

PARLAMENTNÍ IMUNITA

Mgr. Eva Částková*

Studie č. 1.207

2008 - 2010

Obsah

<u>ÚVOD</u>	3
<u>POHLED DO HISTORIE</u>	3
<u>OBSAH PARLAMENTNÍ IMUNITY</u>	5
<u>NEODPOVĚDNOST</u>	7
<u>NESTÍHATELNOST</u>	9
<u>IMUNITA POSLANCŮ A SENÁTORŮ PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY</u>	14

Úvod

Imunita v právním smyslu znamená vynětí jednoho či více subjektů z obecně platných právních norem a zajišťuje mu/jim v určitém směru výhodnější či nadstandardní postavení. Parlamentní imunita, jak již název napovídá, představuje vynětí z obecně platných právních norem pro členy parlamentu.

Parlamentní imunita je chápána jako nástroj preventivní ochrany, jako institut, který vznikl za účelem ochrany činnosti zákonodárního sboru jako celku. Jeho smyslem je chránit parlament prostřednictvím ochrany jeho jednotlivých členů. Nejedná se však o ochranu členů parlamentu jako soukromých osob. Není proto možné chápat imunitu jako osobní privilegium zákonodárců, jako výsadu udělenou v jejich prospěch, ale jako privilegium parlamentu a zprostředkovaně pak i osob, které jej tvoří. Imunita představuje funkční privilegium, je udělena parlamentu a jeho členové jsou chráněni jen proto, že jsou jeho členy.

Proč imunita parlament chrání? Jak již bylo řečeno, imunita chrání zejména jeho činnost a má zejména zajistit, aby běžný chod parlamentu nebyl nikým a ničím narušován. Pro řádnou činnost zákonodárního sboru je nezbytné, aby nebylo bráněno v činnosti jeho členům, a to jak po stránce kvantitativní (aby se mohli v dostatečném počtu zasedání parlamentu účastnit), tak po stránce kvalitativní (aby jejich účast nebyla pouze formální, ale aby mohli jednat nezávisle). Zajištění této ochrany členů parlamentu je jedním z hlavních důvodů existence parlamentní imunity.

Pohled do historie

Kořeny ochrany reprezentantů lidu klade literatura již do dob starověku. Ve starověkém Římě byli chráněni reprezentanti plebejského lidu, označovaní jako tribunové lidu. Zdaleka se nejednalo o zákonodárce v dnešním slova smyslu, spíše šlo o jakési starověké ombudsmany. Tribuni lidu byli plebejskými úředníky, které volil zákonodárny orgán plebejů – plebejský sněm. Jejich úkolem bylo dohlížet nad dodržováním práv plebejů a proti rozhodnutí jiných římských úředníků disponovali za určitých okolností i právem veta.

Parlamente v současném pojetí se začaly formovat až ve středověku, kdy se stavovská shromáždění pozvolna začínala prosazovat proti absolutně vládnoucímu monarchovi. Jednotná státní moc se postupně začínala rozdělovat mezi více subjektů – panovníka a parlament.

Z evropských parlamentů zaujal nejsilnější pozici proti panovníkovi anglický parlament (na konci středověku již disponoval právem povolovat daně, měl legislativní pravomoc a byl nadán i pravomocí kontrolní vůči moci výkonné), a proto není náhodou, že se kolébkou imunity členů parlamentu stal právě tento parlament. Ve 14. století se na jeho půdě dostalo ochrany členovi parlamentu za projevy, které pronesl vůči králi¹, a tato událost předznamenala vývoj té formy imunity, kterou dnes označujeme jako tzv. indemnitu či neodpovědnost. K jejímu písemnému zakotvení však došlo z důvodu dočasného oslabení postavení parlamentu až o tři století později. Listina práv², která v článku 9 zakotvila, „že by svoboda projevu, jakož i rozprava a jednání v parlamentu neměla být žalována nebo zpochybňována u žádného soudního dvora anebo místa mimo parlament“³ byla přijata až roku 1689.

Kromě indemnity, která se z Anglie postupně rozšiřovala do kontinentální Evropy, se na anglické půdě vyvíjel i další typ imunity, který byl historicky starší. Jednalo se o ochranu zákonodárců před zatčením a uvězněním. Ta se na člena parlamentu vztahovala po dobu 40 dní před zasedáním parlamentu (ochrana pro cestu na zasedání), během jeho jednání a po dobu 40 dní po skončení zasedání (ochrana pro návrat zpět). Tato ochrana platila původně pro věci trestní i soukromoprávní, pro věci trestní však jen dočasně a jako ochrana člena parlamentu před zatčením v soukromoprávních věcech existuje na anglické půdě dodnes. V praktickém životě se však již neuplatňuje, a to zejména proto, že byla v soukromoprávní rovině zamýšlena jako ochrana členů parlamentu před zatčením pro dluhy - vězení pro dlužníky bylo v roce 1869 zrušeno⁴.

¹ Tzv. Haxey case: Thomas Haxey, byl roku 1397 iniciátorem návrhu zákona, jehož účelem bylo snížit nadměrné výdaje královského dvora Richarda II. Pro krále však takový návrh znamenal urážku a Haxey byl odsouzen za zradu a zbaven titulů a majetku. O dva roky později následník Richarda II., Jindřich IV., udělil Haxeymu milost, a to z důvodu, že odsuzující rozhodnutí bylo shledáno v rozporu se zákony a obyčejí Parlamentu. Díky tomuto incidentu došlo tedy k tomu, že byla členovi parlamentu poskytnuta ochrana před nepříznivými důsledky jeho kontroverzního projevu na parlamentní půdě.

² Bill of Rights 1689, An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown. Původně se jednalo o prohlášení Parlamentu, které bylo později přijato jako zákon. Listina práv, která definitivně zakotvila nadřazenost Parlamentu, je dodnes součástí ústavního pořádku Spojeného království.

³ „That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament;“.

⁴ Debtor's Act 1869.

V kontinentální Evropě ochrana člena parlamentu před zatčením vznikla také a existovala vedle již zmiňované indemnity. Poprvé se tak stalo ve Francii roku 1791. Na rozdíl od Anglie se zde však jednalo o ochranu před zatčením nikoli v soukromoprávních, nýbrž v trestněprávních věcech. Účel této ochrany byl stejný - zajistit přítomnost člena parlamentu na jednáních. Vysvětlení, proč se imunita ve francouzském pojetí vztahovala právě na věci trestní, má pravděpodobně historický kontext. Zakotvení imunity bylo jedním z výdobytků dosažených v průběhu Velké francouzské revoluce. Revoluční zákonodárci se často dostávali do otevřeného střetu s konzervativním králem a královskými úřady a v tehdejší napjaté situaci je bylo proto nutné chránit. Vzhledem ke skutečnosti, že Národní shromáždění, resp. později Ústavodárné národní shromáždění mělo v tehdejších rozložení sil na politickém kolbišti výsadní postavení, nebylo pro něj příliš složité takovou ochranu svých členů proti moci výkonné prosadit. Nehledě na skutečnost, že zákonodárné shromáždění vzešlé z revoluce bylo orgánem ve francouzských poměrech zbrusu novým⁵, a jako takové si vyžadovalo zvláštní ochranu. Historicky první zákonné zakotvení imunity pro trestněprávní věci spatřilo světlo světa v roce 1791, v první ústavě revoluční Francie. V článku 8 Ústavy⁶ bylo poprvé stanoveno, že „reprezentanti národa mohou být v trestních věcech stíháni, pokud byli přistiženi při činu anebo na základě zatýkacího rozkazu; o této skutečnosti je však třeba bezodkladně uvědomit zákonodárný orgán; do doby než zákonodárný orgán rozhodne, zda je obvinění podložené, nemůže stíhání pokračovat“⁷.

