

EVROPSKÝ PARLAMENT



Generální ředitelství pro výzkum

PRACOVNÍ DOKUMENT

**Právní posouzení
Benešových dekretů a
přistoupení České republiky
k Evropské unii**

vypracovali

Prof. Dr. Dres. h.c. Jochen A. Frowein

Prof. Dr. Ulf Bernitz

Rt. Hon. Lord Kingsland Q.C.

10-2002

Tuto studii si vyžádala Konference hlav států Evropského parlamentu v rámci ročního výzkumného programu.

Tento dokument je k dispozici v následujících jazycích:
DA, DE, EL, EN (originál), ES, FI, FR, IT, NL, SV, CS, SK.

Autoři : Prof. Dr. Dres. h.c. Jochen A. Frowein, Heidelberg
Prof. Dr. Ulf Bernitz, Stockholm
Rt. Hon. Lord Kingsland Q.C.

Vyřizuje: Klaus H. OFFERMANN
Odbor sociálních a právních záležitostí
Tel: (352) 4300 22688
Fax: (352) 4300 27720
E-mail: koffermann@europarl.eu.int

Rukopis dokončen v září/říjnu 2002.

Luxemburg, Evropský parlament, 2002

Za názory vyjádřené v tomto dokumentu nesou výhradní odpovědnost jejich autoři a tyto názory nevyjadřují nezbytně oficiální postoj Evropského parlamentu.

PE 323.934

Obsah

SPOLEČNÉ ZÁVĚRY	1
Prof. Frowein	3
1. Mandát	5
2. Interpretace článku 49 SEU	6
3. Takzvané „Benešovy dekrety“	7
4. Úvodní poznámky	9
5. Otázka konfiskací v letech 1945/1946	11
6. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci předložené knížetem Lichtenštejnským	13
7. Možná diskriminace v rámci restitucí	16
8. Otázky občanství	21
9. Dekrety týkající se trestního práva a trestního řízení	22
10. Vyloučení trestní odpovědnosti na základě zákona č. 115 ze dne 8. května 1946	23
11. Ochrana menšin	30
12. Závěry	32
PŘÍLOHA: ČESKO-NĚMECKÁ DEKLARACE O VZÁJEMNÝCH VZTAZÍCH	34
Prof. Bernitz	37
1. Mandát	39
2. Rozsah a omezení posudku	39
3. Základní zákony EU týkající se občanství, diskriminace a menšin	41
4. Celkové hodnocení studie	42
5. Právnost Benešových dekretů	43
6. Restriktivní pravidla restitucí v České republice	44
7. Dekrety týkající se trestního práva a trestního řízení	47
8. Vyloučení trestní odpovědnosti na základě zákona z roku 1946	47
9. Ochrana menšin	48
10. Právo na návrat	48
11. Závěry	50
Rt. Hon. Lord Kingsland Q.C.	51
Benešovy dekrety	53
Platnost Benešových dekretů	53
Kritéria pro přistoupení k EU	55
Dekrety týkající se majetku a jeho konfiskace	56
Občanství	61
Dekrety týkající se trestných činů a trestního řízení	62
Nadřazenost zákonů EU	65
Argument překážky uplatnění žalobního nároku	66
Závěry	67

2. října 2002

SPOLEČNÉ ZÁVĚRY

Prof. U. Bernitze, Prof. J. A. Froweina, lorda Kingslanda Q.C.

Dospěli jsme k následujícím společným závěrům:

1. Konfiskace na základě Benešových dekretů nevytváří podle právních předpisů EU problém, neboť právní předpisy EU nemají zpětnou účinnost.
2. Dekrety týkající se občanství leží mimo působnost EU.
3. Český systém restitucí, i když je v některých ohledech diskriminační, jak shledal Výbor pro lidská práva při OSN, nevytváří problém podle právních předpisů EU.
4. V průběhu procesu přistoupení musí být vyjasněno, že trestní rozsudky na základě Benešových dekretů nemohou být po přistoupení uplatňovány.
5. Zrušení zákona č. 115 z roku 1946, který vyjímá případy „spravedlivé odplaty“ z trestní odpovědnosti, se v souvislosti s přistoupením nejeví jako povinné. Důvodem je, že jednotlivci se na tato ustanovení spoléhají po více než 50 let a jako takoví mají oprávněné očekávání, že nebudou za tato konání nyní trestně stíháni. Protože však shledáváme tento zákon neslučitelný s lidskými právy a všemi základními právními zásadami, jsme toho názoru, že by Česká republika měla tento fakt oficiálně uznat.
6. Založili jsme své posudky na přesvědčení, že od okamžiku přistoupení budou mít všichni občané EU na území České republiky stejná práva.

* * *

Prof. Frowein

Právní posudek
týkající se Benešových dekretů a s nimi souvisejících otázek

vypracoval

Prof. Dr. Dres. h.c. Jochen A. Frowein

bývalý ředitel Institutu Maxe-Plancka pro srovnávací veřejné právo
a mezinárodní právo, Heidelberg, Německo

bývalý místopředseda Evropské komise pro lidská práva

12. září 2002

1. Mandát

1) Obdržel jsem mandát, abych vypracoval studii k otázce, do jaké míry mohou být takzvané „Benešovy dekrety“ relevantní pro přistoupení České republiky do Evropské unie v souvislosti s článkem 49 Smlouvy o Evropské unii (SEU). Mandát formulovaný úřadem předsedy Evropského parlamentu zní takto:

- “- zaměřte se na dnešní platnost a právní účinky takzvaných „Benešových dekretů“ a na restituční zákony, které s nimi souvisí, a na jejich status v souvislosti s jejich souladem s právními předpisy EU, s Kodaňskými kritérii a s mezinárodním právem relevantním pro přistoupení;
- vezměte v úvahu dostupné právní posudky, a to zejména posudky právních služeb evropských institucí;
- uveďte, zda by dotyčné kandidátské země měly s ohledem na přistoupení podniknout nějaké kroky.”

2) Následující právní posudek je založen na pečlivém zhodnocení právních posudků, které mi poskytl Evropský parlament a právní služba Evropské komise, jakož i dalších podkladů, které jsem mohl vzít v úvahu.¹ Neumím číst dokumenty v českém jazyce a proto se musím opírat o překlady.

¹ Dokumenty: *Právní služba Evropského parlamentu*, Právní posudek právního účinku a některých právních důsledků takzvaných „Benešových dekretů“, Brusel, 24. dubna 2002, SJ-0071/02; *Právní služba Evropské komise*, Takzvané „Benešovy dekrety“ a jejich relevantnost podle zákonů Společenství, neoficiální kopie analýzy právní služby Evropské komise k Benešovým dekretům, důvěrné a vyhrazené, bez čísla dokumentu.

2. Interpretace článku 49 SEU

3) Podle článku 49 SEU „Kterýkoli evropský stát, který dodržuje zásady stanovené v čl. 6 odst. 1, může požádat o členství v Unii“. Čl. 6 odst. 1 SEU má toto znění: „Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod, a též na zásadě právního státu, na zásadách, které jsou členským státům společné“.

4) Zásada shody základní ústavní struktury členských států Evropské unie zabudovaná do těchto ustanovení odkazuje na současné podmínky panující v členských státech Unie. Ze souvislostí a historie evropské integrace je zřejmé, že tyto zásady nevylučují bývalé fašistické nebo komunistické země z přijetí za členy Evropské unie.

5) Rozhodně bychom neměli zapomínat, že struktura integrace Evropy byla poprvé rozvinuta v rámci Evropského společenství uhlí a oceli, dojednaného pouhých šest let po druhé světové válce mezi šesti členskými státy, z nichž pět bylo během druhé světové války přinejmenším částečně okupováno Německem.¹ Obyvatelé dotyčných okupovaných zemí v průběhu okupace hluboce trpěli.

6) Proto nelze pochybovat, že ustanovení obdobná jako články 49 a 6 SEU je nutno vykládat způsobem, který je zaměřen do budoucnosti, nikoli do minulosti. Na druhé straně nelze vyloučit, že dříve přijatá ustanovení mohou mít právní účinky, které je nutno posoudit z hlediska slučitelnosti s články 49 a 6 SEU. To je otázka, která u takzvaných „Benešových dekretů“ vznikla.

¹ Část Preambule má toto znění: „[...] Odhodláni nahradit odvěkou rivalitu sloučením svých základních zájmů; vytvořit, zřízením hospodářského společenství, základ širšího a hlubšího společenství národů, které byly po dlouhá

7) V této souvislosti jsou důležitá usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. dubna 1999 a 5. září 2001. Ve druhém zmíněném usnesení uvítal Evropský parlament „ochotu české vlády přezkoumat zákony a dekrety Benešovy vlády z let 1945 a 1946, které jsou nadále součástí sbírek zákonů, aby se zjistilo, zda odporují platným právním předpisům EU a Kodaňským kritériím”.¹

3. Takzvané „Benešovy dekrety“

8) Pojem „Benešovy dekrety“ se vztahuje na řadu aktů presidenta Edvarda Beneše, který vykonával mimořádné pravomoci z Londýna na základě ústavního dekretu ze dne 15. října 1940, poté co opustil československé území. Tyto pravomoci vykonával prezident Beneš též po svém návratu do Československa.² Poté, co byla dne 28. října 1945 zákonodárná moc v Československu převedena na Prozatímní Národní shromáždění, právní platnost veškerých Benešových dekretů byla zvláštním ústavním zákonem ze dne 28. března 1946³ se zpětnou účinností potvrzena.

léta rozděleny krvavými konflikty; a položit základy institucí, které budou dávat směr osudu od nynížska sdílenému, rozhodli se vytvořit Evropské společenství uhlí a oceli [...]“.

¹ Usnesení Evropského parlamentu k žádosti České republiky o členství v Evropské unii a stav jednání (Úřední věstník č. C 72 E ze dne 21. března 2002).

² Podle mých informací bylo přijato celkem 143 dekretů, z toho 98 po návratu presidenta Beneše na konci druhé světové války. Porovnej *Právní služba Evropského parlamentu*, ibid., odst. 16; *H. Slapnicka*, *Osteuropa Recht* 1999, s. 512. Neoficiální překlad některých z nejdůležitějších Benešových dekretů do němčiny, viz <http://www.mittleeuropa.de/benesch-d01.htm>.

³ Ústavní zákon ze dne 28. března 1946 (č. 57); německý překlad viz *H. Slapnicka*, ibid., s. 520.

9) V současných souvislostech je relevantní pouze omezený počet uvedených dekretů a zákonů, neboť mohou způsobit problémy v souvislosti s přistoupení České republiky k Evropské unii. Jde o tyto dekrety a zákony:

a) Dekret ze dne 21. června 1945 (č. 12) a dekret ze dne 20. července 1945 (č. 28), které se týkají konfiskace majetku bez náhrady, zejména majetku osob příslušejících k německé nebo maďarské národnosti. Uvedené konfiskační dekrety byly doplněny dekretem ze dne 25. října 1945 (č. 108), podle kterého podléhala konfiskaci veškerá vlastnická práva osob německé nebo maďarské národnosti kromě takových osob, které zachovaly loajalitu Československé republice.

b) Dekret ze dne 2. srpna 1945 (č. 33) týkající se československého státního občanství. Tímto dekretem ztratili československé státní občanství českoslovenští státní příslušníci německé nebo maďarské národnosti, kteří obdrželi německé nebo maďarské občanství, se zpětnou platností od data, kdy uvedené německé nebo maďarské občanství obdrželi. Všichni ostatní českoslovenští státní příslušníci německé nebo maďarské národnosti ztratili československé státní občanství k datu vstupu dekretu v platnost. Byly činěny výjimky pro osoby, které se vůči Československé republice zachovaly loajálně.

c) Zvláštní dekrety týkající se trestního práva a trestního řízení umožnily vést proti osobám soudní řízení pro neloajalitu vůči československému státu během okupace v jejich nepřítomnosti. Dekret č. 16/1945 stanovil v některých případech trest smrti a též tvrdé a dlouhodobé tresty uvěznění. Přestože dotyčná ustanovení již nejsou v platnosti, není zcela jasné, do jaké míry jsou rozsudky vynesené na základě dotyčných dekretů stále ještě účinné.

d) Dne 8. května 1946 schválilo Prozatímní Národní shromáždění právní předpis „o právnosti jednání souvisících s bojem o znovunabytí svobody Čechů a Slováků“ (zákon č. 115).

Článek 1 uvedeného zákona uvádí toto:

„Jakékoli jednání, k němuž došlo v době od 30. září 1938 do 28. října 1945, jehož cílem bylo přispět k boji za svobodu Čechů a Slováků nebo které představovalo případy spravedlivé odplaty za činy okupačních sil nebo jejich pomahačů, není protiprávní ani tehdy, mohly-li by jinak být takové činy podle zákona trestné“.¹

Tento právní posudek se bude věnovat různým otázkám vzniklým v souvislosti s dotýcnými ustanoveními.

4. Úvodní poznámky

10) Aby se zabránilo možným nedorozuměním, je nutné ujasnit si rozsah tohoto právního posudku ve dvou záležitostech. Zaprvé jde o postoj ke Slovenské republice a za druhé o právní postavení všech občanů Evropské unie po přistoupení.

11) Když přestal na základě procesu založeného na dohodě české a slovenské strany existovat stát Československo, vznikly dvě nové republiky, Česká republika a Slovenská republika.² V obou republikách zůstaly Benešovy dekrety součástí právního řádu. I když mnoho záležitostí projednávaných v následujícím právním posudku bude platit též pro Slovenskou republiku, posudek se omezuje na situaci v České republice. Důvodem omezení je skutečnost, že se dostupné podklady, včetně posudků Evropského parlamentu a Evropské komise, týkají

¹ Překlad v: *Právní služba Evropského parlamentu*, ibid., odst. 60. Někdy je namísto „spravedlivé odplaty“ užíván termín „spravedlivá odveta“.

² Podrobný popis viz *Eric Stein, Česko/Slovensko, Národnostní konflikt, Ústavní rozštěpení, Dojednané rozdělení*, 1997.

především České republiky. Vzhledem k tomu, že se předpokládá dřívější přistoupení České republiky (než Slovenska), je ospravedlnitelné omezit tento posudek na situaci v České republice.

12) Nebyly mi poskytnuty žádné zvláštní informace ohledně stavu vyjednávání mezi Evropskou unií a Českou republikou týkajícího se přistoupení. Zejména nejsou k dispozici žádné informace o možných přechodných ustanoveních, která by mohla být dohodnuta ohledně nabývání majetku občany Evropské unie na území České republiky. Otázka předložená v mandátu formulovaném Evropským parlamentem žádným způsobem nenaznačuje, že by jednání o přistoupení mohla počítat s jakýmkoli rozdíly mezi občany Evropské unie po přistoupení. Je vskutku nutno zdůraznit, že by to bylo zásadní porušení tradic Evropské unie a mohlo by to dokonce zavdat příčinu k soudním žalobám jako diskriminační smluvní ustanovení, které není v souladu s obecnými ústavními zásadami, na kterých Evropská unie byla a je založena.

13) Proto je tento posudek založen na přesvědčení, že všichni občané Evropské unie budou mít po přistoupení stejné právo nabývat na území České republiky majetek. To nevylučuje, že by mohla být přijata zvláštní přechodná ustanovení, ani že by mohla být dohodnuta ustanovení týkající se vedlejšího bydlení. Je dobře známo, že Protokol č. 16 z roku 1992 chrání dánské právní předpisy týkající se nabývání vedlejšího bydlení proti žalobám na základě práva Evropské unie.

14) Vzhledem k nedorozuměním, které v této souvislosti občas panují, je však třeba zdůraznit, že je vyloučeno, aby bylo v doplňujícím protokolu možno stanovit diskriminaci mezi jednotlivými kategoriemi občanů Evropské unie. To znamená, že Němci, Maďaři nebo

Rakušané, kteří byli, nebo jejichž předci byli, bývalí obyvatelé území Sudet, nemohou mít v rámci systému Evropské unie méně práv než jiní občané Evropské unie.

5. Otázka konfiskací v letech 1945/1946

15) Konfiskace majetku bývalých československých nebo jiných občanů, kteří byli považováni za příslušníky německého a maďarského národa, bez náhrady je záležitost plně ukončená v letech 1945 a 1946. Z toho důvodu český Ústavní soud ve svém rozsudku ze dne 8. března 1995 argumentoval, že dekret č. 108 ze dne 25. října 1945 by měl být jako zdroj práva považován za „zaniklý“.¹ Je však zřejmé, že byl dekret považován za právoplatně přijatý a mající v minulosti právní účinek převodu majetku, který byl původně v držení těch, proti kterým byla přijata opatření konfiskace. Proto je relevantní pro současný právní statut dotyčného majetku v českém právním řádu.

16) Je možno pochybovat, zda v letech 1945 a 1946 byly konfiskace v souvislosti s násilným přesídlením obyvatel ospravedlnitelné podle veřejného mezinárodního práva, a to i když vezmeme v úvahu specifický charakter reakcí na německé činy v průběhu druhé světové války.² Nelze však pochybovat, že uvedené konfiskace nemají nic společného s předpisy

¹ Výnos českého Ústavního soudu ze dne 8. března 1995 - *Dreithaler* (Pl. ÚS 14/94, Sb. n. u. ÚS 3 (1995 – Svazek I), 73 a další); německý překlad, viz *G. Brunner/M. Hofmann/P. Holländer*, *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik*, 2001, s. 151 a další.

