

14/1994 Sb.

NÁLEZ

Ústavního soudu České republiky

Jménem České republiky

Plénum Ústavního soudu České republiky rozhodlo dne 21. prosince 1993 o návrhu skupiny 41 poslanců Parlamentu České republiky na zrušení zákona č. 198/1993 Sb. , o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

Dne 15. září 1993 předložila skupina 41 poslanců Parlamentu České republiky návrh, aby Ústavní soud na základě čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky zrušil zákon č. 198/1993 Sb. , o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, a to pro rozpor s Ústavou České republiky , Listinou základních práv a svobod , s ústavním zákonem České národní rady č. 4/1993 Sb. , o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, a některými mezinárodními smlouvami.

Ústavní soud přezkoumal obecné i jednotlivé námitky navrhovatelů, poukazující na údajný nesoulad zákona č. 198/1993 Sb. s čl. 1 , čl. 2 odst. 3 , čl. 78 , 90 a 95 Ústavy České republiky , dále s ústavním zákonem České národní rady č. 4/1993 Sb. , o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, s ustanoveními čl. 1 , čl. 2 odst. 2 , čl. 3 odst. 1 , čl. 15 odst. 2 , čl. 17 , čl. 37 odst. 3 , čl. 38 a 39 , čl. 40 odst. 5 a 6 Listiny základních práv a svobod č. 2/1993 Sb. , s ustanoveními čl. 4 , čl. 15 odst. 1 , čl. 19 , 24 a 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech , s ustanovením čl. 15 odst. 3 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a s ustanoveními čl. 6 , 10 a 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod .

Vznesené námitky lze systematicky rozčlenit do tří skupin:

- A. Námitky proti § 1 - 4 zákona č. 198/1993 Sb.
- B. Námitky proti § 5 zákona č. 198/1993 Sb.
- C. Námitky proti § 6 a 8 zákona č. 198/1993 Sb.

A

Námitky proti § 1 - 4 zákona č. 198/1993 Sb.

Posouzení jednotlivých námitek uvedených v bodech 1, 2, 3 a 4 návrhu skupiny poslanců odvisí od zjištění - a *limine fori* - zda a do jaké míry tato ustanovení mají povahu kogentních, resp. dispozitivních zákonných norem, jež stát zavazují anebo mu dávají dispozici k určitému chování s těmi či oněmi právními následky pro osoby, skupiny osob, resp. organizace.

První čtyři paragrafy zákona se zabývají povahou režimu, jeho specifickými cíli, metodami a strukturálními rysy, nikoli povahou jednotlivců, kteří z těch či oněch pohnutek byli členy organizací, o něž se režim opíral.

Zákon hovoří o "spoluodpovědnosti" jednotlivců na dvojí úrovni: o spoluodpovědnosti členů Komunistické strany Československa za způsob vlády v letech 1948 - 1989 a dále o spoluodpovědnosti těch, "kteří komunistický režim aktivně prosazovali" (§ 1 odst. 1 a 2 zákona č. 198/1993 Sb.) - v tomto případě za zločiny režimem páchané.

Spoluodpovědnost členů KSČ za způsob vlády je vyjádřena pouze v úvodní preambuli zákona a

může být chápána jako podnět k zamyšlení pro ty, kteří byli, resp. nadále zůstávali členy organizace, jejíž vedení a politická praxe se stále zřetelněji rozcházely nejen se základními hodnotami lidskosti a demokratického právního státu, ale i s vlastními programy a zákony.

Toto rozlišení stupně morální spoluodpovědnosti vychází z povahy totalitní diktatury. Mylná je představa, že strana, která se vůči společnosti chová diktátorsky, je schopna uvnitř sama sebe jednat demokraticky. I tato strana byla mocensky hierarchizována mezi vládoucí a ovládané, její členská základna byla manipulována mocenskými centry a stávala se současně instrumentem i svého druhu zajatcem těch, kteří "režim aktivně prosazovali".

Je-li zřejmý deklaratorní charakter ustanovení první části zákona č. 198/1993 Sb., není třeba zkoumat dílčí argumenty navrhovatelů uvedené v bodech 3 a 4 návrhu - s výjimkou tří námitek.

První z nich uvádí, že deklaratorní ustanovení nevylučují možnost použít netrestních sankcí obsažených v jiných právních normách, např. v zákonech upravujících práva a povinnosti pedagogických a vědeckých pracovníků, publicistů, spisovatelů a jiných umělců. Tuto námitku je třeba odmítnout, protože se netýká napadeného zákona samého, ale jiných, blíže neoznačených právních norem, na jejichž právním obsahu zákon č. 198/1993 Sb. nic nemění.

