

doc. Jan Kudrna: „Imunitou se zabývám už 25 let.“

9.2.2024 - Pavel Nesit | Právnická fakulta UK

Doc. Jan Kudrna se zabývá především právními oblastmi jako je dělba moci a vzájemné vztahy mezi ústavními orgány, československou a českou ústavností ve vývoji a imunitou ústavních činitelů.

Svůj výzkum posledně jmenovaného tématu zhmotnil v publikaci ***Imunita a neodpovědnost členů parlamentu***, která v loňském roce získala **1. až 2. místo v soutěži vysoce kvalitních monografií Univerzity Karlovy**. Je to poprvé, kdy někdo z Právnické fakulty UK získal tak vysoké ocenění v této soutěži, a tato publikace je hlavním tématem rozhovoru, který vám předkládáme.

Pane docente, co Vás na imunitě ústavních činitelů tak fascinuje, že se jí věnujete už 20 let?

Je to vlastně už více než 25 let. Poprvé jsem se tomuto tématu věnoval ve své diplomové práci. Následně jsem měl zájem věnovat se této věci v patřičně šíři ve své disertační práci. Z toho ale sešlo, protože můj školitel měl k tomuto tématu výhrady a doporučil mi úplně jiné. To vedlo k odložení imunity na vedlejší kolej a věnoval jsem se jí příležitostně v různých dílčích článcích. V konečném důsledku to možná bylo dobré rozhodnutí, protože po téměř 25 letech vyšla kniha, která obsahovala toto téma v lepší a ucelenější podobě, než by tomu bylo u disertační práce.

Výhodou je, že nejste odborník jednoho tématu. A pokud se podíváme na Vaši fascinaci imunitou?

Imunita mě zajímala už od studentských let a stále mi přijde, že se v ní nachází moment fascinace. Skrývá v sobě totiž určitý paradox. Na jedné straně se jedná o právní institut, který ale na straně druhé za určitých okolností aplikaci práva vylučuje. Přitom obecná představa je, že právo by mělo být aplikováno vždy a stejným způsobem. Imunita ale vede k něčemu odlišnému. Tím se vytváří určitá nerovnost, odůvodněná a legitimizovaná vyšším zájmem. V případě imunity členů parlamentu je toto opatření zaměřeno na ochranu nerušeného výkonu činnosti parlamentu, jako nejvyššího zastupitelského sboru lidu, aby do něj nemohlo být cíleně zasahováno a mocensky ovlivňováno jeho rozhodování.

To máme rovnou dva důvody možné fascinace.

Ještě bych mohl přidat třetí motiv, který mě přivedl k tomuto zájmu. Poslanecká imunita přirozeně často vyvolává v lidech nevoli a nevraživost. Vytváří dojem, někdy oprávněný, že politici mají větší volnost či privilegia. V 90. letech bylo těchto důvodů podstatně více než v současnosti. Situace je skoro nesrovnatelná, protože dnešní parlament v podstatě vyhovuje všem žádostem o vydání k trestnímu řízení nebo o vyřízení například přestupku člena parlamentu. Vlastně úplně poslední důvod, byl taky v tom, že navzdory tomu, jak je toto téma právně a společensky zajímavé a vyvolává třeba i určité emoce až vášně, tak je to z odborného hlediska v podstatě taková Popelka.

Imunita členů parlamentu jako Popelka. To zní velmi zajímavě. Jak to myslíte?

Je to zvláštní, ale problematika imunity členů parlamentu nebyla až do mého uceleného pojednání komplexně zpracovaná. Existovaly různé dílčí články, komentáře, ale od poloviny 19. století, kdy vznikaly moderní právní publikace a právo veřejné jako takové, u nás neexistovala monografie na

toto téma. V tom ale nejsme nijak ojedinělí. Když se podíváme do světa, vím celkem jen o dalších dvou knihách na toto téma. První je polská a druhá se zabývá srovnáním imunity členů amerického kongresu a britského parlamentu, včetně kořenů tohoto institutu. Nemohu vyloučit, že v některých jazykových oblastech, kterým nerozumím, neexistuje podobná publikace, avšak v citacích v jiných dílech jsem nenašel zdroje například ze španělsky nebo francouzsky mluvících zemí nebo třeba z Japonska.

Knihu Vám vydalo nakladatelství Wolters Kluwer, což je odborný institut. Nicméně publikace je distribuována napříč velkými knihkupectvími v Česku, jako jsou Kosmas, Knihy Dobrovský, Megaknihy. To naznačuje, že je vhodná i pro širší veřejnost?

