



Ústavný súd Slovenskej republiky

SPRÁVA

o vylúčení páchatel'ov trestných činov z parlamentu

prijatá Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom
práva (Benátska komisia) na jej 104. plenárnom zasadnutí
(Benátky 23. – 24. októbra 2015)
a Radou pre demokratické voľby na jej 52. zasadnutí
(Benátky 22. októbra 2015)

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z FRANCÚZSKEHO ORIGINÁLU:

RAPPORT SUR L'EXCLUSION DES DÉLINQUANTS DU PARLEMENT

Preklad a korektúra:

Mgr. Tomáš Plško, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

PaedDr. Marta Ondrejková, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Spr 1711/2015

Obsah

I. Úvod	3
II. Medzinárodné štandardy.....	4
A. Nezvoliteľnosť.....	4
B. Strata mandátu.....	6
III. Prehľad národnej právnej úpravy.....	7
A. Zákaz kandidovať v parlamentných voľbách.....	7
1. Úroveň právnej úpravy.....	7
2. Podľa povahy trestného činu.....	8
3. Podľa povahy trestu.....	12
4. Ďalšie obmedzenia.....	13
5. Žiadne alebo iba minimálne obmedzenia.....	13
6. Všeobecné obmedzenia alebo rozhodnutia od prípadu k prípadu?.....	14
B. Strata parlamentného mandátu.....	16
1. Podľa povahy trestného činu.....	16
2. Podľa povahy odsúdenia.....	18
3. Keď sa vyskytne prípad nezvoliteľnosti.....	21
4. Iné prípady.....	23
5. Procesné otázky.....	24
IV. Prípadová štúdia: Taliansko.....	26
A. Právny a skutkový kontext.....	26
B. Hodnotiace prvky.....	27
V. Analýza.....	28
A. Nezvoliteľnosť.....	29
1. Všeobecné pravidlo.....	29
2. Špecifické prípady.....	31
B. Strata mandátu.....	32
C. Akým druhom právneho aktu a ako by mala byť táto otázka upravená?.....	32
VI. Závery.....	33

I. Úvod

1. Dňa 23. decembra 2014 dospeli albánska parlamentná väčšina s opozíciou k dohode, ktorá ukončila bojkot parlamentu zo strany opozície. Okrem iných oblastí, ktoré si vyžadujú reformu, bola načatá otázka vylúčenia páchatel'ov trestných činov z parlamentu. To by mohlo vyústiť do reformy zákona, ktorá by zaviedla nový dôvod nezvoliteľnosti. Tejto reforme by malo predchádzať spoločné zasadnutie parlamentnej väčšiny a opozície za účasti medzinárodných expertov.

2. Dňa 22. apríla 2015 predseda špeciálnej komisie poverenej riešením otázky načrtnutej v uznesení o dohode medzi albánskou parlamentnou väčšinou a opozíciou požiadal Benátsku komisiu o pomoc pri riešení problému osôb, ktoré majú záznam v trestnom registri a ktoré vykonávajú úradnú funkciu alebo sa uchádzajú o zvolenie alebo o vymenovanie do takej funkcie.

3. Rada pre demokratické voľby a Benátska komisia sa rozhodli, že pred tým, ako zorganizujú aktivity s cieľom spolupráce s albánskymi úradmi, vypracujú správu, ktorá bude obsahovať komparatívne údaje so zameraním na prístup k voleným funkciám v parlamente. Táto správa bola vypracovaná na základe pripomienok pánov Bartoleho, Kaska a Sørensen, ako aj, v prípade informácií týkajúcich sa regionálnych parlamentov, pani Anny Gamper.

4. Otázka, či osoby, ktoré boli odsúdené pre trestný čin, môžu byť členmi parlamentu, sa vynára vo viacerých krajinách, avšak na medzinárodnej úrovni sa o nej nevedú podrobné diskusie, pretože takéto prípady nie sú vo všeobecnosti bežné. Avšak vzhľadom na to, že prax v tejto veci je premenlivá, je vo všeobecnom záujme poskytnúť prehľad o situácii v členských štátoch Benátskej komisie, aby sa pomohlo krajinám, kde si táto otázka vyžaduje väčšiu pozornosť.

5. Prvá časť správy sa zaoberá otázkami štandardov aplikovateľných v Európe najmä z pohľadu obmedzení aktívneho volebného práva a najvhodnejšou právnou úpravou.

6. Druhá časť uvádza stav právnej úpravy v členských štátoch Rady Európy a v niektorých iných krajinách, pokiaľ ide o možnosť zabrániť osobám odsúdeným pre trestný čin kandidovať v parlamentných voľbách a o možnosť vylúčiť členov parlamentu, ak boli odsúdení pre trestný čin.

7. Pre prípad potreby sú uvedené nielen relevantné ústavné ustanovenia, ale tiež obyčajná legislatíva, pričom dôraz je kladený na štáty, v ktorých sú ústavné ustanovenia nepočtené či neexistujúce, tak ako to je v Nemecku, vo Fínsku, Francúzsku, v Spojenom kráľovstve, Austrálii, Brazílii, Kanade, Spojených štátoch, Keni a v Kórejskej republike.

8. Správa sa zaoberá ustanoveniami aplikovateľnými nielen na národné parlamenty, ale aj na regionálne týchto štátov: Rakúsko, Belgicko¹, Nemecko, Taliansko, Rusko, Španielsko, Švajčiarsko a Spojené kráľovstvo. Tieto štáty boli vybrané nielen preto, že majú regióny so zákonodarnou mocou (primárnou) a majú volené parlamenty², ale tiež preto, že ich ústavy predpokladajú v podstate regionalizovaný model (hoci môže byť asymetrický). Štúdiá nezahŕňa Bosnu a Hercegovinu, pretože tá má pomerne špecifické štruktúry, ktoré sú federatívnej povahy.

¹ Táto štúdiá berie do úvahy parlamenty regiónov a jazykových komunit v Belgicku.

² V tomto dokumente sa výraz „regionálny parlament“ používa ako všeobecný termín bez ohľadu na ústavné prekážky, ktoré v niektorých z vybraných štátov bránia tomu, aby boli volené orgány na regionálnej úrovni nazývané „parlamentmi“.

9. Členské štáty dodali Benátskej komisii národné správy, a to najmä príklady aplikácie relevantných noriem v konkrétnych prípadoch. Správa to zohľadňuje.³

10. Správa sa následne zaoberá zákazom (pre páchatel'ov trestných činov) kandidovať v parlamentných voľbách a stratou poslaneckého mandátu.

11. Tretia časť je venovaná najmä prípadu Talianska, kde bola nedávno právna úprava zmenená a kde prax – najmä pokiaľ ide o bývalého predsedu Rady ministrov – vyvolala zvýšenú pozornosť.

12. Štvrtá časť obsahuje závery, ktoré možno vyvodit' jednak zo štandardov Rady Európy v oblasti obmedzení pasívneho volebného práva, ale tiež z dostupného porovnania.

13. Otázky týkajúce sa parlamentnej imunity nie sú analyzované v tejto správe, ale v Správe o rozsahu a zbavení parlamentných imunít, ktorá bola prijatá Benátskou komisiou na jej 98. plenárnom zasadnutí.⁴

14. Táto správa bola prijatá Radou pre demokratické voľby na jej 52. zasadnutí (Benátky 22. októbra 2015) a Benátskou komisiou na jej 104. plenárnom zasadnutí (Benátky 23. – 24. októbra 2015).

II. Medzinárodné štandardy

A. Ne zvoliteľnosť

15. Článok 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) zahŕňa aktívne a pasívne volebné právo, čo Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) jasne potvrdil.⁵

16. Je potrebné rešpektovať minimálne princípy a hodnoty obsiahnuté v judikatúre ESLP.⁶ „Každá výnimka z princípu všeobecného volebného práva môže podkopať legitimitu takto zvoleného zákonodarného orgánu a zákonov, ktoré prijal. Vylúčenie akýchkoľvek skupín alebo kategórií obyvateľstva musí byť v dôsledku toho v súlade s princípmi vyjadrenými v čl. 3 dodatkového protokolu.“

17. Ne zvoliteľnosť musí vychádzať z presných právnych noriem.⁷ Musí sledovať konkrétny účel, aj keď veľké množstvo účelov môže byť v súlade s čl. 3.⁸

18. Rovnako je potrebné rešpektovať princíp proporcionality. V tomto ohľade je členským

³ Nasledujúce štáty prispeli do tejto štúdie: Albánsko, Arménsko, Bulharsko, Čile, Chorvátsko, Dánsko, Estónsko, Francúzsko, Nemecko, Grécko, Maďarsko, Island, Írsko, Izrael, Taliansko, Lotyšsko, Malta, Mexiko, Kórejská republika, Moldavsko, Česká republika, Monako, Holandsko, Peru, Rumunsko, San Marino, Srbsko, Slovensko, Slovinsko, Španielsko, Švédsko, Macedónsko, Ukrajina, Spojené štáty americké.

⁴ CDL-AD(2014)011.

⁵ Pozri napr. rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva vo veciach Tănase proti Moldavsku [VK], 7/08, 27. 4. 2010, § 154 a nasl.; Ždanoka proti Lotyšsku [VK], 58278/00, 16. 3. 2006, § 102; Hirst proti Spojenému kráľovstvu (č. 2) [VK], 74025/01, 6. 10. 2005, § 57.

⁶ Pozri napr. už uvedenú vec Hirst (č. 2); rozsudok vo veci Scoppola (č. 3) proti Taliansku [VK], 126/05, 22. 5. 2012; Anchugov a Gladkov proti Rusku, 11157/04 a 15162/05, 4. 7. 2013.

⁷ K nevyhnutným podmienkam obmedzenia pasívneho volebného práva pozri napr. Tănase, § 154 a nasl.

⁸ Hirst (č. 2), § 74.

štátom daný veľký priestor na uváženie, avšak nie neobmedzený.⁹ Je to, samozrejme, aspekt judikatúry EŠLP, ktorý vyvoláva najviac sporov. Proporcionalita je hlavné spoločné európske kritérium, ktoré je potrebné aplikovať pri posudzovaní obmedzení pasívneho volebného práva alebo dôvodov straty mandátu.

19. „Súd uznáva, že na právo byť zvolený do parlamentu sa môžu viazať prísnejšie podmienky ako na právo voliť.“¹⁰ Toto tvrdenie vychádza z konkrétneho odvolania sa na Kódex osvedčených zvyklostí vo volebných veciach Benátskej komisie. Judikatúra týkajúca sa práva voliť teda nie je automaticky aplikovateľná na problémy nezvoliteľnosti, najmä ak sa na obmedzenia aplikuje test proporcionality. V dôsledku toho priestor na uváženie je ešte širší, ak ide o nezvoliteľnosť, a nie o zbavenie aktívneho volebného práva. Napriek tomu akékoľvek pravidlo, v zmysle ktorého by každý, kto bol odsúdený za trestný čin, strácal pasívne volebné právo, by bolo v rozpore s čl. 3.

20. Podľa názoru Európskeho súdu pre ľudské práva strata práva vykonávať verejnú funkciu uložená ako vedľajší trest sleduje legitímny cieľ umožniť riadne fungovanie a zachovanie demokratického režimu.¹¹ Pre demokraciu je menej nebezpečné ponechať aktívne volebné právo osobám, ktoré porušujú pravidlá správania v demokratickej spoločnosti, ako im dovoliť vykonávať politickú funkciu. Toto odôvodňuje široký priestor na uváženie, ktorý je v tejto veci členským štátom priznaný.

21. Okrem toho „zmluvné štáty sa môžu rozhodnúť zveriť úlohu posúdenia proporcionality opatrenia obmedzujúceho volebné právo osôb vo výkone trestu alebo zaradiť do zákona ustanovenia definujúce okolnosti, za ktorých možno takéto opatrenie uplatniť. V tomto druhom prípade je to sám zákonodarca, kto nachádza rovnováhu medzi konkurenčnými záujmami, aby sa vyhol všeobecnému, automatickému, ľahostajne aplikovanému zákazu. Napokon bude úlohou EŠLP posúdiť, či v danom prípade bol tento cieľ naplnený a či znenie zákona alebo rozhodnutie súdu rešpektovalo čl. 3 dodatkového protokolu.“¹²

22. Nezávislosť súdnictva je základným pilierom právneho štátu. Trestné konanie môže byť zneužívané orgánmi na odstránenie oponentov, čo je v rozpore s čl. 18 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), v zmysle ktorého „podľa tohto dohovoru obmedzenia, ktoré sú zavedené na spomínané práva a slobody, možno aplikovať iba na ten účel, na ktorý boli zavedené.“¹³

23. Okrem toho Kódex osvedčených zvyklostí vo volebných veciach prijatý Benátskou komisiou obsahuje o niečo podrobnejšie pravidlá.¹⁴ Aktívne a pasívne volebné právo môže byť jednotlivcom odňaté, avšak pre takéto obmedzenie sa vyžaduje kumulatívne splnenie nasledujúcich podmienok:

- i. musí byť upravené v zákone;
- ii. musí rešpektovať princíp proporcionality; strata pasívneho volebného práva môže podliehať splneniu menej prísnych podmienok ako strata aktívneho volebného práva;

⁹ Hirst (č. 2), § 82.

