

PRÁVNÍ ŘEŠENÍ ODCHODU A NÁVRATU KRAJANŮ DO ČESKOSLOVENSKA Z POHLEDU PASOVÉ POLITIKY V HISTORICKÉ RETROSPEKTIVĚ

PETRA SKŘEJPKOVÁ

Abstract: **Legal Resolution of the Departing and Returning of Compatriots to Czechoslovakia from the Point of View of Passport Policy in the Historical Retrospect**

The article focuses on the mapping of migration, and particularly of emigration, of our compatriots in the previous century. The issue is regarded from one aspect, namely reversed emigration, i.e. re-emigration and especially the right to it, i.e. the right of return. To simplify the presentation, it is divided into five parts: the period of the first republic, the time of the occupation of the Sudetenland by the German empire and the establishment of the Protectorate Bohemia and Moravia, the period of the return into the homeland after World War II, the period between 1944–1948, the period between 1948–1989, and the migration in the latest decades, i.e. after 1989. In connection therewith the issue of emigration, i.e. the state-approved departing from the Republic, is dealt with as well. Attention is further given to the issue of state citizenship that gradually became a prerequisite for the granting of a passport so that the homeland could be left and subsequently returned to lawfully. After 1948 the unauthorised crossing of the borders was criminalised and a new crime occurred, “Unauthorised departing from the territory of the Republic and disobedience of an order to return” (p. 40). The legal regulation gradually underwent certain change and the punishment was sometimes mitigated by a general pardon by the president of the Republic. Finally, the author considers the way in which the punishment was put into practice, i.e. how many persons emigrated, etc. This issue is naturally connected with the complicated issue of the permeability of the state borders, which gradually became completely closed and impassable for refugees in either direction. The change of the legal regulation came about after the 1989 revolution and the fall of the Iron Curtain.

Key words: emigration, passport policy, travel documents, unauthorised departing from the Republic, the right of return

Klíčová slova: emigrace, pasová politika, cestovní dokumenty, nepovolené opouštění republiky, právo na návrat

Přesuny osob vždy v minulosti představovaly, a představují dodnes, velmi citlivý problém. Je třeba si uvědomit, že tento jev sahá hluboko do minulosti, kdy člověk se přemísťoval nejprve za získáním lepší potravy, kdy zdolával nejprve kratší, ale později i delší vzdálenosti nejen po souši, ale i po řekách a po moři. Člověk, ale zároveň utíkal před přírodními katastrofami, které působily přírodní živly jako povodně, zemětřesení. Nemalý význam pro migraci obyvatelstva měly i různé epidemie nemocí

jako byly morové nákazy, španělská chřipka apod. Někteří odvážní jedinci se vydali objevovat neznámé krajiny s vidinou bohatství a tak rozšířili horizonty poznání. Vznik jednotlivých říší, kolonií a národních států umožnil pohyb obyvatel jednotlivých států do dalekých končin Asie, Afriky, Nového Zélandu či Islandu. Můžeme si jistě položit otázku – je migrace nevyhnutelná? Je nutná pro přežití lidstva? Můžeme migraci kontrolovat, a pokud ano, tak kdo je k tomu oprávněn a jakými prostředky? Mají národy etickou povinnost brát ohled na migranty při vytváření imigračních předpisů své země? Je třeba zohlednit důvody, jako jsou rodinné vazby, studium či snaha o ekonomický zisk, které vedou migranty k opuštění svého původního „domácího“ státu či území? Je jistě vhodné se zamyslet nad otázkou, zda je etické omezit emigraci z důvodu ztráty ekonomického potenciálu země původu či z důvodu pouze politického? Tyto problémy přitom nikdy nejsou omezeny pouze na jednu zemi, ale týkají se minimálně zemí dvou, někdy i více, jestliže migrující osoby, a takto je pro zjednodušení nazýváme, využívají dalších zemí jako jakýchsi „přestupních stanicí“.

Z hlediska konkrétní země se může jednat o tři (často propojené) v některých případech i čtyři fenomény. Prvním z nich je emigrace – odchod z „mateřské“ či původní země nebo epičtěji z vlasti. S tím je jako zrcadlový obraz spojena imigrace, popřípadě nejprve tranzit přes území jiného státu, do cílové destinace a konečně za určitých okolností také reemigrace nebo zpětný návrat do země původní. Dalším fenoménem, který je v těchto situacích přítomen a má vliv na jejich řešení, je pak počet osob, kterých se tento přesun týká. Nelze přitom říci, že by nezáleželo na počtu takovýchto osob, které jsou často proměnné. Někdy se jedná o jednotlivce, jindy o celé velké skupiny osob. Tento problém pak nabývá zcela jiných dimenzí a zasahuje pak často i do oblasti práva mezinárodního či humanitárního.

Na problém migrace se podíváme pouze z jednoho jejich aspektu, a to zpětné emigrace – tedy reemigrace či repatriace a zejména práva na ni tedy the right of return. Tento princip je upraven Všeobecnou deklarací lidských práv a v navazujících mezinárodních úmluvách.

Zcela obecně lze říci, že migrace, a reemigrace zvláště, jsou problémem pro všechny, nejen pro ty, kteří odněkud odcházejí – ať již dobrovolně, nebo jsou k tomu přinuceni nejrůznějšími okolnostmi, od ekonomických až po politické, ale stejně tak pro obě země – tu která je opouštěna i tu přijímající. Na jedné straně jsou ztráceny, někdy velmi cenné lidské zdroje, na straně druhé pak vznikají nemalé obtíže různého charakteru (kulturní, politické, ekonomické) se začleněním příchozích.

Tyto problémy se přitom netýkají pouze právního řešení statusu takovýchto osob, ale mají mnoho dalších podob a je třeba k nim tedy přistupovat komplexně. Kromě toho se nejedná jen o „příchozí“, ale neméně důležité jsou i postoje přijímající, v tomto případě „znovupřijímající“ společnosti, což jsou problémy nesmírně citlivé, a to pro všechny zúčastněné.

Problémů spojených s návratem do „vlasti“ je celá řada. Jako příklad můžeme označit problém kulturní, nikoli ve smyslu kultury jako takové, ale adaptace na nové společenské prostředí. Jsou to otázky jazykové, kdy reemigranti již někdy ne zcela bezchybně ovládají mateřský jazyk, což je ze společnosti, do níž se snaží znovu začlenit, může do určité míry vydělovat. Neméně problematická může být také změna ekonomické situa-

ce reemigrantů, stejně jako adaptace na politickou kulturu, odlišnou od té, s níž dosud přicházeli do styku.

Specifický problém pak mohou představovat potomci původních emigrantů, kteří se v druhé, někdy ve třetí, generaci vrací do vlasti svých předků. A to nejen proto, že všechny výše uvedené problémy se v jejich případě prohlubují, ale také z hlediska jejich „klasifikace“. Snad je totiž dokonce legitimní položit si otázku, zda se v jejich případě, ještě vůbec o pravou reemigraci jedná a zda se nejedná o zvláštní případ imigrace, v tomto případě někdy motivované něčím, co bychom snad mohli označit za nostalgii. Toto je však spíše otázka filozofická.

Ve své podstatě je postavení všech migrantů v mnoha ohledech podobné postavení nejrůznějších menšin, i oni se totiž z nejrůznějších příčin vydělují z většinové společnosti.

Právní stránka této věci, na kterou se dále soustředím, se přitom může zdát být do značné míry „technickou“ a tedy nejsnadněji řešitelnou. Snad by tomu tak i bylo, kdyby při její realizaci nebylo nezbytné přihlížet k celé řadě dalších faktorů, nejčastěji politické povahy. Právní povaha tohoto problému má přitom dvě roviny. Nejsou to jen právní normy, které řeší návrat reemigrantů a de facto pro něj vytvářejí podmínky, ale stejně tak i ty, které mu v tom zabraňují. Podívejme se blíže na tuto problematiku z pohledu naší nedávné historie, kdy můžeme rozlišit několik etap v emigraci či reemigraci našeho obyvatelstva či krajanů.

