

Pl.ÚS 19/93 ze dne 21.12.1993

14/1994 Sb.

N 1/1 SbNU 1

Zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Plénium Ústavního soudu České republiky ve složení: JUDr. Iva Brožová, Prof. JUDr. Vojtěch Cepl, CSc., Doc. JUDr. Vladimír Čermák, JUDr. Vojen Güttler, Doc. JUDr. Pavel Holländer, JUDr. Miloš Holeček, JUDr. Ivana Janů, JUDr. Vladimír Jurka, JUDr. Zdeněk Kessler, Prof. JUDr. Vladimír Klokočka, DrSc., JUDr. Vladimír Paul, CSc., JUDr. Antonín Procházka, JUDr. Vlastimil Ševčík, JUDr. Eva Zarembová, rozhodl 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 ČNR č. 4/1993 Sb. o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, a některými mezinárodními smlouvami.

Protože podání návrhu splnilo podmínky § 64 zák. č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu a návrh byl přípustný podle § 66 téhož zákona, zahájil Ústavní soud řízení a požádal Parlament České republiky, aby se v zákonné lhůtě k návrhu písemně vyjádřil.

Skupina 41 poslanců podala 15. 9. 1993 návrh na zrušení všech ustanovení zákona č. 198/1993 Sb. s výjimkou § 7 a závěrečného § 9 o nabytí účinnosti, a to pro rozpor s Ústavou České republiky, Listinou základních práv a svobod, jakož i ratifikovanými mezinárodními smlouvami o občanských právech a svobodách.

Ústavní soud přezkoumal obecné i jednotlivé námitky navrhovatelů, poukazující na údajný nesoulad zákona 198/1993 Sb. s čl. 1, 2 odst. 3, 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, 2 odst. 2, čl. 3 odst. 1, čl. 15 odst. 2, čl. 17, čl. 37 odst. 3, článků 38 a 39 čl. 40 odst. 5 a 6 Listiny základních práv a svobod č. 2/1993 Sb., s ustanoveními čl. 4, 15 odst. 1, čl. 19, 24 a 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, s ustanovením čl. 15 odst. 3 Mezinárodního paktu 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 zák. č. 198/1993 Sb.

B. Námitky proti § 5 zák. 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.

Celkový, koncepční přístup k problematice napadeného zákona je vyjádřen zejména v bodech 2.1, 2.2 a 2.3 návrhu. V něm se uvádí zejména, že české právo je založeno na svrchovanosti zákona a na odtud odvozeném principu legality. Z tohoto hlediska napadají navrhovatelé ustanovení § 2 odst. 1 zákona, podle něhož byl

politický režim v letech 1948 - 1989 nelegitimní a označují tento výrok za "neústavní". Ze souvislostí plyne, že tím míní stav nikoli "praeter constitutionem", nýbrž "contra constitutionem", tudíž protiústavnost. Svůj názor odůvodňují poukazem na to, že Česká republika je jedním z legitimních nástupnických států zaniklé ČSFR a že v ní zůstávají v platnosti recipované zákony a jiné právní předpisy jakož i právní závazky bývalého Československa. Tato "materiální kontinuita vnitrostátního a mezinárodního práva" je dle navrhovatelů výrazem legitimacy státního a politického režimu v letech 1948 až 1989.

Součástí celkových výhrad vůči napadenému zákonu je i stanovisko, které zřejmě míří proti ustanovením §§ 1 až 4 zákona č. 198/1993 Sb. o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu. Navrhovatelé namítají, že axiomatické hodnocení historického období bývalého Československa, provedené formou zákona, vylučuje jiné názory a závěry, vycházející z vědeckého poznání historických skutečností, čímž se omezuje svoboda bádání (čl. 15 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). V bodě třetím a čtvrtém uvádějí pak argumenty proti - zřejmě předpokládanému - pokusu zákonodárce chápat a interpretovat ustanovení §§ 1 až 4 zákona č. 198/1993 Sb. jako základ trestně-právních, pracovně-právních a jiných sankcí. Formulacemi o zločinech, perzekucí, vraždách atd. jakož i formulacemi o odpovědnosti resp. spoluodpovědnosti osob navozuje zákon, podle názoru navrhovatelů, představu, že jde o pojmy, které mají přímý vztah k trestnímu právu hmotnému, a že odpovědnost resp. spoluodpovědnost nesou celé skupiny osob, u nichž ani deklaratorní povaha ustanovení nevylučuje kolektivní nebo individuální postih netrestními sankcemi.