Je to tak. Sám jsem chtěl vyjasnit některé záležitosti týkající se právě podstaty institutu imunity, a proto jsem knihu pojal komplexně. Nejenom v právních, ale i historických a společenských souvislostech. Každý čtenář v ní nalezne něco zajímavého. Kniha obsahuje vývojovou část, která se věnuje imunitě od roku 1848, od prvních tehdy neschválených ústav, které však již s imunitou počítaly. Vývoj tohoto institutu je skutečně zajímavý, jak z hlediska právního, tak i co se týče formulací, které se zejména od roku 1918 stále přebírají, někdy s mírnými modifikacemi. Podle mého názoru docházelo k tomuto přebírání s určitými limity, a některé části ústavy, zejména článek 27, by mohly být formulovány jinak a možná by dosáhly kýženého cíle lépe. A co je důležité, z mého okolí mám opakované odezvy, že se mi knihu podařilo napsat srozumitelně a čtivě.

Začátky parlamentní imunity jsou určité zajímavé. Uvádíte, byť okrajově, i úplné počátky imunity v Evropě?

Ano, kolébkou parlamentní imunity je Anglie. Už ve 14. století se objevily první případy, kdy bylo nutné zajistit ochranu parlamentu skrze jeho členy a nerušeného výkonu jejich funkcí. Domnívám se, že některé tehdejší situace mohou být pro čtenáře velmi atraktivní. I přes časový úsek téměř 800 let jsou všechny případy stále aktuální a opakují se dodnes.

Jaká je definice imunity?

V běžném uvažování se obvykle předpokládá, že existuje pouze jedna imunita. To je ale daleko od skutečnosti. Pojem imunity, podobně jako mnoho dalších termínů v ústavním právu, není formálně definován žádným předpisem. Definice se formuje v rámci právní teorie. Navíc imunita není jednotným institutem. To, co považujeme za imunitu, zahrnuje celou řadu různých opatření, která různými způsoby omezují běžné použití právních postupů nebo stanovují speciální pravidla pro jejich uplatnění. Dále je důležité si uvědomit, že když se imunita uplatní, a tedy je vyloučeno použití práva, pracuje se s institutem, který spojuje mnoho právních oblastí. Při právních opatření je klíčové rozlišovat, na kterou oblast práva se vztahují. Některá imunitní ustanovení vylučují aplikaci práva ve všech oborech, některá jen ve vybraných. Někdy jde o úplné vyloučení uplatnění práva, jindy jen o odklad v jeho výkonu nebo o stanovení zvláštního způsobu projednávání a vyřizování věci. Ve skutečnosti, když je řeč o „imunitě“, jde o zastřešující pojem zahrnující sedm dílčích institutů. Pokud bychom se podívali do zahraničí, zjistili bychom, že potenciálně jde o další opatření, takže by jich mohlo být až deset.

A pokud byste se pokusil přeci jen o nějakou definici?

Obecná definici může být tato: „Imunita znamená vyloučení právní odpovědnosti nebo stanovení zvláštního postupu pro realizaci práva.“

Jak se projevuje poslanecká imunita prakticky?

Když se podíváme na naši ústavní úpravu, zjistíme, že některá imunitní opatření vylučují veškerou právní odpovědnost, což zahrnuje nejen trestněprávní, ale i občanskoprávní odpovědnost v jakémkoliv jiném oboru. V jiných případech se týká pouze vyloučení trestní odpovědnosti. To platí zejména pro projevy v parlamentu směřující mimo něj, kdy ústava stanoví, že člen parlamentu nemůže být trestně stíhán za své projevy, ale podléhá pouze disciplinárnímu řízení. Pokud například poslanec ve svém projevu pomluvil svého souseda ve smyslu trestního práva, je vyloučeno trestní stíhání a vede se pouze disciplinární řízení.

Disciplinární řízení v parlamentu?

Ano, trestněprávní odpovědnost poslance či senátora za projevy v parlamentu se proměňuje v odpovědnost disciplinární. Zajímavé to je s ohledem na nejednoznačnost ústavy s občanskoprávní odpovědností – je vyloučena nebo ne? Soudy došly k závěru, že občanskoprávní odpovědnost není vyloučena. Nicméně soudy by i s ohledem na ustálenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva měly takové případy posuzovat s ohledem na míru porušení osobnostních práv a postavení obou stran sporu, zejména v případě urážky mezi poslanci či senátory navzájem. Pokud se nejedná o extrémní porušení, měly by se takové spory přenechat k vyřízení parlamentu.

Jaké další složky parlamentní imunita má?

