



Ústavný súd Slovenskej republiky

# **SPRÁVA**

## **o vzťahu medzi politickou a trestnoprávnou zodpovednosťou ministrov**

prijatá Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva  
(Benátska komisia) na jej 94. plenárnom zasadnutí  
(Benátky 8. – 9. marca 2013)

na základe komentárov

**p. Jamesa HAMILTONA (Írsko)**  
**p. Marie Fernandy PALMY (Portugalsko)**  
**p. Fredrika SEJERSTEDA (Nórsko)**  
**p. Kaarla TUORIHO (Fínsko)**

**predkladá:**

**JUDr. Ivetta Macejková, PhD.**

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

**Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:**

REPORT ON THE RELATIONSHIP BETWEEN POLITICAL AND CRIMINAL MINISTERIAL  
RESPONSIBILITY

**Preklad a korektúra:**

Mgr. Erika Vadászová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

# Obsah

I. Úvod.....	3
II. O „politickej“, „právnej“ a „trestnoprávnej“ zodpovednosti ministrov .....	5
III. Komparatívny pohľad na pravidlá o trestnoprávnej zodpovednosti ministrov .....	10
A. Procesnoprávne predpisy týkajúce sa trestnoprávnej zodpovednosti ministrov .....	10
B. Hmotnoprávne predpisy týkajúce sa trestnoprávnej zodpovednosti ministrov .....	13
C. Aplikácia predpisov týkajúcich sa trestnoprávnej zodpovednosti ministrov v praxi ....	18
IV. Vyhodnotenie vzťahu medzi politickou a trestnoprávnou zodpovednosťou ministrov .....	22
A. Všeobecné poznámky .....	22
B. Postupy pre založenie trestnoprávnej zodpovednosti ministrov.....	26
C. Ustanovenia kriminalizujúce „zneužitie úradu“, „zneužitie právomocí“ a „prekročenie právomocí“ .....	28
V. Závery.....	32

## I. Úvod

1. V rámci prípravy správy na tému „oddelenie politickej a trestnoprávnej zodpovednosti“ požiadal predseda Výboru pre právne veci a ľudské práva Parlamentného zhromaždenia listom z 28. júna 2012 Benátsku komisiu o stanovisko k tejto téme z hľadiska komparatívneho ústavného práva.

2. V zmysle žiadosti je cieľom tejto správy „vypracovanie objektívnych kritérií pre rozlišovanie prípadov, v ktorých by volení funkcionári mali za svoje konanie niesť len politickú zodpovednosť, a prípadov, v ktorých by mali niesť trestnoprávnu zodpovednosť“.

3. Súčasná správa bola pripravená na základe komentárov pána Hamiltona, pani Palmy, pánov Sejersteda a Tuoriho.

4. Hoci žiadosť sa obmedzuje len na vypracovania kritérií pre rozlišovanie politickej a trestnoprávnej zodpovednosti v prípade volených funkcionárov, týka sa aj širšej problematiky *vzťahu medzi politickou a právnou zodpovednosťou*, ktorá je komplexnou nielen v ústavnej teórii, ale aj v rámci vnútroštátneho práva.

5. Existujú tri základné kategórie volených funkcionárov, ktorí v zásade môžu niesť politickú (ako aj právnou) zodpovednosť: (i) hlavy štátov, (ii) vládni ministri (vrátane premiérov a všetkých členov vlády) a (iii) členovia parlamentu. Pravidlá a postupy týkajúce sa právnej a politickej zodpovednosti sú v každej tejto kategórii vo väčšine ústavných systémov upravené rozdielne. V porovnaní s vládnymi ministrami požívajú hlavy štátov a členovia parlamentov často (hoci z rozličných dôvodov) v rámci právnej zodpovednosti vyšší stupeň imunity. Väčšina prípadov, v ktorých existoval rozpor medzi právnou a politickou zodpovednosťou, sa týkala ministrov a Benátska komisia sa domnieva, že to je zároveň podstatou žiadosti Parlamentného zhromaždenia. Práve preto sa táto správa zameriava na problematiku *ministerskej* právnej a politickej zodpovednosti.

6. V ústavnom práve predstavuje vzťah medzi právnou a politickou zodpovednosťou ministrov zásadnú otázku, ktorá je zložitá a často aj citlivá. Spôsob úpravy tohto vzťahu

je vo vnútroštátnom ústavnom práve členských štátov Rady Európy dosť rozmanitý. Neexistuje iba jeden najlepší model a dosiaľ neexistujú ani spoločné európske štandardy v zmysle *hard law* s výnimkou tých, ktoré možno odvodiť z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“). Za účelom získania celkového komparatívneho prehľadu by bolo nevyhnutné porovnať nielen právne predpisy a postupy týkajúce sa zodpovednosti ministrov v členských štátoch Rady Európy, ale aj spôsoby, akými sú tieto vykladané a aplikované v praxi. Ide o úlohu, ktorú Benátska komisia nemohla v celom rozsahu splniť z dôvodu časového obmedzenia a nedostupnosti zdrojov.

7. Táto správa zohľadnila príspevky spravodajcov, odpovede národných korešpondentov vypracované na žiadosť ECPRD,<sup>1</sup> ktoré sú zosumarizované v dokumente CDL-REF(2012)041, ako aj komparatívnu tabuľku ústavných (legislatívnych) ustanovení týkajúcich sa zodpovednosti výkonnej a zákonodarnej moci (CDL-REF(2012)040), ktorá bola zostavená Sekretariátom Benátskej komisie. Hoci tieto dokumenty poskytujú prehľad dôležitých prvkov, stále existujú relevantné informácie, ktoré neboli získané, a preto by tieto dokumenty nemali byť považované za komplexné.

8. Správa sa najprv venuje definícii kľúčových pojmov „politická“, „právna“ a „trestnoprávna“ zodpovednosť ministrov a základnému vzťahu medzi nimi (II). Ďalej poskytuje celkový prehľad pravidiel týkajúcich sa tejto zodpovednosti, ktoré existujú v európskych ústavných systémoch (III), rozlišujúc (i) procesnoprávne predpisy, (ii) hmotnoprávne predpisy a (iii) súčasnú aplikáciu. Nasleduje hodnotenie základných výziev a problémov (IV), ktoré spočívajú predovšetkým v skutočnosti, že predpisy a postupy v rámci právnej zodpovednosti vládnych ministrov sú vo väčšej či menšej miere „politické“, a tiež v tom, že niektoré hmotnoprávne ustanovenia trestnoprávnej povahy aplikované na ministrov (ako napríklad „zneužitie moci“) majú veľmi široký a vágny charakter. Benátska komisia v závere (V) prináša normatívne úvahy k tejto problematike.

9. Predmetná správa bola Benátskou komisiou prijatá na jej 94. plenárnom zasadnutí (Benátky 8. – 9. marca 2013).

---

<sup>1</sup> Európske centrum pre parlamentný výskum a dokumentáciu.

## II. O „politickej“, „právnej“ a „trestnoprávnej“ zodpovednosti ministrov

10. Politická a právna zodpovednosť členov vlády môže byť zobrazená vo forme dvoch kruhov, z ktorých širší predstavuje politickú zodpovednosť zahŕňajúcu v zásade každú činnosť ministra. Právna zodpovednosť je oveľa obmedzenejším konceptom a zahŕňa len prípady, keď minister poruší zákon a je vystavený možným právnym následkom či už trestnoprávneho alebo iného charakteru. Trestnoprávna zodpovednosť ministrov je tak podkategóriou právnej zodpovednosti, ktorá zahŕňa iné typy sankcií, napríklad občianskoprávne sankcie.

11. Benátska komisia bude používať pojem „politická“ zodpovednosť ministrov v širšom slova zmysle, ktorý predstavuje všetky spôsoby, akými vládny minister môže byť „zodpovedný“ za politické činnosti, a to od kritiky vznesenej v parlamente alebo v médiách, cez volebný neúspech až po výsledky formalizovanejších konaní v rámci parlamentnej kontroly a dohľadu vrátane interpelácie, vypočúvania vo výboroch, v špeciálnych vyšetrovacích výboroch atď. V parlamentných systémoch je hlasovanie o nedôvere konečnou formou politickej zodpovednosti, keďže vedie k odstúpeniu ministra (a niekedy aj celej vlády).

12. V praxi z povahy politiky vyplýva, že politická zodpovednosť môže zahŕňať všetko, čo vládny minister urobí alebo neurobí, či už existujú „objektívne“ dôvody na kritiku alebo nie.<sup>2</sup> Opozícia nemusí „dokazovať“, že minister urobil niečo nesprávne, ak chce, aby niesol politickú zodpovednosť. Politická zodpovednosť môže byť realizovaná aj neformálnymi spôsobmi, ku ktorým patrí napríklad len obyčajná kritika, alebo aj prostredníctvom formalizovaných parlamentných či iných postupov upravených právnymi predpismi, ktoré sú však „politického charakteru“. Hlasovanie o nedôvere by malo byť v tomto smere považované za „politickú“ sankciu, hoci tento postup je upravený zákonom a rozhodnutie vedie

---

<sup>2</sup> Niekedy sa rozlišuje medzi ministerskou „povinnosťou skladať účty“ a „zodpovednosťou“, pričom druhý prípad je určený pre situácie, v ktorých základným prvkom je osobné zavinenie. Minister môže byť politicky zodpovedný za všetko, čo sa na ministerstve udeje, a to aj napriek tomu, že nie je osobne zodpovedný. Avšak politické perzekúcie sú obvykle tvrdšie v prípade osobného zavinenia v porovnaní s prípadom, keď je minister len „zodpovedný“. V prípade parlamentnej kontroly preto opozícia často hľadá osobný prvok, aby tak legitimizovala politické sankcie.

k oficiálnej povinnosti rezignovať.<sup>3</sup> Ministri sa môžu stať politicky zodpovednými nielen prostredníctvom opozície, ale aj prostredníctvom médií, širokej verejnosti alebo dokonca ich vlastného predsedu vlády.

13. V ktoromkoľvek politickom systéme, ktorý je regulovaný princípom právneho štátu, sú aj vládni ministri viazaní zákonom a môžu sa stať právne zodpovednými v prípade jeho porušenia. Väčšina krajín má špeciálne pravidlá pre právnu imunitu hláv štátov (kráľov a prezidentov) a pre členov parlamentu, avšak pravidlá pre imunitu ministrov vlády nie sú až také bežné a ak existujú, sú často menej rozsiahle.

14. Benátska komisia bude používať pojem „právna zodpovednosť členov vlády“, aby obsiahla všetky prípady, v ktorých môže byť minister vlády právne zodpovedný za porušenie zákona počas výkonu svojej funkcie, aj keď sa sankcie aplikujú nielen počas výkonu ministerskej funkcie, ale aj po jeho skončení. Sankcie môžu mať „trestnoprávny charakter“ (predovšetkým pokuty alebo väzenie), ale aj formu disciplinárnych opatrení, povinnosti zaplatiť náhradu škody, odvolania z funkcie, nemožnosti byť volený v najbližších voľbách a ďalších netrestnoprávných dôsledkov.