Rovněž další námitka, že "spoluodpovědnost", resp. "kolektivní odpovědnost" v první části napadeného zákona je "především ... spoluodpovědnost trestněprávní", je vyloučena morálně-politickou a nikoli juristickou povahou této části zákona. To znamená, že ani hodnocení historického období bývalého Československa nevylučuje jiné názory a závěry než ty, které vyslovil v textu zákona Parlament. Z hlediska vědecké a publicistické činnosti nepředstavují hodnocení obsažená v napadeném zákoně názor závazný, a to - jak správně poznamenává návrh skupiny poslanců - "ani v případě, že takové věty jsou obsaženy v právním předpise označeném jako zákon".

Další prvek protiústavnosti shledávají navrhovatelé v záměru "... aby zákon sloužil jako výkladový ve vztahu k soudním rozhodnutím" - záměru, který zákonodárce v textu zákona nikde nevyslovil. Relevantní záměr je ten, který je právně relevantním způsobem vysloven.

Také úvodní prohlášení Parlamentu, "... že ve své další činnosti bude vycházet z tohoto zákona", nelze shledat jako právní normu, jež by Parlament zavazovala. Jde o vyjádření politické vůle programové povahy, vůle zjištěné v určité době a za určité konstelace sil v Parlamentu, které nelze interpretovat v rozporu s právem Parlamentu upravovat věci v rámci a v mezích své kompetence nově a jinak, ani v rozporu se zásadou svobodné výměny názorů na půdě Parlamentu.

Ústavní zřízení demokratického státu neupírá Parlamentu právo vyjádřit svou vůli i svá morální a politická stanoviska způsobem, který v rámci obecných právních zásad pokládá za vhodný a přiměřený - a to případně i formou právního zákona, pokládá-li za vhodné a účelné touto právní formou aktu zdůraznit společenský význam a dosah svého prohlášení. Tak tomu bylo např. v zákoně, vydaném za první republiky, kterým se konstatovalo, že T. G. Masaryk se zasloužil o stát.

Celkově je zřejmé, že napadený zákon neformuluje žádné nové skutkové podstaty trestných činů a že nic podobného nelze z textu jeho první části dovodit. Nadto jako generelní norma pro posouzení kterýchkoli činů z hlediska jejich trestnosti platí článek 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle něhož "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".

Námítka navrhovatelů směřují však i k některým obecným otázkám koncepce českého práva a povahy státního a politického režimu v letech 1948 až 1989. Skupina poslanců namítá především, že ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 198/1993 Sb. obsahuje "... neústavní výrok, že politický režim v letech 1948 až 1989 byl nelegitimní". Svě tvrzení o legitimitě tohoto režimu opírají o kontinuitu práva danou recepcí právních předpisů vnitrostátních i kontinuitou mezinárodněprávních závazků z doby "starého režimu".

Tuto námitku zcela zásadní povahy je třeba posoudit ve vztahu k základní koncepci Ústavy a ústavního zřízení České republiky.

Jak známo, proces vzniku moderního ústavního státu ve střední Evropě se dovršil teprve po první světové válce. Přitom již dříve dosáhlo pozoruhodných výsledků právněpositivistické opracování procesních pravidel a záruk posilujících právní jistotu občanů a stabilitu práva. Právněpositivistická tradice, jež se přenesla i do poválečných ústav (včetně naší Ústavy z roku 1920), odhalila však v pozdějším vývoji vícekrát své slabiny. Ústavy konstruované na těchto základech jsou hodnotově neutrální: tvoří institucionální a procesní rámec, naplnitelný velmi odlišným politickým obsahem, protože kritériem ústavnosti se stává dodržení kompetenčního a procesního rámce ústavních institucí a postupů, tudíž kritérií formálně-racionální povahy. V důsledku toho bylo v Německu akceptováno nacionálně-socialistické panství jako legální, přestože vyhlodalo obsah a posléze zničilo samu podstatu výmarské demokracie. Legalistické pojetí

politické legitimace usnadňovalo po válce Klementu Gottwaldovi "naplňovat staré měchy novým vínem" a pak "legitimovat" únorový puč roku 1948 formálním dodržáním ústavních procedur. Princip "zákon je zákon" se projevil proti bezpráví ve formě zákona jako bezmocný. Vědomí, že nespravedlnost musí zůstat nespravedlností, i když se halí do pláště zákona, se promítlo i do ústavy poválečného Německa a v současné době i do Ústavy České republiky.

