

Dôvodová správa

Všeobecná časť:

Predložený návrh ústavného zákona zrušuje neštandardné amnestie udelené bývalým predsedom vlády V. Mečiarom, ktorý vykonával niektoré oprávnenie prezidenta republiky. Tieto amnestie - v časti týkajúcej sa zavlčenia M. Kováča ml. do cudziny a zmareného referenda, ktoré malo byť vykonané v dňoch 23. a 24. mája 1997 - sú zmätočné a ako také nezodpovedajú princípu právnej istoty, ktorý je neoddeliteľnou súčasťou princípov právneho štátu.

Podľa rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) z 31. októbra 1996 (sp.zn. I. ÚS 61/1996) „jediné ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky limitujúce právomoci prezidenta Slovenskej republiky je obsiahnuté v sľube, ktorý skladá pred Národnou radou Slovenskej republiky a v ktorom sa zaväzuje, že svoje povinnosti bude vykonávať v záujme občanov a zachovávať i obhajovať Ústavu a ostatné zákony.“

Predseda vlády V. Mečiar svojimi rozhodnutiami o amnestii, ktoré sa v jednej časti týkali konkrétneho skutku zavlčenia slovenského občana do cudziny a konkrétneho skutku zmarenia riadne vyhláseného referenda, nezohľadňoval záujmy občanov, ani zachovávanie a obhajobu ústavy, ktoré predstavujú jediné ústavne upravené dôvody, ktoré musí prezident republiky (zastupovaný predsedom vlády) zohľadňovať pri výkone ktorejkoľvek zo svojich ústavných právomocí. Svojimi rozhodnutiami negatívne zasiahol do prirodzenej spravodlivosti a slušnosti v práve a zneužil právo.

Z uvedeného dôvodu zrušil predseda vlády M. Dzurinda svojim rozhodnutím zo dňa 8. decembra 1998 príslušné články dvoch amnestií udelených v roku 1998 bývalým premiérom V. Mečiarom. Ústavný súd však dňa 28. júna 1999 (sp.zn. I. ÚS 30/1999) vyslovil, že: „Právom prezidenta Slovenskej republiky upraveným článkom 102 ods. 1 písm. i) Ústavy Slovenskej republiky je udeliť amnestiu niektorou z foriem, ktoré sú v tomto článku uvedené. Súčasťou tohto práva však nie je aj oprávnenie prezidenta Slovenskej republiky akýmkoľvek spôsobom meniť rozhodnutie o amnestii už uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky“. Na základe tohto uznesenia o výklade čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy (teraz písm. j), ktorému I. senát ústavného súdu následne priznal retroaktívny účinok, rozhodol I. senát ústavného súdu dňa 20. decembra 1999 o porušení ústavných práv obvineného J. Svěchotu a zrušil uznesenie vyšetrovateľa o vznesení obvinenia J. Svěchotovi.

Prvý senát ústavného súdu svojim rozhodovaním, ktoré vyvrcholilo dňa 20. decembra 1999, nielen nerešpektoval celú predchádzajúcu judikatúru ústavného súdu, či samotný text ústavy, ale porušil aj mnohé princípy právneho štátu – princíp právnej istoty a dôvery v právo, princíp zákazu zneužívania práva a princíp vylúčenia štátnych funkcionárov z udelenia amnestie. Svojím rozhodnutím umožnil, aby bývalý vysoký štátny funkcionár, ktorý je dôvodne podozrivý zo spáchania aktu štátneho terorizmu (a ktorý sa k jeho spáchaniu aj verejne priznal) unikol spravodlivosti. Takýto stav je pre právny štát neprípustný.

V právnom štáte je možné revokovať rozhodnutie ústavného súdu jedine zmenou ústavy alebo schválením ústavného zákona. V žiadnom prípade nemôže ísť o prípad zasahovania zákonodarnej moci do moci súdnej, pretože v uvedenom prípade neprichádza k revokácii rozhodnutia súdu zo strany zákonodarcu, ale ústavodarcu. Uvedený postup je úplne legítimný (ústava a ústavný zákon je normatívnym právnym aktom najvyššej právnej sily) a bol použitý aj v ústavnom systéme Slovenskej republiky, kedy novelou ústavy zo 14. januára 1999 (ústavný

zákon č. 9/1999 Z.z.) prišlo v čl. 111 ústavy k prelomeniu rozhodnutia ústavného súdu z 2. 6. 1993 (sp.zn. I. ÚS 39/1993), podľa ktorého „čl. 116 ods. 4 ústavy prezidentovi neukladá povinnosť odvolať člena vlády, ak to predseda vlády navrhne“. Keďže Slovenská republika má parlamentnú formu vlády, zodpovedá za výkon funkcií vlády predseda vlády. Bolo by preto v rozpore s princípmi fungovania parlamentnej vládnej formy, aby prezident mohol ingerovať do personálneho zloženia vlády. Z uvedeného dôvodu sa ústavodarca rozhodol revokovať rozhodnutie ústavného súdu zmenou príslušného článku ústavy.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a medzinárodnými zmluvami.