Obsah parlamentní imunity

V současné době je možné rozlišit dva základní typy imunity. Jedná se o ochranu svobody projevu a hlasování učiněné na půdě parlamentu či při výkonu mandátu člena parlamentu a o ochranu člena parlamentu před některými úkony v právním řízení

⁵ Orgány starého režimu, označované jako parlamenty, v důsledku revoluce zanikly. Parlamenty byly původně tvořeny šlechtou, duchovenstvem a představiteli královského dvora a měly převážně soudní pravomoci, disponovaly ale i významným právem přezkoumávat a protokolovat (resp. odmítnout protokolaci) zákonů tehdy vydávaných králem. Bez protokolace zákon nemohl nabýt platnosti a účinnosti. Dnešnímu pojetí parlamentu jako zastupitelskému orgánu spíše odpovídaly tzv. generální stavy.

⁶ La Constitution du 3 Septembre 1791, Chapitre premie – De l'Assemblée nationale législative, Section V. - Réunion des représentants en Assemblée nationale législative, Article 8.

⁷ „Ils“ (Les représentants de la Nation) „pourront, pour faits criminels, être saisis en flagrant délit, ou en vertu d'un mandat d'arrêt; mais il en sera donné avis, sans délai, au Corps législatif; et la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le Corps législatif aura décidé qu'il y a lieu à accusation.“

(civilněprávním, trestněprávním, správněprávním), tedy o ochranu ve formě procesní exempce. Prvně jmenovaný typ se označuje jako neodpovědnost či indemnita, druhý jako nestíhatelnost či imunita v užším slova smyslu. Též se někdy hovoří o imunitě hmotněprávní a o imunitě procesněprávní. V prvním případě se jedná o vynětí z režimu odpovědnosti (odpovědnost za určitý skutek vůbec nevzniká a žádné právní řízení nepřichází v úvahu), v případě druhém člen parlamentu za určitý skutek odpovědný je, jen proti němu není možné vést některé z právních řízení, resp. provést některé úkony – v důsledku ho tedy není možné právně postihnout.

Tak jako je rozdílná podstata jednotlivých druhů parlamentní imunity, je rozdílný i jejich účel. Podstatou neodpovědnosti je snaha zabezpečit členovi parlamentu co nejširší možnost vyjádření bez hrozby sankce a napomáhat tak svobodné tvorbě vůle parlamentu i jeho členů. Nestíhatelnost představuje institut, který má ochránit řádné fungování parlamentu a má zajistit, aby se jeho členové mohli řádně účastnit parlamentních aktivit, zejména aby se mohli neomezeně účastnit jeho jednání a jednání jeho orgánů. Dalo by se říci, že zatímco neodpovědnost směřuje k zabezpečení kvalitativní stránky nezávislé činnosti parlamentu, nestíhatelnost zabezpečuje stránku kvantitativní. Oba typy imunity tedy směřují k tomu, aby byla chráněna nezávislost parlamentu a jeho postavení v systému dělby moci ve státě, přičemž tak působí společně a nerozdílně. Účel parlamentní imunity je tak čistě funkční, má zajistit nezávislost parlamentu a jeho řádné fungování.

V literatuře se však můžeme setkat s názory, které opodstatněnost institutu imunity v současné době do značné míry zpochybňují⁸. Imunita je zde chápána jako historický přežitek z období boje jednotlivých mocí ve státě proti sobě, z období upevňování pozice moci zákonodárné oproti moci výkonné. Demokratické uspořádání státu předpokládá právní rovnost všech osob a privilegování některých z nich, byť za účelem čistě funkčním, by nemělo být možné. Na první pohled je zřejmé, že imunita zákonodárců představuje zásah do principu rovnosti před zákonem. V některých případech je však možné takový zásah ospravedlnit, a to tehdy pokud je negativní dopad takové nerovnosti vyvážen pozitivními účinky, které přináší. V případě parlamentní imunity se za takové ospravedlnění považuje zejména skutečnost, že směřuje k ochraně parlamentu, jakožto orgánu reprezentativní demokracie, a je tedy v zájmu samotných, parlamentem reprezentovaných, občanů.

Skutečnost, že se jedná o výjimku z obecně uznávaného práva na právní rovnost všech lidí, má za následek, že neodpovědnost a je-li zakotvena, tak i nestíhatelnost, bývá

⁸ K tomu blíže např. Baxa, B.: Parlament a parlamentarism, Jan Košatka, Praha, 1924, str. 227.

upravena alespoň v základních obrysech na ústavní úrovni. V důsledku ústavního zakotvení je rozšiřování, resp. i zužování této výjimky, alespoň v těch zemích, kde se vyskytuje koncepce rigidní ústavy, s ohledem na proceduru přijímání ústavních změn značně ztíženo.

Neodpovědnost

Imunita poslanců a senátorů pro projevy a hlasování učiněné na parlamentní půdě anebo při výkonu mandátu je v dnešní době upravena ve všech evropských státech a v mnoha státech světa, které vycházejí z evropských ústavních tradic. V ústavách evropských států, které jsou členy Evropské unie, se přitom setkáváme s obdobnou úpravou⁹, což je způsobeno zejména tím, že v tomto směru vycházejí z britských kořenů úpravy imunity.

Ačkoli mají tedy evropské úpravy podobný charakter a vychází ze stejného zdroje, nebyla by to Evropa „jednotná ve své rozdílnosti“, kdyby neexistovaly mezi jednotlivými státy odlišnosti.

Neodpovědnost je možné charakterizovat prostřednictvím čtyř hledisek. Jedná se o určení osob, které jsou jí nadány, skutků, na něž se vztahuje, prostoru, na kterém platí a stanovením doby, po kterou se uplatňuje. Legislativa jednotlivých států obvykle upravuje neodpovědnost ve všech těchto aspektech, a proto by se dalo zjednodušeně říci, že právní úprava reflektuje její osobní, věcný, prostorový a časový rozsah.

Co se týká osob, na které se neodpovědnost vztahuje lze konstatovat, že kromě členů parlamentu, což je pravidlem, jsou jí v některých státech nadáni i jiní veřejní činitelé. Například v Belgii chrání nejen členy zákonodárního sboru, ale i ministry, členy Rad Společenství a Rad regionů¹⁰; v Irsku chrání i členy parlamentních výborů a osoby (úředníky, experty), kteří se na jejich práci podílejí¹¹; v Nizozemsku se vztahuje i na ministry, státní tajemníky a další osoby, které se účastní rozpravy¹². Kromě toho, že se setkáváme s právní úpravou, která osobní rozsah neodpovědnosti rozšiřuje, vyskytuje se v některých zemích i úprava opačná. V Německu se například neodpovědnost vztahuje

⁹ Viz Klokočka V.: Ústavy států Evropské unie, 1. díl, 2., díl Linde, Praha, 2004, 2005; Council of Europe, European Commission for Democracy through law: „Report on the regime of parliamentary immunity“ CPL-INF (96)7, Council of Europe, Strasbourg, 1996.

