

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY

Poslanecká sněmovna

2011

VI. volební období

Návrh

poslanců Kateřiny Klasnové, Miroslavy Němcové, Vlasty Parkanové,
Lubomíra Zaorálka, Zbyňka Stanjury, Petra Gazdíka, Bohuslava
Sobotky,
Víta Bárty a Pavla Kováčika

na vydání

**ústavního zákona,
kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České
republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů**

Návrh

ÚSTAVNÍ ZÁKON

ze dne 2010,

**kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění
pozdějších ústavních zákonů**

Parlament se usnesl na tomto ústavním zákoně České republiky:

Čl. I

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb., ústavního zákona č. 395/2001 Sb., ústavního zákona č. 448/2001 Sb., ústavního zákona č. 515/2002 Sb. a ústavního zákona č. 319/2009 Sb., se mění takto:

1. V čl. 27 odst. 4 se věta druhá nahrazuje větou „Odepře-li komora souhlas, je trestní stíhání po dobu trvání mandátu vyloučeno.“.
2. V čl. 86 odst. 1 se věta druhá nahrazuje větou „Odepře-li Senát souhlas, je trestní stíhání po dobu trvání funkce soudce Ústavního soudu vyloučeno.“.

Čl. II

Tento ústavní zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

Potřeba změny Ústavy

Předkládaný návrh novely Ústavy reaguje na dlouhodobě akcentovanou absenci platné ústavní úpravy, kterou by byl přiměřený rozsah imunity poslanců a senátorů. Imunita má chránit fungování komor Parlamentu, jejichž členové mají mít možnost v souladu se svým slibem svobodně a nerušeně vykonávat svůj mandát. V žádném případě nemá a nemělo jít o zakotvení neodpovědnosti jakožto osobního privilegia, stavějícího poslance a senátory do nadřazeného postavení ve srovnání s ostatními občany České republiky.

Podle názoru navrhovatelů je s prohlubujícím se časovým odstupem od přijetí nové Ústavy České republiky stále patrnější, že rozšíření rozsahu imunity (podle čl. 27 odst. 4 Ústavy) i na dobu po zániku mandátu člena komory Parlamentu bylo chybou ústavodárce. Podle čl. 27 odst. 4 Ústavy platí, že odepře-li komora souhlas s trestním stíháním svého člena, je trestní stíhání vyloučeno, a to navždy (nikoli tedy pouze po dobu trvání mandátu). Takový rozsah imunity navrhovatelé považují za neodůvodněný.

Podobně rozšířený rozsah imunity členů komor Parlamentu je i v mezinárodním srovnání neobvyklý. V České republice se stal předmětem trvalé kritiky laické i odborné veřejnosti. Byla podána celá řada návrhů novely Ústavy, jejichž cílem bylo imunitu poslanců a senátorů omezit. Žádný z těchto návrhů přijat nebyl, nicméně při jejich opakovaném projednávání byly prezentovány přesvědčivé argumenty pro to, aby se ke změně ústavní úpravy přistoupilo.

Některé z těchto argumentů je vhodné připomenout. Tak například poslanecký návrh (sněmovní tisk 20 z 3. volebního období Poslanecké sněmovny) rozsah imunity podle čl. 27 odst. 4 věty druhé Ústavy kriticky hodnotí slovy: „Pojetí imunity zde totiž výrazně překračuje důvody, pro které jsou v demokratických ústavách imunitní výsady poslanců zakotvovány. Nikdy totiž ani v minulosti, ani v současnosti nešlo a nemůže jít o ústavní zabezpečení privilegií určité skupiny občanů (členů parlamentu) v porovnání s občany jinými. Právě druhá věta článku 27 odstavec 4 Ústavy zcela popírá funkci poslanecké (senátorské) imunity, neboť ve svých důsledcích chrání v případech, kdy příslušná komora odepře vyslovit souhlas s trestním stíháním poslance i senátora, dotyčného poslance (senátora) doživotně, to jest i v době, kdy již členem parlamentní komory není. Jde o úpravu, která v právním státě stěžejí najde odůvodnění a která naprosto neodpovídá ústavní praxi v Evropě i ve světě.“

Poslanecký návrh novely Ústavy (sněmovní tisk 317 z 3. volebního období Poslanecké sněmovny) spatřuje rovněž hlavní problém v rozšíření rozsahu imunity nad rámec běžný v evropských demokraciích. Podle důvodové zprávy citovaného návrhu „Ve většině parlamentů evropských zemí je imunita členů parlamentu omezena na dobu trvání mandátu (někde jen na cestu do parlamentu a jednání v budově). V řadě zemí, kde trestní stíhání člena parlamentu je možné jen se

souhlasem příslušné komory, však nesouhlas sněmovny s vydáním jejího člena k trestnímu stíhání nevylučuje trestní stíhání poté, kdy dotyčný přestane být poslancem či senátorem. Nejde tedy o vyloučení trestního stíhání v případě nesouhlasu komory parlamentu, ale jen o nemožnost stíhání během výkonu mandátu a stavění promlčecí lhůty po tuto dobu“. Ve vztahu k naší ústavní úpravě dovozuje, že „imunita tedy neslouží tomu, aby parlament mohl vykonávat svou roli, ale chrání individuálně osobu, která byla členem parlamentu. To není v souladu s principem rovnosti občanů před zákonem.“