Podľa čl. 1 Ústavy SR „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát“. Základnou charakteristikou právneho štátu je:

- a) bezvýnimčné panstvo zákona, ktorý zaväzuje štát, t.j. všetky štátne orgány,
- b) zákonnosť realizácie štátnej moci.

V prípade skutkov, v súvislosti s ktorými boli udelené predmetné amnestie, je vážne podozrenie, že sa na trestnej činnosti podieľali štátne orgány. Využitím prezidentského oprávnenia udeliť amnestiu došlo k potlačeniu princípov právneho štátu a k zneužitiu práva. Udelenie amnestie malo za následok nemožnosť trestného stíhania páchatelov dotknutých skutkov.

Právna úprava platí v zásade do budúcnosti (princíp zákazu retroaktivity). Sú však určité princípy, resp. zásady, ktoré konkurujú zakazu retroaktivity. Sú spôsobilé vylúčiť jeho aplikáciu a nastoliť uplatnenie iného právneho princípu. Medzi najvýznamnejšie konkurujúce princípy treba zaradiť princíp dôvery v právo, princíp zákazu zneužívania práva, účel udelenia amnestie, účel vylúčenia štátnych funkcionárov z udelenia amnestie a zákaz potlačiť základné práva a slobody.

Právna istota a dôvera v právo má v demokratickej spoločnosti miesto aj vo vzťahu k zákonom a iným právnym aktom, vrátane rozhodnutí o amnestii. Požiadavkou právnej istoty je, aby sa amnestia nestala nástrojom stálej derogácie Trestného zákona a aby sa politicky nezneužívala.

Princíp zákazu retroaktivity konkuruje vyššie uvedeným právnym princípom, t.j. princípu dôvery v právo, princípu zákazu zneužívania práva, uznaným účelom udelenia amnestie, účelu vylúčenia štátnych funkcionárov z udelenia amnestie, princípu zákazu potlačenia základných práv a slobôd. Riešenie konkurencie uvedených princípov je možné len ich zvážením so zreteľom na spravodlivosť a slušnosť v práve. Je pritom evidentné, že z hľadiska požiadaviek ústavnosti a aj zákonnosti nemôže v konkurencii uvedených princípov získať prevahu princíp zákazu retroaktivity, ale je potrebné dôvodne požadovať prioritu iných právnych princípov, najmä princípu zákazu zneužívania práva.

Taktiež podľa čl. 7 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd sa „nebráni súdeniu a potrestaniu osoby za konanie alebo opomenutie, ktoré v čase, keď bolo spáchané, bolo trestné podľa všeobecných právnych zásad uznávaných civilizovanými národmi“.

Na záver tejto problematiky ešte citujeme medzinárodne uznanú Radbruchovu formulu, podľa ktorej „Konflikt medzi spravodlivosťou a právnou istotou je možné riešiť len tak, že pozitívne právo reprezentované zákonmi a mocou má prednosť aj vtedy, ak je obsahovo nespravodlivé a neúčelné, výmuc prípad, keď rozpor medzi pozitívnym právom a spravodlivosťou dosiahne takú neznesiteľnú mieru, že zákon musí ako „nenáležité právo“ (unrichtiges Recht) spravodlivosti ustúpiť“.

Podľa čl. 86 písm. a) patrí do pôsobnosti Národnej rady SR „uznášať sa na ústave, ústavných a ostatných zákonoch a kontrolovať, ako sa dodržiavajú“. Z tohto ustanovenia vyplýva možnosť Národnej rady SR uznieť sa na ústavnom zákone. Pritom, okrem čl. 3 ods. 2, čl. 7, čl. 86 písm. b) a čl. 99, nie je nikde v ústave vymedzený možný predmet úpravy ústavného zákona. Domnievame sa, že uvedené štyri ustanovenia ústavy nie sú limitom možného predmetu úpravy ústavného zákona.

