

## Dôvodová správa

### I. Všeobecná časť<sup>1</sup>

Predloženým návrhom ústavného zákona sa ruší imunita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. Dôvodom na zrušenie poslaneckej immunity je zrovnoprávnenie poslancov s ostatnými občanmi Slovenskej republiky vo všetkých ohľadoch. Návrh vychádza z predpokladu, že základným výdobytkom demokracie je nahradenie slova „niekoľkí“ slovom „všetci“. Rovnosť pred zákonom pre všetkých občanov je esenciálnym princípom demokracie a akékoľvek oslabovanie tohto fundamentu demokracie môže ohrozíť nielen samotné demokratické mechanizmy v krajine, ale aj demokratickú kultúru, demokratické prostredie a demokratický étos, ktorý sa udomáčňuje v slovenskej spoločnosti. Hrozí možnosť vytvorenia atmosféry, v ktorej sú predstaviteľia štátu považovaní za niečo viac, ako sú občania. Takáto atmosféra protirečí občianskemu princípu modernej parlamentnej demokracie a vytvára nebezpečnú pôdu pre existenciu neprimeraného etatizmu.

Možno pripustiť, že v rámci diskusie o inštitúte poslaneckej immunity sa navzájom krížia dve veľmi dôležité hodnoty: na jednej strane je to principiálna požiadavka demokrata na rovnosť všetkých pred zákonom, na druhej strane je to zabezpečenie dôslednej ochrany zástupcu občanov, aby mohol chrániť záujmy svojich voličov. Predkladaný návrh však vychádza z presvedčenia, že demokracia má byť v prvom rade o rovnosti všetkých občanov a túto rovnosť by v demokratickej krajine nemal zahmlievať žiadny právny inštitút. Bez ohľadu na to, či tento inštitút de iure chráni parlament ako celok. De facto totiž chráni konkrétnych poslancov, ktorí môžu tento inštitút zneužívať.

Návrh zároveň reflektuje požiadavku slovenskej verejnosti, ktorá vo väčšine považuje inštitút immunity poslancov za neprimeraný nástroj ochrany parlamentu. Renomovaný americký politológ Robert Dahl tvrdí, že najdôležitejším atribútom demokracie je reflektovanie vôle občanov zo strany štátnej moci. Pokial' má byť zvýšená dôveryhodnosť slovenského parlamentu, verejnosi by mal byť poslaný jasný dôkaz, že poslanci sú ochotní vzdať sa svojich nelegitímných výhod a že sú odhodlaní dôsledne sa zasadzovať za rovnosť všetkých občanov pred zákonom. Verejnosť nemôže mať pocit, že v politike vládne korupcia, na ktorú navyše nemôže dosiahnuť ruka zákona. Aj keby nedochádzalo k zneužívaniu poslaneckej immunity, samotná možnosť využiť poslaneckú imunitu privádza občanov k názoru, že v parlamente existuje priestor pre zneužívanie poslaneckých výsad, t.j. priestor pre korupčné správanie sa. Podľa prieskumov verejnej mienky sa dve tretiny občanov

v demokratických krajinách domnievajú, že existencia poslaneckej imunity prispieva ku korupčnému prostrediu v krajine.

Poslanecká imunita je sice v tej či onej podobe zakotvená v právnom systéme každej demokratickej krajiny, no väčšina krajín sa dokázala zbaviť aspoň niektorých súčasti poslaneckej imunity a členov parlamentu už nechráni pred trestným stíhaním či pred zodpovednosťou za občianskoprávne prehrešky. Niektoré krajiny, ako napríklad Holandsko, Veľká Británia či Taliansko, ponechali z poslaneckej imunity iba torzo, ktoré chráni poslancov skutočne iba vo výnimočných prípadoch. Čoraz viac demokratických krajín v posledných rokoch zužuje rozsah poslaneckej imunity a opodstatnenosť poslaneckých prívilegií je čoraz častejšie terčom oprávnenej kritiky zo strany občanov, médií a aj samotných politikov. Tento trend by nemal zostať nepovšimnutý na pôde Národnej rady Slovenskej republiky a predkladaný návrh teda reflektuje trendy vo viacerých vyspelých európskych demokraciach.