² Tato otázka by nemohla být zkoumána s omezením na jednání Československa, ale bylo by nutné vypořádat se s rozhodnutími přijatými spojeneckými silami na Postupimské konferenci v roce 1945. Podle protokolu uvedené konference: „Bude nutné podniknout přesídlení německého obyvatelstva, které setrvává v Polsku, Československu a Maďarsku – nebo jeho částí – do Německa.“ Bylo dodáno, že přesídlování „by mělo být prováděno spořádaným a humánním způsobem“. Je všeobecně známo, že tato podmínka byla před i po Postupimské konferenci rozsáhle ignorována. Tímto rozhodnutím spojeneckých sil byly konfiskace majetku, který zůstal v zemích, odkud byli lidé přesídlováni, očividně akceptovány jako důsledek. Nedávná česká publikace zahrnuje prohlášení velvyslanců Ruska, Spojených států a Spojeného království v Praze, která potvrzují postupimská rozhodnutí. Tato prohlášení ukazují, že jakákoli diskuse o přesídlení německých obyvatel z území Československa a konfiskaci majetku, který tam zůstal, by se týkala velmocí, které se podílely na postupimském rozhodnutí. Česká publikace se jmenuje:

obsaženými v člancích 49 a 6 SEU. Žádný z těchto článků se nevztahuje na minulost a nemůže znovu otevřít otázky konfiskací ukončených v dávné době v právním systému přistupující země.

17) Článek 295 Smlouvy o Evropském společenství (SES) potvrzuje, že smlouva nemá vliv na právní předpisy, kterými se řídí systém vlastnictví majetku ve všech členských státech. Toto pravidlo platí pro veškerý majetek, včetně majetku získaného prostřednictvím konfiskací nebo po konfiskacích, které jsou zákonné podle právního řádu dotyčného členského státu, získaného dávno před přistoupením. Je pravda, že Evropský soudní dvůr (ESD) objasnil, že článek 295 nemůže omezovat svobody obsažené ve Smlouvě.¹ Ale tyto svobody na základě Smlouvy se nijak nevztahují na konfiskace v letech 1945/46.

18) Je také nutno vzít v úvahu, že SES nestanoví přímo podmínky pro vyvlastnění. V této souvislosti musí jistě být článek 6 SEU vykládán tak, že odkazuje na požadavky Evropské úmluvy o lidských právech. Tím se v právu Evropské unie uplatňuje článek 1 Prvého protokolu úmluvy, který v zásadě požaduje náhradu za vyvlastnění.² Tento předpis však nemá zpětnou účinnost a neupravuje konfiskace v letech 1945/46.

„Právní aspekty odsunu sudetských Němců“, 1996, s. 103. Pokud jde o diskusi o Postupimské konferenci viz *J. A. Frowein*, Postupimské dohody o Německu, Encyklopedie mezinárodního veřejného práva (vydal *R. Bernhardt*), Svazek III, 1997, s. 1087-1092. Pokud jde o kritickou diskusi zvláště o přesídlení, *C. Tomuschat*, Die Vertreibung der Sudetendeutschen – Zur Frage des Bestehens von Rechtsansprüchen nach Völkerrecht und deutschem Recht, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 56 (1996), s. 1-69. V této souvislosti je též nutné nezapomínat, že to bylo Německo, kdo začal s násilným přesídlováním obyvatelstva. To nebylo omezeno na židy, ale týkalo se to též Poláků a jiných. Porovnej *G. Aly*, *Endlösung*, 1998.

¹ Věc C-350/92 Španělsko/Rada, ESD 1995 I, 1985.

² Srovnej *J. A. Frowein/W. Peukert*, EMRK-Kommentar, druhé vydání. 1996, 809-817; zásada náhrady byla zřízena rozsudky James a Lithgow v roce 1986, Evropská úmluva o lidských právech 98, 66 a další; 102, 89 a další PE 323.934

19) Názor, že vůči konfiskacím v letech 1945/46 nelze vznášet námitky na základě právních předpisů EU je správně vyjádřen v analýze právní služby Evropské komise¹, jakož i ve stanovisku Parlamentu². Takový je i postoj autorů, kteří k uvedené záležitosti vyjádřili své stanovisko.³ V česko-německé deklaraci z roku 1997 lituje česká strana, že uvedené konfiskace způsobily bezprávi nevinným lidem, ale nejsou z toho vyvozeny žádné důsledky.¹

20) V této souvislosti je třeba též zmínit, že Německo neprovedlo po sjednocení restituce majetku zkonfiskovaného v období 1945 až 1949 na základě sovětských rozhodnutí. Německý Federální ústavní soud potvrdil v několika rozsudcích, že dotyčná praxe neporušuje ústavní záruku majetku.² Uvedený příklad ukazuje, že členský stát Evropské unie neprovedl restituce majetku konfiskovaného za velmi specifických okolností po druhé světové válce.

21) Z těchto důvodů jsem došel k závěru, že konfiskace na základě takzvaných „Benešových dekretů“ nedávají vzniknout problému v souvislosti s přistoupením České republiky k Evropské unii.

6. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci předložené knížetem Lichtenštejnským

¹ *Právní služba Evropské komise*, ibid., s. 4.

² *Právní služba Evropského parlamentu*, ibid., odstavec 165 a další, s. 24 s. Stanovisko Parlamentu se odkazuje na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. července 2001 ve věci „Kníže Hans-Adam II Lichtenštejnský“. V tomto rozsudku se však Soud nezabývá otázkou konfiskace v dotyčných souvislostech. (Viz s. 10).

³ C. Tomuschat, in: A. von Bogdandy/P. Mavroidis/Y. Mény, *Evropská integrace a mezinárodní spolupráce*, 2002, s. 451.

22) Rozsudek vyneseny Evropským soudem pro lidská práva dne 12. července 2001 na žádost podanou knížetem Lichtenštejnským³ cituje právní posudek Parlamentu.⁴

23) Evropský soud pro lidská práva musel rozhodnout, zda z odmítnutí německých soudů rozhodnout o slučitelnosti československých konfiskací založených na Benešových dekretech s mezinárodním právem vyplývalo porušení Evropské úmluvy o lidských právech. Kniže Lichtenštejnský argumentoval, že dotyčné odmítnutí bylo porušením jeho práv podle Úmluvy. Evropský soud pro lidská práva se domníval, že když německé soudy uplatnily mezinárodní smlouvu, která jim zabraňuje hodnotit jakákoli konfiskační opatření po druhé světové válce, bylo to plně slučitelné s Evropskou úmluvou o lidských právech. To ukazuje, že Soud žádným způsobem o konfiskačních opatřeních nerozhodl.

24) Pokud jde o tvrzení o porušení práva na majetek podle článku 1 Prvního protokolu Evropské úmluvy o lidských právech, Soud učinil závěr, že k porušení nedošlo. Kniže Lichtenštejnský tvrdil, že je nadále vlastníkem dotyčného obrazu a že konfiskace, která byla v rozporu s mezinárodním veřejným právem, měla zůstat neúčinnou. Soud došel k závěru, že žadatel nemá žádnou „držbu“ ve smyslu článku 1. Soud rozhodl takto:

“85. Pokud jde o tuto předběžnou otázku, Soud zaznamenal, že vyvlastnění bylo provedeno orgány bývalého Československa v roce 1946, jak potvrzuje bratislavský

¹ Viz Příloha, Deklarace, oddíl III.

² Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 84, 90, 122-128; 94, 12.

³ Evropská úmluva o lidských právech, rozsudek ze dne 12. července 2001, *Kniže Hans-Adam II Lichtenštejnský v. Německo*, Žádost č. 42527/98.

⁴ *Právní služba Evropského parlamentu*, ibid., odstavce 81-86, s. 12/13, a odstavce 166-169, s. 24/25.

Správní soud v roce 1951, to jest před 3. zářím 1953, kdy nabyla platnosti úmluva, a před 18. květnem 1954, kdy nabyl platnosti protokol č. 1. Vzhledem k tomu není Soud *ratione temporis* příslušný zkoumat okolnosti vyvlastnění nebo pokračující účinky, které toto vyvlastnění způsobilo do dnešního data (viz *Malhous v. Česká republika* (rozhodnutí), citováno výše, a judikatura Komise, např. Mayer a další v. Německo, žádosti č. 18890/91, 19048/91, 19342/92 a 19549/92, rozhodnutí Komise ze dne 4. března 1996, rozhodnutí a zprávy 85, s. 5-20).

Soud dodal, že za uvedených okolností neexistuje otázka pokračujícího porušování úmluvy, které by mohlo být kladeno za vinu Spolkové republice Německo a které by mohlo mít účinky na časové omezení příslušnosti Soudu (viz, *a contrario*, rozsudek Loizidou v. Turecko (*skutková podstata*), citováno výše, s. 2230, odstavec 41).

Následkem uvedeného opatření nemohl otec žadatele ani sám žadatel vykonávat vlastnická práva k dotyčnému obrazu, který byl držen brněnským památkovým ústavem v České republice.

Za uvedených okolností nemohl být žadatel, jako dědic svého otce, pro účel článku 1 Protokolu č. 1 považován za podrževšího si zákonný nárok na dotyčný majetek ani nárok na restituci vůči Spolkové republice Německo, který by bylo možno považovat za „oprávněné očekávání“ ve smyslu judikatury Soudu.

86. Za uvedených okolností nelze rozhodnutí německého soudu a následné vrácení obrazu do České republiky považovat za zasahování do „držby“ žadatele ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 (viz odstavec 78 výše).

87. Proto Soud dochází k závěru, že nedošlo k žádnému porušení článku 1 Protokolu č. 1.“

25) Zatímco je v této části rozsudku možno vidět potvrzení platnosti konfiskačních opatření v mezinárodním právním řádu, Soud zdůraznil, že nemůže, *ratione temporis*, hodnotit konfiskace v letech 1945/1946. Ale dotyčný rozsudek jednoznačně potvrzuje názor vyjádřený zde, že konfiskace v letech 1945/46 nedávají vzniknout problému podle Evropské úmluvy o lidských právech.

7. Možná diskriminace v rámci restitucí

26) Podle zákona č. 243/1992 ze dne 15. dubna 1992 byla zavedena možnost restituce pro některé osoby, které přišly o svůj majetek na základě Benešových konfiskačních dekretů. Uvedená restituce byla omezena na občany České republiky. Podle článku 11 a) § 3 zákona 243/1992 „nároky na restituci nemovitého majetek na základě tohoto zákona může osoba oprávněná na základě čl. 2 odst. 2 uplatnit do 30. června 2001“. To znamená, že konečný termín pro restituční nároky uplynul dávno před tím, než může být ukončen proces přistoupení.

27) Vzniká otázka, zda by restituční řízení, o které lze zažádat pouze před přistoupením České republiky do Evropské unie, mohlo způsobit problém podle ustanovení o diskriminaci článku 12 Smlouvy o Evropském společenství, který zakazuje diskriminaci mezi občany Evropské unie založenou na národnosti.

28) Zákaz diskriminace, jako všechny právní předpisy Evropské unie, může být účinný pouze od okamžiku přistoupení k Evropské unii. Toto potvrzuje judikatura Evropského

soudního dvoru (ESD).¹ Z toho plyne, že restituční postup ukončený před přistoupením nelze zpochybnit na základě ustanovení Smlouvy o diskriminaci. Právní důsledky restitučního řízení ukončeného před přistoupením nelze po přistoupení znovu otevřít na základě článku 12 SES.² Dokonce ani pokud by restituční postup ještě probíhal, nemělo by přistoupení za následek nové otevření konečného termínu pro restituce.

29) Je však též nutné vzít v úvahu, že výbor zřízený v rámci Úmluvy o občanských a politických právech (Covenant on Civil and Political Rights) OSN došel v několika věcech, které mu byly podány, k závěru, že restituční postup, tak jak je Českou republikou prováděn, porušuje článek 26 Úmluvy o občanských a politických právech, který chrání rovnost též v oblasti právních předpisů.³ Za těchto okolností by mělo být projednáno, zda by diskriminace obsažená v restitučním zákoně, kterou potvrdil příslušný orgán pro lidská práva, mohla mít nějaký dopad na proces přistoupení, i když o samotnou restituci bylo možno žádat pouze v čase, kdy k přistoupení ještě nedošlo. Lze si například představit nové otevření časového omezení na základě jednání o přistoupení. Je proto důležité věnovat se stanoviskům Výboru pro lidská práva OSN.

30) Výbor pro lidská práva nejprve v několika případech rozhodl, že restituční postup přijatý Českou republikou pro osoby, které přišly o svůj majetek v důsledku komunistických konfiskačních opatření, byl diskriminační, protože byl založen na dvojím požadavku, tj. na požadavku československého občanství a na požadavku trvalého pobytu na území státu. Výbor

¹ Viz např. Věc C-464/98 *Friedrich Stefan*, ESD 2001 I, 173.

² To je pravděpodobně názor, o který se opírá formulace v *Posudku právní služby Evropského parlamentu*: „Existují pochybnosti, zda by dotyčné zákony mohly po přistoupení nadále vytvářet nová práva a závazky.“ Závěry, odstavec 171b, s. 26. Restituční předpisy, jejichž časový limit skončil již před přistoupením, nemohou vytvářet nová práva a závazky po přistoupení.

³ Článek 26 zní: „Všichni lidé jsou si rovni před zákonem a mají právo na stejnou zákonnou ochranu bez jakékoli diskriminace. V tomto ohledu zakazuje zákon jakoukoli diskriminaci a zaručuje všem lidem rovnou a účinnou ochranu proti diskriminaci z jakýchkoli důvodů, jako jsou rasa, barva pleti, pohlaví, jazyk, náboženství, politické nebo jiné přesvědčení, státní nebo sociální původ, majetek, narození nebo jiný statut.“

pro lidská práva došel k závěru, že tento dvojí požadavek je nutno považovat za svévolný, neboť dotyčné požadavky nemají žádnou spojitost s původními vlastnickými právy a navíc si odporují, protože sám bývalý československý stát vyhnal autory sdělení ze země pomocí perzekučních opatření.¹

31) V několika případech týkajících se majetku bývalých sudetských Němců výbor rozhodl, že nebylo svévolné a diskriminační omezit restituce na konfiskace provedené komunistickým režimem a nerozšiřovat je na konfiskace dle takzvaných „Benešových dekretů“.²

32) V roce 2001 se Výbor musel zabývat restitucí podle zákona č. 243/1992 týkajícího se konfiskací podle Benešových dekretů. Případ *De Fours Walderode*³ je charakteristický velmi neobvyklými skutečnostmi. Autor sdělení, K. De Fours Walderode, byl občanem nově vytvořeného československého státu od roku 1918. Jeho pozemky byly konfiskovány v roce 1945, avšak vzhledem k jeho prokázané loajalitě k Československu během okupace mu bylo ponecháno československé občanství.

¹ Výbor pro lidská práva OSN, Sdělení č. 516/1992, *Simunek et al. v. Česká republika*, závěrečná stanoviska, 19. července 1995, Zpráva Výboru pro lidská práva OSN, Svazek II, Úřední zprávy GA, 50. zasedání, Dodatek č. 40 (A/50/40); Sdělení č. 586/1994, *Adam v. Česká republika*, závěrečná stanoviska, 23. července 1996, Zpráva Výboru pro lidská práva OSN, Svazek II, Úřední zprávy GA, 51. zasedání, Dodatek č. 40 (A/51/40); Sdělení č. 857/1999, *Blazek et al. v. Česká republika*, závěrečná stanoviska, 12. července 2001, Zpráva Výboru pro lidská práva OSN, Svazek II, Úřední zprávy GA, 56. zasedání, Dodatek č. 40 (A/56/40). Je nutno zdůraznit, že mandát tohoto právního posudku se omezuje na restituce týkající se konfiskací podle Benešových dekretů.

² Výbor pro lidská práva OSN, Sdělení č. 643/1994, *Drobek v. Slovensko*, závěrečná stanoviska, 14. července 1997, Zpráva Výboru pro lidská práva OSN, Svazek II, Úřední zprávy GA, 52. zasedání, Dodatek č. 40 (A/52/40); Sdělení č. 669/1995, *Malik v. Česká republika*, závěrečná stanoviska, 21. října 1998, a Sdělení č. 670/1995; *Schlosser v. Česká republika*, závěrečná stanoviska, 21. října 1998, Zpráva Výboru pro lidská práva OSN, Svazek II, Úřední zprávy GA, 54. zasedání, Dodatek č. 40 (A/54/40); Sdělení č. 807/1998, *Koutny v. Česká republika*, závěrečná stanoviska, 20. března 2000, Zpráva Výboru pro lidská práva OSN, Svazek II, Úřední zprávy GA, 55. zasedání, Dodatek č. 40 (A/55/40).

³ Výbor pro lidská práva OSN, Sdělení č. 747/1997, *De Fours Walderode v. Česká republika*, závěrečná stanoviska, 30. října 2001, Dok. OSN CCPR/C/73/D/747/1997.

