

# Na západ je cesta dlouhá

Závěrečný akt z Helsinek a cestování československých občanů do zahraničí

JAN RYCHLÍK

Po krátkém období otevřených hranic v letech 1968 a 1969 se opět spustily závory na hraničních přechodech. Cestování kamkoliv se zase stalo obtížným, cesta na Západ pak takřka nemožnou, alespoň pro ty, jejichž kádrový profil nebyl „na výši“. Změnu měly přinést dohody z Helsinek, ovšem i přes připojený podpis československých stranických a státních představitelů byly faktické důsledky chabé a zájemci o vycestování procházeli martyriem úřední šikany, zákazů a překážek. Bylo tomu tak až do pádu komunistického režimu.

## Cestování z ČSSR po roce 1969

Normalizační režim se od podzimu 1969 snažil maximálně omezit cesty svých občanů do svobodného světa. Z legislativního hlediska platil v Československu i nadále zákon ze dne 18. června 1965 o cestovních dokladech č. 63/1965 Sb.<sup>1</sup>, který sice dával občanovi právní nárok na vydání cestovního dokladu k cestě do ciziny, ale současně v § 4 odst. 1 písm. a) říkal, že jeho vydání může být odepřeno, jestliže by cesta nebyla v souladu se státními zájmy. Ze stejného důvodu bylo rovněž možné už vydaný cestovní doklad odejmout nebo omezit jeho územní či časovou platnost. Tato gumová formulace umožňovala ve skutečnosti nevydat či odejmout cestovní doklad komukoliv a kdykoliv, takže v praxi vlastně občan právo cestovat do zahraničí neměl. Podle prováděcí vyhlášky ministerstva vnitra a ministerstva zahraničních věcí ze dne 23. června 1965 potřeboval navíc ke každému vycestování vedle cestovního pasu ještě zvláštní výjezdní doložku, jejíž vydání bylo možné

odmítnout ze stejných důvodů jako u cestovního pasu.<sup>2</sup>

Přesto byla pasová politika až do léta 1969 poměrně liberální: pokud proti občanovi nebyly zásadní námitky bezpečnostního rázu (ať už z hlediska státní bezpečnosti či obecné kriminality) a pokud předložil devizový příslib Státní banky československé (SBČS) anebo pozvání osoby žijící v zahraničí, zpravidla cestovní pas i výjezdní doložku dostal. K zásadnímu zlomu došlo teprve na počátku října 1969 v souvislosti s nástupem ostrého normalizačního kurzu. Na svém zasedání 6. října přijala federální vláda usnesení č. 266 znamenající nový začátek výrazných restrikcí. Základem se stal společný návrh federálních ministrů vnitra Jana Pelnáře a zahraničních věcí Jána Marka, ke kterému se připojil i předseda vlády Oldřich Černík, někdejší stoupenec reformu, který se snažil na poslední chvíli zachránit podporou normalizační politiky. Koncept dokumentu nese název „Zpráva o mimořádných opatřeních spojených s cestami československých občanů a jejich pobytem v kapitalistických

státech a cestami cizinců do ČSSR“. Z úvodu vyplývá, že jde o zpracování návrhů, které vyplynuly z diskuze na zasedání vlády 3. října. Opatření předpokládala okamžité zrušení již vydaných výjezdních doložek k jakýmkoliv soukromým cestám vyjma cest do zemí Rady vzájemné hospodářské pomoci (RVHP), eventuálně turistických cest do asijských socialistických zemí. Dále měla být do dvou týdnů provedena revize plánu služebních cest do kapitalistických zemí a bezdevizových výměn s těmito zeměmi pro zbytek roku 1969. (Bezdevizovými výměnami se rozuměly vzájemné návštěvy dohodnuté se souhlasem ústředních orgánů mezi institucemi či organizacemi na reciproční bázi. Jejich podstata spočívala v tom, že zahraniční partner uhradil pobyt československým účastníkům, za což potom československá instituce hradila pobyt cizince.) Zrušeny měly být nejdéle do konce roku i už vydané služební výjezdní doložky u osob pobývajících v cizině. Resortní ministerstva a ústřední orgány společenských a zájmových organizací musely požádat

1 Sbirka zákonů ČSSR, částka 31 ze dne 30. 6. 1965, s. 352.

2 Vyhláška MV a MZV č. 64/1965 Sb., § 3 - Sbirka zákonů ČSSR, částka 31 ze dne 30. 6. 1965, s. 353-355.



Jeden z československých hraničních přechodů a pasová a celní kontrola, nezbytný rituál při každé cestě do zahraničí Foto: ČTK/Jiří Kruliš

o nové výjezdní doložky pro své zaměstnance dlcí v cizině, přičemž měly prokázat, že jejich pobyt v zahraničí je skutečně nutný, v opačném případě se pracovník měl vrátit do Československa. Do budoucna měly být soukromé cesty do kapitalistických států a Jugoslávie povolovány nanejvýš jednou ročně v době dovolené na zotavenou a měly být omezeny jen na zájezdy organizované cestovními kanceláři, návštěvy blízkých příbuzných, ovšem jen těch, kteří se zdržovali v zahraničí se souhlasem československých úřadů, a cesty na základě vydaného devizového příslibu Státní banky československé, na jehož vydání ale neměl občan právní nárok. Soukromé cesty za účelem zaměstnání či studia se neměly povolovat vůbec. V praxi to znamenalo, že taková cesta se mohla

uskutečnit jedině jako služební (na služební výjezdní doložku), jestliže o to resortní ministerstvo, resp. ministerstvo školství České či Slovenské republiky požádalo.<sup>3</sup> Vláda všechna opatření schválila a s datem 9. října je vtělila do dvou samostatných právních norem, které byly ještě téhož dne publikovány ve Sbírce zákonů a vstoupily tak v platnost.<sup>4</sup>

Zásadní a trvalý význam mělo vládní nařízení č. 114/1969 Sb., které ustanovovalo, v kterých případech není cesta do ciziny v souladu se státními zájmy, a jsou tedy dány důvody k nevydání nebo odebrání cestovního dokladu: cesta nebyla v souladu se státním zájmem, byla-li v rozporu s ochranou bezpečnosti státu, vnitřního pořádku, veřejného zdraví nebo morálky a dále jednalo-li o cestu:

a) do státu, se kterým ČSSR neudržovala diplomatické styky, b) k návštěvě občana, který se zdržoval v cizině bez povolení československých úřadů, c) občana, proti kterému byl veden výkon rozhodnutí pro neplnění vyživovací povinnosti nebo jiné závazky, d) občana, jehož jednání nasvědčovalo tomu, že hodlá zůstat v cizině, e) která nebyla devizově kryta a f) bez příslibu deviz, s výjimkou cest za příbuznými v pokolení přímém, za sourozenci a manželi, pokud ovšem nešlo o cesty uvedené pod písmeny a-d.

Okamžitý - a dočasný (jednorázový) - význam měla společná vyhláška federálních ministerstev vnitra a zahraničních věcí č. 115/1969 Sb. o platnosti výjezdních doložek. Výjezdní doložky označené jako služební ztrácely platnost k 1. prosinci 1969,

3 NA, f. předsednictvo vlády ČSSR, usnesení vlády č. 266/1969.

4 Sbírka zákonů ČSSR, částka 37 ze dne 9. 10. 1969.

nepoužité jednorázové výjezdní doložky k soukromým cestám ztrácely platnost dnem uveřejnění vyhlášky (9. října) a nepoužité jednorázové výjezdní doložky opatřené razítkem „turistika“ (šlo o doložky použitelné jen k cestě s konkrétním hromadným zájezdem) byly platné jen do 1. ledna 1970. Platnost výjezdních doložek osob, které byly ke dni zveřejnění vyhlášky v cizině, končila 31. prosince 1969. V platnosti zůstávaly naproti tomu trvalé výjezdní doložky do států RVHP a jednorázové výjezdní doložky do asijských socialistických zemí. To znamenalo, že platnost pozbývaly výjezdní doložky k soukromým cestám do Jugoslávie a také např. na Kubu či (čistě teoreticky) do Albánie. Důvod byl jednoduchý: s uvedenými zeměmi buď nemělo Československo dohodu, že nebudou propouštět bez zvláštního povolení československé občany do kapitalistických států, anebo (v případě Kubu) se do nich nebylo možno dostat jinak než tranzitem přes tyto státy. Pro Jugoslávii proto ztrácely platnost i už vydané jednorázové přílohy k občanskému průkazu, které se pro tuto zemi vůbec přestaly vydávat.<sup>5</sup>