Základný dôvod, používaný na obhajobu inštitútu imunity, spočíva v hrozbe zneužitia moci zo strany vlády. Nemožno pochybovať, že pred niekoľkými storočiami bol tento argument skutočne na mieste. Imunita mala kedysi dávno chrániť ohrozenú pozíciu volených zhromaždení pred mocnými vladármi, ktorí nezriedka prekračovali svoje právomoci. V krajinách Európskej únie, v 21. storočí, však moderné demokratické mechanizmy veľmi efektívne zabezpečujú výkon moci voleným zástupcom občanov a rovnako efektívne a dôsledne zabezpečujú politické práva pre menšinové názory, pre opozíciu a pre všetkých kritikov vlády. Dnes preto neexistuje žiadny dramaticky vážny dôvod na zachovanie imunity poslancov. Inštitút ochrany parlamentu vo forme imunity vznikal v časoch, keď ešte princíp rovnosti pred zákonom zdŕžal neboli vnímaný tak principálne a citlivovo ako dnes. No dnes je potrebné, aby bola na pôde Národnej rady Slovenskej republiky prediskutovaná otázka, prečo by mala ochrana parlamentu vyúsťovať do popretia základného fundamentu demokracie – rovnosti všetkých občanov?

Ak sa v prospech imunity poslancov argumentuje poukázaním na možnosť zneužitia moci zo strany exekutívy, akoby sa zabúdalo, že o prípadnej žalobe na poslanca za nejaký jeho výrok nerozhoduje exekutíva, minister či štátny úradník, ktorý by hypoteticky mohol zneužiť svoju moc voči opozičnému poslancovi. O vine či nevine však rozhodujú nezávislé súdy a o ich nezávislosti na Slovensku nemusíme pochybovať. V tejto súvislosti možno vyjadriť názor, že inštitút poslaneckej imunity protirečí aj základným atribútom spravodlivosti, pretože o vydani poslanca na trestné stíhanie rozhoduje parlament, v ktorom kolegialita a stranickosť môže prevážiť nad nezávislosťou a objektivnosťou rozhodnutia. K predpokladom právneho

štátu patrí nezávislosť a nezaujatosť orgánu, ktorý rozhoduje o veci. Tento princíp je v prípade poslaneckej imunity porušený.

V diskusii o imunitе sa často používajú empirické dôkazy, že môže dôjsť k zneužitiu moci, pokiaľ by neexistovala poslanecká imunita. Spomína sa najmä kauza Sládek z Českej republiky či kauza komunistického prevratu z roku 1948. V oboch týchto kauzách však inštitút imunity bol zakotvený v ústave a je to teda skôr argument v prospech tvrdenia, že v prípade vážnych spoločenských kríz imunita nepomáha chrániť parlament a je preto nadbytočným inštitútom.

Navyše, ak ide v prípade inštitútu imunity skutočne o ochranu fungovania parlamentu a nie o výsady jednotlivých poslancov, potom by mohol byť použitý flexibilnejší systém náhradníkov za trestne stíhaných poslancov a problém funkčnosti parlamentu by bol vyriešený.

Z hľadiska zrušenia imunity za výroky, resp. indemnity, existuje viacero dôvodov, pre ktoré by takéto privilégium poslancov nemalo existovať. Poslanec má dnes vďaka imunitе možnosť v parlamente nezodpovedne urážať a zosmiešňovať kohokoľvek v tomto štáte, navyše s vedomím, že je právne nedotknuteľný. Nejde teda iba o problém poslancov, ale aj o vážny problém občanov, ktorým môže byť odopreté právo na ochranu svojho mena, ak by ho eventuálne poslanec urazil svojím výrokom. Imunita poslancov za výroky teda zasahuje do základného práva občanov Slovenskej republiky na súdnú ochranu.