Jak plyne ze stanoviska Parlamentu České republiky k návrhu skupiny poslanců na zrušení zákona č. 198/1993 Sb., opírá se Poslanecká sněmovna o argumenty, uvedené ve sněmovním tisku č. 376 (důvodová zpráva k napadenému zákonu) a v projevech poslanců, zachycených v Těsнопisecké zprávě z jednání Poslanecké sněmovny o návrhu zákona. Skutečnost, že o přijetí zákona rozhodla Poslanecká sněmovna 129 hlasy, uvedená ve stanovisku Poslanecké sněmovny, není ve věci samé relevantní.

Důvodová zpráva k zákonu vychází z toho, že "... s výjimkou velmi stručného zákona č. 480/1991 Sb. o době nesvobody... nedošlo ke komplexnějšímu vymezení a pojmenování bezpráví a zločinu diktatury, která tak rozsáhle a systematicky poznamenala celou společnost. Absence této právní úpravy je ve společnosti negativně pocítována, zejména ve vztahu ke konkrétním osobám, které byly viníky uvedeného stavu a za zločiny nebyly potrestány, na druhé straně pak nedošlo k morální očistě odpůrců komunistického režimu".

V Preambuli a celé první části zákona (§§ 1-4) se konstatuje, že Komunistická strana Československa, její vedení i členové jsou odpovědní za způsob vlády v letech 1948 - 1989, dále se uvádějí charakteristické znaky tohoto způsobu vlády a v § 1 se popisují metody "... jaké komunistický režim, jeho aktivní prosazovatelé a vykonavatelé moci používali při rozhodování o řízení státu a o osudech občanů" (Důvodová zpráva). Dále se formuluje spoluodpovědnost těch, kteří komunistický režim prosazovali, za spáchané zločiny a jiné akty zvláště (§ 1 odst. 2), režim, založený na komunistické ideologii se prohlašuje za zločinný, nelegitimní a zavrženíhodný (§ 2 odst. 1) a podobně i Komunistická strana Československa, jakož i další organizace, založené na její ideologii (§ 2 odst. 2). V §§ 3 a 4 se vyslovuje morální uznání těm občanům, kteří kladli odpor tomuto režimu jakož i jeho nevinným obětem.

Posouzení jednotlivých námitek uvedených v bodu 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.

S názorem skupiny poslanců, že věty první části zákona mají jen obecnou povahu, aniž by se staly zavazujícími právními normami, resp. že jde o ustanovení formulovaná "axiomaticky a volně", že nejde o pojmy přesně a konkrétně vymezené a že se nepoužívá vžitých právních pojmů s přesným obsahem, lze souhlasit právě tak jako s jejich označením za normy deklaratorní.

Oproti tvrzení navrhovatelů však ani z textu zákona samého, ba ani z Důvodové zprávy nelze vyvodit, že by z první části zákona o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu č. 198/1993 Sb. mohla v oblasti trestního práva hmotného anebo v jiných právních oborech vzniknout právní povinnost anebo právní dispozice státu ke stíhání určitých osob anebo k jejich postihu netrestními sankcemi. Předpokladem trestného činu je vymezení jeho skutkové podstaty. Nic v §§ 1 - 4 nelze chápat jako určení skutkové podstaty trestného činu.

První část zákona je morálně-politickým stanoviskem českého Parlamentu, jehož smysl a důvody jsou vysvětleny ve výše uvedeném citátu Důvodové zprávy. První 4 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 za způsob vlády v letech 1948 - 1989 a dále o spoluodpovědnosti těch, "kteří komunistický režim aktivně prosazovali" (§ 1 odst. 1 a 2 zák. č. 1998/1993 Sb.) - v tomto případě za zločiny režimem páchané. V obou souvislostech jde o rozlišení stupně morálně-politické a nikoli trestní odpovědnosti jednotlivců a o impuls Parlamentu k zamyšlení se nad minulostí.