Naše nová Ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Ústava České republiky akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově-materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří. To znamená i při kontinuitě se "starým právem" hodnotovou diskontinuitu se "starým režimem".

Toto pojetí ústavního státu odmítá formálně-rationální legitimitu režimu a formální právní stát. Ať jsou zákony státu jakékoli, ve státě, který se označuje za demokratický a proklamuje princip svrchovanosti lidu, nemůže být žádný jiný režim legitimní než režim demokratický. Jakýkoli mocenský monopol vylučuje ze sebe sama demokratickou legitimitu. Východiskem naší Ústavy je materiálně-rationální pojetí legitimacy a právního státu. V systému demokratického ústavního státu a fungující demokracie ztělesňuje legalita nepochybně svým způsobem i legitimitu režimu, není však s ní zcela zaměnitelná. Tím méně pak lze redukovat legitimitu na formální legalitu normativně-právní úpravy v takovém režimu, v němž jen málokdo nevěděl, že volby nejsou volbami, strany nejsou stranami, demokracie není demokracií a právo není právem - přinejmenším ve smyslu právního státu, protože aplikace práva byla politicky schizofrenní, rozštěpená všude tam, kde vstupoval do hry politický zájem vládnoucích.

Politický režim je legitimní, je-li vcelku schvalován většinou občanů. Politické režimy, kterým chybí demokratická substance, se vyhýbají empiricky ověřitelné legitimaci ve prospěch ideologických argumentů a hlavně hledisek formálně-rationální legality. To jim usnadňuje skutečnost, že konsolidovaná státní moc není jen mocensko-politickým faktem, ale současně právně organizovanou mocí. Avšak právě v takovýchto režimech se politika s právem a legalita s legitimitou rozchází nejvíce. Proto ani kontinuita práva neznámá uznání legitimacy komunistického režimu. Nelze tvrdit, že legitimní je každé jednání či chování, pokud nepřekročí rámec daný zákonem, protože legalita se tím stává utilitární náhražkou za chybějící legitimitu.

Legimita politického režimu se nemůže opírat jen o formálně-právní aspekty, protože hodnoty a principy, o které se režim opírá, nejsou jen právní, ale především politické povahy. Takové principy naší Ústavy, jako je svrchovanost lidu, reprezentativní demokracie, právní stát, jsou principy politické organizace společnosti, jež nejsou normativně beze zbytku definovatelné. Pozitivněprávní úprava z nich vychází, avšak obsah těchto principů není normativní úpravou vyčerpán - zůstává stále něčím víc.

Z těchto důvodů, založených na materiálně-rationálním východisku naší Ústavy, je třeba odmítnout představu navrhovatelů, že politický režim v letech 1948 až 1989 byl legitimní. Formulace § 2 odst. 1 napadeného zákona o nelegitimní povaze zmíněného politického režimu nelze pokládat za "neústavní".

Východiskem formálně-legalistické argumentace navrhovatelů je úvodní tvrzení, že "české právo je založeno na svrchovanosti zákona". Tím pomíjejí vyšší princip, totiž princip svrchovanosti lidu, který je nositelem nadstátní moci, moci konstitutivní, zatímco zákon je produktem moci uvnitř státu již konstituované a institucionalizované. V rámci ústavního státu nejsou již svrchovanosti, tam jsou již jen kompetence. České právo není založeno na svrchovanosti zákona. Nadřazenost zákonů nižším právním normám neznamená ještě jejich svrchovanost. Dokonce ani ve smyslu rozsahu zákonodárné kompetence v rámci ústavního státu nelze hovořit o svrchovanosti zákona. V pojetí ústavního státu, na kterém je založena Ústava České republiky, není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce, a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné. Ústava České republiky např. v čl. 9 odst. 2 stanoví, že změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná". Tím jsou konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této Ústavy postaveny nad zákonodárnou kompetenci, a tím "ultra vires" Parlamentu. S těmito principy stojí a padá ústavní stát. Odstranění některého z těchto principů, provedené jakýmkoli, byť i většinovým anebo zcela jednomyslným rozhodnutím Parlamentu, by nemohlo být interpretováno jinak než jako odstranění tohoto ústavního státu jako takového.

B

Námítky proti § 5 zákona č. 198/1993 Sb.

Hlavním předmětem své kritiky činí skupina poslanců § 5 zákona č. 198/1993 Sb., podle

něhož "do promlčecí doby trestných činů se nezapočítává doba od 25. února 1948 do 29. prosince 1989, pokud z politických důvodů neslučitelných se základními zásadami právního řádu demokratického státu nedošlo k pravomocnému odsouzení nebo zproštění obžaloby".