HLAVNÍ ETAPY ODCHODU A NÁVRATU NAŠICH KRAJANŮ V MINULÉM STOLETÍ

Vznik našeho novodobého samostatného státu, tedy konstituování Československé republiky v roce 1918 je jedním z nejdůležitějších mezníků v sledované problematice. Pro naše účely budeme chápat pojem krajana jako osobu českého nebo slovenského původu,¹ která dlouhodobě (někdy i po více generací) žije mimo hranice svého mateřského státu, ale která s ním zachovává a částečně i pěstuje své původní národní povědomí příslušnosti k „vlasti“. Krajanství však můžeme vymezit na základě územního principu (pro ilustraci si můžeme připomenout užití tohoto pojmu v kontextu 19. stol., kdy se užíval i pro osoby německého původu, které měli z politického hlediska příslušnost k české státu) v tomto pojetí se pak jedná spíše o rodáka.

Za posledních zhruba sto let můžeme, byť s jistým zjednodušením, rozlišovat několik etap odchodu (emigrace) a návratu (reemigrace):

1. Období první republiky, kdy se jednalo především o odchod ekonomických emigrantů na základě norem upravujících vystěhování. V této době se objevovala myšlenka vystěhovalectví coby představené výspy či bašty československé ekonomiky v zahraničí, jejichž prostřednictvím se měl podporovat zahraniční export. Koncentrace takto vytvářených komunit se rozvíjela zejména ve Francii, Argentině, Kanadě, ve východní Evropě a pak již tradičně v USA. Tyto „enklávy“ našich krajanů v cizině vznikaly postupně během 19. století a byly motivované především důvody hospo-

¹ HALÁSZ, I.: *Krajanía a tzv. krajané zákony na ich podporu v strednej Európe*. Praha, 2014, s. 11.

dářskými a sociálními. Od roku 1924 byl v USA zaveden kvótový systém v imigraci a tak došlo k odklonění části vystěhovaleckého proudu směřujícího do nového světa severním směrem (do Kanady) a jižním směrem, v první řadě do Argentiny, na místě druhém do Brazílie. Velikost těchto enkláv a celkový počet vysídlených osob byl během trvání monarchie proměnný a evidence byla poměrně kusá. Po vzniku Československé republiky došlo k výraznému zlepšení v statistické evidenci týkající se vystěhovalectví a jejího zveřejňování ve Zprávách Státního úřadu statistického. Takto získané údaje však neinformovaly o počtech osob, jež se v zámořských a jiných zemích trvale nebo dočasně opravdu usadily a tak jsou statistické údaje v tomto směru neúplné a mají tedy omezenou vypovídající hodnotu.

2. V důsledku obsazení Sudet Německou říší a zřízením Protektorátu Čechy a Morava, se z příhraničních oblastí přesunulo převážně německého obyvatelstva do vnitrozemí. Kromě těchto osob dochází i k emigraci politické (exilu). Jednalo se o osoby, které směřovali i směrem mimo území republiky ve strachu z válečného konfliktu. Na tuto etapu navazuje válečné období, kdy je přesun civilního obyvatelstva velmi přísně regulován. S blížícím se koncem války docházelo pak postupně k často velkému přesunu armád i civilního obyvatelstva.
3. Návraty do vlasti po skončení druhé světové války v letech 1944 až 1948, kdy se jednalo nejen o vojáky bojující v zahraničních armádách, ale také o emigranty, řekněme ryze politické, tedy ty, kteří v ozbrojených složkách nesloužili. Otázkou je, zda můžeme statut reemigrantů vztáhnout také na osoby zavlečené na nucené práce, do koncentračních táborů. Stranou této části je celá problematika vysídlení či odsunu německého obyvatelstva a transfer maďarského obyvatelstva z území republiky, které probíhalo na základě mezinárodních a navazujících vnitrostátních norem.
4. Další období představuje dlouhá doba vymezená roky 1948 až 1989, která má různé etapy uvolnění a naopak zpřísnění podmínek emigrace i reemigrace.
5. Posledním pak je reemigrace posledních desetiletí, tedy po roce 1989.

V každém období přitom vždy panovaly specifické podmínky dané vždy konkrétní politickou situací panující v přijímajícím státě, které měly zásadní vliv na jeho vstřícnost k reemigraci jako takové, což zároveň do značné míry souviselo s důvody, které k emigraci vedly. Jednalo se přitom zpravidla o emigraci dobrovolnou, ale docházelo i ke zcela opačným jevům. Na druhou stranu je třeba připomenout, že také reemigrace má někdy oba motivy. K nuceným nebo někdy dobrovolným návratům dochází například v případech povolání k vojenské službě, pokud vznikla potřeby péče o rodinu doma v případě nemoci, v případě ekonomické krize, při nespokojenosti v nové zemi a stesku po domově. Naopak však vyhýbání vojenské povinnosti vedlo často i k nedobrovolné i nedovolené emigraci.

Klíčový význam z hlediska emigrace i následného návratu jednotlivých občanů má otázka státního občanství, které se postupně stalo nezbytnou podmínkou pro udělení cestovního dokladu² potřebného pro legální vycestování i následný návrat do vlasti.

² BRAUNEDER, W.: *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Wien, 2005.

Cestovní doklad je veřejnou listinou vydanou státem, kterou se člověk prokazuje při vstupu, pobytu a opuštění území cizího státu.

Pokud se zaměříme na události minulého století, je třeba připomenout, že rok 1914 a vznik první světové války znamenal nový obrat v pasové politice v celosvětovém měřítku. Objevují se nové požadavky na tento dokument, které blíže specifikují osobu nositele. Pas byl z bezpečnostních důvodů požadován při překročení hranic (obrana proti špionáži) a byl součástí kontrolních mechanismů regulujících odliv pracovní síly. Pas nebyl podle § 4 ministerského nařízení č. 159/1914 ř. z. vydán: „osobám ozbrojené moci, četnictva a stráže finanční“.³ Dále tato norma zakazovala překračovat státní hranice bez cestovního dokladu jinde než na stanovených přechodech říšské hranice v Dalmácii, následné omezení pak bylo zavedeno pro Království Haličské a Vladiměřské, velkovévodství Krakovské atd. Tato omezení byla nepochybně důsledkem branné pohotovosti a snahou o ilegální emigraci z území Rakouska-Uherska. Tyto kontroly na hraničních přechodech zůstaly z velké většiny zachovány i po skončení 1. světové války, ačkoliv nebyly veřejností vítány.⁴

Organizace Spojených národů uskutečnila v roce 1920 v Paříži první konferenci, která formou rezoluce sjednotila rámcové požadavky na cestovní doklady. Výsledkem pak byly všeobecné směrnice pro vydávání a vnější formu (knížka) tohoto dokumentu.⁵

VZNIK ČR

S pasovou problematikou je úzce spojena i otázka státního občanství a podmínek jeho udělení, eventuálně odejmutí. Se vznikem ČR došlo ke změně v systému státního občanství v tom směru, že se vytvořily dvě oblasti tohoto vztahu – první, která byla tvořena občany dřívější monarchie a druhá, která nově upravovala nabývání státního občanství.⁶ Ústavní zákon č. 236/1920 Sb. z. a n., vymezil pojem státních občanů československých, kterými byly: „... osoby, které nejpozději dnem 1. ledna 1910 získaly a od té doby nepřetržitě mají domovské právo v území někdejšího mocnářství

³ V našich zemích byly pasové předpisy sjednoceny meziministerskou vyhláškou z května roku 1867 (č. 80/1867 ř. z.), podle, které občané Předlitavska nepotřebovali cestovní pas pro cestování po území Rakouska, pokud ovšem měli jiný dokument prokazující jejich totožnost. Dále pak bylo nutné doložit, že cestovatel má dostatek finančních prostředků na pokrytí nákladů spojených s plánovanou cestou. Cestovní dokumenty byly vydávány na zvláštních jednotně vytištěných formulářích (§ 19). Čtvrtý článek Rakouské prosincové ústavy z roku 1867 proklamoval „Volné stěhování se osob a jmění v mezích státu ničím není omezeno. Svoboda vystěhovat se ze země, obmezena jest z příčiny státu toliko brannou povinností“. Situace byla obdobná i v ostatních evropských státech, kde volné cestování bylo možné víceméně bez větších překážek. Výjimkou byly vztahy s Ruskem a Osmanskou říší, kdy cestující museli mít nejen cestovní pas, ale i vízum. K tomu blíže ministerského nařízení č. 159/1914 ř. z.