33) V roce 1992 zaujímaly české orgány stanovisko, že ztratil československé občanství v roce 1949, kdy zemi opustil. V roce 1996 byla podmínka nepřerušeno občanství uvedena v zákoně č. 243/1992 jako požadavek pro restituci. Výbor zastával názor, že je diskriminační požadovat nepřerušeno československé a české občanství u někoho, kdo má jinak podle zákona č. 243/1992 právo žádat o restituci majetku konfiskovaného na základě dekretů namířených proti německým a maďarským občanům.

34) Vzniká otázka, zda jsou dle názoru Výboru pro lidská práva české restituční předpisy týkající se konfiskací podle Benešových dekretů celkově diskriminační a zda by měly být před přistoupením změněny, protože neumožňují restituci osobám, které dnes mají německé, maďarské nebo jakékoli jiné občanství.

35) Existují průkazné argumenty proti takovému názoru. Nikdo prozatím netvrdil, že by Česká republika měla provést restituce veškerého majetku zkonfiskovaného podle Benešových dekretů původním vlastníkům. Je nepochybné, že by to přesahovalo finanční a právní možnosti jakéhokoli státu ve srovnatelné situaci. Ale též by to vytvářelo problém z hlediska pozadí konfiskací, tj. odsunu německého a maďarského obyvatelstva potvrzeného Postupimskou konferencí.¹ Jak již bylo uvedeno, dotyčné rozhodnutí bylo nedávno potvrzeno mocnostmi, které byly stranami Postupimských dohod.²

36) Výbor pro lidská práva se výslovně nevěnoval otázce, zda jsou české právní předpisy ospravedlnitelné, pokud omezují restituci na osoby, které prokázaly loajalitu vůči Československu. Ve věci, kterou výbor rozhodoval, nebylo předmětem sporu, zda osoba prokázala loajalitu. Zdá se tedy zřejmé, že výbor založil svou analýzu na tomto prokázaném

¹ Viz výše s. 8, poznámka pod čarou 9.

² Porovnej s. 8, poznámka pod čarou 9.

faktu. Považoval zavedení požadavku nepřetržitého občanství pro někoho, kdo prokázal uvedenou loajalitu, za diskriminační. Ze stanoviska výboru nelze vyvozovat, že všichni ostatní – kteří nesplňují požadavek loajalitu – musí mít právo na restituci.

37) To ukazuje, že správná analýza stanoviska týkajícího se případu De Fours Walderode vyjádřeného Výborem OSN nezpochybňuje celkový systém restitucí, jak je uplatňován Českou republikou na základě zákona č. 243/92. Proto neexistuje důvod zpochybňovat slučitelnost dotyčného postupu se zásadou zákazu diskriminace v souvislosti s procesem přistoupení. Správně analyzován je rozdíl, který používají české restituční předpisy v zákoně č. 243/92, rozdíl mezi osobou, která prokázala loajalitu ke státu Československo během okupace, a ostatními. Není správné vyvozovat z názoru výboru výklad, že by měl být zaveden všeobecný nárok na restituci pro veškeré osoby příslušné k německé a maďarské národnosti, které utrpěly konfiskace v roce 1945 a později. Spíše musí být činěný rozdíl považován za přiměřený.

38) To mne přivádí k závěru, že ani rozšířený pohled na pravidlo zákazu diskriminace v článku 12 SES a v článku 6 SEU neumožňuje zpochybnit postup stanovený v českých restitučních předpisech, které v době přistoupení nebudou vzhledem k časovému limitu 30. června 2001 již uplatnitelné. Proto nevytváří omezený systém restitucí týkajících se konfiskací podle Benešových dekretů v souvislosti s přistoupením problém.

8. Otázky občanství

39) Na základě dekretu týkajícího se občanství (č. 33/1945) ztratilo mnoho bývalých československých státních příslušníků, kteří byli považováni za příslušníky německé nebo maďarské národnosti, své československé státní občanství. U těch, kteří získali německé nebo maďarské občanství na základě různých smluv nebo nařízení, bylo rozhodnuto, že k této ztrátě dojde se zpětnou platností. Je zřejmé, že účinnost dotyčných ustanovení byla omezena na příslušné období. Podle dotyčného dekretu nemohou vzniknout žádné další případy. Přestože postupy dotyčného druhu by způsobily podle současných předpisů mezinárodního práva problémy, záležitosti z let 1945/46 se těmito předpisy neřídí. Zde je potřeba dodat, že ztráta občanství osob, které byly násilně přesídleny, vyplývala ze srozumitelné logiky. Pokud by nebyly zbaveny občanství státu, z jehož území byly přesídleny, mohly by se – přinejmenším teoreticky – dožadovat návratu.

40) Spolková republika Německo byla při vyjednávání pražské smlouvy ze dne 11. prosince 1973¹ velmi opatrná, aby nezpochybnila německé občanství těch sudetských Němců, kteří jej získali na základě mnichovské dohody.² Prohlášení o neplatnosti mnichovské dohody v pražské smlouvě je podmíněno tak, aby neumožňovalo žádný důsledek pro národnost, kterýžto termín se zde používá ve smyslu občanství.³ To je též nutno vzít v úvahu v nynějších souvislostech. Ukazuje to, že československá opatření, pokud se týkají uvedených osob, byla – bohužel – důsledkem historických událostí.

¹ Bundesgesetzblatt 1974 II, 990; anglický překlad: Mezinárodní právní dokumenty 13 (1974), 19.

² Reichsgesetzblatt 1938 II, 853; anglický překlad: Britské a zahraniční dokumenty 142 (1938), 438.

³ Čl. II odst. 2 uváděl: „Tato Smlouva neovlivní národnost živých nebo zesnulých osob plynoucí z právního systému kterékoli z obou smluvních stran.“

41) V souvislosti s přistoupení je však nejdůležitější jednoznačná kompetence příslušného státu v záležitostech občanství a národnosti. Jak ukazuje článek 17 SES, národnost a občanství v členských státech je záležitost, kterou řídí pouze dotyčný stát. Proto není otázka občanství otázkou, která by způsobovala jakékoli problémy v souvislosti s procesem přistoupení.

9. Dekrety týkající se trestního práva a trestního řízení

42) Zejména dekrety č. 16 a 137 z roku 1945 stanovily trestní postihy proti osobám, které kolaborovaly s okupačními orgány, nebo za podobné chování. Byly zřízeny mimořádné tribunály, které soudily osoby ve zkráceném řízení, často za jejich nepřítomnosti. Zdá se, že takovými tribunály byl odsouzen značný počet lidí, kteří utekli nebo byli vyhnáni z československého území. Není jasné, do jaké míry jsou rozsudky uvedených tribunálů stále platné a vykonatelné v českém právním řádu.¹ Dekrety byly zrušeny na začátku roku 1948.²

43) Za předpokladu, že by takové rozsudky mohly dosud být vykonány, vytvářelo by to problém na základě článků 45 a 6 SEU. Případné zatčení a věznění osob, které vstoupí do České republiky, na základě odsouzení v nepřítomnosti ve zkráceném řízení v letech 1945 nebo 1946 by odporovalo základním právům a zárukám právního státu, které musí platit od data přistoupení. Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že trestní řízení v nepřítomnosti v zásadě

¹ Názor českého právníka vychází z těchto závěrů: „Rozsudky uložené podle Velkého retribučního dekretu č. 16/1945 nejsou dnes vykonatelné z právních a věcných důvodů. Dekret sám byl zrušen a nemůže být v rozporu s *acquis communautaire*.”

² *Posudek právní služby Evropského parlamentu, Závěry*, odstavec 171k, s. 27.

porušují základní lidská práva dle článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech.¹

44) Je proto důležité ověřit, zda je vykonání dotyčných rozsudků vyloučeno předpisem dle ustanovení platného českého trestního zákoníku nebo na základě jakýchkoli jiných právních předpisů. To musí být vyjasněno v průběhu procesu přistoupení.² Právní jistota vyžaduje, aby nikdo neměl v tomto směru žádné pochybnosti. Česká vláda musí zaujmout jednoznačné stanovisko. Bude-li to nutné, musí být uzákoněny nové právní předpisy.

10. Vyloučení trestní odpovědnosti na základě zákona č. 115 ze dne 8. května 1946

45) Zákon č. 115 z roku 1946 stanoví: „Jakékoli jednání, k němuž došlo v době od 30. září 1938 do 28. října 1945, jehož cílem bylo přispět k boji za svobodu Čechů a Slováků nebo které představovalo případy spravedlivé odplaty za činy okupačních sil nebo jejich pomahačů, není protiprávní ani tehdy, mohly-li by jinak být takové činy podle zákona trestné.“³ Tento předpis má dosud právní účinky. Vylučuje možná trestní šetření, žaloby a rozsudky proti osobám, které v definovaném období jednaly způsobem v předpisu vymezeným.

46) Zatímco se zdá snadné pochopit, že jednání směřující k přispění k boji za svobodu Čechů a Slováků bylo vyjmutο z jakýchkoli možných postihů, je těžší to pochopit u druhé

¹ Rozsudek ze dne 12. února 1985, *Colozza v. Itálie*, Sada A, č. 89; Rozsudek ze dne 13. února 2001, *Krombach v. Francie*, žádost č. 29731/96; Evropská úmluva o lidských právech, rozsudek ze dne 11. července 2002, *Osu v. Itálie*, žádost č. 36534/97.

² Právní posudek Parlamentu dochází k závěru, že „by bylo užitečné ověřit, zda je právo na vykonání rozsudků vyloučeno předpisem dle ustanovení platného českého trestního zákoníku“, (odstavec 171k, s. 27). To musí být považováno za podmínku přistoupení.

³ Překlad v *Posudku právní služby Evropského parlamentu*, odstavec 60, s. 9.

kategorie. Dotyčná druhá kategorie se vztahuje na „případy spravedlivé odplaty za činy okupačních sil nebo jejich pomahačů“. Není pochyb, že během nuceného přesídlení (Vertreibung) velkých počtů Němců a Maďarů ztratilo mnoho lidí život na základě svévolného jednání strážců, domobrany nebo násilníků z řad civilního obyvatelstva.¹ Zákon č. 115 byl a je používán k zproštění od trestních postihů činů, které porušovaly elementární humanitární zásady, jak uznává česko-německá deklarace z roku 1997.² Takový právní předpis je při uplatnění standardů článku 6 SEU křiklavým porušením záruky lidských práv, právního státu a povinností státu chránit všechny jednotlivce na svém území proti násilí.

47) Je samozřejmě nutno okamžitě dodat, že uvedený předpis byl přijat po dlouhém období kruté okupace, během které bylo brutálně zavražděno nebo zraněno mnoho civilních osob. Mnoho, pokud ne většina, činů Němců během okupace nebylo nikdy vyšetřováno prokurátory nebo soudy. Nelze zjistit, zda – abych uvedl jeden z nejvíce neblaze proslulých příkladů – někdy došlo k jakýmkoli německým soudním řízením týkajícím se příslušníků německé armády, kteří se zúčastnili vraždění v Lidicích spáchaného jako odvěta po útoku na Heydricha, nejvyššího německého funkcionáře na okupovaném území Československa (Reichsprotektorat Böhmen und Mähren).³ Podle zpráv bylo v Lidicích okamžitě zabito 199 mužských obyvatel, 184 žen bylo deportováno do koncentračního tábora v Ravensbrücku, kde 52 z nich zemřelo, a více než 80 dětí bylo zabito v plynových komorách v Chelmnu.¹

48) Pokud mohlo být zjištěno, neexistovaly v evropských státech okupovaných Němci žádné jiné zákony, které by připomínaly zákon z roku 1946. Francouzský zákon 46/729 ze dne 16. dubna 1946 poskytoval amnestii týkající se všech takových trestných činů, jejich cílem bylo

¹ Viz citace v *C. Tomuschat*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (1996), s. 1, 5.

² Viz oddíl III deklarace v příloze.

³ V publikaci *C. F. Rüter/D. W. De Mildt*, *Die westdeutschen Strafverfahren wegen nationalsozialistischer Tötungsverbrechen 1945-1997*, 1998 nejsou zaznamenána žádná soudní řízení týkající se Lidic.

osvobození Francie.² To lze interpretovat obdobně jako zákon č. 115. Avšak formální vyloučení trestních postihů činů, které představovaly „případy spravedlivé odplaty za činy okupačních sil a jejich pomahačů“ se zdá být ojedinělé.

49) Není všeobecně známo, že zákon č. 115 ze dne 8. května 1946 byl očividně ovlivněn dekretem Hitlera ze dne 7. června 1939, který vyjímal z trestní odpovědnosti všechny ty, kdo spáchali zločiny v boji za „zachování německého elementu v sudetských německých územích nebo za návrat uvedených území zpět do Říše před 1. prosincem 1938.“³ Čeští autoři vysvětlují, že zákon č. 115 byl ve skutečnosti vypracován podle modelu německého dekretu ze dne 7. června 1939. Uvádí též, že se zákon č. 115 v praxi neuplatňoval v případech, ve kterých existovaly pouze osobní motivy, jako například u loupeží. To bylo očividně potvrzeno rozhodnutími Nejvyššího soudu Československa v letech 1947 a 1949.⁴ Nejméně dva autoři též uvádí, že by se zákon neuplatnil na zločiny proti lidskosti.⁵ Ale evidentně nebyly vzneseny žádné žaloby.

¹ Viz *M. Kárný, v: L. Droulia/H. Fleischer, Von Lidice bis Kalavryta, 1999, s. 61.*

² Jeho znění je následující: “Článek 6. – Pendant un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi pourront demander à être admises, par décret, au bénéfice de l’amnistie, les personnes poursuivies ou condamnées pour toutes infractions pénales, quelle qu’en soit la juridiction appelée à en connaître, civile ou militaire, commises antérieurement au 8 mai 1945 pour l’ensemble du territoire, ou à la date du 18 août 1945 pour les départements du Haut-Rhin, Bas-Rhin et Moselle, à condition que les actes reprochés aient été accomplis avec l’esprit de servir la cause de la libération définitive de la France.”

³ Reichsgesetzblatt 1939 I, 1023. Německé znění je následující: “Darüber hinaus gewähre ich für Straftaten und Verwaltungsübertretungen, die im Kampfe für die Erhaltung des Deutschtums in den sudetendeutschen Gebieten oder für ihre Heimkehr ins Reich vor dem 1. Dezember 1938 begangen wurden, Straffreiheit mit folgender Maßgabe: Straftaten, die beim Inkrafttreten dieses Erlasses rechtskräftig erkannt und noch nicht vollstreckt sind, werden ohne Rücksicht auf ihre Höhe erlassen. Anhängige Verfahren werden eingestellt, neue Verfahren werden nicht eingeleitet.”

⁴ *V. Pavlíček, in: Právní aspekty odsunu sudetských Nemců, 1996, s. 69 a další.*

⁵ *J. Hon/J. Šitler, Zákon č. 115/46 ze dne 8. května 1946, geneze, provádění a kritika. Podle znění, které mi bylo předáno byl rukopis vydán v roce 1996 a redigován v roce 2002. Autoři podrobně vysvětlují diskuse týkající se zákona č. 115, včetně kritiky vyjádřené v čase jeho vypracování československými politiky a dalšími občany. Popisují několik případů, kdy nebyl zákon uplatněn na jednání nazývané „gestapismus“.*

50) Christian Tomuschat, bývalý člen výboru OSN v rámci Úmluvy o občanských a politických právech, navrhl, že Česká republika bude muset zrušit uvedený předpis, aby se umožnila trestní šetření.¹ Tomuschat argumentuje na základě rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, stanovisek Výboru pro lidská práva při OSN a několika dalších mezinárodních událostí, které ukazují, že pachatele trestních činů je v zásadě nutné postavit před soud.² Nezabývá se podrobně diskusí, jaké možné důvody by mohly svědčit proti zrušení zákona po více než 50 letech s následkem, že by dotyčné osoby byly postaveny před soud v současnosti.

51) Je možno pochybovat o tom, zda by odstranění zákonné překážky vyšetřování a možného soudního řízení neodporovalo článku 7 Evropské úmluvy o lidských právech, podle kterého nelze nikoho obvinít z jakéhokoli trestného činu v důsledku jakéhokoli jednání, které nezakládalo trestný čin podle národního nebo mezinárodního práva v době, kdy bylo dotyčné jednání spácháno.³ Vzhledem k tomu, že byl zákon ze dne 8. května 1946 retroaktivní a omezoval vyloučení trestního postihu datem 28. října 1945, lze tvrdit, že článek 7 Evropské úmluvy o lidských právech nelze uplatnit, přinejmenším ne přímo. Zrušením by došlo k odstranění normativního vyloučení trestní odpovědnosti.

52) Takový argument však ve skutečnosti ignoruje osud osob, kterých by se takové zrušení týkalo. Nelze přehlížet, že trestní vyšetřování a stíhání po více než 50 letech vyvolávají velmi obtížné problémy. Podle informací poskytnutých českými právníky spadá většina trestných činů pod předpisy o promlčení a nemohou tedy již být trestně stíhány.⁴ I kdyby se však

¹ C. Tomuschat, v: A. von Bogdandy/P. Mavroidis/Y. Mény, *Evropská integrace a mezinárodní spolupráce*, 2002, s. 451, 470 a další.

² C. Tomuschat, *ibid.*, s. 471 a další.