Další její součástí je právo odepřít svědectví o skutečnostech, které se poslanec dozvěděl v souvislosti s výkonem funkce. Toto právo se vztahuje na všechny právní obory. Kromě toho, a to většina lidí spojuje s poslaneckou imunitou, existuje podmíněnost trestního stíhání souhlasem komory příslušného parlamentu. Jedná se o speciální proces, kde parlament posuzuje, zda není trestní stíhání účelové a nemá za cíl například odstranění nepohodlného poslance či senátora z jeho činnosti v parlamentu. Tato procesní imunita umožňuje stíhání až po získání souhlasu příslušné komory parlamentu.

Ústava také říká, že poslance nelze postihnout za hlasování. Co to znamená?

Podle všeho absolutní vyloučení právní odpovědnosti ve všech odvětvích. Jinými slovy, hlasováním se poslanec nemůže dopustit trestného činu ani například v důsledku svého hlasování. Také po něm nikdo nemůže žádat náhradu škody, například za to, že někomu zvýšil daně nebo zpřísnil podmínky pro podnikání.

Klíčový článek 27 má pět odstavců. Čeho se týkají?

Každý se týká úplně jiné situace. Odstavec 1: Vyloučení odpovědnosti za hlasování. Odstavec 2: Vyloučení trestní odpovědnosti za výroky učiněné při jednání parlamentu a jeho orgánů, ale zachování disciplinární odpovědnosti s tou otevřenou záležitostí, že jsou dvě možnosti výkladu, jak je to s občanskoprávní odpovědností. Odstavec 3: Speciální postup při vyřizování přestupku, protože tam si poslanec může vybrat, když se dopustí přestupku třeba typicky nějakého dopravního, jestli tu věc vyřeší běžným postupem, anebo upozorní typicky policistu, že je poslanec a v tu chvíli to znamená, že ten přestupek se nebude projednávat na běžném správním úřadu, ale v Poslanecké sněmovně v mandátovém a imunitním výboru.

To je asi to, co lidem vadí, když je řeč o imunitě. Domnívají se, že jsou poslanci nějak zvýhodňováni.

Ano, takové povědomí tady je, ale poslanci hrozí úplně stejné sankce. On jen může mít v danou chvíli třeba pocit, že se na něj policie zaměřila šikanózně a má možnost se ze sféry výkonné moci vymanit a přenést to do parlamentu. Moc si nepomůže, protože tím se problém zviditelní, takže většina členů

parlamentu toto právo nevyužívá. Dále zde máme odstavec čtvrtý, upravující procesní imunitu v oboru trestního práva, který říká „jenom“ to, že jestliže má dojít k trestnímu stíhání člena parlamentu, tak to je možné, ale pouze se souhlasem příslušné komory. A odstavec pátý řeší situaci, kdy lze zadržet poslance nebo senátora, tedy v případě, že je přistižen přímo při páchání trestného činu nebo bezprostředně poté.

Z toho pak ale vyplývá, že jestliže poslanec takhle přistižen není, tak jej nelze zadržet, zatknout, uvalit na něj vazbu do té doby, než parlament vysloví souhlas?

Ano, to do jisté míry odráží i rozlišení mezi různými typy trestných činů a okolnostmi jejich odhalení. Pokud je člen parlamentu přistižen přímo při činu, je situace zjevně jasnější a nebezpečí, že vzniknou pochyby o tom, zda se nejedná o nějaký účelový zásah ze strany výkonné moci, je poměrně malé. Pokud se jedná o skutek odhalený až po nějaké době od jeho spáchání, nebude situace zdaleka tak jasná a výsledky přinese až vyšetřování.

Týkají se imunity i další články?

Ano, čl. 28 – právo odepřít svědectví. A dále také článek 26 a článek 23 odstavec 3, které dávají základ pro volný mandát. Koneckonců ta kniha se jmenuje Imunita a neodpovědnost členů parlamentu a já zde řadím i ustanovení, která vůbec vylučují odpovědnost a dávají svobodu jednání člena parlamentu v jeho funkci.

Je znám dlouhý seznam poslanců, kteří nebyli vydáni Poslaneckou sněmovnou nebo Senátem k trestnímu stíhání a nebudou již nikdy za tento skutek znovu stíháni. Kde je spravedlnost, pane docente?