15. Pojem „*trestnoprávna* zodpovednosť ministrov“ bude používaný v prípadoch, v ktorých môže byť minister postihovaný právnymi sankciami s „trestnoprávnym“ charakterom v zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) a čl. 6 dohovoru. Uvedené zahŕňa všetky formy trestov odňatia slobody, či už podmienené alebo nepodmienené, ako aj väčšinu foriem pokút a ďalšie prísne sankcie, akými sú v niektorých prípadoch nemožnosť byť volený a odvolanie z funkcie. Pri určení, kedy „nastáva trestnoprávna zodpovednosť“ (v porovnaní s len politickou zodpovednosťou) v zmysle požiadavky Parlamentného zhromaždenia, sú dôležité všetky tri kritériá stanovené ESLP s ohľadom na čl. 6, a to predovšetkým kritérium „povahy protiprávneho konania“. Súd používa tri alternatívne kritériá na určenie, či je sankcia trestnoprávna alebo nie – „klasifikácia protiprávneho konania vo vnútroštátnom poriadku, povaha protiprávneho

---

<sup>3</sup> Avšak ak minister nerešpektuje hlasovanie o nedôvere a aj naďalej vo vláde zotrúva, vo viacerých štátoch sa to považuje za porušenie ústavného zákona, čo môže v zásade viesť k právnej zodpovednosti vrátane podania obžaloby a trestných sankcií.

konania a povaha a prísnosť trestu“.<sup>4</sup> Uvedené znamená, že sankcie proti ministrovi môžu byť v zmysle dohovoru klasifikované ako „trestnoprávne“, a preto aj predmetom požiadaviek uvedených v čl. 6 a čl. 7, a to aj napriek tomu, že podľa vnútroštátneho ústavného a trestného práva nimi nie sú. To, že protiprávne konanie je klasifikované ako „disciplinárne previnenie“, ešte napríklad neznamená, že je automaticky vylúčené z rámca čl. 6 dohovoru.

16. Pri určovaní, kedy v zmysle požiadavky Parlamentného zhromaždenia „nastáva trestnoprávna zodpovednosť“ (v porovnaní s len politickou zodpovednosťou), je potrebné zohľadniť všetky tri kritériá stanovené ESLP vo vzťahu k čl. 6, predovšetkým kritérium „povahy protiprávneho konania“.

17. Jedným z príkladov je pokuta, ktorá sa môže automaticky zmeniť na trest odňatia slobody v prípade, ak jej nezaplatenie je považované za trestné s ohľadom na jej povahu a prísnosť.<sup>5</sup> Vo všeobecnosti musí byť pokuta považovaná za trestnoprávnu sankciu, ak jej účelom je potrestanie páchatel'ov a ich odradenie od páchania ďalšieho protiprávneho konania. Podľa Súdu „represívny charakter je obvyčajne charakteristickým prvkom trestného postihu“.<sup>6</sup> Zatiaľ čo „trestnoprávne“ sankcie sa zvyčajne aplikujú na každého, sankcia by mohla byť považovaná za disciplinárnu, len ak sa aplikuje na špeciálnu skupinu jednotlivcov – napríklad právnych zástupcov pred súdom v porovnaní s ktoroukoľvek osobou, ktorá sa ocitne pred sudcom.<sup>7</sup> Súd tiež poukázal na rozdiel medzi (disciplinárnou) povahou sankcií použitých proti členom snemovne, o ktorých rozhoduje parlament, a trestnoprávnou povahou tých sankcií, ktoré sú namierené proti iným osobám.<sup>8</sup>

18. Politická zodpovednosť je konceptom používaným primárne v prípade vládných ministrov, ktorí sú stále vo funkcii a zodpovedajú sa napríklad parlamentu. Po ukončení výkonu ich funkcií je možnosť, aby bývalí ministri niesli politickú zodpovednosť, zvyčajne oveľa menšia, hoci stále môžu byť predmetom kritiky za predchádzajúce konanie. Na druhej

---

<sup>4</sup> Pozri napríklad vec ESLP Alenka Pečnik proti Slovinsku, 27. september 2012, § 30; Engel a ďalší proti Holandsku, 8. jún 1976, § 82; Weber proti Švajčiarsku, 22. máj 1990, § 31 – § 34; Ravensborg proti Švédsku, 23. marec 1994, § 30; Putz proti Rakúsku, 22. február 1996, § 31; T. proti Rakúsku, 14. november 2000, § 61; Ezeh a Connors proti Veľkej Británii, 9. október 2003, § 82.

<sup>5</sup> ESLP – vyššie cit. rozsudky Pečnik, § 32 a nasl.; T. proti Rakúsku, § 63 a nasl.

<sup>6</sup> ESLP – Balsyte-Lideikiene proti Lotyšsku, 4. november 2008, § 57 a nasl.; Öztürk proti Nemecku, 21. február 1984, § 50.

<sup>7</sup> ESLP – Putz cit. vyššie, § 34; Weber proti Švajčiarsku, 22. máj 1990, § 32 – § 33; Kyprianou proti Cypru, 15. december 2005, § 64 (veľká komora), potvrdzujúci rozsudok druhej sekcie z 24. januára 2004, § 31.

<sup>8</sup> ESLP – Demicoli proti Malte, 27. august 1991, § 33.

strane sa trestnoprávna zodpovednosť môže vzťahovať na súčasných, ale aj bývalých ministrov, a to za konanie počas vykonávania funkcie. Politický kontext môže byť veľmi odlišný. Pre ministra vo funkcii hrozí vznesenie trestného obvinenia skôr zo strany opozície alebo vonkajších činiteľov (médiá, prokurátor). V prípade bývalého ministra existuje iná hrozba – obvinenia môžu byť vznesené aj zo strany novej vlády ako dôsledok politických zmien alebo dokonca ako pomsta za predchádzajúce nezhody.

19. Vládni ministri môžu byť v zásade trestnoprávne zodpovední na základe troch súborov noriem:

1. Obyčajné právne predpisy o trestnoprávnej zodpovednosti, ktoré sa aplikujú na každého vrátane vládnych ministrov;
2. Trestnoprávne ustanovenia aplikovateľné na verejných činiteľov, a to ako v oblasti administratívnej, tak aj politickej;
3. Špeciálne pravidlá týkajúce sa trestnoprávnej zodpovednosti, ktoré sa aplikujú len na ministrov.

20. V krajinách so špeciálnymi *pravidlami* týkajúcimi sa trestnoprávnej zodpovednosti a aplikovanými *len na* ministrov môžu tieto existovať vo forme:

1. špeciálnych *procesnoprávných* pravidiel upravujúcich trestnoprávnu zodpovednosť ministrov;
2. špeciálnych *hmotnoprávných* pravidiel týkajúcich sa ministerskej trestnoprávnej zodpovednosti.

21. Z dvoch uvedených kategórií je najrozšírenejšia prvá. Niektoré európske štáty majú v ústave upravené špeciálne konanie o právnej zodpovednosti ministrov. Tieto konania sa nazývajú konania o „*návrhu na odvolanie*“ a môžu sa týkať všetkých aspektov konania od počiatočného vyšetrovania, cez rozhodnutie o začatí konania, pravidlá trestného stíhania, zloženie súdu a pravidlá samotného konania až po procesné práva obžalovaného. Väčšinou sú pravidlá v porovnaní s bežnými trestnoprávnymi postupmi skôr „politického“ charakteru, pretože jedna alebo viacero etáp umožňuje zásah politických inštitúcií a faktorov, najčastejšie parlamentu.



22. V porovnaní s bežným trestnoprávnym postupom môže politický prvok zjednodušiť začatie konania proti ministrovi, čo môže v zmysle princípu právneho štátu spôsobiť problém. Avšak vo všeobecnosti môžu špeciálne postupy skomplikovať začatie konania tým, že stanovujú politický prah, ktorý môže v podstate fungovať ako procesná imunita, čo taktiež spôsobuje problém v rámci princípu právneho štátu.

23. Čo sa týka špeciálnych hmotnoprávných pravidiel pre trestnoprávnu zodpovednosť ministrov, tieto vo všeobecnosti dopĺňajú trestný zákon a týkajú sa trestných činov, ktoré môžu byť spáchané len ministrami, napríklad porušenie ústavných alebo iných právnych povinností spojených s postavením ministra. Takéto pravidlá v princípe rozširujú možnosti právnej zodpovednosti ministrov v porovnaní s bežnými jedincami.

24. Procesnoprávne a hmotnoprávne pravidlá o trestnoprávnej zodpovednosti ministrov majú teda skôr politický charakter v porovnaní s tradičným trestným právom, resp. môžu sa aplikovať skôr politickým spôsobom. V tejto správe bude pojem „politický“ použitý v širšom slova zmysle. Politický prístup môže byť inštitucionálny, ak napríklad väčšina v parlamente rozhoduje o tom, či začať alebo nezačať konanie o návrhu na odvolanie alebo či všetci alebo len niektorí sudcovia súdu oprávneného odvolávať budú volení v rámci politického postupu. Ale politický prístup môže byť taktiež hmotnoprávny, a to napríklad v prípade, keď pravidlá týkajúce sa trestnoprávnej imunity ministrov sprístupnia cestu skôr „politickým“ hodnoteniam než tým, ktoré predvída tradičné trestné právo, ako je tomu v prípade, ak treba určiť, či minister porušil ústavnú povinnosť voči parlamentu.

25. Benátska komisia je toho názoru, že do istej miery možno považovať za prirodzené a legitímne, aby pravidlá týkajúce sa trestnoprávnej zodpovednosti ministrov mali v porovnaní s tradičným trestným právom viac politický charakter. Avšak uvedené môže u zainteresovaných osôb vyvolať vo sfére právnej istoty rôzne problémy. Podstatnou otázkou vyplývajúcou zo žiadosti Výboru je, kde je hranica medzi legitímnymi politickými prvkami v pravidlách týkajúcich sa trestnoprávnej zodpovednosti ministrov a nelegitímnymi politickými prvkami vyjadrenými hlavne v trestnoprávných pravidlách a konaniach.

### III. Komparatívny pohľad na pravidlá o trestnoprávnej zodpovednosti ministrov

#### A. Procesnoprávne predpisy týkajúce sa trestnoprávnej zodpovednosti ministrov

26. V rozličných európskych ústavných systémoch existujú rôzne postupy pre založenie právnej zodpovednosti ministrov.

27. Na jednej strane niektoré krajiny nemajú špeciálne upravený postup vo veci trestnoprávnej zodpovednosti ministrov a táto otázka je upravená tradičnými trestnoprávnymi postupmi – na základe ktorých je na prokurátorovi, aby začal konanie, a na tradičných súdoch s trestnoprávnou jurisdikciou, aby rozhodovali v zmysle tradičných pravidiel trestného poriadku. Príkladmi týchto štátov sú Veľká Británia, Írsko, Nemecko a Portugalsko (kde parlament musí po vznesení obvinenia povoliť pokračovanie v konaní, čo je povinné v prípade väčšiny závažných trestných činov).<sup>9</sup>

28. Na druhej strane existujú krajiny, v ktorých sa ministri stávajú trestnoprávne zodpovednými primárne na základe postupov, ktoré sú odlišné od bežných trestnoprávných postupov vo vzťahu k začatiu konania, vyšetrovaniu, zloženiu súdu a ďalším procesným pravidlám. Tieto sa obvykle nazývajú konania o „návrhu na odvolanie“ a súdy niekedy aj ako „súdy konajúce o odvolaní“. Príkladmi takýchto krajín sú Francúzsko, Poľsko, Dánsko, Nórsko, Fínsko a Island.