⁴ K celé problematice blíže CLAES, T.: *Passkontrolle! Eine kritische Geschichte des sich Ausweisens und Erkenntwerdens*. Berlin, 2010. K problematice cestování také blíže SKŘEJPKOVÁ P.: Cestování a cestovní doklady v minulosti nebo-li Je cestování fenomén moderní doby? In VOJÁČEK, L. (ed.): *Bene merito*. Bratislava, 2012, 327s., s. 238–244.

⁵ Rozměr byl 15,5 × 10,5 cm a rozsah 32 stran.

⁶ K tomu blíže ústavní zákon č. 236/1920 Sb. z. a n., kterým se doplňují a němí dosavadní ustanovení o nabývání a pozbytování státního občanství a práva domovského v republice Československé. Dále pak BARŠOVÁ, A.: Národnostní menšiny a státní občanství v českých zemích. In PETRÁŠ, R. (ed.): *Aktuální problémy právního postavení menšin v České republice*. Úřad vlády ČR, 2010, s. 76 an.

Rakousko-uherského, jež náleží nyní Československé republice ... dále bývalí státní občané říše Německé, kteří mají své řádné bydliště na územích, která náležela dříve k říši Německé a která od ní připadnou k republice Československé ... bývalí státní občané němečtí, rakouští a uherští, kteří se narodili na území Československé republiky jako děti státních občanů německých, majících na tomto území řádné bydliště, nebo státních občanů rakouských nebo uherských, majících tam právo domovské, i když osoby, o něž jde, samy nemají v době, kdy tento zákon vejde v platnost, bydliště nebo domovského práva v republice Československé.“ Dále pak ty osoby, které: „před 28. říjnem 1918 měli právo domovské v některé obci bývalého mocnářství Rakousko-Uherského mimo území republiky Československé a stali se skutečnými úředníky nebo zřizenci Československého státu, nebo některého československého státního ústavu nebo podniku“.⁷

Po vzniku naší republiky byla pasová agenda upravena nařízením vlády republiky Československé č. 215/1921 Sb. z. a n. o prozatímních předpisech a cestovních pasech, na který pak postupně navázal zákon č. 55/1928 Sb. z. a n. o cestovních pasech.⁸ V důvodové zprávě k tomuto zákonu se říká: „Navržený zákon vychází z principu, že ke každému překročení státních hranic, a to bez rozdílu, jde-li o tuzemce nebo o cizozemce, jde-li o cestu do ciziny nebo z ciziny do zdejšího státu, jest potřebí platného cestovního pasu. Princip tento jest zachováván nyní všude v cizině a ani Československo nemá příčiny od něho upouštět.“⁹ Tato norma v paragrafu 7 taxativně specifikovala podmínky, kdy bylo možné odepřít vydání cestovního dokladu (např. nesvéprávnost žadatele, proti žadateli je zahájeno trestní řízení, na které je stanoven trest vězení delší než 14denní nebo trest na penězích vyšší než 5000 Kč, žadatel mohl ohrozit důležité zájmy státní bezpečnosti, hospodářské zájmy republiky, žadatel dluží daně nebo jiné veřejné dávky). S vydáváním cestovních dokladů byla úzce spojena i otázka vízová, která se v meziválečném období uvolňovala či omezovala často v návaznosti na reciproční úpravu v okolních státech.

Z pohledu odchodu z Československa je nepochybně významným problémem otázka vystěhovalectví a jeho právní úpravy, která byla nově upravena již v roce 1922 pro celé území republiky a nahradila normy bývalého soustátí.¹⁰ Zák. č. 71/1922 Sb. z. a n., o vystěhovalectví obsahoval v § 1 vymezení pojmu vystěhovalce následně: „Vystěhovalcem podle tohoto zákona jest, kdo odchází z území Československé republiky do ciziny, aby si tam hledal výživu, nebo s úmyslem již se nevrátiti, jako i každý příslušník jeho rodiny, který ho doprovází nebo následuje“ Zároveň však § 2 (odst. 2) stanovil, že „vystěhování samo o sobě nemá v zápětí ztráty státního občanství“. Následně pak § 3 stanovil že „každý vystěhovalce československé státní příslušnosti musí býti opatřen vystěhovalce-

⁷ Zákon č. 236/1920 Sb. z. a n.

⁸ ŠTEMBERK, J.: *Fenomén cestovního ruchu, možnosti a limity cestovního ruchu v meziválečném Československu*. Pelhřimov, 2009, s. 167 an.

⁹ Tisk 535/1927.

¹⁰ Zák. č. 71/1922 Sb. z. a n., o vystěhovalectví stanovil, že vystěhovalectví je v mezích platného práva svobodné (§ 2 odst. 1). Vláda byla zmocněna svým nařízením zakázat vystěhování se na určité území (ochrana života a mravů vystěhovalcova § 2 odst. 2), dále pak vláda mohla omezit určité dopravní směry vystěhování (§ 2 odst. 2), zákon zakazoval, resp. zpříšňoval vystěhování určitých osob: nezletilých (§ 2 odst. 4 až 6), trestně stíhaných nebo vyšetřovaných (§ 2 odst. 7 písm. a), rodičů, jež zde zanechají děti mladší 16 let (§ 2 odst. 7 písm. b), osob v pokročilém věku a nemocných (§ 2 odst. 7 písm. c), osob nemajetných (§ 2 odst. 7 písm. d), osob, jimž přijímající stát zakázal přístup (§ 2 odst. 7 písm. e).

kým cestovním listem do státu, do něhož se stěhuje“. Vystěhovalecký cestovní list přitom nahrazoval listiny, předepsané pro československé státní příslušníky k cestám do ciziny a byl vydáván, jestliže proti vystěhování žadatele nebyly podle platných předpisů námitky. Československý stát se přitom staral o své občany v tom směru, že zákon explicitně stanovil, že informace o tzv. vyhlídkách vystěhovalectví mohly být udílány jen s povolením ministra sociální péče. Zákon dále podrobně upravoval otázky zjednávání osadníků § 7, § 8: „Najímání dělníky pro země mimoevropské se zakazuje... Najímání dělníky do některého cizího státu evropského dovoleno je pouze se svolením státního úřadu práce, který zároveň určí, ve kterém kraji, kterého oboru a jaký počet dělníků může být najat.“ Paragraf 10 stanovil, že dělníci mohou být najímáni do ciziny pouze na základě písemné objednávky předem specifikovaných budoucích zaměstnavatelů nebo pro potřebu toho, kdo obdržel povolení najímat osoby. Na tzv. objednávce osob muselo být potvrzení od příslušných úřadů cizího státu o tom, že se údaje objednávky shodují se skutečností a že příslušný orgán nemá námitek proti najmutí těchto osob (§ 11).¹¹ Neméně významné bylo i další ustanovení směřující k ochraně občanů, neboť § 45 zmocnil vládu: „aby z důvodů kontrolních, zdravotních a ochranných upravila nařízením odchod vystěhovalců z území Československé republiky, aby učinila potřebná opatření na ochranu vystěhovalců vracějících se do vlasti, jakož i aby vhodně upravila otázku ukládání úspor československých vystěhovalců v cizině a odesílání jich do vlasti.“ V tomto případě tedy vystěhovalecký list nahradil cestovní pas popř. jiný, státem uznaný dokument jako např. plavební list. Příčiny vystěhovalectví byly v této době především ekonomické, kdy byl velký zájem v zahraničí o naše odborníky i dělníky.¹²

První výrazná omezení ve vydávání cestovních dokumentů nastala pak v souvislosti s událostmi roku 1936, kdy dochází k občanské válce ve Španělsku. V důsledku rostoucího politického tlaku a krize roku 1938, bylo na základě vládního nařízení zakázáno cestovat do ciziny osobám podléhajícím branné povinnosti, které navazovalo na příslušná ustanovení zákona o obraně státu č. 131/1936 Sb. z. a n. Omezení byla zrušena k 29. 12. 1938, kdy byl opět zaveden v podstatě volný pohyb obyvatel, byť na krátkou dobu. Vláda přijala dne 11. listopadu 1938 nařízení o zřízení Ústavu pro péči o uprchlíky při ministerstvu sociální péče,¹³ do jehož působnosti spadá dočasná péče o uprchlíky. Agenda ústavu byla rozdělena na tři skupiny: (1) pro zemi Českou a zemi Moravskoslezskou, (2) pro zemi Slovenskou, (3) pro Podkarpatskou Rus. Ústav, který řídí ministr sociální péče a zástupci jím určení, mělo své ústředí a 4 odbory a to: první