Shodný názor je vyjádřen v poslaneckém návrhu (sněmovní tisk 1109 z 3. volebního období Poslanecké sněmovny), podle jehož důvodové zprávy „Smyslem imunity poslanců, senátorů, soudců Ústavního soudu, je zajistit, aby mohla příslušná komora Parlamentu nebo Ústavní soud a jeho členové svobodně vykonávat svou funkci. Imunita není individuální ochranou, ale prostředkem k ochraně funkční schopnosti Parlamentu a Ústavního soudu před zásahy výkonné moci.“

Senát si se ve svém návrhu novely Ústavy (sněmovní tisk 1134 z 3. volebního období Poslanecké sněmovny) všímá i historických důvodů, které ústavodárce k takovému rozsahu imunity mohly vést, nicméně považuje je již v současné době za překonané. Na možné obavy z perzekuce členů Parlamentu výkonnou mocí odpovídá slovy: „Imunita má smysl v režimu, který ctí právo. Totalitní režimy na imunitu nedbají. Právní stát pak chrání, či má chránit, všechny občany bez rozdílu postavení. ... Jedním z rysů imanentních demokratickému právnímu státu je nezávislé soudnictví, to má v rukou trestní spravedlnost. Kritici navržené změny přitom poukazují na obavy z pronásledování politických odpůrců za pomoci soudů. **Podezření z podjatosti justice, tj. ze selhávání základního principu soudcovského rozhodování, nestrannosti, by však mělo vést k systémovým zásahům, nikoliv k vynětí určité skupiny osob z jurisdikce obecných soudů tím, že se navždy vyloučí jejich trestní stíhání.**“

A konečně vláda v důvodové zprávě svého návrhu (sněmovní tisk 349 ze 4. volebního období Poslanecké sněmovny), při zdůvodnění omezení trestněprávní procesní imunity na trvání mandátu člena komory Parlamentu, zdůrazňuje, že navrženou změnou „nastoluje se tak v určitém smyslu rovnováha mezi mocí zákonodárnou, kdy je respektováno rozhodnutí komory nevydat souhlas s trestním stíháním poslance a senátora, a mocí výkonnou, resp. soudní, která může uplatnit své pravomoci a odpovědnost po zániku mandátu poslance nebo senátora. Návrh odstraňuje stav, kdy v případě nevydání souhlasu s trestním stíháním je trestní stíhání navždy vyloučeno, což v podstatě znamená, že moc zákonodárná nahrazuje v těchto případech moc soudní.“

Rozsah navrhovaných změn Ústavy

Předkládaný návrh novely Ústavy omezuje trestněprávní procesní imunitu pouze na dobu trvání mandátu poslance nebo senátora. Obdobná úprava se provádí v případě soudců Ústavního soudu. Ústavní úprava jejich trestněprávní procesní imunity je ve vztahu k úpravě imunity poslanců a senátorů analogická a shodné jsou i důvody pro její změnu.

Návrh novely Ústavy se z řady sporných ústavních otázek věnuje pouze problematice imunity členů komor Parlamentu a soudců Ústavního soudu. Jakkoli by si Ústava zasloužila komplexnější posouzení a možná i přehodnocení a úpravu některých institutů, navrhovatelé nepovažují za vhodné změnu ústavní úpravy imunity směřovat s dalšími spornými otázkami. Jedná se o návrh, který je možné posoudit a projednat odděleně, aniž by tím byla ohrožena provázanost a systematika Ústavy. Spojení změn ústavní úpravy imunity s dalšími problémy by snižovalo transparentnost politické odpovědnosti za rozhodování jednotlivých subjektů v legislativním procesu, neboť by byl rozšířen potenciál důvodů pro odmítnutí návrhu ústavní změny.

Návrh novely Ústavy respektuje obecnou dikci Ústavy a ústavní principy a nedotýká se podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Navrhovaná úprava se obsahově nestřetává s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ani s obecně uznávanými zásadami mezinárodního práva. Předložený návrh se netýká závazků vyplývajících pro Českou republiku z členství v Evropské unii.

Návrh novely Ústavy nemá konkrétně vyčíslitelný dopad na státní rozpočet, ani na rozpočty obcí nebo krajů.

Zvláštní část

K čl. I

K bodu 1 (čl. 27 dosavadní odstavec 4)

Podle navržené úpravy by mělo nadále platit, že „poslance ani senátora nelze trestně stíhat bez souhlasu komory, jejímž je členem.“. Pokud by však komora souhlas odepřela, nemělo by to již za následek vyloučení možnosti trestního stíhání poslance nebo senátora „navždy“. Navržená úprava by již nebránila trestnímu stíhání poslance nebo senátora po zániku mandátu.