Vedle opatření administrativního rázu byla přijata též opatření v oblasti trestního práva. Dne 18. prosince 1969 schválilo Federální shromáždění zákon č. 150/1969 Sb. o přečinech, kte-

rým byly do československého trestního práva trvale zařazeny některé instituty a skutkové podstaty zavedené původně jen dočasně (s platností do konce roku 1969) po velkých demonstracích 19.–22. srpna 1969. Zákon o přečinech stanovil (§ 5, písm. d) za porušení předpisů o cestovních dokladech, zejména pak za vylákání cestovní doložky na základě nesprávných nebo neúplných údajů nebo za překročení její územní či časové platnosti, trest vězení až na šest měsíců nebo nápravné opatření (tj. srážky z platu ve prospěch státní pokladny) nebo trest na penězích do 5 000 Kčs. Zákon začal platit 1. ledna 1970.<sup>6</sup>

Veškeré předpisy o cestovních dokladech byly 13. dubna 1970 shrnuty do nové společné vyhlášky ministerstva vnitra a zahraničí č. 44/1970 Sb.<sup>7</sup> Ta podrobně stanovovala druhy cestovních dokladů a určovala i postup pro jejich vydávání. Výjezdní doložka k cestovnímu pasu byla vydávána na základě žádosti podané krajské správě pasů a víz ministerstva vnitra prostřednictvím okresního oddělení pasů a víz. Souhlas s plánovanou cestou musel žadateli přímo na žádosti potvrdit jeho zaměstnavatel, který také stvrzoval, že žadatel nemá žádné neuhrazené finanční závazky vůči státu či socialistické organizaci, tj. především vůči podniku, ve kterém pracuje. Pokud žadatel nebyl

nikde v pracovním poměru, vyslovil souhlas na žádosti místně příslušný národní výbor. U mužů v branném věku byl nutný také souhlas okresní vojenské správy, a to bez ohledu na to, zda osoba byla brancem, odvedencem anebo vojákem v záloze. Žadatel musel okresní správě pasů a víz předložit současně s okolovanou potvrzenou žádostí devizový příslib nebo pozvání nejbližších příbuzných legálně žijících v zahraničí. Šlo-li o organizovaný zájezd s cestovní kanceláří, potvrzovala žádost o vydání výjezdní doložky přímo tato cestovní kancelář. Vyhláška umožňovala orgánům pasové služby ministerstva vnitra vyžadovat stejné doklady i u žádosti o cestovní pas, avšak v praxi k tomu nedocházelo, neboť samotný cestovní pas, který zůstával v držení osoby, jíž byl vydán, byl bez jednorázové výjezdní doložky použitelný jen k cestě do států RVHP (SSSR, Mongolsko, Polsko, NDR, Maďarsko, Rumunsko, Bulharsko), pro které se současně s vystavením pasu vydávaly formou razítka trvalé výjezdní doložky. S platností od 1. května 1972 byly i doposud vydávané trvalé výjezdní doložky k cestám do těchto zemí zrušeny a nahrazeny registrační známou v podobě kolku na první straně pasu.<sup>8</sup> Výjezdní doložky do ostatních států přestaly mít podobu razítka v cestovním pase a byly nahrazeny zvláštní vložkou k pasu.<sup>9</sup>

5 Cestovní přílohy k občanskému průkazu byly i nadále vydávány ke krátkodobým turistickým cestám do zemí RVHP.

6 *Sbírka zákonů ČSSR*, částka 46 ze dne 23. 12. 1969, s. 486.

7 Tamtéž, částka 13 ze dne 11. 5. 1970, s. 227–230.

8 Vyhláška federálního ministerstva vnitra (FMV) a federálního ministerstva zahraničních věcí (FMZV) č. 142/1971 Sb. ze dne 29. 11. 1971, kterou se mění a doplňuje vyhláška ministerstva vnitra a ministerstva zahraničních věcí ČSSR č. 44/1970 Sb. – *Sbírka zákonů ČSSR*, částka 36 ze dne 20. 12. 1971, s. 719. S platností od 1. 3. 1980 byly i tyto známky zrušeny – viz vyhláška FMV a FMZV č. 7/1980 Sb. ze dne 29. 12. 1979 – *Sbírka zákonů ČSSR*, částka 2 ze dne 4. 2. 1980, s. 18.

9 Systém fungoval následovně: výjezdní doložka se skládala ze dvou karet označených jako díly A a B, které obsahovaly identické údaje a razítko orgánu pasů a víz, jenž doložku vydal. Úředník pasové kontroly při výjezdu orazítkoval a odebral díl A, zatímco orazítkovaný díl B cestujícímu vrátil. Tímto orazítkovaným dílem se musel cestující prokázat pasové kontrole států RVHP, jestliže přes tyto státy cestoval dále na Západ či do Jugoslávie, v opačném případě nebyl na základě bilaterálních dohod puštěn přes hranici. Při návratu do Československa byl díl B výjezdní doložky odebrán pasovou kontrolou na hranici. Karty umožňovaly později i počítačové zpracování a poskytovaly tedy přehled, kdo je v cizině a zda se z ciziny řádně a včas vrátil. Výjezdní doložky byly na horním okraji odlišeny vodorovným barevným pruhem: výjezdní doložky pro soukromou cestu měly pruh zelený, pro turistickou cestu s hromadným zájezdem měly navíc razítko „turistika“ (na takovou výjezdní doložku nebylo možné vycestovat individuálně). Jednorázové výjezdní doložky pro služební účely měly pruh modrý. V zásadě měly být vydávány jen ke služebním pasům a cestovním

Opatřeními z 9. října 1969 se státní hranice směrem na Západ pro československé občany prakticky uzavřely, neboť na základě pozvání (vyjma od blízkých příbuzných žijících legálně v cizině) nebylo možné získat výjezdní doložku a počet devizových příslibů, které vydávala SBČS, byl velmi omezený. Silně omezena byla ovšem i možnost vycestovat na Západ v rámci organizované turistiky, tj. prostřednictvím účasti na zájezdu cestovní kanceláře. Teoreticky vzato měl tuto možnost každý československý občan, pokud proti němu nebyly vážné námitky politického, kriminálního či státněbezpečnostního rázu, které by orgány pasů a víz opravňovaly k odepření vydání výjezdní doložky. Praxe ovšem vypadala dosti odlišně: podle obchodně-politických zásad pro rozvoj zahraničního cestovního ruchu, schválených jako usnesení vlády ČSSR č. 271 dne 12. října 1972,<sup>10</sup> bylo především zakázáno organizovat do kapitalistických států zájezdy kratší než čtrnáctidenní. Zadruhé byly tyto zájezdy určeny jen pro podnikové kolektivy. V praxi to znamenalo, že se jich mohly zúčastnit vždy minimálně tři osoby z téhož závodu, školy či společenské organizace, samozřejmě za předpokladu, že jim to tato organizace povolila. Proč se zájezdů nemohou zúčastňovat jednotlivci, nebylo nijak zdůvodněno, ale v pozadí nepochybně stála snaha zamezit emigraci, neboť při aplikaci výše uvedeného postupu

bylo prakticky vyloučeno, aby se na stejný zájezd mohli přihlásit oba manželé či celá rodina. Navíc i turistické cesty na Kubu, při kterých musela letadla ČSA přistávat v Montrealu, byly posuzovány jako cesty do kapitalistických států. Nemožnost přihlásit se na zájezd na Západ individuálně se netýkala důchodců a zájezdů do některých rozvojových zemí (např. do Egypta), ovšem za podmínky, že lety do cílové destinace neměly mezipřistání v kapitalistickém státě.