¹¹ „Najatý dělník musí před odchodem do ciziny obdržeti písemnou pracovní smlouvu v řeči své a v řeči zaměstnavatelově. Pracovní smlouva musí obsahovati: 1. Jméno a bydliště zaměstnavatele; 2. pracovní místo (provazovnu) a druh podniku; 3. jméno, rok a den narození, domovskou obec a poslední bydliště zaměstnance; 4. obor zaměstnání a druh prací, pro něž se najímání děje; 5. určení doby, na kterou zaměstnavatel zaměstnance najímá a práci mu zaručuje; 6. pravidelnou pracovní dobu, pracovní přestávky, vymezení práce přes čas a dny, kdy se nepracuje; 7. určení pravidelné mzdy časové nebo úkolové za jednotlivé výkony, odměny za práci přes čas, naturální požitky a lhůty vyplácení mzdy; 8. ustanovení o závazcích zaměstnavatelových pro případ onemocnění, úrazu neb úmrtí zaměstnancova; 9. ustanovení o lhůtě výpovědní a případných podmínkách, za kterých může být pracovní poměr zaměstnavatelem nebo zaměstnancem jednostranně zrušen; 10. úmluvu o tom, kdo má nésti náklady cesty do místa pracovního a cesty zpáteční, jakož i výslovné zjištění, byla-li dána záloha, po případě její výši, kde je složena a kdy bude vyplacena.“

¹² Československé vystěhovalectví, jeho příčiny, důsledky a vyhlídka. Praha, 1928.

¹³ Vládní nařízení ze dne 11. listopadu 1938 (č. 92/1938 Sb. z. a n.), jímž se zřizuje Ústav pro péči o uprchlíky.

zaměřený na zdravotní péči o uprchlíky, dále pak měl koordinovat pohyb uprchlíků z hlediska policejního a dopravního, dále se měl starat o jejich ubytování a stravování, měl provádět evidenci těchto osob a soupis jejich majetku. Druhý odbor pečoval o zapojení uvedených uprchlíků československé státní příslušnosti do zaměstnání a o jejich včlenění do hospodářského života. Třetí odbor tvořil péče o vystěhovalce uprchlíků. Čtvrtý odbor měl na starosti hospodaření finančními prostředky.

OBSAZENÍ SUDET NĚMECKOU ŘÍŠÍ A ZŘÍZENÍ PROTEKTORÁTU ČECHY A MORAVA

Během března 1939 dochází k zásadním změnám ve směru omezení volného pohybu obyvatel v rámci Protektorátu Čechy a Morava i Říše. Právním základem jeho vzniku byl Výnos Vůdce a říšského kancléře.¹⁴ Na obyvatele Protektorátu se vztahovaly říšské předpisy a vydávání cestovních dokladů velmi brzy přešlo do pravomoci vrchních zemských správ (Oberlandrat). Pasová agenda byla upravena nařízením říšského ministra vnitra (Verordnung für Böhmen und Mähren, 1939, No. 20, s. 139–141). Pro protektorátní občany byly závazné zákony říšské (říšské zákony o pasové a cizinecké policii a o hlášení a prokazování osob z 11. 5. 1937 a pasová vyhláška ze 7. 7. 1932). Pro vysídlení židovského obyvatelstva byla odpovědná Ústředna pro židovské vystěhovalce v Praze s tím, že Ústředna prováděla dozor podle pokynů Říšského protektora v Čechách a na Moravě.¹⁵ Pro Slovensko pak platily příslušné normy přijaté po vzniku Slovenského štátu, židovského obyvatelstva se týkal v neposlední řadě ústavní zákon z 15. 5. 1942, kde § 1 říká, že: „Židov možno vystaňovať z územia Slovenskej republiky.“ Výjimku tvořily osoby, které se staly před 14. 3. 1939 příslušníky křesťanského vyznání, popřípadě jejich manželé byli tzv. „Nežidem (Nežidovkou)“, popř. další výjimky pak stanovil prezident republiky, popř. byly jim uděleny z důvodu jejich povolání a to¹⁶ lékaři, lékárníci, zvěrolékaři, inženýři apod. Vystěhovaní Židé pak ztratili státní občanství Slovenské republiky.

OBNOVENÍ SAMOSTATNOSTI ČR

Obnovení samostatnosti ČR teoreticky znamenalo obnovení svobody cestování v rozsahu prvorepublikového zákona č. 55 z roku 1928 (o cestovních pasech), tato svoboda byla však krátkodobá. Stranou této části je celá problematika vysídlení či odsunu německého obyvatelstva a transfer maďarského obyvatelstva z území republi-

¹⁴ Výnos Vůdce a říšského kancléře z 16. března o Protektorátu Čechy a Morava (RGBl. I., s. 485) v českém jazyce publikován pod č. 75/1939 Sb. z. a n.

¹⁵ RP09/40 Nařízení Říšského protektora v Čechách a na Moravě o péči o Židy a židovské organizace ze dne 5. března 1940.

¹⁶ TÖNSMEYER, T.: *Das Dritte Reich und die Slowakei 1939–1945, Politischer Alltag zwischen Kooperation und Eigensinn*. Paderborn, 2003; 38/1942 Sl.z. Ústavný zákon zo dňa 15. mája 1942 o vystaňovaní Židov.

ky, které probíhalo na základě mezinárodních a navazujících vnitrostátních norem.¹⁷ Významnou kapitolu tvoří nepochybně i vysídlení židovského obyvatelstva do nově vzniklého státu Izrael.

Postupně byla svoboda cestování omezována jen na nutné cesty tehdy, jestliže žadatel o pas doložil nezbytnost takovéto cesty. Na základě usnesení vlády¹⁸ docházelo k dalšímu omezování cestování odůvodňované obvykle nedostatkem deviz, poválečnými hospodářskými poměry atd. Postupně dostává paragraf 7 prvorepublikového zákona o cestovních pasech nový obsah. Vycestování se povolovalo pouze v určitých specifických případech (státní zájem, apod.). Volnost pohybu byla tedy postupně omezována. Celou problematiku je přitom nutné vnímat v širších historických souvislostech a politických událostí doby, kdy šlo o přípravu k nadcházejícímu „vítěznému únoru“ a přijetí nové, socialistické legislativy. Význam „února“ přesáhl daleko hranice země, neboť tvořil jasný mezník směrem k nadcházející studené válce. Tyto události vedly k urychlenému přijetí Marshallova plánu, vzniku Západního Německa, snahám o omezení vlivu komunistů ve Francii a Itálii a postupně k vytvoření NATO. Na to pak navázalo uzavření tzv. železné opony.

POÚNOROVÁ ZÁKONNÁ ÚPRAVA A OMEZENÍ POHYBU OBYVATEL

Ústava 9. května byla vyhlášena jako ústavní zákon č. 150/1948 Sb. jehož cílem bylo „vybudovat osvobozený stát jako lidovou demokracii, která nám zajistí pokojnou cestu k socialismu“.¹⁹ Kapitola první, § 7 stanovil, že: „Každý občan se může usazovat nebo pobývat na kterémkoli místě Československé republiky. Omezit lze toto právo jen v zájmu veřejném na základě zákona. Právo vystěhovat se do ciziny může být omezeno jen na základě zákona.“ Jedná se tedy ještě zdánlivě o celkem liberální ustanovení umožňující relativní svobodu pohybu a možností k opuštění území republiky.

Návazně na tento ústavní dokument byly přijaty další normy, které postupně vytvořily zákonný rámec pro trestní represii v následujících letech. Návrh nového zákona o cestovních pasech byl vypracován na podzim roku 1948 s tím, že byl pak přijat na počátku roku 1949 jako zák. č. 53/1949 Sb. o cestovních pasech. Jeho celkový charakter zhodnotil jeden ze zpravodajů za zahraniční výbor poslanec Innemann takto: „na vydání cestovního pasu není právního nároku. (...) i pokusy o útek za hranice i poskytování

¹⁷ Právním základem konfiskace jejich majetku byl dekret prezidenta republiky č. 12/1945 Sb. o konfiskaci a rozdělení pozemkového majetku Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů. Platná úprava v zák. č. 107/1947 Sb. o opatřeních proti neoprávněnému přechodu hranic, upravovala opatření směřující proti návratu těchto osob zpět do ČR, popř. pomoc při usnadnění pobytu těchto osob v Československu apod. Z literatury k celému problému vysídlení např. STANĚK, T.: *Odsun Němců z Československa 1945–47*. Praha, 1991.

