

Stanislav Polnar

Nedovolené opuštění republiky v kontextu bezpečnostního práva

Politika a pohyb přes hranice v socialistické epoše

Státy „socialistického tábora“ chápaly odliv vlastního obyvatelstva za hranice jako veskrze nežádoucí jev. Důvody uvedeného přístupu lze uvést v zásadě trojí. V první řadě se jednalo o příčiny tkvící v politické propagandě, kdy bylo nemyslitelné, aby občané socialistických zemí odcházeli za lepšími životními podmínkami do států kapitalistických. Již jen přiznání si tohoto objektivního stavu muselo pro východoevropské politiky představovat velmi nepřijemnou skutečnost v jejich světě dokonalých představ o vyspělé socialistické budoucnosti. Druhým důvodem byly ekonomické zájmy společnosti. Socialistický stát potřeboval zejména kvalifikovanou pracovní sílu doma, aby ji mohl pro potřeby národního hospodářství co nejdůsledněji využívat. Třetí důležitý důvod spočíval v bezpečnostních rizicích vystěhovalectví. V době tzv. studené války (rámcově v letech 1947–1989¹) představovala emigrace nebezpečí úniku důležitých informací z oblasti státního tajemství nutných pro udržení obranyschopnosti či celkové integrity politických systémů pod vedením komunistických stran, a to například i v již zmiňovaném ekonomickém ohledu. Americký mccarthismus² mezi lety 1946 a 1956 však spíše svědčí pro nestranný závěr, že ochrana národních bezpečnostních zájmů patří k legitimním otázkám bytí každého státu bez ohledu na aktuální politický režim.

Znalec dané problematiky historik Jan Rychlík v těchto souvislostech uvádí, že kriminalizace nedovoleného opuštění území státu se objevila mezi 1. a 2. světovou válkou v Sovětském svazu (SSSR), který však navázal na mnohem starší tradice carského režimu před revolucemi roku 1917. Již car Petr I. Veliký (vládl v letech 1689–1725) zdokonalil v rámci reformy pasový systém tak, aby umožňoval kontrolu pohybu ruského obyvatelstva uvnitř i vně státu. Povolení pro cesty do zahraničí se vyžadovalo nejen u nevolníků, nýbrž i u šlechty.³ V československých podmínkách nastala po roce 1948 situace, jež do značné míry připomínala situaci před 7. zářím 1848 (zrušení poddanství), nebo dokonce před 1. listopadem 1781 (konec nevolnictví). Výstavba economic-

- 1 CHOLÍNSKÝ, Jan: Studená válka mezi Východem a Západem. *Securitas Imperii*, 2013, č. 22, s. 208–234.
- 2 Jedná se obecně o postup, kdy byla vznášena nejtěžší obvinění z protistátní činnosti bez ohledu na absenci skutečných důkazů o ní.
- 3 RYCHLÍK, Jan: Překračování hranic a emigrace v Československu a východní Evropě ve 20. století. *Securitas Imperii*, 2016, č. 29, s. 10–72.

kých základů socialismu se stala věcí všech občanů, jejichž nesystémový odchod do ciziny by představoval především ztrátu zdrojů, jež byly vloženy do jejich odborné přípravy či studia. Úplné uzavření hranic se v letech 1948–1956 stalo téměř realitou. V podstatě se též zastavilo vydávání cestovních pasů a povolení pro malý pohraniční styk, ač tento postup neměl oporu v právních předpisech.⁴

Druhá polovina 60. let s reformním procesem Pražského jara strnulý přístup stranického a státního vedení poněkud proměnila. Jen od počátku ledna 1968 do konce dubna 1969 se uskutečnilo 690 622 výjezdů československých občanů do kapitalistických států.⁵ O systémově omezování pohybu přes hranice tak v tomto období nelze hovořit. Bez změny politiky Komunistické strany Československa (KSČ) by naznačené uvolnění nenastalo. K tomu došlo mezi 1. a 5. dubnem 1968 v rámci pokračování březnového zasedání Ústředního výboru (ÚV) KSČ. Právě z tohoto jednání vzešel politický dokument Akční program KSČ, který se během snah o demokratizaci socialistického systému dotkl i práva občanů na vycestování za hranice. Přestože se jednalo o stranický text, vyzníval velmi reformně. Deklaroval nutnost právně zakotvit svobodu pohybu a možnost občanů vyjízdet do ciziny a zejména jejich právní nárok na dlouhodobý, či dokonce trvalý pobyt za hranicemi. Za účelem jisté vyváženosti však měly být chráněny i celospolečenské zájmy v případě nebezpečí nadměrné odchodovosti některých kategorií odborníků. Se sílící emigrací po srpnové okupaci se však v přístupu nastupující normalizace začala naplňovat rétorická figura jejího hlavního protagonisty Gustáva Husáka: *Hranice nie sú korzo, aby sa tu volakdo prechádzal!* Uzavření československých hranic v říjnu 1969 však vystěhovalctví československých občanů nezastavilo a straníci i státní představitelé pochopili, že bude trvale provázet normalizační politiku, a to navzdory dalšímu vývoji mezinárodních vztahů. Progressivní ustanovení Akčního programu ztratila zcela svou závaznost už proto, že konfese normalizátorů nazvaná *Poučení z krizového vývoje ve straně a společnosti po XIII. sjezdu KSČ* jej prohlásila za nesprávný a neplatný dokument, z něhož nebylo možné dále vycházet v teorii ani praxi komunistické politiky.⁶

Dne 30. července 1975 podepsali v Helsinkách zástupci 35 států Závěrečný akt konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE), přičemž za socialistické Československo tak učinil již jako jeho prezident zmiňovaný Gustáv Husák. Všechny zúčastněné státy se zavázaly z humanitárních důvodů usnadnit přeshraniční styky mezi fyzickými osobami i organizacemi. Konkrétně se jednalo o spojování rodin a cestování z osobních nebo profesních důvodů.⁷ Celkově však k zásadním změnám v přístupu k cestování a vystěhovalctví v Československu nedošlo,⁸ protože politický režim KSČ

4 TÝŽ: *Cestování do ciziny v habsburské monarchii a v Československu. Pasová, vízová a vystěhovalcká politika 1848–1989*. ÚSD AV ČR, Praha 2007, s. 34.

5 Tamtéž, s. 83.

6 *Poučení z krizového vývoje ve straně a společnosti po XIII. sjezdu KSČ. Rezoluce o aktuálních otázkách jednoty strany schválená na plenárním zasedání ÚV KSČ v prosinci 1970*. Svoboda, Praha 1974, s. 15.

7 RYCHLÍK, Jan: Na západ je cesta dlouhá. Závěrečný akt z Helsinek a cestování československých občanů do zahraničí. *Paměť a dějiny*, 2015, roč. 9, č. 3. s. 3–14.

8 Zcela odlišné stanovisko i z hlediska právněhistorického hodnocení formuloval dlouholetý předseda Rady svobodného Československa Mojmír Povolný: *Důsledky tohoto podpisu pod Závěrečným aktem byly*

projevil značnou nevělu přijaté závazky naplňovat. V oblasti spojování rodin se v průběhu normalizace jednalo o stovky případů, jejichž řešení se mnohdy protahovalo až do konce osmdesátých let.⁹ Právě toto období přineslo zásadní posuny v chápání emigrace. Zejména po roce 1987 silil vliv sovětské perestrojky v pojetí generálního tajemníka strany sovětských komunistů Michaila Gorbačova. Nepřekonatelné překážky mezi západními a východními zeměmi nemohly v tomto ovzduší dost dobře přetrvat už proto, že tehdy módní idea „celoevropského domu“ s vytvářením společných podniků, rozvojových projektů či vědeckotechnické spolupráce nefungovala bez cestování odborníků v obou směrech.¹⁰ I v souvislosti s dnešní migrační krizí je nutno zcela objektivně říci, že převažující většina československých emigrantů odešla na Západ z ekonomických důvodů. Za běžné mezinárodněpolitické situace by bylo možné většinu vystěhovalců vracet zpět a v případě obecně kriminálních deliktů z oblasti tzv. extradičních trestných činů se totéž mohlo dít na základě podmínky oboustranné trestnosti. Právní řády západních zemí totiž neznaly kriminalizaci nedovoleného opuštění státního území, a tudíž jim mezinárodní právo nedovolovalo vydávat československé občany do jejich původní vlasti, kde jim hrozilo bezprostřední zahájení trestního stíhání. Hledat za vystěhovalcům ze socialistického Československa po roce 1948 pouze politické pohnutky by tak zcela zjevně neodpovídalo tehdejšímu společenským poměrům.

Předkládaná studie zpracovává výše uvedená témata optikou bezpečnostního práva. Vychází při tom z pojetí, které se prosazovalo v tehdejší právní vědě. Bezpečnostní právo čerpal ze správního práva, a to ve dvojím smyslu. V první řadě vymezovalo úkoly, pravomoc, kompetenci a odpovědnost bezpečnostních orgánů. Za druhé řešilo organizaci bezpečnostních orgánů a jejich vztahy k jiným socialistickým mocenským subjektům. Bezpečnostní právo bylo upraveno ve velkém množství různých právních předpisů, dokonce i v ústavních normách¹¹ nejvyšší právní síly. Bezpečnostní vztahy vycházely i z norem trestního práva nebo ze speciálních úprav pro oblast zbraní a střeliva, občanských průkazů, hlášení občanů, cestovního ruchu, pobytu cizinců nebo ochrany státního tajemství. Zde všude se projevoval právně-politický přístup režimu vedeného KSČ a jeho hodnotový systém. Text studie je založen nejen na analýze dobových zákonů a jejich aplikace, nýbrž i na studiu ve fondech Archivu bezpečnostních složek v Praze. Dobové dokumenty bezpečnostní provenience, zejména Státní bezpečnosti (StB), totiž vypovídají o praxi těchto orgánů často více než suchá mluva právních norem. Právě nekontrolovaná bezpečnostní praxe s sebou

v mnoha směrech dalekosáhlé. I když Závěrečný akt nebyl smlouvou ve smyslu mezinárodního práva, neboť nebyl „kvalifikován pro registraci podle Článku 102 Charty Spojených národů“, závazky z něho plynoucí nebyly proto mezinárodně právně vynutitelné, politicky se z vnitřního problému lidských práv a základních svobod v suverénní pravomoci spravovaného státu stal legitimním problémem mezinárodně politickým. POVOLNÝ, Mojmir: Zápas o lidská práva. Rada svobodného Československa a helsinský proces 1975–1989. Stilus Press, Brno 2007, s. 305.

9 TOMEK, Prokop: Rodiny rozdělené železnou oponou a helsinský proces. *Paměť a dějiny*, 2015, roč. 9, č. 3, s. 15–24.

10 GORBAČOV, Michail Sergejevič: *Přestavba a nové myšlení pro naši zemi a pro celý svět*. Svoboda, Praha 1987, s. 184.

11 LUKES, Zdeněk: *Základy bezpečnostního práva*. Academia, Praha 1971, s. 20–21.

Nedovolené opuštění republiky v kontextu bezpečnostního práva

přinášela nejmarkantnější porušování právních pravidel, a to nejen v nejviditelnější oblasti lidských práv a svobod.

Pasová a vystěhovalecká regulace

Výkonná moc se brzy po 25. únoru 1948 snažila co nejvíce oddělit Československo od okolního světa a v nejvyšší možné míře zastavit výjezdy našich občanů za hranice a vstup cizích státních příslušníků na území republiky. I pro povolování soukromých cest československých občanů do spřátelených lidově demokratických států platil zákaz, přičemž o výjimkách rozhodovalo ministerstvo vnitra (MV), tedy vrcholný článek bezpečnostního aparátu. S účinností od 1. dubna 1949 stanovil nový zákon o cestovních pasech¹², že občané Československé republiky (ČSR) mohou legálně překročit státní hranice nebo se zdržovat v cizině pouze s platným československým cestovním pasem jako úředním dokladem. Dle ustanovení § 2 odst. 5 téhož právního předpisu však na vydání, časové prodloužení či rozšíření územní platnosti tohoto dokumentu nevznikal právní nárok. Prováděcí vyhláška ministerstva vnitra¹³ určila z hlediska časové platnosti pasu shodný omezující princip, když v ustanovení svého § 3 stanovila, že československé cestovní pasy se vydávají na dobu nezbytně nutnou pro pobyt v cizině, nejvíce však na pět let. Maximální objektivní lhůta platnosti československého cestovního pasu však v žádném případě nesměla přesáhnout 10 let ode dne jeho vydání. Ustanovení § 8 zákona o cestovních pasech z roku 1949 navíc kodifikovalo skutkovou podstatu správního přestupku za porušení jeho ustanovení a ustanovení souvisejících právních předpisů, nešlo-li o kriminální čin, dle něhož bylo možné pachateli uložit pokutu do 50 000 Kčs či vězení až na šest měsíců. Při recidivě předpis umožňoval souběžné uložení obou sankcí a v případě nedobytnosti pokuty sloužil trest vězení jako trest náhradní. Pokus zmíněného správního přestupku se trestal stejně jako jeho dokonaná forma a zároveň platila zásada osamostatnění účastenství v případě trestní odpovědnosti organizátora, návodce či pomocníka bez ohledu na trestnost hlavního pachatele. Po formální stránce zmíněná ustanovení neodporovala znění § 7 odst. 2 ústavy 9. května, který upravoval svobodu pobytu a dle něhož právo vystěhovat se do ciziny mohlo být omezeno pouze zákonem.¹⁴ Ústavní i administrativní úprava však tvořily pevnou součást nového právního řádu v rámci tzv. právnícké dvouletky (1948–1950), kdy pokusy o útěk za hranice spolu s poskytováním pomoci získaly povahu nepřátelských činů proti lidově demokratické republice a pracujícím lidu.¹⁵

Usměrňování pohybu československých občanů přes hranice se stalo hned od 1. dubna 1949 důležitou kompetencí Státní bezpečnosti. Pasy vydávala, časovou platnost prodlužovala a jejich platnost územní rozšiřovala pasová oddělení ministerstva

12 Zákon č. 53/1949 Sb., o cestovních pasech, z 23. 2. 1949.

13 Vyhláška ministerstva vnitra z 16. 3. 1949, kterou se vydávají podrobnější předpisy k zákonu o cestovních pasech č. 439 Úředního listu I.

14 Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., „Ústava Československé republiky“, z 9. května 1948.