Možnosť udeliť amnestiu vyplýva pre prezidenta z čl. 102 ods. 1 písm. j) ústavy. Nemožno súhlasiť s tým, že návrh ústavného zákona nie je v súlade s týmto ustanovením, ako aj s výkladom Ústavného súdu z 28. júna 1999 podľa ktorého „právom prezidenta SR upraveným čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy (teraz písm. j) je udeliť amnestiu niektorou z foriem, ktoré sú v tomto článku uvedené. Súčasťou tohto práva však nie je aj oprávnenie prezidenta SR akýmkoľvek spôsobom meniť rozhodnutie o amnestii už uverejnené v Zbierke zákonov SR“, keďže podľa tohto výkladu nie je možnosť meniť rozhodnutie o amnestii zo strany prezidenta SR, čo však nevylučuje možnosť zrušenia amnestie zo strany ústavodarcu.

Návrh ústavného zákona nepredpokladá zvýšené nároky na štátny rozpočet, rozpočty obcí alebo rozpočty vyšších územných celkov a nezakladá nároky na pracovné sily a organizačné zabezpečenie.

Prerokovanie návrhu ústavného zákona v Rade hospodárskej a sociálnej dohody SR, vzhľadom na jeho obsah, nie je potrebné.

Problematika návrhu ústavného zákona je upravená len primárnym právom EÚ. Z tohto dôvodu sa k návrhu nevypracováva tabuľka zhody a otázka zhody je dostatočne vyjadrená v doložke zlučiteľnosti.

Doložka finančných, ekonomických a environmentálnych vplyvov a vplyvov na zamestnanosť

1. Návrh ústavného zákona nezakladá nároky na verejné financie.
2. Návrh ústavného zákona nebude mať ekonomický dopad na obyvateľov, hospodárenie podnikateľskej správy a iných právnických osôb.
3. Návrh ústavného zákona nebude mať vplyv na životné prostredie.
4. Návrh ústavného zákona nebude mať vplyv na zamestnanosť.

Doložka zlučiteľnosti právneho predpisu s právom Európskych spoločenstiev a právom Európskej únie

1. Navrhovateľ zákona: vláda Slovenskej republiky.
2. Názov návrhu zákona: ústavný zákon o zrušení niektorých rozhodnutí o amnestii.
3. Záväzky Slovenskej republiky vo vzťahu k Európskym spoločenstvám a Európskej únii.
 - a) Problematika návrhu právneho predpisu nie je prioritnou oblasťou aproximácie podľa čl. 70 Európskej dohody o pridružení, podľa Národného programu pre

prijatie *acquis communautaire*, podľa Partnerstva pre vstup, podľa Bielej knihy a podľa výsledkov rokovaní pri *screeningu*. Návrh zákona nie je súčasťou Plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky na rok 2002.

- b) Problematika návrhu právneho predpisu nie je predmetom záväzku vyplývajúceho z negociačných pozícií.

4. Problematika návrhu právneho predpisu

- a) je upravená v čl. 6 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii, ktorý ustanovuje, že únia rešpektuje práva zabezpečené Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950 ako všeobecne právne princípy,
b) nie je upravená v práve Európskych spoločenstiev.

5. Stupeň zlučiteľnosti návrhu právneho predpisu s právom Európskych spoločenstiev a právom Európskej únie:

- a) úplná,
b) žiadna.

6. Gestor (spolupracujúce rezorty): bezpredmetné.

7. Účasť expertov pri príprave návrhu právneho predpisu: bezpredmetné.

Osobitná časť:

K článku I

Zrušujú sa články rozhodnutí o amnestii, ktoré sa týkajú zavraždenia Michala Kováča ml. do cudziny a zmareného referenda, ktoré malo byť vykonané v dňoch 23. a 24. mája 1997. Prvé dva body tohto článku obsahovo korešpondujú s rozhodnutím o amnestii z 8. decembra 1998. Zrušením príslušných článkov amnestií uvedených ad 1. a 2. stráca opodstatnenie existencia amnestie z 8. decembra 1998, ktorá vypustila články, ktoré sa navrhujú v tomto ústavnom zákone zrušiť.

K článku II

Upravuje sa účinok predchádzajúceho článku na prípadné trestné stíhanie páchatel'ov skutkov spáchaných v súvislosti so zavraždením M. Kováča ml. do cudziny a v súvislosti so zmareným referendom.

K článku III

Účinnosť ústavného zákona sa navrhuje dňom jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov SR.