Protizákonné správanie sa zo strany zástupcov občanov nepatrí k žiadnym základným princípm parlamentnej demokracie. Naopak, poslanci by mali ísť príkladom, správať sa korektnie a distingvovane, neosočovať a neurážať sa navzájom. V právnom štáte neexistuje dôvod, pre ktorý by mali byť poslanci, na rozdiel od iných občanov, chránení pred zodpovednosťou za svoje skutky a výroky. Zrušenie indemnity preto možno považovať za primeraný nástroj, ako do parlamentných diskusií prinavratiť viacej rešpektu, úcty, slušnosti a vzájomnej tolerancie. Zrušenie indemnity môže napomôcť zlepšovaniu politickej kultúry a skvalitňovaniu úrovne poslaneckých vystúpení. Úplné zrušenie imunity môže napomôcť tomu, aby sme do národnej rady vniesli atmosféru konsenzu, spolupráce a rešpektu.

Medzi argumenty v prospech imunity za výroky patrí aj tvrdenie, že indemnita chráni slobodu vyjadrovania. Indemnita má vraj dôsledne zabezpečovať výkon mandátu jednotlivých poslancov. S výnimkou názorov, šíriacich násilie a neznášanlivosť, ktoré by asi mälokto chcel obhajovať, je však predsa každému občanovi Slovenskej republiky ústavne umožnené slobodne a verejne vyjadriť akýkoľvek svoj názor. Vyvstáva otázka, prečo by mal byť potom poslanec slobodnejší vo svojom vyjadrovaní ako bežný občan? Možno sa zároveň pýtať,

prečo by mal mať právo, ktoré ústava nedáva iným vysokým ústavným činiteľom, napríklad premiérovi či ministrom? Čažko predpokladat', že títo ústavní činitelia majú menej zodpovednosti či menej príležitostí hovoriť niečo, čo sa vymyká zákonom.

Pokiaľ ide o otázku imunity za hlasovanie, podľa viacerých právnikov je tento inštitút z hľadiska ochrany parlamentu nadbytočným, pretože súdy odmietajú rozhodovať vo veci hlasovania v kolektívnych orgánoch.

Podstata argumentácie proti zachovaniu inštitútu indemnity spočíva v tom, že žiadna imunita dnes nemusí chrániť slobodu vyjadrovania, pretože tú chráni Ústava Slovenskej republiky bez rozdielu pre všetkých občanov. Z tohto dôvodu neexistuje dôvod, prečo by sme si ako občania nemali byť rovní, a to vo všetkom, vrátane svojich výrokov a zodpovednosti za ne.

V prospech návrhu na zrušenie imunity poslancov teda možno použiť viacero argumentov. Akési desatoro argumentov voči poslaneckej imunité spočíva v nasledujúcich dôvodoch. Prvým je dôsledná aplikácia základného demokratického princípu rovnosti pred zákonom. Druhým je snaha o zvyšovanie dôveryhodnosti Národnej rady Slovenskej republiky. Tretím dôvodom je reflektovanie názorov verejnosti, ktoré takisto patrí k základným atribútom demokracie. Štvrtým je zabranenie možnosti zneužívania poslaneckej imunity, ako aj eliminácia akejkoľvek možnosti korupcie a nedostatočnej transparentnosti v parlamente. Piatym dôvodom je poukázanie na trendy vo viacerých európskych demokratických krajinách, napr. v Holandsku či Taliansku. Šiestym dôvodom je zvýšenie úrovne parlamentnej diskusie a následné zlepšovanie politickej kultúry. Siedmym dôvodom je neaktuálnosť inštitútu imunity v modernom demokratickom prostredí, ktoré pozná efektívne mechanizmy proti možnosti zneužitia moci voči poslancom. Ôsmym dôvodom je ústavná garancia slobody vyjadrovania sa, ktorá z poslaneckej indemnity vytvára nadbytočný inštitút. Deviaty dôvod sa opiera o skutočnosť, že o vine či nevine obžalovaných občanov rozhodujú nezávislé súdy, a preto neexistuje dôvod na obavy zo zneužitia moci zo strany exekutívnej navyše v prípade zachovania imunity hrozí porušenie základných princípov spravodlivosti, medzi ktoré patrí nezaujatosť a nestrannosť orgánu, ktorý rozhoduje o veci. Desiaty, posledný, dôvod vychádza z predpokladu, že k slobode patrí aj zodpovednosť za svoje činy, ktorej nemožno zbaviť žiadneho občana, tobôž nie zástupcu občanov v parlamente. Z uvedených dôvodov predkladaný návrh ruší inštitút imunity poslancov.