Podle názoru navrhovatelů "... skutečnost, že už neexistující a dříve příslušné státní orgány byly z nějakého důvodu nečinné nebo neúspěšné a způsobily zánik trestnosti některých činů uplynutím promlčecí doby, nebyla a není součástí subjektivní stránky trestného činu, nastala nezávisle na vůli pachatele, a proto mu nesmí být na újmu."

Ústavní soud se proto zabýval předně otázkou, z jakých důvodů byly "dříve příslušné státní orgány nečinné nebo neúspěšné", a dále otázkou, zda důvody, proč nedocházelo k trestnímu stíhání politicky chráněných deliktů, svým významem, rozsahem svého uplatnění a společenskými důsledky opravňují opatření § 5 zákona č. 198/1993 Sb.

Ústavní soud vychází přitom ze zjištění, že ústavní zákonné texty komunistického režimu vesměs formulovaly generelní a pro všechny stejně platný princip legality (resp. tzv. socialistické zákonnosti). Již Ústava 9. května (č. 150/1948 Sb.) ukládala každému občanovi bez ohledu na funkci nebo služební postavení povinnost zachovávat Ústavu a zákony (§ 30). Ještě výrazněji pak Ústava z roku 1960 (č. 100/1960 Sb. , ve znění pozdějších předpisů) v čl. 17 odst. 1 uložila dodržování zákonnosti občanům i státním a společenským organizacím, v čl. 34 stanovila, že občané jsou povinni zachovávat Ústavu a ostatní zákony, v čl. 104 uložila orgánům prokuratury dozor nad dodržováním zákonů a v čl. 106a požadovala předkládání zpráv o stavu socialistické zákonnosti.

Tyto právní normy se však staly fiktivními a bezobsažnými všude tam, kde to politický zájem vládnoucích uznal za účelné. Základem této skutečnosti byla monopolní a byrokraticky centralizovaná organizace politické a státní moci, vycházející nikoli z dělby, ale koncentrace moci a z propojení politických a státních aparátů, jakož i z nedostatku základních demokratických vazeb společnosti. Zakotvení vedoucí úlohy Komunistické strany Československa ve společnosti i státě (čl. 4 Ústavy z roku 1960) nebylo příčinou, ale následným projevem skutečností, které provázely již mnohem dříve upevňování mocenského monopolu. Orgány ochrany zákonnosti se tak dostaly do postavení transmisí monopolních center moci.

Dokumenty z té doby dokládají nejen množství případů, v nichž politické a státní orgány a jejich vykonavatelé porušovali hrubým způsobem tehdy platné zákony, ale také některé způsoby, jimiž se tak dalo. Šlo o systém faktického podřízení všech institucí a organizací ve státě politickým direktivám aparátu vládnoucí strany a rozhodnutím mocensky vlivných osob. Povahu a úpravu takových rozhodnutí neupravovala ani Ústava, ani jiné právní normy: tato rozhodnutí byla přijímána za ústavními a politickými kulisami často jen jako ústní pokyn nebo telefonicky sdělené přání.

Návrh skupiny poslanců na zrušení zákona o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu nepopírá sice generelně, že se v uvedené době daly nezákonnosti, které nebyly státem stíhány, ačkoli mu byly známy, ze způsobu argumentace však vyplývá, že těmto případům nepřikládá co do rozsahu a dosahu význam hodný zvláštní pozornosti a zvláštního řešení. Svou argumentací zakládá skupina poslanců spíše na juristicky formulovaných výhradách.

Ústavní soud nesdílí názor navrhovatelů, že se § 5 zákona č. 198/1993 Sb. upravují sazby promlčecích lhůt a vytváří další (nová) zákonná překážka promlčení k těm překážkám, které již na základě § 67 odst. 2 trestního zákona existují (procesní exempce podle trestního řádu , zejména vynětí z pravomoci orgánů činných v trestním řízení dle § 10 trestního řádu).

