinak si to nelze vysvětlit v případě tvrzení, že došlo v poslední době k řadě afér zaviněných nejasným přístupem k materiálům zejména Státní bezpečnosti. Bylo by jistě pravdivější, kdyby předkladatel v zájmu objektivitu uvedl, že k tzv. aférám docházelo v nedávné minulosti (nikoli poslední době), a tyto byly způsobeny nikoli jakýmsi nejasným přístupem k materiálům, ale konkrétními osobami, záměrným nerespektováním platných právních norem. Když byla činěna snaha na tyto praktiky poukázat, byla záležitost zpolitizována a patřičně medializována. Předkladatel svým pohledem na danou problematiku bohužel významně přispívá k neobjektivnímu zužování oprávněného zájmu o minulost na Státní bezpečnost jako jedinou represivní složku komunistického režimu. Tento pohled zcela popírá prokázané poznatky o represivní úloze státu jako celku, včetně všech jeho výkonných, soudních a zákonodárných složek. V tomto smyslu jde o ryze partikulární přístup, který skutečné poznání naší minulosti neumožní, ale spíše zatemní. Jediným výsledkem případné akceptace návrhu bude koncentrace citlivých, často nepřiliš hodnověrných materiálů do rukou několika vyvolených. Výsledkem mohou být právě ty aféry, před kterými důvodová zpráva varuje a jimiž svůj návrh zcela nepodloženě zdůvodňuje. Předkladatel vůbec nerespektuje skutečnost, že případnou likvidací dokumentace u ÚDV bude vážným způsobem zasaženo i samotné vyšetřování zločinů komunismu. ÚDV byl od samého počátku zřízen jako specifický policejní útvar jehož nedílnou a vzájemně propojenou činností je dokumentace a vyšetřování zločinů minulého režimu. Pro tyto důvody byla činnost ÚDV vtělena do novely zákona o Policii. Postavení ÚDV je jedinečné právě v tom, že na základě zákona umožňuje přímou a bezprostřední součinnost policejních orgánů s historiky a archiváři, čímž jsou vytvořeny základní předpoklady pro vyšetřování a dokumentování totalitní minulosti. Postavení i personální složení ÚDV navíc zákonným způsobem zajišťuje možnost široké mezinárodní spolupráce. S těmito a jinými skutečnostmi se mohl předkladatel kdykoli osobně seznámit, což neučinil, jak je patrné z důvodové zprávy a vlastního paragrafovaného znění návrhu zákona. Důkazem nepromyšlenosti, který již téměř hraničí s právním nihilismem je tzv. zvláštní část důvodové zprávy, kde mají být zdůvodněny jednotlivé paragrafy zákona. Předkladatel si ulehčil práci tím, že de facto místo vysvětlení uvedl jejich stručný obsah, který pochopitelně nevysvětluje nic. Jenom pro připomenutí uvádíme, že již preambule Ústavy ČR vyjadřuje odhodlání řídit se všemi osvědčenými principy právního státu. Předkladatel neprokázal, že předkládaný návrh je nezbytný proto, že dosavadní principy na kterých je založeno poznání minulosti jsou překonané, neosvědčily se a je třeba je nahradit.

K paragrafovanému znění návrhu zákona

Preambule je v rozporu s terminologií užitou v zákoně č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu.

K §1

Není vyjádřeno, zda Institut je účetní jednotkou, ač má být organizační složkou státu a pochybným se jeví text, že zakladatelem je Česká republika.

K §2

Vymezení působnosti Institutu, označené za poslání Institutu, je zdánlivě taxativní, ale v jednotlivých odstavcích slovo zejména dokládá, že jde spíše o demonstrativní výčet. Nejasný, předkladatelem užitý, výraz některé bezpečnostní složky (odstavec označený písm. a) je použit v souvislosti velmi významné a je nutno jej blíže upřesnit, neboť se dotýká správy, evidence a zpracování operativních a vyšetřovacích svazků. Předkladatelem vymezená činnost Institutu přejímá činnosti, které provádí ÚDV a naopak, tím, že neguje ostatní represivní složky komunistického režimu poznání minulosti zkresluje. Paradoxně v této souvislosti působí text odstavce pod písm. c), kdy předkladatel tvrdí, že Institut provádí úplné a nestranné hodnocení období totality.... Navíc časová působnost ÚDV je v oblasti dokumentace širší, a zaujímá období od r.1945 do r.1989. I tímto omezením je možnost hodnověrnosti našeho poznání o minulosti snížena. Pod písmenem f) je rovněž zahrnuto vydávání a šíření publikací. Doporučuji doplnit, že tato činnost je prováděna bezplatně, jak to činí ÚDV. Dle jeho distribučních pravidel, je cca 5 až 6 publikací ročně bezplatně rozesíláno především na všechny vysoké školy a gymnázia v České republice a dále do celé sítě knihoven a archivů, poslancům a senátorům, na nejrůznější instituce, včetně řady zastupitelských úřadů, organizacím sdružujícím osoby poškozené komunistickým režimem, médiím atd. Nejde tedy o komerční záležitost.