V nadväznosti na zmenu v ústave je potrebné vykonať zmeny v niektorých zákonoch, a to zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, zákone Slovenskej národnej rady č. 45/1989 Zb.

o poslancoch Slovenskej národnej rady a zákone č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

Predložený návrh ústavného zákona nie je v rozpore s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná. Návrh ústavného zákona nepredpokladá dopad na verejné financie, zamestnanosť a ani vplyv na životné prostredie.

**Doložka zlučiteľnosti  
návrhu zákona s právom Európskej únie**

---

- 1. Navrhovateľ zákona:** poslanec Národnej rady Slovenskej republiky
- 2. Názov návrhu zákona:** Ústavný zákon, ktorým sa mení Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov
- 3. V práve Európskej únie problematika návrhu zákona upravená:** Nie je.
- 4. Záväzky Slovenskej republiky vo vzťahu k Európskemu spoločenstvu a Európskej únii :**

Z Aktu o podmienkach pristúpenia SR k EÚ nevyplývajú v tejto oblasti žiadne prechodné obdobia.  
Proti SR sa ohľadne upravovanej problematiky nevedie žiadne konanie podľa čl. 226 až 228 Zmluvy o založení ES z dôvodu porušenia povinností členského štátu vyplývajúcich mu z uvedenej zmluvy.
- 5. Charakteristika právnych noriem Európskej únie, ktorými je upravená problematika:** Vzhľadom na 3. bod sa neuvádzaj.
- 6. Vyjadrenie stupňa zlučiteľnosti návrhu zákona s právom ES a EÚ:**

Ked'že predmetná problematika je ponechaná na vnútrostátnu úpravu jednotlivých členských štátov, stupeň zlučiteľnosti s právom ES a EÚ sa nevyjadruje.

## **II. Osobitná časť**

### **K čl. I**

#### **K bodu 1.**

Cieľom návrhu je zrušenie imunity poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, a preto je potrebné vypustiť odseky 1 až 4 v čl. 78 Ústavy Slovenskej republiky.

#### **K bodu 2. a 3.**

Podľa čl. 136 ods. 1 súdcovia Ústavného súdu majú imunitu rovnako poslanci Národnej rady Slovenskej republiky. V bode 1. návrhu ústavného zákona sa imunita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky zrušuje a preto je potrebné túto skutočnosť premietnuť aj do čl. 136 vypustením odseku 1 a následne legislatívne upraviť čl. 131 ods. 1.

#### **K bodu 4.**

Navrhuje sa prechodné ustanovenie tak, aby sa na konania poslancov pred účinnosťou tohto ústavného zákona a postup príslušných orgánov v týchto veciach aplikovalo doterajšie znenie Ústavy Slovenskej republiky.

### **K čl. II**

S ohľadom na predpokladanú dĺžku legislatívneho procesu sa navrhuje účinnosť ústavného zákona od 1. septembra 2008.