Smyslem § 5 zákona č. 198/1993 Sb. není zřídit novou překážku, ale prohlásit, po kterou dobu promlčecí lhůty trestných činů, nestíhaných tehdejšími režimem z politických důvodů, nemohly běžet, ačkoli běžet měly. Při posouzení § 5 zákona č. 198/1993 Sb. nejde tudíž ani obecně o institut promlčení jako takový, ani o zavedení nové zákonné překážky běhu promlčecích lhůt, ale o to, zda institut promlčení pokládat za reálný anebo za fiktivní tam, kde porušování zákonnosti v celé velké sféře právního života se stalo součástí politicky i státně chráněného režimu nezákonností. Ustanovení § 5 zákona č. 198/1993 Sb. není normou konstitutivní, ale deklaratorní. Jeho předmětem je pouze zjištění, že v určitém časovém úseku pro určitý druh trestné činnosti promlčecí doba nemohla probíhat a z jakých příčin. Je známo, že vedle těch oblastí života společnosti a jednotlivce, v nichž si právní řád v letech 1948 - 1989 podržel určitý reálný význam a zakládal se na zákonnosti, byly i sféry politického zájmu vládnoucí vrstvy, v nichž existoval stav právní nejistoty udržovaný jako prostředek preventivní ochrany režimu a nástroj manipulace společnosti.

Součástí tohoto zvláštního režimu byla i politickým a státním vedením inspirovaná anebo tolerovaná kriminalita osob v politických a státních funkcích tam, kde s ohledem na skutečné anebo domnělé zájmy vládnoucí vrstvy bylo účelné jednat v rozporu i s vlastními zákony. Argumentace skupiny poslanců, že v tehdejší době běžely promlčecí lhůty i pro tuto kategorii vládní, politické a vůbec státem prováděné kriminality, není věrohodná. Politická moc založená na

násilí se v principu střezí toho, aby se sama zbavovala vykonavatelů vlastního násilí. Stát se stával mnohem spíše garantem jejich beztrestnosti a faktické trestněprávní imunity. Překážka jejich trestního stíhání nemohla být přirozeně formulována veřejně a pozitivně zákonem. Byla výsledkem negativního stavu zákonnosti v zemi, později též i povýšení vedoucí úlohy KSČ ve společnosti i ve státě na ústavní princip, ale především přímým produktem nelegálních praktik mocenských skupin, jež a priori garantovaly, že pachatel byl v míře určené jejich zájmem "legibus absolutus".

Nezbytnou součástí pojmu promlčení trestněprávního stíhání je vůle, snaha a ochota státu trestný čin stíhat. Bez tohoto předpokladu nemůže být naplněn ani obsah pojmu promlčení, ani smysl tohoto právního institutu. Teprve dlouhodobé vzájemné působení dvou prvků: vůle a snahy státu pachatele potrestat a trvalého rizika pachatele, že může být potrestán, zakládá smysl promlčení. Pokud stát určité trestné činy a určité pachatele stíhat nechce, je promlčení zbytečné: v těchto případech běh promlčecí lhůty ve skutečnosti neexistuje a promlčení samo o sobě je fiktivní. Psané právo je zbaveno možností své aplikace. Aby promlčení trestného činu mohlo nastat, musel by probíhat proces jeho promlčování, tj. doba, během níž stát usiluje o trestní stíhání. Promlčení je dovršeno teprve tehdy, jestliže kontinuální úsilí státu o postižení trestného činu na konci promlčecí lhůty zůstane marným. Tento předpoklad v letech 1948 až 1989 ve sféře politicky chráněných deliktů nemohl být splněn. Stav hromadných a státem chráněných nezákonností nebyl ani výsledkem individuálních omylů, přehmatů, nedbalostí a poklesků jednotlivců, jež by mohly skýtat ještě jakousi šanci případného trestního stíhání, ale výsledkem cílevědomého a kolektivního chování aparátu politické a státní moci jako celku, které trestní stíhání a priori vylučovalo. Ochrana pachatelů se tím stávala tak všestranná, jak všestranný byl mocenský systém.

Proto nelze souhlasit se stanoviskem navrhovatelů, že vědomí apriorní nestíhatelnosti určitých deliktů nebylo součástí subjektivní stránky těchto trestných činů a že toto "kvazi - promlčení" probíhalo mimo vůli pachatele. U pachatelů pod politickou ochranou státu je tomu jinak. Jejich trestný čin byl de facto "promlčen" ještě dříve, než byl spáchán. Tato skutečnost působila často právě inspirativně k další trestné činnosti. Chápat dobu, která plynula od spáchání jejich trestných činů, jako plynutí "promlčecích lhůt", jež plynout nesměly, by znamenalo zcela protismyslounou interpretaci právního státu. Bylo by to potvrzením toho druhu "právní jistoty", kterou pachatelé této trestné činnosti měli již od počátku své činnosti a jež spočívala ve státem chráněné beztrestnosti.