15 SKŘEJPKOVÁ, Petra: Právní řešení odchodu a návratu krajanů do Československa z pohledu pasové politiky v historické retrospektivě. In: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* 1, 2016, roč. 62, s. 171–187.

vnitřa v Praze, Brně a Bratislavě. V právních předpisech však již nebyl zmíněn důležitý fakt, že například v českých zemích se pasová oddělení zřizovala u krajských velitelství StB Praha a Brno. Formálně se označovala jako „Pasová oddělení ministerstva vnitra“, nicméně v personálních, materiálních a služebních otázkách zcela podléhala příslušným krajským velitelům StB a sami úředníci ministerstva vnitra v interních dokumentech nepokrytě přiznávali, že se jedná o úplné přenesení působnosti na již zmíněná velitelství Státní bezpečnosti.¹⁶ Specializované ministerstvo národní bezpečnosti (MNB), existující po sovětském vzoru v letech 1950–1953, samozřejmě zahrnovalo pasový a vízový odbor. Ten úzce spolupracoval s další složkou ministerstva – Hlavní správou Státní bezpečnosti. Obě organizační součásti se podílely například na zdržení vydání výjezdních víz pro cizince, o něž se StB zpravodajsky zajímala, a to mimo jakýkoliv důvodný úřední postup, čímž na druhé straně rostlo riziko zaslání diplomatických nót československému ministerstvu zahraničí.¹⁷

Konec bezohledné stalinistické politiky, XX. sjezd Komunistické strany Sovětského svazu a maďarská revoluce na podzim 1956 se zprostředkovaně promítly i do změny praxe československého bezpečnostního aparátu ve vydávání cestovních dokladů. S účinností od 1. srpna 1958 v zájmu decentralizace začaly vydávat cestovní doklady k soukromým a turistickým cestám do socialistických zemí krajské správy ministerstva vnitra (KS MV) – správy Veřejné bezpečnosti a v Praze Hlavní správa Veřejné bezpečnosti.¹⁸ V případě Albánie, Bulharska, Jugoslávie, Maďarska, Německé demokratické republiky (NDR), Polska, Rumunska a SSSR tedy úřední úkony nevykonávaly orgány StB. Na Hlavní správě VB vznikl jediný sloučený odbor zahraniční a občanských průkazů, který úzce spolupracoval v oblasti cestovního ruchu s národními podniky Čedok a Turista.¹⁹ Nicméně, každá osoba žádající o cestovní doklad musela být prověřena orgány StB, zejména I. zvláštním odborem MV a Veřejnou bezpečností současně. Cestovní doklad se nevydával v případě, že k dotyčné osobě existovaly závažné poznatky státně bezpečnostní či kriminální povahy. Pokud vyvstalo podezření, že osoba zahraniční styky zneužívá, postupovalo se obdobně. Žádosti o cestovní doklad do SSSR a evropských lidové demokratických zemí (kromě NDR a Jugoslávie) se vyřizovaly ve lhůtě 30 dnů, pro ostatní žádosti platila lhůta šest týdnů.²⁰

Politické byro ÚV KSČ postupně podmínky pro cestování do zahraničí uvolňovalo například svým usnesením z 21. června 1960, na jehož základě již zpravidla neměli být prověřováni například poslanci Národního shromáždění, Slovenské národní rady, členové a pracovníci ÚV KSČ a ÚV Komunistické strany Slovenska (KSS). Do Sovětského svazu a dalších socialistických států měly být soukromé cesty povolová-

16 ABS, f. Sekretariát ministra vnitra I. díl (dále jen A 2/1), inv. j. 1774, Pasové oddělení MV u krajských velitelství – zřízení, Záznam o výnosu ministerstva vnitra č. 1043/022-1949 z 31. 3. 1949, s. 4.

17 Tamtéž, f. Velitelství Státní bezpečnosti (dále jen 310), sign. 310-47-3, Různé přípisys MNB – V StB z let 1952–1953 obsahující poznatky k pasové a vízové agendě MNB, 9. 9. 1952, s. 4.

18 Vyhláška ministerstva zahraničních věcí č. 117/1958 Úředního listu z 30. 7. 1958, o povolování soukromých a turistických cest do některých států.

19 ABS, f. A 2/1, inv. j. 1224, Decentralizace pasové, vízové a pobytové agendy, 2. 9. 1958, s. 5.

20 Tamtéž, f. Organizační a vnitřní správa FMV IV. díl (dále jen A 6/4), inv. j. 610, Rozkaz MV č. 101/1958 „Reorganizace pasové a vízové agendy“, 23. 7. 1958, s. 6.

Nedovolené opuštění republiky v kontextu bezpečnostního práva

ny k návštěvě všech příbuzných a do kapitalistických zemí v případě manželů bez omezení pouze návštěvy přímých příbuzných.²¹ To se projevilo i ve snahách oslabit dominantní postavení ministerstva vnitra ve prospěch ministerstva zahraničních věcí (MZV), které ve věci pasové a vízové agendy a v dalších konzulárních záležitostech často samostatně vedlo mezistátní jednání. V tomto kontextu se například velmi široce diskutovalo o tom, že v případě diplomatických zaměstnanců má MZV samo vydávat zvláštní služební pasy, které by se zřetelně odlišovaly od jiných pasů pro služební cesty do zahraničí.²² Dvojkolejnost se však neosvědčila, docházelo k nárůstu administrativy, a tak v roce 1963 vznikl k provádění jednotné pasové, vízové a cizinecké agendy trojstupňový systém Správy pasů a víz ministerstva vnitra, oddělení pasů a víz u krajských správ ministerstva vnitra a skupiny pasů a víz u okresních oddělení ministerstva vnitra.²³

Polovina šedesátých let minulého století přinesla značné uvolnění, jen v roce 1964 vyjelo do kapitalistických států celkem 149 499 občanů. Orgány ministerstva vnitra zvládaly tento nápor se značnými těžkostmi, a to i navzdory tomu, že Správa pasů a víz zavedla dosud nezvykle liberální praxi. Například cestovní doklady ke služebním cestám do evropských socialistických států byly opatřovány trvalými výjezdními doložkami,²⁴ jejichž platnost končila až s validitou cestovního pasu. Z hlediska územní platnosti byly vydávány výjezdní doložky k soukromým i služebním cestám do kapitalistických států pro celé světadíly. Státní bezpečnost se oblastí kontroly cestovního ruchu i nadále zabývala, i když nepanovala spokojenost, pokud jde o její spolupráci s Veřejnou bezpečností.²⁵ S účinností od 1. srpna 1965 začal problematiku regulovat nový zákon o cestovních dokladech.²⁶ Poměrně široce definoval případy, kdy mohlo být československým občanům vydání cestovního dokladu odepřeno. Kromě případů spojených s trestním stíháním šlo o situaci, kdy cesta dotyčného nebyla v souladu se státními zájmy nebo u občanů, kteří v cizině svým jednáním v minulosti poškodili „dobré jméno“ Československé socialistické republiky (ČSSR). Udělení výjezdní doložky mohlo být zamítnuto z týchž důvodů, pro které mohlo být odepřeno vydání samotného cestovního dokladu.²⁷

Otázka vydávání pasů a víz spolu se široce pojatou svobodou cestování se stala v letech 1968–1969 jedním z hlavních bitevních kolbišť, na němž se střetávali pro-

21 ABS, f. Sekretariát ministra vnitra II. díl (dále jen A 2/2), inv. j. 533, Zpráva o pasové a vízové agendě, 21. 6. 1960, s. 3.

22 Tamtéž, inv. j. 96, Nové uspořádání pasové a vízové agendy, 28. 12. 1962, s. 2.

23 ABS, f. A 6/4, inv. j. 895, Rozkaz MV č. 16/1963 „Nová organizace pasové, vízové a cizinecké agendy – zřízení a statut správy pasů a víz MV – vydání“, 5. 6. 1963, s. 2.

24 Výjezdní doložka představovala zvláštní povolení, bez něhož nebylo možné v letech 1948–1989 legálně překročit československou státní hranici. To se netýkalo zemí východního bloku. Aby bylo překročení hranic považováno za legální, musel být platný cestovní pas opatřen právě příslušnou výjezdní doložkou.

25 ABS, f. A 2/2, inv. j. 423, Zpráva o některých problémech pasové a bezpečnostní práce v souvislosti s rozšířením cestovního ruchu v roce 1964, 21. 4. 1965.

26 Zákon č. 63/1965 Sb., o cestovních dokladech, z 18. 6. 1965.

27 Ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky ministerstva vnitra a ministerstva zahraničních věcí z 23. 6. 1965, kterou se vydávají prováděcí předpisy k zákonu č. 64/1965 Sb., o cestovních dokladech.

gresivisté s konzervativci. Po srpnové okupaci se dlouho udržoval poměrně liberální přístup, jenž však v legislativní rovině skončil vydáním série právních předpisů v době od podzimu 1969 do jara již plně normalizačního roku 1970.

Základní kompetence vymezil Ústavní zákon o československé federaci, který již v říjnu 1968 svěřil pasovou a vízovou agendu do působnosti jednotlivých republik.²⁸ Konkrétní omezení pak již upravovaly prováděcí právní předpisy. O rok později vládní nařízení stanovilo, že vydání cestovního dokladu může být odepřeno, je-li cesta do ciziny v rozporu s ochranou bezpečnosti státu, vnitřního pořádku, veřejného zdraví nebo morálky a jde-li o cestu do země, s níž ČSSR neudržovala diplomatické styky, dále k návštěvě československého občana zdržujícího se v cizině bez povolení našich úřadů, a u občana, jehož jednání nasvědčovalo tomu, že hodlá zůstat v cizině i po uplynutí povolené doby pobytu.²⁹ Společná vyhláška ministerstva vnitra a ministerstva zahraničních věcí ze stejné doby poté omezila časovou platnost výjezdních doložek. Výjezdní doložky do nesocialistických zemí k soukromým a turistickým cestám přestaly platit s koncem roku 1969 a doložky určené ke služebním cestám k 1. prosinci téhož roku.³⁰ Právě pobyt československých občanů v cizině s neplatnou výjezdní doložkou se stal základním důvodem (či jinak chápáno záminkou) pro širokou kriminalizaci posrpnové emigrace. Nechvalně proslulý „§ 109“ tr. zákona o opuštění republiky a jeho naplnění se vázaly právě na tuto podmínku z oblasti správního práva.³¹ Kontrolu československých občanů v cizině měla prohloubit společná vyhláška MV a MZV č. 44/1970 Sb. Zaváděla, kromě jiného, institut hlášení občanů v cizině. Každý byl povinen hlásit počátek a místo svého pobytu, číslo cestovního dokladu a ukončení pobytu osobně nebo písemně nejblíže příslušné československé diplomatické misi nebo konzulárnímu úřadu, trval-li jeho soukromý pobyt v cizině déle než 60 dnů nebo trval-li jeho služební pobyt v socialistické zemi déle než 14 dnů.³² Do celkové politiky omezování cestovního ruchu zasáhl, a to ještě mimo trestněprávní oblast, i nový zákon o přečinech platný od 1. ledna 1970.³³ Přečin v něm byl definován jako zaviněný (úmyslně nebo z nedbalosti) a pro společnost nebezpečný čin vykazující znaky uvedené v zákoně, jehož společenská nebezpečnost nedosahovala úrovně trestného činu. Ustanovení § 5 odst. d) uvedeného zákona zakotvovalo skutkovou podstatu přečinu proti zájmům socialistické společnosti v oblasti styku s cizinou. Obecné jednání spočívalo v závažnějším porušení předpisů o cestovních dokladech nebo podmínkách pobytu v cizině. Konkrétně se pak jednalo o případ, kdy pachatel vylákal cestovní doklad nebo výjezdní doložku na základě nepravdivých či neúplných údajů nebo bez

28 Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., čl. 8 z 27. 10. 1968, o československé federaci.

29 Vládní nařízení č. 114/1969 Sb. z 8. 10. 1969, jímž se stanoví, v kterých případech může být vydání cestovního dokladu odepřeno.

30 Vyhláška ministerstva vnitra a ministerstva zahraničních věcí č. 115/1969 Sb. z 9. 10. 1969, kterou se upravuje platnost výjezdních doložek.

31 SUK, Jaroslav: Výjezdní doložka aneb „pachatel jako československý občan“. *Paměť a dějiny*, 2008, roč. 2, č. 1, s. 182.

32 Ustanovení § 12 vyhlášky ministerstva vnitra Československé socialistické republiky a ministerstva zahraničních věcí č. 44/1970 Sb. z 13. 4. 1970, kterou se provádí zákon o cestovních dokladech.

33 Zákon č. 150/1969 Sb. z 18. 12. 1969, o přečinech.

Nedovolené opuštění republiky v kontextu bezpečnostního práva

závažných důvodů nedodržel časovou nebo územní platnost cestovních dokladů, respektive výjezdní doložky. Zákon o přečinech se zde dotýkal v některých ohledech úpravy trestního zákona z roku 1961. Cestovní doklad měl charakter veřejné listiny, a proto padělání nebo podstatná změna jeho obsahu a jeho užití jako pravého znamenaly naplnění skutkové podstaty trestného činu padělání a pozměňování veřejné listiny dle ust. § 176 tr. zákona. V případě, že pachatel porušil předpisy o cestovních dokladech nebo o podmínkách pobytu v cizině již v úmyslu opustit území ČSSR, dopustil se přípravy k trestnému činu opuštění republiky dle ust. § 7 odst. 1 nebo pokusu téhož trestného činu podle ust. § 8 odst. 1 a ust. § 109 tr. zákona, respektive dokonání téže skutkové podstaty dle podmínek konkrétního případu.³⁴

Od 1. ledna 1971 začala platit nová zákonná úprava, dle níž byla tato oblast chápána jako součást vnitřního pořádku a bezpečnosti. Do působnosti federace ČSSR již patřil i výkon státní správy v oboru vydávání cestovních dokladů, povolování vstupu na území ČSSR a povolování pobytu cizinců.³⁵ Tomu se uzpůsobila i struktura ministerstva vnitra ČSSR, kdy se obě národní správy pasů a víz sloučily ve správu federální, pod níž byla zařazena i správa pasů a víz ve Slovenské socialistické republice (SSR). V dubnu 1974 rozhodlo ÚV KSČ o nové organizaci ministerstva vnitra. I když byl čtyři roky výkon pasové a cizinecké agendy soustředěn na federální úrovni, nefungoval dostatečně jednotný výkon na pasovém úseku. K 1. červenci 1974 se ustavila Správa pasů a víz federálního ministerstva vnitra (SPV FMV). Značný důraz se kladl na spolupráci s operativními útvary Sboru národní bezpečnosti (SNB) a Hlavní správou Pohraniční stráže a ochrany státních hranic (HS PSOSH) v oblasti preventivní činnosti proti nedovolené emigraci československých občanů. Při rozhodování příslušníků správy v oblasti cizineckého ruchu převažovaly zejména politické a bezpečnostní zřetele, od druhé poloviny 70. let minulého století pak i sociální a ekonomické zájmy státu.³⁶ Jako nižší články pracovaly krajské odbory pasů a víz a okresní oddělení pasů a víz, jež byly součástí organizační struktury krajských správ Sboru národní bezpečnosti. V období vrcholící normalizace SPV FMV ve své rozhodovací praxi podléhala kontrolním mechanismům socialistické prokuratury. Dle stanoviska generálního prokurátora ČSSR Jána Feješe z roku 1971 zpracovávala vyjádření k napadeným rozhodnutím SPV FMV a zasílala je Generální prokuratuře (GP) ČSSR. Ta poté podnět vyřizovala sama a příslušné okresní nebo krajské prokuratuře sdělovala pouze výsledek řízení. Nahlížení do spisů útvarů pasů a víz se umožňovalo pouze GP ČSSR. Ta však neměla kapacity k přezkoumávání všech napadených rozhodnutí a argumentovala i tím, že takovýto postup nemá oporu v tehdy platných právních předpisech.³⁷

34 HORÁK, Miloš – ROLENC, Oldřich: *Zákon o přečinech. Komentář*. Orbis, Praha 1975, s. 68.

35 Ustanovení § 2 odst. 8 písm. a) zákona č. 128/1970 Sb. z 20. 12. 1970, o vymezení působnosti Československé socialistické republiky ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti.