Zakázány byly rovněž kombinované zájezdy do socialistických a kapitalistických zemí a průjezdy Jugoslávií při cestách do Bulharska a Rumunska, resp. Rakouskem při cestách do Jugoslávie, na které se mohl přihlásit kdokoli. Výjimka byla povolena jen u hromadných turistických cest sovětskými loděmi po Černém moři a Středomoří, při kterých bylo dovoleno vystoupit v přístavech na jugoslávském jadranském pobřeží. Také na léčebné zájezdy organizované cestovními kancelářemi Balnea a Slovakotherma se mohli hlásit i jednotlivci, ovšem jen pokud měli doporučení svého ošetřujícího lékaře.<sup>11</sup> Vládní usnesení č. 271/1972 kromě toho dále omezovalo možnost cestování na Západ tím, že takovou cestu bylo možno zásadně povolit jen jednou v roce v době dovolené na zotavenou. Teoreticky měli na přiděl deviz přednostní nárok žadatelé, kteří v posledních třech letech nebyli v kapitalistických státech, a interní

politické materiály také opakovaně požadovaly, aby se u žadatele při udělování devizových příslibů zohledňovala rovněž politická a „třídní“ kritéria. Samo federální ministerstvo vnitra v roce 1977 ale konstatovalo, že se nedaří dosáhnout toho, aby do těchto států cestovali především „občané ideologicky pevní, přesvědčení o přednostech socialistického zřízení“. FMV také „vysvětlovalo“, proč tomu tak je: mohly za to organizace a školy, které nechápaly politickou stránku problému a doporučení na devizový příslib potvrzovaly paušálně každému, stejně jako žádosti o vydání výjezdní doložky: *Zaměstnavatelé považují ve většině případů cestování zaměstnance za jeho soukromou záležitost, a má-li na to finanční prostředky, nevidí důvody, proč by mu měli v cestě bránit.*<sup>12</sup> Devizový příslib byl ve skutečnosti vysloveně korupční záležitost a získával ho zpravidla ten, kdo měl v bance na příslušném místě známé.<sup>13</sup>

### Vystěhovalectví

Emigraci jako takovou – a to i do tzv. socialistických států – považoval komunistický režim za zásadně nežádoucí, neboť jí státu ubývala kvalifikovaná pracovní síla. Nedovolená emigrace byla trestným činem: podle § 109 odst. 1. tr. z.<sup>14</sup> podléhala osoba, která bez povolení opustila území republiky, trestu vězení od 6 měsíců do 5 let, nápravnému opatření (tj. finanční trest)

pasům pro služební účely, ale bylo možné vydat je i k soukromým pasům. Stálé výjezdní doložky měly pruh žlutý. Vydávaly se výhradně ke služebním účelům, zpravidla na jeden rok. U stálých výjezdních doložek se cestující při druhé a další cestě prokazoval pasové kontrole dílem B, ale ke každé cestě mu musel podnik, který požádal o stálou výjezdní doložku, vystavit ještě dvojitou průvodku mající rovněž díly A a B, které se odevzdávaly při odjezdu a návratu.

10 NA, f. Úřad předsednictva vlády (dále jen ÚPV) ČSSR, usnesení vlády ČSSR č. 271/1972.

11 Tamtéž, usnesení vlády ČSSR č. 271/1972 k obchodně-politickým zásadám cestovního ruchu.

12 Tamtéž, usnesení vlády ČSSR č. 151/1977, podkladová zpráva FMV č. j. 7806/77-15.

13 Obdobně byly vydávány i devizové přísliby dinárové k cestám do Jugoslávie, i když zde byly určité odchylky. Jugoslávský nový dinár (YND) nebyl plně směnitelný a přiděly této měny pocházely ze zúčtování vzájemných plateb. Protože v těchto platbách vzniklo saldo ve prospěch Československa, používala SBČS prodeje dinárů k tomu, aby vyrovnala částku, kterou Jugoslávie dlužila Československu. Dinárů tedy bylo k dispozici mnohem více a získat devizový příslib k cestě do Jugoslávie bylo proto podstatně snadnější. Rovněž z politických důvodů byly stanoveny úlevy a žádost o devizový příslib dinárů nebylo zpravidla třeba opatřovat souhlasem zaměstnavatele, školy či národního výboru. Také kurzová přírážka byla nižší, zpravidla ve výši 75 %. Při podávání žádosti o výjezdní doložku do Jugoslávie později nebyl (na rozdíl od cest do kapitalistických států) požadován výpis z rejstříku trestů.

14 Zákon č. 140/1961 Sb. ze dne 29. 11. 1961 – *Sbírka zákonů ČSSR*, částka 65 ze dne 8. 12. 1961, s. 482.

anebo propadnutí věci (konfiskace majetku). Stejně byl trestán i ten, kdo sice legálně vycestoval, ale po uplynutí povolené doby pobytu se do republiky nevrátil (§ 109, odst. 2).<sup>15</sup>

Sovětská okupace Československa vyvolala novou emigrační vlnu. Ve dnech 21.–28. srpna pasové kontroly na hranicích s Rakouskem a se Spolkovou republikou Německo většinou propouštěly cestující do ciziny bez výjezdních doložek, ba místy dokonce i bez jakýchkoliv cestovních dokladů, byť situace nebyla na všech místech stejná. Vyskytly se i případy přechodu hranic mimo hraniční přechody, často za pasivní, či dokonce aktivní spolupráce příslušníků Pohraniční stráže, kteří nesouhlasili s okupací. Zda faktické otevření hranic bylo důsledkem chaosu a neexistence jasných rozkazů, nebo naopak šlo o cílevědomou činnost příslušníků pasových kontrol, či dokonce o výsledek interního pokynu reformně orientovaného ministra vnitra Josefa Pavla, nelze na základě dochovaných a přístupných archivních materiálů říci.<sup>16</sup>

V souvislosti s podepsáním tzv. moskevského protokolu, který fakticky legalizoval okupaci, došlo už na přelomu srpna a září k obnovení kontroly nad západní hranicí. Počet emigrantů nicméně i nadále zůstával vysoký, neboť i po okupaci bylo vydávání výjezdních doložek liberální. Proti osobám, které zůstaly v cizině po uplynutí platnosti výjezdní doložky,



Hatě, přechod na hranici ČSSR s Rakouskem, 17. září 1968

Foto: ČTK/Oldřich Pícha

nebylo zatím zahajováno trestní řízení podle ustanovení § 109 odst. 2 tr. z. o nedovoleném opuštění republiky. Zastupitelské úřady dostaly naopak pokyn, aby jim v případech hodných zřetele prodloužily výjezdní doložky. Současně se ovšem objevily první pokusy sílící proud emigrantů nějakým způsobem zastavit. Dne 6. září 1969 vystoupil na zasedání předsednictva ÚV KSČ jeho novoapečený první tajemník Gustáv Husák a s odvoláním na „nepřátelské aktivity“ emigrace požadoval razantní omezování cest na Západ a uzavření hranic. Nelíbilo se mu především to, že řada lidí má

trvalé výjezdní doložky k cestám do kapitalistických států a fakticky tak často fungují jako spojky mezi novou emigrací a domácím prostředím. V této souvislosti přednesl pozdější prezident svůj často připomínaný výrok, že *hranica nie je korzo*. Proti Husákovi se postavila většina členů předsednictva, a tak návrh tentokrát ještě neprošel.<sup>17</sup> O dva měsíce později ale již vypadala situace jinak. Změna byla nepochybně způsobena nespokojeností SSSR s průběhem normalizace, kterou Brežněv vyslovil již na jednáních v Moskvě 3.–4. října 1968 a jež našla ohlas i ve vystoupení Husáka na

15 Podle ustanovení § 3, odst. 2. vyhlášky MZV a MV č. 44/1970 Sb. bylo výslovně stanoveno, že *pro použití cestovního pasu k cestě do ciziny a k pobytu v cizině jsou rozhodující údaje ve výjezdní doložce*. Ustanovení § 15, odst. 2 pak dávalo orgánům pasové kontroly a konzulárním úřadům právo cestovní doklad zadržet. Šlo o určité normalizační novum a obě tyto „novinky“ byly namířeny proti emigrantům, ať už skutečným, či jen možným. Trestného činu nedovoleného opuštění republiky podle § 109 odst. 2 trestního zákona se totiž na základě tohoto ustanovení občan dopouštěl nikoliv teprve tehdy, když skončila platnost jeho cestovního pasu (ten se vydával na pět let a zůstával po celou tuto dobu v držení vlastníka), ale jakmile skončila platnost výjezdní doložky. Navíc v případě, že někdo vycestoval legálně do ciziny a potom navštívil zemi, pro kterou jeho výjezdní doložka neplatila, spáchal minimálně přečin. Bylo-li jakékoliv podezření, že se občan chystá emigrovat, mohl o cestovní pas i výjezdní doložku přijít přímo na hranicích, což se stávalo zejména tehdy, jestliže u něj orgány celní kontroly našly např. vysokoškolský diplom či výuční list nebo vysvědčení. Osobám, které už v cizině byly, zase hrozilo, že pokud požádají československý konzulát o prodloužení výjezdní doložky, bude jim cestovní pas zadržet a zůstanou v cizině bez dokladů (což je zřejmě podle představ ministerstva vnitra mělo donutit k návratu do Československa).