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 vládnoucí a ovládané, její členská základna byla manipulována mocenskými centry a stávala se současně instrumentem i svého druhu zajatcem těch, kteří "režim aktivně prosazovali".

Morálně a právně-politické proklamaci Parlamentu nelze vytknout, že nepoužívá běžné právní terminologie. V tom se liší od článků 5 a 6 zákona, v nichž - a jedině v nich - se nemluví o zločinech, ale je použito přesného termínu trestního práva : "trestný čin". Důvodová zpráva rovněž nesvědčí o snaze zavést nové skutkové podstaty do trestního práva, když interpretuje § 2 zákona slovy: "Zavrženíhodnost a zločinnost, s výjimkou případu, kdy se jednalo o porušení tehdy platných ustanovení trestního zákona, je třeba považovat za termíny spíše z oblasti politické a morální".

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 použití 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. Také termín "netrestních sankcí" je mlhavý. Tzv. lustrační zákon např. nestanoví sankce, ale předpoklady pro výkon určitých funkcí, jež jsou v zemích založených na principu právního státu s ohledem na povahu a státně-politický význam těchto funkcí ústavně-právně akceptovány.

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. Svoboda badání, zaručená čl. 15 odst. 2 Listiny jakož i mezinárodně-právními akty, je tím nedotčena. 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" (s. 2 návrhu).

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. Námitky vůči formulacím Důvodové zprávy nemohou být předmětem zkoumání a rozhodování Ústavního soudu. Podmíněný způsob vyjádření Důvodové zprávy ("by měla sloužit ... eventuálně i k rozhodnutím soudů v této oblasti") kromě toho nesvědčí o jednoznačném záměru.

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".

Námítky navrhovatelů, obsažené v bodech 2.1 a 2.2 návrhu 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". Své tvrzení o legitimitě tohoto režimu opírají o kontinuitu práva, danou recepcí právních předpisů vnitrostátních i kontinuitou mezinárodně-právních závazků z doby "starého režimu" a na s. 3 svého návrhu dovozují: "Kdyby zákonný výrok o nelegitimitě státního a politického režimu v letech 1948 až 1989 byl pravdivý a ponechán v platnosti, byly by od 1. srpna 1993 neplatné právní akty přijaté v uvedené době. K tomu ovšem nedošlo, protože jedním ze základních znaků právního státu je právní jistota, která je podmíněna stabilitou legálně vyjádřených principů jednotlivých právních odvětví, stabilitou právních vztahů" ... atd.(bod. 2.3 návrhu).

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 právně-positivistické propracování procesních pravidel a záruk, posilujících právní jistotu občanů a stabilitu práva. Právně-positivistická 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 kritérii formálně-rationální 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 legitimity usnadňovalo po válce Klementu Gottwaldovi "naplňovat staré měchy novým vínem" a pak "legitimovat" únorový puč roku 1948 formálním dodržením 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. Česká ústava 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-racionální 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 legitimity 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.

Legitimita 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. Pozitivně-právní úprava z nich vychází, avšak obsah těchto principů není normativní úpravou vyčerpán - zůstává stále něčím víc.

Z těchto důvodů, založených na materiálně-racionálním 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 (bod 2.1), 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 neznámá 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 Česká ústava není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné. Česká ústava např. v čl. 9 odst. 2 stanoví, že "změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná". 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. Odstraněním 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 vůči § 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 zák. 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 zákonosti 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 zákonosti.

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 ve společnosti i státě (čl. 4 Ústavy z roku 1960) nebylo příčinou, ale následným projevem skutečností, které provázely již mnohem dříve upevňování mocenského monopolu.

Podle komentáře k Československé Ústavě publikovaného v Praze v roce 1988 (pod hlavní redakcí St. Zdobinského), Komunistická strana Československa uskutečňovala svou vedoucí úlohu vedle přímého politického působení zejména též "prostřednictvím státních orgánů, především zákonodárných sborů, národních výborů, orgánů státní správy, soudů a prokuratury" (str. 68). Orgány ochrany zákonosti se tak dostaly do postavení transmisí monopolních center moci.