36 BÁRTA, Milan: Za časů výjezdních doložek – nástin organizace a činnosti Správy pasů a víz federálního ministerstva vnitra v letech 1974–1989. *Paměť a dějiny*, 2015, roč. 9, č. 3, s. 54–62.

37 ABS, f. Sekretariát ministra vnitra IV. díl (dále jen A 2/4), inv. j. 308, Přezkoumávání rozhodnutí útvarů pasů a víz orgány prokuratury. Stanovisko k jednání s Generální prokuraturou ČSSR, 5. 6. 1975, s. 3.

Od roku 1989 patřila Správa pasů a víz do kompetence prvního náměstka federálního ministra vnitra gen. Alojze Lorence, tedy tematicky její práce tak či onak souvisela s kontrarozvědnou činností Státní bezpečnosti. To ostatně z koncepčního hlediska nepředstavovalo nic nového. V interních dokumentech ministerstva vnitra se již od 70. let chápala problematika pasů a víz jako nedílná součást široce chápané kontrarozvědné práce, kde figurovala celá kontrarozvědka i vyšetřování ve složce StB.³⁸ Pasová a vízová agenda tedy rozhodně nepatřila pouze do oboru prostého výkonu státní správy, a to jednoduše proto, že v ní převažovala hlediska politického a bezpečnostního charakteru. Jednotícím faktorem se v tomto ohledu pro normalizační SPV FMV stala cizinecká problematika a zejména otázka československého politického exilu. Ta z podstaty věci jako celek zajímala především Hlavní správu rozvědky. Šlo také o cizince činné v oblasti ekonomické spolupráce, za niž odpovídala Správa kontrarozvědky pro ochranu ekonomiky, a o cizí vědecké pracovníky, jejichž činnost sledovala Správa kontrarozvědky pro boj proti vnitřnímu nepříteli.³⁹

Trestní postih nedovoleného opuštění republiky a s tím spojené sankce

Právní posuzování nedovoleného opuštění státu československými občany nebylo ještě v době od roku 1945 a do únorového převratu 1948 založeno na jeho kriminalizaci. Stále platný a účinný zákon o cestovních pasech z roku 1928 stanovoval povinnost překračovat hranice a pobývat v cizině pouze s cestovními doklady, jež vyhovovaly jeho ustanovením.⁴⁰ Přestupek proti tomuto ustanovení se sankcionoval pokutou do 5000 korun nebo trestem odnětí svobody do 14 dnů. Pasová agenda však po roce 1945 přes svou správní povahu nepřešla do kompetence okresních národních výborů (ONV), nýbrž podléhala zemským ředitelstvím národní bezpečnosti. Na nedovolený pobyt v cizině mohla být aplikována i příslušná ustanovení zákona o vystěhovalectví z roku 1922, který však zůstal v účinnosti až do konce července 1965. Za vystěhovalce se považoval ten československý občan, který opustil území republiky s trvalým úmyslem zdržovat se v cizině a získávat tam hmotné prostředky k obživě.⁴¹ I v případech, kdy nebyla naplněna skutková podstata trestného činu, mohlo za porušení některých ustanovení vystěhovalectvého zákona hrozit uložení pokuty až do výše 50 000 korun.

Do doby poúnorových politických honů na čarodějnice se pozornost státních orgánů nejvýrazněji soustředila na zamezení návratů odsunutých Němců a Maďarů, kteří i po zbavení státního občanství mnohdy vnikali zpět na československé území za účelem vyzvednutí svých ukrytých majetkových hodnot a jejich přemístění za hranice. Dle zákona o opatřeních proti neoprávněnému přechodu státních hranic z května 1947 zde hrozilo alternativní či souběžné uložení trestu vězení do šesti měsíců a pokuty do

38 Tamtéž, f. Sekretariát ministra vnitra VI. díl (dále jen A 2/6), inv. j. 204, Rozkaz MV ČSSR č. 15/1974 „Organizační uspořádání centrálních útvarů kontrarozvědky, vyšetřování StB a pasů a víz“, 20. 5. 1974, s. 3.

39 ABS, f. Sekretariát ministra vnitra III. díl (dále jen A 2/3), inv. j. 858, Zpráva o činnosti správy pasů a víz FMV – 13. schůze kolegia MV z 2. 12. 1975, s. 15–16.

40 Ustanovení § 1 zákona č. 55/1928 Sb. z 29. 3. 1928, o cestovních pasech.

41 Ustanovení § 1 zákona č. 71/1922 Sb. z 15. 2. 1922, o vystěhovalectví.

Nedovolené opuštění republiky v kontextu bezpečnostního práva

50 000 korun. Nešlo-li o čin přísněji trestný, spadalo ukládání uvedených sankcí do kompetence okresních národních výborů.⁴² Ale jak právní dějiny opakovaně ukazují, i stará právní úprava mohla být pružně zneužívána v nových politických poměrech.

V prvních poúnorových dnech roku 1948 se Státní bezpečnost pokoušela trestně-právně postihnout zejména ty politické oponenty, kterým se nepodařilo uprchnout za československé hranice a byli při pokusu o odchod do zahraničí zadrženi. Státní zastupitelství je měla trestně stíhat pro přípravu úkladů o republiku⁴³ dle zákona na ochranu republiky z roku 1923. Snaha o kriminalizaci se zakládala na domněnce, že tyto osoby by v zahraničí spolupracovaly s cizí mocí proti zájmům lidově demokratického Československa. Ačkoliv za spáchání tohoto zločinu hrozilo za zvláště přitěžujících okolností uložení až deseti let těžkého žaláře, muselo se vzhledem k doslovnému znění skutkové podstaty jednat o výklad velmi rozšiřující. Zejména zde z hlediska objektivní stránky zákon vyžadoval již konkrétní spolčení s cizími vojenskými či finančními činiteli.

Zcela novou právní situaci přinesl 6. října 1948 zákon č. 231/1948 Sb., na ochranu lidově demokratické republiky. Ustanovení jeho § 40 vymezovalo skutkovou podstatu trestného činu neoprávněného opuštění území republiky a neuposlechnutí výzvy k návratu. Jednalo se o trestný čin proti mezinárodním vztahům. Jeho pachatelem mohl být v prvé řadě československý občan, který s cílem poškodit zájem republiky neoprávněně opustil území státu. Alternativní formou jednání se stalo úmyslné neuposlechnutí výzvy státního úřadu občanem, aby se v určené lhůtě vrátil na československé státní území. Mohlo jít například o vyhlášku ministerstva zahraničních věcí týkající se výzvy určené těm osobám, jejichž návrat byl v zájmu státu. I zde se prokazoval úmysl poškodit státní zájmy. Uvedené ustanovení § 40 krylo jak pokus ilegálního přechodu státních hranic, tak dokonáný trestný čin. Dobový komentář stál na stanovisku, že záměr poškodit republiku se vyskytuje ve většině případů již předem. Mohl mít různé podoby – zběhnutí ze služby nebo před služební povinností či útěk do ciziny s úmyslem vstoupit do služeb cizí moci. Velký důraz se kladl na práci vyšetřujících orgánů, aby takovýto úmysl dovedily například z předchozího chování pachatele či jeho postoje k československému státu. Zřejmě se tedy nevyžadovala zcela konkrétní dokumentace kriminálních plánů.⁴⁴

Následující ustanovení § 41 (poškození zájmu republiky v cizině) se vztahovalo na možné navazující jednání emigrantů, spočívající v rozšiřování různých, z pohledu tehdejší moci nepravdivých informací o lidově demokratickém Československu. Nový trestní zákon z července 1950⁴⁵ sice rušil zákon č. 231/1948 Sb., ale zároveň téměř doslovně promítl předchozí právní úpravu do svého § 95 o opuštění republiky. Dle nového znění tohoto ustanovení došlo zjevně ke zpřísnění podmínek trestní

42 Ustanovení § 1 a 2 zákona č. 107/1947 Sb. z 29. 5. 1947, o opatřeních proti neoprávněnému přechodu státních hranic.

43 Ustanovení § 2 zákona č. 50/1923 Sb. z 19. 3. 1923, na ochranu republiky.

44 VIESKA, Juraj: *Zákon na ochranu lidově demokratické republiky. Komentované vydání s předmluvou ministra JUDr. A. Čepičky*. Naše vojsko, Praha 1949, s. 73–74.

45 Trestní zákon z 12. 7. 1950 č. 86/1950 Sb.

odpovědnosti. K naplnění zákonných znaků této skutkové podstaty stačilo již prosté opuštění území ČSR, aniž by bylo vyžadováno prokázání zájmu na poškození republiky. Systematicky skutková podstata spadala do první hlavy zvláštní části trestního zákona mezi trestné činy proti republice, tedy jinak řečeno, mezi trestné činy proti-státní. Trestnost se zakládala spíše na východiscích politických než na východiscích právních. Tehdejší Československo mělo každému poskytnout právo na práci a rozvoj vlastní osobnosti. Odchodem tedy pachatel demonstroval odpor k politickým základům tehdejšího státu, přechod do tábora „nepřátel“ a přispěl k ekonomickému oslabení republiky. Prokazovat další negativní postoje emigranta již tedy zákon nevyžadoval. Za objekt skutkové podstaty dobová komentářová literatura považovala zájem na lidském potenciálu a bezpečnosti země. Bylo-li však prokázáno, že pachatel opustil bez povolení státní území v úmyslu připojit se k neurčitě definovanému okruhu „nepřátel“ republiky, naplnil současně skutkovou podstatu trestného činu velezrady dle ust. § 78 tr. zákona. Pokud měl emigrant záměr po překročení státních hranic spolupracovat s cizími zpravodajskými orgány a předat jim utajované skutečnosti o životě v Československu, spáchal též v jednočinném souběhu pokus trestného činu vyzvědačství dle ust. § 86 trestního zákona.⁴⁶

Nový trestní zákon z listopadu 1961⁴⁷ se držel stejné šablony a opuštění republiky podle § 109 zařadil do první hlavy zvláštní části mezi trestné činy proti republice. Kromě již charakterizovaných jednání ve svém třetím odstavci trestal postupně ve znění novel č. 56/1965 Sb. a č. 45/1973 Sb. některé kvalifikované podoby tohoto trestného činu, jako například organizátorství, spáchání činu za současného porušení zvlášť uložené povinnosti uchovávat státní tajemství, převaděčství osob apod. Předmětem ochrany tohoto ustanovení se stalo právo republiky na kontrolu pohybu obyvatelstva z jejího území do zahraničí a s tím související bezpečnost státu, včetně jeho politických a ekonomických zájmů.⁴⁸

V duchu Závěrečného aktu KBSE se po 1. srpnu 1975 dobová právní nauka snažila argumentovat, že uplatňování tohoto práva není v rozporu s čl. 12 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který se pro ČSSR stal závazným již od 23. března 1976.⁴⁹ Dle něj mohl každý svobodně opustit kteroukoliv zemi, tedy i svou vlastní. Vycházelo se ze znění odst. 3 výše uvedeného článku, dle něhož byla přípustná omezení těchto práv na základě zákona, bylo-li to nutné z hlediska ochrany národní bezpečnosti, veřejného pořádku nebo morálky nebo práv a svobod druhých, přičemž taková omezení byla v souladu s ostatními právy uznanými v Paktu. Odůvodnění lze charakterizovat jako velmi vypjatý legalismus, protože za rozhodující se považoval pohled československého práva, které volnou emigraci omezovalo právními předpisy. Právem tak byli dle ust. § 109 tr. zákona postihováni občané, kteří bez povolení československých úřadů odcházeli do ciziny či tam bez povolení zůstávali.

46 VIESKA, Juraj: *Ochrana lidově demokratické republiky. Komentář k § 78–129 trestního zákona čís. 86/50 Sb.* Orbis, Praha 1951, s. 190.

47 Trestní zákon č. 140/1961 Sb. z 29. 11. 1961.

48 MATYS, Karel a kol.: *Trestní zákon. Komentář, II. část zvláštní.* Panorama, Praha 1980, s. 429.

49 Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb. z 10. 5. 1976, o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

Nedovolené opuštění republiky v kontextu bezpečnostního práva

I proto se stal trestný čin dle ust. § 109 trestního zákona dokonáným v okamžiku překročení státních hranic bez platného cestovního dokladu za současného předpokladu, že odchod z území ČSSR měl trvalý charakter. Za dobu platnosti a účinnosti trestního zákona z roku 1961 se však názory na kriminalizaci nedovoleného opuštění republiky měnily, a to v souvislosti s náběhy na liberalizaci režimu pod vedením KSČ. V průběhu roku 1969 se k otázce vyjadřovaly různé státní orgány, tedy nejen ministerstvo vnitra. Jednalo se o ministerstvo práce a sociálních věcí, ministerstvo školství, ministerstvo zahraničních věcí a Generální prokuraturu. Tyto subjekty vesměs dospěly k témuž závěru, tedy že ust. § 109 tr. zákona je nutné zrušit a původně kriminální jednání se má trestat pouze jako přešupek.⁵⁰

Dalším náběhem k novelizaci inkriminovaného ustanovení se stalo schválení zásad usnesením předsednictva ÚV KSČ ze 4. února 1977. Tento dokument schválila vláda ČSSR taktéž svým usnesením č. 58 dne 16. března 1977 jako *Směrnice o úpravě právních vztahů Československé socialistické republiky k občanům, kteří se zdržují v cizině bez povolení čs. úřadů*.⁵¹ Normalizační režim se pokusil rozlišovat emigraci ve dvojím smyslu – sobě „nepřátelskou“ a v podstatě „neškodnou“. Tento přístup se projevil i v návrhu odlišně posuzovat společenskou nebezpečnost trestného činu nedovoleného opuštění republiky dle ust. § 109 tr. zákona. Šlo zejména o přiměřenou relaci mezi sankcí za nedovolené opuštění republiky (včetně pokusu a přípravy) a novou směrnicemi stanovenou možností legalizovat pobyt emigranta v zahraničí včetně možnosti jeho beztrestného návratu do ČSSR. S ohledem na to připravilo federální ministerstvo vnitra dvě varianty novelizace ustanovení § 109 tr. zákona.⁵² První počítala s rozdělením materie do dvou skutkových podstat. Ustanovení § 109 upravovalo skutkovou podstatu porušení předpisů o cestovních dokladech a ust. § 109a vlastní opuštění republiky. Kvalifikovaná skutková podstata dle ustanovení § 109a vázala své zákonné znaky nedovoleného opuštění republiky či setrvání v cizině taktéž bez povolení na zvláště uloženou povinnost zachovávat státní tajemství, spáchání činu v úmyslu vyhnout se plnění závazné povinnosti uložené zákonem nebo na spáchání takového činu v úmyslu vyhnout se odpovědnosti za jiný spáchaný trestný čin. Druhá varianta počítala se zachováním jedné skutkové podstaty opuštění republiky v ust. § 109 trestního zákona. Návrh tohoto jednotného ustanovení výrazně diferencoval mezi základní skutkovou podstatou v prvním odstavci s mírnou trestní sankcí odnětí svobody pouze do 6 měsíců a tvrdou penalizací v případě následujících kvalifikovaných skutkových podstat. Obě varianty odrážely již zmíněné právně-politické východisko o rozlišování mezi trestáním prosté a režimu z různých důvodů nepřátelské emigrace. Tento návrh však v legislativní praxi proveden nebyl.⁵³

50 HANZLÍK, Jan: Československá emigrace očima tajných materiálů. *Securitas Imperii*, 2002, č. 9, s. 269–306.

51 Viz <http://www.policie.cz/soubor/smernice-o-uprave-pravnich-vztahu-ssr-k-emigraci-z-16-brezna-1977-pdf.aspx> (citováno k 14. 3. 2019).