¹⁰ Melnychenko proti Ukrajine, 17707/02, 19. 10. 2004, § 57; pozri tiež Paksas proti Litve [VK], 34932/04, 6. 1. 2011, § 96.

¹¹ M.D.U. proti Taliansku (dec.), 58540/00, 28. 1. 2003.

¹² Scoppola (č. 3) proti Taliansku, 126/05, 22. 5. 2012, § 102.

¹³ K politicky motivovaným konaniam pozri napr. rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva vo veciach Lutsenko proti Ukrajine, 6492/11, 3. 7. 2012, § 104-110; Tymoshenko proti Ukrajine, 49872/11, 30. 4. 2013, § 294 – § 301; Ilgar Mammadov proti Azerbajdžanu, 15172/13, 22. 5. 2014, § 137 – § 144.

¹⁴ CDL-AD(2002)023rev, I.1.1.d.

- iii. musí byť odôvodnené duševným zdravím alebo odsúdením pre závažné trestné činy;
- iv. odňatie politických práv alebo zákaz kandidovať z dôvodov súvisiacich s duševným zdravím musia byť vyslovené súdom v konkrétnom rozhodnutí.

24. V súlade s najnovšou judikatúrou ESLP by sa čl. I.1.1.d.v spomínaného Kódexu osvedčených zvyklostí vo volebných veciach nemal vykladať doslovne a nemalo by sa pod ním rozumieť, že ukladá nevyhnutnosť súdneho rozhodnutia v každom prípade.

25. Benátska komisia sa tiež vyslovila, že „nie je výnimkou, že právo kandidovať vo voľbách je odopreté z dôvodu odsúdenia pre závažný trestný čin. Takéto odopretie je však problematické, keď je pasívne volebné právo odopreté pre akékoľvek odsúdenie bez ohľadu na povahu trestného činu. Takéto široké opatrenie môže v skutočnosti porušiť Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd... Okrem toho mohlo by byť nerozumné nezaviesť (alebo neaplikovať) žiadne obmedzenie pasívneho volebného práva pre páchatel'ov trestných činov...“.¹⁵

26. Podrobnejšia štúdia práva kandidovať v miestnych voľbách bola uskutočnená Kongresom miestnych a regionálnych samospráv Rady Európy,¹⁶ ale rozdiely s právom kandidovať v parlamentných voľbách nie sú neakceptovateľné, keďže čl. 3 dodatkového protokolu sa na ne nedá aplikovať.

27. Kongres odporučil Výboru ministrov požiadať členské štáty, aby prekontrolovali svoju právnu úpravu týkajúcu sa miestnych a regionálnych volieb, aby sa zaručilo, že štáty, ktoré automaticky zakazujú osobám odsúdeným za určité trestné činy kandidovať vo voľbách, zmenia svoju právnu úpravu tak, aby v súlade s judikatúrou ESLP každé rozhodnutie o strate pasívneho volebného práva vyžadovalo individuálne súdne rozhodnutie, ktoré by malo ukladať toto obmedzenie iba na nevyhnutný čas, a aby toto rozhodnutie bolo primerané závažnosti spáchaného trestného činu.¹⁷

B. Strata mandátu

28. Pasívny aspekt čl. 3 dodatkového protokolu sa neobmedzuje na právo byť zvolený v prísnom slova zmysle. Nezlučiteľnosť medzi parlamentným mandátom a, v danom prípade, dvojitým občianstvom bola tiež posúdená ako rozporná s týmto ustanovením.¹⁸ Z tejto judikatúry možno vyvodiť, že v prípade, že k strate mandátu dôjde po ujatí sa funkcie, môže ísť o porušenie práva na slobodné voľby.

29. Z toho vyplýva, že takéto zbavenie parlamentného mandátu má vychádzať z jasných právnych noriem, sledovať legitímny cieľ a byť primerané.

¹⁵ CDL-AD(2006)018, ods. 78 – 79, ktoré odkazujú na stanovisko k zákonu o voľbách zástupcov ľudu Ukrajiny, CDL-AD(2006)002, ods. 16 a 100.

¹⁶ Kritériá kandidovania v miestnych a regionálnych voľbách (CG/2015(28)7 Prov), ods. 72 až 97.

¹⁷ Odporúčanie kongresu 375 (2015), ods. 19(vi).

¹⁸ Tănase proti Moldavsku [VK], 7/08, 27. 4. 2010.

III. Prehľad národnej právnej úpravy

A. Zákaz kandidovať v parlamentných voľbách

1. Úroveň právnej úpravy

30. Väčšina ústav členských štátov Rady Európy neobsahuje žiadne výslovné ustanovenie o kandidátoch v parlamentných voľbách. Viacero krajín ako Gruzínsko, Írsko, Taliansko, Moldavsko, Monako, Portugalsko, Slovensko, Slovinsko,¹⁹ Španielsko²⁰ a Švajčiarsko uvádzajú, že prípady nezvoliteľnosti a nezlučiteľnosti s funkciou člena parlamentu musia byť upravené zákonom. Napriek tomu takmer tretina členských štátov Rady Európy má v ústavách podrobnejšie ustanovenia o kandidatúre v parlamentných voľbách.²¹ Tieto ustanovenia zavádzajú rôzne obmedzenia, ktoré bránia osobám odsúdeným pre trestný čin kandidovať. Na tomto mieste sa žiada poznamenať, že skúmané štáty sa nezaobierajú otázkou odsúdení za trestný čin vyslovených v zahraničí.

31. V skúmaných európskych federáciách a regionalizovaných štátoch patrí vo všeobecnosti otázka obmedzení práva byť zvolený do parlamentov subjektov federácie alebo autonómnych subjektov do kompetencie ústredného štátu. V niektorých skúmaných federáciách alebo regionalizovaných štátoch je táto otázka upravená na centrálnej úrovni (Belgicko, Rusko, Spojené kráľovstvo), hoci Belgicko a Spojené kráľovstvo prijali rôzne právne úpravy pre rôzne parlamenty. V Španielsku regionálne volebné zákony ustanovujú prípady straty pasívneho volebného práva, ale ďalej iba odkazujú na sankcie ustanovené národným zákonom. V Taliansku môžu regióny vykonávať svoje kompetencie vo veci nezvoliteľnosti v súlade so základnými princípmi vyjadrenými v jednom národnom zákone (a existujú aj špeciálne ustanovenia pre regióny so špecifickým statusom), ale regionálne zákony nejdú nad rámec národnej legislatívy. Aj keď švajčiarska ústava ustanovuje, že kantóny majú právomoc upravovať výkon politických práv na úrovni kantónov,²² nie je jasné, či toto kantónom umožňuje stanoviť sankciu predtým výslovne vypustenú z trestného zákonníka. V každom prípade žiaden kantón takúto úpravu neprijal. Aj v Nemecku majú členské štáty federácie (Länder) právomoc vydávať zákony upravujúce parlamentné voľby, ale ich legislatíva (a v niektorých prípadoch aj ich ústavy) v praxi odkazujú na legislatívu spolkového štátu, pričom spomínajú obmedzenia „na základe jedného súdneho rozhodnutia“. V Rakúsku majú Länder právomoc zavádzať obmedzenia, ale „obmedzenia zavedené na pasívne alebo aktívne volebné právo nesmú byť väčšie ako tie, ktoré sú ustanovené federálnou ústavou pre voľby do národnej rady“.²³ V praxi sú tieto obmedzenia prakticky identické alebo veľmi podobné zodpovedajúcim ustanoveniam zákona, ktorý upravuje voľby do národnej rady. Relevantné ustanovenia sú väčšinou obsiahnuté v obyčajných zákonoch alebo v špeciálnych zákonoch (nie ústavných) (v Belgicku s výnimkou parlamentu nemecky hovoriacej komunity, ktorý je upravený obyčajnými zákonmi; v Španielsku v ústavných zákonoch). Všeobecne povedané, nedostatok regionálnej legislatívy možno vysvetliť tým, že v skúmaných štátoch patrí trestné právo do kompetencie ústredného štátu.

¹⁹ Avšak v prípade Slovinska aj keď čl. 82 ods. 2 ústavy ustanovuje, že zvoliteľnosť do parlamentu „upraví zákon“, nikdy nebolo toto zákonné ustanovenie prijaté po prijatí ústavy v roku 1991.

²⁰ Článok 70 ústavy však uvádza dôvody nezvoliteľnosti, ktoré sa netýkajú páchatel'ov trestných činov.

²¹ Napr. v Holandsku čl. 54 a čl. 46 ústavy vylučujú zvoliteľnosť v prípade odsúdenia na trestné odňatia slobody v trvaní aspoň jedného roka pre zákonom uvedené trestné činy a ustanovuje, že odsúdený nemôže byť zvolený.

²² Federálna ústava Švajčiarskej konfederácie, čl. 39.

²³ Rakúska ústava, čl. 95.2.

2. Podľa povahy trestného činu

32. Pre lepšie pochopenie môžeme právne poriadky rozdeliť do viacerých kategórií podľa toho, ako pristupujú k otázke nezvoliteľnosti kandidátov v parlamentných voľbách z dôvodu odsúdenia pre trestný čin. Môžeme rozlišovať krajiny, kde nezvoliteľnosť závisí od povahy trestného činu, od tých, kde je rozhodujúcim prvkom uložená sankcia.

Pokiaľ ide o povahu trestného činu, štáty zavádzajú nezvoliteľnosť v týchto prípadoch:

- Volebné trestné činy

33. Na Cypre,²⁴ vo Francúzsku, na Malte,²⁵ v Holandsku a v Spojenom kráľovstve (korupcia alebo nezákonné praktiky) zákon zakazuje každému páchatelovi volebného trestného činu kandidovať vo voľbách. Na Cypre ústava ustanovuje, že občana možno zbaviť práva kandidovať v parlamentných voľbách, „ak sa dopustil volebného trestného činu“.²⁶ Takisto na Malte osoby odsúdené pre „trestný čin v súvislosti s voľbami do Komory reprezentantov“ nemôžu byť zvolené.²⁷ Vo Francúzsku upravuje toto obmedzenie čl. L45 ods. 1 volebného zákonníka, v zmysle ktorého ten, kto bol rozhodnutím správneho súdu alebo iným súdnym rozhodnutím²⁸ vyhlásený za nezvoliteľného, nemôže kandidovať v parlamentných voľbách. Francúzsky volebný zákonník ustanovuje obdobné sankcie v prípadoch podvodného financovania kampane.²⁹

34. V Kórejskej republike v zmysle ústavy a účinnej legislatívy ten, kto spácha trestný čin v súvislosti s voľbami alebo s výkonom úradnej funkcie, môže byť postihnutý zákazom kandidovať vo voľbách. Týka sa to najmä páchatelov volebných trestných činov, trestných činov ustanovených v čl. 45 a čl. 49 zákona o financovaní politiky a trestných činov spáchaných v súvislosti s povinnosťami viažucimi sa na výkon funkcie prezidenta, člena národného zhromaždenia, člena miestneho zastupiteľstva a predsedu orgánu miestnej štátnej správy.³⁰ Strata pasívneho volebného práva sa ukladá na dobu desiatich rokov od skončenia výkonu uloženého trestu odňatia slobody (alebo od dátumu, odkedy je upustené od výkonu zvyšku trestu), na dobu desiatich rokov od momentu, kedy sa odsúdenie na trest odňatia slobody s podmieneným odkladom výkonu trestu stane právoplatným, a na dobu piatich rokov od momentu, kedy sa odsúdenie na finančný trest presahujúci milión eur stane právoplatným.

- Príklady trestných činov

35. Na Cypre,³¹ v Dánsku,³² na Islande³³ a v Turecku³⁴ v parlamentných voľbách nemôžu

²⁴ Cyperská ústava, čl. 64c.

²⁵ Maltská ústava, čl. 54.

²⁶ Cyperská ústava, čl. 64c.

²⁷ Maltská ústava, čl. 54.