¹⁰ Viz čl. 101 a 120 Ústavy Království Belgie.

¹¹ Viz Committees of the Houses of the Oireachtas (Privilege and Procedure) Act, 1976.

¹² Viz čl. 71 Ústavy Království Nizozemí.

pouze na členy dolní komory parlamentu (Spolkového sněmu) a nikoli i na členy komory horní (Spolkové rady)¹³.

Po skutkové stránce se neodpovědnost v zásadě vždy vztahuje na hlasování a projevy (tzn. verbální i nonverbální jednání) učiněné na půdě parlamentu či v jeho orgánech (výborech, komisích apod.), resp. na ta jednání, která byla učiněna v souvislosti s výkonem mandátu člena parlamentu.

Chrání-li neodpovědnost člena parlamentu za projevy, které učinil v prostorách parlamentu a jeho orgánů, nabízí se otázka, zda se ochrana uplatňuje i na projevy, které byly učiněny mimo parlamentní půdu, například na projevy, které následně uveřejněny ve sdělovacích prostředcích či, které se člen parlamentu sám mimo parlamentní prostory zopakoval či které neopakuje, ale činí poprvé (ať se již jedná o vyjádření učiněná v televizních debatách, v rozhovorech pro tisk, v rádiu či na politických shromážděních).

Situace je odlišná v případě, že je člen parlamentu chráněn za hlasování a projevy učiněné v souvislosti s výkonem funkce (mandátu). Tato úprava je na evropském kontinentě rozšířená a už ze slovního spojení „souvislost s výkonem mandátu“ vyplývá, že pole působnosti imunity je zde širší, než jaké poskytují právní úpravy, které neodpovědnost omezují jen na projevy učiněné v parlamentu a jeho orgánech.

Za projevy, které člen parlamentu učinil při výkonu svého mandátu je chráněn například v Řecku¹⁴, ve Francii¹⁵, v Rumunsku¹⁶, ve Španělsku¹⁷ či ve Švédsku¹⁸. Naopak principu místa, kde se projev uskutečnil, dává přednost například Česká republika¹⁹, Irsko²⁰ anebo Německo²¹.

Na projevy učiněné na půdě parlamentu a v jeho orgánech či v souvislosti s výkonem mandátu člena parlamentu se neodpovědnost vztahuje v zásadě vždy, z jejího působení však

¹³ Viz. čl. 46 až 53 Základního zákona Spolkové republiky Německo. Tato skutečnost je lehce vysvětlitelná už tím, že členové Spolkové rady jsou do této funkce jmenováni jednotlivými zemskými vládami, jež pak zastupují. Spolková rada je tak tvořena zástupci exekutivy a není tedy součástí moci zákonodárné v čisté podobě.

¹⁴ Viz. čl. 61 Ústavy Řecké republiky.

¹⁵ Viz čl. 26 Ústavy Republiky Francie.

¹⁶ Viz. čl. 72 Ústavy Rumunska

¹⁷ Viz čl. 71 Ústavy Španělského království.

¹⁸ Viz kapitola IV. čl.8 Ústavy Švédského království.

¹⁹ Viz čl. 27 Ústavy České republiky.

²⁰ Viz čl. 15 Ústavy Irské republiky.

²¹ Viz čl. 46 Základního zákona Spolkové republiky Německo.

existují výjimky. Některé země totiž z jejího dosahu vylučují ty projevy, které jsou závažným způsobem urážlivé či hanlivé. Například v Německu se ochrana nevztahuje na urážlivé pomluvy ve smyslu trestního zákoníku²²; v Lotyšsku neodpovědnost nepokrývá vědomé šíření nesprávných, urážlivých tvrzení anebo urážlivých tvrzení o soukromém a rodinném životě²³; v Litvě jsou členové parlamentu odpovědní za pomluvy a vyslovené urážky²⁴.

Poslední otázkou je, v jakém časovém rozsahu se neodpovědnost uplatňuje, tedy kdy její působení začíná a kdy končí. Počátek jejího působení bývá většinou určen okamžikem nabytí mandátu člena parlamentu. Skončení ochrany, kterou neodpovědnost poskytuje, přestává působit v okamžiku, kdy funkce člena parlamentu zanikne (tedy zánikem mandátu), nadále však trvá pro ta vyjádření a hlasování, která člen parlamentu (resp. již bývalý člen parlamentu) učinil po dobu výkonu své funkce.

Zbavit člena parlamentu neodpovědnosti není ve většině zemí možné. Pokud to však právní úprava umožňuje, je k tomuto kroku oprávněn parlament. Příkladem takovéto úpravy je dánská²⁵ či finská²⁶ ústava. Ve většině zemí není ani připuštěna možnost, aby se člen zákonodárního sboru imunity ve smyslu neodpovědnosti sám vzdal.

Nestíhatelnost

Není náhodou, že nestíhatelnost, na rozdíl od neodpovědnosti, představuje institut, který není zakotven v právním řádu všech zemí. Její vznik byl podmíněn střetem moci zákonodárné s mocí výkonnou a následným vítězstvím prvně zmiňované. Její existence je proto charakteristická jak pro země, kde k takovému střetu v historii došlo (typicky země kontinentální Evropy), tak i pro ty, které se dostaly pod jejich vliv a právní úpravu této oblasti převzaly (například bývalé kolonie).

Na evropském kontinentu můžeme v současné době rozlišit více postojů k právní úpravě nestíhatelnosti. První postoj je charakterizován tím, že institut nestíhatelnosti není v právním řádu země obsažen. Členy zákonodárního sboru je v tomto případě možné stíhat

²² Viz čl. 46 Základního zákona Spolkové republiky Německo.

²³ Viz čl. 28 Ústavy Republiky Lotyšsko.

²⁴ Viz čl. 62 Ústavy Republiky Litva.

²⁵ Viz čl. 57 Ústavy Království Dánska.

²⁶ Viz § 30 Ústavy Republiky Finsko.

stejným způsobem jako jiné občany. Příkladem může být právní úprava Nizozemska²⁷. Druhý postoj je možné označit za kompromisní, a to v tom smyslu, že institut nestíhatelnosti je zakotven, nicméně jen v omezené míře, neboť nebrání trestnímu stíhání. Tak se například ve Spojeném království uplatňuje jen v občanskoprávní rovině, kdy brání zatčení v občanskoprávní věci²⁸. Naprostá většina evropských států se přiklání k postoji třetímu, který znamená, že členové zákonodárných sborů jsou privilegováni a nadáni imunitou proti úkonům trestního a příp. i přestupkového řízení. Například ve Španělsku jsou dokonce členové parlamentu vyňati z obecné jurisdikce a postaveni pod jurisdikci zvláštního soudu, pro trestní řízení proti poslancům a senátorům je příslušná trestní komora Nejvyššího soudu²⁹. O takové úpravě lze konstatovat, že poskytuje privilegia hned dvě: nestíhatelnost a vynětí z obecné jurisdikce.