52 ABS, f. Sekretariát ministra vnitra I. díl (A 2/1), inv. j. 196, Návrh na novelizaci ustanovení § 109 tr. zákona, č. j. N/VS-073/77, 16. 3. 1977, s. 2.

53 To vychází ze znění zákona z 10. 4. 1980, kterým se mění a doplňuje trestní zákon a trestní řád č. 43/1980 Sb., a ze znění zákonného opatření předsednictva Federálního shromáždění Československé socialistické republiky ze 14. 2. 1989 č. 10/1989 Sb., k ochraně veřejného pořádku.

Druhá polovina 80. let minulého století přinesla nejen tehdy poněkud módní společenskou „přestavbu“, nýbrž i snahy o odstranění trestního postihu nedovoleného opuštění republiky. Konkrétní návrhy v březnu 1988 předložil federální ministr vnitra Vratislav Vajnar, na jejichž základě měl spáchat tento trestný čin pouze ten pachatel, který státní hranice překonal za použití násilí či pod jeho pohrůžkou. Stejně tak již neměl být trestán československý občan, jenž se po uplynutí platnosti své výjezdní doložky z ciziny do republiky nevrátil. Trestné však mělo být i nadále organizované převaděčství a opuštění republiky u osob, jimž byla uložena zvláštní povinnost zachovávat státní či hospodářské tajemství.⁵⁴ Ke změně trestního zákona, která by zahrnovala i navrhované vypuštění skutkové podstaty vniknutí na území republiky⁵⁵, však nakonec nedošlo. Ostatní dříve trestná jednání měla přejít do kategorie přestupků, u nichž hrozila pokuta až do 20 000 Kčs.

Po roce 1985 se již zřetelně objevovaly obecné posuny v dobovém právním a politickém myšlení, a to nejen v rovině trestněprávních otázek.⁵⁶ V listopadu 1988 zasedal Ústřední výbor Národní fronty ČSSR, jenž zvolil Komisi KSČ a Národní fronty ČSSR pro přípravu nové československé ústavy, přičemž se jednalo o orgán čítající 153 členů. Pracovní jednání začala probíhat od ledna 1989 a jejich výsledkem byl Návrh Ústavy Československé socialistické republiky, České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky. Jednalo se o koncepci trojjediné ústavy, jež měla platit pro federaci i její jednotlivé subjekty zároveň. Návrh neobsahoval ustanovení o vedoucí úloze KSČ. Pouze preambule hovořila o odkazu února 1948 a o vývoji, v němž se pracující lid inspiroval Komunistickou stranou Československa a vytvořil základy socialistického politického systému a hospodářství. Návrh odrážel i novou ústavní koncepci zakotvení práv a svobod občanů, přičemž pro problematiku nedovoleného opuštění republiky se stal významným jeho čl. 61. Ten zaručoval občanům svobodu pohybu a pobytu. Každý československý občan měl mít právo svobodně se pohybovat a volit místo pobytu na celém území Československé socialistické republiky, jakož i právo svobodně vycestovat s úmyslem pobývat dočasně či trvale v cizině a právo na svobodný návrat do vlasti. Omezit tato práva mělo být možné pouze na základě zákona, pokud to vyžadovala ochrana zdraví občanů, bezpečnost a obrana státu, ochrana práv jiných občanů nebo organizací anebo průběh trestního řízení.⁵⁷ Jednalo se o labutí píseň ústavněprávní vědy reálného socialismu a nikdy nezveřejněnou československou reakci na sovětskou přestavbu.

54 RYCHLÍK, Jan: *Cestování do ciziny v habsburské monarchii a v Československu. Pasová, vízová a vystěbovatecká politika 1848–1989*, s. 122.

55 Ustanovení § 110 trestního zákona č. 140/1961 Sb. z 29. 11. 1961.

56 Generální tajemník ÚV KSČ a prezident ČSSR Gustáv Husák uvedl ve své Politické zprávě ústředního výboru KSČ XVII. sjezdu Komunistické strany Československa dne 24. 3. 1986: *Když hovoříme o socialistickém státě, jeho federativním uspořádání, je třeba připomenout, že dozrál čas k vypracování nové Ústavy Československé socialistické republiky. Od jejího přijetí uplynulo čtvrt století. Za tu dobu došlo k významným změnám. Vývoj si vynutil řadu doplňků ve formě ústavních zákonů, které je třeba sjednotit v jediném ústavním dokumentu. Viz Rudé právo*, 25. 3. 1986, s. 4.

57 GRONSKÝ, Ján: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa III. (1960–1989)*. Karolinum, Praha 2007, s. 403–404.

Nedovolené opuštění republiky v kontextu bezpečnostního práva

Je otázkou, jak by se za tehdejších politických poměrů ústavní úprava uplatňovala v aplikační praxi formované právními předpisy nižší právní síly, a jak by tudíž ovlivnila posuzování emigrace československých občanů. Trestněprávní posuzování nedovoleného opuštění republiky nezáviselo přirozeně pouze na platné právní úpravě, nýbrž také na výkladových hlediscích, která se v čase měnila. Do roku 1964 převládal rozšiřující výklad ustanovení § 95 odst. 1 a poté § 109 odst. 1 tr. zákona v tom smyslu, že samotné „opuštění území republiky“ se chápalo komplexněji než jen jako nedovolené překročení státních hranic. Nedovolené opuštění republiky v trestněprávním slova smyslu nastávalo tehdy, pokud pachatel bez příslušného povolení překročil státní hranici s úmyslem setrvat v cizině natrvalo či alespoň po delší dobu. Z toho se dovozovalo, že pachatelem se mohl stát pouze československý občan, obyvatel republiky bez státní příslušnosti a cizinec se zdejším trvalým bydlištěm, jež získal například na základě práva uděleného azylu. Dle tohoto výkladového pohledu tedy nemohli být podle československého trestního zákona postihováni cizí státní příslušníci. Jednalo se například o západoněmecké státní občany nebo o obyvatele západního Berlína. Ti totiž často využívali přechodného pobytu v ČSSR k tomu, aby pomáhali maďarským či východoněmeckým občanům k ilegálnímu vycestování na Západ.⁵⁸ Změna stanoviska ohledně subjektu trestného činu se projevila poprvé v rozhodnutí č. 40/1964 Sbírkou soudních rozhodnutí a sdělení soudů ČSSR. Podle něj se trestného činu dle § 109 tr. zákona mohl dopustit kdokoliv, tedy nejen československý státní občan, ale i osoba bez státního občanství nebo cizinec.

Z hlediska zákonného znaku „opuštění republiky“ nemělo taktéž význam, zda osoba, jež bez povolení opustila území ČSSR, měla na tomto území bydliště, či se zde zdržovala pouze přechodně. Odůvodnění spočívalo v upřednostnění zájmu na dodržení režimu pohybu mezi republikou a cizinou, což mělo reprezentovat právo na státní svrchovanost. Bezpečnost republiky tedy logicky vyžadovala, aby nedocházelo k nekontrolovatelnému pohybu přes hranice ze strany vlastních či cizích občanů, ale ani kohokoliv jiného.⁵⁹

Právní řád po roce 1948 zaměřil své ostří proti nedovolené emigraci i dalšími způsoby, které pro zarámování tématu stojí za alespoň okrajové připomenutí. Takovou oblastí se samozřejmě stala možnost pozbytí československé občanství. Dle části ustanovení § 7 zákona o nabytí a pozbytí československého státního občanství z roku 1949 mohlo ministerstvo vnitra odejmout státní občanství osobě, která se zdržovala v cizině a nezákonně opustila území Československé republiky.⁶⁰ Nechybějí názory, že tato zákonná úprava se dostávala do rozporu s ustanovením čl. 15 odst. 2 Všeobecné deklarace lidských práv⁶¹ Valného shromáždění OSN z 16. prosince 1948. Tento článek deklaroval, že nikdo nesmí být svévolně zbaven své státní příslušnos-

58 PROKOP, Jaromír: *Trestné činy vyšetřované vyšetřovateli Státní bezpečnosti a některé související problémy*. VŠ SNB, Praha 1982, s. 166.

59 *Sbírka rozhodnutí a sdělení soudů ČSSR, sešit č. 7–8*. Nejvyšší soud, Praha 1964, s. 325.

60 Ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 194/1949 Sb. z 13. 7. 1949, o nabytí a pozbytí československého státního občanství.

61 BARTOZELOVÁ, Zuzana: *Nabytí státního občanství České republiky* (magisterská diplomová práce). Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno 2017, s. 25.

ti ani práva svou státní příslušnost změnit. Se vznikem československé federace k 1. lednu 1969 vstoupilo v život nové pojetí státního občanství,⁶² které vycházelo z příslušnosti k jedné z republik. Byl vydán i nový zákon o nabývání a pozbývání státního občanství České socialistické republiky.⁶³ Možnost odnětí státního občanství se formálně zakládala na staré zákonné úpravě z roku 1949, nicméně konkrétní změnu přineslo zákonné opatření předsednictva České národní rady z listopadu 1969, dle jehož čl. 1 mohlo ministerstvo vnitra odejmout občanství kromě jiného osobě, která nezákonně opustila území republiky nebo svými činy poškozovala důležité zájmy ČSSR, zdržovala-li se v cizině.⁶⁴ Další oblastí, v níž emigranti čelili zásahům československé státní moci, se stal okruh jejich majetkových vztahů. Prostor pro majetkové postihy poskytovalo samozřejmě v první řadě trestní právo hmotné.

Trestní zákoníky z let 1950 a 1961 umožňovaly v případě spáchání závažnějších trestných činů soudní uložení trestů propadnutí jmění, popřípadě majetku. Trest propadnutí majetku bylo možné udělit za trestný čin spáchaný z nepřátelství k socialistickému společenskému a státnímu zřízení republiky, šlo-li zároveň o případ uložení nepodmíněného trestu odnětí svobody a v některých případech i bez něj.⁶⁵ Nedovolené opuštění republiky jako projev protistátní delikvence se pro uložení tohoto trestu přirozeně nabízelo. Trestní právo procesní do tohoto kontextu přispělo vlastní úpravou. Pokud obviněný uprchl do ciziny nebo se v úředně určené lhůtě nevrátil, rozhodl trestní soud na návrh prokurátora, že zajištěný majetek připadá státu.⁶⁶ Obecnou formulaci lze demonstrovat na konkrétním příkladu. Trest propadnutí majetku postihl v květnu 1975 za opuštění republiky i nejznámějšího protirežimního písničkáře Karla Kryla (1944–1994).⁶⁷ Procesně tomu předcházelo rozhodnutí obvodního prokurátora pro Prahu 4, který usnesením rozhodl o zajištění⁶⁸ Krylova majetku. Zajištění postihlo veškerý majetek obviněného, včetně přírůstků i výtěžků z něj, jakož i majetek, který nabyl po zajištění. Pokud zajištění trvalo, staly se neúčinnými všechny případné právní úkony obviněného ve vztahu k majetkové podstatě, vyjma úkonů směřujících k odvrácení bezprostředně hrozící škody.

K uvedeným trestněprávním omezením samozřejmě přistupovala i některá ustanovení socialistického občanského práva, zejména ta, jež obsahoval občanský zákoník

62 Současně se vznikem federace vzniklo dvojí státní občanství, tedy státní občanství federace a státní občanství členských států. Státní občan každé z obou republik byl zároveň státním občanem ČSSR. Občan jedné republiky měl na území druhé republiky stejná práva a stejné povinnosti jako občan této republiky.

63 Zákon České národní rady č. 39/1969 Sb. z 29. 4. 1969, o nabývání a pozbývání státního občanství České socialistické republiky.

64 Čl. 1 zákonného opatření předsednictva České národní rady č. 124/1969 Sb. z 6. 11. 1969, kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 39/1969 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České socialistické republiky.

65 SCHINAGLOVÁ, Michaela: *Ztráta a restituce majetku emigrantů* (magisterská diplomová práce). Právnická fakulta Univerzity Palackého, Olomouc 2014, s. 21–22.

66 Bod 102 zákona č. 67/1952 Sb. z 30. 10. 1952, kterým se mění a doplňuje trestní řád.

67 BLAŽEK, Petr: „Opuštění republiky“. Devět dokumentů k odsouzení Karla Kryla v roce 1975. *Paměť a dějiny*, 2014, roč. 8, č. 3, s. 100–117.

68 K tomu ustanovení § 347 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb. z 29. 11. 1961, o trestním řízení soudním (trestní řád).

Nedovolené opuštění republiky v kontextu bezpečnostního práva

z roku 1964.⁶⁹ Na majetkové poměry emigrantů se zaměřilo v první řadě jeho úplné znění včetně pozdějších novelizací do roku 1983.⁷⁰ Konkrétně se jednalo o značně represivní⁷¹ ustanovení § 453a. Právě toto pravidlo sloužilo k majetkovému postihu osob, které bez povolení opustily území československého státu. Obecně na základě tohoto ustanovení platilo, že dopustil-li se vlastník věci takového protiprávního jednání, jímž se zbavil možnosti ji obvyklým způsobem užívat, připadla do vlastnictví státu. Musel se však zároveň dovést rozpor se zájmem společnosti, aby vlastník s věcí dále nakládal. Případnutím majetku do dispoziční oblasti státu zanikalo bezpodílové spoluvlastnictví manželů.