²⁸ Podľa čl. L118-3 a L118-4. Tie isté ustanovenia sa vzťahujú na rozsudok podľa čl. LO 136-1 a LO 136-6.

²⁹ Článok L118-3, LO136-1 a LO136-3.

³⁰ Článok 129 až čl. 132 trestného zákona a čl. 3 zákona o výnimočných trestoch.

³¹ Cyperská ústava, čl. 64c.

³² Dánska ústava, čl. 30.

³³ Islandská ústava, čl. 34.

³⁴ Turecká ústava, čl. 76.

kandidovať občania odsúdení pre trestný čin spochybňujúci ich poctivosť, zaslužilosť, česť a reputáciu. Turecká ústava vylučuje možnosť byť zvolený v prípade spáchania finančných trestných činov („sprenevera, korupcia, krádež, podvod, falšovanie, podvodný úpadok“), trestných činov proti štátu alebo podnecovania či podpory takéhoto konania, a to aj v prípade, že bola udelená milosť.³⁵ Maltská ústava pridáva podvodný úpadok na zoznam trestných činov, ktoré sú prekážkou kandidatúry v parlamentných voľbách. Dánsko zakazuje kandidovať v parlamentných voľbách každému, kto sa dopustil „konania, ktoré ho v očiach verejnosti robí nehodným stať sa členom parlamentu“.³⁶

36. Na Islande zákon č. 24 zo 16. mája 2000 o parlamentných voľbách ustanovuje, že ten, komu boli celkom odňaté občianske práva, nemôže kandidovať v parlamentných voľbách.³⁷ Island zachádza dokonca ešte ďalej: jeho právna úprava vyžaduje, aby kandidáti vo voľbách mali „nepoškvrnenú povesť“.³⁸ Článok 5 zákona č. 24/2000 o parlamentných voľbách ustanovuje, že odsúdenie pre trestný čin poškvŕňuje povesť a vedie k strate všetkých občianskych práv. Povesť osoby, ktorá sa dopustila trestného činu, ktorý je v očiach verejnosti považovaný za ohavný, nemožno viac považovať za „nepoškvrnenú“.³⁹ Článok 5 ods. 2 ustanovuje, kedy môže byť nejaké konanie považované za ohavné v očiach verejnosti. Obžalovaný musí mať aspoň 18 rokov a musel byť odsúdený na nepodmienečný trest odňatia slobody prevyšujúci štyri roky. Rovnako je to aj v prípade osoby, voči ktorej bolo uložené ochranné opatrenie, pretože jej z dôvodu nepríčetnosti nebolo možné uložiť trest.⁴⁰ Povesť osoby odsúdenej na trest odňatia slobody v trvaní troch mesiacov s podmienečným odkladom v trvaní dvoch rokov sa nepovažuje za „poškvrnenú“ a táto osoba môže kandidovať do Althingu.

37. Podľa ruského federálneho zákona o základných zárukách volebných práv a práva občanov Ruskej federácie zúčastniť sa referenda,⁴¹ ktorý sa vzťahuje aj na úroveň subjektov Ruskej federácie, občania odsúdení na trest odňatia slobody pre závažný trestný čin, občania odsúdení pre zločiny extrémizmu podľa ruského trestného zákonníka a občania, ktorým boli uložené určité administratívne sankcie, nemôžu byť zvolení s výnimkou prípadov zrušenia a zahľadania odsúdenia. Ako už bolo uvedené, osoby odsúdené súdom pre niektoré trestné činy uvedené v citovanom federálnom zákone nemôžu byť zvolené. Okrem toho ak odsúdený kandidát ešte nevykonal svoj trest, musia byť informácie týkajúce sa jeho odsúdenia uvedené na jeho kandidatúre a na vývesných tabuliach vo volebných miestnostiach.⁴²

38. V Kanade upravujú podmienky nezvoliteľnosti zákon o parlamente a volebný zákon. Podľa čl. 65 kanadského volebného zákona kandidovať v parlamentných voľbách nemôžu osoby vo výkone trestu odňatia slobody a osoby odsúdené pre korupciu alebo nezákonné praktiky v období piatich rokov pred konaním volieb. Článok 502 kanadského volebného zákona obsahuje zoznam a uvádza dĺžku trvania nezvoliteľnosti.

³⁵ Turecká ústava, čl. 76.

³⁶ Dánska ústava, čl. 30. Bližšie pozri čl. 4 zákona o voľbách do parlamentu.

³⁷ Zákon č. 24 z 16. 5. 2000 o parlamentných voľbách upravuje otázku pasívneho a aktívneho volebného práva v čl. 5.

³⁸ Islandská ústava, čl. 34; čl. 4 zákona č. 24/2000 o parlamentných voľbách.

³⁹ Zákon č. 24 z 16. 5. 2000 o parlamentných voľbách upravuje otázku pasívneho a aktívneho volebného práva v čl. 5. Okrem toho pravidlá o navrátení občianskych práv sú obsiahnuté v čl. 84 a čl. 85 islandského trestného zákonníka, č. 19/1940.

⁴⁰ Pozri čl. 15 a 62 islandského trestného zákonníka, č. 19/1940. Týkajú sa osôb, ktoré boli v čase spáchania činu úplne neschopné kontrolovať svoje konanie pre mentálnu chorobu, retardáciu alebo hendikep, pre zmenu vedomia alebo pre iný podobný stav.

⁴¹ Článok 4, ods. 3.2.

⁴² Článok 33 ods. 2.1 a čl. 61 ods. 4.

39. Turecká právna úprava obsahuje ustanovenia rovnakej povahy. Kandidovať vo voľbách nemôžu osoby, ktoré boli odsúdené za „pašeráctvo, sprisahanie... vyzradenie štátneho tajomstva, účasť na teroristických činoch alebo za podporovanie či nabádanie na páchanie takýchto činov... aj v prípade udelenia milosti.“⁴³

40. V Holandsku ustanovuje trestný zákonník tiež pravidlá týkajúce sa vedľajšej sankcie pozbavenia práv, ktorá zahŕňa aj pasívne volebné právo.⁴⁴ Táto sankcia musí byť uložená v súvislosti s odsúdením pre jeden zo zákonom ustanovených trestných činov. Tieto trestné činy sa nachádzajú prevažne v hlavě I (Trestné činy proti bezpečnosti štátu) a v XXVIII. časti trestného zákonníka.⁴⁵ Okrem toho v prípade trestných činov ustanovených v čl. Z1, Z2 a Z3 volebného zákona každý, kto je odsúdený na trest odňatia slobody v trvaní aspoň jedného roka, môže byť pozbavený pasívneho volebného práva. Zbavenie práva voliť a práva byť volený sa často aplikovalo po druhej svetovej vojne na členov národno-socialistického hnutia. Podľa najnovších informácií poskytnutých volebnou radou niektorí z týchto ľudí ešte žijú. Keďže zbavenie volebného práva bolo v tej dobe časovo neobmedzené, osoby takto postihnuté nemôžu ani dnes voliť ani byť zvolené.

41. Keďže politické strany sa považujú za súkromnoprávne organizácie a mali by mať formu združenia, možno ich zakázať aplikovaním čl. 2:20 holandského občianskeho zákonníka. Podľa čl. 140 trestného zákonníka sa trestného činu dopustí ten, kto naďalej pracuje pre organizáciu, ktorá bola rozpustená a zakázaná rozhodnutím súdu. Ak sa preukáže, že kandidát pokračuje v činnosti alebo obhajuje program rozpustenej politickej strany, toto ustanovenie možno použiť na začatie konania proti kandidátom alebo vedúcim predstaviteľom tejto strany. Dve holandské strany boli zakázané a rozpustené na základe dekrétu o rozpustení zradcovských organizácií. Toto rozhodnutie bolo prijaté holandskou exilovou vládou v Londýne. V roku 1944 bolo zakázané národno-socialistické hnutie spolu s inými nacistickými a fašistickými organizáciami. V tomto rozhodnutí bolo tiež uvedené, že každá organizácia, ktorá sa pokúša pokračovať v činnosti týchto organizácií s cieľom šírenia nepokojov v holandskej spoločnosti, bude považovaná za organizáciu v rozpore s verejným poriadkom. Európske sociálne hnutie bolo taktiež zakázané v roku 1953. V roku 1978 bola zakázaná politická strana Nederlandse Volksunie pre jej rasistickú povahu, a preto, že sa uchýľovala k násiliu, aby dosiahla svoj cieľ. Jej zakladateľ sa pokúsil kandidovať v nasledujúcich voľbách za inú stranu (lijst Glimmerveen), avšak v niektorých regiónoch bol zakázaný. Ide o jediný prípad, kedy bolo kandidátovi zakázané kandidovať vo voľbách z dôvodu, že bol predsedom zakázanej strany. Dňa 18. novembra 1998 Okresný súd Amsterdam zakázal a rozpustil CP'86, ktorá bola ďalšou pravicovou stranou, ktorá zvykla používať rasistický slovník a nabádala svojich voličov na to, aby použili násilie na cudzincoch.

- Trestné činy vo všeobecnosti

42. V Litve ustanovuje zákon z 25. mája 1995 o voľbách do Saeimy, že osoby odsúdené za úmyselný trestný čin nemôžu byť zapísané do volebného zoznamu ani byť zvolené okrem prípadov rehabilitácie alebo ak ich odsúdenie bolo zahladené či zrušené.⁴⁶

43. Niektoré štáty zvolili všeobecnejšie koncipované ustanovenia. V Albánsku „osoby

⁴³ Turecká ústava, čl. 76.

⁴⁴ Článok 28 ods. 1.

⁴⁵ Konkrétne čl. 92 – 103, 105, 108 – 112, 115, 116, 121 – 124, 129, 355 – 357.

⁴⁶ Zákon z 25. 5. 1995 o voľbách do Saeimy, čl. 5.

vo výkone trestu odňatia slobody majú iba právo voliť⁴⁷, a sú teda pozbavené pasívneho volebného práva.⁴⁷

44. V Izraeli nemôže byť po dobu siedmich rokov zvolená osoba, ktorá je odsúdená na trest odňatia slobody v trvaní viac ako troch mesiacov. Výnimkou je prípad, keď predseda ústrednej volebnej komisie rozhodne, že trestný čin, za ktorý bola táto osoba odsúdená, nie je hanebný [čl. 6(a) základného zákona: Knesset].

45. V Peru nikto nemôže byť poslancom, ak nemá čistý trestný register.

46. Podľa čilskej ústavy patrí čilským občanom⁴⁸ právo voliť a byť volený. Toto právo strácajú v prípade „odsúdenia pre závažné trestné činy“⁴⁹ alebo „pre trestné činy zákonom označené ako teroristické a pre trestné činy súvisiace s pašovaním omamných látok, za ktoré možno uložiť trest odňatia slobody“.⁵⁰ V dôsledku toho ten, kto stratí občianstvo alebo právo voliť, nemôže byť zvolený do parlamentu a nemôže mu v ňom patriť kreslo.

47. Podľa čl. 38 mexickej ústavy môžu byť občianske práva a privilégia pozastavené v týchto prípadoch:

„I. ...

II. Ak je osoba stíhaná pre trestný čin, za ktorý možno uložiť telesný trest. V tomto prípade sa konanie začína vydaním príkazu na vzatie do väzby.

III. Ak je osoba vo výkone trestu odňatia slobody.

IV. ...

V. Ak je osoba na úteku, od vydania príkazu na vzatie do väzby do konca stíhania.

VI. V dôsledku odsúdenia.

Zákon určuje podmienky, za ktorých možno odňať alebo pozastaviť občianske práva, a upravuje proces rehabilitácie“.

48. Navyše čl. 46 federálneho trestného zákonníka ustanovuje, že k odsúdeniu na trest odňatia slobody sa pridružuje pozastavenie politických práv od momentu nástupu trestu a počas celého trvania výkonu trestu.

49. Mexická právna úprava teda umožňuje odňatie volebného práva nielen po uložení trestu, ale tiež v prípade vzatia do väzby. Výklad čl. 38.II ústavy viedol k sporu na Federálnom volebnom súde. Tento spor skončil rozhodnutím č. 33/2011, v ktorom sa uvádza, že v prípade odsúdenia na trest odňatia slobody dochádza k pozbaveniu volebného práva jedine v prípade, ak je odsúdenému reálne odňatá sloboda. Rozhodnutie tohto druhu už bolo skôr vydané vo veci Martín Orozco Sandoval, v ktorom volebný súd rozhodol, že pokiaľ bol obvinený prepustený na kauciu a nebol mu uložený trest odňatia slobody, nijako to nezasiahne jeho politické práva, najmä právo kandidovať vo voľbách.⁵¹ Vo veci Pedraza Longi volebný súd rozhodol, že vzhľadom na to, že obvinený mal právo byť prepustený na kauciu, jeho politické práva mu nemohli byť pozastavené.⁵²

⁴⁷ Albánska ústava, čl. 45 ods. 3.