29. V krajinách so špeciálnymi (viac politickými) konaniami o návrhu na odvolanie vládných ministrov je obvykle pravidlom, že tieto konania sa aplikujú na trestné činy spáchané pri *výkone ich ministerskej funkcie*, zatiaľ čo porušenie tradičného trestného zákona v pozícii súkromnej osoby je ponechané na tradičné trestnoprávne postupy. Vo francúzskej terminológii ide o rozdiel medzi *actes détachables* (konania, ktoré nie sú späté s výkonom ministerských funkcií) a *actes rattachables* (protiprávne konanie spáchané pri výkone verejnej funkcie). Posledná kategória zahŕňa napríklad nezákonne udelené alebo odmietnuté povolenia, branie úplatkov, korupciu vo všeobecnosti a trestné činy spojené s nezverejnením

---

<sup>9</sup> Čl. 196 ústavy.

politických príspevkov, spreneveru verejných fondov na súkromné účely, ale môže zahŕňať aj lúpež, krádež alebo násilie namierené proti politickým oponentom.<sup>10</sup>

30. Štúdia vypracovaná francúzskym senátom a týkajúca sa desiatich západoeurópskych krajín ukázala, že len jediný štát (Belgicko) aplikuje špeciálne postupy, ktorých súčasťou je parlament, pre trestné činy, ktoré nie sú späté s výkonom funkcie, pričom ide o pravidlá týkajúce sa trestných činov spáchaných pri výkone služobných povinností.<sup>11</sup> Ústavný tribunál Poľska napríklad spresnil, že štátny tribunál môže preskúmať iba trestné činy spáchané členmi rady ministrov v súvislosti s ich funkciou.<sup>12</sup>

31. Špeciálne pravidlá pre konanie o návrhu na odvolanie môžu zahŕňať všetky aspekty od prvého vyšetrovania, cez rozhodnutie o začatí konania, pravidlá obžaloby, zloženie súdu, ako aj pravidlá konania až po procesné práva obžalovaného.

32. V štátoch so špeciálnym konaním o návrhu na odvolanie je často úlohou parlamentu (jednoduchou alebo kvalifikovanou väčšinou) rozhodnúť, či *iniciuje* konanie proti ministromi. To môže taktiež znamenať, že úlohou parlamentných orgánov je aj vykonávanie vyšetrovania prostredníctvom stálych výborov pre parlamentnú kontrolu a dohľad, špeciálnych vyšetrovacích komisií alebo prostredníctvom iných postupov.

33. Krajínami, v ktorých parlament rozhoduje o *iniciovaní* alebo *neiniciovaní* trestného konania proti vládnym ministrom, sú Rakúsko, Dánsko, Estónsko, Fínsko, Grécko, Island, Taliansko, Lichtenštajnsko, Litva, Holandsko, Nórsko, Poľsko, Portugalsko (kde parlament musí dať po vznesení obvinenia súhlas na pokračovanie v konaní, čo je povinné v prípade najzávažnejších trestných činov, kde trest odňatia slobody presahuje tri roky), Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Švédsko a Turecko. Niektoré z týchto štátov majú jednokomorové a niektoré dvojkomorové parlamenty. V poslednom prípade rozhoduje buď jedna z komôr (obvykle nižšia), alebo obe komory (Taliansko). Vo Švédsku má právomoc prijať rozhodnutie

---

<sup>10</sup> Napríklad Kasačný súd Francúzska v rozhodnutí z 27. júna 1995 definuje „konania ministra pri výkone svojej funkcie (ako takej) ako konania, ktoré majú priame prepojenie so správou štátnych záležitostí (...) s výnimkou správania týkajúceho sa súkromného života alebo výkonu volebného mandátu miestneho orgánu“.

<sup>11</sup> Služba pre európske záležitosti – oddelenie štúdií porovnávacieho práva, 10. september 2001. Štúdia zahŕňa krajiny: Rakúsko, Belgicko, Dánsko, Nemecko, Grécko, Taliansko, Holandsko, Portugalsko, Španielsko, Veľkú Britániu.

<sup>12</sup> CODICES (<http://www.codices.coe.int>), POL-2001-2-010, rozhodnutie ústavného tribunálu z 21. februára 2001, vec P 12/2000.

parlamentný výbor; vo Fínsku ústavnoprávny výbor len podáva svoje stanovisko k právnym záležitostiam.

34. V Španielsku je na vznesenie obvinenia proti ministrom pre vlastizradu alebo iný trestný čin proti bezpečnosti štátu potrebný návrh jednej štvrtiny členov kongresu a súhlas absolútnej väčšiny členov kongresu. Ústavný súd môže byť tiež požiadaný o predloženie záväzného stanoviska. V Litve môže byť súhlas parlamentu nahradený súhlasom prezidenta republiky v prípade, ak parlament nezasadá. V Rumunsku majú buď snemovňa, alebo prezident republiky právo požadovať začatie trestného konania proti členom vlády. V niektorých krajinách je úlohou parlamentu, aby rozhodol, či dá podnet na začatie trestného konania proti ministrom, avšak ak tak urobí, ďalší postup je už ponechaný na tradičné súdy s trestnoprávnou jurisdikciou (Taliansko).

35. Vo viacerých európskych krajinách existujú špeciálne pravidlá týkajúce sa súdnictva príslušného na rozhodovanie vecí týkajúcich sa trestnoprávnej zodpovednosti ministrov. Dvoma hlavnými kategóriami sú:

1. Krajiny so špeciálnymi súdmi konajúcimi o návrhu na odvolanie vládnych ministrov;
2. Krajiny, v ktorých sú veci týkajúce sa trestnoprávnej zodpovednosti ministrov predložené priamo súdom (všeobecným) na vyššom stupni.

36. Špeciálne súdy konajúce o návrhu na odvolanie vládnych ministrov existujú *inter alia* v Dánsku, Fínsku, Francúzsku, na Islande, v Nórsku a Poľsku. Typickou črtou je, že tieto špeciálne súdy majú v porovnaní so všeobecnými súdmi skôr politický charakter, a to v tom zmysle, že sú obvykle čiastočne alebo úplne zložené z členov parlamentu alebo osôb zvolených parlamentom.

37. Napríklad vo Francúzsku sú veci týkajúce sa trestnoprávnej zodpovednosti ministrov zverené súdnemu dvoru republiky, ktorý bol v jeho súčasnej podobe zriadený v roku 1993 a pozostáva z pätnástich členov: dvanástich členov parlamentu, z ktorých polovica je volená národným zhromaždením a polovica senátom, troch členov kasačného súdu, z ktorých jeden predsedá súdnemu dvoru republiky. V Poľsku je štátny tribunál zložený z predsedu, dvoch podpredsedov a 16 členov zvolených sejmom na aktuálne funkčné obdobie sejmu z radov

tých, ktorí nie sú ani poslancami, ani senátormi. V Nórsku je súd konajúci o návrhu na odvolanie (*Riksretten*) po ústavnej revízii v roku 2007 zložený z piatich služobne najstarších sudcov najvyššieho súdu a šiestich zástupcov zvolených parlamentom. Obdobné systémy možno nájsť v Dánsku, kde je počet sudcov a osôb zvolených parlamentom zhodný, vo Fínsku a na Islande je osem sudcov zvolených parlamentom a sedem odborníkov.

38. Krajiny, ktoré nemajú špeciálne súdy konajúce o návrhu na odvolanie, zverujú prípady týkajúce sa trestnoprávnej zodpovednosti ministrov priamo najvyšším jurisdikciám, ktorými môžu byť ústavný súd, najvyšší súd alebo iný vyšší súd. Krajínami, v ktorých tieto veci rozhodujú ústavné súdy, sú *inter alia* Rakúsko, Lichtenštajnsko a Slovinsko. V Albánsku tieto veci rozhoduje najvyšší súd, v Andorre *Tribunal Superior* (na žiadosť *Tribunal de Corts*), v Belgicku *Cour d'appel* a v Holandsku, Španielsku a Švédsku priamo najvyšší súd. V Grécku o nich rozhoduje špeciálny súd zložený zo sudcov s vysokou odbornosťou.

39. Ďalšou dôležitou otázkou je, do akej miery sa aplikujú tradičné princípy trestného konania na konania o návrhu na odvolanie – právo byť právne zastúpený, právo odmietnuť vypovedať z dôvodu možného privodenia trestného stíhania, pravidlá týkajúce sa dôkazov, prezumpcia nevinu atď. Zdá sa, že tieto zásady sa v teórii aplikujú prinajmenšom na začiatku konania, avšak v praxi je možné nájsť niekoľko zmien a odchýlok. Princíp dvojinštančného konania sa neaplikuje často na konanie o návrhu na odvolanie ministrov, keďže sa uprednostňuje jednoinštančné konanie z dôvodu zloženia súdu alebo jeho vysokého stupňa.

## **B. Hmotnoprávne predpisy týkajúce sa trestnoprávnej zodpovednosti ministrov**

40. Rozsah trestnoprávnej zodpovednosti ministrov v danom štáte je určený hmotnoprávnymi predpismi, ktoré ju upravujú. Aj tu existujú rôzne variácie v členských štátoch Rady Európy, ale ako už bolo uvedené, možno menovať tri základné kategórie:

1. Tradičné trestné právo, ktoré sa aplikuje na každého (vrátane ministrov);
2. Trestnoprávne ustanovenia aplikované predovšetkým na verejných funkcionárov v oblasti administratívy a politiky (vrátane ministrov);
3. Špeciálne trestnoprávne ustanovenia aplikované len na ministrov.

41. Vládni ministri môžu byť v zásade trestnoprávne zodpovední, ak spáchajú akýkoľvek trestný čin v zmysle trestného zákona a predpisov týkajúcich sa trestného konania, okrem prípadu, ak podliehajú špeciálnym predpisom o imunite. V takýchto prípadoch sa vo väčšine európskych štátov bude na ministrov vzťahovať taktiež bežný trestný zákon, a to od drobných priestupkov, akými sú rýchla jazda, až po najzávažnejšie trestné činy ako napríklad vražda. Ak minister spácha takýto bežný trestný čin, zvyčajne ho spácha ako súkromná osoba, občan.

42. Na ministrov sa často vzťahujú špeciálne trestnoprávne ustanovenia, ktoré sa aplikujú na všetkých verejných činiteľov (v administratíve a politike) v prípade špeciálnych trestných činov, ktoré môžu spáchať len títo činitelia – ako sú podplácanie, korupcia alebo všeobecnejšie zákazy smerujúce proti „zneužitiu moci“, „zneužitiu funkcie“, „nesprávnemu úradnému postupu“ a podobne.