Taková byla právní úprava do roku 2013, která byla takto v podstatě nastavena již od roku 1918. Nicméně od samého počátku to přirozeně vyvolávalo kontroverze. Ale změny byly navrhovány až v souvislosti s přípravou naší současné ústavy v druhé polovině roku 1992. Tehdy bylo v jedné variantě navrženo vypuštění věty „není-li dán souhlas, je trestní stíhání vyloučeno navždy.“ To se ale podařilo až po dvaceti letech. Důvody, proč to trvalo tak dlouho, jsou zjevné. Přitom tato změna oběma parlamentním komorám usnadnila rozhodování, zda své členy vydají k trestnímu stíhání nebo nikoliv.

A jak s udělením o vydání k trestnímu stíhání nakládá sněmovna od roku 2013?

Už několik let před touto změnou jak Poslanecká sněmovna, tak Senát v podstatě vyhovovaly všem žádostem o udělení souhlasu k trestnímu stíhání. Myslím si, že se náš parlament v tomto ohledu velmi kultivoval a postupuje citlivě ve snaze prosadit spravedlnost.

Jaká je historie věty, že „není-li dán souhlas, je trestní stíhání vyloučeno navždy?“ A jaký byl její účel?

V roce 1918 se těchto několik slov dostalo do ústavy v podstatě na poslední chvíli. Jeden z členů Národního výboru, konkrétně to byl advokát dr. Bouček, vystoupil v závěru projednávání této části budoucí ústavy a upozornil na to, že by mohla hrozit praxe účelového trestního stíhání politických oponentů známá z Rakouska a bylo by dobré tomu zamezit, a proto navrhnul, aby se tam tato formulace dostala. Celá věc má rysy bizarnosti, protože lidé, kteří prosadili v mnoha směrech revoluční změny, se obávali zachování minulé mocenské praxe, kterou právě ve svých osobách nahradili. Na výboru se o tom vedla velmi krátká diskuse a většina nakonec s návrhem souhlasila. Od té doby se toto ustanovení v podstatě, pokud vím, bez jakékoliv diskuse přejímalo. Při přípravě ústavy se přirozeně její tvůrci věnovali vždycky úplně jiným záležitostem, kupříkladu pravomoci prezidenta, vlády, a jak se kdo bude dostávat do funkcí. A toto byla vždy věc, která členům

parlamentu nakonec vyhovovala, a tak se vždy při tvorbě nové československé ústavy opsala. Jedinou výjimkou byla ústava z roku 1960, tzv. socialistická, kde se převzal sovětský vzor imperativního mandátu postavený na odpovědnosti poslance za výkon funkce. Nicméně v roce 1968 při velké federalizační novele ústavy se znovu sáhlo do starších vzorů a vyloučení trestního stíhání se znovu vrátilo. V roce 1992 to bylo opět na stole, znovu neuspěl pokus na odstranění a potom se pravidelně v každém volebním období objevil návrh tuto větu vypustit a úspěch přišel až v roce 2012. Přišli jsme o světovou výjimečnost, protože v té době jsme byli poslední zemí, která takové ustanovení v ústavě měla.

K dalším změnám institutu imunity v ústavě nedošlo, avšak pokusů bylo mnoho. Často se projednávalo zrušení přestupkové imunity. Hledali zákonodárci inspiraci v zahraničí?

To vlastně reálně nikdy neudělali. Přitom v zahraničí existují zajímavé inspirace. V Británii je například imunita v některých směrech užší, ale na druhou stranu je tam řešena otázka sledování komunikace členů parlamentu ve všech formách. Ať už mezi sebou nebo s voliči. Má-li parlament jednat svobodně, musí k tomu mít prostředky, bez omezování a bez obav, ať už občanů nebo členů parlamentu z postihu. Zatímco my máme čl. 28 a je otázkou, zda z něj lze interpretací dovodit například zákaz odposlechů a sledování komunikace člena parlamentu, v Británii tuto záležitost řeší výslovnou právní úpravou. Stejným způsobem postupují v Německu.

My nic takového nemáme?

V našem případě neexistuje žádné specifické omezení. Členové parlamentu o to patrně nemají zájem. To znamená, že pokud by policie v rámci nějakého trestního řízení nebo zpravodajská služba v rámci své činnosti měly zájem odposlouchávat telefon člena parlamentu, mohou tak učinit běžným právním postupem bez jakýchkoliv zvláštních právních překážek, stejně jako by šlo o mě nebo o vás.

Na rozdíl od tohoto přístupu mají ve zmíněném Německu orgán nazývaný s odkazem na článek Základního zákona „G 10“, který schvaluje odposlechy vysokých ústavních činitelů. Tento orgán zahrnuje i zpravodajské odposlechy, což může být za určitých okolností velmi zajímavé, neboť zvláštní komise Poslanecké sněmovny má kontrolu nad činností zpravodajských služeb.