Z hlediska celkového právního rámce nedovoleného opuštění republiky stojí za zamyšlení otázka, jak s ní ve vzájemných vztazích souvisel trestněprávní a občanskoprávní majetkový postih. Lze bez větších pochyb tvrdit, že i skutková podstata dle ustanovení § 453a občanského zákoníku představovala represivní majetkový občanskoprávní postih vlastníka či jiného oprávněného subjektu. Ten se dokonáním skutkové podstaty opuštění republiky dle § 109 tr. zákona dopustil protiprávního jednání, jež se v jeho osobní majetkové sféře projevilo tak, že mu znemožnilo, aby pravidelně užíval svou věc a uskutečňoval svá majetková práva.⁷² Již při zběžném hodnocení je i dnes zřejmá podobnost mezi trestem propadnutí majetku nebo jednotlivé věci a občanskoprávním případnutím věci (majetku) do vlastnictví státu. A to zvláště tehdy, pokud se vlastníkem majetku propadlého z trestněprávních příčin stával také československý stát. O obou majetkoprávních postizích emigrantů však rozhodovaly rozdílné orgány. Trest propadnutí majetku ukládaly trestní soudy. O naplnění skutkové podstaty dle ust. § 453a občanského zákoníku rozhodoval ten okresní národní výbor, v jehož obvodě se věc nacházela (tzv. ONV rei sitae).⁷³ Výrok ONV o tom se považoval za deklaratorní a kompetence okresních národních výborů k těmto úkonům vycházela z právního institutu prozatímní správy národního majetku. Vycházelo se přitom z právní fikce, že občanskoprávní případnutí věci do vlastnictví státu je prozatímní správou národního majetku, u něhož při nabytí státem nebylo zřejmé, která státní organizace jej měla spravovat. Zároveň však musel platit předpoklad, že v prozatímní správě se ocitl majetek, kterého československý stát nabyt právě na základě inkriminovaného ustanovení občanského zákoníku.⁷⁴

69 Občanský zákoník č. 40/1964 Sb. z 26. 2. 1964.

70 Předsednictvo Federálního shromáždění vyhlašuje úplné znění občanského zákoníku č. 40 Sb. z 26. 2. 1964, jak vyplývá ze změn a doplnění provedených zákonem č. 58 Sb. z 5. 6. 1969 a zákonem z 9. 11. 1982 č. 131 Sb. Občanský zákoník č. 70/1983 Sb. (úplné znění, jak vyplývá z pozdějších změn a doplňků).

71 DVOŘÁK, Jan: K některým otázkám vývoje občanského práva. In: SOUKUP, Ladislav (ed.): *Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu 1945–1990*. Karolinum, Praha 2003, s. 227–244.

72 VANĚK, Josef: K problematice ustanovení § 453a o. z. *Socialistická zákonost. Časopis pro právní praxi*, 1985, roč. 34, č. 10, s. 582–589.

73 DOJČÁROVÁ, Marie: Propadnutí majetku a věci podle trestního zákona a případnutí věci (majetku) do vlastnictví státu podle § 453a obč. zákona. *Socialistická zákonost. Časopis pro právní praxi*, 1984, roč. 33, č. 7, s. 398–400.

74 K tomu podrobněji ust. § 1 odst. 1 písm. a) a odst. 2 písm. i) vyhlášky federálního ministerstva financí č. 86/1977 Sb. z 30. 11. 1977, o prozatímní správě národního majetku.

Přírozně zde docházelo k souběhu trestněprávní a občanskoprávní úpravy. Při naplnění skutkové podstaty opuštění republiky dle § 109 tr. zákona se vycházelo z konstrukce, že soudy mohou uložit trest propadnutí majetku či věci, ale že tento trest může postihnout pouze ty majetkové hodnoty, které nepřípadly do vlastnictví československého státu již dle ust. § 453a občanského zákoníku. Nezaujatý hodnotitel se nemůže po výše uvedeném ubránit dojmu, že majetkový postih pouónorové emigrace lze připisovat především socialistickému občanskému právu. Pokud však základem tehdejších občanskoprávních vztahů mělo být doktrinálně chápané socialistické společenské zřízení, nejedná se o neočekávané zjištění.⁷⁵

Vyšetřování nedovoleného vystěhovalectví a jeho zvláštnosti

Otázka nedovolené emigrace stála po roce 1948 bezpochyby ve středu zájmu stranických a státních orgánů, nicméně ještě ve druhé polovině 50. let bezpečnostní orgány tápaly ve věcech realizace účinného trestněprávního postihu. Pracovníci I. a III. odboru ministerstva vnitra zjistili, že v roce 1957 opustilo Československo v rozporu s právními předpisy celkem více než 200 našich občanů. Z nich pouze 10 odešlo ilegálně bez patřičného úředního povolení a zbytek se z ciziny nevrátil, i když vycestoval v souladu se zákonem. Zní to dosti překvapivě, avšak z celkového počtu pachatelů trestného činu opuštění republiky dle ustanovení § 95 tr. zákona byly vyšetřovateli ministerstva vnitra v daném roce stíhány pouze tři případy. Neúčinnost postihu vyplývala zejména z nejednotného pohledu na působnost jednotlivých orgánů ministerstva vnitra, kdy některé případy prošetřovala Veřejná bezpečnost, některé StB a další zůstávaly vůbec nedošetřeny. Jelikož veškeré pokusy nedovoleného opuštění republiky při zadržení pachatelů stíhali vyšetřovatelé ministerstva vnitra, mělo totéž platit i v případě stíhání dokonaných skutků za pachatelovy nepřítomnosti.⁷⁶ Na tuto skutečnost reagoval tajný rozkaz ministra vnitra z ledna 1958, dle něhož vyšetřování případů opuštění republiky dle ust. § 95 tr. zákona měli provádět pouze vyšetřovatelé Státní bezpečnosti. Podle rozkazu měli náčelníci krajských správ ministerstva vnitra v odůvodněných případech přímo úkolovat podřízené náčelníky vyšetřovacích odborů k zahájení vyšetřování, pokud to nemařilo utajené rozpracování té či oné kauzy.⁷⁷

V průběhu vyšetřování opuštění republiky se od první poloviny 60. let zohledňovaly i další skutečnosti, které státní moc považovala za důležité. Od 1. září 1964 platila společná instrukce ministerstev vnitra, spravedlnosti, financí a generálního prokurátora. Dokument upravoval společný postup proti pachatelům dle ust. § 109 tr. zákona nejen z hlediska orgánů činných v trestním řízení, ale i národních výborů. Vyšetřovatel StB měl vždy učinit taková procesní opatření týkající se opuštěného majetku, aby o něm mohlo být rozhodnuto v trestním či občanskoprávním řízení. Vyšetřování mělo

75 Článek I občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. z 26. 2. 1964.

76 ABS, f. Statisticko-evidenční odbor I. díl (A 31/1), inv. j. 121, Vyšetřování případů opuštění republiky čl. občány z 29. 12. 1957, s. 1–2.

77 Tamtéž, f. A 6/4, inv. j. 518, Rozkaz ministra vnitra č. 9 z 29. 1. 1958 „Vyšetřování trestného činu opuštění republiky podle § 95 tr. zákona“.

Nedovolené opuštění republiky v kontextu bezpečnostního práva

být ukončeno podáním návrhu na obžalobu.⁷⁸ Bylo-li přerušeno trestní stíhání důchodce, musel být o této okolnosti vyrozuměn Státní úřad sociálního zabezpečení.⁷⁹ Státní moc tedy zjevně neusilovala o potrestání emigrantů z hlediska jejich dobově chápané trestné činnosti proti republice, nýbrž směřovala k jejich úplnému postižení jako subjektů různých majetkových práv či příjemců peněžitých plnění.

Silným hybným momentem pro postup vyšetřujících orgánů se stal obrodný proces let 1968/1969 s výraznou vystěhovaleckou vlnou. Již od počátků normalizace se věcná příslušnost vyšetřovatelů StB při postupu proti pachatelům trestného činu nedovoleného opuštění republiky řídila jejich kategorizací. Do první kategorie náleželi ti uprchlíci, kteří z hlediska tehdejšího státního a politického zřízení vyvíjeli aktivně nepřátelskou činnost (například tvořili politickou reprezentaci uprchlických kruhů, vyvíjeli proti ČSSR zpravodajskou činnost, podíleli se na aktivitách uprchlických organizací nebo prokazatelně v cizině vyzradili předmět státního, služebního či hospodářského tajemství). Do druhé kategorie řadila tajná policie emigranty s možností vyvíjet činnost stejně jako v případech první skupiny, avšak taková aktivita u nich nebyla dosud zpravodajsky prokázána. S jistotou dávkou zjednodušení lze konstatovat, že uprchlíky první kategorie vyšetřovaly odbory StB a ty z kategorie druhé skupiny StB.⁸⁰ Ujednocení vyšetřování nedovoleného opuštění republiky úzce souviselo s otázkou, kam kompetenčně řadit problematiku Státní bezpečnosti, a to jak ve smyslu obsahu pracovní náplně, tak i z hlediska institucionálního. S účinností od 1. července 1971 byl zrušen rozkaz ministra vnitra SSR č. 7/1970 k vyšetřování trestných činů podle ust. § 109 tr. zákona tak, aby na celém území ČSSR platila jednotná úprava. Dočasné vyšetřovací skupiny StB, které prováděly vyšetřování na území Slovenska, se dostaly do podřízenosti náčelníků krajských správ Sboru národní bezpečnosti v Bratislavě, Banské Bystrici a Košicích. Zmíněné skupiny měly být nadále metodicky a odborně řízeny náčelníky odborů vyšetřování StB v krajích.⁸¹

Uvedený přístup vycházející z principu jednotnosti se promítl i do přípravy nového nařízení ministra vnitra. Podle ústavní úpravy i trestního řádu náležely činy proti bezpečnosti státu do příslušnosti federálních orgánů, tedy konkrétně vyšetřovatelů Státní bezpečnosti. Ty, stejně jako celou StB, řídilo federální ministerstvo vnitra. Proto i detailní úpravu vyšetřování nedovoleného opuštění republiky mohl svým nařízením vydat samostatně federální ministr vnitra, aniž by potřeboval součinnost ministerstva vnitra na republikových úrovních.⁸² Zmíněné nařízení ministra vnitra ČSSR

78 ABS, f. Studijní ústav MV (A 1), inv. j. 376, Metodický pokyn č. 1/1966 o postupu při vyšetřování trestného činu opuštění republiky, 1966 (blíže nedatováno), s. 1.

79 K povaze a rozsahu jeho činnosti viz zákon č. 101/1964 Sb. ze 4. 6. 1964, o sociálním zabezpečení.

80 ABS, f. Rozkazy, věstníky, služební pomůcky (RV), inv. j. 156, Dodatek k č. j. VS-134/50-70. Postup při vyšetřování trestného činu opuštění republiky podle § 109 tr. zákona. Druhý dodatek metodického pokynu náč. SV StB MV ČSR Praha z 21. 12. 1970, s. 4–5.

81 Rozkaz ministra vnitra ČSSR z 1. 7. 1971 „Převod dočasných vyšetřovacích skupin StB“ č. 43, s. 1–2 – viz <https://www.ustrcr.cz/data/pdf/rozказы/smernice/vysetrovani/rmv43-1971.pdf> (citováno k 14. 3. 2019).

82 ABS, f. Správa vyšetřování StB FMV II. díl (A 3/2), inv. j. 201, Návrh nařízení ministra vnitra ČSSR, kterým se vydávají pokyny pro další postup při řešení problematiky trestného činu opuštění republiky podle § 109 tr. zákona, 1972 (blíže nedatováno), s. 1.

vstoupilo v účinnost 1. ledna 1973.⁸³ Tento vnitřní předpis vycházel z toho, že výskyt uvedeného druhu trestné činnosti byl v krajích nerovnoměrný a v některých z nich dosud nebylo trestní stíhání zahájeno proti velkému počtu pachatelů. K případům se především mělo přistupovat opět odlišně, i když všechny spadaly do přípravného řízení vedeného odbory vyšetřování StB v krajích s důrazem na oficialitu trestního řízení. Přednostně se mělo zahajovat trestní stíhání osob, které v zahraničí páchaly delikty proti ČSSR, vyvíjely jinou nepřátelskou činnost proti československým zájmům, dopustily se jiné trestné činnosti (například z oblasti obecné kriminality) nebo zanechaly na československém státním území majetek, u něhož přicházelo v úvahu jeho propadnutí. Lze konstatovat, že právě diferencované stíhání opřené například o majetkové hledisko a o související zájem státu na majetku emigrantů zásadu oficiality⁸⁴ porušovalo. Přednostní vyšetřování zmíněných případů přirozeně bránilo co nejrychlejšímu projednání jiných trestních věcí s „nižší“ důležitostí.⁸⁵

Velmi zvláštní a politickými motivy vedený byl i postup vyšetřovatelů Státní bezpečnosti při trestním stíhání občanů Německé demokratické republiky, Maďarské lidové republiky (MLR) a Polské lidové republiky (PLR), a to s účinností od 1. srpna 1975.⁸⁶ Možná došlo ke zjednodušení a urychlení práce bezpečnostních orgánů, což byl vyhlášený cíl vnitřní úpravy, nicméně za cenu značného „ohýbání“ až porušování i tehdy platného trestního řádu. Proti východoněmeckým, maďarským a polským občanům, kteří se stali podezřelými z přípravy či pokusu trestných činů opuštění republiky nebo vniknutí na území republiky, se totiž trestní stíhání zahajovalo ze strany StB pouze ve třech případech. Stalo se tak tehdy, pokud cizí státní občan spáchal na území ČSSR i jiný trestný čin, dopustil se trestného činu dle ust. § 109 a § 110 tr. zákona ve spolupachatelství nebo účastenství s občanem ČSSR nebo občanem třetího státu a konečně ve třetí variantě tehdy, pokud jeho vyhoštění bránilo důležité zájmy ochrany bezpečnosti státu. V ostatních neuvedených případech měl být občan NDR, MLR nebo PLR předán administrativní cestou vyhoštění orgánům svého domovského státu, aniž by současně bylo zahájeno jeho trestní stíhání. Na základě zákona o pobytu cizinců na území ČSSR byl cizí občan do provedení vyhoštění povinen se zdržovat na místě, jež mu určily orgány ministerstva vnitra.⁸⁷

83 Nařízení ministra vnitra ČSSR z 28. 12. 1972, kterým se vydávají pokyny pro další postup při vyšetřování trestných činů opuštění republiky podle § 109 trestního zákona č. 49 Věstníku Federálního ministerstva vnitra, ročník 1972, částka 46, č. j. VS-280/50-1972.

84 Zásada oficiality dává za povinnost orgánům činným v trestním řízení provádět jen takové úkony, jsou-li pro to dány zákonné důvody. Při provádění úkonů trestního řízení lze zasahovat do práv osob jen v odůvodněných případech na základě zákona.