K bodu 2 (čl. 86 odst. 1)

Jedná se o obsahově symetrickou změnu vůči omezení imunity poslanců a senátorů. Pokud Senát odepře souhlas s trestním stíháním soudce Ústavního soudu, nebude to již znamenat překážku pro jeho trestní stíhání poté, co tento přestane být soudcem Ústavního soudu. Ponechání ustanovení čl. 86 odst. 1 v dosavadním znění by neodůvodněně zdůrazňovalo imunitu soudců Ústavního soudu oproti imunitě poslanců a senátorů.

Společné závěry:

V souladu s obecnou úpravou obsaženou v trestněprávních předpisech se do promlčecí doby nezapočítává doba, po kterou nebylo možno postavit pachatele před soud pro zákonnou překážku (§ 34 odst. 3 trestního zákoníku). Odepření souhlasu komory bude představovat takovou zákonnou překážku. Nebude tedy hrozit, že by

trestní odpovědnost poslance, senátora, popřípadě soudce Ústavního soudu v takovém případě zanikla uplynutím promlčecí doby.

Nová ústavní úprava se v souladu s principy právního státu bude vztahovat až na případy, které nastanou po dni nabytí účinnosti novely Ústavy, nikoliv na případy, kdy některá z komor před tímto dnem odepřela vydat souhlas s trestním stíháním. Bylo by nadbytečným tuto skutečnost vyjadřovat výslovně v podobě přechodné klauzule k nové ústavní úpravě.

K čl. II

Při návržení dne nabytí účinnosti novely Ústavy se vychází z předpokladu, že nabytí účinnosti novely není nutné nepřiměřeně odkládat; odklad nabytí účinnosti novely by byl spíše formální. Subjekty, kterých se nová právní úprava týká, s ní budou seznámeny v průběhu legislativního procesu. Z povahy věci by nemělo dojít k zásahu do jejich právní jistoty. Poslanci, senátoři ani soudci Ústavního soudu totiž nebudou v důsledku nabytí účinnosti nové právní úpravy nuceni jednat jinak, než jak ve své drtivé většině jednali doposud – bezúhonně a bez spoléhání se na zvláštní výsady.

V Praze dne 1. září 2011

Kateřina Klasnová v.r.
Miroslava Němcová v.r.
Vlasta Parkanová v.r.
Lubomír Zaorálek v.r.
Zbyněk Stanjura v.r.
Petr Gazdík v.r.
Bohuslav Sobotka v.r.
Vít Bárta v.r.
Pavel Kováčik v.r.

Znění dotčených částí ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, s vyznačením navrhovaných změn

Čl. 27

(1) Poslance ani senátora nelze postihnout pro hlasování v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech.

(2) Za projevy učiněné v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo v jejich orgánech nelze poslance nebo senátora trestně stíhat. Poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem.

(3) Za přestupky poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem, pokud zákon nestanoví jinak.

(3) Poslance ani senátora nelze trestně stíhat bez souhlasu komory, jejímž je členem. ~~Odepře-li komora souhlas, je trestní stíhání navždy vyloučeno.~~ Odepře-li komora souhlas, je trestní stíhání po dobu trvání mandátu vyloučeno.

(4) Poslance nebo senátora lze zadržet, jen byl-li dopaden při spáchání trestného činu nebo bezprostředně poté. Příslušný orgán je povinen zadržení ihned oznámit předsedovi komory, jejímž je zadržený členem; nedá-li předseda komory do 24 hodin od zadržení souhlas k odevzdání zadrženého soudu, je příslušný orgán povinen ho propustit. Na své první následující schůzi komora rozhodne o přípustnosti stíhání s konečnou platností.

.....

Čl. 86

(1) Soudce Ústavního soudu nelze trestně stíhat bez souhlasu Senátu. ~~Odepře-li Senát souhlas, je trestní stíhání navždy vyloučeno.~~ **Odepře-li Senát souhlas, je trestní stíhání po dobu trvání funkce soudce Ústavního soudu vyloučeno.**

(2) Soudce Ústavního soudu lze zadržet jen, byl-li dopaden při spáchání trestného činu, anebo bezprostředně poté. Příslušný orgán je povinen zadržení ihned oznámit předsedovi Senátu. Nedá-li předseda Senátu do 24 hodin od zadržení souhlas k odevzdání zadrženého soudu, je příslušný orgán povinen ho propustit. Na své první následující schůzi Senát rozhodne o přípustnosti trestního stíhání s konečnou platností.

(3) Soudce Ústavního soudu má právo odepřít svědectví o skutečnostech, které se dozvěděl v souvislosti s výkonem své funkce, a to i poté, kdy přestal být soudcem Ústavního soudu.