Tato "právní jistota" pachatelů je však zdrojem právní nejistoty občanů (a naopak). V soutěži těchto dvou typů jistoty dává Ústavní soud přednost právní jistotě občanské společnosti, jež odpovídá myšlence právního státu. Jiné řešení by znamenalo vydat režimu totalitní diktatury osvědčení právního státu, a tím nebezpečný signál do budoucna: důkaz, že zločin se může stát beztrestným, je-li prováděn hromadně, organizovaně, po delší dobu a pod ochranou organizace, jež se zmocnila státu. To by znamenalo ztrátu věrohodnosti současného právního státu a bylo by současně porušením čl. 9 odst. 3 Ústavy České republiky, protože "... výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu".

Ani ze subjektivního hlediska pachatelů nelze pokládat za přiměřené činit si nárok na jistotu tohoto druhu. Náležitostí právního státu je udržování stavu důvěry v trvanlivost právní úpravy. Pachatelé tohoto druhu trestné činnosti nemají na mysli kontinuitu psaného práva, ale nepsaných praktik. Bylo by porušením kontinuity psaného práva, kdyby ani nyní nemohli být trestně stíhání za porušování zákonů, jehož se pod ochranou státu dopouštěli.

Všechna tato jednotlivá hlediska nabývají významu, který je přímo úměrný značnému rozsahu, v jakém byl tento druh státem chráněné, resp. tolerované politické kriminality páchán.

Navrhovatelé vycházejí z předpokladu, že trestné činy, o nichž jedná § 5 zákona č. 198/1993 Sb., jsou valnou měrou promlčeny. Tím ztrácejí - z pohledu navrhovatelů - povahu stíhatelného činu, vzhledem k zákazu retroaktivity trestního práva, vyslovenému v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.

Čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod vymezuje a omezuje předmět zákazu zpětné účinnosti zákona ve dvou směrech, a to:

- a) pokud jde o "trestnost činu", a
- b) pokud jde o "ukládání trestu".

Trestností činu se podle české trestněprávní nauky rozumí možnost být pro trestný čin stíhán, uznán vinným a potrestán. Základem trestní odpovědnosti je trestný čin, který je definován přesným popisem jeho znaků a též tzv. materiálním znakem, totiž nebezpečností činu pro společnost. Jde o vyjádření principu: "nullum crimen sine lege", resp. "sine culpa".

Pokud jde o "ukládání trestu" vychází čl. 40 odst. 6 Listiny z terminologie trestního práva, obsažené v trestním zákoně z 29. 11. 1961 č. 140 Sb., ve znění pozdějších předpisů,

zejména v oddílu druhém : "Obecné zásady pro ukládání trestů" (§ 31 a násl. trestního zákona). Ukládáním trestu se rozumí stanovení druhu trestu, jakož i výměra trestu u těch druhů trestu, které jsou odstupňovány. Tím je vyjádřena trestněprávní zásada: "nulla poena sine lege". Čl. 40 odst. 6 Listiny tím zřetelně nepřipouští retroaktivitu zákona, pokud jde o vymezení trestnosti a výše trestu.

Listina základních práv a svobod není normou trestního práva, ale vyjímá z různých právních oblastí určité zásady, které pokládá za základní, a proto hodné zvýšené právní ochrany. V čl. 40 odst. 6 nemá proto na mysli nic více, než co říká, totiž, že vymezení jednotlivých trestných činů a jejich trestnosti, jež se podle trestního zákona provádí určením charakteristických znaků a stupně společenské nebezpečnosti jednotlivých činů, nemůže být "ex post" po spáchání činu následně měněno v neprospěch pachatele. Stejný požadavek vznáší i pro vymezení a stanovení výše trestu.

Otázka procesních předpokladů trestní stíhatelnosti vůbec, a tím spíše otázka promlčení, nepatří v České republice ani v jiných demokratických státech do oblasti těch základních práv a svobod principiální povahy, jež jsou podle čl. 3 Ústavy součástí ústavního řádu, resp. ústavního pořádku České republiky, a tím nahrazují v jiných ústavách obvyklou kapitolu ústavy o základních právech a svobodách. Ústava ani Listina základních (a ne jiných) práv a svobod neřeší detailní otázky trestního práva, nýbrž stanoví nesporné a základní konstitutivní principy státu a práva vůbec. Listina základních práv a svobod v čl. 40 odst. 6 se zabývá tím, které trestné činy lze principiálně stíhat (totiž ty, jež byly vymezeny zákonem v době, kdy byl čin spáchán), a neupravuje otázku, jak dlouho lze tyto činy stíhat.