¹⁸ K tomu blíže RYCHLÍK, J.: *Cestování do ciziny v habsburské monarchii a v Československu*. Praha, 2007, s. 26n.

¹⁹ Přijátý v neděli 9. května ve Vladislavském sále Pražského hradu jednomyslně 246 hlasy z 300 členů Ústavodárného národního shromáždění; nepřítomní poslanci byli již zbaveni poslaneckých mandátů. K tomu stenoprotokoly 11. schůze, 21. 7. 1948.

pomoci při těchto útocích musíme kvalifikovat jako nepřátelský čin vůči naší lidově demokratické republice a jejímu pracujícímu lidu.“²⁰

Vyhláška min. vnitra č. 439/1949 Sb. v § 2 stanovila: „Československé cestovní pasy se zásadně vydávají na dobu nezbytně nutnou k pobytu v cizině, nejvýše na dobu 5 let...“ Vyhláška upravovala (§ 6) i propustky v rámci tzv. malého pohraničního styku na československo-polské a československo-maďarské hranici, stejně jako pro osoby zaměstnané při úpravě čs. státních hranic.“ Tato vyhláška upravovala i doklady nutné pro vydání vystěhovaleckého cestovního pasu.

V poúnorové době dochází i ke změně ve vystěhovalecké politice vůči obyvatelům židovského původu, v návaznosti na tehdejší politické události, kdy po počátečních hromadných vysídlovacích akcích v letech 1948 a 1949, kdy se vystěhovalo cca 19 000 osob,²¹ dochází ke změně. Žádosti o emigraci jsou individuálně posuzovány a udělovány případ od případu. Na základě usnesení vlády z 13. 3. 1951 (odsouhlasené příslušnými orgány KSČ) ve smyslu platných čs. předpisů byly stanoveny tyto zásady pro individuální posouzení jednotlivých žádostí. Udělovalo se osobám starým, případně nemocným a neschopným práce, kteří mají nejbližší příbuzné v Izraeli, nemají blízké příbuzné v ČSR a jsou odkázáni na vydržování nebo podporu ze státních a veřejných prostředků, osobám osamělým (vdovcům, vdovám), jejichž jediní blízcí příbuzní byli v Izraeli. Vystěhování nesmělo být povoleno osobám, které po roce 1948 emigraci organizovali, byli členy nebo zaměstnanci sionistických vystěhovaleckých orgánů, osobám zaměstnaným ve výrobních sektorech, osobám, které na základě dřívějšího nebo současného zaměstnání ve výrobě či správě mohou mít byt jen dílčí přehled o významných úsecích veřejného a hospodářského života, lékařům, inženýrům, technickým kádrům.²² Celá tato emigrace měla být ukončena k 1. lednu 1953.

Zákon č. 71/1922 Sb. o vystěhovalectví zůstal formálně v platnosti i po „únoru“ a platil až do roku 1965. Vystěhování se týkalo zejména německého obyvatelstva. V roce 1950 byla podepsána dohoda se SRN a ČR o vystěhování rodinných příslušníků v rámci sjednocování rodin. Dohoda měla velký ohlas, ale vzhledem k obavě ČR o únik ekonomicky zdatných odborníků (Braindrain) byla postupně zastavena. Od března 1950 do konce dubna 1951 se do západního Německa vystěhovalo celkem 16 832 Němců.²³ Pobyt v cizině bez platného dokladu mohl být potrestán jako přestupek proti zákonu o vystěhovalectví. Vzhledem k tomu, že postupně ubývalo možností legálního opuštění republiky, dochází k nárůstu ilegálního překročení hranic. Zákon č. 53/1949 Sb. o cestovních pasech stanovil, že: „na vydání, prodloužení časového a rozšíření územní platnosti československého cestovního pasu není právní nárok“. Klasifikoval nedovolené překročení státních hranic ještě za správní přestupek a sankcí byla peněžitá pokuta do 50 000 Kč nebo vězení do

²⁰ Stenoprotokoly, 26. schůze, 23. 2. 1949.

²¹ K tomu blíže BULÍNOVÁ, M. (ed.): Československo a Izrael v letech 1945–1956, *Dokumenty*. Praha, 1993. Z Návrhu usnesení sekretariátu ÚV KSČ, s. 269–271. V dokumentu je poukázáno na to, že se tak stalo bez souhlasu vlády, neboť V. Clementis sice návrh na povolení emigrace (č. MZV 241.549/IV-6/48) podal, ale ten byl 21. 12. 1948 stáhnutý z programu schůze vlády a žádný nový návrh vládě předložený nebyl.

²² Op. cit. s. 269.

²³ STANĚK, T.: *Odsun Němců z Československa 1945–1947*. Praha, 1991, s. 253.

šesti měsíců. Přísnější potrestání nedovoleného překročení hranic je nejprve odůvodněno aplikací zákona č. 52/1923 Sb. na ochranu republiky.

Státní zastupitelství stíhající zadržené osoby využívala v této době ustanovení (§ 2) o pokusu trestného činu úkladů o republiku, které mělo trestní sazbu v rozmezí jednoho až pěti let. Pro zdůvodnění obžaloby se uvádělo, že zadržený se chystal v zahraničí podílet na činnosti zaměřené proti republice. Následně v roce 1948 schválilo nově zvolené Národní shromáždění zákon č. 231/1948 Sb. na ochranu lidově demokratické republiky. Objevují se zde nové a vážnější skutkové podstaty trestných činů zaměřených proti vnější a vnitřní bezpečnosti státu a mezinárodním vztahům. Nově vytvořený trestný čin „Neoprávněné opuštění území republiky a neuposlechnutí výzvy k návratu“ (§ 40) patřil do části „Trestné činy proti mezinárodním vztahům“.²⁴ Na toto ustanovení navazoval § 41 nazvaný: „Poškození zájmu republiky v cizině“.²⁵ Jako vedlejší trest bylo možné uložit pachateli např. trest peněžitý, zabránění majetku, propadnutí věci, ztráta čestných práv občanských, státního občanství. V této normě je důležité prokázat úmysl poškození republiky realizovaný prostřednictvím tohoto trestného činu. Na tuto normu navázal zákon č. 232/1948 Sb. o Státním soudu, přijatý Národním shromážděním téhož dne jako zákon na ochranu republiky. Státní soud se stal nejvýznamnějším justičním orgánem pro provádění politicky motivovaných procesů. Před tento soud příslušely věci, u kterých bylo možné uložit trest smrti, trest odnětí svobody delší než 10 let, nebo případy navržené veřejným žalobcem. Veřejný žalobce tedy představitel státní moci byl před soudem reprezentován tzv. státní prokuraturou.

V rámci rekodifikačních prací připravilo ministerstvo spravedlnosti nový trestní zákon č. 86/1950 Sb. a trestní zákon správní č. 88/1950 Sb. a na ně navazující procesní předpisy (trestní řád č. 87/1950 Sb. o trestním řízení soudním, trestní řád správní č. 89/1950 Sb.)