16 Josef Pavel musel na nátlak Moskvy už koncem srpna podat demisi a byl nahrazen Janem Pelnářem, dosavadním předsedou západočeskoslovenského KNV. Nutno si ale uvědomit, že PS podléhala v letech 1966–1972 ministerstvu národní obrany.

17 NA, f. ÚV KSČ, 02/1, sv. 80, a. j. 15.



Propagační snímek z novinářské cesty na hranici se SRN. Dobový titulěk zněl: Všichni se přesvědčili, že stále platí pohraničářské „Neprojdou“, 25. 7. 1968. Foto: ČTK/Jovan Dezort

schůzi předsednictva konané při příležitosti přípravy listopadového jednání ÚV KSČ.<sup>18</sup> Vláda ČSSR se na zasedání 11. listopadu 1968 částečně ztotožnila s názorem, že je třeba výrazněji omezit pohyb přes hranice a zpřísnit postoj k emigrantům. Usnesení č. 401 silně omezovalo cesty do ciziny za účelem studia či zaměstnání a mělo

zejména zamezit volnému a v podstatě nekontrolovatelnému pohybu osob s trvalými výjezdními doložkami přes západní hranice. Obsah usnesení byl vtělen 12. listopadu do společné vyhlášky ministerstev vnitra a zahraničí č. 147/1968 Sb., která vstupovala v platnost ihned dnem vyhlášení, tj. 19. listopadu.<sup>19</sup>

Po nástupu Gustáva Husáka do funkce prvního tajemníka ÚV KSČ (17. dubna 1969) se brzy dále zpřísnil postoj státních a stranických orgánů k emigraci. Otázkou vztahu k emigrantům se zabývala federální vláda na svém zasedání 22. května 1969. Podle usnesení č. 104 měla být vyhlášena amnestie pro ty emigranty, kteří se do tří měsíců dobrovolně vrátí do ČSSR, v opačném případě se proti nim mělo postupovat podle platných právních předpisů. Tato amnestie byla skutečně prezidentem Ludvíkem Svobodou vyhlášena 27. května a publikována pod číslem 59/1969 Sb.<sup>20</sup> Vztahovala se výhradně na trestný čin nedovoleného opuštění republiky. Trestní řízení nemělo být zahajováno proti osobám, které se do 15. září 1969 vrátí na území ČSSR anebo si do té doby zlegalizují pobyt.

Amnestie v žádném případě nesplnila očekávání Husákova vedení, neboť do ČSSR se z celkového počtu asi 70 000 emigrantů vrátilo jen 565 osob.<sup>21</sup> Otázka možné legalizace pobytu se pro naprostou většinu emigrantů ukázala rovněž jako nereálná, neboť už zmíněné usnesení federální vlády č. 266 z 6. října 1969 ji neumožňovalo: podle části III. bod c) se totiž i nadále mělo vystěhování povolovat pouze za účelem sloučení rodin (rodičů a nezletilých dětí), uzavření manželství s cizincem, vystěhování důchodců nebo v případech hodných zvláštního zřetele. Do konce sedmdesátých let bylo postupně z celkového počtu 86 448 osob, které podle zjištění StB emigrovaly do roku 1971, odsouzeno 66 534.<sup>22</sup> Trestním postihem nedovo-

18 MENCL, Vojtěch a kol.: *Československo roku 1968. II. Počátky normalizace*. Parta, Praha 1993, s. 24.

19 *Sbírka zákonů ČSSR*, částka 42 ze dne 19. 11. 1968, s. 410. Vyhláška zaváděla tzv. hraniční průvodky, tj. zvláštní lístky, do kterých musel cestující vyplnit své osobní údaje, navštěvované státy a dobu pobytu. Průvodku odevzdal při odjezdu i při návratu orgánům pasové kontroly a na jejím základě tedy bylo možné v centrální evidenci poměrně rychle zjistit, kdo se právě zdržuje v cizině a jak dlouho. Výjezdní doložky platily jen tehdy, pokud obsahovaly údaje, pro které státy, na jak dlouho a na kolik cest platí. Ty z nich, ve kterých nebyly výše uvedené údaje obsaženy (tj. trvalé výjezdní doložky k cestám na Západ), ztrácely platnost. Pokud držitel takové výjezdní doložky pobýval v cizině ke dni její vyhlášky v platnost, stávala se jeho výjezdní doložka jednorázovou, to znamená, že v případě návratu do Československa již nemohl bez nového zvláštního povolení vycestovat.

20 *Sbírka zákonů ČSSR*, částka 19 ze dne 31. 5. 1969, s. 214.

21 CUHRA, Jaroslav: *Trestní represe odpůrců režimu v letech 1969–1972*. Sešity ÚSD č. 29. ÚSD AV ČR, Praha 1997, s. 27.

22 Tamtéž, 28.

lené emigrace však Husákův režim jen dokazoval svou bezmocnost. Uvedené osoby byly souzeny v nepřítomnosti, a rozsudek tedy nebyl vykonatelný. Akce proti emigrantům nepřinesla státní pokladně ani podstatnější hmotný zisk v podobě konfiskovaného majetku: emigranti jej totiž zpravidla před odchodem do ciziny včas převedli na jiné osoby anebo prodali.

Uzavření československých hranic v říjnu 1969 sice emigraci omezilo, avšak nezastavilo. Relativně volné totiž zůstalo z politických důvodů cestování do Jugoslávie, která se stala v naprosté většině případů přestupní stanicí „na cestě ke svobodě“. Jugoslávie na rozdíl od ostatních komunistických států nijak nebránila svým občanům v cestách do ciziny či v emigraci, a proto na svých hranicích s Rakouskem a Itálií nebudovala žádné zátarasy či ploty z ostatního drátu. Zatímco ostatní socialistické státy mezi sebou uzavřely multilaterální dohody, kterými se zavazovaly nepouštět občany ostatních „bratrských zemí“ přes své území na Západ, pokud k tomu neměli potřebné doklady (bez československé výjezdni doložky nebyl československý občan propuštěn např. bulharskou pasovou kontrolou do Turecka), Jugoslávie se na těchto dohodách nepodílela a její pasová kontrola zpravidla bez problémů propouštěla čs. občany – pokud měli pas – do Rakouska či Itálie.<sup>23</sup>

Ačkoliv většina československých občanů odcházela do zahraničí z eko-

nomických důvodů a v zahraničí se politicky nijak neangažovala, byla emigrace jako celek politickou záležitostí. Jasně totiž ukazovala, že občané dávají přednost kapitalismu před veřejně vychvalovanými „výhodami“ socialismu. Husákovo vedení se proto v únoru 1973 ještě jednou pokusilo přimět emigranty k návratu vyhlášením amnestie na stejném principu jako v roce 1969: nelegální emigranti neměli být stíháni, pokud se vrátí do republiky do konce roku 1973.<sup>24</sup> Úspěch se nedostavil ani tentokrát. Režim proto emigranty trestal alespoň tím, že znemožňoval jejich příbuzným žijícím v Československu návštěvy u nich. V případě, že emigrant získal občanství hostitelské země a chtěl navštívit Československo, nebylo mu zpravidla uděleno vízum.