Zabýváte se v knize kritikou?

V podstatě každá z kapitol, která se věnuje platné právní úpravě, obsahuje kritickou analýzu. Celý závěr knihy je věnován návrhům možné diskuze a přemýšlení o zavedení některých imunitních ustanovení, která v naší legislativě dosud neexistují a o změně těch stávajících. Například se zmiňuji právě o problematice možného sledování členů parlamentu. Celkově téma, které zdůrazňuji, se týká otázky, zda by měl být čl. 27 napsán jinak, aby lépe sloužil účelu, ke kterému směřuje. Mohl by tak činit efektivněji a současně šetrněji k zásadě rovnosti. Formulace tohoto článku se v podstatě opakují po dobu 105 let a je více než na místě otázka, zda by neměly vypadat jinak. Například v čl. 27 odst. 1 se vylučuje výslovně pouze postih za hlasování v Poslanecké sněmovně, ale podle mého názoru by stálo za to, aby zde bylo výslovně napsáno, že je vyloučený postih nejen za hlasování, ale i za výkon oprávnění člena parlamentu při jeho činnosti, tedy za podávání návrhů, ať už věcných návrhů zákonů nebo personálních návrhů, například nominací či požadavků na odvolání někoho z funkce.

Z jakého důvodu?

Podle mého názoru je to součástí svobodného výkonu mandátu a myslím si, že za žádných okolností, ať už by ten poslanec navrhl cokoli, by za to neměl být právně postižitelný. V tuto chvíli se však k tomuto závěru můžeme dostat pouze výkladem. Otázkou je, jestli by ten výklad, že je poslanec za podání návrhu nepostižitelný za všech okolností, vždy obstál. Přinesu-li takový extrémní příklad,

vidím v posledních dvou letech v souvislosti s konfliktem na Ukrajině snahu některé části české veřejnosti, jak u politiků, tak u některých aktivních orgánů veřejné moci, podrobovat některé projevy právnímu zkoumání s hrozbou i právních sankcí. Já osobně si tedy myslím, že by v ústavě mělo být uvedeno, že výkon funkce poslance, senátora nebo člena parlamentu je absolutně nepostižitelný, nejenom při hlasování, ale výslovně i při uplatňování jiných pravomocí v rámci jednání parlamentu.

A máte další návrhy?

Další návrh se týká tzv. anglického pojetí imunity, které spočívá v tom, že poslanec má být právně svobodný při výkonu své funkce v parlamentu a případně i mimo něj, například při komunikaci s voliči. Měl by mít nerušený přístup a bezproblémovou cestu mezi svým domovem a parlamentem. Ústavní úprava v České republice však tuto garanci nedává v plném rozsahu. I když stanoví, že poslanec může být zadržen pouze při páchání trestného činu nebo bezprostředně poté, existuje institut zajištění osob podle zákona o policii, který umožňuje zajištění kohokoli, kdo se dopouští jednání s rysy přestupku a hrozí nebezpečí nebo existuje důvodné podezření, že by v tom mohl pokračovat. Do března 2021 si tohoto problému nikdo nevšímal. Tehdy ještě platila proticovidová opatření a během demonstrace na Václavském náměstí si poslanec Volný odmítl nasadit roušku na výzvu policisty. To bylo vyhodnoceno jako přestupek, což vedlo k jeho zajištění na několik hodin na policejní služebně, kde se tato záležitost řešila.

A co je na tomto postupu špatného?

Nabízí se totiž následující otázka. Formálně v případě poslance Volného došlo k zajištění podle zákona o policii, nikoliv k zadržení, což je institut trestního práva, s nímž výslovně pracuje ústava ve svém čl. 27 odst. 5. Kdy ještě by se mohl takový postup uplatnit? Například, kdyby poslanec byl přistižen při cestě do parlamentu autem, kdy překročil rychlost. Takové zdůvodnění by mohlo v extrémních případech vést k omezení osobní svobody poslance až na 24 hodin. Kdyby se taková situace stala v době důležitého hlasování, kdy by byla vládní většina těsná a každý hlas je klíčový, může to mít výrazný dopad. Vzhledem k takovým potenciálním situacím by bylo vhodné přeformulovat ústavu tak, aby pokrývala i tyto případy.

Pane docente, moc Vám děkuji za velmi podrobný rozhovor a přeji ať se kniha hojně prodává.

Také děkuji.

<https://www.prf.cuni.cz/aktuality/doc-jan-kudrna-imunitou-se-zabyvam-uz-25-let>