³ Podrobnosti dotyčného ustanovení J. A. Frowein, v: J. A. Frowein/W. Peukert, *Europäische Menschenrechtskonvention*, druhé vydání, 1996, článek 7, s. 321 a další.

⁴ J. Hon/J. Šitler, viz poznámka pod čarou 42.

promlčení vyloučilo, je velmi pochybné, zda by bylo možno tvrdit, že je podle základních zásad platných pro Unii nezbytné, aby byli postaveni před soud lidé, kteří spáchali trestné činy před více než 50 lety, poté co měli po celý svůj život důvěru, že za takové trestné činy nemohou být trestně stíháni.

53) Christian Tomuschat se správně zmiňuje, že v Německu jsou lidé pohnáni k soudu za válečné zločiny, které spáchali během druhé světové války, i pokud byli odhaleni velice pozdě.¹ Nebylo by však správné posuzovat stejnými standardy tento vývoj v Německu a to, o co jde zde. Po 8. květnu 1945 a okupaci Německa nebylo pochyb, že Němci budou muset přijmout odpovědnost za mnoho hrůzných zločinů, které spáchali během období národního socialismu a zejména v rozmezí let 1939 až 1945. Nešlo jen o přístup zavedený spojeneckými okupačními orgány, ale též velmi brzy plně přijatý německým soudním systémem, i když ne vždy realizovaný s náležitým nadšením. Nikdo se v Německu nemohl spoléhat na jakoukoli zásadu oprávněného očekávání, že nebude muset stanout před soudem, pokud budou odhaleny jeho zločiny v této oblasti.¹

54) V Československu, a v České republice do tohoto okamžiku, tomu bylo zcela jinak. Lze argumentovat, že není přesvědčivé zacházet s osobami, které spáchaly těžké trestné činy, za daných okolností rozdílně. V tomto ohledu však musí platit úvaha, která již byla dříve zmíněna. Jednání, na která se vztahuje československý předpis ze dne 8. května 1946, byla jednání v reakci na to, co činili československému obyvatelstvu Němci v letech 1938 až 1945. I když většina obětí byla nevinných, nelze přehlédnout, že násilí spáchané na Němcích v dotyčné době bylo především reakcí na to, co se stalo během německé okupace.

¹ V roce 2002 byl bývalý důstojník ve věku 93 let odsouzen za zabíjení rukojmí v Itálii.

Abych citoval Iana Kershawa z jeho nedávného životopisu Hitlera:²

„Surová brutalita, se kterou se Němci chovali k těm, jejichž země, zejména ve Východní Evropě, okupovali, se nyní obrátila proti celému německému národu. Během posledních měsíců války sklízeli Němci bouři neomezeného barbarství, kterou Hitlerův režim zasel.“

55) I když se tento posudek vztahuje k otázce, zda je nutné v souvislosti s přistoupením České republiky k Evropské unii učinit nějaké kroky, zdá se být pro tuto otázku také zvláště důležité vzít v úvahu vývoj česko-německých vztahů. Česko-německá deklarace z roku 1997 se přímo věnuje obtížné historii česko-německých vztahů na konci druhé světové války a po ní. V bodě III dotyčné deklarace lituje česká strana utrpení a bezpráví způsobené nevinným lidem násilným vysídlením sudetských Němců a konfiskací jejich majetku. Česká strana lituje excesů, které byly v rozporu s elementárními humanitárními zásadami a s právními normami. Navíc česká strana oficiálně lituje, že na základě zákona č. 115 ze dne 8. května 1946 nebyly tyto excesy považovány za nezákonné a že nebyly potrestány. V oddílu III deklarace uvádí:³

„Česká strana lituje, že poválečným vyháněním, jakož i nuceným vysídlením sudetských Němců z tehdejšího Československa, vyvlastňováním a odnímáním občanství bylo způsobeno mnoho utrpení a křivd nevinným lidem, a to i s ohledem na kolektivní charakter přisuzování viny. Zejména lituje excesů, které byly v rozporu s elementárními

¹ Obecný popis německých soudních řízení naleznete v: *C. F. Rüter/D. W. de Mildt, Die westdeutschen Strafverfahren wegen nationalsozialistischer Tötungsverbrechen 1945-1997*, 1998.

² *I. Kershaw, Hitler 1936-1945*, 2000, s. 986, (Německé vydání).

³ Viz příloha.

humanitárními zásadami i s tehdy platnými právními normami, a nadto lituje, že bylo na základě zákona č. 115 z 8. května 1946 umožněno nepohlížet na tyto excesy jako na bezprávné a že následkem toho nebyly tyto činy potrestány.“

56) Toto prohlášení české strany a skutečnost, že jej Německo přijalo, jsou v naší souvislosti důležité. Je nutno v tom spatřovat jasné vyjádření německého postoje, podle kterého Německo nebude žádat potrestání těch, kteří spadají pod zákon č. 115. Jinak by těmto slovům nebylo možno rozumět a rovnovážnost deklarace by byla narušena. V oddílu II obsahuje deklarace prohlášení, podle kterého Německo přijímá odpovědnost za vývoj od roku 1938 dále.¹ Ale opět se nepředpokládají žádné právní důsledky.

57) To též ukazuje, že by bylo obtížné požadovat v rámci procesu přistoupení zrušení dotyčného právního předpisu, neboť Německo, země, které se tento vývoj dotýká nejpříměji, netrvalo při jednání, které vedlo k deklaraci z roku 1997, na tom, že zákon č. 115 musí být částečně zrušen. Deklarace není smlouva, ale jde o pečlivě formulovaný a podrobně dojednaný text, který, na základě zásady dobré víry a překážky uplatnění žalobního nároku v mezinárodním právu, je relevantní pro česko-německé vztahy.

58) Ze všech výše uvedených důvodů, ale zejména vzhledem k účinku, který by zrušení mělo na jednotlivce, docházím k závěru, že nelze požadovat zrušení zákona č. 115. Mělo by být výslovně zaznamenáno, že Česká republika lituje důsledků zákona, pokud jde o excesy odporující elementárním humanitárním zásadám i právním normám. Bylo by vhodné, aby byl

¹ „Německá strana přiznává odpovědnost Německa za jeho roli v historickém vývoji, který vedl k Mnichovské dohodě z roku 1938, k útěku a vyhánění lidí z československého pohraničí, jakož i k rozbití a obsazení Československé republiky. Lituje utrpení a křivd, které Němci způsobili českému lidu nacionálněsocialistickými zločiny. Německá strana vzdává čest obětem nacionálněsocialistické vlády násilí a těm, kteří této vládě násilí kladli odpor. Německá strana si je rovněž vědoma, že nacionálněsocialistická politika násilí vůči českému lidu přispěla k vytvoření půdy pro poválečný útěk, vyhánění a nucené vysídlení.“

během procesu přistoupení tento přístup potvrzen. Jiná otázka však je, zda by názor vyjádřený českými právníky, podle kterého se ustanovení dotyčného zákona nikdy netýkala zločinů proti lidskosti, neměl vést ve zvláště závažných případech k činnosti příslušných českých orgánů.¹

11. Ochrana menšin

59) V červnu 1993 stanovila Evropská rada v Kodani některé normy, které je nutno dodržovat v souvislosti s články 6 a 49 SEU. V této souvislosti je výslovně uvedeno „respektování a ochrana menšin“.²

60) Česká republika je účastníkem Rámcové úmluvy Rady Evropy o ochraně menšin.³ Česká republika oficiálně uznává existenci německé menšiny o velikosti zhruba 38 000 osob.⁴ Česká republika je též vázána smlouvou s Německem, která se týká práv německé menšiny. Podle článku 20 Smlouvy ze dne 27. února 1992 uzavřené s Českou a Slovenskou Federativní

¹ Porovnej s. 24, poznámka pod čarou 46.

² „Členství vyžaduje, aby kandidátská země dosáhla stability institucí, které jsou zárukou demokracie, právního státu, lidských práv a respektování a ochrany menšin, existenci fungujícího tržního hospodářství, a také schopnost vyrovnat se s konkurenčním tlakem a tržními silami v rámci Unie. Členství předpokládá schopnost kandidáta přijmout závazky členství, včetně dodržování cílů politické, hospodářské a monetární unie.“ (Kodaňská Evropská rada, 21.-22. června 1993, závěry předsednictví).

³ Mezinárodní právní dokumenty 34 (1995), s. 353.

⁴ V českém sčítání lidu v březnu 2001 se k německé národnosti přihlásilo 38 000 českých občanů, což je téměř půl procenta obyvatelstva. Výsledky sčítání lidu viz <http://www.czso.cz/cz/slodb/2001/pvysled/text.htm>.

republikou, kterou však převzala Česká republika, mají příslušníci německé menšiny plná práva na vlastní identitu a vyjádření svých tradic. Nesmí být diskriminováni na základě své příslušnosti k dotyčné menšině.¹

61) Nebylo tvrzeno, že Česká republika neplní své stávající závazky týkající se ochrany menšin. V tomto ohledu je nutno předpokládat, že normy, které jsou též obsaženy v člancích 49 a 6 SEU, jsou dodržovány.

¹ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit, Bundesgesetzblatt 1992 II, 463. Neoficiální překlad do angličtiny viz *de Varennes*, Jazyk, menšiny a lidská práva, 1996, s. 368. Částečné znění článku 20 je: “[...] (2) Proto příslušníci německé menšiny v České a Slovenské Federativní Republice, to znamená osoby mající československé státní občanství, které mají německý původ nebo se hlásí k německému jazyku, kultuře nebo tradici, mají zejména právo - jednotlivě nebo ve společenství s jinými členy své skupiny - na svobodu projevu, zachování a rozvíjení své etnické, kulturní, jazykové a náboženské svébytnosti bez jakýchkoliv pokusů o asimilaci proti jejich vůli. Mají právo vykonávat svá lidská práva a základní svobody plně a účinně bez jakékoliv diskriminace a v plné rovnosti před zákonem. (3) Příslušnost k německé menšině v České a Slovenské Federativní Republice je záležitostí osobního rozhodnutí každého člověka, které s sebou pro něj nesmí přinést žádné znevýhodnění. [...]”

12. Závěry

1) Konfiskace majetku osob považovaných za Němce a Maďary v letech 1945/46 nezakládá jakýkoli problém v souvislosti s přistoupením, protože podmínky přistoupení ve Smlouvě o Evropské unii se nevztahují na minulost.

2) Omezené české předpisy týkající se restituce majetku zkonfiskovaného podle Benešových dekretů nelze zpochybnit na základě právních předpisů Evropské unie, neboť žádost o restituci v současnosti již není možná a právní předpisy Evropské unie se uplatní teprve od data přistoupení.

3) I když vezmeme v úvahu stanoviska vyjádřená Výborem pro lidská práva OSN, české právní normy, které v otázce restitucí rozlišují mezi těmi, kteří prokázali loajalitu k Československu a proto jim bylo ponecháno občanství, a ostatními, nelze zpochybnit na základě právních předpisů Evropské unie, neboť uvedený rozdíl se zakládá na přiměřených důvodech.

4) Předpisy z let 1945/46 týkající se občanství nezakládá v souvislosti s přistoupením žádný problém, neboť záležitosti státního občanství leží obecně mimo právní předpisy Evropské unie.

5) Musí být zaručeno, že rozsudky vynesené v nepřítomnosti na základě zvláštních dekretů přijatých v roce 1945 a později nemohou být uplatněny proti osobám, které vstoupí do České republiky po přistoupení. Bude-li to nutné, musí být v této souvislosti přijaty právní normy.

6) Zákon č. 115 z roku 1946 je nadále v platnosti a zabraňuje trestním řízením proti osobám, které vykonaly „spravedlivou odplatu“ za činy v průběhu okupace. I když toto zahrnuje zločiny

proti nevinným lidem během nuceného vysídlení, zrušení zákona se nezdá být v souvislosti s přistoupením povinným. Důvodem je, že zrušení by porušilo očekávání, které lidé mohli mít po více než 50 let. Je právně relevantní, že Německo, země nejvíce přímo postižená, netrvalo na zrušení při dojednávání Česko-německé deklarace z roku 1997. Bylo by vhodné, aby Česká republika potvrdila, že lituje konkrétních důsledků zákona č. 115, jak je to uvedeno v Česko-německé deklaraci z roku 1997.

7) Pokud jde o německou menšinu zůstávající v České republice, evropské normy týkající se ochrany menšin jsou jednoznačně stanoveny mnohostrannými a dvoustrannými smlouvami. Je nutno předpokládat, že uvedené normy jsou dodržovány.

8) České přistoupení k Evropské unii nevyžaduje zrušení Benešových dekretů nebo jiných právních norem uváděných v této souvislosti. Tento posudek je však založen na předpokladu, že od okamžiku přistoupení budou mít všichni občané Evropské unie na území České republiky stejná práva.

Heidelberg, 12. září 2002

J. A. Frowein

PŘÍLOHA: ČESKO-NĚMECKÁ DEKLARACE O VZÁJEMNÝCH VZTAZÍCH
A JEJICH BUDOUCÍM ROZVOJI

Vlády České republiky a Spolkové republiky Německo,

majíce na paměti Smlouvu mezi Českou a Slovenskou Federativní Republikou a Spolkovou republikou Německo o dobrém sousedství a přátelské spolupráci ze dne 27. února 1992, kterou si Češi a Němci podali ruku,

oceňující dlouhé dějiny plodného a pokojného soužití Čechů a Němců, během kterého bylo vytvořeno bohaté kulturní dědictví působící až dodnes,

přesvědčeny, že spáchané křivdy nelze odčinit, ale nanejvýš zmírnit, a že při tom nesmí docházet k novým křivdám,

vědomy si, že Spolková republika Německo plně podporuje přijetí České republiky do Evropské unie a do Severoatlantické aliance v přesvědčení, že to je ve společném zájmu,

přihlašující se k důvěře a otevřenosti ve vzájemných vztazích jako předpokladu pro trvalé a do budoucna zaměřené usmíření

společně prohlašují:

I

Obě strany jsou si vědomy svého závazku a odpovědnosti dále rozvíjet česko-německé vztahy v duchu dobrého sousedství a partnerství a přispívat tím k utváření sjednocující se Evropy.

Česká republika a Spolková republika Německo dnes sdílejí společné demokratické hodnoty, respektují lidská práva, základní svobody a normy mezinárodního práva a jsou oddány zásadám právního státu a politice míru. Na tomto základě jsou odhodlány přátelsky a úzce spolupracovat ve všech oblastech důležitých pro vzájemné vztahy.

Obě strany jsou si zároveň vědomy, že společná cesta do budoucna vyžaduje jasné slovo o minulosti, přičemž příčina a následek ve sledu událostí nesmějí být opomíjeny.

II

Německá strana přiznává odpovědnost Německa za jeho roli v historickém vývoji, který vedl k Mnichovské dohodě z roku 1938, k útěku a vyhánění lidí z československého pohraničí, jakož i k rozbití a obsazení Československé republiky.

Lituje utrpení a křivd, které Němci způsobili českému lidu nacionálněsocialistickými zločiny. Německá strana vzdává čest obětem nacionálněsocialistické vlády násilí a těm, kteří této vládě násilí kladli odpor.

Německá strana si je rovněž vědoma, že nacionálněsocialistická politika násilí vůči českému lidu přispěla k vytvoření půdy pro poválečný útěk, vyhánění a nucené vysídlení.

III

Česká strana lituje, že poválečným vyháněním, jakož i nuceným vysídlením sudetských Němců z tehdejšího Československa, vyvlastňováním a odnímáním občanství bylo způsobeno mnoho utrpení a křivd nevinným lidem, a to i s ohledem na kolektivní charakter přisuzování viny. Zejména lituje excesů, které byly v rozporu s elementárními humanitárními zásadami i s tehdy platnými právními normami, a nadto lituje, že bylo na základě zákona č. 115 z 8. května 1946 umožněno nepohlížet na tyto excesy jako na bezprávné a že následkem toho nebyly tyto činy potrestány.

IV

Obě strany se shodují v tom, že spáchané křivdy náležejí minulosti, a že tudíž zaměří své vztahy do budoucnosti. Právě proto, že si zůstávají vědomy tragických kapitol svých dějin, jsou rozhodnuty nadále dávat při utváření svých vztahů přednost dorozumění a vzájemné shodě, přičemž každá strana zůstává vázána svým právním řádem a respektuje, že druhá strana má jiný právní názor. Obě strany proto prohlašují, že nebudou zatěžovat své vztahy politickými a právními otázkami pocházejícími z minulosti.

V

Obě strany potvrzují své závazky z článků 20 a 21 Smlouvy o dobrém sousedství a přátelské spolupráci ze dne 27. února 1992, v nichž jsou zakotvena práva příslušníků německé menšiny v České republice a osob českého původu ve Spolkové republice Německo.

Obě strany jsou si vědomy, že tato menšina a tyto osoby hrají důležitou roli ve vzájemných vztazích, a konstatují, že jejich podpora je i nadále v oboustranném zájmu.

VI

Obě strany jsou přesvědčeny, že vstup České republiky do Evropské unie a volný pohyb v tomto prostoru dále usnadní soužití Čechů a Němců.