### Závěrečný dokument z Helsinek

Dne 30. července 1975 podepsali představitelé 35 států v Helsinkách Závěrečný akt konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act). Za Československo připojil svůj podpis prezident Gustáv Husák. Článek VII odst. 8 části I. zavazoval všechny signatáře řídit se v oblasti lidských práv zásadami Charty OSN a Všeobecnou deklarací lidských práv a Mezinárodním paktem o občanských a lidských právech. V části paktu o spolupráci v humanitárních otázkách se zúčastněné státy dále za-

vázaly usnadnit pohyb a kontakt mezi jednotlivci i organizacemi. Konkrétně to znamenalo umožnit spojování rodin a usnadnit cestování z osobních a profesních důvodů.<sup>25</sup> Československo se svými závazky formálně vyrovnalo tak, že v roce 1976 s několikaletým zpožděním ratifikovalo Mezinárodní pakt o občanských a lidských právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, ke kterým přistoupilo už v roce 1968.<sup>26</sup> Závěry helsinského paktu nabyly pro ČSSR formálně platnost 23. března 1976. Československo ale evidentně neplnilo své závazky, které z něj vyplývaly. Především praxe ve věci vystěhovalectví a svobody pohybu byla opakovaně předmětem kritiky na mezinárodním poli a na pakt z Helsinek se začali odvolávat i neúspěšní žadatelé o cesty na Západ a o vystěhování. Vláda se tímto problémem zabývala 26. srpna 1976. Na základě přijatého usnesení č. 216 měl federální ministr vnitra Jaromír Obzina po dohodě s ministrem zahraničních věcí Bohuslavem Chňoupkem předložit vládě zprávu o stavu cestování.

Materiál FMV pod č. j. SM/P-294/77 byl vládě předložen teprve za půl roku, 21. března 1977.<sup>27</sup> Shodou okolností to bylo právě v době, kdy se v Československu aktivizovala opozice v podobě Charty 77, která se ve svém základajícím prohlášení dotkla i svobody cestování: *Obecně je porušován i bod 2 článku 12 prvního paktu* (tj. o občanských a lidských právech – pozn. aut.), *zaručující*

23 Československé úřady řešily tento problém v osmdesátých letech vydáváním zvláštních pasů platných jen pro Jugoslávii. Využily přitom článku 3 československo-jugoslávské dohody o zrušení vízové povinnosti a usnadnění vzájemného cestovního ruchu z 8. října 1964, podle které mohly smluvní strany vedle řádných cestovních pasů zavést i jiné cestovní doklady platné jen k cestě do druhého státu – dohoda viz *Archiv Ministerstva zahraničních věcí ČR* (AMZV ČR), Jugoslávie, mikrofilmy smluv, sign. 3778, č. mikrofilmu 0159/80. Jugoslávská pasová kontrola držitele těchto zvláštních průkazů nepropouštěla dále na Západ. Pasy byly na s. 1 opatřeny přetiskem „platí jen pro území SFRJ“, později byly vydávány zvláštní barevně odlišené pasy (měly šedou barvu, zatímco normální pasy byly zelené). Jugoslávská hranice byla ovšem i potom celkem snadno překročitelná, a proto uvedené opatření emigraci zásadním způsobem neomezilo.

24 Rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii z 23. 2. 1973 publikované pod č. 10/1973 Sb. – *Sbírka zákonů ČSSR*, čl. IV., částka 5 ze dne 23. 2. 1973, s. 38.

25 *Conference on Security and Co-operation in Europe. Final Act Helsinki 1975*. Organisation for Security and Co-operation in Europe, Wien 1999, s. 9, 42–43.

26 Vyhláška FMZV č. 120/1976 Sb. ze dne 10. 5. 1976 – *Sbírka zákonů ČSSR*, částka 23 ze dne 13. 10. 1976, s. 570–583.

27 NA, f. ÚPV ČSSR, podkladové materiály k usnesení vlády ČSSR č. 151/1977.



Podpis helsinských dohod, srpen 1975. Zleva prezident ČSSR Gustáv Husák, turecký premiér Süleyman Demirel, generální tajemník ÚV KSSS Leonid Iljič Brežněv a jugoslávský prezident maršál Josip Broz Tito.  
Foto: ČTK/LEHTIKUVA

občanům právo svobodně opustit svou zemi.<sup>28</sup> Materiál předložený Obzinou do vlády ovšem tvrdil, že je vše v naprostém pořádku. Doporučoval pouze změnit některá ustanovení vládních usnesení č. 266/1969 a č. 271/1972 jako už překonaná. Podkladová zpráva přitom přinášela konkrétní čísla, která jasně svědčila o tom, že počet cest československých občanů na Západ je velmi nízký:

|                |         |
|----------------|---------|
| rok 1971 ..... | 51 659  |
| 1972 .....     | 62 151  |
| 1973 .....     | 67 638  |
| 1974 .....     | 117 041 |
| 1975 .....     | 129 868 |

Uvedené počty jsou ovšem zkrslující, protože zahrnují i služební cesty. Např. v roce 1975 připadalo na cesty na pozvání příbuzných 43 395 cest, na cesty na devizový příslib 38 998 a na organizovanou turistiku 18 769. Zbytek tvořily služební cesty. I když byl počet cest malý a výběr přísný, FMV nebylo spokojeno. Konstatovalo, že se

nedaří dosáhnout toho, aby do kapitalistických států cestovali především občané ideologicky pevní, přesvědčení o přednostech socialistického zřízení, a chybu vidělo – jako již mnohokrát v minulosti – v zaměstnavatelích, kteří nechápou svou zodpovědnost: *Zaměstnavatelé považují ve většině případů cestování zaměstnance za jeho soukromou záležitost, a má-li na to finanční prostředky, nevidí důvody, proč by mu měli v cestě bránit [...] Ani příslušné orgány FMV pro velký počet žadatelů o cestovní doklady nemohou důsledně prověřovat každou žádost, a nezjistí-li vážné negativní poznatky, cesty povolují.* Vystěhovalectví považuje materiál za zásadně nežádoucí jev, a proto prý je posuzován každý případ zvlášť. Materiál konstatuje, že v letech 1952–1974 bylo kladně vyřízeno 71 808 žádostí o vystěhování do kapitalistických států, přičemž převážně se jednalo o občany německé národnosti. V roce 1974 bylo povoleno 1 385 žádostí, zamítnuto 310, v roce 1975 pak 2 160 a zamítnuto 1 397.

Závěr materiálu FMV je směsí cynismu, arogance a drzosti, neboť v naprostém rozporu se skutečností se tu konstatuje, že *platná úprava vydávání cestovních dokladů vyhovuje závazkům, které převzala ČSSR přístupem k mezinárodním úmluvám, jak bylo konstatováno např. v souvislosti s ratifikací mezinárodního paktu o lidských právech.* Výsledek podkladového materiálu FMV byl potom projednán s místopředsedou vlády Rudolfem Rohlíčkem a stal se základem vládního usnesení č. 151 z 26. května 1977.<sup>29</sup> Schválený materiál vůbec neodpovídal závazkům z Helsinek a už vůbec ne paktu o lidských právech. V zásadě jen opakoval principy obsažené ve vládním usnesení č. 271/1972, nepatrné uvolnění bylo pouze v tom, že na pozvání nejbližších příbuzných mohli napříště cestovat oba manželé současně a že se povolovaly soukromé cesty za účelem léčení (se souhlasem Ministerstva zdravotnictví České nebo Slovenské republiky), dále tzv. cesty inkasní (cesty za účelem vyřízení dědictví, finanční pohledávky atd.), cesty spojené se svědectvím u cizího soudu (ovšem teprve po souhlasu ministerstva spravedlnosti jedné z republik) a cesty na zasedání mezinárodních organizací, jejichž byl občan – samozřejmě se souhlasem československých orgánů – členem. Důchodcům mohlo být povoleno více cest v roce a na neomezenou dobu, což však umožňovalo už nařízení vlády č. 216 z 26. srpna předešlého roku.

Problematika cestování se pak dostala na pořad jednání ještě jednou – 8. listopadu 1979, kdy federální vláda projednala změnu politických zásad pro řízení „zahraničního cestovního ruchu“ a v některých detailech liberalizovala své směrnice z roku 1972, pokud šlo o organizovaný cestovní ruch. Důvody byly především ekonomické: cestovní kanceláře totiž kritizovaly omezení, podle kterého

28 PREČAN, Vilém (ed.): *Charta 77. Od morální k demokratické revoluci - 1977-1989*. Čs. středisko nezávislé literatury – ÚSD ČSAV – Archa, Scheinfeld-Schwarzenberg – Praha – Bratislava 1990, s. 11.