⁴⁸ Čilská ústava, čl. 13.

⁴⁹ Toto právo je obnovené podľa zákonom ustanovených podmienok po uplynutí ich trestnej zodpovednosti.

⁵⁰ Čilská ústava, čl. 17. Dotknuté osoby môžu po skončení výkonu trestu požiadať o ich znovuprijatie do senátu.

⁵¹ <<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/JDC/SUP-JDC-00098-2010.htm>>.

⁵² <<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-00085-2007.htm>>.

3. Podľa povahy trestu

50. Najčastejšie sa nezvoliteľnosť viaže na povahu trestu, inak na povahu trestného činu, ktorý osoba spáchala.

51. V Arménsku⁵³, Rakúsku (na úrovni federácie a na úrovni členských štátov)⁵⁴, Azerbajdžane⁵⁵, Bulharsku⁵⁶, Lotyšsku⁵⁷, v Litve⁵⁸, v Luxembursku⁵⁹, v Čiernej Hore⁶⁰, v Holandsku⁶¹, v Poľsku⁶², v Turecku⁶³, na Slovensku⁶⁴ a na Ukrajine⁶⁵ nemôžu osoby odsúdené pre trestný čin kandidovať v parlamentných voľbách (v Arménsku, iba ak sú vo výkone trestu). Ústavy Luxemburska a Ukrajiny ustanovujú, že spomínaný zákaz platí iba v prípade zločinu. V Azerbajdžane nemôžu byť osoby odsúdené pre závažný trestný čin zvolené do Milli Majlis⁶⁶. Na Malte⁶⁷ nemôžu kandidovať v parlamentných voľbách osoby vo výkone trestu odňatia slobody dlhšieho ako dvanásť mesiacov. Treba poznamenať, že tresty vykonávané po sebe sa posudzujú samostatne, ak žiaden z nich nepresiahne dvanásť mesiacov. Ak jeden z nich prekročí dvanásť mesiacov, posudzujú sa tieto tresty ako jeden trest.

52. V Španielsku osoby právoplatne odsúdené na trest odňatia slobody nemôžu byť zvolené až do vykonania trestu. Osoby odsúdené pre trestné činy rebélie, terorizmu alebo pre jeden z trestných činov proti poriadku vo verejných veciach nemôžu byť zvolené ani v prípade, že rozhodnutie sa ešte nestalo právoplatným. V takýchto prípadoch musí byť v danom rozhodnutí výslovne určené, že odsúdený je zbavený pasívneho volebného práva alebo odvolaný z verejnej funkcie.⁶⁸

53. Nemecký trestný zákonník ustanovuje automatický zákaz kandidovať vo voľbách na obdobie piatich rokov odo dňa vykonania trestu v prípade odsúdenia pre zločin na trest odňatia slobody v trvaní viac ako jedného roka. Ak sudca odsúdi obžalovaného na trest odňatia slobody v trvaní kratšom ako jeden rok, môže v prípade niektorých trestných činov rozhodnúť o vedľajšom treste straty pasívneho volebného práva. Určí zároveň dĺžku trvania tohto vedľajšieho trestu, ktorá môže byť od dvoch do piatich rokov.⁶⁹

54. Okrem toho nemecká ústava (Grundgesetz) a federálny zákon o ústavnom súde upravujú odňatie pasívneho volebného práva osobám, ktoré porušili jedno zo základných práv.⁷⁰ K takému porušeniu základného práva môže dôjsť v dôsledku zneužitia slobody prejavu, najmä slobody tlače, slobody vzdelávania, slobody združovania, slobody zhromažďovania,

⁵³ Arménska ústava, čl. 30.

⁵⁴ Rakúska ústava, čl. 26 ods. 5, ktorý neustanovuje, že sa to vzťahuje na akékoľvek odsúdenie, takže obyčajným zákonom bola táto sankcia obmedzená na odsúdenia na trest odňatia slobody v trvaní viac ako jedného roka.

⁵⁵ Azerbajdžanská ústava, čl. 85.

⁵⁶ Bulharská ústava, čl. 65.

⁵⁷ Zákon z 25. 5. 2015 o voľbách do Saeimy, čl. 5.

⁵⁸ Litovská ústava, čl. 56.

⁵⁹ Luxemburská ústava, čl. 53 ods. 1.

⁶⁰ Čiernohorská ústava, čl. 87.

⁶¹ Článok 28 ods. 1 trestného zákonníka upravuje vedľajší trest odňatia práv.

⁶² Poľská ústava, čl. 99 ods. 3.

⁶³ Turecká ústava, čl. 76.

⁶⁴ Zákon o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky (č. 333/2004 Z. z.).

⁶⁵ Ukrajinská ústava, čl. 76.

⁶⁶ Azerbajdžanská ústava, čl. 85 ods. 2.

⁶⁷ Maltská ústava, čl. 54.

⁶⁸ Článok 6 ods. 2 písm. b) organického zákona č. 5/1985 o všeobecnom volebnom systéme.

⁶⁹ Nemecký trestný zákonník, § 45 a § 45a.

⁷⁰ Článok 39 ods. 2 BVerfGG.

listového tajomstva a tajomstva dopravovaných správ a písomností, vlastníckeho práva alebo práva na azyl s cieľom boja proti slobodnému demokratickému poriadku.⁷¹ Dosiaľ nie je známe rozhodnutie federálneho ústavného súdu, v ktorom by túto právomoc využil.

55. V Poľsku nemôže kandidovať v parlamentných voľbách ten, kto bol odsúdený na trest odňatia slobody alebo mu bola „odňatá sloboda“.

56. V tomto štáte, rovnako ako v Turecku a na Ukrajine, sa vyžaduje odňatie slobody za úmyselný trestný čin.

57. V Spojenom kráľovstve podľa zákona o zastúpení ľudu nemôžu byť zvolené osoby vo výkone trestu odňatia slobody v trvaní dlhšom ako jeden rok počas celého obdobia výkonu trestu, a to ani do regionálnych zastupiteľstiev.

58. V Rumunsku trestný zákonník upravuje v čl. 54 a čl. 55 v spojení s čl. 65 a čl. 66 vedľajší trest odňatia volebných práv. Článok 54 ustanovuje, že tento vedľajší trest spočíva v odňatí niektorých práv odo dňa, kedy sa rozhodnutie stalo právoplatným, až do dňa, kedy je trest vykonaný alebo sa považuje za vykonaný.⁷²

59. V Austrálii nemôžu kandidovať vo voľbách osoby odsúdené alebo obžalované⁷³ z trestného činu, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody v trvaní aspoň jedného roka.⁷⁴

60. Situácia v Taliansku je skúmaná podrobnejšie v kapitole IV.⁷⁵

4. Ďalšie obmedzenia

61. Ústavy 47 členských štátov Rady Európy neobsahujú žiadne ustanovenia o osobách, proti ktorým bolo začaté trestné stíhanie, ale ktoré ešte neboli odsúdené. V Austrálii nemôžu kandidovať vo voľbách osoby odsúdené pre trestný čin, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody v trvaní aspoň jedného roka.

62. Existuje aj ďalšia možnosť, ako upraviť pasívne volebné právo osôb odsúdených pre trestný čin. Môže im byť umožnené kandidovať vo voľbách za podmienky, že informujú verejnosť o ich odsúdení a že sa o tom zmienia na volebných letákoch. Tak to je v Litve v prípade už vykonaných trestov.⁷⁶

5. Žiadne alebo iba minimálne obmedzenia

63. Naopak, v Spojených štátoch amerických „nie je ústavnou prekážkou zvolenia ani znovuzvolenia do Kongresu, ak bola osoba obvinená alebo odsúdená pre závažný trestný čin, okrem prípadu vlastizrady spáchanej po zložení sľubu. ... Prípady nezlučiteľnosti funkcie kongresmana boli autormi ústavy ponechané na minime, aby mali občania čo najväčší priestor

⁷¹ Článok 18 Grundgesetz.

⁷² Článok 54 trestného zákonníka v spojení s čl. 55, 65 a čl. 66.

⁷³ Pozri kapitolu III.A.4.

⁷⁴ Štúdiá Transparency International

<http://www.transparency.org/whatwedo/answer/ineligibilities_arising_from_criminal_law_decisions>.

⁷⁵ Kapitola IV.

⁷⁶ Litovský volebný zákonník, čl. 98 ods. 3.

zvoliť si do Kongresu, koho chcú...“.⁷⁷

64. Vo Fínsku už od účinnosti novely trestného zákonníka z roku 1995 nevedie spáchanie trestného činu k nezvoliteľnosti. Rovnako je to aj v Českej republike, Slovinsku, vo Švédsku a vo Švajčiarsku (od roku 2007).

6. Všeobecné obmedzenia alebo rozhodnutia od prípadu k prípadu?

65. Existujú dva spôsoby obmedzenia práva kandidovať vo voľbách: 1. obmedzenie je všeobecným spôsobom ustanovené zákonom, ktorý určuje odsúdenie, trest alebo trestný čin, ktoré vedú k strate pasívneho volebného práva; 2. obmedzenie je uložené v každom konkrétnom prípade súdom ako druh trestu.

66. (1) Mnohé štáty volia prvý spôsob (systematické odopretie pasívneho volebného práva). Toto systematické odopretie je spravidla upravené ústavou alebo volebným zákonom.

67. V niektorých štátoch (A) sa obmedzenie vzťahuje na obdobie výkonu trestu alebo na obdobie, ktoré mu predchádza, kým vo väčšine štátov (B) trvá aj po skončení výkonu trestu, často počas dlhého obdobia.

68. (A) V Litve nemôžu kandidovať vo voľbách osoby, ktoré nevykonali trest, ktorý im bol odsudzujúcim rozhodnutím súdu uložený.⁷⁸ Rovnaké pravidlá sa vzťahujú na osoby zbavené mandátu.⁷⁹

69. V Macedónsku nemôžu byť zvolené osoby, ktoré boli právoplatne odsúdené na nepodmienečný trest odňatia slobody v trvaní viac ako šesť mesiacov a ak tento trest nebol vykonaný alebo ak je osoba vo výkone trestu.⁸⁰ Od prvých demokratických volieb v roku 1990 bol zaznamenaný iba jeden prípad odňatia práva kandidovať v parlamentných voľbách na základe obvinenia z trestného činu. Konkrétne v roku 2004 bol jeden poslanec za Demokratickú stranu macedónskej národnej jednoty (VMRO/DPMNE) obvinený zo spáchania vojnových zločinov počas konfliktu v roku 2001, keď bol ministrom vnútra. Po konaní pred Medzinárodným trestným tribunálom pre bývalú Juhosláviu bol prepustený na slobodu.

70. Albánska ústava ustanovuje, že „odsúdení vo výkone trestu odňatia slobody majú iba právo voliť“⁸¹, a nemôžu byť teda zvolení.

71. (B) V ostatných skúmaných štátoch nezvoliteľnosť trvá aj po výkone trestu. V Estónsku čl. 58 ústavy⁸² zveruje zákonodarcovi rozhodnutie, či zakáže osobám, ktoré boli uznané vinnými z trestného činu a sú vo výkone trestu odňatia slobody, kandidovať vo voľbách. Zákon nenecháva priestor na uváženie: zákon o voľbách do Riigikogu⁸³ obsahuje všeobecný

⁷⁷ Congressional Research Service – Status of a Senator Who has been Indicted for or Convicted of a Felony, <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34716.pdf>>, s. 7 - 8; pozri tiež “Status of a Member of the House Who has been Indicted for or Convicted of a Felony”, <<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL33229.pdf>>, s. 5 – 6 (autor oboch textov je Jack Maskell).

⁷⁸ Článok 56 ods. 2 ústavy; čl. 2 ods. 3 volebného zákonníka.

⁷⁹ Volebný zákonník, čl. 2 ods. 4.

⁸⁰ Volebný zákonník, čl. 7 ods. 3.

⁸¹ Článok 45 ods. 3 ústavy.

⁸² <<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/rhvv/act/530102013003/consolide>>.