V této souvislosti vyjadřují zadostiučinění, že na základě Evropské dohody o přidružení mezi Českou republikou a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy bylo dosaženo značného pokroku v oblasti hospodářské spolupráce včetně možností samostatně výdělečné a podnikatelské činnosti podle článku 45 této Dohody.

Obě strany jsou připraveny v rámci svých platných právních předpisů brát při posuzování žádostí o pobyt a přístup na trh práce zvláštní zřetel na humanitární a jiné důvody, zejména na příbuzenské vztahy a rodinné a další vazby.

VII

Obě strany zřídí česko-německý fond budoucnosti. Německá strana prohlašuje, že je připravena vložit do fondu 140 miliónů DM. Česká strana prohlašuje, že je připravena vložit do fondu 440 miliónů Kč. Obě strany uzavřou zvláštní dohodu o společné správě fondu.

Tento společný fond bude sloužit k financování projektů společného zájmu (jako jsou setkávání mládeže, péče o staré lidi, výstavba a provoz léčebných ústavů, péče o stavební památky a hroby a jejich obnova, podpora menšin, partnerské projekty, česko-německá diskusní fóra, společné vědecké a ekologické projekty, jazyková výuka, přeshraniční spolupráce).

Německá strana se hlásí ke svému závazku a odpovědnosti vůči všem, kteří se stali oběťmi nacionálněsocialistického násilí. Proto mají být projekty, u kterých je to vhodné, ku prospěchu především obětem nacionálněsocialistického násilí.

VIII

Obě strany se shodují v tom, že historický vývoj vztahů mezi Čechy a Němci zejména v první polovině 20. století vyžaduje společné zkoumání, a proto se zasazují za pokračování dosavadní úspěšné práce česko-německé komise historiků.

Obě strany zároveň považují udržování a péči o kulturní dědictví, které spojuje Čechy a Němce, za důležitý příspěvek k budování mostů do budoucnosti.

Obě strany dohodnou zřízení česko-německého diskusního fóra, které bude podporováno zejména z prostředků česko-německého fondu budoucnosti a na němž se bude pod záštitou obou vlád a za účasti všech kruhů, majících zájem na úzkém a dobrém česko-německém partnerství, pěstovat česko-německý dialog.

Praha, leden 1997

Za vládu Spolkové republiky Německo
Dr. Helmut Kohl
Dr. Klaus Kinkel

Za vládu České republiky
Prof. Václav Klaus
Josef Zieleniec

Neoficiální překlad poskytlo tiskové oddělení velvyslanectví Spolkové republiky Německo, Washington, D.C.

Prof. Bernitz

PŘÁVNÍ POSUDEK

studie vypracované panem profesorem Dr Jochenem A. Froweinem, Heidelberg ze dne
12. září 2002

nazvané „Právní posudek“ a týkající se

Benešových dekretů a souvisejících otázek

Vypracoval

Profesor Dr Ulf Bernitz

Profesor evropského práva na Stockholmské universitě
Samostatný odborný asistent, Balliol College, Oxford

30. září 2002

1. Mandát

Generální ředitelství pro výzkum Evropského parlamentu mi poskytlo mandát k předložení mého právního posudku o souladu některých aspektů práva České republiky s *acquis communautaire*.

Parlament zadal profesoru Dr Jochenu Abr. Froweinovi, Institut Maxe Plancka pro zahraniční veřejné právo a mezinárodní právo, Heidelberg, úkol, aby vypracoval výchozí studii k dotyčné záležitosti. Mne požádali, abych předložil svůj posudek dotyčné studie. Další osoba, lord Kingsland, Londýn, dostal obdobný úkol.

Mandát studie pana profesora Froweina a mého posudku je definován takto:

- zaměřte se na dnešní platnost a právní účinky takzvaných „Benešových dekretů“ a na restituční zákony, které s nimi souvisí, a na jejich status v souvislosti se souladem se zákony EU, s Kodaňskými kritérii a s mezinárodním právem relevantním pro přistoupení;
- vezměte v úvahu dostupné právní posudky, a to zejména posudky právních služeb evropských institucí;
- uveďte, zda by dotyčné kandidátské země měly s ohledem na přistoupení podniknout nějaké kroky.“

Koncem srpna 2002 jsem obdržel koncept studie pana profesora Froweina. V dopise, který jsem mu zaslal na začátku září, jsem upozornil na několik důležitých bodů. Uvedené body jsme si s panem profesorem Froweinem vyjasnili telefonicky a pomocí elektronické pošty. Tyto body jsou zapracovány do konečné verze studie pana profesora Froweina.

2. Rozsah a omezení posudku

Úkolem, o který jsem byl požádán, bylo předložit svůj posudek studie, kterou vypracoval profesor Frowein. Tato studie je tudíž podkladem mého posudku a já založil své závěry na dokumentaci, která je ve studii předložena.

V průběhu předchozích měsíců mi různí lidé a organizace, především z Německa a Maďarska, z nichž jsem předtím nikoho neznal, zasílali dopisy a dokumenty, které se týkají Benešových dekretů a jejich uplatnění. Rozhodl jsem se však nekontaktovat nikoho z těchto lidí nebo organizací dokud nepředložím svůj posudek Parlamentu.

Stejně jako pan profesor Frowein mám za to, že se rozsah záležitosti, o jejíž prozkoumání jsme byli požádáni, omezuje na problémy týkající se blížícího se přistoupení České republiky k EU. Proto jsou ponechány stranou problémy, které se týkají Slovenské republiky a které se vztahují především na vztahy k Maďarům. Tyto problémy se však do značné míry zdají být velmi podobné povahy. Zdálo by se tedy, že většina polemiky a závěrů studie pana profesora Froweina by byla s nutnými změnami v podrobnostech uplatnitelná na slovensko-maďarskou situaci. To se však přirozeně netýká zvláštních česko-německých dohod.

Rád bych upozornil ještě na jiné omezení. Zdá se, že Evropská dohoda mezi EU a Českou republikou, která je nyní v platnosti, nespadá do mandátu této studie a – ať je to jakkoli – pan profesor Frowein se jí ve své studii vůbec nevěnoval. Nebudu tedy pojednávat o situaci při platnosti Evropské dohody. V krátkosti bych se však rád zmínil, že Evropský soudní dvůr (ESD) zjistil, že některá ustanovení Evropských dohod mají v rámci EU přímou účinnost a že se jich následkem této skutečnosti mohou dovolávat soukromé osoby a podniky v soudních řízeních v členských státech. Dotyčná ustanovení s přímou účinností se týkají mj. svobody usazování a volného pohybu pracovních sil.¹ Zda Česká republika uplatňuje Evropskou dohodu obdobně a tudíž dovoluje jednotlivcům a firmám dovolávat se dohody u českých soudů, mi není plně známo. Tato otázka se týká obecného statusu mezinárodních smluv v českém vnitrostátním právu. Nicméně by zde již dnes měla být možnost – v míře, ve které je taková přímá účinnost uznávána českými soudy – aby například Němci se sudetským původem nechali na základě ustanovení Evropské dohody své záležitosti týkající se hospodářských a osobních zájmů v České republice projednávat u českých soudů.

¹ Věc C-63/99, Gloszczuk, [2001] ESD I-6369 (uznání práva polského smluvního dodavatele obchodovat ve Spojeném království), Věc C-268/99, A. M. Jany et al v. Staatssecretaris van Justitie, [2001] ESD I-8615 (uznání práva české prostitutky pracovat profesionálně v Amsterdamu).

3. Základní právní předpisy EU týkající se občanství, diskriminace a menšin

Nežli se vyjádřím ke konkrétním bodům, považuji za důležité připomenout základní právní předpisy EU týkající se občanství, diskriminace a menšin. Tyto zásady by měly tvořit elementární základnu pro hodnocení projednávaných problémů.

Při zkoumání problémů a diskusí týkajících se záležitosti Benešových dekretů je zřejmé, že toto téma je stále ještě značně citlivé, vezmeme-li v úvahu, že k událostem došlo před více než 55 lety. Samozřejmě bychom neměli zapomínat na ukrutnosti doby nacismu a rozhodně bychom je neměli omlouvat, ale – na druhé straně – již mnoho let budujeme mírovou budoucnost Evropy a nejdůležitější je, aby přistoupení nových členských států proběhlo v atmosféře usmíření a důvěry.

Je třeba připomenout, že nejzákladnějším cílem Evropské unie je podle článku 1 Smlouvy o ES vytvořit co nejtěsnější unii mezi *národy* Evropy. Navíc každý člověk, který má občanství některého členského státu, je občanem Unie, evropským občanem. V zásadě bylo podle článku 18 Smlouvy o ES každému evropskému občanu přiznáno právo volně se pohybovat a usidlovat v rámci území všech členských států. Ve svém nedávném historickém rozhodnutí ve věci *Baumbast*¹ Evropský soudní dvůr (ESD) jednoznačně prohlásil, že článek 18 má přímou účinnost. Jednotlivec tedy může zakládat svá individuální práva přímo na svém evropském občanství.

Navíc, jak ozřejmuje pan profesor Frowein ve své studii, článek 12 Smlouvy o ES obsahuje všeobecný zákaz jakékoli diskriminace na základě národnosti, který je ústavní povahy. Ve své judikatuře rozvinul Evropský soudní dvůr (ESD) tuto zásadu zákazu diskriminace na obecnou zásadu rovného zacházení a uplatnil ji na velmi rozmanitá opatření, která měla nepřímé diskriminační účinky. Nedávno použila Rada, po konzultaci s Parlamentem, své pravomoci dle

¹ Věc C-413/99, *Baumbast a R*, rozhodnutí, 17. září 2002.

článku 13 Smlouvy o ES, aby podnikla příslušné kroky mj. proti diskriminaci založené na národnostním původu tím, že vydala zvláštní směrnice pro rovné zacházení.¹

Uvedené zásady jsou též zabudovány do nové Charty základních práv občanů EU. Jmenovitě článek 21 dotyčné Charty stanovuje: „Diskriminace založená na jakýchkoli důvodech jako ... etnický nebo sociální původ, ... jazyk, ... příslušnost k národnostní menšině, ... se zakazuje“.

Krátce řečeno, Evropská unie není jen unie národních států, je to též unie všech různých národů, v Unii žijících, včetně etnických a jazykových menšin, která nabízí každému jednotlivci, jenž je občanem členského státu, zvláštní status evropského občana.

Unie je tedy založena na základních hodnotách, které jsou zcela odlišné od nacionalistických ideologií Evropy minulosti. Je nesmírně důležité, aby tyto stěžejní hodnoty byly plně respektovány v nových smlouvách o přistoupení, mimo jiné s Českou republikou, ačkoli po omezenou dobu mohou být přechodná ustanovení nutná. Ani taková přechodná ustanovení by však neměla mít diskriminační účinky na menšiny nebo jiné zvláštní skupiny evropských občanů.

4. Celkové hodnocení studie

Obecně řečeno pokládám studii pana profesora Froweina za obdivuhodně srozumitelnou a velmi dobře napsanou. Jeho zacházení s příslušnými českými právními normami (Benešovými dekrety) je však velice obezřetné, možná až příliš taktní. Z hlediska současných standardů humanitárního práva zaslouží uvedené právní normy a jejich uplatnění tvrdou kritiku.

Na studii pana profesora Froweina oceňuji, s ohledem na obtíže s tím spojené, úsilí o dosažení spolehlivých závěrů. Ve většině otázek považuji jeho úvahy a závěry za přesvědčivé.

V některých bodech však považuji za správné učinit několik poznámek a výhrad.

¹ Směrnice 2000/43/ES, Úř. věst. 2000 L 180/22 a směrnice 2000/78/ES, Úř. věst. 2000 L 303/16.
PE 323.934

5. Právnost Benešových dekretů

Studie pana profesora Froweina jasně ukazuje dobře známou skutečnost, že existuje velmi úzké propojení mezi vývojem v Československu a jeho okolí těsně před druhou světovou válkou a během ní, a Benešovými dekrety a vyhnáním sudetských Němců v letech 1945-1946. Jak pan profesor Frowein zdůraznil, vyhnání akceptovaly okupační síly v Německu a v zásadě bylo tehdy považováno za důsledek toho, k čemu došlo před ním. Konfiskace byly s vyhnáním úzce propojeny.

Avšak způsoby, kterými se konfiskace a fyzické vyhnání obyvatel prováděly, byly – zdá se – v mnoha případech velice kruté a radikální. Provedená opatření vykazují znaky kolektivního trestu. Pravděpodobně postihla mnoho jednotlivců, kteří byli nevinní. Není jasné do jaké míry, pokud vůbec, byla jednotlivcům poskytnuta možnost obhajovat svůj konkrétní případ a možnost, aby jejich případ byl nestranně prošetřen, nejlépe soudně.

Ve své studii se pan profesor Frowein vyjadřuje k právnosti Benešových dekretů podle tehdejšího mezinárodního práva (odstavec 16 a poznámka pod čarou 9). Já osobně mám v tomto bodě značné pochybnosti. Je pravda, že během druhé světové války bylo mnoho nejzákladnějších zásad mezinárodního práva evidentně opomíjeno. Na druhé straně, Charta OSN, která ve svém prvním článku o základních cílech a zásadách vyhlášovala mnoho velmi důležitých zásad mezinárodního humanitárního práva, vstoupila v platnost 24. října 1945, tj. před plným vykonáním dekretů. Ustanovení této Charty byla výrazem obrody a téměř všeobecného uznání mezinárodního práva, ke kterému došlo již bezprostředně po válce.

Ve vztahu k projednávané otázce přistoupení k EU je však nutno akceptovat východisko pana profesora Froweina, že se musíme věnovat současné existující situaci. V této souvislosti lze Benešovy dekrety, hodnocené jako historickou událost, ponechat stranou. K otázce možných přetrvávajících účinků dekretů se vrátím později. Pro Evropskou unii, která byla založena a postupně přetvořena později, patří vývoj let čtyřicátých k historickému zázemí Evropy, které EU nikdy nemohla ovlivnit a za které nenese žádnou odpovědnost. Také Evropská úmluva o lidských právech byla dojednána a nabyla účinnosti později.

Proto lze přijmout stanovisko pana profesora Froweina, že články 49 a 6 Smlouvy o EU je nutno vykládat způsobem, který hledí do budoucnosti, a nikoli do minulosti (odstavce 6 a 16). Podporuji též závěr č. 1 pana profesora Froweina, že české konfiskace v letech 1945/46 nelze zpochybnit na základě stávajícího práva EU.

6. Restriktivní pravidla restitucí v České republice

Po pádu komunistického systému byla v roce 1992 zavedena možnost restituce nemovitého majetku, především pozemků, pro některé osoby, které přišly o svůj majetek na základě konfiskačních dekretů presidenta Beneše (odstavec 26 Froweinovy studie). Tyto restituce však byly omezeny na občany České republiky a konečný termín restitučních nároků uplynul 30. června 2001. V roce 1996 byly dotyčné právní předpisy se zpětnou platností změněny tak, že jako podmínku restituce vyžadují nepřerušené občanství. Takže se zdá, že mnoha lidem, kteří zachovali během války loajalitu státu Československo, ale utekli do ciziny v průběhu války nebo v důsledku událostí prvých poválečných let brzy poté, bylo odepráno jejich právo na restituci. Jak pan profesor Frowein upozornil (odstavec 29 a následující), restriktivní české právní předpisy týkající se restitucí byly v mnoha případech přísně kritizovány Výborem OSN pro lidská práva. Kupodivu se zdá, že Česká republika nerespektovala názory Výboru OSN pro lidská práva a své právní předpisy nezměnila.

Je dobře známo, že jiné postkomunistické země zaujaly k otázce restitucí pozemkového vlastnictví odlišný přístup. Lze například provést porovnání se situací v Estonsku a Litvě, ve dvou zemích, odkud uprchlo během války a bezprostředně po ní mnoho občanů. Po pádu komunistického systému bylo ambicí dotyčných zemí vrátit situaci v pozemkovém vlastnictví do roku 1939, jako součást obnovení společnosti založené na systému tržního hospodářství. Takže Estoncům a Litevcům, kteří žili v jiných zemích (např. v Kanadě nebo ve Švédsku) od polovice čtyřicátých let, a jejich potomkům bylo nabídnuto právo žádat o navrácení svého majetku. Zdá se, že toto právo bylo v praxi hojně využito. Rozdíl v porovnání s českou situací je do očí bijící.

Ve své analýze stanovisek přijatých Výborem pro OSN lidská práva, především ve věci De Fours Walderode, pan profesor Frowein shledává, že lze rozlišovat mezi osobami, které prokázaly loajalitu státu Československo během okupace, a ostatními. Neshledává správným vyvozovat ze stanoviska výboru, že by měl existovat všeobecný nárok na restituce pro druhou skupinu, ve skutečnosti Němce a Maďary, kteří byli odsunuti v letech 1945-46 (odstavec 37). Je zřejmé, že odlišné stanovisko v tomto bodě by mělo dalekosáhlé důsledky.