V důsledku toho předpisy o promlčení a promlčecích lhůtách, zejména ustanovení, po jakou dobu může být čin, který je prohlášen za trestný, stíhán, nelze chápat jako předmět úpravy čl. 40 odst. 6 Listiny . Ani čl. 39 Listiny nemluví ve prospěch navrhovatelů. Pouze zákonem lze podle čl. 39 Listiny stanovit "které jednání je trestným činem" a "jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku lze za jeho spáchání uložit". Procesní předpoklady stíhatelnosti nejsou předmětem této výhrady.

Skupina poslanců spatřuje v § 5 zákona č. 198/1993 Sb. rovněž porušení čl. 1 Listiny základních práv a svobod o rovnosti všech lidí v právech, protože - jak uvádí - jde o diskriminaci jedné části občanů, neboť ti, kteří nebyli postaveni před soud z nepolitických důvodů, budou nadále požívat práva nebýt stíháni, zatímco těm, kteří z politických důvodů nebyli odsouzeni anebo byli zproštěni obžaloby, se toto právo odmítá.

Otázku rovnosti před zákonem je třeba posuzovat vždy v souvislosti s povahou sporné věci. Legislativce musí usilovat o to, aby při posuzování věcí zdánlivě, anebo jen v určitých formálních aspektech shodných, uplatnění rovnosti neodporovalo myšlenke spravedlnosti a přiměřenosti, jež patří k pojmovým náležitostem právního státu, základního principu ústavního zřízení České republiky (čl. 1 Ústavy České republiky). V případě § 5 zákona č. 198/1993 Sb. se jeví jako přiměřené a spravedlivé, aby také u těch trestných činů, které byly dříve z vůle politického a státního vedení vyňaty z možnosti trestního stíhání, tato možnost alespoň dodatečně nastala. Tak se naopak vyrovnává nerovnost s těmi, kteří již dříve mohli být postaveni před soud, protože nejen nebyli pod zvláštní politickou ochranou, ale vůlí a zájmem státu bylo ty trestné činy, které spáchali, stíhat.

Rovnost občanů před zákonem vyžadovala i podle tehdejšího práva všestranné prošetření trestných činů a jednotné a spravedlivé užití trestního práva bez ohledu na osoby.

Se zřetelem na princip rovnosti občanů před zákonem § 5 zákona č. 198/1993 Sb. nezakládá žádný zvláštní nebo mimořádný trestněprávní režim: v případě § 5 je nepřipustná zásada kolektivní viny a kolektivní odpovědnosti, nemění se ani zásada presumpce nevinny, ani zákaz retroaktivity zákona, což znamená, že trestní stíhání je možné pouze za činy, jež byly trestnými činy v době jejich spáchání, a jen na základě zákona tehdy platného, není-li pozdější zákon pro pachatele příznivější. Ustanovení § 5 zákona č. 198/1993 Sb. mění pouze dobu, ve které může k trestnímu stíhání dojít, a vymezuje jen určitý okruh trestných činů, u nichž se tak může stát, totiž těch, kde to princip rovnosti občanů před zákonem činí pro věrohodnost právního státu nutným.

Z vymezení trestných činů v § 5 zákona č. 198/1993 Sb. plyne, že trestní stíhání na základě tohoto ustanovení je vyloučeno:

1. u trestných činů, jejichž promlčecí lhůta od počátku promlčecí doby, tj. od 30. 12. 1989, již uplynula,

2. u těch trestných činů, u kterých tehdejší režim výjimečně pokládal za účelné projevit snahu porušení zákonnosti svými vykonavateli potrestat. Pro tyto výjimečné případy platí mezinárodněprávně uznávaná zásada "ne bis in idem", i když pravomocné rozsudky tehdejšího režimu byly mimořádně mírné,

3. u těch trestných činů, u kterých nedošlo k pravomocnému odsouzení nebo zproštění obžaloby z

politických důvodů neslučitelných se základními zásadami právního řádu demokratického státu, ale z důvodů jiných než právě těchto politických.

Srovnatelnost z hlediska rovnosti občanů před zákonem je zachována i v tom, že stejně jako u jiných - dříve stíhatelných - trestných činů, i u této kategorie dřívějších trestných činů, u nichž se teprve dodatečně umožňuje běh promlčecích lhůt, lze předpokládat, že zdaleka ne všechny trestné činy budou vypátrány, zjištěny a prokázány, takže půjde zřejmě jen o malou část tohoto druhu kriminality. Ve skutečnosti není tato kategorie kriminality vůbec diskriminována, ale fakticky zvýhodněna tím, že časový bonus, dlouhá doba, která uplynula od spáchání trestného činu, jakož i zájem na včasném odstranění důkazů a obtíže dokazování po dlouhém časovém odstupu znesnadňují potrestání spáchaných činů.