43. Aj pri výkone verejnej funkcie môže dôjsť k porušeniu bežného trestného zákona v prípade, ak je minister prichytený napríklad pri rýchlej jazde počas výkonu práce alebo pri krádeži či sprenevere verejných fondov.

44. Vo väčšine európskych štátov existujú určité trestné činy v zmysle trestného zákona, ktoré sa svojou podstatou aplikujú len na verejných činiteľov, ale v zásade sa týkajú aj administratívnych úradníkov (štátnych zamestnancov), ako aj politicky zvolených úradníkov (vrátane ministrov). Významným príkladom je korupcia. Ďalším významným príkladom je kategória ustanovení, ktorá zakazuje „zneužitie úradnej moci“ alebo „zneužitie funkcie“, alebo podobné formulácie.

45. Neodmysliteľným problémom spojeným s takýmito ustanoveniami je, že za účelom pokrytia všetkých situácií, ktoré môžu potenciálne byť natoľko závažné, že by odôvodňovali trestnoprávne sankcie, sú tieto buď veľmi detailné, alebo príliš široko formulované a vágne a v dôsledku toho aj schopné porušiť princíp právnej istoty, ako aj otvoriť cestu ich zneužitia z politických dôvodov. Z toho dôvodu aj požiadavka spravodajcu ECPRD adresovaná

národným parlamentným korešpondentom<sup>13</sup> zahŕňa otázku, ktorej cieľom je určiť, ktoré krajiny upravujú pravidlá o „zneužití právomoci“ aplikovateľné na vládnych ministrov.<sup>14</sup>

46. Z tridsiatich krajín, ktoré odpovedali na túto žiadosť,<sup>15</sup> päť z nich nemá vo svojej trestnoprávnej legislatíve žiadne ustanovenia o zneužití právomoci alebo podobných trestných činoch.<sup>16</sup> Platné ustanovenia v Belgicku<sup>17</sup> a Grécku<sup>18</sup> sa neaplikujú na vládnych ministrov.

47. Všetky ostatné štáty majú ustanovenia, ktoré v podstate kriminalizujú „zneužitie funkcie“ v akejkolvek podobe a sú v zásade aplikovateľné (hoci v praxi zriedkavo) na vládnych ministrov. Znenie takýchto ustanovení je rôzne. Napríklad vo Francúzsku<sup>19</sup> a Nemecku<sup>20</sup> sú trestné činy definované ako neoprávnene získaný prospech, napríklad ako zasahovanie súkromného záujmu do administratívneho procesu. V Rumunsku existujú tri trestné činy: protiprávne konanie a zanedbanie povinnosti, ktoré vedú k zasahovaniu do záujmov osôb; protiprávne konanie a zanedbanie povinnosti, ktoré vedú k obmedzeniu niektorých práv; protiprávne konanie a zanedbanie povinnosti, ktoré vedú k zasahovaniu do záujmov verejnosti.<sup>21</sup> V Spojenom kráľovstve je úmyselné porušenie úradnej povinnosti trestným činom *common law* spáchaným štátnym úradníkom konajúcim tak, že vedome zanedbá svoje povinnosti a/alebo sa vedome správa takým spôsobom, že zneužije dôveru verejnosti v jeho osobu.

48. Zdá sa, že väčšina trestných zákonov má zámer potrestať len úmyselné zneužitie funkcie. Avšak aj nesplnenie povinnosti verejného činiteľa z nedbanlivosti môže byť potrestané, tak ako je tomu na Slovensku.<sup>22</sup> Vo Švédsku je potrebná hrubá nedbanlivosť, ak ide o členov vlády.<sup>23</sup> Na druhej strane niektoré krajiny sankcionujú správanie, ktoré je nielen úmyselné,

---

<sup>13</sup> Pozri bod 7.

<sup>14</sup> Pozri žiadosť ECPRD týkajúcu sa témy „oddelenia politickej a trestnoprávnej zodpovednosti“ (zneužitia moci) zosumarizovanej v dokumente CDL-REF(2012)041.

<sup>15</sup> Andorra, Rakúsko, Belgicko, Kanada, Chorvátsko, Cyprus, Česká republika, Dánsko, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Nemecko, Grécko, Írsko, Taliansko, Litva, Čierna Hora, Holandsko, Nórsko, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko, Rusko, Srbsko, Slovensko, Španielsko, Švédsko, Švajčiarsko, „Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko“ a Spojené kráľovstvo.

<sup>16</sup> Kanada, Cyprus, Estónsko, Írsko, Holandsko.

<sup>17</sup> Čl. 254 a čl. 258 Trestného zákona.

<sup>18</sup> Čl. 239 a čl. 259 Trestného zákona.

<sup>19</sup> Čl. 432-12 Trestného zákona.

<sup>20</sup> Čl. 331 Trestného zákona.

<sup>21</sup> Čl. 246 až čl. 248 Trestného zákona.

<sup>22</sup> Čl. 327 Trestného zákona.

<sup>23</sup> Čl. 13-3 vládnej listiny.

ale aj také, na základe ktorého je možné predpokladať, že autor vedome konal v rozpore so svojimi povinnosťami (Andorra, Rakúsko).

49. Väčšina krajín, ktoré kriminalizujú zneužitie moci, považuje za nevyhnutnú podmienku *úžitok* – osobný alebo iných osôb – alebo *spôsobenie škody* – alebo úmysel docieľiť ich. Z veľmi obmedzeného množstva prípadov pred súdom je možné odvodiť, že vo všeobecnosti je spôsobenie škody považované za trestné len v prípade existencie úmyslu, to znamená, ak má autor v úmysle jej spôsobenie. V Nemecku je napríklad úžitok elementárnou zložkou trestného činu neoprávneného získania prospechu.<sup>24</sup> Niektoré krajiny poznajú trestné činy, ktoré zahŕňajú úžitok a škodu súčasne; v iných krajinách je hlavnou podmienkou škoda (Rusko, Ukrajina). V niektorých štátoch je úžitok alternatívou ku spôsobeniu škody.<sup>25</sup> Škoda môže taktiež predstavovať nevyhnutnú podmienku (Rakúsko, Poľsko). V Rumunsku sú podmienkami poškodenie právnych záujmov osoby<sup>26</sup> alebo obmedzenie práv/diskriminácia,<sup>27</sup> alebo významné narušenie riadneho fungovania štátneho orgánu alebo štátnej inštitúcie.<sup>28</sup> Škoda môže byť materiálna alebo morálna vrátane porušenia práv alebo právnych záujmov osoby. Obetou môže byť nielen štát, ale aj iný štátny orgán, ako to ustanovuje legislatíva v Litve a Poľsku. Napokon, mnoho krajín považuje úžitok (Dánsko, Litva), škodu (Švédsko) alebo oboje (Island) za prítlačujúce okolnosti.

50. Zákonodarca v Estónsku v roku 2007 zrušil ustanovenie o zneužití funkcie z dôvodu jeho príliš širokého a vágneho znenia. Ustanovenie predpokladalo trest v prípade „úmyselného zneužitia funkcie verejným činiteľom za účelom spôsobenia závažnej škody alebo ak jeho konaním boli závažne poškodené zákonom chránené práva alebo záujmy inej osoby alebo verejný záujem“. Toto ustanovenie bolo zrušené kvôli jeho príliš všeobecnému a vágnemu zneniu, z ktoré sa dalo ťažko vyvodiť, aký druh konania je nutné považovať za trestný a aký nie. Uvedené by mohlo spôsobovať problémy aj v zmysle čl. 7 dohovoru. Navyše, toto ustanovenie nebolo považované za nevyhnutné, keďže iné ustanovenia Trestného zákona boli považované za dostatočné na to, aby pokryli aj trestuhodné konania spáchané verejnými činiteľmi. Ustanovenie bolo aplikované v roku 2001 proti primátorovi a viceprimátorovi

---

<sup>24</sup> Čl. 331 Trestného zákona.

<sup>25</sup> Chorvátsko, Česká republika, Fínsko, Taliansko, Čierna Hora, Portugalsko, Srbsko, Slovensko, Švajčiarsko, „Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko“.

<sup>26</sup> Čl. 246 Trestného zákona.

<sup>27</sup> Čl. 247 Trestného zákona.

<sup>28</sup> Čl. 248 Trestného zákona.



a v roku 2007 proti podpredsedovi mestského zastupiteľstva, ktorý bol následne spod obžaloby oslobodený. V dôvodovej správe pripravenej ministerstvom spravodlivosti sa „odkazuje... na výklad čl. 7 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, v zmysle ktorého podstatné znaky trestného činu musia byť jasne definované v zákone“.<sup>29</sup>

51. Európsky súd pre ľudské práva sa zaoberal vecou týkajúcou sa predchádzajúcej verzie tohto ustanovenia zrušenej v roku 2007. Uviedol, že toto ustanovenie Trestného zákona a jeho výklad sa zdedili po bývalom sovietskom právnom systéme a ich aplikovanie v úplne novom kontexte trhovej ekonomiky bolo veľmi ťažkou úlohou. Výklad tohto ustanovenia vrátane možných škôd, ako aj morálnych škôd spôsobených štátom „zahŕňal použitie takých širokých pojmov a takých vágnych kritérií, že predmetné ustanovenie Trestného zákona nespĺňalo požiadavku dohovoru týkajúcu sa jeho jasnosti a predvídateľnosti jeho účinkov“.<sup>30</sup>

52. Vo všeobecnosti možno povedať, že materiál predložený Benátskej komisii uvádza veľmi málo príkladov aplikácie ustanovení týkajúcich sa „zneužitia funkcie“, „zneužitia právomoci“ atď. na členov vlády.

53. Okrem trestnoprávných ustanovení týkajúcich sa zneužitia verejnej moci existujú európske štáty, ktoré poznajú iné špeciálne trestnoprávne ustanovenia aplikovateľné len na vládných ministrov. Pravdepodobným dôvodom uvedeného okrem iného je, že existujú určité povinnosti, ktoré majú len ministri a ktoré by mohli byť predmetom právnych sankcií, ak sú porušené. Zväčša sa to môže týkať špeciálnych povinností ministrov vyplývajúcich z ústavy – či už vo vzťahu k parlamentu, vláde, premiérovi, štátnej službe alebo verejnosti. Povinnosť ministra poskytnúť parlamentu informácie v súlade so zavedenými ústavnoprávnymi postupmi môže byť v niektorých krajinách napríklad považovaná za zákonnú (a nielen politickú) povinnosť a v prípadoch jej závažného porušenia by mali byť možné právne sankcie. Ústavná povinnosť rezignovania po hlasovaní v parlamente o nedôvere je ďalším príkladom – ak je táto povinnosť porušená, je možné uvedené oprávnené považovať za štátny prevrat a to môže byť legitímne predmetom trestnoprávnej zodpovednosti.

---

<sup>29</sup> Pozri ESEP Liivik proti Estónsku, 25. jún 2009, bod 84.

<sup>30</sup> ESEP Liivik proti Estónsku, bod 101.