K §3

U odstavce 1 není zřejmé, jakou součinnost mají státní orgány a orgány samosprávy poskytnout, např., zda tyto budou na vyžádání Institutu pořizovat kopie samy, z vlastních rozpočtů nebo jinak. Jedná se o jeden z důsledků nevypořádání se s finančními náklady, jak bylo již upozorněno výše.

Odstavec 2, kde je ukládána povinnost státním orgánům a orgánům samosprávy je v rozporu s odstavcem 1, který se vztahuje k archivům a povinnosti uložené v tomto odstavci tudíž nelze vztahovat pro účely odstavce 1.

Pod čarou je chybně uveden název zákona č.198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu.

K §5

Odstavec 1 je nadbytečný, chybí-li odstavec další. Pod písmenem h) je povinností Institutu umožnit šetření v evidencích v souvislosti s prováděním bezpečnostních prověrek fyzických osob (zákon č.148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, a o změně některých zákonů, v platném znění). Porovnáme-li tuto povinnost s důvodovou zprávou je patrné, že předkladatel se dostatečně neseznámil se systémem provádění bezpečnostních prověrek. V

důvodové zprávě se totiž uvádí, že Institut bude v neposlední řadě spolupracovat s Národním bezpečnostním úřadem v souvislosti s prováděním bezpečnostních prověrek. V čem spolupráce spočívá je zcela nejasné, když šetření pro účely bezpečnostních prověrek, provádí v souladu se zákonem o ochraně utajovaných skutečností, Policie České republiky, konkrétně ÚDV jako policejní orgán, a prostřednictvím Ministerstva vnitra jsou výsledky šetření předávány NBÚ. Při tomto výkladu (t.j. je-li předkladatel srozuměn s tím, že se jedná o další nepřesnost v důvodové zprávě) lze text pod písm. h) akceptovat.

K §6

V ustanovení odstavce 1 je zmíněna zvláštní komise a dále se odkazuje na §17. V §17 však zmínka o žádné komisi není. V tomto paragrafu se hovoří o grémiu. Termín zvláštní komise je užit v §18.

K §8

V odstavci 1 se hovoří o fyzické osobě bez dalšího upřesnění. Protože však v §4 je definován pojem žadatel, který je užit i v odstavcích 2 a 3 §7, může docházet k nejasnému výkladu.

Obecně lze k § 3 až § 10 poznamenat, že ustanovení jsou nejasná v porovnání s ustanoveními zákona o zpřístupnění svazků. Není patrné zda, některá ustanovení nepatří spíše do tohoto zákona, než do zákona o Institutu. Jde-li o např. o formu nepřímé novely, jde o pochybení. Uvedené připomínky uvádíme ovšem s výhradou, že v současné době projednáváná novela zákona o zpřístupnění nám nebyla dána k posouzení.

K § 11 až § 16

Stejně jako v §1 je zde uvedeno, že Institut je organizační složkou státu, tedy orgánem exekutivy. Je potom zcela nelogické, že Institut je řízen orgánem zákonodárným. Princip dělby moci je třeba respektovat a ačkoli možná předkladateli připadá jeho návrh demokratičtější je ve skutečnosti zcela nesystémový a naopak ve svém důsledku rizikový a kontraproduktivní. Na tento rozpor bylo již ostatně upozorňováno v části věnované důvodové zprávě.