Režim nestíhaných nezákonností dosáhl v letech 1948 - 1989 značného rozsahu: počínaje čistkami v roce 1948, přes nezákonné metody kolektivizace zemědělství, převod 77 500 pracovníků administrativního aparátu do výroby v roce 1951, k zatýkání a popravám v rámci tzv. boje proti agentům imperialismu, k přípravě invaze armád Varšavské smlouvy a nezákonnostem tzv. normalizačního procesu a masovému propouštění a stíhání politických disidentů.

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.

Někdejší pracovník aparátu ÚV KSČ, historik Karel Kaplan, který byl členem stranické vyšetřovací komise ve věci politických procesů padesátých let, cituje ve svém otevřeném dopise Vasilu Bilakovi v roce 1976 výpověď Ladislava Kopřivy, který byl v roce 1950 - 1951 ministrem státní bezpečnosti. Když se v komisi začalo hovořit o odpovědnosti Kopřivy za masová zatýkání a ilegální odsouzení, píše Karel Kaplan, bránil se Kopřiva slovy: "Prováděl jsem pouze rozhodnutí strany. Je přece naprosto jasné, že jsem nemohl zatknout ministry a generálního tajemníka strany z vlastní iniciativy. Kdybych však toto rozhodnutí neprovedl, byl bych odsouzen spolu s ostatními." (dopis publikován v: Hans-Peter Riese, Bürgerinitiative für die Menschenrechte, Europäische Verlagsanstalt 1977, str. 105).

Vycházejce z těchto skutečností navázal zákon č. 198/1993 Sb. na zákon č. 480/1991 o době nesvobody, v němž je vyjádřen trvalý a hromadný způsob porušování zákonosti komunistickým režimem v § 1 slovy: "V letech 1948 až 1989 komunistický režim porušoval lidská práva i své vlastní zákony."

Návrh skupiny poslanců na zrušení zákona o protiprávnosti komunistického režimu a 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 argumentaci zakládá skupina poslanců spíše na juristicky formulovaných výhradách, které lze shrnout do těchto základních bodů:

1. Paragrafem pátým se vytváří nová zákonná překážka promlčecí doby ve smyslu § 67 odst. 2 trestního zákona. Tím, že se vyčleňuje doba od 25. února 1948 do 29. prosince 1989 z běhu promlčecích lhůt, dochází k podstatnému prodloužení promlčecí doby a destabilizaci práva a porušení právní jistoty občanů.

2. Paragrafem pátým se porušuje zásada právního státu, že trestnost, která zanikla promlčením, nelze obnovit a zavádí se zpětná účinnost (retroaktivita) zákona, přípustná jinak jen v případech, kdy je pozdější zákon pro pachatele příznivější. Tím dochází podle návrhů k porušení čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, jakož i mezinárodně-právních závazků České republiky.

3. K předchozí námitce protiústavnosti retroaktivity řadí návrh i rozpor s čl. 1 Listiny o rovnosti všech lidí v právech a čl. 40 odst. 6 Listiny, podle něhož se trestnost činu posuzuje podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán.

Ad B/1

Zavedení nové zákonné překážky promlčení trestně-právního stíhání není samo o sobě ničím protiústavním, což znamená, že by se Ústavní soud touto záležitostí nemusel vůbec zabývat. Jde však o otázku, od níž odvisí posouzení dále uvedených námitek vůči ústavnosti § 5 zákona č. 198/1993 Sb., a proto ji nelze pominout.

Samotná úprava právního institutu promlčení trestního stíhání se zákonem č. 198/1993 Sb. nemění. Podle § 67 odst. 2 trestního zákona č. 140/1961 Sb. ve znění pozdějších předpisů se do promlčení nezapočítává doba, po kterou nebylo možno pachatele postavit před soud pro zákonnou překážku, ani doba, po kterou se zdržoval v cizině. Také délka promlčecí doby stanovená v § 67 odst. 1 trestního zákona se nemění: činí 20 let tam, kde tento zákon umožňuje uložení výjimečného trestu, deset let, činí-li horní hranice trestní sazby rovněž deset let, pět let, činí-li nejméně tři roky a tři roky u ostatních trestných činů.