Rozsah institutu

Stejně jako institut neodpovědnosti je i nestíhatelnost možné vymezit prostřednictvím několika hledisek: osob, na které se vztahuje, doby, po kterou platí a charakteru skutku samého. Prostorové hledisko není v tomto směru příliš relevantní.

Co se týká osob, které jsou nestíhatelností nadány, lze v podstatě říci, že v naprosté většině evropských zemí jsou to jen členové parlamentu. Osoby jiné nestíhatelnost chrání jen výjimečně, příkladem mohou členové rad Společenství a regionů³⁰ v Belgii. V Německu³¹ je naopak ochrana poskytována užší skupině osob, jen členům dolní komory parlamentu.

Na rozdíl od neodpovědnosti, která v naprosté většině trvá i po skončení mandátu člena parlamentu, bývá nestíhatelnost časově omezena, a to v naprosté většině případů právě většinou délkou trvání mandátu. Dále může být doba trvání nestíhatelnosti omezena jen na určité periody (například ve Spojeném království nestíhatelnost trvá po dobu schůze a ještě

²⁷ Conseil d' Europe, Venice Commission: Rapport sur le régime des immunités parlementaires, Conseil d'Europe, Strasbourg, 1996.

²⁸ Parliamentary Privilege - First Report, Committee for Privileges, House of Lords, Parliament of the United Kingdom, 1999-2000.

²⁹ Viz čl. 71 Ústavy Království Španělsko.

³⁰ Viz čl. 120 Ústavy Království Belgie.

³¹ Viz čl. 46 Základního zákona Spolkové republiky Německo.

40 dní po jejím ukončení)³². Další z možností, které se teoreticky nabízejí, je neomezená délka trvání nestíhatelnosti. Pro tu se rozhodl český ústavodárce a vytvořil tak minimálně evropskou raritu.

Určité problémy může způsobit řešení situace, kdy trestní (resp. jiné relevantní) řízení proti poslanci nebo senátorovi započalo před vznikem jeho mandátu (tedy v době, kdy nestíhatelností ještě nadán nebyl). Takové případy je možné řešit tak, že imunita začne působit okamžikem vzniku mandátu. Například v Polsku však v takové situaci řízení pokračuje a zastavuje se na žádost parlamentu, (a to až do okamžiku skončení mandátu), přičemž zároveň dochází k přerušení běhu promlčecí doby³³.

Charakter skutku samého je významný v souvislosti s faktem, že nestíhatelnost v některých úpravách působí jako imunita pro trestněprávní, správněprávní či občanskoprávní řízení. Takovéto rozlišování však není dostačující. V některých zemích se totiž můžeme setkat i s úpravou, kdy imunita nepokrývá všechny delikty, ale jen ty, které vykazují určitý stupeň závažnosti. Rozlišuje se tedy nejen mezi správněprávními a trestněprávními delikty (přestupkovou a trestněprávní imunitou), kdy se nestíhatelnost může vztahovat jen na trestněprávní delikty (například Švédsko³⁴) anebo na oba typy deliktů (například Česká republika³⁵), ale i mezi stupněm závažnosti jednotlivých deliktů. Ve Švédsku se například procesní exempce vztahuje jen na řízení o těch deliktech, za jejichž spáchání hrozí trest odnětí svobody, jehož dolní hranice je nejméně 2 roky³⁶. Podobnou úpravu (hranice trestu odnětí svobody) má například i Finsko³⁷ (šest měsíců) či Portugalsko³⁸ (3 roky).

Kromě toho, že právní úpravy rozlišují mezi charakterem skutku, na který se nestíhatelnost vztahuje, diferencují i mezi jednotlivými úkony orgánů činných v trestním řízení (resp. i jiných příslušných orgánů). Například ve Finsku³⁹ imunita pokrývá zatčení

³² Parliamentary Privilege - First Report, Committee for Privileges, House of Lords, Parliament of the United Kingdom, 1999-2000.

³³ Viz čl. 105 Ústavy Polské republiky.

³⁴ Viz. kap. 8, čl. 4 Ústavy Království Švédska.

³⁵ Viz čl. 27 Ústavy České republiky.

³⁶ Kap. 8, čl. 4 Ústavy Království Švédska.

³⁷ Viz čl. 30 Ústavy Republiky Finsko.

³⁸ Viz čl. 157 Ústavy Republiky Portugalsko.

³⁹ Viz § 30 Ústavy Republiky Finsko.

poslance a jeho vzetí do vazby, v Belgii⁴⁰ se vztahuje vedle zatčení i na předvolání k soudu a v Itálii⁴¹ na osobní a domovní prohlídku či jakoukoli kontrolu jeho slovní či písemné komunikace a zatčení, jiné zbavení svobody nebo držení ve vazbě.

Obvyklým ustanovením jednotlivých právních úprav je vyloučení okamžitého působení nestíhatelnosti v případě dopadení člena zákonodárního sboru při činu či bezprostředně poté (tzv. *in flagrante delicto*). V takovém případě je možné poslance či senátora v osobní svobodě omezit. Úprava se v jednotlivých státech částečně liší. Například v Německu je podmínka pro vyloučení nestíhatelnosti splněna i pokud je člen parlamentu dopaden během následujícího dne⁴², v Polsku je možné člena parlamentu při dopadení při činu zadržet jen tehdy, je-li to nezbytné pro zabezpečení řádného průběhu řízení⁴³. Vedle vyloučení působení nestíhatelnosti v případě *in flagrante delicto* se můžeme setkat i s úpravami dalšími. Například v Itálii⁴⁴ je možné člena parlamentu zatknout či jinak zbavit osobní svobody anebo držet ve vazbě v případě, že se jedná o výkon konečného odsuzujícího rozsudku, anebo byl-li zadržen při činu u něhož je vzetí do vazby povinností.

Procesní aspekty institutu

Zatímco zbavit člena parlamentu neodpovědnosti není ve většině států možné (výjimkou je například již zmíněné Finsko), bývá v případě nestíhatelnosti úprava řízení o odejmutí imunity obvyklá. Ve většině zemí je takový postup často rámcově zakotven na ústavní úrovni a v podrobnostech upraven parlamentními jednacími řády.

Podmínkou pro zahájení řízení o imunitě je podání návrhu na zbavení imunity osobou k tomu příslušnou, kterou může být například státní zástupce, soudce, policejní úředník, přestupkový orgán, ministr spravedlnosti, poškozený či v civilním řízení druhá strana sporu. Takovýchto oprávněných osob může být samozřejmě více a širší pojetí je poměrně častou praxí.

Poté, co je návrh na zbavení imunity postoupen parlamentu, resp. jeho příslušné komoře (obvykle prostřednictvím předsedy), je projednán v příslušném výboru (často ve stálém specializovaném či zřízeném *ad hoc*) anebo v předsednictvu parlamentu či jeho

⁴⁰ Viz čl. 59 Ústavy Království Belgie.

⁴¹ Viz čl. 68 Ústavy Italské republiky.

⁴² Viz čl. 46 Základního zákona Spolkové republiky Německo.

⁴³ Viz čl. 105 Ústavy Polské republiky.