C

Námítky proti § 6 a 8 zákona č. 198/1993 Sb.

1. Podle § 6 zákona č. 198/1993 Sb. se upravuje zvláštní režim pro nové posouzení trestných činů, u nichž došlo k odsouzení a na něž se nevztahuje zákon č. 119/1990 Sb. , o soudní rehabilitaci. Prokáže-li se během řízení, že jednání odsouzeného směřovalo k ochraně základních lidských a občanských práv a svobod, a to nikoli nepřiměřenými prostředky, soud na návrh zruší či zmírní dříve uložený trest.

Skupina poslanců namítá v odůvodnění svého návrhu, že tato úprava je diskriminační a odporuje ústavnímu principu rovnosti všech lidí před zákonem, jakož i čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod , podle něhož se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán.

Důvody, které vedly zákonodárce k této zákonné úpravě, spočívají zřejmě ve skutečnosti, že ty trestné činy, u nichž byla prokazatelná motivace směřující k ochraně základních práv a svobod člověka a občana, byly v dřívějším režimu posuzovány také jako politické delikty a byl jim přisuzován neobyčejně vysoký stupeň společenské nebezpečnosti. Protože byly interpretovány víceméně jako akty nepřátelské politickému režimu jako takovému, byly spojovány i s neúměrně vysokými tresty. Přehodnocování těchto trestů, k němuž může podle § 6 zákona č. 198/1993 Sb. docházet, není proto zaměřeno na porušení, ale následné obnovení principu občanské rovnosti přiměřeným zmírněním, event. i zrušením trestu.

Zbývá zjistit, zda tato dodatečná, následná zákonná úprava neodporuje čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod , podle něhož se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Ani zákaz zpětné účinnosti zákona podle věty první odst. 6 čl. 40 Listiny se však na § 6 napadeného zákona nevztahuje, protože věta druhá odst. 6 čl. 40 Listiny připouští retroaktivitu zákona, je-li to pro pachatele příznivější. Vzhledem k formulaci § 6 zákona č. 198/1993 Sb. : "Soud na návrh zruší či zmírní trest" je tato podmínka splněna.

2. Poslední z námitek skupiny poslanců napadá § 8 zákona č. 198/1993 Sb. a uvádí, že zmocnění vlády Parlamentem je příliš široké a neurčité. Namítá se, že v daném případě chybí definice křivd, na které se nevztahují rehabilitační zákony, dále vymezení druhu a rozsahu nároků oprávněných osob, stanovení způsobu jejich uplatňování a určení orgánů, které mají o nárocích rozhodovat a jejich plnění realizovat. Tím - jak se uvádí v návrhu - odporuje § 8 zákona č. 198/1993 Sb. čl. 78 a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky .

Normotvorná kompetence prostřednictvím vládních nařízení v parlamentních systémech může mít povahu předně samostatné nařizovací pravomoci přímo na základě ústavy (v České republice čl. 78 Ústavy). Vláda je v takovýchto případech oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. K tomu nepotřebuje žádné zvláštní zmocnění Parlamentu.

V některých demokratických státech je ústavou upraveno též odvozené nařizovací právo vlády na základě delegace parlamentem. V takových případech platí ústavní podmínka, že rámcově upřesnění takového zmocnění musí být přímo v zákoně, a to věcně nebo i časově, a že jen neurčité globální zmocnění vlády není přípustné. Přitom úkol určit přiměřený a účelný věcný rozsah zmocnění a střežit, aby vláda nepřekračovala zákonný rámec, je věcí především Parlamentu samého.

Ústava České republiky zná jen jediný typ vládního nařízení. Je to jediné ustanovení čl. 78 , který stanoví toliko dvě věcné podmínky: vládní nařízení může vláda vydat (i bez zmocnění Parlamentem) pouze k provedení určitého zákona a v jeho mezích. Žádná další ustanovení neurčují, jakým způsobem a v jakém rozsahu se tyto meze stanoví. To znamená, že vyplývají přímo z textu zákona, který je vládním nařízením prováděn. Protože podle § 78 Ústavy České republiky je třeba posuzovat i vládní nařízení na základě zmocnění § 8 zákona č. 198/1993 Sb. , je i takové zmocnění vlády, byť ve velmi rámcovém rozsahu, z hlediska Ústavy ještě přípustné.

Předseda Ústavního soudu České republiky:

JUDr. Kessler v.r.