⁸³ <<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/520012015018/consolide>>, čl. 4 ods. 6.

zákaz, ktorý sa neviaže na spáchaný trestný čin ani na dĺžku trestu odňatia slobody.⁸⁴

72. V Kirgizsku nemajú pasívne volebné právo osoby vo výkone trestu odňatia slobody a osoby v minulosti trestané, ak nedošlo k zahladeniu odsúdenia.⁸⁵

73. V Moldavskej republike nemôžu kandidovať vo voľbách osoby, ktoré boli právoplatne odsúdené na trest odňatia slobody alebo ak boli v minulosti odsúdené za úmyselný trestný čin.⁸⁶

74. Grécka ústava⁸⁷ ustanovuje, že osoby pozbavené ich občianskych práv v dôsledku právoplatného odsúdenia pre trestný čin strácajú aktívne aj pasívne volebné právo. Hoci boli vo väzbe, vedúci predstavitelia extrémistickej pronacistickej strany „Zlatý úsvit“ mohli byť znovu zvolení vo voľbách konaných 25. januára a 20. septembra 2015, pretože neboli ešte odsúdení. Bývalý diktátor George Papadopoulos a viacerí členovia jeho vlády nemohli kandidovať v parlamentných voľbách po prechode na demokraciu v Grécku, pretože boli doživotne zbavení občianskych práv v roku 1975.

75. Na Islande ustanovuje čl. 5 volebného zákona, že osoby súdnym rozhodnutím odsúdené za čin považovaný verejnosťou za hanebný sú systematicky pozbavené pasívneho volebného práva (okrem iného).⁸⁸

76. V Turecku nemôžu kandidovať vo voľbách osoby odsúdené na trest odňatia slobody v trvaní viac ako jedného roka (okrem prípadov nedbanlivosti), a to isté platí aj pre osoby odsúdené za niektoré závažné trestné činy vymenované v zákone.

77. Podobné obmedzenie existuje v Arménsku.⁸⁹ Ako už bolo povedané, v Nemecku trestný zákonník zavádza automatické obmedzenie pasívneho volebného práva v prípade odsúdenia pre zločin na trest odňatia slobody v trvaní aspoň jedného roka.⁹⁰

78. (2) Právna úprava viacerých štátov ustanovuje, že pozbaviť pasívneho volebného práva možno len súdnym rozhodnutím. Toto rozhodnutie vychádza z trestnoprávnej úpravy. Tak to je v Nemecku v prípade odsúdenia na trest odňatia slobody v trvaní kratšom ako jeden rok.⁹¹ Aby mohli byť zvolení do parlamentu, nesmú byť kandidáti v Holandsku zbavení práva voliť⁹², a to predovšetkým súdnym rozhodnutím.⁹³ Rovnaké pravidlo platí v Luxembursku pre osoby odsúdené pre menej závažný trestný čin. Vo Francúzsku ústavná rada zrušila zákon, ktorý systematicky pridával k určitým odsúdeniam zákaz byť zapísaný na kandidátnej listine, čo vedie k nezvoliteľnosti. Tento zákaz je stále možné uložiť, avšak v súlade s ústavným princípom nevyhnutnosti a individualizácie trestu ho musí uložiť súd v konkrétnom prípade.⁹⁴ Právna úprava Kórejskej republiky ustanovuje, že pasívne volebné právo môže byť pozastavené alebo odňaté na základe súdneho rozhodnutia alebo na základe iného zákona.⁹⁵ V Moldavsku hoci volebné zákony zbavujú pasívneho volebného práva osoby odsúdené pre

⁸⁴ Žiadne súdne rozhodnutie nie je k tomu k dispozícii.

⁸⁵ Volebný zákonník, čl. 3 ods. 3 a 4.

⁸⁶ Volebný zákonník, čl. 13 ods. 2 písm. c).

⁸⁷ Článok 51 ods. 3.

⁸⁸ Pozri kapitolu III.A.2.

⁸⁹ Článok 2 ods. 3 volebného zákonníka.

⁹⁰ Ďalšie príklady sú v kapitole III.A.2-3.

⁹¹ Článok 18 ods. 1 federálneho volebného zákona.

⁹² Holandská ústava, čl. 56.

⁹³ Holandská ústava, čl. 54 ods. 2.

⁹⁴ QPC 6/7 2010 – 11. 6. 2010.

⁹⁵ Zákon o voľbách verejných činiteľov, čl. 18, 19 a čl. 264.

úmyselný trestný čin, kým majú záznam v registri trestov, sudca môže v zmysle trestného zákonníka⁹⁶ uložiť ako vedľajší trest zákaz zastávať určité funkcie počas obdobia od jedného do piatich rokov a, v prípadoch výslovne ustanovených v osobitnej časti trestného zákonníka, od jedného do pätnástich rokov. Právna úprava teda môže kombinovať automatickú stratu pasívneho volebného práva a rozhodnutia v individuálnych prípadoch.

B. Strata parlamentného mandátu

79. Ústavy v 40 % členských štátov Rady Európy⁹⁷ obsahujú ustanovenia o strate parlamentného mandátu; v ostatných štátoch je táto otázka riešená zákonom. Štúdium ostatných legislatívnych aktov prijatých v niektorých štátoch poskytuje ďalšie cenné informácie o tejto problematike. Okrem toho dôvody straty parlamentného mandátu sa môžu líšiť, ale môžu tiež závisieť aj od povahy spáchaného trestného činu a od povahy uloženého trestu. V niektorých štátoch sa ustanovenia o strate parlamentného mandátu týkajú tých istých prípadov ako strata pasívneho volebného práva. Táto problematika bude analyzovaná ďalej vrátane prípadov, ktoré (úplne) nezapadajú ani do jednej zo spomínaných kategórií.

1. Podľa povahy trestného činu

a. Volebné trestné činy

80. Na Cypre⁹⁸, vo Fínsku⁹⁹ a na Malte¹⁰⁰ stráca poslanec svoj mandát, ak je uznaný vinným zo spáchania volebného trestného činu. V Taliansku zákon č. 175/2010 ustanovuje nový dôvod nezvoliteľnosti: volebné trestné činy. Vo Francúzsku volebný zákonník¹⁰¹ upravuje trestné činy súvisiace s volebnou kampanou a spracovaním volieb, za ktoré možno uložiť odňatie (aktívnych alebo pasívnych) občianskych práv. Strata pasívneho volebného práva automaticky vedie k odstúpeniu, k čomu dochádza aj v prípade, že ústavná rada uloží sankciu za nerešpektovanie ustanovení o financovaní volebnej kampane. Pasívne volebné právo sa stráca na obdobie troch rokov.

81. V Kórejskej republike podľa ústavy a účinnej legislatívy môže člen parlamentu stratiť mandát v dôsledku vyhlásenia volieb za neplatné z dôvodu spáchania volebného trestného činu, ak uložený peňažný trest presiahne milión wonov¹⁰². Od parlamentných volieb v roku 2012 bolo osem členov národného zhromaždenia takto vylúčených v dôsledku právoplatného odsúdenia na peňažný trest presahujúci túto sumu pre porušenie zákona o voľbách verejných činiteľov. Medzi najčastejšie porušenia patria nezákonné volebné výdavky, nezákonná volebná kampaň a zverejňovanie nepravdivých údajov. Najnovší prípad sa týka pána Ahna, bývalého člena národného zhromaždenia, ktorý bol vylúčený z parlamentu 12. 3. 2015 v dôsledku právoplatného odsúdenia pre nezákonné volebné výdavky na strane vedúceho jeho kampane. Bol odsúdený na trest odňatia slobody v trvaní šiestich mesiacov s podmieneným odkladom v trvaní dvoch rokov. Keďže bol uznaný vinným, bol súčasne vylúčený

⁹⁶ Článok 65.

⁹⁷ Albánsko, Azerbajdžan, Bulharsko, Cyprus, Estónsko, Fínsko, Gruzínsko, Grécko, Island, Malta, Moldavsko, Holandsko, Portugalsko, Slovensko, Španielsko, Švédsko, Macedónsko, Turecko, Ukrajina.

⁹⁸ Cyperská ústava, čl. 64c.

⁹⁹ Fínska ústava, čl. 28.

¹⁰⁰ Maltská ústava, čl. 55.

¹⁰¹ Článok L 117.

¹⁰² Zákon o voľbách verejných činiteľov, čl. 264.

z národného zhromaždenia.

b. Trestné činy považované za (obzvlášť) nemorálne

82. Ako bolo povedané v súvislosti s kandidátmi v parlamentných voľbách, „trestný čin, ktorý spochybňuje čestnosť alebo morálnosť kandidáta“, môže na Cypre viesť k strate parlamentného mandátu¹⁰³. Obdobné ustanovenia platia vo Fínsku, kde ústava ustanovuje, že „v prípade, že v dôsledku odsúdenia obvinený nevzbudzuje dôveru ani rešpekt potrebný na výkon funkcie poslanca“, môže mu byť mandát odňatý.¹⁰⁴

c. Iné trestné činy a prípady

83. V Brazílii strácajú senátori mandát, ak boli právoplatne odsúdení bez možnosti odvolania.¹⁰⁵ Od roku 2010 zákon „zbavuje možnosti zastávať politickú funkciu na obdobie ôsmich rokov osoby druhostupňovým súdom odsúdené (aj v prípade prebiehajúceho konania o opravnom prostriedku) za rasizmus, zabitie, znásilnenie, pašovanie omamných látok a spreneveru verejných fondov, ako aj osoby, ktoré odstúpili z funkcie, aby sa vyhli odvolaniu z funkcie. Politici, ktorí sa dopustili kupovania hlasov, zneužitia právomoci a volebného podvodu, taktiež strácajú pasívne volebné právo na obdobie ôsmich rokov“.¹⁰⁶

84. V Kanade je strata mandátu upravená viacerými zákonnými ustanoveniami. Podľa čl. 31 ústavy stráca senátor svoj mandát v prípade osobného bankrotu alebo ak je odsúdený pre „vlastizradu, zločin alebo iný hanebný trestný čin“.

85. V Portugalsku prestávajú poslanci vykonávať svoju funkciu, ak boli súdom uznaní vinnými zo spáchania trestného činu pri výkone ich funkcie a odsúdení alebo z dôvodu ich členstva v rasistickej alebo fašistickej organizácii.¹⁰⁷

86. V Moldavsku ústava upravuje možnosť zbavenia poslanca mandátu bez odôvodnenia¹⁰⁸, avšak účinná právna úprava neobsahuje žiadne ustanovenie o aplikácii. Žiadne z týchto ustanovení však nebolo nikdy aplikované a žiaden poslanec nebol odvolaný, pretože žiaden z nich dosiaľ nebol obvinený z trestného činu. Objavil sa prípad odsúdenia poslanca zahraničným súdom, avšak konanie o uznaní a výkone tohto rozhodnutia v Moldavsku začalo až po tom, ako tento poslanec odstúpil. Treba poznamenať, že vo svojom rozhodnutí č. 2 z 20. 1. 2015 o výklade čl. 1 ods. 3 ústavy v spojení čl. 69 a čl. 70 (imunita a zbavenie poslanca mandátu) ústavný súd uviedol, že „v prípade právoplatného odsúdenia poslanca pre úmyselný trestný čin a/alebo na trest odňatia slobody vrátane prípadov, kedy k odsúdeniu došlo v inom štáte, nemožno ho zbaviť mandátu, jeho mandát zaniká na základe zákona“.

¹⁰³ Cyperská ústava, čl. 64c.

¹⁰⁴ Fínska ústava, čl. 28.

¹⁰⁵ Článok 55 (VI) ústavy.

¹⁰⁶ Štúdia Transparency International

<http://www.transparency.org/whatwedo/answer/ineligibilities_arising_from_criminalLaw_decisions>.

¹⁰⁷ Článok 160 ods. 1 ústavy.

¹⁰⁸ Moldavská ústava, čl. 69 ods. 2.

2. Podľa povahy odsúdenia

87. V Albánsku¹⁰⁹, v Azerbajdžane¹¹⁰, v Bulharsku¹¹¹, v Estónsku¹¹², vo Fínsku¹¹³, v Gruzínsku¹¹⁴, v Macedónsku¹¹⁵, na Slovensku¹¹⁶, v Turecku¹¹⁷ a na Ukrajine¹¹⁸ stráca poslanec mandát v prípade akéhokoľvek odsúdenia pre trestný čin. Arménska ústava ustanovuje rovnaké pravidlo v prípade odsúdenia na trest odňatia slobody.¹¹⁹ V Kórejskej republike členovia parlamentu, ktorí porušia všeobecné trestné právo a sú odsúdení na nepodmienečný trest odňatia slobody, sú takisto vylúčení z parlamentu.¹²⁰ Doteraz došlo k dvom prípadom vylúčenia z parlamentu zvoleného v roku 2012 v dôsledku odsúdenia pre porušenie iného zákona ako zákona o voľbe verejných činiteľov alebo zákona o financovaní politiky. Jeden z týchto dvoch prípadov je nasledovný: vo veci prášku so slzotvorným plynom (rozhodnutie 2014do1894 najvyššieho súdu z 12. 6. 2014) bol obvinený Sun-dong Kim členom národného zhromaždenia za Jednotnú stranu pokroku. Aby obvinený zabránil konaniu plenárnej schôdze národného zhromaždenia o ratifikácii dohody o voľnom obchode medzi Spojenými štátmi americkými a Južnou Kóreou, odistil slzotvorný granát za tribúnou oproti kreslu predsedu a zvyšok obsahu vyprázdnil na podpredsedu. Bol obvinený z prepravovania nebezpečných látok a z násilia proti členom národného zhromaždenia. Obvinený bol okrem toho poverený vedením účtovníctva svojej strany, a bol teda obvinený aj z porušenia zákona o financovaní politiky.