⁴⁴ Viz čl. 68 Ústavy Italské republiky.

komory. Další postup je obvykle takový, že na základě zprávy, kterou po projednání návrhu vypracuje příslušný výbor či jiný orgán, který o návrhu jednal, rozhodne plénum. Schůze, na níž se o návrhu rozhoduje, může být veřejná i neveřejná a hlasování může být tajné či nikoli. Jednotlivé úpravy se liší jak v tom, zda je pro přijetí rozhodnutí pléna požadována většina kvalifikovaná či prostá tak i v tom, zda je člen parlamentu, o jehož zbavení imunity se jedná, v dané věci slyšen či nikoli⁴⁵. Pro ilustraci může posloužit několik příkladů.

Například v dolní komoře francouzského parlamentu přijímá návrhy na vyjádření souhlasu se zatčením nebo jiným omezením na svobodě (návrhy na zbavení imunity) předseda komory prostřednictvím ministra spravedlnosti a posuzuje jej následně předsednictvo komory. Projednání návrhu je neveřejné, uveřejňuje se pouze rozhodnutí předsednictva. Vedle rozhodnutí o vydání poslance má komora dále možnost rozhodnout o skončení zadržení svého člena (po dobu schůze), opatření omezujících jeho svobodu nebo jej svobody zbavujících anebo o zastavení jeho stíhání. V tomto případě podává návrh jeden či více poslanců předsedovi komory. Návrh (resp. návrhy) poté projednává zvláštní třicetičlenný výbor, který k tomu vypracuje zprávu. Rozhodnutí o této otázce přijímá plénum na veřejném zasedání⁴⁶.

Jiná úprava platí v dolní komoře belgického parlamentu. Žádosti o zbavení imunity jsou zasílány předsedovi komory prostřednictvím hlavního královského žalobce. Předseda komory je poté postupuje zvláštnímu sedmičlennému výboru. Po projednání výborem o žádosti rozhoduje plénum. V průběhu projednávání žádosti na plénu mohou vystoupit pouze zpravodaj výboru, dotčený člen komory příp. jeho zástupce a dva řečníci (jeden pro vyjádření souhlasu se žádostí a jeden proti). Debata v plénu je veřejná⁴⁷.

V Itálii žádosti o zbavení imunity přijímá předseda komory a poté jsou projednávány jednadvacetičlenným výborem pro zbavení imunity. Ten vypracuje zprávu, ve které doporučí komoře, jak má rozhodnout. Do skončení debaty v plénu má skupina minimálně dvaceti poslanců možnost podat návrhy odlišné od těch, které podal výbor. V případě, že výbor navrhl zbavení imunity a žádný jiný návrh nebyl podán, považuje se usnesení výboru za usnesení komory. Komora však hlasuje vždy, pokud rozhoduje o žádostech o zbavení

⁴⁵ Allen, M., C. - Parliamentary Immunity in the Member States of the European Union and in the European Parliament, Directorate-General for Research, European parliament, Luxembourg, 1999.

⁴⁶ Viz čl. 26 Ústavy Francouzské republiky, čl.80 jednacího řádu Národního shromáždění.

⁴⁷ Viz čl.160 jednacího řádu Komory reprezentantů.

imunity vztahujících se k opatřením omezujícím osobní anebo domovní svobodu (freedom of domicile).⁴⁸

Rozhodnutí parlamentu o zbavení svého člena imunity nepředstavuje stanovisko parlamentu k jeho vině či nevině. Parlament zde v žádném případě nenahrazuje soudní orgán. Jedná se vlastně jen o jakýsi „vnitroparlamentní“ akt, kterým parlament rozhodne, zda svého člena zbaví imunity a postaví jej naroveň běžnému občanovi. Na vlastní soudní postih tedy takové parlamentní rozhodnutí nemá vliv.

V návaznosti na výše řečené se nabízí otázka, nakolik široká jsou oprávnění parlamentu ovlivňovat postup orgánů činných v trestním řízení. Obecně lze říci, že taková oprávnění by porušovala systém brzd a protiváh v dělbě moci ve prospěch parlamentu (tedy moci zákonodárné) na úkor moci soudní (resp. v případě správněprávního řízení výkonné). Nicméně některé parlamenty taková oprávnění v omezené míře mají. Za příklad může posloužit Evropský parlament, který nejednou zbavil svého poslance imunity pro trestní stíhání například s tím, že stanovil podmínku, aby stíhání probíhalo na svobodě⁴⁹.

Zbývá ještě zodpovědět otázku, zda je možné, aby se člen parlamentu vzdal imunity sám, tzn. aniž by proběhlo řízení o imunitě. Imunita není osobním právem poslance a senátora jejím účelem není chránit jej jako soukromou osobu. Institut imunity má za cíl poskytnout ochranu poslancům či senátorům, jako osobám, které jsou součástí celého zákonodárného orgánu, a jehož přítomnost je pro jeho nerušený chod parlamentu nezbytná. Z pohledu teorie by tedy ani poslanec ani senátor možností vzdát se imunity nadán být neměl a jediným, komu by mělo být umožněno s imunitou disponovat a rozhodovat o ní, by měl být zákonodárny sbor sám. Některé právní úpravy však jednotlivým členům parlamentu takové oprávnění dávají. Například v Polsku může poslanec dát souhlas s trestněprávním stíháním⁵⁰, v České republice má možnost nevyužít přestupkovou imunitu.

Imunita poslanců a senátorů Parlamentu České republiky

Po vzniku samostatné Československé republiky došlo zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n.⁵¹ k recepci stávajících právních norem. Nedlouho po vzniku republiky přijal Národní

⁴⁸ Viz pravidlo č. 18 jednacího řádu Poslanecké sněmovny; k věcnému rozsahu nestíhatelnosti viz výše.

⁴⁹ Například rozhodnutí Evropského parlamentu o zbavení imunity europoslance Vladimíra Železného z 13. listopadu 2005, <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/ta/sidesSearch.do>.

⁵⁰ Viz čl. 105 Ústavy Polské republiky.

⁵¹ Tzn. Sbírkou zákonů a nařízení.

výbor velmi krátký zákon č. 35/1918 Sb. z. a n., o osobní nedotknutelnosti (imunitě) členů Národního shromáždění, který zakotvoval neodpovědnost, nestíhatelnost a upravoval i případ dopadení in flagranti delicto. Imunita členů Národního shromáždění byla v zákoně pojata velmi široce a nestíhatelnost byla již tehdy zakotvena jako časově neomezená⁵². Prozatímní ústava, která byla přijata zanedlouho poté (jednalo se o zákon s pořadovým číslem 37/1918 Sb.z. a n) žádné ustanovení o imunitě neobsahovala.