85 Ust. § 2 odst. 4 zákona č. 141/1961 Sb. z 29. 11. 1961 o trestním řízení soudním (trestní řád): *Jestliže tento zákon nestanoví něco jiného, postupují orgány činné v trestním řízení z úřední povinnosti; musí trestní věci projednávat co nejrychleji a s plným šetřením občanských práv zaručených ústavou.*

86 ABS, f. A 2/6, inv. j. 278, Rozkaz ministra vnitra ČSSR z 16. 7. 1975 č. 37 „Směrnice o postupu vyšetřovatelů Státní bezpečnosti při trestním stíhání a eskortách občanů Německé demokratické republiky, Maďarské lidové republiky a Polské lidové republiky, kteří se dopustili přípravy nebo pokusu tr. činu podle § 109 odst. 1 tr. zákona, nebo tr. činu podle § 110 tr. zákona, příloha“.

87 Ust. § 3 odst. 4 zákona č. 68/1965 Sb. z 18. 7. 1965, o pobytu cizinců na území Československé socialistické republiky.

Nedovolené opuštění republiky v kontextu bezpečnostního práva

Vyhledávací orgán, nejčastěji Pohraniční stráž (PS), zahajoval trestní stíhání pouze výjimečně za podmínky, že vyšetřovatel nebyl dostupný. Poté zpracoval úřední záznam o zajištění cizího státního občana, plánek místa činu a protokol o jeho ohledání. Pokud vyhledávací orgán zjistil, že jsou východoněmečtí, maďarští a polští státní příslušníci důvodně podezřelí z nedovoleného opuštění republiky či vniknutí na její území, vyzkoušel stálého operačního důstojníka a jeho prostřednictvím vyšetřovatele Státní bezpečnosti ohledně konzultace ve věci dalšího postupu.⁸⁸ Rozhodli-li útvar vyšetřování StB, že trestní stíhání zahájeno nebude, měl dát současně pokyn orgánu Sboru národní bezpečnosti nebo Pohraniční stráž k přemístění cizince do nejbližší cely a jeho zajištění.⁸⁹ Dále byli cizí státní občané eskortováni službou Sboru nápravné výchovy do určených věznic nebo na hraniční přechody k převzetí orgány domovských zemí. V případech, kdy vyšetřovatel Státní bezpečnosti zahájil trestní stíhání, postupoval v něm dle příslušných mezinárodních smluv a dohod. Obviněný se nacházel ve vazbě a po jeho předání orgánům domovského státu se trestní stíhání uzavřelo jeho přerušením.⁹⁰

Opuštění republiky dle § 109 tr. zákona se v průběhu normalizace chápalo pouze jako jeden z projevů nelegálního pohybu osob přes státní hranici. Vyšetřování Státní bezpečnosti v tomto ohledu zohledňovalo i další skutkové podstaty jako vniknutí na území republiky dle § 110, porušování předpisů o mezinárodních letech dle § 111, zavlčení vzdušného dopravního prostředku do ciziny dle § 180c, únos dle § 216, zavlčení do ciziny dle § 233, obchodování se ženami dle § 246, nenastoupení služby v ozbrojených silách dle § 271 či zběhnutí do ciziny dle § 283 tr. zákona a některé další. Diskutována byla například i tak zvláštní otázka jako jednočinný souběh §§ 109 a 110 s trestným činem dle § 124 o porušování předpisů o oběhu zboží ve styku s cizinou. Jednalo se konkrétně o případ nelegálního přechodu státních hranic při tzv. „pašování přes zelenou [linii]“⁹¹. V 80. letech minulého století se jednalo například o nezákonné převádění koní z Polska do ČSSR. Pašované zboží však mohlo státní hranici překonat i bez doprovodu fyzické osoby (například v utajované skrýši v mezinárodním rychlíkovém spoji) nebo mohlo být převáženo legálně cestující osobou ukryté v zavazadle nebo v použitém dopravním prostředku.⁹¹

Obecně lze říci, že zdaleka ne všechny skutkové podstaty trestných činů souvisejících s nedovoleným překračováním československé státní hranice spadaly do výlučné či výběrové příslušnosti vyšetřovatelů StB. Z hlediska věcné příslušnosti se tato problematika řídila od roku 1972 až do konce osmdesátých let minulého století provádě-

88 ABS, f. VŠ SNB, KREML, Josef: *Boj s trestným činem nedovolené opuštění republiky ve smyslu § 109 odst. 1 trestního zákona silami a prostředky zpravodajských oddělení brigád Pohraniční stráže* (Diplomová práce). VŠ SNB, fakulta StB, Praha 1988, s. 68–69.

89 Ustanovení § 23 odst. 1 zákona č. 69/1951 Sb. z 24. 4. 1974, o Sboru národní bezpečnosti, č. 40/1974 Sb. a ust. § 3 odst. 2 zákona z 11. 7. 1951, o ochraně státních hranic.

90 Ustanovení § 173 odst. 1 písm. d) zákona č. 148/1973 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) – (úplné znění zákona, jak vyplývá z pozdějších zákonných změn a doplňků).

91 HAVRDA, Miroslav: *Trestné činy vyšetřované orgány Státní bezpečnosti a související ustanovení. Otázky kategorizace, právní kvalifikace, subsidiarity, speciality a podobnosti skutku*. VŠ SNB, katedra trestního práva, Praha 1987, s. 53.

cím předpisem ve formě nařízení ministra vnitra ČSSR. Tehdy platný a účinný trestní řád upravoval ve svém prvním oddílu druhé hlavy věcnou a místní příslušnost soudů, společné řízení před soudem, příslušnost několika soudů, vyloučení a spojení věci a spory o příslušnost mezi soudy. Věcná a místní příslušnost vyšetřovatelů Státní bezpečnosti zde však upravena nebyla.⁹² Ustanovení trestního řádu⁹³ pouze zmocňovalo generálního prokurátora a ministra vnitra ČSSR, aby tak učinili společným předpisem, kterým se stala směrnice těchto funkcionářů z 28. ledna 1972. Dle čl. 2 odst. 1 písm. a) tohoto vnitřního normativního předpisu konali vyšetřovatelé StB vyšetřování o tr. činu dle § 109 tr. zákona vždy. Rozlišování forem a způsobů páčání trestné činnosti narušitelů státních hranic reflektovala i trestněprávní úprava z osmdesátých let. Za výchozí se považoval princip, dle něhož narušení státních hranic vykazovalo kdy okolností znaky různých skutkových podstat, jež spadaly do odlišných hlav zvláštní části trestního zákona s nestejnými skupinovými objekty. Orgány Pohraniční stráže chápaly v užším pojetí narušení státních hranic jako jejich neoprávněný přechod, přejezd či přelet. Pachatelem pak byla osoba, jež neměla potřebné doklady k oprávněnému překročení československé státní hranice. V širším pojetí se narušení státních hranic v trestněprávním smyslu chápalo jako jednání související s neoprávněným překročením hranice a zároveň jinak poškozující zájmy ČSSR. Typicky šlo například o porušení zákazu nebo omezení dovozu, vývozu či průvozu zboží.⁹⁴ S takto rozšiřující koncepcí již bezprostředně souvisely právní podmínky režimu státní hranice.

Bezpečnostní právo a režim na státních hranicích

Otázka nedovoleného opuštění republiky nesouvisela pouze s jeho trestáním, a to ve smyslu postupu dle příslušných ustanovení trestního práva hmotného a procesního. Československé státní hranice vymezovaly nejen státní území, nýbrž také, konkrétně v případě dotyku se západním Německem a Rakouskem před rokem 1989, i hranice ideologií a světových soustav. Ve stanovení jejich právního režimu hrálo důležitou roli i bezpečnostní právo jako součást socialistického správního práva, jež jinak vymezovalo zásady závazné ve všech odvětvích státní správy. Právě nedovolené překročení státních hranic bylo oním předělem, osudovou skutečností v právním, psychologickém a celkově životním slova smyslu pro každého československého občana, který se rozhodl porušit z různých pohnutek tehdy platné právní předpisy a pokusit se v cizině jinak si uspořádat své životní poměry. Ochrana státní hranice spadala před únorem 1948 do působnosti pohraničních jednotek Sboru národní bezpečnosti a finanční stráže. Jejich činnost včetně použití zbraně se opírala o zákon o národní bezpečnosti z roku 1947.⁹⁵ Zákonem z prosince 1948 došlo k úplnému přenesení

92 PROKOP, Jaromír: *Vyšetřování v StB*. Ústav práva VŠ SNB, Praha 1982, s. 4.

93 K tomu ust. § 161 odst. 4 věta druhá zákona č. 141 Sb. z 29. 11. 1961, o trestním řízení soudním (trestní řád).

94 GAJDOŠ, Dezider a kol.: *Formy a způsoby páčání trestné činnosti narušitelů státních hranic a opatření prováděná k předcházení a zamezení této trestné činnosti*. VŠ SNB, III. fakulta, Holešov 1980. Úvod (neustránkováno).

95 Ustanovení § 19 zákona č. 149/1947 Sb. z 11. 7. 1947, o národní bezpečnosti.

Nedovolené opuštění republiky v kontextu bezpečnostního práva

kompetencí finanční stráže v pohraničním pásmu na Sbor národní bezpečnosti, a to s účinností od 1. ledna roku následujícího.⁹⁶ Od roku 1949 se z pohraničních útvarů SNB vytvořila Pohraniční stráž Sboru národní bezpečnosti jako výkonný orgán ministerstva vnitra.⁹⁷ Nejdůležitější úkoly při ochraně státních hranic plnila od roku 1951 Pohraniční stráž. Její úkoly po téměř čtyřech desítkách let činnosti nauka charakterizovala jako vojensko-bezpečnostní za používání metod a forem specifické činnosti bezpečnostních orgánů.⁹⁸

Že tehdejší držitelé moci považovali bezpečnost na hranicích v institucionálním slova smyslu za důležité právní statek, dokládá již samotné zřízení Pohraniční stráže právním předpisem se silou zákona. Ochrana státních hranic se dle něj stala záležitostí každého občana. Spadala poté do působnosti ministerstva vnitra, jehož hlavním prováděcím orgánem byla právě PS.⁹⁹ Příslušníci tohoto ozbrojeného sboru měli stejná práva a povinnosti jako příslušníci Československé lidové armády (název používaný od roku 1954), a pokud vykonávali své pravomoci, disponovali také právním postavením příslušníků Sboru národní bezpečnosti. Dle vnitřních předpisů mohli pohraničníci zajistit a zadržet všechny osoby v hraničním a zakázaném pásmu, u nichž bylo zřejmé, že se pokoušejí o nelegální překonání hranic, nebo které již hranice přešly. Dále byli příslušníci PS oprávněni zajistit a zadržet v hraničním a zakázaném pásmu všechny osoby, jimž byla dokázána „protistátní“ činnost, pomoc jiným osobám při přechodu hranic, podloudnictví či jiné trestné činy. U těchto osob mohli provést osobní prohlídku i s odebráním doličných věcí dle ustanovení příslušných právních předpisů. Pohraničníci dále kontrolovali doklady osob a dopravní prostředky v hraničním a zakázaném pásmu a zadržovali osoby, jež porušily pravidla pro pohraniční režim. PS jako celek udržovala v hraničním pásmu veřejný pořádek a mohla předvést každého, kdo zde nemohl prokázat svou totožnost. Jak je z uvedeného výčtu zřejmé, příslušníci PS prováděli služební zákroky ve zvláštním území, přičemž po roce 1948 se terminologie posouvala od celního pohraničního pásma či západního pohraničního pásma k hraničnímu a od roku 1951 konečně k zakázanému¹⁰⁰ pásmu.¹⁰¹ Stejně jako se v oblasti trestního postihu nedovoleného opuštění republiky používaly krátce po 25. únoru 1948 staré trestní předpisy, tak i zabezpečení obchůzky státní hranice umožňoval bezpečnostním složkám zprvu starý zákon o státních hranicích z roku 1921.¹⁰²

96 Zákon č. 275/1948 Sb. z 2. 12. 1948, kterým se přenáší působnost finanční stráže v celním pohraničním pásmu na Sbor národní bezpečnosti.

97 MAŠKOVÁ, Tereza – RIPKA, Vojtěch: *Železná opona v Československu. Usmrcení na československých státních hranicích v letech 1948–1989*. ÚSTR, Praha 2015, s. 37.

98 PENZEŠ, Ludovít a kol.: *Ústavní a právní základy ochrany socialismu v ČSSR. Úkoly Sboru národní bezpečnosti, Pohraniční stráž a vojsk ministerstva vnitra*. VŠ SNB, Praha 1988, s. 232.

99 Ustanovení § 1 a § 2 zákona č. 69/1951 Sb. z 11. 7. 1951, o ochraně státních hranic.

100 Vnitřní hranice zakázaného pásma mohla zasahovat až do vzdálenosti 2000 m od státní hranice. Nikdo v něm nesměl bydlet ani do něj vstupovat. To se nevztahovalo na příslušníky Pohraniční stráže, kteří tam konali službu. Občané mohli do pásma vstupovat na základě propustky, jen v doprovodu pohraničníků, a to pouze v době od svítání do setmění.