88. Právne úpravy spomínaných štátov nie sú formulované rovnako. Napr. v Estónsku sa odsúdenie súdom nazýva „verdikt o vine“, Gruzínsku „právoplatné rozhodnutie o vine“, Turecku „právoplatné súdne rozhodnutie“ a na Ukrajine „verdikt o vine“.

89. Pokiaľ ide o Ukrajinu, možno uviesť nasledujúci príklad. Dňa 28. 6. 2000 bol ukrajinský poslanec Pavlo Lazarenko uznaný vinným Policajným súdom v Ženeve v zmysle čl. 305bis švajčiarskeho trestného zákonníka v dvoch prípadoch prania špinavých peňazí a odsúdený na trest odňatia slobody v trvaní jeden a pol roka a na peňažný trest vo výške 10 696 732,80 CHF. Bol predčasne zbavený mandátu Verhovnou radou (ukrajinský parlament) z dôvodu, že jeho odsúdenie sa stalo vykonateľným.

90. Švédsko ústava ponecháva sudcom najširší priestor na uváženie: poslanec môže stratiť svoj mandát, ak sa ukáže, že je zjavne nehodný vykonávať svoju funkciu z dôvodu spáchania

¹⁰⁹ Albánska ústava, čl. 71 ods. 2.

¹¹⁰ Azerbajdžanská ústava, čl. 89.

¹¹¹ Bulharská ústava, čl. 72 ods. 1.

¹¹² Estónska ústava, čl. 64 ods. 2.

¹¹³ Fínska ústava, čl. 28.

¹¹⁴ Gruzínska ústava, čl. 54 ods. 2.

¹¹⁵ Podľa čl. 65 ods. 1 macedónskej ústavy: „Mandát poslanca zaniká v prípade odsúdenia pre trestný čin, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody v trvaní aspoň päť rokov“. Podľa čl. 65 ods. 4 „poslanca možno odvolať v prípade odsúdenia pre trestný čin alebo postihnutia za iný delikt, ak ho to robí nehodným výkonu funkcie poslanca“.

¹¹⁶ Slovenská ústava, čl. 81a. Okrem toho podľa § 57 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky musí byť otázka straty mandátu poslancov preskúmaná mandátovým a imunitným výborom a predložená národnej rade na rozhodnutie. Keďže poslanci strácajú mandát v dôsledku toho, že odsudzujúci rozsudok sa stal právoplatným, rozhodnutie národnej rady má iba deklaratívny charakter.

¹¹⁷ Turecká ústava, čl. 84.

¹¹⁸ Ukrajinská ústava, čl. 81.

¹¹⁹ Arménska ústava, čl. 65 a čl. 67. Treba spomenúť, že sa vyskytlo niekoľko prípadov, kde národne zhromaždenie dalo súhlas na obžalovanie členov parlamentu a na ich zatknutie. Ani v jednom prípade členovia parlamentu nestratili svoje právomoci.

¹²⁰ Zákon o národnom zhromaždení, čl. 136 a zákon o voľbách verejných činiteľov, čl. 19.

trestného činu. V tomto prípade patrí otázka zbavenia mandátu do právomoci súdov.¹²¹ Okrem toho trestné činy, za ktoré možno podľa všeobecných ustanovení trestného práva hmotného uložiť trest odňatia slobody v trvaní aspoň dvoch rokov, možno tiež sankcionovať stratou parlamentného mandátu. Tieto prípady posudzujú všeobecné súdy prvého stupňa. Prokurátor podáva návrh na začatie konania, ale súd príslušný rozhodnúť v trestnej veci poslanca môže začať konanie o zbavení mandátu aj z úradnej moci. Súdy musia v týchto veciach konať bezodkladne. Členovia parlamentu boli minimálne v dvoch prípadoch odvolaní z funkcie súdom podľa platnej a účinnej ústavy z roku 1974. V prvom prípade bol poslanec uznaný vinným zo spáchania obzvlášť závažného podvodu. V druhom prípade išlo o poslanca, ktorý sa dopustil trestných činov prepadu, nezákonného zastrašovania, týrania a sexuálneho zneužívania. V týchto dvoch prípadoch rozhodovali odvolacie súdy.

91. V Grécku podľa čl. 51 ods. 3 ústavy „nemôže zákon obmedziť volebné právo s výnimkou prípadov nedosiahnutia minimálnej vekovej hranice, nespôsobilosti na právne úkony alebo v dôsledku právoplatného odsúdenia pre niektoré trestné činy“. Ak v dôsledku takého odsúdenia poslanec stratí volebné právo, stráca zároveň svoj parlamentný mandát. Bývalý minister hospodárstva z čias vlády Papandreou (1987 – 1989) Dimitrios Tsovolas bol v roku 1992 odsúdený v súvislosti s aférou známou v tej dobe pod názvom „škandál Koskotas“. Keďže stratil volebné právo (na krátke obdobie), prišiel aj o svoj poslanecký mandát. V roku 1994 bol znovu zvolený za predsedu svojej strany (Dikki). Začal sa tiež proces s vedúcimi predstaviteľmi „Zlatého úsvitu“ (neonacistickej strany, ktorá získala 6 % – 7 % hlasov vo voľbách v rokoch 2012 a 2015). Ak ich odsúdia, pravdepodobne stratia svoje poslanecké mandáty. Podľa ústavy k tomu dôjde iba v prípade „právoplatného“ odsúdenia, t. j. keď najvyšší súd zamietne ich odvolanie proti odsudzujúcemu rozhodnutiu príslušného súdu.

92. V Kanade podľa čl. 750 trestného zákonníka stráca zástupca ľudu (v senáte alebo v snemovni) svoj mandát, ak je odsúdený na trest odňatia slobody v trvaní aspoň dvoch rokov. Keďže osoby vo výkone trestu odňatia slobody strácajú pasívne volebné právo, poslanec odsúdený na kratší ako dvojročný trest odňatia slobody by mohol byť naďalej členom parlamentu, nemal by však právo kandidovať v budúcich voľbách.¹²²

93. V Albánsku, Arménsku, Azerbajdžane, Bulharsku, vo Fínsku, v Macedónsku a na Slovensku ústavy (alebo niektoré z nich) výslovne ustanovujú, analogicky k všeobecným podmienkam zbavenia parlamentného mandátu, že spáchanie trestného činu má rovnaké účinky.

94. V Arménsku boli poslanci Hakob Hakobyan, Myasnik Mikhasyan, Sasun Mikayelyan a Khachatur Sukiasyan (ktorí sa počas procesu vzdali funkcie) odsúdení na tresty odňatia slobody v rôznom trvaní. Dňa 17. 9. 2009 bol na základe rokovacieho poriadku národného zhromaždenia predsedom národného zhromaždenia podpísaný protokol o ukončení mandátu spomínaných členov parlamentu. Tento protokol bol postúpený ústrednej volebnej komisii, ktorá ho schválila. Poslanec Vardan Oskanyan bol zapletený v podobnej afére. Predsúdne konanie sa skončilo zastavením trestného stíhania. Keďže skutočnosť, že osoba je obvinená v trestnej veci, nie je dôvodom na odvolanie poslanca, pán Vardan Oskanyan nebol odvolaný z funkcie poslanca národného zhromaždenia.

95. V Macedónsku od prvých demokratických volieb v roku 1990 až do posledného prieskumu v roku 2014 bol zaznamenaný iba jeden prípad vylúčenia z parlamentu na základe obvinenia z trestného činu. Konkrétne v roku 2004 bol jeden poslanec za Demokratickú stranu macedónskej národnej jednoty (VMRO/DPMNE) obvinený zo spáchania vojnových

¹²¹ Švédská ústava, kapitola 4 oddiel 11.

¹²² <<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2012-38-e.htm#txt2>>.

zločinov počas konfliktu v roku 2001, keď bol ministrom vnútra. Po konaní pred Medzinárodným trestným tribunálom pre bývalú Juhosláviu bol prepustený na slobodu. V roku 2001 jeden poslanec za PDA (Albánska demokratická strana) verejne vyhlásil, že opúšťa parlament, aby mohol slúžiť v ALN („Národná oslobodzovacia armáda“) ako veliteľ vo Vitine (Kosovo). Parlament ho odvolal dvojtretinovou väčšinou všetkých členov. Jeho meno bolo pripísané na „čierny americký zoznam“, ktorý zostavila Bushova vláda. Po viacerých mesiacoch ozbrojeného konfliktu pred koncom etnického konfliktu mu bola udelená amnestia podľa zákona o amnestii a znovu sa stal poslancom, tentoraz za UDI (Demokratická únia pre integráciu).

96. V Bulharsku dochádza k strate parlamentného mandátu iba v prípade úmyslu spáchať zločin alebo v prípade odsúdenia na nepodmienečný trest odňatia slobody.

97. V Taliansku podľa zákona č. 175/2010 nemôže zastávať funkciu poslanca ten, kto bol uznaný vinným zo spáchania trestného činu a odsúdený na trest odňatia slobody v trvaní od jedného do piatich rokov. Trochu odlišná úprava je na Malte, kde poslanci strácajú mandát v prípade, že sú tu akékoľvek okolnosti, za ktorých by stratili pasívne volebné právo, ak by neboli členmi Komory reprezentantov.¹²³ Inak povedané, odsúdenie na trest odňatia slobody má okrem iného za následok stratu mandátu. Ústava dovoľuje odsúdenému poslancovi zotrvať vo funkcii ešte 30 dní. Táto lehota môže byť predĺžená predsedom Komory reprezentantov (nemôže však prekročiť 150 dní), aby odsúdený poslanec mohol podať odvolanie.¹²⁴

98. V Chorvátsku zákon o voľbách zástupcov do parlamentu obsahoval od začiatku ustanovenia, podľa ktorého mandát poslanca skončí pred uplynutím obdobia, na ktoré bol zvolený, ak bol právoplatne odsúdený na trest odňatia slobody v trvaní najmenej šiestich mesiacov.¹²⁵ Na svojej schôdzi z 13. 2. 2015 prijal chorvátsky parlament zákon, ktorým sa menil a dopĺňal zákon o voľbách zástupcov do parlamentu (Úradný vestník č. 19 z 20. 2. 2015). Článok 8 mení čl. 9 zákona o voľbách tak, že taktiež ustanovuje podmienky vylúčenia páchatel'ov trestných činov z kandidatúry v parlamentných voľbách. Voliči a politické strany nemôžu označiť kandidátov, ktorí boli odsúdení na nepodmienečný trest odňatia slobody v trvaní viac ako šesť mesiacov. Taktiež nemôžu označiť osoby odsúdené pre trestné činy proti ľudskosti a ľudskej dôstojnosti alebo pre vraždu pred uplynutím lehoty pre ich rehabilitáciu.¹²⁶

99. Vo svojom rozhodnutí/deklarácii č. U-VII-5293/2011 z 12. 11. 2011 sa Ústavný súd Chorvátskej republiky vyjadril k otázke, či osoba odsúdená pre vojnový zločin môže byť „na čele zoznamu“.¹²⁷ Ústavný súd sa vyjadril, že „skutočnosť, že „zákon o voľbách neobsahuje žiadnu nevyhnutnú podmienku, obmedzenie ani zákaz týkajúci sa označenia kandidáta na čele zoznamu, ale je to na slobodnej voľbe politických strán“, neznamená nevyhnutne, že také „nevyhnutné podmienky“, „obmedzenia“ a „zákazy“ nie sú obsiahnuté v základných

¹²³ Maltská ústava, čl. 55.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Zákon o voľbách poslancov do chorvátskeho parlamentu, čl. 10.