Novou právní úpravu imunity přinesla o dva roky později Ústavní listina Československé republiky z roku 1920, která imunitu členů Národního shromáždění upravovala v paragrafech 23 až 25. Ústava vychází z dělení imunity na činy spáchané při výkonu mandátu a mimo něj (činy úřední a neúřední povahy). Věcný rozsah imunity pro činy úřední povahy pokrýval hlasování a výroky. Za hlasování ve sněmovně nebo ve sněmovních výborech nebylo možné členy Národního shromáždění stíhat vůbec, za výroky učiněné tam při výkonu mandátu byli podrobeni jen disciplinární pravomoci své komory⁵³. Imunita pro činy neúřední povahy se vztahovala na trestní nebo disciplinární stíhání člena Národního shromáždění a co se týká časového rozsahu, byla zakotvena stejně jako v zákoně z roku 1918, tedy jako neomezená.⁵⁴ Chápání nestíhatelnosti jako časově neomezené se změnilo přijetím zákona č. 126/1924 Sb. z. a n., který zavedl chápání účinku imunity jako stavení promlčení trestního stíhání až do dne ukončení poslaneckého mandátu. Jedinou výjimkou, na kterou se imunita pro činy neúřední povahy nevztahovala, byla trestní odpovědnost člena Národního shromáždění jako odpovědného redaktora. Toto v současné době netypické ustanovení bylo do textu vloženo proto, aby se zabránilo „zvlášť nebezpečnému zneužívání imunity poslanecké denním tiskem“⁵⁵. V posledním z paragrafů,

⁵² § 2 zákona č. 35/1918 Sb. z. a n.: K trestnímu a disciplinárnímu stíhání poslance je třeba souhlasu sněmovny; odepřela-li jej, je trestní stíhání pro vždy vyloučeno.

⁵³ § 23 Ústavy 1920: „Členové Národního shromáždění nemohou býti vůbec stíháni pro své hlasování ve sněmovně nebo ve sněmovních výborech. Pro výroky učiněné tam při výkonu mandátu podrobeni jsou jen disciplinární moci své sněmovny“

⁵⁴ § 24 Ústavy 1920: „(1) K jakémukoli trestnímu nebo disciplinárnímu stíhání člena Národního shromáždění pro jiné činy nebo opomenutí jest třeba souhlasu příslušné sněmovny. Odepře-li sněmovna souhlas, jest stíhání na vždy vyloučeno. (2) Tato ustanovení nevztahují se na trestní odpovědnost, kterou člen Národního shromáždění má jako odpovědný redaktor.“

⁵⁵ Weyer, F.: Imunita v: Slovník veřejného práva československého, Svazek II, Polygrafia, Brno, 1932.

kteří upravovaly otázku imunity se Ústava věnovala případu zadržení člena Národního shromáždění při činu⁵⁶.

Úprava imunity tak, jak ji přinesla ústava z roku 1920, se stala vzorem a inspirací pro další ústavní zákony, a to včetně ústavy současné.

9. května 1948 byla přijata nová ústava, která imunitu členů upravovala v paragrafech 44-46. V právní úpravě neodpovědnosti se oproti předchozí úpravě nic nezměnilo, nestíhatelnost byla formálně právně upravena stejně, zákon č. 126/1924 Sb. byl však v roce 1950⁵⁷ zrušen. Stejná je i úprava zadržení in flagranti delicto.⁵⁸

Ústava z roku 1960 zakotvuje pouze nestíhatelnost. Neodpovědnost vůbec nezná, stejně jako případ zadržení při činu.⁵⁹ Po přijetí zákona o československé federaci č. 143/1968 Sb. se situace formálně změnila, neboť zákon obsahoval ustanovení upravující jak neodpovědnost, tak nestíhatelnost, a to včetně případu in flagranti delicto. Poslanci národních rad byli chráněni ve stejném rozsahu jako poslanci federální⁶⁰.

⁵⁶ § 25 ústavy 1920: „Byl-li člen sněmovny dopaden a zatčen při trestném činu samém, soud nebo jiný příslušný úřad je povinen ihned oznámiti zatčení předsedovi příslušné sněmovny. Neprojeví-li sněmovna nebo - nezasedá-li Národní shromáždění - výbor, zvolený podle § 54, do 14 dnů ode dne zatčení souhlasu s další vazbou, vazba přestává. Souhlasí-li tento výbor s další vazbou, rozhodne o ní sněmovna do 14 dnů ode dne svého sejití. „

⁵⁷ Zákon č. 86/1950 Sb.

⁵⁸ § 44 Ústavy 1948: „Poslanci nemohou být vůbec stíháni pro své hlasování ve sněmovně nebo v sněmovních výborech. Pro výroky učiněné tam při výkonu mandátu podléhají jen kárné moci Národního shromáždění.“; § 45 Ústavy 1948: „ (1) K jakémukoli trestnímu nebo kárnému stíhání poslance pro jiné činy nebo opominutí je třeba souhlasu Národního shromáždění. Odepře-li sněmovna souhlas, je stíhání navždy vyloučeno. (2) Tato ustanovení se nevztahují na trestní odpovědnost, kterou má poslanec jako odpovědný zástupce listu.“

⁵⁹ § 58 Ústavy z roku 1960: „Bez souhlasu Národního shromáždění nemůže být poslanec Národního shromáždění trestně nebo kárně stíhán ani na něho nemůže být uvalena vazba.“.

⁶⁰ § 50 zákona č. 143/1968 Sb. :“ Poslance Federálního shromáždění nelze trestně ani kárně stíhat ani jej vzít do vazby bez souhlasu sněmovny, jejímž je členem. Odepře-li sněmovna souhlas, je stíhání navždy vyloučeno.“; čl. 51 zákona č. 143/1968 Sb.: „Poslance Federálního shromáždění nelze vůbec stíhat pro hlasování ve sněmovně, v jejích orgánech nebo v předsednictvu Federálního shromáždění. Za výroky při výkonu funkce poslance, učiněné v některé sněmovně, v jejím orgánu nebo v předsednictvu Federálního shromáždění, podléhá poslanec jen disciplinární pravomoci své sněmovny.“; čl. 52 zákona č. 143/1968 Sb.: „Byl-li poslanec Federálního shromáždění přistizen a zadržen při trestném činu, je příslušný orgán povinen to ihned oznámit předsednictvu Federálního shromáždění. Nedá-li předsednictvo Federálního shromáždění k zadržení souhlas, musí být poslanec ihned propuštěn.“

Poslanecká imunita, tak jak je dnes zakotvena v čl. 27 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, (dále jen Ústava) a v jednacích řádech obou komor Parlamentu svou koncepcí spadá pod tzv. francouzský model (viz výše), což znamená, že se skládá jak z institutu neodpovědnosti (viz čl. 27 odst. 1, 2 Ústavy), tak nestíhatelnosti (viz čl. 27 odst. 3, 4, 5 Ústavy). Zatímco úprava neodpovědnosti nevybočuje z rámce, který je běžný v ostatních státech, je nestíhatelnost, upravena specificky.

Článek 27 Ústavy ČR zní takto:

- (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.
- (4) Poslance ani senátora nelze trestně stíhat bez souhlasu komory, jejímž je členem. Odepře-li komora souhlas, je trestní stíhání navždy vyloučeno.
- (5) 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.

Neodpovědnost

Jak plyne ze znění čl. 27 Ústavy jsou členové parlamentu chráněni nejen pro hlasování ale i pro projevy, které učinili v komorách parlamentu či v jejich orgánech. Zatímco výklad pojmu hlasování nečiní potíže (hlasování pro určité usnesení komory či jejího orgánu či pro volbu funkcionáře), pojem projev vyžaduje bližšího vymezení. Zahrnuje jak různé projevy verbální tak i nonverbální povahy (písemná podání, návrhy, gesta a jiné projevy vůle⁶¹ jako například způsob oblékání a podobně).

⁶¹ Viz důvodová zpráva k čl. 27 Ústavy ČR.