Paragrafem pátým zákona č. 198/1993 Sb. se neupravují ani sazby promlčecích lhůt ani se nevytváří žádná 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 tehdejší 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. Paragraf pátý 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 právní řád v letech 1948-1989 si 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 sřeží toho, aby se sama zbavovala vykonavatelů vlastního násilí. Stát se stával mnohem spíše garantem jejich beztrestnosti a faktické trestně-právní 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 trestně-právního 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 státěm 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 stíháni 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 státěm chráněné resp. tolerované politické kriminality páchán. Pouze v táborech nucené práce a tzv. pomocných technických praporech bylo v té době drženo přes 200 000 osob. Jak známo, na základě zákona o soudní rehabilitaci bylo již rehabilitováno téměř čtvrt milionu osob.

I když uvážíme, že v některých případech mohlo jít jen o nepřiměřené tvrdosti tehdejších trestně-právních předpisů, o "přísný zákon", v mnoha těchto případech rehabilitace bylo významným, ne-li prvořadým faktorem porušování vlastní zákonnosti mocenským aparátem.

Ad B 2

Jednou z hlavních námitek proti ustanovení § 5 zákona č. 198/1993 Sb. o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu je poukaz na jeho rozpor s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. 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, avšak přesto se mají se zpětnou účinností stát znovu předmětem potenciálního trestního stíhání. To podle jejich názoru odporuje zákazu retroaktivity trestního práva, vyslovenému v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Namítají, že trestnost, která zanikla promlčením, nelze obnovit a že pozdějším zákonem lze zpětně provádět pouze dekriminální, depenalizaci, jakož i zkracování, nikoli prodlužování promlčecích lhůt. Dále uvádějí, že zavádět nové skutkové podstaty trestných činů a stanovit vyšší trestné sazby a přísnější podmínky trestnosti, včetně zavedení nepromlčitelnosti některých trestných činů a nových zákonných překážek běhu promlčecí doby, je přípustné jen směrem do budoucna.

K závěru o zpětné působnosti (retroaktivitě) zákona v případě ustanovení § 5 zákona č. 198/1993 Sb. navrhovatelé docházejí na základě materiálně-právního chápání institutu promlčení trestně-právního stíhání, i když ani v trestně-právní dogmatice není spor mezi zastánci materiálně-právní a zastánci procesně-právní povahy institutu promlčení trvale vyřešen.

Proto je třeba posoudit do jaké míry ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 15 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.) znemožňují pozdější procesně-právní úpravu, spočívající v dodatečném umožnění běhu promlčecích lhůt v těch zvláštních případech, kdy to minulý politický režim znemožňoval.

Podle článku 40 odst. 6 Listiny se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Čl. 15 Paktu je formulován obsahově ve stejném smyslu a navíc v odst. 2 umožňuje trestat podle "obecných právních zásad uznávaných společností národů".

Článek 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 trestně-právní nauky rozumí možnost být pro trestný čin stíhán, uznán viným 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 trestně-právní zásada: "nulla poena sine lege". Článek 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 článku 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. Pouze v tomto smyslu a tomto rozsahu formuluje věta druhá odst. 6 zákaz retroaktivity zákona (srov. text: "pozdějšího zákona se použije...").

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 článku 3 Ústavy součástí ústavního řádu resp. ústavního pořádku České republiky a tím nahrazují v jiných ústavách obvyklou kapitolu ústavy o základních právech a svobodách.

Argument, že je promlčení institutem hmotného práva trestního není pro posouzení věci podstatný nejen proto, že je trvalým předmětem sporu trestně-právní dogmatiky a v některých jiných demokratických státech je chápán převážně jako procesně-právní institut, ale především proto, že 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 článek 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.