Ve svém závěru č. 3 pan profesor Frowein uvádí:

„I když vezmeme v úvahu stanoviska vyjádřená Výborem OSN pro lidská práva, české právní normy, které v otázce restitucí rozlišují mezi těmi, kteří prokázali loajalitu k Československu a proto jim bylo ponecháno občanství, a ostatními, nelze zpochybnit na základě zákonů Evropské unie, neboť uvedený rozdíl se zakládá na přiměřených důvodech.“

Podle mého názoru by k tomuto závěru mělo být doplněno několik bodů. Zaprvé, případy českých restitučních záležitostí, kterými se zabývaly mezinárodní orgány, např. Výbor OSN pro lidská práva a Evropský soud pro lidská práva, jsou zcela nedávné a nevyjasňují všechny relevantní otázky. Zdá se velmi pravděpodobné, že se v budoucnosti vynoří další případy, pravděpodobně též u českých soudů, což přispěje k dalšímu vyjasnění dotyčných otázek. Proto nepovažuji za nutné, dokonce ani za doporučitelné, aby politické instituce EU přijímaly jakékoli pevné stanovisko ohledně přiměřenosti českých restitučních právních předpisů.

Za druhé bych rád upozornil na jednu skutečnost. I když přijmeme rozlišení mezi těmi, kteří prokázali loajalitu k československému státu během války, a ostatními jako platnou ve vztahu k restitučním nárokům, zůstává otázka, zda je možné podle platných zákonů o lidských právech akceptovat zkrácená soudní řízení prováděná v Československu v roce 1945 za všech okolností jako poslední slovo. Jak jsem uvedl výše v oddílu 5 mého posudku, kruté a radikální vykonávání Benešových dekretů přináší velkou pravděpodobnost, že osoby, které nesplňovaly požadavky zahrnuté v dekretech, byly postiženy také konfiskacemi a vyhnáním.

Právo EU, jak zdůrazňuje oddíl 3 výše, jsou založeny na právním státě a účtě k jednotlivci a jeho právům a na přístupu k soudům. V aktuální souvislosti není jasné, zda, a pokud ano, do jaké míry, jsou nebo byly v České republice vytvořeny přiměřené možnosti pro jednotlivce, kteří tvrdí, že Benešovy dekrety neměly být na jejich situaci uplatněny, aby byl jejich případ nestranně přezkoumán, nejlépe soudně. Obecné informace o českých restitučních právních předpisech devadesátých let, které mám k dispozici, však, zdá se, ukazují, že žádné takové postupy nebyly zřízeny. Spíše se zdá, že cílem bylo zachovat plné účinky vykonání dotyčných dekretů. Tuto situaci považuji za neuspokojivou.

Ve svém závěru č. 2 pan profesor Frowein uvádí:

„Omezené české předpisy týkající se restituce majetku zkonfiskovaného podle Benešových dekretů nelze zpochybnit na základě právních předpisů Evropské unie, neboť žádost o restituci v současnosti již není možná a právní předpisy Evropské unie se uplatní teprve od data přistoupení.“

Dle mého názoru by tento závěr potřeboval určité upřesnění. Jistě, v souladu s předchozími smlouvami o přistoupení neposkytne Smlouva o přistoupení s Českou republikou Smlouvám o EU a druhotnému *acquis communautaire* zpětnou účinnost. Evropská úmluva o lidských právech je nicméně již dnes plně uplatnitelná na EU a její členské státy, jakož i na Českou republiku. Navíc je základní humanitární právo začleněno též v systému OSN (jak ukazují případy již projednávané Výborem OSN pro lidská práva zmíněné výše) a ve společném právním dědictví evropských států. Proto si nemohu představit, že by blížící se Smlouva o přistoupení vyloučila možnosti podávání restitučních žalob založených na zásadách lidských práv.

Závěrem, dle mého názoru není zapotřebí spojovat blížící se Smlouvu o přistoupení se záležitostmi restitucí jako s podmínkou. Doporučuji, aby Smlouva ani nevylučovala, ani nepotvrzovala existenci zbývajících restitučních nároků.

7. Dekrety týkající se trestního práva a trestního řízení

Na základě argumentace v odstavcích 42 až 44 své studie dochází pan profesor Frowein k závěru č. 5, že:

„Musí být zaručeno, že rozsudky vynesené v nepřítomnosti na základě zvláštních dekretů přijatých v roce 1945 a později nemohou být uplatněny proti osobám, které vstoupí do České republiky po přistoupení. Bude-li to nutné, musí být v této souvislosti přijaty právní normy.“

Z uvedených důvodů plně podporuji tento názor. Kromě zřejmých problémů v oblasti základních práv lze též poukázat na skutečnost, že dotyčné předpisy vytváří překážku volného pohybu osob. Navíc jim chybí přiměřenost.¹

8. Vyloučení trestní odpovědnosti na základě zákona z roku 1946

V České republice nadále platí zákon z roku 1946, který zabraňuje zahájení trestního řízení proti osobám, které vykonaly „spravedlivou odplatu“ za činy v průběhu okupace. Po pečlivém zvážení dochází pan profesor Frowein k závěru, že nebude nutné, aby EU požadovalo zrušení zákona jako podmínku přistoupení (závěr č. 6).

Podle studie se zdá, že se v českých právních kruzích diskutuje, zda zákon pokrýval zločiny proti lidskosti, např. zvláště brutální delikty. Pokud však to mohu zjistit z dostupných informací, neexistují zprávy o případech soudního stíhání takových deliktů.

Samotná existence takového zákona ve sbírce zákonů v dnešní době dokládá stejné váhání při očištění minulosti jako některé aspekty restitučních právních předpisů z devadesátých let. To činí situaci zbytečně bolestivou. Jsem však ochoten akceptovat argumentaci pana profesora Froweina, že nebude nutné, po 56 letech, podmiňovat Smlouvu o přistoupení neústupnými požadavky na zrušení zákona.

¹ Ve věci C-348/96, Donatella Calfa, [1999] ESD I-11, ESD shledal nepřijatelnými řecké právní předpisy, podle kterých z odsouzení cizího státního příslušníka za trestný čin související s drogami automaticky vyplývalo

9. Ochrana menšin

Standardy ochrany menšin jsou jednoznačně stanoveny v právních předpisech EU a v různých mezinárodních smlouvách. Jak uvádí pan profesor Frowein ve svém závěru č. 7, Česká republika jako člen EU musí tyto standardy plnit.

Dle mého názoru je zcela zřejmé, že tomu tak je. Odkazuji se na to, co jsem napsal v oddíle 3 výše o základních právních předpisech EU týkajících se občanství, diskriminace a menšin.

Je třeba dodat, že v případě přistoupení Slovenské republiky k EU budou pro tuto zemi platit stejné závazky, např. ve vztahu k její maďarské menšině.

10. Právo na návrat

Vyhnání v pravém smyslu zahrnuje nejen povinnost odejít, ale též zákaz se vrátit. Vyhnání v letech 1945-46 bylo zřetelně založeno na zásadě, že lidem, kteří byli donuceni odejít, nebude povoleno se vrátit. Krutý způsob, kterým bylo vyhnání provedeno, a následující přeměna Československa v komunistický stát nalézající se za „železnou oponou“ samozřejmě značně snížily zájem se vrátit. Za dnešních podmínek a vzhledem k blížícímu se přistoupení je důležitou otázkou, zda Benešovy dekrety stále ještě mají zbývající účinky, které omezují možnosti jednotlivců náležejících do příslušné skupiny nebo jejich potomků vrátit se do České republiky za účelem usídlit se tam, pracovat tam, nabývat nemovitý majetek v zemi nebo provozovat podnikatelskou činnost.

V tomto důležitém bodě neobsahuje studie pana profesora Froweina informace o současné situaci. S největší pravděpodobností je neměl k dispozici, neboť ve studii uvádí, že nemá přístup k zvláštním informacím ohledně stavu vyjednávání o přistoupení (odstavec 12). Já však považuji za velmi důležité zdůraznit, že tato záležitost musí být plně prošetřena před uzavřením Smlouvy o přistoupení. V této souvislosti chci podtrhnout, že diskriminační opatření nemusí mít

doživotní vyhnání (pokud zde nebyly závažné rodinné důvody), aniž by byl brán jakýkoli zřetel na osobní poměry nebo možné nebezpečí pachatele pro veřejný pořádek.

formu otevřených zákazů, ale mohou též nalézt vyjádření v různých přijatých omezujících opatřeních. Jak je dobře známo, v rámci EU existuje plná svoboda pohybu mezi členskými státy a práce, nabývání nemovitostí a podnikatelské činnosti v ostatních členských státech.

V odstavci 12 své studie pan profesor Frowein píše:

„Otázka předložená v mandátu formulovaném Evropským parlamentem žádným způsobem nenaznačuje, že by jednání o přistoupení mohla počítat s jakýmkoli rozdíly mezi občany Evropské unie po přistoupení. Je vskutku nutno zdůraznit, že by to bylo zásadní porušení tradic Evropské unie a mohlo by to dokonce zavdat příčinu k soudním žalobám jako diskriminační smluvní ustanovení, které není v souladu s obecnými ústavními zásadami, na kterých Evropská unie byla a je založena.“

V závěru č. 8 pan profesor Frowein uvádí, že jeho posudek je založen na předpokladu, že od okamžiku přistoupení budou mít všichni občané Evropské unie na území České republiky stejná práva.

Sdílím tyto závěry. Je možno souhlasit s přiměřenými přechodnými ustanoveními ve Smlouvě o přistoupení týkajícími se omezení práv občanů EU z jiných členských států na usídlení se, práci, obchodování a nabývání nemovitého majetku v České republice. Je však naprosto nutné, aby dotyčná ustanovení nebyla diskriminační, např. nestavěla jakoukoli konkrétní skupinu evropských občanů do zvláštního, nevýhodného postavení.

11. Závěry

Ve svém posudku celkově hodnotím studii pana profesora Froweina velmi příznivě (oddíl 4).

Připomínám, že dotyčná studie a můj posudek se nevztahují na v současnosti platící Evropskou dohodu.

Připomínám též základní právní předpisy EU týkající se občanství, diskriminace a menšin a jejich důležitost v dotyčné souvislosti (oddíl 3).

Silně pochybuji o právnosti Benešových dekretů podle mezinárodního práva, ale podporuji základní závěr (č. 1) pana profesora Froweina. Viz oddíl 5.

Pojednávám o restriktivních pravidlech restitucí v České republice. Činím určité doplňky, které považuji za důležité, k závěrům č. 2 a 3 pana profesora Froweina. Má stanoviska se týkají především vztahu k základnímu humanitárnímu právu. Odkazuji na oddíl 6 svého posudku. Nevidím potřebu spojovat blížící se Smlouvu o přistoupení s otázkami restitucí jako s podmínkou. Doporučuji, aby Smlouva ani nevylučovala, ani nepotvrzovala existenci zbývajících restitučních nároků.

Podporuji závěr č. 5 pana profesora Froweina o dekretech týkajících se trestního práva a trestního řízení a jeho závěr č. 6 o vyloučení trestní odpovědnosti na základě zákona z roku 1946.

Podporuji jeho závěr č. 7 o ochraně menšin.

Chtěl bych zvláště upozornit na poslední závěr pana profesora Froweina, závěr č. 8, a na to, co jsem k tomuto bodu napsal v oddíle 10 svého posudku. Ustanovení blížící se Smlouvy o přistoupení nesmí být diskriminační, např. nesmí stavět jakoukoli konkrétní skupinu evropských občanů do zvláštního, nevýhodného postavení.

Stockholm, 1. října 2002

Ulf Bernitz

Rt. Hon. Lord Kingsland Q.C.

**PŘIPOMÍNKY
K BENEŠOVÝM DEKRETŮM
A K PŘISTOUPENÍ ČESKÉ REPUBLIKY
K EVROPSKÉ UNII**

vypracoval

Rt. Hon. Lord Kingsland Q.C.

1. Benešovy dekrety zahrnují řadu dekretů, které vydal v průběhu druhé světové války a v období bezprostředně následujícím po osvobození tehdejší prezident Československa Edvard Beneš.
2. Otázka, která má být zvážena, zní, zda by Benešovy dekrety mohly zabránit přistoupení České republiky k Evropské unii.

Benešovy dekrety

3. Existuje devět dekretů, na něž bylo poukázáno jako na možné překážky přistoupení České republiky k EU. Jsou to:

Dekrety týkající se majetku a jeho konfiskace

- (a) Dekret 5/1945 (19.5.45) – o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nsvobody
- (b) Dekret 12/1945 (21.6.45) – o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa
- (c) Dekret 28/1945 (20.7.45)
- (d) Dekret 108/1945 (25.10.45) – o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy

Dekrety týkající se občanství

- (e) Dekret 33/1945 (2.8.45) – o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské

Dekrety týkající se trestního práva a trestního řízení

- (f) Dekret 16/1945 (19.6.45) – „Velký retribuční dekret“ – o potrestání nacistických zločinců, zrádců a jejich pomahačů a o mimořádných lidových soudech
- (g) Dekret 138/1945 (27.10.45) – „Malý retribuční dekret“ – o trestání některých provinění proti národní cti
- (h) Dekret 71/1945 – o pracovní povinnosti osob, které pozbyly československého státního občanství následkem dekretu 33/1945
- (i) Zákon č. 115/1946 (8.5.46) – „Amnestiční zákon“ – (o právnosti jednání souvisících s bojem o znovunabytí svobody Čechů a Slováků), vyloučení trestní odpovědnosti za činy spáchané jako odplata za činy okupantů

Platnost Benešových dekretů

4. Byly vzneseny otázky ohledně platnosti Benešových dekretů. Někteří kritici argumentovali, že byly vydány výkonným představitelem (prezidentem), jehož výkon moci byl v rozporu s tehdy platnými ústavními předpisy.

5. Mnichovská dohoda z roku 1938 a vpád s následnou okupací Československa v roce 1939 způsobily politickou situaci, kterou československá Ústava nepředvíдалa, a tedy ani právně neupravovala. Po počátečním období nejistoty od července 1940 byla československá vláda v průběhu července 1941 uznána britskou vládou jako vláda v exilu působící v Londýně pomocí prezidentských dekretů.¹ I když postoj přijatý tehdy britskou vládou není rozhodující pro platnost dekretů, je reprezentativní jak z hlediska zdravého rozumu, tak z hlediska spojeneckých sil, pokud jde o zákonnost Československé vlády v exilu.
6. Během války vládly hlavy států jiných okupovaných území podobnými způsoby. Příkladem jsou nizozemská královna, norský král nebo jugoslávský král.² V Polsku, kde ústava poskytovala pravomoci pro vládu v době války, byla využívána obdobná opatření.³ Jak bylo již zmíněno, skutečnost, že hlavy států jiných okupovaných území uplatňovaly podobný mechanismus vládnutí, nezakládá právní platnost mechanismu, který použilo Československo. Ukazuje však, že vládnutí pomocí dekretů je považováno za uskutečnitelný způsob vlády, pokud se hlava státu pokouší vládnout z exilu.
7. Po válce byly Benešovy dekrety ratifikovány Ústavním zákonem č. 57/1946 ze dne 28. března 1946.

„Prozatímní Národní shromáždění přijalo tento zákon, aby schválilo a prohlásilo za zákon dekrety presidenta republiky, a tak s konečnou platností sankcionovalo dotýčnou ratihabici. Článek 1 tohoto zákona stanoví, že Prozatímní Národní shromáždění schvaluje a prohlašuje za zákon ústavní dekrety a dekrety presidenta republiky, vydané na základě ústavního dekretu ze dne 15. října 1940, o prozatímním výkonu moci zákonodárné, a to včetně uvedeného ústavního dekretu. Veškeré dekrety presidenta republiky je nutno považovat od jejich počátku za zákon, a ústavní dekrety pak za zákon ústavní.“⁴

8. Dále je třeba zaznamenat, že vláda České republiky považuje Benešovy dekrety za základ právních předpisů poválečného Československa:

„S ohledem na úspěšnou ratihabici diskuse kolem dekretů, jejich případné prohlášení za neplatné od samotného počátku nebo jejich novela nebo zrušení ve skutečnosti zpochybňují samotné základy poválečného československého práva.“⁵

9. Ústavní soud České republiky („ÚSČR“) je nejvyšší, rozhodující soud v záležitostech ústavního práva v České republice. Jeho stanovisko je závazné pro všechny osoby a

¹ Stanovisko k Benešovým dekretům vypracované českým ministerstvem zahraničí, s. 10.

² Tamtéž, s. 9.

³ Tamtéž, s. 10.

⁴ Tamtéž, s. 9.

⁵ Tamtéž, s. 9.

orgány v Československu. To je jednoznačně stanoveno článkem 89 Ústavy České republiky:

“Článek 89

- 1) Rozhodnutí Ústavního soudu je vykonatelné, jakmile bylo vyhlášeno způsobem stanoveným zákonem, pokud Ústavní soud o jeho vykonatelnosti nerozhodl jinak.**
- 2) Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby.“**

10. ÚSČR rozhodl, že Benešovy dekrety jsou platné a ústavní. Ve svém stanovisku uvedeném v Nálezu č. 55/1995 ze dne 8. března 1995 prohlásil:

„...prozatímní státní zřízení Československé republiky, ustavené ve Velké Británii, je nutno nahlížet jako na mezinárodně uznávaný legitimní ústavní orgán československého státu, na jehož území okupovaném říšskou brannou mocí byl nepřítel znemožněn výkon svrchované státní moci československé, pramenící z ústavní listiny ČSR, uvozené ústavním zákonem č. 121/1920 Sb., jakož i z celého právního řádu československého. V důsledku toho všechny normativní akty prozatímního státního zřízení ČSR, tedy i dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. - také v důsledku jejich ratifikace Prozatímním Národním shromážděním (ústavní zákon ze dne 28. 3. 1946 č. 57/1946 Sb.) - jsou výrazem legální československé (české) zákonodárné moci a bylo jimi dovršeno úsilí národů Československa za obnovu ústavního a právního řádu republiky.“¹

11. Podle mého názoru je v kompetenci Ústavního soudu ČR, aby rozhodl, zda Benešovy dekrety byly v době svého vydání platné a jaký je jejich dnešní status. Vzhledem k ratifikaci Benešových dekretů řádně ustaveným parlamentem krátce po válce a nálezu ÚSČR, že dekrety jsou platné, považuji dotyčné dekrety za platné a nedomnívám se, že by kterýkoli jiný členský stát měl soudní pravomoc k tomu, aby zpochybnil nebo určil jejich platnost.