Trestní kodex ČSR z roku 1950, přestože v některých směrech navazuje na kodifikační práce meziválečné doby, obsahuje nové pojmy, které se neslučují s demokratickým právním řádem. Tento kodex přijal materiální pojetí trestného činu, když stanovil (§ 2), že trestným činem je jen takové pro společnost nebezpečné jednání, jehož výsledek uvedený v zákoně pachatel zavinil. Pro výklad „nebezpečnosti činu pro společnost“ se užívalo především ustanovení § 1 o účelu trestního zákona: „Trestní zákon chrání lidově demokratickou republiku, její socialistickou výstavbu, zájmy pracujícího lidu a jednotlivce.“ Zcela zjevně tedy byl přeceňován význam objektu trestného činu, přičemž stupeň nebezpečnosti pro společnost byl určující pro stanovení výměry trestu. Nestačilo tedy pouhé naplnění znaků skutkové podstaty trestného činu, ale byl to již za-

²⁴ K tomu blíže § 40: „Neoprávněné opuštění území republiky a neuposlechnutí výzvy k návratu: Československý občan, který v úmyslu poškodit zájem republiky opustí neoprávněné území republiky nebo ve stejném úmyslu neuposlechne výzvy úřadu, aby se v přiměřené lhůtě, kterou mu úřad určí, na území republiky vrátil, bude potrestán pro zločin těžkým žalářem od jednoho roku do pěti let.“

²⁵ K tomu § 41: „Poškození zájmu republiky v cizině: (1) Československý občan, který v cizině rozšiřuje nepravdivou zprávu o politických, bezpečnostních, hospodářských, sociálních nebo právních poměrech v republice, ačkoliv nemá dostatečných důvodů pokládati ji za pravdivou a mohl si uvědomit, že je způsobilá ohrožiti zájem republiky, bude potrestán pro přečin tuhým vězením od tří měsíců do tří let. (2) Kdo se dopustí činu uvedeného v odstavci 1 v úmyslu poškoditi republiku, bude potrestán pro zločin těžkým žalářem od jednoho roku do pěti let. Ve zprávě byla zdůrazněna preventivní funkce zákona, ale znění jeho ustanovení jasně dokládají třídní charakter normy a její následně aplikace.“

viněný čin obsahující nový specifický prvek a to „nebezpečnost trestného činu pro společnost“. Trestní zákon specifikoval v § 95 trestný čin opuštění republiky následovně: „(1) Kdo bez povolení opustí území Československé republiky, bude potrestán odnětím svobody na jeden až pět let. (2) Stejně bude potrestán československý občan, který neuposlechne úřední výzvy, aby se v určeném lhůtě na území Československé republiky vrátil.“²⁶ Tento paragraf byl v padesátých letech používán relativně málo, neboť osoby zadržené na hranicích byly obvykle obviňovány z přípravy velezrady. Zde pak trestní sazba byla výrazně vyšší, tedy v rozmezí od deseti do dvaceti pěti let. Při nedovoleném překročení hranic do země tzv. socialistického bloku (Maďarska, Polska) byl tento čin většinou posuzován jako přestupek.²⁷

Emigrace byla nejen politickým, ale i společenským problémem po celou dobu komunistického režimu. Jednotlivá období se lišila zejména možnostmi jak emigraci uskutečnit. Pokud občan emigroval, proběhlo proti němu řízení v nepřítomnosti s tím, že tak ztrácel možnost návratu do vlasti bez rizika zatčení.²⁸ Tento problém byl několikrát zhojen amnestií prezidenta republiky. První amnestie byla vyhlášena v červnu roku 1948 Klementem Gottwaldem při příležitosti jeho zvolení prezidentem republiky (14. 6. 1948). O den později byla vládou vyhlášena amnestie ve věcech správních. Text této vyhlášky stanovil, že se vztahuje také: „na československé státní občany, kteří překročivše ilegálně hranice Československé republiky se dosud zdržují v cizině, vrátí-li se nejpozději do 3 měsíců ode dne tohoto usnesení zpět na území Československé republiky“.²⁹ Další amnestie z roku 1953 se na sledovaný trestný čin nevztahovala.

²⁶ Podrobněji k tomuto ustanovení Rozhodnutí Nejvyššího soudu z 13. května 1958, 3 To 075/58.: „Jestliže pachatel odejde do ciziny s řádným časově omezeným povolením, avšak ve stanovené době se na území ČSR nevrátí v úmyslu zůstat v cizině trvale nebo delší dobu po uplynutí doby určené mu v povolení, opustí republiku. Tím se dopustí trestného činu opuštění republiky podle § 95 odst. 1 tr. zák., neboť pachatel bez povolení opustí území ČSR nejen tenkrát, když překročí státní hranice bez jakéhokoliv povolení a odejde do ciziny s úmyslem tam natrvalo nebo na delší dobu zůstat, ale i tenkrát, jestliže překročí hranice a odejde do ciziny s platným časově omezeným povolením, avšak po uplynutí doby, na níž mu bylo povolení k pobytu v cizině dáno, se do ČSR nevrátí. Také tímto jednáním opustí území Československé republiky. Opuštěním republiky je totiž třeba rozumět nejen nedovolené překročení hranic, nýbrž i prodlévání v cizině bez povolení. Přitom čin je dokonán uplynutím doby stanovené v povolení k pobytu v zemi v tomto povolení uvedené. Tétož činu by se pachatel dopustil také tehdy, kdyby odjel do jiné země, než do níž má povolení k pobytu, a nevrátí-li se, opouští rovněž republiku.“

²⁷ Trestní zákon správní č. 88/1950 z 12. července v § 100 postihuje nedovolené překročení státních hranic bez platného cestovního dokladu (pokud nešlo o trestný čin) pokutou do 50 000 Kč nebo vězením do 2 měsíců.

²⁸ Sp. zn./Čj.: 3 Tk 107/51 ze dne 11. 9. 1951: „Řízení proti uprchlému je možno konat právě jen v takových případech, kde obviněný nemůže být postaven před soud, protože se vyhýbá trestnímu stíhání pobytem v cizině nebo ukrýváním. Pro konání tohoto řízení musí být splněny tyto podmínky: toto řízení lze konat pouze proti osobě, na kterou byla podána žaloba, a to tehdy, když tato osoba nemůže být postavena před soud z některého z výše uvedených důvodů. Návrh na řízení proti uprchlému může tedy být učiněn i současně s podáním žaloby, neboť žaloba je ‚podána‘ tím, že ji prokurátor zašle soudu, nikoliv snad teprve jejím doručením obviněnému. Pro doručení žaloby platí pak v řízení proti uprchlému již zvláštní předpisy. Okolnost však, že dotyčná osoba nemůže být z určitých důvodů postavena před soud, je tedy právě jedna z podmínek pro konání řízení proti uprchlému a nemůže proto být zároveň důvodem pro přerušení trestního stíhání, tedy překážkou řízení. Proto také uvádí trestní řád v § 165 odst. 1 písm. a), že trestní stíhání je nutno přerušit, jestliže obviněného nelze postavit před soud a nekoná se řízení proti uprchlému. V řízení proti uprchlému nelze tedy trestní stíhání z tohoto důvodu přerušit.“

²⁹ K tomu blíže vyhláška MV č. 1180/1948 Ú. I., Čl. II.

Amnestie z roku 1955 byla vyhlášena v souvislosti s 10. výročím osvobození a její čl. VII. explicitně stanovil: „(1) Promíjím tresty odnětí svobody pravomocně uložené za trestný čin opuštění republiky spáchaný přede dnem tohoto rozhodnutí osobám, které pod vlivem nepřátelské propagandy opustily bez povolení území republiky, vrátí-li se do 6 měsíců ode dne tohoto rozhodnutí na území republiky.“ Prominutí trestu tedy bylo opět vázáno na splnění specifické podmínky a tou byl návrat „do 6 měsíců ode dne tohoto rozhodnutí na území republiky“. Následující článek VIII vyjímal z amnestie velezradu (§ 78 tr. z.), sabotáž (§§ 84, 85 tr. z.) a vyzvědačství (§§ 86 a 87 tr. z.). Šestiměsíční lhůta k návratu do republiky byla prodloužena a ukončena byla až k 1. 12. 1956. Vzhledem k tomu, že až do této amnestie československé soudy považovaly výpovědi uprchlíků před zahraničními správními orgány za závažný trestný čin (často velezradu), byla tu obava emigrantů z návratu. Politické byro ÚV KSČ z června 1955 nakonec rozhodlo, že tyto výpovědi nenaplňují skutkovou podstatu těchto činů a navrátilivší se osoby nemají být proto stíhány.³⁰ V roce 1956 byly nejkřiklavější zákonné normy z období trestní represe zrušeny (včetně trestního zákona a trestního řádu) resp. novelizovány tak, aby neumožňovaly zjevnou nezákonnost v rámci zákona.³¹

Další amnestie byla vydána 1. prosince 1957,³² vyhlášená novým prezidentem Antonínem Novotným (po smrti A. Zápotockého) a na nedovolenou emigraci se nevztahovala. O tom, že emigrace byla nadále nemalým problémem, svědčí, ale rozkaz, č. 9 ministra vnitra z 29. 1. 1958, který směřuje k odstranění nedostatků vyvolaných nejednotností při vyšetřování tohoto trestného činu: „Některé případy vyšetřují orgány VB, některé orgány StB a u části případů se vyšetřování vůbec neprovádí.“ Rozkaz proto nařizuje opatření k odstranění nedostatků.³³ V květnu roku 1960 byla vyhlášena obsáhlá amnestie u příležitosti patnáctého výročí osvobození, která se na sledované trestné činy vztahovala a dokonce nekladla podmínku návratu pro beztrestnost pachatele.³⁴

Nový trestní zákon č. 140/1961 Sb. byl přijat Národním shromážděním 29. 11. 1960 a nabyl účinnosti prvním lednem roku 1962. Druhý oddíl první hlavy zvláštní části pak vedle trestného činu opuštění republiky § 109, obsahoval úpravu vyzvědačství, ohrožení státního tajemství.³⁵ Přísně je nadále upraveno nepřekážení tohoto trestného činu (blíže § 167 odst. 1) tak, že pachatel bude „potrestán odnětím svobody až na tři léta;

³⁰ K tomu blíže CAJTHAML, P.: Akce NÁVRAT a Hlas domova aneb „Vraťte se do ráje, vše odpuštěno!“ In *Securitas imperii* 13, 2006, s. 93–94.