Co se týká rozsahu imunity je zřejmý pokud se jedná o projevy, neboť se vztahuje jen na trestněprávní stíhání (občanskoprávní odpovědnost není dotčena). Taková jistota však nepanuje v případě hlasování. Judikatura takovou otázku zatím neřešila a právní věda se v hledání odpovědi rozchází. Pojem „postihnout“, který Ústava užívá, je totiž možno chápat buď široce, kdy se pod něj zahrnuje nejen ochrana proti postihu veřejnoprávnímu (trestněprávnímu a disciplinárnímu), ale i soukromoprávnímu (zejména občanskoprávnímu)⁶² anebo úžeji jen jako ochrana proti postihu veřejnoprávnímu⁶³.

Imunita se nevztahuje na všechna hlasování a všechny projevy, které poslanec či senátor činí, ale jen na hlasování v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech, resp. na projevy tam učiněné. Tímto vymezením se nemyslí konkrétní prostory, nýbrž jednání komor resp. jejich orgánů, a to i v případě, že se nekonají v budovách Parlamentu⁶⁴. Hlasování a projevy mimo jednání chráněna nejsou. Česká právní úprava tedy výslovně nevyžaduje návaznost projevů na výkon mandátu člena parlamentu, jak je to obvyklé v některých jiných evropských státech. Z toho také plyne, že nelze rozšiřovat obsah spojení „orgány Poslanecké sněmovny či Senátu“, za které se s ohledem na ustanovení jednacích řádů považují výbory, podvýbory, komise a delegace a nikoli tedy například poslanecké či senátorské kluby. Imunita se pravděpodobně nevztahuje ani na opakování projevů učiněných v Poslanecké sněmovně, Senátu a jejich orgánech mimo tato místa. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že česká úprava je tedy poměrně striktní, neboť chrání jen hlasování a projevy učiněné na jednáních komor či jejich orgánů.

V případě, že by se člen parlamentu dopustil svým projevem jednání, pro které by mohl být trestněprávně stíhán, je proti němu zavedeno disciplinární řízení komory, jejímž je členem. Průběh tohoto řízení takřka shodně upravují jednací řády obou komor, konkrétně se jedná o §§ 14-19 jednacího řádu Senátu a §§ 13-18 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Vedením disciplinárního řízení je pověřen mandátový a imunitní výbor příslušné komory, který řízení zahájí na návrh komory či z vlastního podnětu. Členovi parlamentu musí být dána možnost, aby se vyjádřil a obhájil. Po provedeném šetření výbor buď řízení zastaví

⁶² Např. Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 1.díl, str. 150, Linde, Praha, 1998.

⁶³ Např. Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky, Komentář, str. 219, C.H.Beck, Praha, 2007.

⁶⁴ Viz Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 1.díl, str. 151, Linde, Praha, 1998; Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky, Komentář, str. 220, C.H.Beck, Praha, 2007.

anebo rozhodne o uložení disciplinárního opatření, kterým je omluva za nevhodný výrok ve stanovené lhůtě anebo pokuta až do výše jednoho měsíčního platu senátora, resp. poslance. Disciplinární řízení je dvojinstanční, neboť se člen parlamentu může proti rozhodnutí mandátového a imunitního výboru odvolat k příslušné komoře. Její rozhodnutí, kterým disciplinární opatření potvrdí, změní anebo zruší a řízení zastaví, je tedy konečné. Komora také může rozhodnout o tom, že věc vrací k dalšímu řízení. Ačkoli není obecně připuštěna možnost domáhat se ochrany u soudu, není vyloučeno, aby se poslanec či senátor obrátil prostřednictvím ústavní stížnosti na Ústavní soud.

Otázku délky trvání neodpovědnosti řeší česká úprava standardně, neboť trvá neomezeně, tedy nezaniká skončením mandátu člena parlamentu. Postup, kterým by ji bylo možno odejmout, české právo nezná.

Nestíhatelnost

V českém právním řádu působí nestíhatelnost nejen jako imunita před stíháním trestněprávním ale též před řízením o přestupcích. Není koncipována jako ochrana pro jiné správněprávní řízení ani pro řízení občanskoprávní.

Pro projednávání přestupků poslanců a senátorů je stanoven zvláštní režim, neboť ti v souladu se zněním čl 27 odst. 3 Ústavy podléhají pravomoci komory, jejímiž jsou členy, ledaže by zákon stanovil jinak. Ústava tak ponechává zákonu možnost tento režim privilegovaného posuzování přestupků členů zákonodárného sboru příslušnou komorou změnit, což se do určité míry stalo. Zákon č. 78/2002 Sb., vtělil do zákona o přestupcích ustanovení o dvojím režimu projednávání přestupků členů parlamentu⁶⁵.

Poslanec či senátor, který je podezřelý ze spáchání přestupku, má za současné právní úpravy na výběr, zda výslovně požádá o jeho projednání v disciplinárním řízení komory, jejímž je členem, anebo zda se rozhodne podrobit se režimu přestupkového zákona a pravomoci toho orgánu, který by rozhodoval v případě, že by přestupkovou imunitou nadán nebyl.

Projednání přestupku v disciplinárním řízení upravují jednací řády obou komor, a to stejným způsobem jako řízení, které se vede proti členovi parlamentu v případě, že se dopustil svým projevem jednání, pro které by mohl být trestněprávně stíhán (viz výše). Mandátový a imunitní výbor v tomto řízení může uložit sankci, kterou za přestupek stanoví zvláštní právní předpis. Lze tedy konstatovat, že tento režim je pro poslance a senátory

⁶⁵ Viz § 9 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

výhodnější než-li řízení podle přestupkového zákona, neboť výbor není totiž povinen příslušnou sankci uložit a jeho jednání jsou neveřejná.

Tato relativně nová právní úprava se v praxi velmi osvědčila, členové komor volí přestupkové řízení a agenda mandátových a imunitních výborů obou komor se tak výrazně ztenčila.

Vedle imunity přestupkové je zakotvena i *imunita proti trestněprávnímu stíhání*. Na základě právní úpravy je trestní stíhání poslance či senátora možné pouze tehdy, dá-li k němu komora, jejímž je členem, souhlas. Nicméně v případě, že jej odepře, je trestní stíhání navždy vyloučeno – nikoli tedy jen po dobu trvání mandátu, jak je to obvyklé v jiných evropských zemích, ale navždy.⁶⁶ Toto ustanovení je pravděpodobně českým specifikem, minimálně v evropských poměrech. Takto široké pojetí trestněprávní imunity bývá kritizováno i na mezinárodní úrovni⁶⁷.

Kořeny této specificky české právní úpravy lze hledat již v dobách první republiky, konkrétně v zákoně č. 35/1918 Sb. z. a n., o osobní nedotknutelnosti (imunitě) členů Národního shromáždění, který poprvé v české historii zakotvil možnost doživotního trvání imunity, když v § 2 uzákonil, že „K trestnímu a disciplinárnímu stíhání poslance je třeba souhlasu sněmovny; odepřela-li jej, je trestní stíhání pro vždy vyloučeno.“ Vysvětlení pro takto široké pojetí lze hledat v historickém kontextu rozpadu Rakouska-Uherska.

Vyloučení trestního stíhání navždy bylo poté upraveno i dalšími československými ústavami. Je zajímavé, že vládní návrh ústavy, který se připravoval v roce 1992 tuto širokou úpravu neobsahoval (délka trvání imunity byla vázána na dobu trvání mandátu).