Kritéria pro přistoupení k EU

12. Článek 47 Smlouvy o Evropské unii [YEAR] („SEU“) uvádí kritéria pro přistoupení k EU:

“1. Každý evropský stát, který respektuje zásady uvedené v článku 6 odstavec 1, může požádat o členství v Unii. Svou žádost podává Radě, která se usnáší jednomyslně po konzultaci s Komisí a souhlasu Evropského parlamentu, daném většinou všech jeho poslanců.“

¹ Tamtéž, s. 3.

“2. ...podmínky přijetí a úpravy smluv, na nichž je Unie založena, které takové přijetí vyvolává, jsou věcí dohody mezi členskými státy a státem ucházejícím se o členství. Tato dohoda se předloží k ratifikaci všemi smluvními státy v souladu s jejich ústavními předpisy.“

13. Čl. 6 odst. 1 SEU uvádí:

„Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv a základních svobod, zásadách, které jsou společné členskými státy.“

14. Další požadavky pro přistoupení, známé jako Kodaňská kritéria, stanovila Evropská rada v Kodani v červnu 1993. Ta stanoví:

„Členství vyžaduje, aby kandidátská země dosáhla stability institucí, které jsou zárukou demokracie, právního státu, lidských práv a respektování a ochrany menšin ...“¹

15. Ve svém dokumentu „Making a success of enlargement“ (Úspěšné rozšíření) [SEC (2001) 1744 až 1753], Evropská komise uvádí na straně 5:

„Podmínky členství, stanovené Evropskou radou v Kodani v roce 1993 a dále upřesněné následujícími Evropskými radami, jsou měřítkem pro hodnocení pokroku každého z uchazečů. Tyto podmínky zůstávají v platnosti dnes a jejich změna není na programu dne.“²

16. Je proto zřejmé, že toto jsou zásady, podle kterých by mělo být rozhodnuto o přistoupení.

Dekrety týkající se majetku a jeho konfiskace

17. Dekret 5/1945 anuloval některé majetkové transakce provedené nacistickým Německem během období okupace. Stanovil:

“Jakékoliv majetkové převody a jakákoliv majetkově-právní jednání, at' se týkají majetku movitého či nemovitého, veřejného či soukromého, jsou neplatná, pokud byla uzavřena

¹ Posudek Právní služby Evropského parlamentu: Harry Tebbens, Antonio Caiola a Gregorio Clariana, s. 7.

² Making a success of enlargement (Úspěšné rozšíření) – Strategický dokument a zpráva Evropské komise o pokrocích jednotlivých kandidátských zemí na cestě k přistoupení [SEC (2001) 1744 až 1753] /* COM/2001/0700 konečná verze */ , s. 5.

po 29. září 1938 pod tlakem okupace nebo národní, rasové nebo politické persekuce.“¹

„Majetek osob státně nespolehlivých na území Československé republiky dává se pod národní správu podle dalších ustanovení tohoto dekretu.“²

18. Dekret 12/1945 se týkal **„konfiskace a urychleného rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa“**. Stanovil s okamžitým účinkem a bez náhrady vyvlastnění zemědělského majetku za účelem pozemkové reformy. Týkal se zemědělského majetku, včetně – mimo jiné – budov a movitého majetku na něm přítomného ve vlastnictví všech osob německé a maďarské národnosti bez ohledu na jejich občanský status.³
19. Dekret 108/1945 se týkal konfiskace majetku Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a **„osob státně nespolehlivých“**. Majetek osob (včetně Němců a Maďarů), které **„se aktivně zúčastnily boje za zachování územní celistvosti a osvobození Československé republiky“**, však nebyl konfiskován.⁴
20. Tyto dekrety byly přímo spojeny s retribučními dekreti a bylo nutno brát ohled na rozhodnutí o zachování československého občanství podle dekretu 33/1945.⁵ Další výjimky z těchto dekretů se týkaly většiny osob vracejících se z koncentračních táborů a osob, které prokazatelně aktivně podporovaly český národ v boji proti nacizmu. Dekrety se uplatňovaly pouze po určenou dobu. ÚSČR je toho názoru, že jelikož tato doba uplynula a nemohou být vytvořeny žádné nové právní vztahy, nelze tyto dekrety revidovat.
21. Jmenovitě ohledně dekretu 108/1945 poznamenává ÚSČR toto:
- „Vzhledem k tomu, že tento normativní akt již splnil svůj účel a po dobu více než čtyř desetiletí již nezakládá právní vztahy, a nemá tedy již nadále konstitutivní charakter, nelze dnes, za uvedené situace, zkoumat jeho rozpor s ústavními zákony nebo mezinárodními smlouvami.“⁶**
22. Je důležité si uvědomit, že ačkoli je ÚSČR toho názoru, že tento dekret již nelze uplatnit při vzniku právních vztahů, neříká, že dekrety nejsou dnes již účinné. Ve skutečnosti byly tyto dekrety základem, na kterém byla zřízena nová vlastnická práva a následně na ně jednotlivci spoléhali po více než 50 let. Podle mého názoru by snaha o změnu tohoto postoje byla proti zásadám oprávněného očekávání a právní jistoty.

¹ Prezidentské dekrety z roku 1945, další informace o Benešových dekretech od českého ministerstva zahraničí, 14/06/2002.

² Posudek Právní služby Evropského parlamentu, s. 9, cit. poznámka pod čarou 7.

³ Věc Kníže Hans-Adam II Lichtenštejnský v. Německo, žádost č.: 42527/98, 12/07/2001

⁴ Stanovisko českého ministerstva zahraničí k Benešovým dekretům, s. 12.

⁵ Cit. poznámka pod čarou 12, s. 12.

⁶ Cit. poznámka pod čarou 12, s. 5.

23. Možná je pravda, že by vyvlastnění majetku na základě Benešových dekretů, pokud by bylo provedeno dnes, pravděpodobně znamenalo porušení Evropské úmluvy o lidských právech. ÚSČR však argumentuje takto:

“... to, co přichází z minulosti, musí sice i tvář v tvář přítomnosti v principu hodnotově obstát, toto hodnocení minulého nemůže však být soudem přítomnosti nad minulostí. Jinými slovy, řád minulosti nemůže být postaven před soud řádu přítomnosti, jenž je již poučen dalšími zkušenostmi, z těchto zkušeností čerpá a na mnohé jevy pohlíží a hodnotí je s časovým odstupem.”¹

24. Já s tímto názorem ÚSČR souhlasím. Uvedené dekry se možná zdají nacionalistické a/nebo diskriminační, když na ně pohlížíme v rámci současných politických poměrů. Tyto dekry musíme však chápat v souvislosti s důsledky druhé světové války. Neměly by ovlivnit přistoupení, neboť v současnosti nemají na práva žádný dopad.

25. Navíc bylo vyvlastnění majetku podle těchto dekretů součástí mezinárodně schváleného plánu. Zaprvé, bylo úzce spojeno s přesídlením německého obyvatelstva do Německa. Toto přesídlení bylo výslovně stanoveno spojenci, jak je dokumentováno v Protokolu Postupimské konference ze dne 1. srpna 1945.² Za druhé, bylo v souladu s mezinárodními dohodami spojenců o reparacích po válce. Dohoda o reparacích Německa z roku 1946 měla 18 signatářů, včetně Československa a Velké Británie. Článek 6 této dohody se týká německého zahraničního majetku. Uvádí toto:

„A. Každá signatární vláda si ponechá formou, již si sama zvolí, německý nepřátelský majetek v její pravomoci, nebo bude jím disponovati takovým způsobem, aby se nemohl vrátiti do německého vlastnictví neb pod německou kontrolu, a odečte tento majetek od svého podílu na reparacích ...“

“E. Německý nepřátelský majetek, který bude započten do reparačních podílů, bude zahrnovat i majetek, který ve skutečnosti je německým nepřátelským majetkem, třebaže nominální vlastník takového majetku není nepřátelský Němec.”³

26. Dle článku 6A Dohody mělo Československo na základě mezinárodní dohody schválené spojenci povinnost vyvlastnit německý nepřátelský majetek v jeho pravomoci. Dle článku 1 Dohody má Československo právo na podíly v německé reparaci. Československá vláda akceptovala své vyvlastnění německého nepřátelského majetku jako náhradu za jakékoli reparační podíly a tak toto právo nikdy nevymáhala.

¹ Cit. poznámka pod čarou 12, s. 4.

² Berlínská (Postupimská) konference, 17. července – 2. srpna 1945, a) Protokol jednání, 1. srpna 1945, XII

³ Dohoda o reparacích od Německa, o zřízení Mezispojeneckého reparačního úřadu a o vrácení měnového zlata, Paříž 14/01/1946.

27. Navíc je nutno zaznamenat, že vláda České republiky uznává, že bezprostředně po válce docházelo k výskytu násilí, poškozování a převodům majetku bez řádného právního podkladu. Připouští, že neexistuje právní ospravedlnění pro taková jednání. To bylo konstatováno nedávno v Česko-německé deklaraci o vzájemných vztazích a jejich budoucím rozvoji dne 21. ledna 1997. Relevantní jsou zejména následující články:

“Článek II: Německá strana si je rovněž vědoma, že nacionálněsocialistická politika násilí vůči českému lidu přispěla k vytvoření půdy pro poválečný útěk, vyhánění a nucené vysídlení.”¹

“Článek III: Česká strana lituje, že poválečným vyháněním, jakož i nuceným vysídlením sudetských Němců z tehdejšího Československa, vyvlastňováním a odnímáním občanství bylo způsobeno mnoho utrpení a křivd nevinným lidem, a to i s ohledem na kolektivní charakter přisuzování viny..”²

28. Tato dohoda přinejmenším implikuje akceptování vyvlastnění majetku podle Benešových dekretů Německem.

29. V každém případě článek 295 Smlouvy o Evropském společenství („SES“) stanoví:

„Tato smlouva se nijak nedotýká úpravy vlastnictví, uplatňované v členských státech.“

30. To výslovně vylučuje vyvlastnění majetku z pravomoci Evropy. Tyto záležitosti zůstávají v pravomoci jednotlivých členských států do té míry, pokud nejsou neslučitelné s dosažením cílů SES nebo Evropské úmluvy o lidských právech.

31. Ze všech výše uvedených důvodů se nedomnívám, že by dekrety týkající se vyvlastnění majetku měly být jakoukoli překážkou pro přistoupení České republiky k EU.

Věc „*Kniže Hans-Adam II Lichtenštejnský versus Německo*“ (12. července 2002, Žádost č. 42527/98)

32. V tomto případě inicioval žadatel žalobu na restituci majetku, jmenovitě obrazu zkonfiskovaného bývalým Československem v roce 1946 na základě dekretu 12/1945 jeho otci, bývalému vládci Lichtenštejnska, u německých soudů. Německé soudy rozhodly, že nemají pravomoc projednávat jeho věc, takže se žadatel odvolal k Evropskému soudu pro lidská práva. Uváděl, že byl zbaven svého práva na neustranné soudní řízení a svého práva na přístup k soudu při stanovení svých vlastnických práv. Prohlašovat též, že bylo porušeno jeho právo na majetek. Odvolával se zejména na čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a článek 1 prvního protokolu.

¹ Česko-německá deklarace o vzájemných vztazích a jejich budoucím rozvoji, 21/01/1997, s. 1.

² Tamtéž, s. 2.

33. Evropský soud pro lidská práva zdůraznil, že právo na přístup k soudům zaručované čl. 6 odst. 1 není absolutní, ale podléhá omezením. Aby bylo slučitelné s článkem 6 odst. 1, musí omezení sledovat oprávněný cíl a být přiměřené. Evropský soud pro lidská práva určil, že – za okolností druhé světové války a výsledného zvláštního statusu Německa ve veřejném mezinárodním právu – má omezení přístupu k německým soudům v důsledku Dohody o vypořádání oprávněný cíl. Evropský soud pro lidská práva tudíž akceptoval nálezy německých soudů, že není v jejich pravomoci projednávat dotýcnou žalobu a došel k závěru, že se nejednalo o porušení čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech.

34. V nálezu Evropský soud pro lidská práva uvedl, že:

“66. ... Skutečným fórem pro řešení sporů týkajících se dotýcných vyvlastňovacích opatření byly v minulosti soudy bývalého Československa a následně soudy České nebo Slovenské republiky. V roce 1951 skutečně využil otec žadatele možnosti vznést námítky proti dotýcnému vyvlastnění před Správním soudem v Bratislavě.”¹

35. Evropský soud pro lidská práva též zamítl žadatelův argument, že jeho vlastnická práva dle článku 1 prvního protokolu byla porušena. Evropský soud pro lidská práva uvedl:

„83. ...naději na uznání přetrvání starého majetkového práva, které již dávno nemohlo být účinně vykonáváno, ani podmíněný nárok, který zaniká následkem nesplnění podmínky, nelze považovat za „držbu“ ve smyslu článku 1 protokolu č. 1, (viz rekapitulace příslušných zásad v rozhodnutí Malhous)“²

“85. ... Soud zaznamenal, že vyvlastnění bylo provedeno orgány bývalého Československa v roce 1946, jak potvrzuje bratislavský Správní soud v roce 1951, to jest před 3. zářím 1953, kdy nabyla platnosti úmluva, a před 18. květnem 1954, kdy nabyl platnosti protokol č. 1. Vzhledem k tomu není Soud *ratione temporis* příslušný zkoumat okolnosti vyvlastnění nebo pokračující účinky, které toto vyvlastnění způsobilo do dnešního data (viz *Malhous v. Česká republika* (rozhodnutí), č. 33071/96, 13. prosince 2000, Evropský soud pro lidská práva 2000-XII, a např. *Mayer a další v. Německo*, (žádosti č. 18890/91, 19048/91, 19342/92 a 19549/92), rozhodnutí Komise ze dne 4. března 1996, Rozhodnutí a zprávy 85, s. 5-20).“

¹ Cit. poznámka pod čarou 11, s. 23.

² Cit. poznámka pod čarou 11, s. 27.

36. Evropský soud pro lidská práva tedy rozhodl, že dotyčné vyvlastnění majetku, ke kterému došlo na základě Benešových dekretů, nebylo a nemohlo být v rozporu s Evropskou úmluvou o lidských právech. Došel k závěru, že vyvlastnění provedená v letech 1945/1946 na základě Benešových dekretů nelze zpochybnit na základě čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech nebo článku 1 prvního protokolu. S ohledem na toto rozhodnutí se zdá nepravděpodobné, že by budoucí zpochybnění Benešových dekretů týkajících se vyvlastnění majetku na základě toho, že porušují Evropskou úmluvu o lidských právech, byla úspěšná.
37. Bohužel jsem nebyl schopen vypátrat případ *De Fours Walderode v Česká republika*. Každopádně si nemyslím, že je přímo relevantní, neboť rozhoduje, zda restituční opatření jsou slučitelná s Listinou základních práv a svobod. Jelikož Listina základních práv a svobod není začleněna do práva EU a jelikož ve věci *kníže Lichtenštejnský v Německo* bylo rozhodnuto, že vyvlastňovací opatření nebyla v rozporu s Evropskou úmluvou o lidských právech, nedomnívám se, že rozhodnutí ve věci *De Fours Walderode* bude mít přímý význam pro přistoupení České republiky k EU.

Občanství

38. Oddíl 1 odstavce 1 dekretu 33/1945 stanoví, že:

„Českoslovenští státní občané národnosti německé nebo maďarské, kteří podle předpisů cizí okupační moci nabyli státní příslušnosti německé nebo maďarské, pozbyli dnem nabytí takové státní příslušnosti československého státního občanství.“¹

39. Občanství si však zachovávají osoby, které prokázaly „že zůstaly věrné Československé republice, nikdy se neprovinily proti národům českému a slovenskému a buď se činně zúčastnily boje za osvobození země, nebo trpěly pod nacistickým nebo fašistickým terorem“.² Občanství si také zachovali Němci a Maďaři, kteří „se v době zvýšeného ohrožení republiky úředně přihlásili za Čechy nebo Slováky“.³ Další kategorie činila opatření pro osoby, které si mohly zažádat o vrácení občanství do šesti měsíců od data zveřejnění příslušného nařízení ministerstva vnitra. Tato skupina zahrnovala německé „opponenty nacizmu a fašizmu“.⁴ Žádosti o vrácení československého občanství se podávaly na okresních národních výborech od 10. srpna 1945 do 10. února 1946.⁵
40. Dekret 33/1945 je nutno chápat v souvislosti s přesídlením menšin německého a maďarského obyvatelstva, ke kterému došlo po skončení války. Prezident Beneš nepodepsal dekret před uzavřením Postupimské konference, aby zajistil, že bude v souladu s rozhodnutím spojenců.⁶

¹ Cit. poznámka pod čarou 1, s. 5.