101 VANĚK, Pavel: *Pohraniční stráž a pokusy o přechod státní hranice v letech 1951–1955*. ÚSTR, Praha 2008, s. 64.

102 Zákon č. 245/1921 Sb. z 30. 7. 1921, o státních hranicích.

Všechny zmíněné služební úkony či zákroky mohly být doprovázeny použitím zbraně, a to dle podmínek dané situace. Zákon o ochraně státních hranic svěřoval konkrétní úpravu použití zbraně příslušníkem Pohraniční stráže při výkonu služby dle rozsahu nařízení,¹⁰³ které ministr národní bezpečnosti vydal v červenci 1951.¹⁰⁴ Kromě případů vlastní nutné obrany, při útěku eskortovaných osob či při překonávání odporu při služebních zákrocích mohla být zbraň použita právě v souvislosti s nedovoleným překonáváním státní hranice. V tomto kontextu mohla být použita proti osobám, které se nezastavily na výstrahu a hranice překračovaly buď z československého území do ciziny, nebo odtud na území našeho státu. To vše se mohlo dít za podmínky zachování potřebné opatrnosti. Z hlediska právní teorie se jednalo o speciální zákonné zmocnění pro bezprostřední zákrok. V praxi se užití střelné zbraně pohraničником považovalo za krajní a nejdůraznější donucovací prostředek, jež správní právo dovoľovalo. Oprávnění k tomu bylo vázáno na přísnější podmínky než u jiných donucovacích prostředků.¹⁰⁵

Strohá mluva dobových právních předpisů nemůže popsat skutečné děje, které se na hranicích odehrávaly. Jen na čáře dotyku s Rakouskem a s Německem (dnešní Spolkovou republikou Německo a bývalou NDR) došlo v letech 1948–1989 k usmrcení celkem 280 lidí. Pro ilustraci, kromě československých občanů se jednalo také o 14 občanů Rakouska, 31 občanů Polska, 7 občanů poválečného Německa do roku 1949, 10 občanů Spolkové republiky Německo, 13 občanů NDR, 4 občany Jugoslávie, 7 občanů Maďarska a po jednom z Francie a Maroka. V důsledku použití střelné zbraně zemřelo celých 143 lidí. Další potkal stejný osud v elektrickém zařízení k ochraně hranic, jiní zase utonuli při překonávání vodní československé hranice nebo zahynuli kvůli nastražené mině v ženijním záatarasu či po roztrhání služebními psy. Hlídky Pohraniční stráže tedy zastřelily pouze něco málo přes polovinu všech obětí.¹⁰⁶

K nedovolenému vystěhovalctví samozřejmě nedocházelo pouze překonáváním státní hranice mimo hraniční přechody. Bezpečnostní orgány, zejména Správa pasů a víz SNB, si od roku 1975 vedly pečlivě statistiky ve vztahu ke zneužívání povolení k vykonání soukromých a služebních cest, z nichž se českoslovenští občané již nevrátili. Z hlediska zneužití či naopak využití, vše je závislé na úhlu pohledu, soukromých cest se kritickým stal rok 1981, kdy za hranicemi zůstalo celkem 7130 emigrantů. Statistika pak dále ukázala, že největší nárůst vystěhovalctví při služebních cestách se projevil v roce 1982, kdy dosáhl počtu 215 osob.¹⁰⁷ Bezpečnostní složky prováděly v 80. letech minulého století i vlastní výzkumy příčin a podmínek trestné činnosti dle

103 Uvedené nařízení připomínkovalo 26. 6. 1951, kromě jiných bezpečnostních složek, i Velitelství státní bezpečnosti. Nemělo žádné další náměty či doplnění. K tomu blíže ABS, f. 310, sign. 310-51-4, Návrh nařízení ministra Národní bezpečnosti o právu příslušníka Pohraniční stráže použít zbraně, 22. 6. 1951, s. 66.

104 Nařízení ministra národní bezpečnosti č. 70/1951 Sb. z 14. 7. 1951, o právu příslušníka Pohraniční stráže použít zbraně.

105 LUKES, Zdeněk: *Základy bezpečnostního práva*. Academia, Praha 1971, s. 127.

106 PULEC, Martin: *Organizace a činnost ozbrojených pohraničních složek. Seznamy osob usmrcených na státních hranicích 1945–1989*. ÚDV PČR, Praha 2006, s. 172–173.

107 ABS, f. VŠ SNB, CHÁRA, Miroslav: *Příčiny a podmínky trestného činu opuštění republiky dle § 109 trestního zákona formou zneužití služebních cest* (diplomová práce). VŠ SNB, fakulta StB, Praha 1989, s. 23–24.

Nedovolené opuštění republiky v kontextu bezpečnostního práva

ust. § 109 tr. zákona. V základu stály snahy o potvrzení závěrů marxistické metafyziky o vztahu mezi zaostáváním společenského vědomí za společenským bytím. Nicméně, kromě ideologického náteru obsahovaly závěry zkoumání i tvrdá empirická data. V roce 1989 se tak mohlo dospět k „převratnému“ závěru, že příčiny a motivy k nedovolenému opuštění socialistického Československa již zcela ztratily své politické pozadí. I proto je možné pochopit, že z hlediska sociálního původu pachatelů šlo v 82 % o osoby s dělnickým původem a pouze z 15 % o inteligenci. Dle zaměstnání tvořili v roce 1984 příslušníci dělnických profesí 64 % zadržených osob. Z motivů převládaly především rodinné či vztahové důvody, jako například neshody s manželkou, rozchod s partnerem nebo vzájemné odcizení v rodině. To vše představovalo celkem asi 32 % případů. Kolem 30 % osob se pokusilo odejít do ciziny na základě obdivu životního stylu v tehdejších kapitalistických státech. Problémy v zaměstnání se uváděly v 11 %, respektive 19 % u všech zadržených osob.¹⁰⁸ Zjištěné údaje ostatně plně odpovídaly již popsáním návrhům na změnu předpisů trestního práva hmotného. Avšak ani ony nemohly překročit rámec doby, v níž vznikly.

Vztah bezpečnostních složek k navrátilcům, amnestie a pokusy o nápravu křivd

Československé bezpečnostní složky v čele se Státní bezpečností se o emigranty a jejich zahraniční organizace velmi podrobně zajímaly. Političti exulanti totiž představovali ohrožení režimu, a to zejména v ideové či propagandistické rovině. Zcela zamítavý postoj se však kolem poloviny 50. let začal přece jen pomalu měnit a pečlivější rozlišování mezi různými kategoriemi uprchlíků mělo posloužit k rozdělení emigrace a nakonec k úplnému rozdrobení jejích opozičních možností. K tomu se jako velmi vhodný nástroj používalo hromadné udělení amnestie prezidentem republiky.

Amnestie se v právní teorii považuje za hromadné prominutí trestu, které se pojí se zahlazením odsouzení pro trestný čin, pro který byl trest uložen (agraciace). Za druhou základní verzi amnestie se považovalo prezidentské rozhodnutí, aby se ve vymezeném okruhu trestních věcí nezahajovalo trestní stíhání a v případech, že již zahájeno bylo, aby se v něm dále nepokračovalo (abolice). Československé ústavy z let 1948¹⁰⁹ a 1960¹¹⁰ prezidentské právo udělit amnestii obsahovaly. Ve vztahu k emigrantům se toto právo poprvé uplatnilo v roce 10. výročí osvobození Československa, kdy došlo k 9. květnu 1955 k vyhlášení amnestie v oboru trestního práva i trestního práva správního, a to rozhodnutím prezidenta republiky a vlády ČSR.¹¹¹ Na jejím základě

108 Tamtéž, SUCHOPÁR, Václav: *Příčiny a podmínky trestné činnosti podle § 109/1 trestního zákona se zaměřením na preventivní činnost ZO bPS České Budějovice, vedoucí k omezení příčin a podmínek uvedené trestné činnosti* (diplomová práce). VŠ SNB, fakulta StB, Praha 1989, s. 25.

109 Ustanovení § 74 odst. 1 bod 11 ústavního zákona č. 150/1948 Sb. z 9. 5. 1948, „Ústava Československé republiky“.

110 Ustanovení čl. 62 odst. 1 bod 10 ústavního zákona č. 100/1960 Sb. z 11. 7. 1960, „Ústava Československé socialistické republiky“.

111 JANÁK, Dušan: *Kapitoly o československém vězeňství 1945–1955. Historické souvislosti, právní základy a politické aspekty*. Slezské zemské muzeum Opava, Opava 2002, s. 135.

Stanislav Polnar

byly prominuty tresty uložené za trestný čin opuštění republiky a dále se nařizovalo nezavádět či zastavit trestní stíhání pro tento delikt vůči osobám, jež se dobrovolně vrátí na území státu do šesti měsíců ode dne zveřejnění amnestie. Na druhé straně text vylučoval z okruhu amnestie osoby odsouzené například za velezradu, sabotáž či vyzvědačství. Bez změny postoje by dobrodiní amnestie nemohla využívat naprostá většina uprchlíků, jelikož dle dosavadní praxe československých trestních soudů se výpovědi československých emigrantů před německými policejními a americkými zpravodajskými orgány jednoznačně považovaly za trestný čin vyzvědačství.

Do praxe soudů zasáhlo v červnu 1955 politické byro ÚV KSČ, kdy do první a největší skupiny amnestovaných uprchlíků zařadilo ty, kteří se v cizině nedopustili další trestné činnosti proti republice. Výpovědi před cizími bezpečnostními orgány, i když obsahovaly předmět tvořící státní, hospodářské nebo služební tajemství, se považovaly dále za běžnou součást režimu nakládání s emigranty v kapitalistické cizině,¹¹² a tudíž za trestněprávně bezvýznamnou okolnost. Režim odstartoval i rozsáhlou propagační akci v čele s ministerstvem vnitra, kterou zastřešoval Výbor pro zabezpečení osob, zaměřenou na ty, kteří se na základě amnestie vrátí do ČSR. Jeho oficiálním zřizovatelem se stal Ústřední akční výbor¹¹³ Národní fronty, ale orgán ve skutečnosti pracoval pod kontrolou orgánů KSČ a ministerstva vnitra. Před tím, než byl navrátilce svěřen do péče výboru, ocitl se v karanténní stanici v Sadské u Nymburka, kde byl vyslýchán příslušníky Správy vyšetřování ministerstva vnitra.¹¹⁴ Výbor se staral o ubytování a zaměstnání navrátilců, přičemž v jím vydávaném periodiku *Hlas domova* se zveřejňovaly jejich příběhy, líčení krás socialistické vlasti ve srovnání s neveselým životem v kapitalistické cizině a především legendy o jejich úspěšném novém životě v původní vlasti.

Než navrátilci doputovali do Sadské, dostali se hned na hranicích do kompetence příslušníků Pohraniční stráže, kteří zde přebírali každého amnestanta, ať již měl povolení od příslušného československého zastupitelského úřadu v zahraničí, či nikoliv. Až do přemístění do Sadské se navrátilci nacházeli v přísném informačním odloučení od svého okolí.¹¹⁵ Platnost amnestie pro uprchlíky byla ukončena až k 1. prosinci 1956. Orgány PS měly po tomto datu nakládat s každým navrátilcem, který o sobě prohlašoval, že se vrací z důvodu amnestie, jako s narušitelem státní hranice.¹¹⁶ K uvedenému datu se mělo do Československa vrátit 1169 původních vystěhovalců, podle jiných údajů až 1512 lidí. Ti se těšili trvalému zájmu bezpečnostních složek, především samozřejmě Státní bezpečnosti. Reakci mocenských složek státu lze považovat za takřka bezprostřední. Do 15. května 1956 se do ČSR vrátilo

112 ABS, f. A 2/1, inv. j. 1093, Zpráva o průběhu amnestie prezidenta republiky z 9. 5. 1955, s. 5.

113 Akční výbory Národní fronty po roce 1948 zezanikly a působily dále. Počátkem listopadu 1954 byly pouze formálně přejmenovány na výbory Národní fronty.

114 CAJTHAML, Petr: Akce NÁVRAT a Hlas domova aneb „Vraťte se do ráje, vše odpuštěno!“ *Securitas Imperii*, 2006, č. 13, s. 93–107.

115 ABS, f. A 6/3, inv. j. 828, Tajný rozkaz ministra vnitra č. 101 z 31. 5. 1955 „Zajištění návratu amnestovaných osob z ciziny po linii ministerstva vnitra“, s. 3.

116 Tamtéž, inv. j. 1077, Tajný rozkaz ministra vnitra č. 135 z 11. 12. 1956 „Skončení amnestie prezidenta republiky pro uprchlíky“, s. 1.

Nedovolené opuštění republiky v kontextu bezpečnostního práva

celkem 901 osob. Na 696 osob zavedly krajské správy a okresní oddělení ministerstva vnitřní evidenci svazky s cílem tyto navrátilce agenturně rozpracovat a kontrolovat, 30 navrátilců bylo zatčeno pro nový pokus opuštění republiky, podezření z provádění špionáže, pobuřování proti státu či z obecně kriminálních důvodů.¹¹⁷

Ve vztahu k emigrantům se ovšem nejednalo o amnestii poslední. Vůbec největším gestem komunistického režimu vůči svým politickým odpůrcům se stalo rozhodnutí o amnestii z 9. května 1960. Ve dnech 10. až 12. května 1960 opustilo brány československých věznic celkem 5601 politických vězňů, což představovalo celých 64 % z celkového počtu 8708 odsouzených a dosud nepropuštěných politických vězňů.¹¹⁸ Vládnoucí struktury komunistické strany chtěly tímto aktem vyjádřit sílu a upevnění svého panství. Amnestování byli také všichni ti, kteří „pod vlivem nepřátelské propagandy“ opustili bez povolení území republiky. Trestní stíhání emigrantů se zastavovalo nebo nemělo být zahajováno. Svým skutečným dopadem se však jednalo o akci nepoměrně skromnější v porovnání s vyzněním hromadného prominutí trestů z roku 1955.

Českoslovenští občané se nejvíce vraceli z Německé spolkové republiky, Austrálie a Rakouska, přičemž celkový počet navrátilců dosáhl pouhých 127 osob, dle tvrzení oficiálních míst navíc údajně lidí s kriminální či jinou protispolečenskou orientací. Tentokrát sloužila jako sběrný tábor karanténní stanice Praha, kde se bývalí emigranti nacházeli pod pečlivým dohledem StB. Bezpečnostní orgány jejich pohnutky neshledávaly politickými. Odchody do zahraničí u nich motivovala v první řadě touha po dobrodružství, neshody v osobních a pracovních vztazích, stejně jako snaha vyhnout se vlastnímu trestnímu stíhání pro některá protiprávní jednání. Mnozí se vraceli do ČSSR z obdobných důvodů, zejména ve snaze vyhnout se postihu za svou obecně kriminální činnost v zahraničí.¹¹⁹

Politika vstřícnosti vůči uprchlíkům se však stále více mýjela účinkem. Amnestie prezidenta republiky z 9. května 1965 poskytla možnost beztrestného návratu všem osobám, které bez povolení po roce 1945 opustily československé území a vrátily se do 31. prosince 1965 dobrovolně zpět. Právní vymezení podmínek hromadného omilostnění se jevílo jako značně velkorysé, jelikož zahrnovalo nejen trestný čin dle ust. § 109 tr. zákona, nýbrž i obdobné trestné činy podle právních předpisů dříve platných.¹²⁰ Výsledek však nebyl uspokojivý, protože ve vymezeném čase se vrátilo zpět pouhých 69 navrátilců. Ministři spravedlnosti a vnitřní spolu s generálním prokurátorem mohli už jen konstatovat, že amnestie z let 1955, 1960 ani ta poslední z května 1965 neměly v řadách emigrace žádoucí odezvu. Množství navrátivších se bylo ve vztahu k počtu emigrantů zcela nepatrné a navíc vykazovalo zřetelně klesající tendenci. Důvodem návratu se navíc nestaly hlubší politické nebo světonázorové důvody, nýbrž spíše zdravotní a sociální potíže v cizině.¹²¹ I zjišťování motivace

117 ABS, f. A 2/1, inv. j. 978, Amnestie prezidenta republika. Věc: Osoby vrátivší se v rámci amnestie prezidenta republiky – zpráva z 14. 5. 1956, s. 25–26.

118 ROKOSKÝ, Jaroslav: Amnestie 1960. *Paměť a dějiny*, 2011, roč. 5, č. 1, s. 36–54.

119 SLABOTÍNSKÝ, Radek: *Amnestie prezidenta republiky v letech 1960 a 1962 a rehabilitace politických vězňů v 60. letech* (rigorózní práce). Masarykova univerzita, Brno 2010, s. 105–106.