### C. Aplikácia predpisov týkajúcich sa trestnoprávnej zodpovednosti ministrov v praxi

54. V rámci členských štátov Rady Európy sa v praxi stupeň aplikácie špeciálnych hmotnoprávnych a procesnoprávnych predpisov, ktoré sa týkajú trestnoprávnej zodpovednosti ministrov, líši. V niektorých krajinách, napríklad vo Francúzsku, sa takéto prípady z času na čas objavujú. V iných krajinách sa neobjavili už dlhú dobu. Vo väčšine európskych štátov je trestné konanie proti vládnym ministrom ojedinelým javom vyskytujúcim sa len veľmi zriedkavo, avšak v jednotlivých prípadoch sa môže vyskytnúť neočakávane.

55. Pri hodnotení, či daný systém skutočne vedie k oddeleniu „politickej“ a „právnej“ zodpovednosti, je vhodné odkázať na spôsob, akým sú vnútroštátne predpisy o návrhu na odvolanie aplikované v praxi, a nie na znenie ustanovení. Mnoho vnútroštátnych ústav alebo legislatív má na papieri dost' široko formulované politické pravidlá o trestnoprávnej zodpovednosti, ktoré však nie sú aplikované v praxi, ale ak by boli predsa len použité, boli by vykladané na základe prísnych požiadaviek.

56. Pojem „návrh na odvolanie“ bol pôvodne použitý v Spojenom kráľovstve a pochádza zo 17. storočia. Zdá sa však, že počas viac než dvesto rokov sa v Spojenom kráľovstve nevyskytol žiaden prípad týkajúci sa návrhu na odvolanie, a niektorí akademici tvrdia, že táto inštitúcia sa už formálne nevyužíva (desuetudo). Už dlhé obdobie je právna zodpovednosť britských vládných ministrov v praxi predmetom tradičných pravidiel trestného práva vo vzťahu k procesnoprávnym, ale aj hmotnoprávnym pravidlám.

57. Francúzsko od roku 1789 poznalo rôzne postupy týkajúce sa návrhu na odvolanie. V súčasnom systéme existujú dva špeciálne sudy so špeciálnymi konaniami – La Haute Cour (HC) v prípade prezidenta<sup>31</sup> a La Cour de Justice de la République (CJR) v prípade ministrov, ktoré boli nedávno zreformované – HC v roku 2007 a CJR v roku 1993 po škandále s „kontaminovanou krvou“. Z komparatívneho hľadiska sa zdá byť prepracovanejší a komplexnejší systém CJR používaný relatívne častejšie. Od roku 1993 bolo vedených mnoho súdnych vyšetrení v rámci systému CRJ vrátane dvoch stále nerozhodnutých vecí a najmenej v dvoch prípadoch boli ministri odsúdení na podmienkový trest odňatia slobody.

---

<sup>31</sup>La Haute Cour nemôže rozhodnúť o trestnoprávnej sankcii, prezidenta republiky môže len odvolať.

58. Nemecko je príkladom štátu, ktorý nemá žiadne špeciálne pravidlá a postupy pre trestnoprávnu zodpovednosť ministrov. Trestné činy spáchané spolkovými ministrami sa riešia prokurátormi a súdmi, keďže neexistuje žiadne ustanovenie v (spolkovom) základnom zákone umožňujúce špeciálny postup pre vzatie spolkového ministra na zodpovednosť pred súdom (napríklad Spolkovým ústavným súdom). V praxi takýto prípad nie je možné nájsť. Avšak v súlade s niektorými bývalými ústavami Nemecka niektoré spolkové krajiny stále poznajú „Ministeranklage“ na žiadosť parlamentu spolkovej krajiny (zvyčajne 2/3 väčšiny), ktorá je preskúmaná ústavným súdom danej spolkovej krajiny. „Ministeranklage“ je skôr politickým nástrojom než nástrojom spadajúcim do oblasti trestného práva a vo viacerých bodoch sa podobá „Präsidentenanklage“ v zmysle čl. 61 základného zákona. Oblasť jeho aplikácie spočíva v porušení akéhokoľvek zákona alebo ústavy, ktoré nie je sankcionované v zmysle Trestného zákona. Avšak v týchto prípadoch je odvolanie z funkcie najpravdepodobnejším dôsledkom. Bežné konanie pred súdom s trestnoprávnou jurisdikciou môže byť začaté súčasne alebo až po tomto konaní. V praxi tento nástroj („Ministeranklage“) nie je využívaný a v nemeckej histórii bol používaný len zriedkavo.

59. Dánska ústava z roku 1953 pozná systém pre návrh na odvolanie ministrov (*Rigsret*), ktorý je ustanovený v čl. 59 a čl. 60 a vznikol na základe ústavy z roku 1849. Prípady môžu byť iniciované kráľom alebo parlamentom (jednoduchou väčšinou) a súd je zložený spolovice zo sudcov najvyššieho súdu a spolovice z osôb zvolených parlamentom. Pravidlá pre zodpovednosť sú dosť široko formulované. V dávnej minulosti bol odvolávací súd zvolaný len štyrikrát (v roku 1844, dvakrát v roku 1877 a v roku 1910) a mnohí si mysleli, že k tomu už viac nedôjde. Napriek tomu bol súd v rokoch 1993 – 1995 opäť zvolaný, aby rozhodol v prípade bývalého ministra spravodlivosti p. Erika Ninn-Hansena, ktorý vedome a protizákonne nerozhodol o viacerých žiadostiach týkajúcich sa zlúčenia rodín zo Srí Lanky v zmysle imigračného zákona. Ninn-Hansen bol odsúdený na podmienený trest odňatia slobody v trvaní štyroch mesiacov. Tento prípad sa pokúsil riešiť aj pred Európskym súdom pre ľudské práva argumentujúc okrem iného, že odvolávací súd nebol nezávislým a nestranným súdom a jeho práva na spravodlivý proces boli porušené, avšak jeho sťažnosť bola v roku 1999 vyhlásená za neprijateľnú.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Pozri sťažnosť č. 28972/95 podanú Erikom Ninn-Hansenom proti Dánsku – rozhodnutie z 18. mája 1999.

60. Nórsko, Fínsko a Švédsko sú príkladmi krajín, ktoré majú špeciálne (a nedávno revidované) postupy pre návrh na odvolanie vládných ministrov, ktoré v praxi neboli aplikované už dlhé obdobie. Nová fínska ústava z roku 1999 zakotvuje v čl. 101 a čl. 113 až čl. 116 špeciálne ustanovenia o odvolávacom súde (*Riksrätten*), ktoré doteraz v praxi použité neboli. Švédska ústava z roku 1974 (*Regeringsformen*) obsahuje ustanovenie o odvolaní v čl. 13-3. Neexistuje žiaden špeciálny odvolávací súd, ale konanie má špeciálny charakter. Prípady proti vládnym ministrom môžu byť predložené stálym ústavnoprávnym výborom (jednoduchou väčšinou) parlamentu a rozhoduje o nich priamo najvyšší súd. Opäť ani uvedené nebolo v nedávnej minulosti použité.

61. Nórska ústava z roku 1814 obsahuje vo svojom čl. 86 a čl. 87 špeciálne pravidlá pre návrhy na odvolanie ministrov (*Riksrett*), ktoré sú doplnené dvoma zákonmi, jedným o konaní a druhým o (veľmi široko formulovaných) hmotnoprávných pravidlách týkajúcich sa zodpovednosti. Prípady môžu byť iniciované parlamentom (jednoduchou väčšinou). V 19. storočí bol súd zvolaný sedemkrát, avšak v 20. storočí len raz, a to v roku 1926. Odvtedy bolo podaných niekoľko návrhov na začatie konania o návrhu na odvolanie, avšak žiadne konanie nebolo úspešné. Donedávna mnoho pozorovateľov tvrdilo, že celý systém je zastaraný, a v roku 2003 komisia ustanovená parlamentom navrhla jeho zrušenie a ponechala právnu zodpovednosť ministrov na všeobecné súdy. Avšak uvedené bolo pre parlament príliš radikálne a namiesto toho v roku 2007 prijal ústavnú reformu mierne pozmeňujúcu systém, ale so zachovaním základných charakteristík vrátane špeciálnych postupov, špeciálneho zloženia súdu a veľmi široko formulovanej zodpovednosti.

62. V zmysle čl. 14 islandskej ústavy z roku 1944 môže parlament podať žalobu na vládných ministrov pred odvolávacím súdom. Uvedené je doplnené dvoma zákonmi, zákonom o ministerskej zodpovednosti a zákonom o súde (*Landsdómur*). Rozsah aplikácie prvého zákona je široký a zahŕňa trestnoprávnu zodpovednosť za konanie, ktorým je štátny majetok vystavený predvídateľnému nebezpečenstvu, a za opomenutie konania, ktoré vedie k predchádzaniu takémuto nebezpečenstvu, ako aj za konanie alebo opomenutie v rozpore s ústavou. K takémuto konaniu došlo až v roku 2010, keď sa *Althingi* rozhodol obviňiť bývalého predsedu vlády Geira H. Haardea za údajné pochybenie alebo opomenutie povinností spojených s udalosťami, ktoré viedli k finančnej kríze v jeseni 2008 vrátane kolapsu troch základných islandských komerčných bánk. Súd bol vtedy zvolaný po prvýkrát.

Obvinenie zo strany parlamentu malo dve základné časti. Prvá zahŕňala päť obvinení pre zanedbanie konania, ktoré malo viesť k zamedzeniu alebo obmedzeniu rizika hrozacej bankovej krízy majúcej dopad na štátne majetky, a druhá časť bola založená na nesúlade s ustanoveniami ústavy týkajúcimi sa ministerských zasadnutí. V októbri 2011 odvolávací súd odmietol dve obvinenia ako obsahovo príliš všeobecné. Vo svojom rozsudku z apríla 2012 uviedol, že právna zodpovednosť ustanovená v ústave „... je navyše k parlamentnej alebo politickej zodpovednosti vládného ministra voči *Althingi*... Pri porovnaní týchto dvoch typov zodpovednosti je možné povedať, že minister sa môže stať zodpovedným a byť potrestaný len z titulu hrubého pochybenia vo funkcii“. Následne súd oslobodil p. Haardea spod najzávažnejších obvinení, ale na základe formálnejších obvinení ho uznal vinným (v pomere 9 k 6 sudcom) z porušenia ústavy tým spôsobom, že riziko bankovej krízy nezahrnul do programu formálnych ministerských rokovaní. Pán Haarde sankcionovaný nebol a jeho trovy konania boli nahradené. V roku 2012 sa so svojím prípadom obrátil na Európsky súd pre ľudské práva, ktorý o ňom zatiaľ nerozhodol.

63. V roku 2011 Julija Tymošenková, bývalá predsedníčka vlády Ukrajiny, bola v zmysle čl. 365 Trestného zákona Ukrajiny (prekročenie/zneužitie úradných právomocí) obvinená z nezákonného súhlasu na podpísanie dohody medzi Naftogasom a Gazpromom týkajúcej sa dovozu ruského zemného plynu na Ukrajinu, čo ukončilo energetickú krízu medzi týmito dvoma štátmi v roku 2009. V roku 2011 bola všeobecným súdom s trestnoprávnou jurisdikciou odsúdená na sedem rokov trestu odňatia slobody za „zneužitie právomoci“ z dôvodu uzavretia tejto dohody. Vec je v súčasnosti pred Európskym súdom pre ľudské práva (sťažnosť 49872/11).