Samotná osoba ředitele si zaslouží větší pozornost ze strany předkladatele. Je potřebné, aby pro tuto funkci osoba splňovala určité zákonné předpoklady, například bezúhonnost z hlediska trestněprávního, negativní lustrační osvědčení, charakterové vlastnosti, věk, kvalifikační předpoklady atp. (doporučujeme např. porovnat s návrhem zákona o paměti národa, který předložil poslanec Národní rady Slovenské republiky Ján Langoš, případně i jinými českými zákony, které kladou na význačnou funkci určité podmínky). Dle našeho názoru naprosto nepostačuje vyjmenovat neslučitelnost funkce ředitele s vyjmenovanými funkcemi či členstvím v politické straně nebo hnutí. K volbě ředitele jen tolik, že je opět při výběru kandidátů zcela opomenuta vláda, což je pravděpodobně další doklad výše zmíněného a nevyjasněného přístupu. K ustanovení vztahujícím se k funkci ředitele se rovněž pozastavujeme nad návrhem nezvykle dlouhého funkčního období, které je snad srovnatelné pouze s mandátem třetiny senátorů.

V odstavci 3 se mluví o zástupci ředitele. Více se o této osobě dále dovídáme v §16. Dle našeho názoru zcela postačují v zákoně ustanovení vztahující se k řediteli (za předpokladu dopracování podmínek pro výkon této funkce) a problematiku související se zástupcem může s úspěchem vyřešit Statut Institutu, případně organizační řád. Takto pojaté vtělení osoby

zástupce přímo do zákona spíše působí jako snaha zajistit této osobě peněžní požitky ředitele Úřadu na ochranu osobních údajů (§16, odst.2).

Obecně lze konstatovat, že postavení a platu ředitele a jeho zástupce je věnována v porovnání se smyslem a působností Institutu poměrně značná pozornost. Na druhou stranu pro zánik funkce ředitele (a jeho zástupce) předkladatel příliš rigorózní podmínky nestanoví a ředitel se tak stává osobou prakticky neodvolatelnou.

Poněkud rozporuplně působí ředitelova povinnost každý rok předkládat Poslanecké sněmovně do 31.března souhrnnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok. Jsme přesvědčeni, že by bylo podstatně významnější a pro poslance a Institut sám jistě i přínosnější, kdyby ředitel předkládal spíše souhrnnou zprávu o činnosti Institutu než o činnosti vlastní... To, zda souhrnná zpráva, resp. její schválení nebo neschválení, má vůbec nějaký vliv na funkci ředitele nebo na Institut samotný předkladatel v návrhu zákona neprozradil.

K §17

Ustanovení o grémiu, jakožto poradním orgánu ředitele je nepřilíš zdařilou kopií orgánu, který úspěšně funguje u ÚDV. Z tohoto důvodu doporučuji předkladateli inspirovat se od zavedené praxe a poznatky zohlednit v návrhu zákona. Jedná se zejména o tyto skutečnosti: členství v poradním orgánu ÚDV je bezplatné, členy nejsou jen význační odborníci v oblasti společenských věd, ale především zástupci organizací složených z osob postižených komunistickým režimem a dále i publicisté a historici atp.

K §18

K činnosti uvedené zvláštní komise pouze tolik, že její činnost je dle našeho názoru v rozporu se zákony. Pro ochranu určitých skutečností, které mohou ohrozit zájem státu slouží zákon o ochraně utajovaných skutečností a ochranu osobních údajů řeší zákon č.101/2000., v platném znění. To, že v rámci Institutu bude zvláštní komise navrhovat a Senát v konečné fázi rozhodovat o vynětí určitých dokumentů ze zpřístupnění je dle našeho názoru nezákonné. Jaký druh dokumentů má být vyňat ze zpřístupnění a dle jakého kritéria (věcného, osobního nebo jiného) se bude nevhodnost materiálů posuzovat předkladatel neuvádí a pouze konstatuje, že se jedná o dokumenty hodné zvláštního zřetele. Přijetím této úpravy je zde vytvářen velmi podivný prostor pro možnou manipulaci s materiály nebo pro spekulace. Není vyloučeno, že se jedná o určitou formu cenzury.

K §20

Ustanovení o institutu mlčenlivosti, tak jak jsou navrhována je nutno blíže vysvětlit a dopracovat, neboť např. u odstavce 1 není vůbec patrné, čeho se mlčenlivost vlastně týká a jak dlouho trvá. Podivný je rovněž návrh, aby členy zvláštní komise, tedy i pracovníky zpravodajských služeb zprošťoval mlčenlivosti ředitel Institutu. Samotný institut mlčenlivosti osob, jejichž výčet je uveden v §20, nám jako spolehlivá právní záruka připadá nedostatečný, ačkoli navrhovatel při jednání výboru oponoval tím, že Institut nebude shromažďovat utajované materiály a více nelze tudíž požadovat (např. bezpečnostní prověrku). Na druhou stranu, zde však mají být materiály, které z tzv. důvodů hodných zvláštního zřetele mají být znepřístupněny.