² Cit. poznámka pod čarou 10, s. 4

³ Tamtéž str. 35.

⁴ Tamtéž.

⁵ Tamtéž s. 36.

⁶ Tamtéž s. 33.

41. Tento dekret, stejně jako dekrety týkající se vyvlastnění, má omezenou použitelnost. Zbavil určité osoby československého občanství v určitém čase. Tento dekret nelze použít k zbavení občanství České republiky osob, které v současnosti toto občanství mají. Nepředpisuje ani, kdo může získat občanství nebo jak lze získat občanství v současné České republice.
42. Navíc je dnes poskytována výslovná ochrana osobám, které mají české státní občanství, dle článku 12 ústavy České republiky:

„Článek 12

(1) Způsoby nabývání a pozbývání státního občanství České republiky stanoví zákon.

(2) Nikdo nemůže být zbaven státního občanství proti své vůli.“

43. V každém případě, článek 17 SES uvádí:

„1. Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie státní příslušnost členského státu nenahrazuje, nýbrž doplňuje.“

44. Proto je právem každého jednotlivého členského státu rozhodnout, komu náleží státní občanství a jak se takové občanství získává. Dle mého názoru je dekret týkající se občanství v souvislosti s přistoupením České republiky k EU irelevantní.

Dekrety týkající se trestných činů a trestního řízení

45. Zákon č. 115/1946 stanoví:

„Jakékoli jednání, k němuž došlo v době od 30. září 1938 do 28. října 1945, jehož cílem bylo přispět k boji za svobodu Čechů a Slováků nebo které představovalo případy spravedlivé odplaty za činy okupačních sil nebo jejich pomahačů, není protiprávní ani tehdy, mohly-li by jinak být takové činy podle zákona trestné.“¹

46. Tento zákon má v současnosti evidentně stále ještě právní účinky, neboť zabraňuje vyšetřování nebo soudnímu řízení pro některé trestné činy, z nichž mnohé též možná byly nehumánní. Jakkoli to může být ospravedlnitelné a přiměřené, pokud takové činy byly provedeny v boji za osvobození z okupace, nemyslím si, že to může být ospravedlnitelné nebo přiměřené, pokud šlo o činy odplaty. Slovo „spravedlivé“ se mi v této souvislosti zdá být svévolné a odporující zásadám právní jistoty. Avšak zrušení zákona, který zprošťoval osoby trestních důsledků po více než 50 let s následkem, že dotyčné osoby mohou být nyní trestně stíhány, by bylo též možno kritizovat jako odporující zásadám oprávněného očekávání a právní jistoty.

¹ Právní posouzení Benešových dekretů a přistoupení České republiky k Evropské unii vypracované Prof. Dr. Dres h.c. Jochenem A. Froweinem, s. 19.

47. Zákon č. 115/1945 je považován za jeden z klíčových problémů v souvislosti s československými poválečnými právními předpisy překážejícími nebo zabraňujícími přistoupení České republiky k EU. Hlavní zastávce tohoto stanoviska je profesor Christian Tomuschat, bývalý člen Výboru OSN v rámci Úmluvy o občanských a politických právech, ale jelikož jeho práce jsou v němčině, nemohu je bezprostředně komentovat. Profesor Tomuschat navrhuje, že Česká republika bude muset tento zákon zrušit.¹ Zdůrazňuje, že v Německu jsou lidé pohnáni před soud za válečné zločiny, které spáchali během druhé světové války, i když jsou tyto odhaleny teprve o mnoho let později.² Profesor Frowein upozorňuje na rozdíl mezi Německem, kde nikdy nebylo pochyb, že Němci budou muset nést odpovědnost za zločiny spáchané během války a kde nemohlo vzniknout oprávněné očekávání, že budou zbaveni odpovědnosti, a Českou republikou.
48. Česká vláda říká, že ve skutečnosti bylo mnoho pachatelů poválečných zločinů proti osobám příslušejícím k německé menšině odsouzeno, i když nebyly všichni pachatelé souzeni a potrestáni a některé rozsudky se nám dnes nemusí zdát přiměřené.³ Navíc bylo v následujícím období změněno mnoho správních rozhodnutí a obecných právních norem následnými právními předpisy i prostřednictvím správních a soudních řízení, ve kterých měly instituce jako Nejvyšší správní soud často poslední slovo. Pokyny nabádající československé obyvatelstvo, aby „respektovalo ty německé občany, kteří zachovali věrnost republice, aktivně se účastnili boje za osvobození republiky nebo trpěli pod nacistickým a fašistickým terorem“, přijala vláda již 15. června 1945.⁴
49. V Česko-německé deklaraci z roku 1997 byla oficiálně vyjádřena lítost ohledně zákona 115/1945:
- „III. Česká strana ... zejména lituje excesů, které byly v rozporu s elementárními humanitárními zásadami i s tehdy platnými právními normami, a nadto lituje, že bylo na základě zákona č. 115 z 8. května 1946 umožněno nepohlížet na tyto excesy jako na bezprávné a že následkem toho nebyly tyto činy potrestány.“**
50. Tato deklarace ukazuje, že Německo akceptuje účinky zákona 115/1945 a silně implikuje, že Německo nepovažuje jeho zrušení za nezbytné.
51. Účinek ostatních dekretů, 16/1945, 137/1945 a 71/1945, je obtížnější posoudit. Dle názoru Právní služby Evropského parlamentu v odstavci 62 byly všechny tři tyto dekryty zrušeny zákonem 33/1948 ze dne 25. března 1948, zákonem 87/1950 ze dne 1. srpna 1950 a zákonem 65/1966 ze dne 1. ledna 1966 v daném pořadí.⁵ Dekret 71/1945 nebude mít nadále žádný právní účinek, ale v případě dekretů 16/1945 a 137/1945 tomu tak nemusí nutně být. Profesor Frowein uvádí cennou připomínku, že není jasné, do jaké

¹ Tamtéž s. 23.

² Tamtéž s. 24.

³ Cit. poznámka pod čarou 1, s. 28.

⁴ Tamtéž s. 28.

⁵ Cit. poznámka pod čarou 10, s. 10.

míry budou rozsudky vynesené na základě dotyčných dekretů v českém právním řádu nadále platné a vykonatelné. Profesor Frowein cituje prozatímní stanovisko českého právníka, který uvádí, že:

„Rozsudky uložené podle Velkého retribučního dekretu č. 16/1945 nejsou dnes vykonatelné z právních a věcných důvodů. Dekret sám byl zrušen a nemůže být v rozporu s *acquis communautaire*.“¹

52. Evropská komise odkazuje na radikální reformu Trestního zákoníku², který Česká republika přijala. Tento zákoník může obsahovat ustanovení, které se této záležitosti týkají. Bohužel nemám tento zákoník k dispozici.

53. Listina základních práv a svobod je začleněna do Ústavy České republiky pomocí ústavního zákona ze dne 9. ledna 1991 a článku 3 Ústavy, který stanoví:

**„Článek 3
Součástí ústavního pořádku České republiky je Listina základních práv a svobod.“**

54. Čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod stanoví:

„Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.“

55. Myslím si, že na základě čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod budou veškeré rozsudky založené na uvedených dekretech nadále platné a vykonatelné, i když byly dekrety 16/1945 a 137/1945 zrušeny. Proto by ke splnění požadavků EU měl být požadován jednoznačný důkaz, že rozsudky stanovené podle dotyčných dekretů nejsou vykonatelné.

56. Podotýkám, že by články 62 a 87 Ústavy mohly poskytnout způsob odstranění účinnosti dotyčných dekretů:

„Článek 62

Prezident republiky

g) odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem, nařizuje, aby se trestní řízení nezačalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo, a zahlazuje odsouzení ...”

¹ Cit. poznámka pod čarou 28, s. 19.

² Cit. poznámka pod čarou 8, s. 5.

1.1.1. „Článek 87

1) Ústavní soud rozhoduje

b) o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem nebo s mezinárodní smlouvou podle článku 10...”

57. Podle mého názoru by prezident mohl použít svou pravomoc dle článku 62 k tomu, aby omilostnil kohokoli odsouzeného podle příslušného Benešova dekretu. Popřípadě by jakékoli takové uznání vinným mohl zpochybnit Ústavní soud, který by mohl vykonávat svou pravomoc dle článku 87 ke zrušení příslušného dekretu, pokud by byl v rozporu s Listinou základních práv a svobod nebo s Evropskou úmluvou o lidských právech.

58. Bez ohledu na mé poznámky v odstavci 57 výše by Česká republika měla zaručit, že existují zřejmé a jednoznačné prostředky zajištění, že jakákoli chybná odsouzení provedená na základě Benešových dekretů nemohou být vykonána.

Nadřazenost práva EU

59. Za povšimnutí stojí rozhodnutí Evropského soudního dvora (ESD) ve věci *Amministrazione della Finanze dello Stato v Simmenthal SpA* [1978] 3 CMLR 263 (Věc 106/77), které stanoví nadřazenost práva EU. Zejména následující odstavce jsou relevantní:

“17. Navíc, v souladu se zásadou nadřazenosti práva Společenství, je vztah mezi ustanoveními Smlouvy a přímo uplatnitelnými opatřeními institucí na jedné straně a vnitrostátními právními předpisy členských států na straně druhé takový, že uvedená ustanovení a opatření svým vstupem v platnost nejen automaticky učiní nepoužitelnými jakákoli ustanovení současných vnitrostátních právních předpisů, která jsou s nimi v rozporu, ...”

„21. Z předcházejícího plyne, že každý soud členského státu musí, v případech, které jsou v jeho pravomoci, uplatnit v celém rozsahu právo Společenství a chránit práva, které toto propůjčuje jednotlivcům, a v souladu s tím musí zrušit jakákoli ustanovení národních právních předpisů, která mohou být s právem Společenství v rozporu, ať již předpisu Společenství předchází nebo po něm následuje.“

60. Vychází z tohoto rozhodnutí a vzhledem k zavedeným zásadám o nadřazenosti práva EU, i kdyby v České republice byly dekry neslučitelné s právem EU v platnosti, byly by uplatněním práva EU učiněny neúčinnými.

61. Článek 10 Ústavy České republiky stanoví:

„Článek 10

Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou přímo závazné předpisy nadřazené zákonům.“

62. Na základě článku 10 Ústavy České republiky se při jejím přistoupení k Evropě (EU) stane v České republice Evropská úmluva o lidských právech přímo závazným právním předpisem a tak jakékoli s ní neslučitelné právní předpisy přestanou být uplatnitelné.

Argument překážky uplatnění žalobního nároku

63. Domnívám se, že existuje velmi silný argument pro to, že je Německu zabráněno zpochybňovat Benešovy dekrety jak na veřejném mezinárodním fóru, tak – což je důležitější – ve vztahu k přistoupení k Evropě (EU).

64. Ve věci *Kníže Lichtenštejnský v Německo* citovaly německé soudy kapitolu 6 článek 3 Úmluvy o vypořádání záležitostí v důsledku války a okupace ze dne 23. října 1954 („Úmluva o vypořádání“). Kapitola 6 článek 3 stanoví:

„1. Spolková republika Německo nevznese v budoucnosti žádné námitky proti opatřením, která byla nebo budou provedena ve vztahu k německému majetku v zahraničí nebo jinému majetku zkonfiskovanému za účelem reparací nebo restitucí nebo následkem válečného stavu nebo na základě dohod již uzavřených třemi mocnostmi s jinými spojeneckými zeměmi, neutrálními zeměmi nebo bývalými spojenci Německa nebo dohod, které budou jimi takto uzavřeny.“

„3. Nebudou přípustné žádné pohledávky nebo žaloby proti osobám, které získají nebo převedou právo na majetek na základě opatření uvedených v odstavci 1...tohoto článku, nebo proti mezinárodním organizacím, cizím vládám nebo osobám, které jednaly na pokyn těchto vlád.“¹

65. Dle mého názoru souhlas Německa s těmito podmínkami zabraňuje Německu vznášet námitky týkající se Benešových dekretů o vyvlastnění.

66. Česko-německá deklarace z roku 1997 posiluje argument založený na překážce uplatnění žalobního nároku a rozšiřuje tento argument tak, že zahrnuje ostatní dekrety a jednání související s válkou:

“IV Obě strany se shodují v tom, že spáchané křivdy náležejí minulosti, a že tudíž zaměří své vztahy do budoucnosti. Právě proto, že si zůstávají vědomy tragických kapitol svých dějin, jsou rozhodnuty nadále dávat při utváření svých vztahů přednost dorozumění a vzájemné shodě, přičemž každá strana zůstává vázána svým právním řádem a respektuje, že druhá strana má jiný právní názor. Obě strany

¹ Cit. poznámka pod čarou 20, s. 12.

proto prohlašují, že nebudou zatěžovat své vztahy politickými a právními otázkami pocházejícími z minulosti.“¹

67. Vzhledem k EU je zejména nutné mít na paměti, že základní a fundamentální zásadou EU bylo sjednocení Evropy po druhé světové válce. Jakýkoli pokus Německa zabránit České republice v členství založený na činech provedených v bezprostředním následku války je jednoznačně v rozporu s celým základem, na kterém byla EU založena a s jejími trvajícím cíly a závazky.

68. Jmenovitě článek 307 SEU stanoví:

„Práva a povinnosti vyplývající z úmluv uzavřených před 1. lednem 1958 nebo pro přistupující státy přede dnem jejich přistoupení mezi jedním nebo několika členskými státy na jedné straně a jedním nebo několika třetími státy na straně druhé nejsou touto Smlouvou dotčeny.

Pokud jsou úmluvy neslučitelné s touto Smlouvou, použije příslušný členský stát či členské státy všech vhodných prostředků k odstranění zjištěné neslučitelnosti. v případě potřeby si členské státy poskytnou vzájemnou pomoc k dosažení tohoto cíle a zaujmou případně společný postoj.

Při provádění úmluv uvedených v prvním odstavci členské státy přihlížejí k tomu, že výhody poskytované v této smlouvě každým z členských států jsou nedílnou součástí založení Společenství, a jsou proto neoddělitelně spojeny s vytvořením společných orgánů, se svěřením pravomocí těmto orgánům a s poskytováním stejných výhod všemi ostatními členskými státy.“

69. Česko-německá deklaráce z roku 1997 by se měla interpretovat jako dohoda k odstranění neslučitelností. Německu by mělo být zabráněno, aby zamezovalo přistoupení České republiky z důvodů, které by stejným způsobem mohly být uplatněny proti Německu, pokud by byly vzneseny před přistoupením Německa.

Závěry

70. Dekrety týkající se vyvlastnění majetku a občanství již nadále nemohou vytvářet nové právní vztahy. Jejich účinek byl zřízen před více než padesáti lety a po celou tuto dobu na nich byla založena vlastnická práva. Bylo vzbuzeno oprávněné očekávání, že dotyčné dekrety jsou platné právo, a byla zřízena majetková práva, která by nyní měla chránit Evropská úmluva o lidských právech. Každopádně nejsou tyto dekrety relevantní v souvislosti s přistoupením České republiky k EU.

71. Dekret týkající se nucené práce nemá dnes žádný právní účinek, takže by neměl ovlivnit přistoupení České republiky k EU.

72. Dekrety zamezující odpovědnost za trestné činy spáchané československými občany proti Němcům po válce jako odplata jsou politováníhodné. Jednotlivci však spoléhali na tato ustanovení po více než 50 let a jako takoví mají oprávněné očekávání, že nebudou

¹ Cit. poznámka pod čarou 18, s. 2.

nyňi za tyto činy trestně stíháni. Dle mého názoru by tato ustanovení neměla být překážkou přistoupení.

73. Dekrety umožňující svévolná soudní řízení nebo soudní řízení v nepřítomnosti u trestných činů spáchaných během války mohou mít stále ještě účinek ve smyslu, že rozsudky na tomto základě mohou být i nadále uplatňovány. Česká republika by měla zabezpečit, že existuje právní ustanovení zaručující, že jakékoli rozsudky vynesené na základě uvedených dekretů nelze dnes uplatňovat bez řádného a platného soudního řízení, které vyhovuje současným zásadám právního postupu a lidským právům.
74. Jakýkoli problém neslučitelnosti Benešových dekretů se současným právem a zásadami EU by neměl zabránit přistoupení, neboť jakákoli neslučitelná právní ustanovení budou učiněna neuplatnitelnými na základě nadřazenosti práva EU, jakmile Česká republika přistoupí k EU.
75. Existuje silný argument pro to, že je kterékoli zemi zabráněno vznášet námitky týkající se právních předpisů, které vznikly za konkrétních okolností druhé světové války a které mají oficiální uznání mezinárodních dohod. Jmenovitě by jim mělo být zabráněno v používání dotyčných problémů k zamezení přistoupení k EU, neboť to by podkopávalo celou základnu, na které je EU založena.

Rt. Hon. Lord Kingsland Q.C.
1. října 2002