64. Pred prezidentskými voľbami v roku 2010 bolo začaté vyšetrenie trestnej činnosti aj proti ďalším členom vtedajšej vlády. Predovšetkým proti p. Lucenkovi, bývalému ministrovi vnútra, ktorý bol obvinený na základe čl. 191 (sprenevera štátneho majetku) a čl. 365 (prekročenie/zneužitie úradných právomocí) Trestného zákona Ukrajiny. Podstatou týchto obvinení bolo, že p. Lucenko nezákonne povýšil svojho vodiča na policajta, povolil výdavky na každoročný slávnostný program pri príležitosti Dňa polície v rozpore s vládnym rozhodnutím a prekročil svoje právomoci ako minister, keď prikázal polícii sledovať šoféra bezpečnostnej služby podozrivého zo spoluúčasti na údajnom otrávení bývalého prezidenta Juščenka. Dňa 27. februára 2012 bol Lucenko odsúdený na štyri roky väzenia za zneužitie

úradu a spreneveru. Po jeho zadržaní podal Lucenko sťažnosť Európskemu súdu pre ľudské práva, ktorý uviedol, že došlo k niekoľkým porušeniam čl. 5 dohovoru, ako aj čl. 18<sup>33</sup> v spojení s čl. 5.<sup>34</sup>

65. Benátska komisia nemá celkový empirický prehľad o rozsahu trestných vecí začatých v súčasnosti proti vládnym ministrom v európskych krajinách. Zdá sa však, že hoci niekoľko krajín má skôr široko formulované a „politické“ pravidlá týkajúce sa ministerskej zodpovednosti, v praxi sa používajú len zriedkavo a ak sa na ne odvoláva, zvyčajne po splnení prísnych podmienok.

66. Na jednej strane môže byť uvedené vnímané ako pozitívum v tom, že sa chápe a rešpektuje rozdiel medzi politickou nezhodou a trestnými činmi, čo je znakom zrelého a dobre fungujúceho demokratického systému.

67. Na druhej strane skutočnosť, že existuje veľmi málo prípadov, v ktorých vládni ministri boli trestnoprávne zodpovední za svoje konania, môže byť interpretovaná aj ako náznak toho, že ministerské konania, ktoré by mali byť v zásade v zmysle zákona sankcionované (a to nielen politicky), zostanú nepotrešané a že špecializované pravidlá a konania o ministerskej zodpovednosti vskutku fungujú ako istý druh imunity. Jedným z dôvodov, pre ktorý Francúzsko na začiatku 90. rokov reformovalo svoj systém týkajúci sa právnej zodpovednosti ministrov, bolo to, že fungovanie predchádzajúceho systému bolo viacerými vnímané ako forma ministerskej imunity.

#### **IV. Vyhodnotenie vzťahu medzi politickou a trestnoprávnou zodpovednosťou ministrov**

##### **A. Všeobecné poznámky**

68. Cieľom žiadosti Výboru pre právne záležitosti a ľudské práva Parlamentného zhromaždenia (PACE) adresovanej Benátskej komisii je získať podkladový materiál

---

<sup>33</sup> „Obmedzenia, ktoré tento dohovor pripúšťa pre uvedené práva a slobody, sa nesmú použiť na iný účel než na ten, na ktoré boli určené.“

<sup>34</sup> EŠLP Lucenko proti Ukrajine, sťažnosť č. 6492/11 z 3. júla 2012.

pre „vypracovanie objektívnych kritérií pre rozlišovanie medzi prípadmi, v ktorých by zvolení činitelia mali byť len politicky zodpovední za svoje konania, a prípadmi, v ktorých by mala byť založená trestnoprávna zodpovednosť“.

69. Načrtnúť takéto kritériá je úlohou Výboru a Zhromaždenia – a Benátska komisia prispeje len všeobecnými reflexiami.

70. Prvou reflexiou je, že ide o dosť širokú a komplexnú problematiku. Ako ilustruje komparatívny prehľad, odlišnosti existujú v tom, ako členské štáty Rady Európy upravili trestnoprávnu zodpovednosť vládných ministrov nielen vo vzťahu k procesnoprávnym, ale aj hmotnoprávnym predpisom. Okrem toho existujú odlišnosti v tom, ako sa pravidlá a konania aplikujú v praxi. A hoci je možné za účelom oddelenia politickej a trestnoprávnej zodpovednosti v niektorých bodoch dosiahnuť konsenzus v otázke niektorých dôležitých princípov, jednotlivé sa vyskytujúce prípady sú stále diskutabilné a sporné – každý prípad musí byť hodnotený osobitne.

71. Navyše, doteraz existuje len niekoľko spoločných európskych štandardov. Z dohovoru, predovšetkým z čl. 6 a čl. 7, vyplývajú len minimálne požiadavky, ktoré sú záväzné pre všetky členské štáty Rady Európy. Avšak ani napriek tomu v tejto veci neexistuje spoločné „hard law“, čo však nebráni v snahe o zostavenie spoločných štandardov vo forme smerníc „soft law“ vyplývajúcich zo spoločných princípov demokracie a právneho poriadku, ako aj komparatívnych štúdií.

72. Jasným východiskovým bodom je, že postupy v trestnoprávných veciach proti vládnym ministrom musia rešpektovať čl. 6 dohovoru týkajúci sa spravodlivého súdneho konania vrátane minimálnych práv ustanovených v čl. 6 (3) v prípade osôb obvinených z trestného činu. To isté platí aj pre princíp uvedený v čl. 7 „uloženie trestu výlučne na základe zákona“. Tieto pravidlá sa aplikujú bez ohľadu na to, či obvinená osoba je iba občanom alebo vládnym ministrom, a tiež bez ohľadu na to, či minister je obvinený pred všeobecnými súdmi s trestnoprávnou jurisdikciou alebo špeciálnymi odvolávacími súdmi.

73. Z toho dôvodu môže vládnym ministrom, ktorý bol usvedčený zo spáchania trestného činu, predložiť svoju vec EŠLP. Avšak doteraz k tomu došlo len vo veľmi málo prípadoch. Jedným

z dôležitých príkladov je už uvedený prípad Ninn-Hansena z roku 1999, v ktorom sťažovateľ namietal niekoľko porušení čl. 6 vrátane požiadavky spravodlivého súdneho konania i nezávislosti a politickej nestrannosti dánskeho odvolávacieho súdu.<sup>35</sup> Súd nezistil existenciu žiadnych porušení a sťažnosť zamietol.

74. Súdu v Štrasburgu boli nedávno predložené dva prípady týkajúce sa bývalých ministerských predsedov. Prvým je prípad proti bývalej ukrajinskej predsedníčke vlády Juliji Tymošenkovej, ktorá bola odsúdená za „prekročenie právomocí“. Druhým je prípad proti bývalému predsedovi vlády Islandu Geirovi Haardeovi, ktorý bol v roku 2012 uznaný odvolávacím súdom za vinného vo veci menej závažného trestného činu týkajúceho sa ústavnej povinnosti, ale sankcionovaný nebol. Ani o jednom z uvedených prípadov ESLP dosiaľ nerozhodol a nie je úlohou Benátskej komisie, aby ich v tejto všeobecnej správe hodnotila. Možno však povedať, že veľa rozdielov medzi oboma ešte nerozhodnutými prípadmi ilustruje významnú rôznorodosť otázok týkajúcich sa vzťahu trestnoprávnej a politickej zodpovednosti, ktoré sa v praxi môžu objaviť, čo vedie k tomu, že každý prípad je potrebné hodnotiť samostatne.

75. ESLP zistil niekoľko porušení čl. 5 a čl. 18 v spojení s čl. 5 dohovoru po tom, ako zatkli bývalého ukrajinského ministra vnútra Jurija Lucenka.<sup>36</sup>

76. Vo všeobecnosti sa Benátska komisia domnieva, že základný štandard by mal spočívať v tom, že *trestné konania by nemali byť využívané na sankcionovanie politickej nezhody*. Vládni ministri sú politicky zodpovední za ich politické konanie a to je demokraticky správny spôsob na zabezpečenie zodpovednosti v rámci politického systému. Trestné konania by mali byť vyhradené pre trestné činy.

77. Ministerské konania a rozhodnutia sú často politicky kontroverzné a môžu sa neskôr ukázať ako veľmi nerozumné a poškodzujúce štátne záujmy. Avšak uvedené je úlohou politického systému, aby to vyriešil. Konania o návrhu na odvolávanie alebo iné trestné obvinenia by nemali byť použité proti politickým oponentom z politických dôvodov, ale mali

---

<sup>35</sup> Pozri sťažnosť č. 28972/95, Erik Ninn-Hansen proti Dánsku – rozhodnutie z 18. mája 1999.

<sup>36</sup> ESLP Lucenko proti Ukrajine, sťažnosť č. 6492/11, 3. júl 2012, pozri poznámku pod čiarou č. 34.



by sa používať len v niektorých mimoriadnych prípadoch, v ktorých je minister podozrivý zo zjavného porušenia zákona.

78. Okrem uvedeného by Benátska komisia chcela poukázať na rozdiel zistený v niektorých právnych systémoch medzi administratívno-právnymi rozhodnutiami (Verwaltungsakte), kde adresátmi sú súkromné osoby alebo obchodné spoločnosti, a konaniami zahŕňajúcimi politickú voľnú úvahu (Regierungsakte). Je možné argumentovať, že v prípade prvej kategórie by mali byť pravidlá o trestnoprávnej zodpovednosti ministrov prísnejšie a prevažne analogické k tým, ktoré sa aplikujú na štátnych zamestnancov, zatiaľ čo druhá kategória by mala klásť väčší dôraz na politickú zodpovednosť. Trestný zákon by nemal byť využívaný na hodnotenie vhodnosti politického rozhodnutia.

79. Pri načrtnutí rozdielu medzi trestnoprávnou a politickou zodpovednosťou je potrebné vziať do úvahy aj špeciálne charakteristiky postupov pri politickom rozhodovaní a „politických hrách“. Pre demokraciu je dôležité, aby vládni ministri mali manévrovací priestor pre napĺňanie politiky, pre ktorú boli zvolení, s určitou možnosťou dopúšťania sa chýb, a to bez toho, aby im hrozili trestnoprávne sankcie. V dobre fungujúcej demokracii sú ministri zodpovední za svoje politické konania prostredníctvom politických prostriedkov bez toho, aby bolo potrebné uchýliť sa k použitiu trestného zákona.

80. Benátska komisia považuje za rovnako dôležité to, že *vládni ministri by nemali stáť nad zákonom*. Ak minister spácha trestný čin, potom by mal byť predmetom trestnoprávnych sankcií tak ako ktokoľvek iný (hoci postupy sa môžu líšiť). Bolo by legitímne a rozumné, aby z dôvodu ochrany pred politickým obťažovaním existoval určitý prah v prípade začatia trestného konania proti vládnemu ministrovi, avšak tento prah by nemal byť príliš vysoký na to, aby ochránil ministra, ktorý evidentne zákon porušil. Ak existujú oprávnené dôvody na udelenie istého stupňa imunity poslancom a hlavám štátov, tieto dôvody sa netýkajú v rovnakom rozsahu vládných ministrov. Preto by špeciálne konania o návrhu na odvolanie nemali byť vykladané tak, aby poskytovali širokú procesnú imunitu ministrom, ktorí zjavne porušili zákon.