³¹ GERLOCH, A., op. cit., s. 50.

³² Úřední list, částka 117/1957, s. 765–766.

³³ ... nařizují: „(1) vyšetřování trestného činu opuštění republiky podle § 95 tr. zák. provádějí vyšetřovatelé státní bezpečnosti. (2) Obdrží-li I. zvl. oddělení KS-MV (správy MV Jáchymov, správy VKR-VO) hlášení, že určitá osoba uprchla do ciziny nebo, že neuposlechla úřední výzvy k návratu do ČR, předloží o tom zprávu náčelníkovi KS-MV. (3) Náčelník KS-MV určí, kdo provede operativní rozpracování případu. Je-li podezření ze spáchání trestného činu dostatečně odůvodněno, dá pokyn náčelníkovi vyšetřovacího odboru (oddělení) k zahájení vyšetřování, pokud tím nebude narušeno operativní rozpracování případu.

³⁴ Zák. č. 54/1960 Sb. Čl.

³⁵ K tomu blíže § 109 „Opuštění republiky: (1) Kdo bez povolení opouští území republiky, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až pět let nebo nápravným opatřením nebo propadnutím majetku (2) Stejně bude potrestán československý občan, který bez povolení zůstane v cizině. (3) Odnětím svobody na tři léta až deset let nebo propadnutím majetku bude potrestán, kdo (a) čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 zorganizuje, (b) spáchá takový čin, ačkoliv mu bylo zvlášť uloženo uchování státního tajemství, (c) převede přes hranice skupinu osob nebo opětovně převádí osoby, které bez povolení opouštějí území republiky, (d) spáchá čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 za branné pohotovosti státu.“

stanoví-li tento zákon na některý z těchto trestných činů trest mírnější, bude potrestán oním trestem mírnějším.“ Současně s novým trestním zákonem byly vydány i další normy. Byl to nový trestní řád č. 141/1961 Sb. a zák. č. 60/1961 Sb. o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, které zrušily normy předchozí. Amnestie vyhlášená 9. 5. 1965 upravovala nedovolenou emigraci (čl. IX. odst. 1 a 2) beztrestnost však opět vázala na podmínku návratu do ČR do konce roku, tedy do 31. 12. 1965. Ve stejném roce byl přijat nový zákon č. 63/1965 Sb. o cestovních dokladech, který zrušil zákon č. 53/1949 Sb. a zákon č. 71/1922 Sb. o vystěhovalectví a prováděcí předpisy k nim.

Svoji dikcí i obsahem je velmi strohý (celkem 9 paragrafů) a ve svém § 4 taxativně upravuje, kterým osobám může být odepřeno vydání pasu (např. jestliže cesta žadatele nebyla v souladu se státními zájmy, bylo proti němu vedeno trestní řízení). V sedmém paragrafu odkazuje tato norma na prováděcí předpisy, jimiž byly především vyhláška č. 64/1965 Sb. a později vyhláška čís. 44/1970 Sb. Vyhláška čís. 64/1965 Sb. stanovila, že pas opravňuje k vycestování do ciziny, jen je-li opatřen výjezdní doložkou (§ 3 odst. 1). Podle § 1 vládního nařízení č. 114/1969 Sb. mohlo být vydání pasu i výjezdní doložky odepřeno tehdy: šlo-li o cestu do státu, s nímž ČSSR neudrzuje diplomatické styk, šlo-li o cestu k návštěvě občana ČSSR, který se v cizině zdržuje bez povolení československých úřadů, šlo-li o cestu občana, proti kterému je veden výkon rozhodnutí pro neplnění výživného nebo neplnění finančních závazků vůči státu nebo socialistické organizaci, šlo-li o cestu občana, jehož jednání nasvědčuje tomu, že hodlá v cizině zůstat, šlo-li o cestu, která není devizově kryta, šlo-li o cestu bez devizového příslibu. Další vyhláška z roku 1970 obsahově ponechala výjezdní doložku (§ 6) a v možnosti odepření vydání pasu a výjezdní doložku odkazuje na nařízení č. 114/1969 Sb.

Mezi cestami do země socialistické soustavy panovaly určité rozdíly v závislosti na mezistátních dohodách, cestování však bylo mnohem jednodušší než do země s volně směnitelnou měnou. Objektivní problém cest do ciziny souvisel s nedostatkem deviz, a to jak pro soukromé a turistické cesty, tak i pro cesty služební vzhledem k problémům ekonomického řízení státu, které bylo od padesátých let orientováno na těžký průmysl a jeho vývoz byl zaměřen především na země RVHP, popř. země rozvojové.

Otázka opuštění republiky neboli emigrace obsahuje složitou otázku nepravního charakteru. Šlo nepochybně o čistě praktickou otázku jak tento čin co nejbezpečněji a nejsnadněji realizovat. S touto otázkou samozřejmě úzce souvisí složitá otázka „propustnosti“ státní hranice, která se postupně legislativně i fakticky upravuje. Hranice se časem stává zcela uzavřenou a pro potenciální uprchlíky oběma směry neprokonatelná.

Do února 1948 bylo ochrana státních hranic v kompetenci útvarů SNB,³⁶ jehož činnost, včetně použití zbraně, byla upravena zák. č. 149/1947 Sb. Při ochraně hranic navíc spolupůsobily jednotky FS (Finanční stráž), která zabezpečoval chod hraničních přechodů a vykonávala „pochůzkovou strážní službu se zaměřením na odhalování trest-

³⁶ Podrobně k problematice ostrahy hranic a její organizace PULEC, M.: Nástin organizace a činnosti ozbrojených pohraničních složek v letech 1948–1951. *Securitas imperii*, 2001, č. 7, s. 55–96; PULEC, M.: *Organizace a činnost ozbrojených pohraničních složek, Seznamy osob usmrcených na státních hranicích 1945–1989*. Praha, 2006; *Vojenské dějiny Československa*, V. díl, Praha, 1989; VANĚK, P.: *Pohraniční stráž a pokusy o přechod státní hranice v letech 1951–1955*. Praha, 2008.

né činnosti hospodářského charakteru páchané v souvislosti s přecházením hranic³⁷. V lednu 1949 byla zrušena FS a její úkoly převzala Pohraniční stráž podléhající ministerstvu vnitra.³⁸ Počátkem padesátých let se začal podle sovětského vzoru budovat model vojenského systému ochrany hranic, který zůstal v užívání po celou dobu totality. Ochrana hranic byla soustředěna na několik směrů, první a nejvýznamnější směřoval k hranici s NSR, vedlejší část hranice s Rakouskem a později i část hranic s NDR.³⁹ Ostatní části hranic byly pod menším tlakem, neboť směřovaly do zemí socialistického tábora a nebezpečí diverze z těchto států bylo výrazně menší, i když některé z těchto států se staly přestupní stanicí pro další emigraci. Postupně bylo vytvořeno ženině technické zabezpečení hranic, následně pak postaveny trojstěnné drátěné zátarasy, ve kterých byl střední pás pod vysokým napětím 4000 až 6000V. Právní normy vyšší i nižší síly upravovaly velikost hraničního pásma a jejich rozsah. Důvodem pro opevnění západní hranice bylo překažení infiltrace agentů a diversantů z „imperialistické“ ciziny.