Trestněprávní imunita počíná okamžikem vzniku mandátu člena parlamentu, tedy jeho zvolením. V případě, že byl poslanec či senátor opětovně zvolen, je třeba opětovně žádat příslušnou komoru o souhlas s trestním stíháním jejího člena⁶⁸.

⁶⁶ Takto široké pojetí trvání trestněprávní imunity zavádí pro členy parlamentu faktické privilegium, tím, že imunitu proti trestněprávnímu stíhání umožňuje „udělit“ doživotně, ačkoli důvodová zpráva k tomuto ustanovení (které bylo původně navrhováno s omezeným trváním doby nestíhatelnosti) říká, že „jde o to, aby imunita chránila celý Parlament, tedy jeho členy, aby mohli svobodně a v souladu se svým slibem nerušeně vykonávat svůj mandát“, a že „v žádném případě nejde o osobní beztrestnost či občanskou neodpovědnost poslanců jako jejich osobní výsadu...“

⁶⁷ Viz např. hodnocení České republiky Skupinou států proti korupci. Skupina států proti korupci je ustavena při Radě Evropy, v současné době je tvořena 46 státy.

⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18.7.1996, sp. zn.Tcnu 10/96.

Vlastní postup, jakým se v komorách parlamentu projednávají žádosti o zbavení trestněprávní imunity, upravují obdobně jednací řády obou komor, jednací řád Poslanecké sněmovny tak činí v § 12, jednací řád Senátu v § 13. Žádost o souhlas s trestním stíháním je třeba zaslat předsedovi příslušné komory, přičemž je v ní nutné vymezit skutek, o který jde a jeho předpokládanou právní kvalifikaci. Takovouto žádost postoupí předseda komory mandátovému a imunitnímu výboru příslušné komory, který žádost projedná (v souladu s § 41 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Senátu a § 45 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Poslanecké sněmovny zjistí, zda jsou dány podmínky pro trestní stíhání, provede urychleně nutná šetření, umožní členovi parlamentu, aby se osobně jednání zúčastnil a k věci vyjádřil) a podá o ní komoře spolu s návrhem na rozhodnutí zprávu. O vyslovení souhlasu s trestním stíháním dotčeného poslance či senátora pak komora rozhodne na své první následující schůzi. S trestním stíháním buď vyjádří souhlas anebo jej odepře. Vysloví-li komora souhlas, je možné v trestním řízení pokračovat (ovšem jen pro skutek, pro který byl souhlas komory udělen, právní kvalifikace není závazná). V žádném případě však není komora oprávněna klást žádné podmiňující požadavky - například vydání svého člena, jen za předpokladu, že bude stíhán na svobodě a podobně. Pokud komora souhlas odepře, je trestní stíhání navždy vyloučeno.

Jediným subjektem, který je oprávněn disponovat imunitou je parlament sám (resp. jeho příslušná komora). Vzhledem k faktu, že imunita není osobním právem poslance či senátora, není možné, aby s ní na základě své vůle disponoval, ani aby se jí ze svého rozhodnutí vzdal.

Výjimku, kdy imunita chrání poslance či senátora proti úkonům trestního řízení ještě dříve, než je zahájeno trestní stíhání, upravuje poslední odstavec článku 27 Ústavy. V souladu s jeho zněním nelze totiž poslance zadržet⁶⁹, ledaže by byl dopaden při spáchání trestného činu nebo bezprostředně poté (in flagranti delicto). Příslušný orgán je povinen zadržení ihned oznámit předsedovi komory, jejímž je zadržený členem. Oznámení musí splňovat stejné náležitosti jako žádost s trestním stíháním, kterou podává orgán činný v trestním řízení (viz výše), tedy musí zejména obsahovat vymezení skutku, o který jde a

⁶⁹ Viz § 76 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád: „Osobu podezřelou ze spáchání trestného činu může, je-li dán některý z důvodů vazby..., policejní orgán v naléhavých případech zadržet, i když dosud proti ní nebylo zahájeno trestní stíhání... K zadržení je třeba předchozího souhlasu státního zástupce. Bez takového souhlasu lze zadržení provést, jen jestliže věc nesnese odkladu a souhlasu předem nelze dosáhnout, zejména byla-li osoba přistižena při trestném činu nebo zastížena na útěku“.

jeho předpokládanou právní kvalifikaci. Poté, co předseda komory takovéto oznámení obdrží, neprodleně rozhodne, zda dává či nedává souhlas k odevzdání zadrženého poslance či senátora k soudu. V případě, že by předseda komory do 24 hodin od zadržení souhlas nedal, je příslušný orgán povinen zadrženého poslance či senátora propustit. V případě, že předseda komory rozhodne, sdělí toto rozhodnutí bez odkladu orgánu činnému v trestním řízení, který mu oznámení zaslal a současně jej spolu se svým rozhodnutím postoupí mandátovému a imunitnímu příslušné komory. Ten oznámení projedná a podá o něm zprávu příslušné komoře, která pak s konečnou platností o přípustnosti trestního stíhání rozhodne na své první následující schůzi.

Jak již bylo uvedeno výše, je česká právní úprava parlamentní imunity široce kritizovaná, v parlamentní praxi je však možné sledovat tendence směřující k její změně. Přehled pozměňovacích návrhů k čl. 27 Ústavy předložených mezi léty 1992-2007 podává následující tabulka.

Literatura:

- Alen, M.C.: Parliamentary Immunity in the Member States of the European Union and the European Parliament, European Parliament, Brussels, 1999
- Baxa, B.: Parlament a parlamentarism, Jan Košatka, Praha, 1924
- Benda, M., Klokočka, V.: Dialog o pojetí poslanecké imunity, Parlamentní zpravodaj, č.1-2/1996-1997
- Council of Europe, European Commission for Democracy through law: „Report on the regime of parliamentary immunity“ CPL-INF (96)7, Council of Europe, Strasbourg, 1996
- ECPRD: Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union, European Parliament, Brussels, 2001
- Henrych, D. a kol.: Ústava České republiky – komentář, C.H.Beck, Praha, 1997
- Hulst, Marc Van der: The Parliamentary mandate, Inter-parliamentary Union, Geneve 2000
- Klokočka, V.: Ústavní systémy evropských států, Linde, Praha, 2006
- Klokočka V., Wagnerová, E.: Ústavy států Evropské Unie, I. díl, II. díl, Linde, Praha, 2004, 2005
- Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl, Ústavní systémy, Linde, Praha, 1998
- Peška, Z.: Československá ústava a zákony s ní souvislé, I. díl, Československý kompas, Praha, 1935
- Pitrová, M., Fiala, P.: Evropská unie, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno, 2003
- Kolář, P., Pecháček, Š., Syllová, J.: Parlament České republiky 1993-2001, Praha, Linde, 2002
- Sénat français, Service des affaires européennes: L'Immunité parlementaire, Paris, Sénat, 1994
- Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky, Komentář, str. 219, C.H.Beck, Praha, 2007

Internetové odkazy:

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://www.coe.int>

<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>

<http://www.ecprd.org/>

<http://www.parliament.uk/>

<http://www.psp.cz/docs/texts/>

<http://www.nationalarchives.gov.uk>