81. V niektorých európskych štátoch však problémom nemusí byť to, že vládni ministri sú príliš ľahko braní na právnu zodpovednosť, ale opačne – že nie sú braní na zodpovednosť,

a špeciálne konania o návrhu na odvolanie môžu fungovať ako istá forma imunity, ktorá chráni ministra pred trestným stíhaním.

## **B. Postupy pre založenie trestnoprávnej zodpovednosti ministrov**

82. V európskom ústavnom práve sa možno stretnúť s dvoma rozdielnymi základnými modelmi pre založenie trestnoprávnej zodpovednosti ministrov. Jeden model uvedené ponecháva všeobecnému trestnoprávnemu systému. Druhý obsahuje špeciálne pravidlá týkajúce sa návrhu na odvolanie, ktoré môžu byť interpretované viacerými spôsobmi a ktoré sa môžu týkať začatia konania, zloženia súdu a ďalších procesných prvkov.

83. Benátska komisia je toho názoru, že obe alternatívy by mali ako také byť považované za legitímne a že obe tvoria súčasť európskej ústavnej tradície. Nie je úlohou Komisie obhajovať jeden model pred druhým. Zatiaľ čo špeciálne konania o návrhu na odvolanie môžu byť niektorými považované za relikviu, existujú krajiny, v ktorých národný ústavodarný zákonodarca nedávno revidoval a následne opätovne potvrdil takéto systémy, napríklad vo Francúzsku (1993), Fínsku (1999) a Nórsku (2007).

84. Benátska komisia sa domnieva, že pokiaľ budú mať obvinenia proti ministrom „trestnoprávny“ charakter, budú sa na obe kategórie aplikovať rovnaké požiadavky na spravodlivé súdne konanie v zmysle čl. 6 a čl. 7 dohovoru – vrátane takých základných prvkov ako právo na obhajobu, prezumpcia nevinoty, nezávislosť a nestrannosť súdництва atď.

85. Benátska komisia je toho názoru, že v krajinách, kde trestné veci proti vládnym ministrom závisia od *všeobecných* orgánov činných v trestnom konaní a všeobecných súdov s trestnoprávnou jurisdikciou, je hlavnou výzvou zabezpečiť, aby tieto inštitúcie neboli vládou (alebo inými činiteľmi) zneužitú proti politickým oponentom na politické účely. Ak však dôjde k takémuto prípadu, je dôležité, aby prokurátor a sudcovia pochopili a rešpektovali rozdiel medzi politickým konaním a trestným činom, ako aj špeciálne požiadavky týkajúce sa výkonu verejnej moci ministrami.

86. V demokratickom štáte založenom na princípe právneho štátu a rešpektovaní základných práv, kde nestrannosť a nezávislosť prokurátora a súdov sú pevne stanovené, bude uvedené slúžiť ako hlavná garancia proti politickému zneužitiu všeobecného trestnoprávneho súdneho systému.

87. Rozhodnutie o tom, či začať alebo nezačať trestné konanie proti (súčasnemu/predchádzajúcemu) vládne ministrom, bude mať závažné následky pre osobu, ktorej sa to týka, aj napriek tomu, že v konečnom dôsledku nebude uznaná za vinnú. V krajinách, kde je uvedené úlohou prokurátora, je preto dôležité, aby táto inštitúcia bola schopná zdravého úsudku a nezaoberala sa obvineniami, ktoré sú neopodstatnené a vznesené len pre politické účely. Na druhej strane je rovnako dôležité, aby orgány, ktoré sú oprávnené začať trestné stíhanie, neboli zastrašované alebo nepodliehali pokynom vlády (alebo iných činiteľov) vo veci vznesenia obvinení v prípadoch, v ktorých existuje presvedčivý dôvod veriť, že minister zákon porušil.

88. V krajinách so *špeciálnymi postupmi pri návrhu na odvolanie* ministrov sú tieto konania skôr politického charakteru v porovnaní s bežnými už ilustrovanými trestnými konaniami. Existujú dôvody, prečo to takto je – jedným z nich je, že pri postupe v takejto veci sa vyžaduje určitý stupeň politickej odbornosti a rozvahy, keďže trestné stíhanie vznesené proti ministrom majú nevyhnutne politický dopad.

89. Pravidlá pre návrh na odvolanie vládnych ministrov ustanovené v Ústave Dánska z roku 1953 môžu slúžiť ako typický príklad takýchto „politických“ postupov. Vec týkajúca sa návrhu na odvolanie môže byť iniciovaná buď vládou, alebo parlamentom (jednoduchou väčšinou) a súd je zložený z rovnakého počtu sudcov najvyššieho súdu a prísediacich zvolených parlamentom. Existujú špeciálne pravidlá týkajúce sa fázy vyšetrovania, zodpovednosti ministra a súdneho konania. Súlad tohto modelu s čl. 6 dohovoru bol preskúmaný vo veci Ninn-Hansen v roku 1999, v ktorej ESĽP vyslovil, že nejde o porušenie dohovoru.

90. Podobné postupy pri návrhu na odvolanie je možné nájsť v ďalších európskych krajinách a Benátska komisia sa nedomnieva, že by to bolo v rozpore s dohovorom alebo princípom demokracie a právneho štátu.

91. Benátska komisia je na druhej strane toho názoru, že v systémoch s „politickými“ postupmi pri návrhu na odvolanie je potrebná *oveľa väčšia obozretnosť*, čo znamená dozerať na to, aby politické prvky neboli v rozpore so základnými požiadavkami súdneho konania a právnej istoty. A preto môžu byť tieto systémy v porovnaní so systémami, v ktorých trestnoprávna zodpovednosť ministrov je ponechaná na tradičný systém, náchylné na kritiku vo vzťahu k čl. 6 a čl. 7 dohovoru a spoločným štandardom demokracie a právneho poriadku.

92. Benátska komisia by tiež rada zdôraznila, že hoci si európske krajiny zvolili systém so špeciálnymi postupmi pri návrhu na odvolanie ministrov, za účelom zabezpečenia právnej zodpovednosti ministrov sa tento systém nezdá byť „nevyhnutný“. Vo viacerých týchto krajinách neboli tieto špeciálne postupy už dlho využívané. Možno povedať, že mnoho štátov, ktoré ponechali trestnoprávnu zodpovednosť ministrov na všeobecný trestný systém, funguje veľmi dobre.

93. Benátska komisia sa domnieva, že v krajinách so špeciálnymi postupmi pri návrhu na odvolanie je dôležité rozlišovať (ako to je v mnohých krajinách) medzi všeobecnými trestnými činmi a trestnými činmi spáchanými vo funkcii ministra. Špeciálne „politické“ postupy by podľa možnosti mali byť vyhradené pre trestné činy spáchané vo verejnej funkcii, pri výkone ministerských funkcií (*actes rattachables*). Naopak, bežné protiprávne konania spáchané v čase výkonu funkcie ministra, ale v pozícii súkromnej osoby (*actes détachables*) a nesúvisiace s výkonom verejných funkcií, by mali byť skôr zverené všeobecnému prokurátorovi a súdom s trestnoprávnou jurisdikciou.

### **C. Ustanovenia kriminalizujúce „zneužitie úradu“, „zneužitie právomocí“ a „prekročenie právomocí“**

94. Pri vyhodnocovaní *hmotnoprávných* vnútroštátnych právnych predpisov týkajúcich sa trestnoprávnej imunity ministrov sa vychádza z toho, že tieto musia byť v súlade s čl. 7 dohovoru a ďalšími požiadavkami vyplývajúcimi z princípu právneho štátu vrátane

princípov právnej istoty, predvídateľnosti, jasnosti, proporcionality, rovnakého zaobchádzania atď.<sup>37</sup>

95. Čl. 7 dohovoru zakotvuje princíp „žaden trest bez zákona“ a ustanovuje, že nikoho nemožno uznať za vinného zo spáchania trestného činu na základe konania alebo opomenutia, ktoré v čase ich spáchania podľa vnútroštátneho alebo medzinárodného práva neboli považované za trestný čin. Navyše, čl. 7 je tiež vykladaný tak, že zahŕňa aj určité kvalitatívne požiadavky vrátane požiadavky prístupnosti a predvídateľnosti.<sup>38</sup> Trestný zákon nemôže byť extenzívne interpretovaný na ujmu obvineného napríklad analógiou.<sup>39</sup> Čl. 7 nepožaduje absolútnu predvídateľnosť a súdny výklad je niekedy nevyhnutný.<sup>40</sup> Avšak určitý stupeň právnej istoty je potrebný a trestnoprávne ustanovenia používajúce formulácie ako „porušenie princípu právneho štátu“ alebo „porušenie demokracie“ môžu byť veľmi jednoducho považované za rozporné s dohovorom.

96. To, že vládni ministri sú obvinení v zmysle *všeobecných právnych predpisov trestného zákona*, zriedka vyvoláva nejaké špeciálne problémy. Tu by základným princípom malo byť, aby sa tieto predpisy vykladali a aplikovali na ministrov takým istým spôsobom ako na ostatných.

97. Oblasťou trestného zákona, ktorá by sa mala vzťahovať predovšetkým na ministrov, sú korupcia, sprenevera a ďalšie formy hospodárskych trestných činov. Osobitne dôležité je, aby tieto predpisy boli prísne a účinne uplatňované na ministrov a ďalších verejne volených činiteľov, keďže tieto trestné činy sú vnímané nielen ako trestné, ale môžu ľahko narušiť dôveru verejnosti a legitímnosť i autoritu demokratického systému.

98. V niektorých krajinách existujú špeciálne právne predpisy týkajúce sa trestnoprávnej zodpovednosti za trestné činy, ktoré môžu spáchať len vládni ministri, akými sú napríklad porušenie ústavných a iných právnych povinností spojených s úradom ministra. Benátska

---

<sup>37</sup> Pozri Správu o právnom štáte, CDL-AD(2011)003rev.

<sup>38</sup> ESLP Huhtamäki proti Fínsku, 6. marec 2012, § 44; Cantoni proti Francúzsku, 15. november 1996, § 29; Coëme a ďalší proti Belgicku, 22. jún 2000, § 145; E. K. proti Turecku, 7. február 2002, § 51.

<sup>39</sup> Pozri napríklad ESLP Alimuçaj proti Albánsku, 7. február 2012, § 149; Jorgic proti Nemecku, 12. júl 2007, § 100.