29 NA, f. ÚPV, usnesení vlády ČSSR č. 151/1977, přílohy.



se mohly zájezdů zúčastňovat jen organizované kolektivy, protože tak často nebylo možné zájezd obsadit. Rovněž zákaz mezipřistání v kapitalistických státech při cestách do rozvojových zemí narážel na potíže: mezipřistání v „kapitalistických zemích“ byla součástí letových řádů pravidelných linek ČSA, které nebyly ochotny je měnit. Cestovní kanceláře zase nepořádaly tolik zájezdů, aby si mohly dovolit objednávat u ČSA charterové lety. Kromě toho byla mezipřistání zpravidla nutná kvůli doplnění paliva (např. v Montrealu při cestách na Kubu). Nové obchodní a politické zásady proto zrušily zájezdy jen pro podnikové kolektivy a napříště se mohl přihlásit každý jednotlivec. Povoleno bylo i mezipřistání a kombinované zájezdy do socialistických a kapitalistických zemí (např. zájezdy do Bulharska s výjezdem do Turecka či zájezdy do SSSR s výletem do Finska). Při organizovaných zájezdech do Bulharska a Rumunska byl možný tranzit přes Jugoslávii, ale zákaz tranzitu přes Rakousko při cestách do SFRJ zůstal v platnosti. Soukromé cesty se mohly ve výjimečných případech uskutečňovat i na základě vlastního devizového účtu občana, pokud mu ovšem správa pro věci majetkové a devizové při SBČS zřízení devizového účtu povolila (až do roku 1987 zřízení devizových účtů zpravidla povolováno nebylo<sup>30</sup>). Na druhé straně mělo být *zprísněno řízení o přidělování devizových prostředků prováděné SBČS uplatněním zásad třídně politického přístupu*.<sup>31</sup>

Otázkou vystěhovalectví se stranické a vládní orgány v souvislosti s Helsinkami samostatně nezabývaly, avšak zjištění, že emigrace bude

trvalým jevem, nakonec vedlo k určité modifikaci přístupu. Usnesením vlády ČSSR č. 58 ze dne 10. března 1977 byly přijaty směrnice o úpravě právních vztahů ČSSR k občanům, kteří se zdržují v cizině bez povolení československých úřadů.<sup>32</sup> Jejich podstata spočívala v tom, že pokud žil československý občan v zahraničí alespoň pět let, mohl požádat o úpravu svého právního postavení. Podmínkou bylo, že se neangažoval v žádných politických akcích proti komunistickému režimu, neboli – řečeno dobovým jazykem – „neprovinil se proti republice“. Možnosti uspořádání právního poměru byly v podstatě tři: žadatel se mohl vrátit do Československa, mohl požádat o dodatečné vystěhování nebo mohl být na vlastní žádost propuštěn z československého státně-občanského svazku. První možnosti využil jen minimální počet lidí, což se ostatně po zkušenostech s amnestiemi z let 1969 a 1973 dalo očekávat. Pokud se občan dodatečně vystěhoval, dostal platný československý pas, ve kterém bylo vyznačeno, že trvale žije v cizině. Jestliže se emigrant vyvázal ze státního občanství, vztahovaly se na něj vízové předpisy platné pro státní příslušníky té země, jejíž občanství získal. Osobám, které se angažovaly v akcích proti československému režimu, mělo být správním cestou odňato československé občanství. Vstup takovýchto osob na československé území byl bez ohledu na jejich případné občanství jiného státu zakázán a nepovolovaly se ani jejich návštěvy ze strany příbuzných z ČSSR. Uvedené směrnice platily v zásadě až do pádu komunistického režimu. Pouze ustanovení o navštěvování emigrantů bylo v roce 1980

usnesením vlády č. 340 z 23. října částečně zmírněno.<sup>33</sup> Zřejmě v souvislosti s tím byly dodatečně kladně vyřízeny i některé starší žádosti o milost podané v předcházejících letech.

Jestliže emigrant souhlasil s „uspořádáním vztahů“, byl postup následující: pokud byl v nepřítomnosti již odsouzen pro nedovolené opuštění republiky nebo pokud proti němu bylo vedeno v této věci trestní řízení a nevztahovala se na něj některá z dřívějších amnestií, musel nejprve podat prezidentovi republiky žádost o milost. Pokud mu byla udělena (což se ale dělo v naprosté většině případů), podal si žádost o vystěhování nebo o propuštění ze státního svazku, resp. současně o obojí.

Za dodatečné povolení vystěhovat se a za propuštění ze státního svazku vybíraly československé úřady poměrně vysoké úhrady.<sup>34</sup> Jak úřady, tak samotní českoslovenští občané chápali uvedený poplatek jako jakousi kompenzaci za to, že stát ztrácí pracovníka, do jehož vzdělání a kvalifikace investoval. Svědčí o tom i běžně používaný obrat „vyplatit se“. Tato procedura byla nejen složitá, ale pro mnoho lidí v emigraci i hluboce ponižující. Podáním žádosti o milost prezidentovi republiky totiž vlastně připouštěli, že jsou jakýmsi kajícími se zločinci prosícími o odpuštění. Pro nemalou část emigrantů byly také požadované částky příliš vysoké, neboť po zahrnutí případných dalších poplatků za cestovní pas či kopie dokumentů, které si bylo třeba obstarat diplomatickou cestou, šlo o sumy převyšující 2 000 USD. Nenalá část emigrantů ale odmítla platit za vystěhovalectví jakékoliv poplatky, neboť

30 Podrobněji k tomuto problému viz RYCHLÍK, Jan: *Devizové přísliby a cestování do zahraničí v období normalizace*. ÚSD AV ČR, Praha 2012, s. 46–52.

31 NA, f. ÚPV, usnesení vlády ČSSR č. 309/1979, přílohy.

32 Směrnice byly publikovány v *Ústředním věstníku*, částka 4 ze dne 1. 7. 1977.

33 *Ústřední věstník*, částka 1 ze dne 19. 5. 1981.

34 Podle vyhlášky ministerstva financí o správních poplatcích ze dne 20. prosince 1976 činil poplatek za povolení pobytu v cizině až 10 000 Kčs, což v té době rozhodně nebyla malá částka, zejména pokud si uvědomíme, že žadatel musel celou sumu zaplatit v přepočtu na volně směnitelnou měnu podle silně nadhodnoceného úředního kurzu (poplatek se vybíral v československých korunách jen od toho, komu bylo legálně povoleno vystěhování přímo z Československa). Srov. vyhláška č. 162/1976 Sb., příloha B, položka 11. *Sbírka zákonů ČSSR*, částka 32 ze dne 24. 12. 1976, s. 812.

| Rok  | Počet osob, které nedovoleně emigrovaly | Odsouzeno podle § 109 tr. z. | Počet došlých žádostí o milost | Počet vyřízených žádostí o milost | Počet udělených milostí | %    |
|------|---|------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|------|
| 1977 | 1 321                                   | 1 257                        | 1 566                          | 1 100                             | 914                     | 83,1 |
| 1978 | 1 855                                   | 1 261                        | 3 575                          | 1 183                             | 1 003                   | 84,7 |
| 1979 | 4 152                                   | 2 079                        | 2 775                          | 1 960                             | 1 702                   | 86,8 |
| 1980 | 7 144                                   | 4 087                        | 2 022                          | 2 092                             | 1 889                   | 90,3 |
| 1981 | 7 276                                   | 5 811                        | 1 998                          | 3 883                             | 3 463                   | 89,2 |
| 1982 | 6 903                                   | 6 152                        | 2 049                          | 2 554                             | 2 161                   | 84,6 |
| 1983 | 5 793                                   | 5 387                        | 2 142                          | 2 234                             | 1 721                   | 76,7 |
| 1984 | 5 051                                   | 3 860                        | 2 185                          | 2 070                             | 1 419                   | 68,5 |
| 1985 | 5 226                                   | 4 213                        | 2 194                          | 2 127                             | 1 916                   | 90,1 |
| 1986 | 4 696                                   | 3 925                        | 2 470                          | 2 273                             | 1 975                   | 86,8 |
| 1987 | 5 061                                   | 3 569                        | 2 991                          | 2 839                             | 2 299                   | 89,8 |

nebyla ochotna vystupovat v postavení jakýchkoli nevolníků, kteří si vykupují svobodu. Takovito lidé se raději smířili s tím, že budou muset zůstat až do konce života v cizině a domů se již nikdy nepodívají.