Příslušníci Pohraniční stráže měli stejná práva a povinnosti jako příslušníci ČSLA a při plnění svých úkolů měli postavení příslušníků SNB. Oprávněnost nosit a použít zbraň při výkonu ochrany státní hranice vedl k použití střelné zbraně při maření útěků přes hranice. Ve své činnosti orgány PS úzce spolupracovali s příslušnými orgány StB.⁴⁰ Podle obsáhlého výzkumu, který byl proveden⁴¹ v rámci rozsáhlého projektu mapujícího přechody státní hranice s Německem (NSR a NDR) a Rakouskem, tedy zeměmi s demokratickou formou vlády, bylo v době od února 1948 do konce roku 1989 zaznamenáno celkem 280 úmrtí. Kromě občanů našeho státu to byli i občané Rakouska (14), Polska (31) poválečného Německa do roku 1949 (7), SRN (10), NDR (13), Jugoslávie (4), Maďarska (7), Francie (1), Maroka (1).⁴²

Vedle této statistiky máme k dispozici i údaje o úspěšné emigraci neboli úniku do zahraničí. Státní bezpečnost v letech 1948 až 1952 zaregistrovala celkem 43 612 uprchlíků. Z tohoto počtu bylo 10 719 zadrženo na hranicích při útěku a 759 při návratu.

Dobrovolně se v této době vrátilo 170 osob. Příslušníci PS v roce 1953 zastřelili při pokusu o útěk 18 osob a 16 jich zranili.⁴³

V celospolečenském měřítku neznamenal emigrace zásadní problém ekonomický, ale především politický a ideologický. Jednou z forem perzekuce související s emigrací, dotýkající se jak emigranta tak, i jeho rodiny, která zůstala v ČSR, byla možnost

³⁷ PULEC, M.: *Organizace a činnost ozbrojených pohraničních složek, Seznamy osob usmrčených na státních hranicích 1945–1989*. Praha, 2006, s. 15.

³⁸ Zák. č. 275/1948 Sb. z 2. 12. 1948.

³⁹ Zde se situace změnila výstavbou Berlínské zdi v roce 1961.

⁴⁰ Ilustrativně k tomu Instrukce vyšetřování v součástech ministerstev vnitra. Min. vnitra, 15. 4. 1957, v čl. 9 stanoví: „Jestliže orgány PS zatknou osobu při ilegálním překročení státních hranic, vyhotoví protokol o zatčení, který spolu s plánkem místa zatčení, protokolem o osobní prohlídce, zabavenými věcmi a protokolem o výpovědi předají současně se zatčenou osobou do 24 hodin nejbližšímu okresnímu MV, které okamžitě zařídí předání osoby krajské správě MV, v jejímž obvodu byl trestný čin spáchán. U této krajské správy MV se provede vyšetřování...“

⁴¹ PULEC, M.: *Organizace a činnost ozbrojených pohraničních složek, Seznamy osob usmrčených na státních hranicích 1945–1989*. Praha, 2006, s. 172–215.

⁴² PULEC, M.: *Organizace a činnost ozbrojených pohraničních složek, Seznamy osob usmrčených na státních hranicích 1945–1989*. Praha, 2006, s. 173.

⁴³ KAPLAN, K. – PALEČEK, P.: *Komunistický režim a politické procesy v Československu*. Praha, 2008, s. 118.

vyšlovení propadnutí majetku jako jeden z trestů uložených *in absentia* emigrantům. To často vedlo k závažným majetkoprávním postihům v rámci celého systému represe. Žádosti o vystěhování byly posuzovány zcela individuálně, zásadně bylo povolováno jen za účelem sloučení rodin, po přijetí zák. č. 63/1965 Sb. se počet povolení zvýšil, v roce 1966 bylo kladně vyřízeno 6286 žádostí, v následujícím roce 1967 pak 9204.⁴⁴ V následujícím období dochází k určitému uvolnění v cestování do zemí socialistického bloku, kdy má sloužit k upevnění a utužení vědomí vzájemné sounáležitosti. Sovětská okupace Československa vyvolala novou emigrační vlnu. Ve dnech 21. až 28. 8. 1968 pasové kontroly na hranicích propouštěli občany přes hranice bez platných dokladů. K zpřísnění emigrace došlo postupně během roku 1969, přičemž byla 27. 5. vyhlášena 3měsíční amnestie pro ty, kteří se vrátí do ČSSR nebo si do té doby legalizují pobyt. Amnestie nesplnila účel, ze 70 tisíc emigrantů se vrátilo pouhých 565 osob.

Veškeré předpisy o cestovních dokladech pak byly sjednoceny novou vyhláškou ministra vnitra a zahraničí č. 44/1970 Sb. Konstatování faktu, že emigrace je trvalým jevem vedlo pak k přijetí směrnice na základě usnesení vlády z roku 1977 o úpravě právních vztahů ČSSR k občanům, kteří jsou v cizině bez povolení československých úřadů.⁴⁵ Postup byl poměrně složitý, zdoluhavý a finančně velmi nákladný. Někdy šlo o sumu převyšující 2000 USD, kterou je třeba vidět v kontextu doby, kdy pro některé případné žadatele šlo o částku příliš vysokou, aby o zlegalizování svého pobytu v zahraničí mohli žádat. V roce 1981 byla tato směrnice novelizována a obsahuje pokyny pro vydávání cestovních dokladů k návratu do ČSSR, k povolení trvalého pobytu v cizině, o propuštění ze státního svazku, o odnětí státního občanství.⁴⁶ K postupné liberalizaci cestování a styku s cizinou dochází pak od konce 80. let. Podle pozdější statistiky z roku 1988 emigrovalo v letech 1945–1987 celkem 172 655 osob, v 1948–1951 celkem 25 350 osob, v letech 1968–1987 70 130, počty vystěhovaných osob s povolením od roku 1952–1974 bylo 78 909.⁴⁷

Události spojené se sametovou revolucí a pádem železné opony pak znamenaly vlastně nový začátek ve vytváření krajanských vazeb a návratové politiky. Amnestie prezidenta republiky z 1989 zněla poněkud jinak než amnestie dřívější: „Nařizují, aby nebylo zahajováno a pokud bylo zahájeno, aby bylo zastaveno trestní stíhání pro trestné činy opuštění republiky podle § 109 trestního zákona.“ Nově přijatý zák. 216/1991 Sb. o cestovních dokladech a cestování do ciziny v svém § 1. stanoví, že: „Občan České a Slovenské Federativní republiky ... má právo svobodně vycestovat do zahraničí a právo na svobodný návrat do České a Slovenské Federativní republiky.“

Těmito politickými událostmi vstoupila naše země do liberální etapy celosvětového migračního procesu, který se, přes jistá nebezpečí, stále rozšiřuje. Dnes nacházíme krajany ve všech koutech světa, kde pracují, nebo se připravují na své povolání a vytvářejí tak poměrně rozsáhlou, dvoumilionovou diasporu českého národa. Návrat do vlasti již je omezen pouze vůlí daného jedince nebo zájmem skupiny. Návratová politika⁴⁸ je

⁴⁴ RYCHLÍK, J.: *Cestování do ciziny v habsburské monarchii a v Československu*. Praha, 2007, s. 78–79.

⁴⁵ Ústřední věstník ČSR č. 2 ze dne 1. 6. 1977, s. 13–15.

⁴⁶ Ústřední věstník ČSR č. 1 ze dne 19. 5. 1981, s. 1–3.

⁴⁷ RYCHLÍK J.: *Cestování do ciziny v habsburské monarchii a v Československu*. Praha, 2007, s. 115, 119.

⁴⁸ K tomu blíže BOUČEK, S. – GRULICH, T. (eds.): *Nová emigrace z České republiky po roce 1989 a návratová politika*. Praha, 2014.

samozřejmě spojena s různými technickými problémy jako např. sociální a zdravotné zabezpečení. Tento proces si vyžádá i v budoucnosti nejrůznější správní opatření, která by napomohla k většímu využití duševního i ekonomického potenciálu vracejících se osob. Podpora návratové politiky vede ke zlepšení vědomostní a mezikulturní interakce v dnešním, stále více mezinárodním světě. EU vytvořila v posledních letech speciální orgány, které se dané problematice věnují a sjednocují ji v celoevropském rozsahu.

Autor:

JUDr. Petra Škřejpková, Ph.D.,
Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze,
skrejeko@prf.cuni.cz