¹²⁶ Tieto zmeny boli v chorvátskom práve zavedené po citlivých prípadoch kandidatúry alebo účasti vo voľbách osôb, ktoré boli právoplatnými súdnymi rozhodnutiami odsúdené pre obzvlášť závažné trestné činy. Ústavný súd sa touto otázkou zaoberal vo svojom rozhodnutí/deklarácii U-VII-5293/2011 z 12. 11. 2011.

¹²⁷ V Chorvátsku pôvodne platil pomerný volebný systém, ktorý je založený na uzavretých zoznamoch. Na volebnom lístku neboli uvedené mená všetkých kandidátov, ale iba názov strany a meno jednej osoby, ktorá bola na čele zoznamu. Vo februári 2015 boli však prijaté zmeny k zákonu o voľbách poslancov do chorvátskej republiky, ktorými sa zaviedol systém otvorených zoznamov. Chorvátsko teda opustilo systém uzavretých zoznamov (a čela zoznamu) v prospech tohto nového systému s preferenčnými hlasmi.

hodnotách, na ktorých sa zakladá Ústava Chorvátskej republiky“.¹²⁸

100. V Írsku volebný zákon z roku 1992 ustanovuje, že osoba vo výkone trestu odňatia slobody v trvaní aspoň šesť mesiacov nemôže byť členom Dáil Eireann (spodnej komory parlamentu).¹²⁹ Členovia Dáil, ktorí boli odsúdení počas trvania mandátu, sú povinní po uplynutí lehoty na odvolanie uvoľniť svoj mandát.¹³⁰ Dosiaľ nebol zaznamenaný žiaden prípad straty mandátu člena Dáil v dôsledku odsúdenia na trest odňatia slobody. Pomerne veľa členov Dáil Eireann bolo odsúdených na tresty odňatia slobody počas výkonu ich funkcie, avšak uložené tresty boli kratšie ako požadovaných šesť mesiacov. Jeden člen Dáil Eireann bol v roku 2002 trikrát odsúdený na trest odňatia slobody pre pohrdanie súdom a predniesol reč pred parlamentom v čase, keď bol vo výkone trestu; pred Dáil bol privedený väzenskou strážou. Žiaden zákaz sa nedotýka v minulosti trestaných členov Dáil Eireann bez ohľadu na povahu odsúdenia alebo na miesto, kde boli odsúdení. Dvaja súčasní členovia Dáil v minulosti vykonali dlhé tresty odňatia slobody, ktoré im boli uložené írskym súdom. Taktiež je tu dlhá história osôb uväznených v Spojenom kráľovstve, ktoré boli potom zvolené do Dáil Eireann.

101. V Lotyšsku rokovací poriadok Saeimy¹³¹ ustanovuje, že každý člen, ktorý je uznaný vinným zo spáchania trestného činu, je považovaný za vylúčeného zo Saeimy odo dňa vykonateľnosti odsudzujúceho rozhodnutia. Člen Saeimy môže byť vylúčený na základe rozhodnutia Saeimy, ak sa preukáže, že: 1. bol zvolený v rozpore s ustanoveniami zákona o voľbách do Saeimy (v spojení s trestnými sankciami uvedenými v odsekoch 2, 3, 4 a 7 čl. 5; 2. spáchal trestný čin v stave nepríčetnosti alebo po jeho spáchaní sa u neho vyvinula duševná porucha, ktorá mu znemožnila byť si vedomý svojho konania alebo ho kontrolovať.

102. Po deviatych voľbách do Saeimy vysvitlo, že v regióne Balvu došlo k podvodom s hlasmi. Saeima uznala mandát J. Boldānsa Ainsi, ktorý súhlasil s pokračovaním v trestnom stíhaní. Nikdy sa však neujal svojej funkcie a následne bol vylúčený zo Saeimy po jeho odsúdení 20. 10. 2008.

103. Treba poznamenať, že vo všeobecnosti ústavy obsahujú ustanovenia o zbavení poslaneckého mandátu, aj keď tieto ustanovenia môžu byť prevzaté vo volebných zákonoch.¹³²

3. Keď sa vyskytne prípad nezvoliteľnosti

104. Vnútroštátna legislatíva môže ustanoviť, že poslanci strácajú svoj mandát automaticky alebo na základe individuálneho rozhodnutia, ak sú v situácii, ktorá by viedla k strate pasívneho volebného práva. To je prípad (na ústavnej úrovni) Albánska¹³³, Bulharska¹³⁴, Islandu¹³⁵, Slovenska¹³⁶, Španielska¹³⁷ a Čile¹³⁸. V tomto štáte poslanec, ktorý už nespĺňa

¹²⁸ Rozhodnutie ústavného súdu sa týka kandidáta v čele zoznamu, ktorý bol v Chorvátsku odsúdený pre vojnový trestný čin. Vo februári 2015 boli však prijaté zmeny k zákonu o voľbách poslancov do chorvátskeho parlamentu, ktorými sa zaviedol systém otvorených zoznamov. Chorvátsko opustilo systém uzavretých zoznamov (a čela zoznamu) v prospech systému s preferenčnými hlasmi.

¹²⁹ Volebný zákon z roku 1992, čl. 41 písm. j).

¹³⁰ Volebný zákon z roku 1992, čl. 42.

¹³¹ Zákon z 28. 7. 1994, čl. 18.

¹³² Napr. bulharský volebný zákonník, čl. 271.

¹³³ Albánska ústava, čl. 71 ods. 2 písm. c).

¹³⁴ Bulharská ústava, čl. 72 ods. 1.

¹³⁵ Islandská ústava, čl. 50.

všeobecné podmienky zvoliteľnosti, stráca mandát. Napr. v roku 2005 bol jeden senátor (pán Jorge Lavandero) uznaný vinným zo zločinu sexuálneho násillia, a tým zo zákona stratil mandát.

105. Estónska ústava¹³⁹ upravuje stratu mandátu poslanca, ktorý bol odsúdený pre trestný čin a rozhodnutie sa stalo vykonateľným. Táto skutočnosť vedie súčasne k nezvoliteľnosti, ak je odsudzujúce rozhodnutie vydané pred voľbami. Podobné ustanovenia možno nájsť v zákone o postavení členov Riigikogu.¹⁴⁰ V praxi sa doteraz vyskytli dva prípady straty mandátu v dôsledku odsúdenia pre trestný čin korupcie. O ďalších dvoch veciach sa ešte koná, keďže rozsudky dosiaľ nenadobudli právoplatnosť. V týchto dvoch veciach boli uložené tresty odňatia slobody s podmieneným odkladom výkonu trestu a bol zároveň uložený probačný dohľad. Ani v jednom z týchto prípadov nebola skúmaná otázka proporcionality zbavenia poslanca mandátu.

106. V Nemecku federálny volebný zákon upravuje vylúčenie členov Bundestagu v prípade, že už nespĺňajú nevyhnutné podmienky zvoliteľnosti.¹⁴¹ Tak je to (na päť rokov) v prípade, že trestný súd uloží pre zločin trest odňatia slobody v trvaní aspoň jedného roka.¹⁴² Okrem toho volebný zákon vyžaduje, aby poslanci neboli súdnym rozhodnutím zbavení práva kandidovať v parlamentných voľbách alebo zastávať úradnú funkciu.¹⁴³ Nikto nemôže byť navyše zvolený, ak bol pozbavený práva voliť,¹⁴⁴ a každému, kto bol súdnym rozhodnutím pozbavený práva voliť, treba zabrániť voliť.¹⁴⁵

107. Strata postavenia člena Bundestagu nie je automatická; musí byť prijaté uznesenie Rady najstarších (Ältestenrat) Bundestagu, ak zo súdneho rozhodnutia vyplýva nezvoliteľnosť. Rada najstarších však nemá žiadnu kontrolu nad súdnym rozhodnutím, vezme ho iba na vedomie a určí dátum, kedy má dotknutý poslanec opustiť Bundestag. Rovnaké pravidlá ako na úrovni federácie sa vzťahujú na úroveň členských štátov (Länder).¹⁴⁶

108. Prípád Friedricha Cremera, člena Sociálno-demokratickej strany a poslanca bavorského parlamentu, je jeden zo vzácných prípadov, kedy musel poslanec opustiť parlament, pretože bol odsúdený pre trestný čin. Dotknutý poslanec bol bavorským súdom uznaný vinným z toho, že bol agentom cudzej spravodajskej služby a bol odsúdený na trest odňatia slobody v trvaní dvoch rokov a šiestich mesiacov. Ten istý súd, ktorý ho navyše pozbavil pasívneho

¹³⁶ Slovenská ústava, čl. 81a písm. c). Pozri tiež zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov a zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

¹³⁷ Španielska ústava, čl. 70.

¹³⁸ Čilská ústava, čl. 60, ods. 7.

¹³⁹ Článok 64 ods. 2.

¹⁴⁰ <<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/516042015001/consolide>>, čl. 8.

¹⁴¹ Nemecký federálny volebný zákon (Bundeswahlgesetz, skrátené BWahlG), § 46 ods. 1 č. 3.

¹⁴² Nemecký trestný zákonník, § 45 a § 45a.

¹⁴³ § 15 BWahlG.

¹⁴⁴ § 13 BWahlG.

¹⁴⁵ § 13 č. 1 BWahlG.

¹⁴⁶ Bádensko-Württembersko (§ 47 volebného zákona Bádenska-Württemberska); Bavorsko (čl. 56 volebného zákona Bavorska); Berlín (čl. 6 volebného zákona Berlína); Brandenbursko (§ 41 volebného zákona Brandenburska); Brémy (§ 34 volebného zákona Brém); Hamburg (§ 11 volebného zákona Hamburgu); Hesensko (§ 39 volebného zákona Hesenska); Dolné Sasko (§ 7 volebného zákona Dolného Sasko); Meklenbursko-Predpomoransko (§ 59 volebného zákona Meklenburska-Predpomoranska); Severné Porýnie-Vestfálsko (§ 5 volebného zákona Severného Porýnia-Vestfálska); Porýnie-Falcko (§ 58 volebného zákona Porýnia-Falcka); Sársko (§ 41 volebného zákona Sárska); Sasko (§ 45 volebného zákona Sasko); Sasko-Anhaltsko (§ 7 volebného zákona Sasko-Anhaltska); Šlezvicko-Holštajnsko (§ 49 volebného zákona Šlezvicka-Holštajnska); Durínsko (§ 46 volebného zákona Durínska).

volebného práva na dobu troch rokov, bol presvedčený, že obvinený sa medzi rokmi 1974 a 1979 viackrát stretol s agentmi spravodajskej služby Nemeckej demokratickej republiky, čím napomáhal činnosti ministra verejnej bezpečnosti tohto štátu. Po vydaní rozhodnutia trestného súdu hlasoval bavorský parlament o vylúčení pána Cremera z parlamentu a o strate jeho práv, ktoré mal ako poslanec. Friedrich Cremer podal na Spolkový najvyšší súd (Bundesgerichtshof) a na Spolkový ústavný súd (Bundesverfassungsgericht) opravný prostriedok, avšak bezúspešne.

109. V Litve stráca poslanec mandát, ak nedodrží pravidlá o povinnosti informovať o predchádzajúcich odsúdeniach.¹⁴⁷

110. V Rumunsku podľa zákona o postavení poslancov a senátorov dochádza k strate mandátu v prípade straty volebných práv.¹⁴⁸ Právne úpravy týkajúce sa dvoch komôr parlamentu sú obsahom analogické.¹⁴⁹

111. Ak sa v Holandsku¹⁵⁰ súd rozhodne uložiť ako vedľajší trest stratu aktívneho a pasívneho volebného práva, upovedomí o tom predsedu parlamentu, kráľovského komisára (na provinčnej úrovni) alebo starostu (na obecnej úrovni). Keďže je zbavený volebného práva, nespĺňa už dotknutý poslanec podmienky vyžadované na zastávanie funkcie poslanca, a začne sa teda konať o jeho vylúčení.

4. Iné prípady

112. Viaceré právne poriadky zavádzajú kombináciu spomínaných kritérií (alebo niektorých z nich), no môžu sa objaviť aj špecifické pravidlá.

113. V Izraeli možno podľa účinnej právnej úpravy poslanca odvolať iba na základe rozhodnutia parlamentu. Interné disciplinárne konanie sa môže skončiť stratou práva účasti na rozprave, ale dotknutý poslanec má počas tohto obdobia naďalej právo hlasovať. Kneset (parlament) však nedávno posudzoval návrh zmeny „Základného zákona: Kneset“, ktorý má umožniť Knesetu zbaviť mandátu člena, ktorý konal alebo robil vyhlásenia v rozpore so základnými hodnotami Izraela, a to aj v prípade, že dotknutý poslanec nebol odsúdený súdom ani sa nedopustil žiadneho trestného činu. Zatiaľ toto ustanovenie nebolo prijaté.