Podle přehledu, který vypracovalo ministerstvo vnitra na počátku roku 1988 v souvislosti s úvahami o novelizaci § 109,<sup>35</sup> emigrovalo za léta 1945–1987 z Československa celkem 172 655 osob, z toho 25 350 v letech 1948–1951 a 70 130 v letech 1968–1969. Od té doby se počet emigrantů pohyboval kolem 5 000 ročně. Celkem si za deset let (1977–1987) upravilo své právní vztahy k Československu 47 025 osob. Celkem bylo za uvedené období podáno 25 967 žádostí o milost, ze kterých bylo asi 80 % vyřízeno kladně, zbytek byl zamítnut většinou z toho důvodu, že žadatel ještě nepobýval v cizině pět let, jak požadovalo

vládní usnesení z roku 1977. Jak vypadaly počty v jednotlivých letech, ukazuje tabulka.

Odlišně se naproti tomu vyvíjela otázka emigrace etnických Němců do Spolkové republiky Německo. Dne 11. prosince 1973 byla v Praze podepsána dohoda o normalizaci vztahů mezi Československem a Spolkovou republikou Německo.<sup>36</sup> Dohodu doprovázel dopis spolkového ministra zahraničních věcí Waltera Schella jeho československému protějšku Bohuslavu Chňoupkovi, konstatující shodu obou stran v tom, že *příslušná československá místa budou blahovolně posuzovat v souladu se zákony a právními předpisy, platnými v Československé socialistické republice, žádosti československých občanů, kteří si na základě své německé národnosti přejí vystěhovat se do Spolkové republiky Německo*. Dále dopis konstatoval shodu v tom, že na

realizaci vystěhování může dohlížet Německý červený kříž. Chňoupek dopis notifikoval, čímž s výsledkem jednání vyslovil za československou stranu souhlas.<sup>37</sup> Podepsaná dohoda podléhala ratifikaci, a proto vstoupila v platnost teprve 19. července 1974.

Otázka vystěhovalctví zbytku českých a slovenských Němců se stala součástí materiálu „Zásady dlouhodobé koncepce normalizace vztahů ČSSR-NSR“, o kterém jednalo 2. května 1974 předsednictvo federální vlády a 24. května předsednictvo ÚV KSČ. Zpravidla kladně měly být vyřizovány žádosti československých občanů německé národnosti v důchodovém věku a u osob blízkých tomuto věku a také v případech slučování rodin. V ostatních případech měla být každá žádost posuzována zvlášť s přihlédnutím k faktorům ekonomickým, bezpečnostním a politickým *zejména u mladých smí-*

35 NA, f. ÚV KSČ, 66. schůze PÚV KSČ 15. 4. 1988, č. j. P 4565, bod 3 – podkladový materiál (příloha). Návrh předpokládal dekriminalizaci nedovoleného opuštění republiky, které mělo být nadále považováno jen za přestupek a trestáno ve správním řízení pokutou do 20 000 Kčs. Všichni emigranti, pokud se politicky neangažovali, měli být amnestováni a už vynesené tresty podle dosavadního znění § 109 odst. 1 a 2 zahalzeny. Trestné mělo být pouze organizované převaděčství nebo vynucení si nedovoleného překročení hranic násilím či pohrůžkou násilí. Tato novela § 109 byla nakonec uskutečněna až po listopadové „sametové revoluci“ roku 1989.

36 Vyhláška FMZV č. 94/1974 Sb. ze dne 3. 10. 1974 – *Sbírka zákonů ČSSR*, částka 17 ze dne 18. 10. 1974, s. 318–320.

37 Dopis byl publikován jako příloha k textu smlouvy – viz *Sbírka zákonů ČSSR*, částka 94 ze dne 18. 10. 1974, s. 319. Jako určitou kuriozitu je možno uvést, že současně se i SRN zavázala, že bude posuzovat blahovolně v rámci svých právních předpisů žádosti občanů SRN české a slovenské národnosti o vystěhování do ČSSR, vyjádřila souhlas, aby na tuto akci dohlížel Československý červený kříž. Šlo zřejmě o formální reciprocitu vtělenou do dopisu na československou žádost, nemající ovšem žádný praktický význam. Jednak v SRN žádní Češi ani Slováci nebyli (ovšem kromě emigrantů, kteří po přestěhování do ČSSR netoužili), jednak spolkové zákony nebránily žádnému německému občanovi přestěhovat se kamkoliv a kdykoliv.



Na hraničním přechodu v Petrovích provádějí pracovníci celní a pasové kontroly ČSSR a NDR odbavení turistů společně, říká dobový text Foto: ČTK/Libor Zavoral

šených manželství.<sup>38</sup> Z uvedeného je zřejmé, že ačkoliv dohoda ještě ani nevešla v platnost, československá strana už vydala směrnice, které její plnění (pokud jde o vystěhovalectví osob německé národnosti) obcházely, ne-li přímo porušovaly. Není překvapující, že postup československých pasových orgánů se brzy stal terčem kritiky těch československých Němců a jejich rodinných příslušníků, kterým bylo vystěhování zamítnuto. Ti se pak obraceli na Německý červený kříž, který opakovaně intervenoval u československého ministerstva zahraničních věcí. Předmětem sporu se pak stala interpretace textu Schellova humanitního dopisu. Německé úřady kladly důraz na slib, že žádosti budou posuzovány blahovolně, což v jejich výkladu znamenalo, že vystěhování bude povoleno každému, kdo o ně požádá, pokud tomu nebrání skutečně závažná překážka. Československé ministerstvo zahraničních věcí naopak zdůrazňovalo slova „v souladu se zákony a právními předpisy plat-

nými v ČSSR“, což v praxi znamenalo, že žádosti se budou posuzovat podle směrnic daných usnesením vlády č. 266/1969 z 8. října 1969 o povolování cest do ciziny a vystěhovalectví, které byly mimočodem přísně důvěrné a které širší veřejnost vůbec neznala.

Teprve v souvislosti se Závěrečným aktem se celá problematika vystěhovalectví příslušníků německé menšiny dostala 19. prosince 1975 znovu na pořad jednání předsednictva ÚV KSČ.<sup>39</sup> Jako podklad pro další rozhodnutí měla posloužit zvláštní zpráva federálního ministerstva vnitra s názvem „Rozbor a návrh dalšího postupu povolování vystěhování československých občanů německé národnosti do NSR.“<sup>40</sup> Zpráva nejprve uvádí několik čísel. V letech 1952–1974 bylo povoleno vystěhování 78 909 občanům, z čehož se jich celkem 64 000 vystěhovalo do NSR. Nejvíce osob se vystěhovalo v letech 1963–1971, kdy v důsledku usnesení předsednictva ÚV KSČ ze 6. května 1963 a z 22. února 1966 byly žádosti občanů německé národ-

| Rok           | Celkem        | Kapitalistické státy | Socialistické státy |
|---------------|---------------|----------------------|---------------------|
| 1952          | 416           | 164                  | 252                 |
| 1953          | 509           | 257                  | 752                 |
| 1954          | 1 378         | 688                  | 690                 |
| 1955          | 1 989         | 1 258                | 731                 |
| 1956          | 2 322         | 1 954                | 368                 |
| 1957          | 1 252         | 855                  | 397                 |
| 1958          | 928           | 524                  | 404                 |
| 1959          | 1 682         | 1 118                | 364                 |
| 1960          | 2 089         | 1 628                | 461                 |
| 1961          | 1 460         | 2 187                | 453                 |
| 1962          | 1 867         | 1 423                | 444                 |
| 1963          | 2 149         | 1 890                | 259                 |
| 1964          | 5 633         | 5 259                | 374                 |
| 1965          | 4 630         | 4 282                | 348                 |
| 1966          | 8 237         | 7 985                | 252                 |
| 1967          | 8 016         | 7 670                | 346                 |
| 1968          | 9 266         | 8 853                | 413                 |
| 1969          | 12 514        | 12 073               | 441                 |
| 1970          | 4 413         | 4 134                | 279                 |
| 1971          | 3 670         | 3 264                | 406                 |
| 1972          | 1 532         | 1 284                | 248                 |
| 1973          | 1 392         | 1 112                | 280                 |
| 1974          | 1 385         | 1 146                | 239                 |
| <b>Celkem</b> | <b>78 909</b> | <b>70 008</b>        | <b>8 901</b>        |

nosti vyřizovány benevolentně. Poté bylo postupováno přísně v souladu s vládním usnesením č. 266/1969. Konkrétní počty povolených vystěhování zobrazuje tabulka.