120 K tomu viz ustanovení článku IX. Rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii č. 43/1965 Sb.

121 ABS, f. A 2/3, inv. j. 2111, Zpráva o provedení amnestie prezidenta republiky ze dne 9. 5. 1965, s. 5.

k opuštění republiky mohlo u vnímavějších lidí zcela přirozeně vzbuzovat pochyby, zda opuštění republiky má vůbec protistátní charakter trestného činu proti republice. Z oněch posledních 69 navrátilců uvedli pouze dva, že Československo opustili z důvodu nepřátelství k socialistickému státnímu zřízení.

Obrysy další amnestie se počaly rýsovat na podzim 1968, a to v souvislosti s vlnou odchodů po srpnové okupaci Československa vojsky Varšavské smlouvy. Dle usnesení 14. schůze právní komise ÚV KSČ z 11. října 1968 podal ústní zprávu k otázce politické problematiky amnestie k 50. výročí vzniku samostatného československého státu člen reformního křídla Zdeněk Mlynář. Komise doporučila, aby osobám, jež se po 20. srpnu 1968 dopustily trestného činu opuštění republiky dle ust. § 109 tr. zákona, bylo umožněno beztrestně se vrátit do vlasti ve lhůtě do 28. října 1969.¹²² Prezidentská amnestie promíjela nevykonané tresty odnětí svobody uložené pravomocnými soudními rozhodnutími před 27. květnem 1969, jež byly spáchány po 9. květnu 1968 dle ust. § 109 odst. 1 a 2 trestního zákona. Beztrestnými se stali ti emigranti, kteří se do 15. září 1969 vrátili na československé území či další pobyt v cizině uvedli do souladu s právními předpisy.¹²³ Dle důvodové zprávy k tomuto dokumentu zůstalo po srpnové okupaci v cizině bez povolení československých úřadů asi 40 000 našich občanů. Z nich celých 29 000 se mimo republiku zdržovalo z různých důvodů, aniž by se jakkoliv snažili svůj nedovolený pobyt za hranicemi legalizovat.

Vznikající normalizační struktury se pokoušely vstřícným gestem, které znamenalo vyloučení možnosti trestního stíhání, přilákat domů ty občany, jejichž schopnosti, vzdělání a tvůrčí práci nově ustavená federace potřebovala.¹²⁴ Politická akce však skončila nezdarem. V říjnu 1969 informoval ministr vnitra ČSSR Jan Pelnář předsedu vlády Oldřicha Černíka o výsledcích amnestijního úsilí. Číslo hovořila jasně. Za více než rok od srpnové okupace se počet československých emigrantů ve Švýcarsku a Kanadě přehoupal přes 10 000, v Rakousku dosáhl 7000, v SRN 4700, v Austrálii 3100, ve Švédsku 2200, v Itálii 1500 a v USA asi 1000 osob. O neúspěchu amnestie z 27. května 1969 svědčí i další dynamický vývoj: do 15. září 1969 se ze zahraničí vrátilo pouze 514 osob, zatímco jen v srpnu 1969 se z hromadných turistických zájezdů nevrátilo do republiky 461 občanů.¹²⁵

Normalizační stranické a státní orgány se v obdobném duchu pokusily přilákat emigranty zpět do jejich původní vlasti v rámci široké amnestie k 25. výročí „Vítězného února“ ve stejnojmenném měsíci roku 1973. Stalo se tak navíc až na výjimky pro všechny trestné činy proti republice, tedy trestné delikty politické či protistátní povahy, za jejichž spáchání zákon stanovil trest odnětí svobody nepřevyšující pět let.¹²⁶ Na trestný čin opuštění republiky dle ust. § 109 odst. 1 a 2 tr. zákona se amnestie vzta-

122 Tamtéž, inv. j. 2045, 14. schůze právní komise ÚV KSČ dne 11. 10. 1968, s. 8.

123 Článek IV. Rozhodnutí presidenta republiky o amnestii č. 52/1969 Sb.

124 ABS, f. A 2/3, inv. j. 2394, Rozhodnutí presidenta republiky o amnestii, 2. 6. 1969, s. 5. Archivní dokument obsahuje doprovodné informace (ručně psané glosy).

125 Tamtéž, inv. j. 2409, Informace o situaci mezi čs. emigrací po vyhlášení amnestie presidenta republiky a o návratech čs. občanů do ČSSR, 21. 10. 1969, s. 6-7.

126 Článek I. Rozhodnutí presidenta republiky o amnestii č. 10/1973 Sb.

Nedovolené opuštění republiky v kontextu bezpečnostního práva

hovala za určitých omezujících podmínek v obvyklé formě agraciace i abolice. Aby těchto výhod navrátilci mohli požívat, museli se na území ČSSR vrátit do 31. prosince 1973. Policejní zabezpečení akce se velmi podobalo předešlým řešením. Opět došlo ke zřízení karanténní stanice, tentokrát v Třebotově v okrese Praha-západ. Navrátilci se zde museli podrobit lékařským vyšetřením a zpravodajskému vytěžení operativní skupinou, kterou řídil náčelník hlavní správy kontrarozvědky SNB. Tato operativní skupina měla značný vliv na další osud bývalých emigrantů, protože o tom, zda se ustanovení amnestie na navrátilce vztahuje, či nikoliv, rozhodovaly právě jí získané informace. Taktéž materiály o životě našich občanů v cizině se cestou tiskového odboru FMV uveřejňovaly ve sdělovacích prostředcích na základě podnětu uvedené operativní skupiny.¹²⁷ Jednalo se v podstatě o poslední a opět prakticky bezúspěšný pokus přimět emigranty k návratu. Amnestie z 8. května 1975, vyhlášená k 30. výročí osvobození Československa,¹²⁸ se díky výši trestní sazby v ust. § 109 tr. zákona na delikt opuštění republiky nevztahovala.¹²⁹ Mocenské struktury pochopily, že touto cestou otázku nelegálního vystěhoavectví nevyřeší.

Cestu k jinému řešení ukázalo usnesení vlády ČSSR č. 58 z 16. března 1977, jímž došlo ke schválení směrnice o úpravě právních vztahů státu k občanům, kteří se zdržovali v cizině bez povolení československých úřadů. Zvolený postup vůči emigrantům se řídil dle toho, zda v zahraničí vyvíjeli činnost (či nikoliv) proti ČSSR a jejímu tehdejšímu socialistickému společenskému a státnímu zřízení. Těm, kteří tuto činnost prováděli, se československé občanství zásadně odnímalo. Tak se nakládalo zejména s těmi, kdo v cizině ve sdělovacích prostředcích kritizovali československý stát, jeho představitele či spojence nebo tak činili cestou veřejné politické činnosti. Pokud tato varianta nenastala, mohl budoucí navrátilce požádat o vydání cestovního dokladu ke zpáteční cestě do republiky. Dále mohl být za určitých podmínek osobě zdržující se v cizině bez povolení (alespoň po dobu pěti let) povolen za hranicemi trvalý pobyt, pokud zde opět neexistoval důvod k odnětí státního občanství.

Poslední možností narovnání vzájemných vztahů u politicky nestranných emigrantů se stala eventualita propuštění ze státního svazku na vlastní žádost. Výsledky akce lze opět hodnotit jako nevýrazné. Do března 1980 se do ČSSR vrátilo pouze 452 emigrantů, 3145 osob požádalo o povolení trvalého pobytu v cizině, 4533 vystěhovalců usilovalo o propuštění ze státního svazku a 12 486 spáťovalo řešení v udělení milosti prezidentem republiky.¹³⁰ Následující amnestie z let 1980¹³¹ a 1985¹³² se nevztahovaly na trestný čin opuštění republiky podle § 109 tr. zákona a na obdobné

127 ABS, f. A 2/6, inv. j. 135, Rozkaz ministra vnitra ČSSR z 23. 2. 1973 „Zabezpečení rozhodnutí prezidenta Československé socialistické republiky ze dne 22. 2. 1973 o amnestii útvarů Sboru národní bezpečnosti“, s. 3.

128 Rozhodnutí prezidenta republiky ČSSR o amnestii č. 45/1975 Sb. z 8. 5. 1975.

129 ABS, f. A 2/4, inv. j. 47, Rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii z 8. 5. 1975, s. 13.

130 Směrnice o úpravě právních vztahů ČSSR k emigraci z 16. 3. 1977, s. 6 – viz <http://www.policie.cz/clanek/urad-dokumentace-a-vysetrovani-zlocinu-komunismu-dokumenty.aspx> (citováno k 21. 2. 2019).

131 Článek V. písm. b) Rozhodnutí prezidenta ČSSR o amnestii č. 52/1980 Sb. z 8. 5. 1980.

132 Článek V. písm. b) Rozhodnutí prezidenta ČSSR o amnestii č. 38/1985 Sb. z 8. 5. 1985.

Stanislav Polnar

trestné činy dle právních předpisů dříve platných. Posledním ústupkem vůči emigraci ve formě amnestie se stala ta, která byla vyhlášena v říjnu 1988 u příležitosti 70. výročí vzniku Československa.¹³³ Prezident republiky Gustáv Husák prominul nepodmíněné tresty odnětí svobody nebo jejich zbytky uložené za trestný čin opuštění republiky podle § 109 odst. 1 a 2 trestního zákona. Za tyto skutky spáchané přede dnem rozhodnutí o amnestii nebylo trestní stíhání zahajováno, a jestliže došlo k jeho zahájení, bylo zastaveno.

To ovšem neplatilo, pokud pachatel zastával nepřátelský postoj k socialistickému státu a jeho společenskému zřízení. Vzhledem k předchozí praxi amnestií z let 1975, 1980 a 1985 se jednalo o významný režimní ústupek. Vše ostatně směřovalo k zásadní politické změně. Velká amnestie pro politické vězně z 8. prosince 1989¹³⁴ znamenala skutečný „generální pardon“ pro celou emigraci a otevřela cestu velkým legislativním změnám. Úplná a bezpodmínečná abolicie spolu s agraciací se odůvodňovala snížením společenské nebezpečnosti opuštění republiky v probíhajícím demokratizačním procesu. První polistopadová novela trestního zákona z prosince 1989 odstranila ze skupiny trestných činů proti republice i celé ustanovení § 109, protože se jednalo o skutkovou podstatu bytostně spjatou s architekturou právního pořádku socialistického Československa.¹³⁵

Nové politické uspořádání se s otázkou emigrace vypořádalo vydáním zákona o soudní rehabilitaci v dubnu 1990. Na základě tohoto právního předpisu¹³⁶ se rozhodnutí o skutcích opuštění republiky spáchaných po 5. květnu 1945 dle zákona č. 231/1948 Sb. a trestních zákonů z let 1950 a 1961 rušila ze zákona k datu, kdy byla vydána. Od toho se odvíjely i následné majetkové restituční emigrantů. Tato otázka se však obsahově i rozsahem vymyká¹³⁷ zaměření této studie, jež cílí především na oblast, kterou současná právní věda označuje za veřejné právo.

Závěrečná poznámka

Emigrace, vystěhovalectví či nedovolené opuštění republiky se staly výrazným sociálním fenoménem socialistické kapitoly našich moderních dějin 20. století. Jednalo se o oblast, kde se dotýkaly či lépe řečeno proplétaly otázky právní, ekonomické a ryze politické. Tento text popisuje odchody za hranice civilních osob. Stejně se pro exil ale rozhodovali i příslušníci tehdejších ozbrojených sil, jež tvořili příslušníci vojska a veřejných ozbrojených sborů.¹³⁸ Ti se tak vystavovali postihu za vojenský

133 Rozhodnutí prezidenta ČSSR o amnestii č. 167/1988 Sb. z 27. 10. 1988.

134 Rozhodnutí prezidenta ČSSR o amnestii č. 150/1989 Sb. z 8. 12. 1989.

135 NEČADA, Václav: *Přebled novel trestních kodexů v období od listopadu 1989 do konce roku 1999*. Institut pro kriminologii a sociální prevenci, Praha 2000, s. 14.

136 Ustanovení § 2 odst. 1 písm. b), c) a d) zákona č. 119/1990 Sb. z 23. 4. 1990, o soudní rehabilitaci.

137 Jedná se o okruh právních vztahů upravených zákonem č. 403/1990 Sb. z 2. 10. 1990, o zmírnění následků některých majetkových křivd, zákonem č. 87/1991 Sb. z 21. 2. 1991, o mimosoudních rehabilitacích, a též zákonem č. 229/1991 Sb. z 21. 5. 1991, o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku.

138 Například ust. § 2 odst. 1 branného zákona č. 92/1949 Sb. vyhlášeného v úplném znění pod číslem 121/1978 Sb.

Nedovolené opuštění republiky v kontextu bezpečnostního práva

trestný čin zběhnutí do ciziny, jemuž autor věnoval větší pozornost v jiném textu.¹³⁹ Ve všech ohledech však znamenalo nelegální opuštění socialistického Československa velmi nebezpečný čin s možnými dalekosáhlými následky, a to bez ohledu na to, zda byl úspěšně dokonán, nebo zůstal ve stadiu přípravy či pokusu o něj. Emigrace po roce 1948 mohla přinést osobní svobodu a seberealizaci v odlišném společenském uspořádání. Na druhou stranu však neúspěšný pokus o odchod do zahraničí většinou znamenal zcela zničený lidský osud. Předně mohl být občan zbaven práva na život či zdraví, a to při přechodu státní hranice. Cest k tomuto konci se „nabízelo“ víc než dost – zastřelení, smrt elektrickým proudem, šlápnutí na minu nebo roztrhání služebním psem. Pokud se útěk do ciziny podařil, hrozilo vystěhovalci v různých podobách pozbytí státního občanství, které i dnes představuje základní právní vztah mezi fyzickou osobou a moderním státem. A bez něj občan z právního řádu a právního života prostě „zmizí“. To navíc prohloubil ještě proces odnětí vlastnických a majetkových práv v nejširším slova smyslu, o což režim se zřetelem ke svým hospodářským zájmům velmi usiloval.

Jedinci, jemuž se opuštění socialistického Československa nepodařilo úspěšně dokončit, hrozila trestněprávní sankce odnětí svobody, tedy omezení jednoho ze základních přirozených práv. A po propuštění z výkonu trestu, stejně jako dobrovolný navrátilce, mohl očekávat sledování a kontrolu svého dalšího života ze strany Státní bezpečnosti. Jinak řečeno, jednalo se o omezování osobnostních práv, zejména práva na ochranu soukromí. Možnému emigrantovi či exulantovi tak hrozilo úplné potlačení či bezvýjimečný rozklad jeho právní individuality. Ať se na motivaci těchto lidí mezi lety 1948 a 1989 díváme jakoukoli optikou, jejich osobní odvaha si zaslouhuje uznání.

139 POLNAR, Stanislav: Zběhnutí do ciziny příslušníků československé armády a jeho vyšetřování v letech 1948 až 1989. *Právněhistorické studie*, 2016, roč. 46, č. 1, s. 110–143.