Z evropské judikatury je možno poukázat na shodné stanovisko Spolkového ústavního soudu SRN, který v roce 1969 vyloučil promlčení z ústavního zákazu retroaktivity zákona: pod tento zákaz spadá následné stanovení trestnosti a zostření trestu, nikoli promlčení, upravující po jakou dobu může být čin, prohlášený za trestný, stíhán a ponechávající trestnost činu nedotčenu (svazek 25 str. 269n Sbirky rozhodnutí). x 1)

Ad B/3

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. Zákonodárce musí usilovat o to, aby při posuzování věcí zdánlivě, anebo jen v určitých formálních aspektech shodných, uplatnění rovnosti neodporovalo myšlence 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,

kteře byly dřive 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 dřive 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 zák. č. 198/1993 Sb. nezakládá žádný zvláštní nebo mimořádný trestně- právní režim: v případě § 5 je nepřipustná zásada kolektivní viny a kolektivní odpovědnosti, nemění se ani zásada presumpce nevinu, 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. § 5 zák. č. 198/1993 Sb. mění pouze dobu, ve které může k trestnímu stíhání dojít a vymezuje jen určitý okruh trestních činů, u nichž se tak může stát, totiž těch, kde to princip rovnosti občanů před zákonem činí pro věrohodnost právního státu nutným.

Z vymezení trestních činů v § 5 zák. č. 198/1993 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 vyjimečně pokládal za účelné projevit snahu porušení zákonnosti svými vykonavateli potrestat. Pro tyto vyjimečné případy platí mezinárodně-právně 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 - dřive 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.

Je třeba rovněž zvážit, že i z hlediska práva platného v době, kdy byl páchán tento druh kriminality, odporovalo nestíhání těchto trestných činů i tehdy v ústavě zanesenému principu rovnosti, dále formulovaným principům tehdejšího trestního práva a v neposlední řadě tehdejší ústavní povinnosti "přísného dodržování socialistické zákonnosti". Z tohoto hlediska vyrovnává § 5 zákona č. 198/1993 Sb. jen tehdejší deficit ústavnosti a zákonnosti a manko rovnosti občanů.

C

Námítky vůči §§ 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 dřive 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 článku 40 Listiny se však na § 6 napadeného zákona nevztahuje, protože věta druhá odst. 6 článku 40 Listiny připouští retroaktivita 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 parlamentu vládě, "aby napravila některé křivdy spáchané na odpůrcích komunistického režimu a na osobách, které byly postiženy jeho perzekucemi, v oblasti sociální, zdravotní a finanční" 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. článku 78 a článku 2 odst. 3. Ústavy České republiky, podle něhož i pro vydávání vládních nařízení údajně platí ustanovení, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Ze znění článků 90 a 95 navrhovatelé pak dovozují, že při poskytování ochrany právům a při rozhodování o nich jsou soudy vázány jedině zákonem.

Porovnání těchto námitek s textem článků 90 a 95 ústavy neopravňuje úsudek, že by soudy při ochraně práv podle čl. 90 byly vázány jedině zákonem. Čl. 90 určuje jen, že soudy poskytují ochranu právům zákonem stanoveným způsobem. Jde tudíž o metody a prostředky, pomocí nichž soudy poskytují ochranu právům, nikoli o udělení absolutoria pro soudy pokud jde o jiné právní normy. Vedle zákonů existují i další druhy právních norem, jež jsou obecně závazné a tím závazné i pro soudy. Soud podzákonou normu použije ledaže by dospěl k závěru, že není v souladu se zákonem. To podporuje již text čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky, podle něhož soudce je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem.

Podle názoru navrhovatelů vlády může na základě zákonného zmocnění pouze provést úkoly obsažené ve zmocňovacím zákoně a nesmí překročit jeho meze.

Normotvorná kompetence prostřednictvím vládních nařízení v parlamentních systémech v současnosti přesahuje svým rozsahem zákonodárnou aktivitu parlamentu. Jedná se předně o samostatnou nařizovací pravomoc 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 rámcové 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 sřížet, aby vláda nepřekračovala zákonný rámec, je věcí především parlamentu samého.

Ústava České republiky zná jen jediný typ vládního nařízení. Je to jedině 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 byt' ve velmi rámcovém rozsahu z hlediska Ústavy ještě přípustné.

Poučení: Na základě § 54 zákona č. 182/1993 Sb. proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 21. prosince 1993

JUDr. Zdeněk Kessler
předseda Ústavního soudu ČR