Zpráva o vystěhovalectví ze září 1975 říká, že bylo přijato celkem 258 žádostí československých občanů o vystěhování, z toho 122 do NSR. Kladně vyřizováno bylo 213 žádostí, z toho třetina do NSR, zamítnuto 66 žádostí československých občanů, z toho 57 do NSR. *Žádosti byly zamítány především vzhledem k tomu, že nešlo o sloučení rodiny.* V září 1975 bylo povoleno vystěhovat se do NSR 35 občanům německé národnosti, od 1. ledna 1975 celkem 247 občanům německé

38 NA, f. ÚV KSČ, 02/1, sv. 120, a. j. 120, 115. schůze PÚV KSČ, bod 4.

39 Tamtéž, sv. 179, a. j. 181, P 11627, 176. schůze PÚV KSČ, bod 5.

40 Tamtéž, příloha k č. j. SM/P-0822/75.

národnosti. V téže roce zamítly pasové orgány celkem 27 žádostí občanů německé národnosti o vystěhování do NSR, především vzhledem k tomu, že šlo o smíšená manželství v produktivním věku. V září 1975 bylo také povoleno dodatečné vystěhování devatenácti osobám, které podaly žádost už v letech 1973–1974. Dále bylo u pasových úřadů ke dni 30. září 1975 v řízení 675 žádostí o dodatečné povolení k vystěhování podaných v letech 1973–1974 a 1 146 žádostí podaných od začátku roku 1975. Zpráva na závěr konstatuje, že řada potenciálních žadatelů se pouze registrovala u Německého červeného kříže, kam se prostě přišli informovat na podmínky a možnosti vystěhování, aniž potom žádost vůbec podali. Tím – podle mínění ministerstva vnitra – dochází k značnému zkreslení, neboť německá strana tyto osoby údajně automaticky zahrnuje do počtu těch, kterým vystěhování povoleno nebylo. Na závěr zpráva konstatuje, že na dosavadním přístupu k celé problematice není třeba nic měnit. Navíc ministerstvo vnitra ještě doporučilo, aby u povolených vystěhování byla maximálně zkrácena doba, po které může ještě vystěhovalec pobývat v Československu. Tento požadavek odůvodňovalo tím, že vystěhovanci negativně působí na své okolí. Proto doba pro usprádnání osobních záležitostí před emigrací měla být pokud možno omezena na dva měsíce. To celkem nebyl problém v případech, kdy emigrant současně požádal o propuštění ze státně-občanského svazku, neboť pokud mu bylo vyhověno, stal se automaticky cizincem, a mohl tedy být po uplynutí stanovené doby vyhoštěn. Horší (z hlediska MV) byla

situace, kdy si vystěhovalec ponechal československé občanství a vyhoštění tedy nepřicházelo v úvahu. Zde MV doporučilo, aby byla stanovena lhůta (zpravidla opět dvouměsíční), po kterou povolení k vystěhovalectví platilo. Pokud v této lhůtě žadatel nepustil československé území, ztrácel vystěhovalecký pas platnost. Z toho vyplývalo, že pokud se chtěl takový občan i nadále vystěhovat, musel si podat novou žádost.

Předsednictvo ÚV KSČ se nicméně s názorem, že na stávajících poměrech není třeba nic měnit, neztotožnilo. Věc měla nepochybně mezinárodní dimenzi a tlak ze strany SRN nebylo možno po Helsinkách ignorovat. Usnesení z 19. prosince 1975 totiž nařizovalo federálnímu ministrovi vnitra Jaroslavu Obzinovi, aby veškeré žádosti osob německé národnosti o vystěhování byly orgány ministerstva vnitra posuzovány benevolentně. Zamítnuté žádosti měly být postoupeny zvláštní komisi složené ze zástupce federálního ministerstva vnitra, ministerstva zahraničních věcí, oddělení mezinárodní politiky ÚV KSČ a Československého červeného kříže. Tato komise rozhodovala o žádostech s definitivní platností. Znovu měly být posouzeny i už zamítnuté žádosti z let 1974–1975.

Značně nejasná je naproti tomu úloha Závěrečného aktu při emigraci politických odpůrců režimu. Na rozdíl od běžných občanů byla emigrace politických oponentů podporována. V mnoha případech byli aktivisté opozice dokonce systémem šikan a policejních represí nuceni k tomu, aby si podali žádost o vystěhování, jak o tom svědčí známá akce StB s krycím názvem „Asanace.“ Vystěhování

politických oponentů bylo prováděno s jasným úmyslem státu zbavit se jednou provždy nežádoucích osob, kterým mělo být v budoucnosti zamezeno v návratu do Československa. Pokud tedy vystěhovalec sám nepožádal o propuštění ze státního občanství, dočkal se zpravidla dříve či později zbavení občanství ze strany ministerstva vnitra.<sup>41</sup> V bývalém archivu ÚV KSČ se mi nepodařilo žádnou směrnici či dokument týkající se nucení občanů k emigraci najít. Celá věc byla zřejmě v kompetenci federálního ministerstva vnitra. Nepodařilo se dohledat ani počet „dobrovolných“ politických emigrantů, avšak podle všeho se pohyboval v řádu stovek.<sup>42</sup> Tato problematika by si vyžádala zvláštní podrobný archivní výzkum.

## Závěr

Závěrečný akt KBSE se na možnosti československých občanů cestovat do zahraničí či se vystěhovat projevil jen minimálně. Režim přijaté závazky neplnil a plnit nehodlal, a pokud provedl nepatrné korektury své pasové a vystěhovalecké politiky, pak to bylo jen proto, že to sám v konkrétní situaci považoval za vhodné. Jediná pozitivní změna se týkala souhlasu s emigrací příslušníků německé menšiny, kde je však třeba mít na paměti, že zde působil konstantní tlak Spolkové republiky Německo. Ovšem svůj význam mělo již to, že se komunistické vedení muselo problémem zabývat. Neplnění závazků v oblasti práva na svobodné cestování do zahraničí a práva na vystěhování dalo možnost kritiky režimu a tím i možnost podemílání komunistického systému. pd

41 Udělování a odebrání státního občanství bylo od roku 1969 v kompetenci ministerstev vnitra obou republik, protože každý československý občan musel být nejprve občanem České nebo Slovenské republiky. Ministerstvo vnitra příslušné republiky mohlo odebrat státní občanství příslušné republiky, pokud občan vyvíjel nepřátelskou činnost proti ČSSR. Odebrání občanství mělo za následek automaticky i ztrátu občanství ČSSR (zák. SNR č. 206/1968 Sb. a zák. ČNR č. 39/1969 Sb. ve znění pozdějších předpisů). Za zmínku stojí, že československá vláda i nadále uznávala platnost předválečné dohody mezi ČSR a USA o zamezení dvojího občanství. To znamenalo, že pokud československý občan získal občanství USA, automaticky ztrácel československé občanství a tím i občanství České nebo Slovenské republiky.

42 Na konferenci uspořádané Varšavskou univerzitou při příležitosti 25. výročí podepsání gdaňských dohod (31. 8. 1980) a vzniku Nezávislého samosprávného svazu Solidarita (Varšava, 20.–22. 7. 2005) řekla někdejší mluvčí Charty 77 Petruška Šustrová, že nejméně sto lidí podepsalo Chartu jen proto, aby jim policie povolila vystěhovat se z Československa.