<sup>40</sup> Pozri napríklad ESLP Jorgic proti Nemecku cit. vyššie, § 101; S. W. proti Spojenému kráľovstvu, 22. november 1995.

komisia sa domnieva, že toto samotné nie je problematické. Ak minister hrubo poruší jasne ustanovenú ústavnú povinnosť, môže to mať závažné následky na politický systém a verejný záujem a legitímne to môže byť kategorizované a ustanovené ako trestný čin. Avšak v prípade, ak ústavná povinnosť je skôr politického charakteru, potom by to malo byť sankcionované predovšetkým ako problém politickej zodpovednosti a trestné obvinenia by mali byť považované len za poslednú možnosť (*ultima ratio*) a využívané len v prípade osobitnej závažnosti (a jasne definovaných trestných činov proti objektívnym záujmom demokratického štátu).

99. Najväčší problém v teórii a niekedy aj v praxi je spojený so skutočnosťou, že vládni ministri sú vo viacerých krajinách predmetom veľmi širokých a vágnych ustanovení o trestnoprávných sankciách pre „zneužitie úradu“, „zneužitie právomocí“, „prekročenie právomocí“ alebo podobné formulácie. Tieto ustanovenia sa obvykle aplikujú na verejných činiteľov, nielen na štátnych zamestnancov, ale aj politicky volených ministrov a štátnych tajomníkov a môžu byť problematické vo vzťahu k oboj kategóriám. Avšak vo vzťahu k ministrom je špeciálnym problémom to, že môžu byť obzvlášť otvorení zneužitiu politickými oponentmi na politické účely.

100. Vo viacerých európskych právnych systémoch trestnoprávne ustanovenia zakazujú „zneužitie úradu“, „zneužitie právomocí“, „prekročenie právomocí“ alebo podobné trestné činy a Benátska komisia uznáva, že môže existovať potreba pre takéto generálne klauzuly, ktoré môžu pokrývať veľa rôznych foriem závažných trestných činov, ktoré môžu verejní činitelia spáchať a ktoré nie je jednoduché detailne vopred upraviť. Rovnako sa Komisia domnieva, že takéto blanketové trestnoprávne ustanovenia sú veľmi problematické vo vzťahu ku kvalitatívnym požiadavkám obsiahnutým v čl. 7 dohovoru a ďalším základným požiadavkám v zmysle princípu právneho štátu, akými sú predvídateľnosť a právna istota a ktoré sú taktiež obzvlášť citlivé na politické zneužitie.<sup>41</sup>

101. Je vhodné pripomenúť, že v prípade *Liivik proti Estónsku* ESLP uviedol, že výklad predchádzajúceho ustanovenia Trestného zákona Estónska o zneužití úradu, prekročení právomoci „zahŕňa použitie takých širokých pojmov a takých vágnych kritérií, že predmetné

---

<sup>41</sup>Pozri ESLP *Liivik proti Estónsku*, 25. jún 2009.

trestnoprávne ustanovenia nespĺňali dohovorom požadovanú kvalitu týkajúcu sa jasnosti a predvídateľnosti účinkov.<sup>42</sup>

102. Na tomto základe sa Benátska komisia domnieva, že vnútroštátne trestnoprávne ustanovenia o „zneužití úradu“, „prekročení právomocí“ a podobné by mali byť vykladané reštriktívne a aplikované s prísnymi podmienkami, aby mohli byť použité len v prípadoch, v ktorých má trestný čin závažnú povahu, napríklad závažné trestné činy proti vnútroštátnym demokratickým postupom, porušenie základných práv, porušenie nestrannosti verejnej správy a pod. Tieto ustanovenia by sa mali týkať len výkonu verejných funkcií a v najväčšej možnej miere by bolo potrebné definovať, a to či už v samotných zákonoch, prípravných prácach alebo v relevantnej judikatúre súdov, ombudsmanov a iných inštitúcií, na aké typy činností sa vzťahujú. Mali by byť zavedené aj ďalšie kritériá, napríklad požiadavka úmyslu alebo hrubej neobanlivosti. Pre prípady „zneužitia úradu“ alebo „prekročenia právomocí“ zahŕňajúce hospodárske záujmy by bolo vhodné požadovať úmysel osobného zisku buď pre zainteresované osoby, alebo napríklad politickú stranu. Napokon, mali by byť zmiernené „blanketové“ ustanovenia o minimálnych a maximálnych trestoch a tieto by mali byť nižšie než škála vymeraných trestov za viac špecifické trestné činy ako napríklad korupciu.

103. Pri výklade a aplikácii ustanovení o „zneužití úradu“, „prekročení právomocí“ na vládnych ministrov (na rozdiel od nevolených úradníkov) by mala byť vzatá do úvahy aj špeciálna povaha politiky. Konanie bežného štátneho zamestnanca, ktoré je nesprávne, sa môže niekedy odôvodniť ako súčasť politického rozhodovania ministrov. Navyše, na rozdiel od bežných verejných činiteľov ministri majú politickú zodpovednosť. Trestnoprávne ustanovenia o „zneužití úradu“, „prekročení právomocí“ by v prípade konania politickej povahy mali byť proti ministrom použité ako posledná možnosť (*ultima ratio*). Úroveň sankcií by mala byť úmerná spáchanému protiprávnemu konaniu a nemala by byť ovplyvnená politickými pohnútkami a nezhodami.

104. Benátska komisia sa domnieva, že zodpovednosť za nezneužitie ustanovení o „zneužití úradu“ proti osobe vykonávajúcej funkciu alebo bývalým ministrom pripadá politickému systému, prokurátorom a súdom, a to bez ohľadu na to, či je minister obvinený na základe

---

<sup>42</sup>ESLP Liivik proti Estónsku, str. 101.

špeciálnych pravidiel týkajúcich sa návrhu na odvolanie alebo bežných trestnoprávných postupov.

## **V. Závery**

105. Benátska komisia sa domnieva, že schopnosť vnútroštátneho ústavného poriadku rozlíšiť politickú a trestnoprávnu zodpovednosť v prípade vládných ministrov (minulých a súčasných) je znakom úrovne dobre fungujúcej demokracie a zrelosti, ako aj rešpektovania princípu právneho štátu.

106. Trestné konania by nemali byť zneužívané na potrestanie politických chýb a nezhôd. Politické konania ministrov by mali byť podrobené postupom súvisiacim s politickou zodpovednosťou. Trestnoprávne postupy by mali byť obmedzené na trestné činy.

107. Benátska komisia sa taktiež nazdáva, že vládni ministri by nemali byť vyňatí z trestania v zmysle zákona za podmienky, že nespádajú pod pravidlá o jasne určenej a obmedzenej imunite. Minister, ktorý spáchal trestný čin, by mal byť predmetom trestnoprávných sankcií. Problémom nemusí byť to, že v niektorých krajinách sú vládni ministri braní na trestnoprávnu zodpovednosť príliš často, ale naopak to, že je veľmi ťažké vziať ich na zodpovednosť takýmto spôsobom.

108. Benátska komisia akceptuje, že v európskom ústavnom práve existujú dva základné modely pre vzatie ministrov na trestnoprávnu zodpovednosť. Jeden uvedený ponecháva na obyčajný trestný systém. Ďalší obsahuje špeciálne postupy pre návrh na odvolanie, ktoré môžu byť interpretované rôznymi spôsobmi. Benátska komisia je toho názoru, že obe alternatívy by mali byť ako také považované za legitímne a že obe tvoria súčasť európskej ústavnej tradície. Nie je úlohou Komisie obhajovať jeden model pred druhým.

109. Benátska komisia sa domnieva, že pokiaľ obvinenia proti ministrom budú mať „trestnoprávny“ charakter, budú sa podľa čl. 6 dohovoru na všeobecné trestnoprávne postupy, ako aj na špeciálne postupy pre návrh na odvolanie aplikovať rovnaké požiadavky. Tieto sa týkajú práva na spravodlivé súdne konanie v zmysle čl. 6 vrátane práva na obhajobu,



prezumpcie nevinny, nezávislosti a nestrannosti súdnicstva, ako aj princípu „žiadene trest bez zákona“ zakotveného v čl. 7, ktorý zahŕňa také kvalitatívne princípy, akými sú právna istota a predvídateľnosť.

110. Benátska komisia sa domnieva, že špeciálne postupy pre návrh na odvolanie ministrov sú často viac spolitizované v porovnaní so všeobecnými trestnoprávnymi postupmi. Zatiaľ čo uvedené nemôže byť v rozpore so základnými princípmi právneho štátu, tieto systémy ostávajú stále obzvlášť náchylné na kritiku a zneužívanie na politické účely, čo si vyžaduje väčšiu pozornosť a zdržanlivosť v spôsobe, akým sú vykladané a aplikované.

111. Benátska komisia sa domnieva, že v systémoch so špeciálnymi postupmi pri návrhoch na odvolanie je potrebné rozlišovať medzi všeobecnými trestnými činmi a trestnými činmi spáchanými vo funkcii ministra. V súlade s princípom rovnosti by mali byť špeciálne postupy obmedzené na trestné činy spáchané pri výkone ministerských funkcií. Všeobecné trestné činy spáchané ministrom ako súkromnou osobou by mali byť skôr záležitosťou všeobecného trestného systému.

112. Benátska komisia sa domnieva, že *hmotnoprávne* vnútroštátne pravidlá o trestnoprávnej zodpovednosti ministrov musia byť v súlade s čl. 7 dohovoru, ako aj ďalšími požiadavkami vyplývajúcimi z princípu právneho štátu vrátane princípov právnej istoty, predvídateľnosti, jasnosti, proporcionality, rovnakého zaobchádzania atď.

113. Benátska komisia sa domnieva, že široko a vágne formulované vnútroštátne trestnoprávne ustanovenia o „zneužití úradu“ a „zneužití právomocí“ vytvárajú obzvlášť problematickú kategóriu. Zatiaľ čo je možné pochopiť potrebu takýchto všeobecných ustanovení, vo vzťahu k čl. 7 dohovoru a ďalším základným požiadavkám v zmysle princípu právneho štátu sú aj naďalej problematické a považované za obzvlášť náchylné na politické zneužitie.

114. Benátska komisia sa preto domnieva, že ustanovenia týkajúce sa „zneužitia úradu“, „zneužitia právomocí“ a podobné všeobecné ustanovenia by mali byť vykladané reštriktívne a aplikované za prísnych podmienok. Doplnujúco by sa mali vyžadovať kritériá ako napríklad úmysel alebo hrubá nedbanlivosť a vhodné by bolo spresniť definície či už v texte zákona

alebo prostredníctvom judikatúry. Pre prípady zahŕňajúce hospodárske záujmy by bola vhodná požiadavka úmyslu osobného zisku pre zainteresované osoby alebo napríklad aj pre politickú stranu. Sankcie, ktoré tieto „blanketové“ ustanovenia o trestoch predvídajú, by mali byť zmiernené a nižšie, než je škála vymeraných trestov za viac špecifické trestné činy ako napríklad korupciu.

115. Benátska komisia je taktiež toho názoru, že v prípade aplikácie ustanovení o „zneužití úradu“ na vládnych ministrov by sa malo prihliadať na osobité charakteristiky politiky. Ak sú tieto ustanovenia aplikované v prípade konaní politickej povahy, potom by mali byť použité, ak vôbec, ako posledná možnosť (*ultima ratio*). Úroveň sankcií by mala byť úmerná spáchanému protiprávnemu konaniu a nemala by byť ovplyvnená politickými pohnútkami a nezhodami.