K §23

Odstavec 4 opravňuje ředitele k vydání statutu, který má upravit podrobnosti organizace a činnosti Institutu. Otázkou zůstává, zda právě skutečnosti označené za podrobnosti nemají být součástí návrhu zákona, který úpravě vlastní činnosti věnuje malou pozornost. V případě, že nikoli je namístě položit si otázku, zda statut nemá rovněž podléhat schválení kompetentními orgány nebo zřizovatelem.

Závěr

S ohledem na výše uvedené jsme přesvědčeni, že návrh zákona v podobě jaké je předkládán je zcela nepřijatelný neboť ani dostatečným způsobem po právní a věcné stránce nezduvodnil smysl a potřebu vzniku Institutu. Přijetí navrhovaného zákona by znamenalo nadbytečné zřízení úřadu vykonávajícího duplicitní činnost již stávajících a zavedených institucí a blíže nedefinované, patrně značné, rozpočtové zatížení. Poněkud tristně působí skutečnost, že potřeba vzniku Institutu je opřena o kompromitování (zdůrazňování příslibu skutečně profesionálního přístupu k poznání minulosti) a o likvidaci (archiv MV, dokumentace ÚDV) seriózních a efektivních pracovišť. Musíme konstatovat, že pro poznání minulosti a pro realizaci zákona o zpřístupnění svazků je návrh zákona, tak jak byl předložen zcela nedomyšlený a naopak vytváří prostor pro koncentraci citlivých materiálů do rukou několika osob (navíc nedostatečným způsobem prověřených), a poznání o minulosti zužuje nevědecky na činnost StB. Zarážející je navíc fakt, že předkladatel si snad ani není vědom, že ve svém důsledku by přijetí zákona znamenal vážný a nenapravitelný zásah do práce policejních orgánů zabývajících se vyšetřováním zločinů komunismu. Návrh (t.j. včetně důvodové zprávy) na několika místech ignoruje nebo je v rozporu se stávajícím právním řádem. Opětovně připomínáme, že záměru zřídit v České republice obdobnou instituci musí nezbytně předcházet široká, věcná a objektivní diskuse, nezatížená předem nastavenými ideologickými bariérami a všeobecnou nedůvěrou k ostatním. K této diskusi by měly být přizvány všechny zainteresované orgány státu (např. včetně NBÚ, Ministerstva vnitra, Úřadu na ochranu osobních údajů, Ministerstva obrany a Armády ČR, Ministerstva spravedlnosti, zpravodajských služeb atp.) a rovněž zástupci sdružení a organizací složených z osob poškozených minulým režimem a případně oslovena i veřejnost. Pouze takovým způsobem lze nabýt všeobecného přesvědčení o potřebnosti a důvěryhodnosti nového úřadu. Případný vlastní návrh zákona je nezbytné svěřit legislativním odborníkům, a to jednak, aby se nedostal do kolize s platnými zákony a zároveň i z důvodu, že je povinností státu zajistit vážnost Institutu náležitým, právní způsobem.

Pro úplnost dodáváme, že jsme se záměrně vyhnuli problematice ustanovení vztahujících se k archivům, se kterými úzce a dobře spolupracujeme neboť zastáváme názor, že je třeba především vyslechnout jejich vlastní stanovisko. To, že archiválie spojené s StB jsou uloženy a spravovány několika subjekty nepovažujeme za překážku, která by nám bránila vykonávat svěřenou působnost. Na překážku naší vyšetřovací a dokumentační činnosti není ani skutečnost, že ÚDV samo správcem některého z archivů není. Jedná se spíše o to, aby archiválie byly využívány k plnění uložených úkolů. Z návrhu není bohužel patrné, zda je předkladateli dostatečně známo, že archiv MV byl plošně odtajněn v roce 1999 a následně byl odtajněn příslušnými resorty (za výrazné iniciativy ÚDV) archiv bývalého ÚV KSČ. Odtajnění, případně snížení stupňů utajení se uskutečnilo i u dalších resortů včetně Ministerstva obrany.

pplk. Mgr. Ireněj Kratochvíl
ředitel PČR ÚDV SKPV