114. Následky podania obžaloby sú iné pre ministrov a pre poslancov. Ustanovenia vzťahujúce sa na ministrov – obsiahnuté v „Základnom zákone: vláda“ – sú analogické k už citovaným ustanoveniam vzťahujúcim sa na poslancov. Najvyšší súd však rozhodol, že ministri sú vylúčení z funkcie, ak sú obžalovaní zo spáchania závažných trestných činov, a že sa môžu znovu stať ministrami iba v prípade, ak boli oslobodení spod obžaloby súdnym rozhodnutím. Toto rozhodnutie sa však netýka členov parlamentu. Z toho vyplýva, že obžalovaní ministri sú vylúčení z funkcie ministra, avšak ostávajú členmi parlamentu. Odôvodniť to možno tým, že poslanci sú volenými zástupcami, a majú byť teda vylúčení iba v prípade, že boli odsúdení, kým ministri, ktorí majú výkonné právomoci, musia podliehať

¹⁴⁷ Volebný zákonník, čl. 98 ods. 3.

¹⁴⁸ Zákon č. 96/2006 o postavení poslancov a senátorov, čl. 7.

¹⁴⁹ Rokovací poriadok senátu, čl. 188, uverejnený v rumunskej zbierke zákonov, 1. časť, č. 948, 25. 10. 2005. Zoznam poslancov/senátorov, ktorých mandát skončil pred koncom ich funkčného obdobia, a tiež spôsob, akým ich mandát skončil, možno nájsť na internetovej stránke dvoch komôr rumunského parlamentu. Pozri:

<<http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura.de?leg=2012&cam=1>> a

<<http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura.de?leg=2012>>.

¹⁵⁰ Pozri kapitolu III.A.2.

prísnejším pravidlám, aby sa posilnila dôvera verejnosti vo vládu.

115. V Spojených štátoch amerických „postavenie a funkcia tohto člena (senátora¹⁵¹ obvineného zo spáchania závažného trestného činu) nie sú priamo zasiahnuté federálnymi zákonmi, ustanoveniami ústavy ani rokovacím poriadkom senátu“.¹⁵² „Členovia Kongresu Spojených štátov nestrácajú automaticky svoj mandát, aj keď sú odsúdení pre závažný trestný čin.“¹⁵³ Žiadne ustanovenie ústavy výslovne neustanovuje stratu mandátu v prípade odsúdenia pre trestný čin, s výnimkou prípadov konaní, ktoré zakladajú vlastizradu, po nástupe do funkcie.¹⁵⁴ Podľa interných straníckych predpisov však môžu členovia stratiť predsedníctvo vo výbore alebo určité špecifické postavenie. V niektorých prípadoch môže odsúdenie senátora pre určité trestné činy viesť k začatiu interného disciplinárneho konania a skončiť, okrem iného, vylúčením senátora.¹⁵⁵

116. Postavenie a funkcia tohto člena (člena snemovne reprezentantov¹⁵⁶ obvineného zo spáchania závažného trestného činu) však nie sú priamo dotknuté federálnymi zákonmi ani rokovacím poriadkom snemovne reprezentantov. Žiadne právo ani privilégium člen snemovne podľa ústavy, zákonov ani rokovacieho poriadku nestráca iba z dôvodu, že bol obvinený zo spáchania trestného činu, kým súdnym rozhodnutím nie je uznaný vinným. Vnútorne stranícke predpisy však teraz už vyžadujú, aby v prípade obvinenia namierenému proti predsedovi, dôležitému členovi parlamentného výboru alebo vedúcemu členovi politickej strany zastúpenej v parlamente, dotknutý člen predbežne opustil svoju riadiacu alebo predsednícku funkciu, pričom však naďalej ostáva členom Kongresu.¹⁵⁷ Presnejšie vyjadrené, odsúdenie člena snemovne pre závažný trestný čin môže mať tieto následky: (1) Hoci podľa ústavy nie sú automaticky odvolaní (okrem prípadu určitých trestných činov), členovia snemovne sa podľa rokovacieho poriadku majú zdržať hlasovania, ak boli odsúdení pre trestný čin, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody v trvaní aspoň dvoch rokov. (2) Podľa vnútorných straníckych predpisov môžu členovia stratiť predsedníctvo vo výbore alebo nejaké špecifické postavenie. (3) Členovia odsúdení pre určité trestné činy môžu byť postihnutí disciplinárnymi sankciami vrátane vylúčenia.

5. Procesné otázky

117. Konanie o strate mandátu je často pomerne komplexné a môže vyžadovať súčinnosť parlamentu.

118. V Belgicku a Kazachstane je člen parlamentu automaticky odvolaný a stráca svoj mandát, ak bol súdom zbavený svojich občianskych a politických práv, kým v Nemecku, Maďarsku a v Slovinsku odsúdený člen parlamentu automaticky svoj mandát nestráca a okrem odsudzujúceho súdneho rozhodnutia sa následne vyžaduje rozhodnutie parlamentu.¹⁵⁸ V Dánsku môže parlament (Folketing) vylúčiť poslanca, ak bol odsúdený pre trestný čin, ktorý ho robí nehodným zastávať naďalej svoju funkciu.¹⁵⁹ V Slovinsku stráca

¹⁵¹ Bližšie pozri <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34716.pdf>> (autorom je Jack Maskell).

¹⁵² <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34716.pdf>>, s. 1.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Bližšie pozri <<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL33229.pdf>>.

¹⁵⁷ <<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL33229.pdf>>, s. 1.

¹⁵⁸ <http://www.ipu.org/PDF/publications/mandate_e.pdf>, s. 24.

¹⁵⁹ <http://www.ipu.org/PDF/publications/mandate_e.pdf>, s. 25.

poslanec automaticky svoj mandát, ak parlament nerozhodne inak.¹⁶⁰ V Macedónsku je konanie o vylúčení upravené v rokovacom poriadku parlamentu.

119. Vo Francúzsku sa toto konanie riadi volebným zákonníkom¹⁶¹: strata občianskych práv vedie k strate mandátu, o nej však musí rozhodnúť ústavná rada spravidla na žiadosť ministra spravodlivosti. Túto žiadosť však môžu podať aj úrad národného zhromaždenia a prokurátor pre obvod súdu, ktorý rozhodoval o treste. Keď ústavná rada rozhoduje o porušení ustanovení o financovaní volebnej kampane, rozhodne aj o nezvoliteľnosti z tohto dôvodu.

120. V Čile rozhodnutie, podľa ktorého je tu záujem na ďalšom konaní (avšak k odsúdeniu ešte nedošlo), vedie k tomu, že dotknutý poslanec je odvolaný z funkcie a predvedený pred zákonného sudcu.

121. V Rumunsku predseda komory parlamentu vezme na vedomie stratu mandátu a predloží plénu tejto komory na hlasovanie uznesenie o uvoľnení kresla dotknutého poslanca alebo senátora.¹⁶²

122. V Kórejskej republike člen národného zhromaždenia, ktorý poruší určité ustanovenia ústavy alebo sa dopustí iného nezákonného konania, môže byť odvolaný v disciplinárnom konaní, ktoré sa začína na návrh špeciálneho etického výboru, pričom sa vyžaduje schválenie dvojtretinovou väčšinou všetkých členov.¹⁶³ Ide však o vzácny prípad. Kim Young-sam, ktorý sa neskôr stal prezidentom (1993 – 1998), je dosiaľ jediným členom, ktorý bol vylúčený na základe spomínaného konania, a to 4. 10. 1979 počas vojenskej diktatúry z dôvodu, že bol strojcom protivládneho povstania.

123. V Spojenom kráľovstve bol po škandále parlamentných výdavkov v roku 2015 prijatý zákon o odvolaní členov parlamentu. Klauzula 1 tohto zákona určuje prípady, v ktorých člen parlamentu spustí proces odvolania: trest odňatia slobody, odvolanie zo snemovne nariadené výborom štandardov, predloženie nepravdivého alebo zavádzajúceho majetkového priznania. Klauzuly 7 a 11 upravujú sťažnosť. Klauzula 15 stanovuje, že poslanecké kreslo sa v prípade úspešnej sťažnosti vyprázdni. Túto úpravu nemožno aplikovať na regionálne zastupiteľstvá.

124. V Mexiku je každému poslancovi, proti ktorému je vedené trestné stíhanie, pozastavený mandát. Poslanec sa znovu ujme mandátu, ak je oslobodený spod obžaloby.¹⁶⁴

125. Z týchto príkladov vyplýva, že priestor na uváženie je často väčší pri odvolaní poslancov ako pri odňatí pasívneho volebného práva, čo z časti súvisí s tým, že niektoré štáty zavádzajú v prípade odvolania konanie pred parlamentom.

126. Niektoré štáty poznajú proces odvolania. Viaceré štáty USA majú takéto procesy upravené v ústavách alebo zákonoch.¹⁶⁵ V Keni podľa čl. 45 až čl. 48 zákona z roku 2011 o voľbách môžu byť poslanci parlamentom odvolaní v týchto prípadoch: (1) preukáže sa, že porušili ustanovenia šiestej kapitoly ústavy, (2) preukáže sa, že zle spravovali verejné financie, alebo (3) boli odsúdení pre trestný čin podľa zákona o voľbách.

¹⁶⁰ <http://www.ipu.org/PDF/publications/mandate_e.pdf>, s. 26.

¹⁶¹ LO 136.

¹⁶² Článok 7 zákona č. 96/2006 o postavení senátorov a poslancov upravuje podmienky straty mandátu poslanca a senátora.

¹⁶³ Zákon o národnom zhromaždení, čl. 155 a čl. 163.

¹⁶⁴ Mexická ústava, čl. 115 ods. 7.

¹⁶⁵ K senátorom pozri: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34716.pdf>>, s. 7 – 8; k poslancami dolnej snemovne pozri: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL33229.pdf>>.

IV. Prípadová štúdia: Taliansko

A. Právny a skutkový kontext

127. Podľa legislatívneho dekrétu č. 235 z 31. 12. 2012 (prijatého v súlade s delegujúcim zákonom) osoby odsúdené pre niektoré trestné činy na trest odňatia slobody v trvaní viac ako dvoch rokov nemôžu kandidovať vo voľbách do komory poslancov a do senátu republiky („incandidabilità“) a nemôžu byť naďalej členmi týchto dvoch komôr talianskeho parlamentu. Článok 3 toho istého zákona ustanovuje, že otázka odvolania senátorov a poslancov, ktorí boli odsúdení na základe čl. 1, má byť bezodkladne posúdená. Právna úprava tiež zakazuje zvolenie páchatel'ov trestných činov do orgánov miestnej samosprávy a upravuje ich odvolanie, ak sú odsúdení pre trestný čin počas výkonu ich funkcie.

128. Aplikácia čl. 1 a nasl. legislatívneho dekrétu vyvolala živé debaty s ohľadom na ich možné dôsledky na rozvoj politického života a na vzťahy medzi talianskymi politickými stranami. Jednou z najviac diskutovaných otázok bola otázka možných dôsledkov legislatívneho dekrétu na už zvolené osoby, ktoré sa dopustili trestného činu pred nadobudnutím účinnosti dekrétu. Avšak v momente nadobudnutia účinnosti spomínaného legislatívneho dekrétu nepovažovala väčšina sudcov tieto normy za protiústavné a ani skutočnosť, že sa vzťahovali aj na kandidátov vo voľbách do orgánov miestnej samosprávy a na členov týchto orgánov. Tieto ustanovenia boli ihneď aplikované na orgány miestnej samosprávy.

129. Ústavný súd a správni sudcovia, ktorí sa už analogickými otázkami zaoberali, sa zhodli, že nie je iracionálne ustanoviť nezvoliteľnosť pre osoby odsúdené pre niektoré trestné činy aj v prípade, že ich spáchali ešte pred nadobudnutím účinnosti predmetného právneho predpisu. Cieľom tejto legislatívnej zmeny bolo zabrániť prítomnosti osôb, ktoré sú považované za morálne pochybné, vo volených normotvorných orgánoch, pretože skutočnosť, že boli odsúdené na trest odňatia slobody, bola považovaná za negatívny prvok. Nešlo teda o sankciu porovnateľnú s trestnými sankciami alebo s represívnymi administratívnymi sankciami, a z toho dôvodu nebolo možné aplikovať čl. 7 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

130. Na základe toho napr. štátna rada odmietla žiadosť o predloženie otázky ústavnosti aplikácie pravidla nezvoliteľnosti členov parlamentu, ktorí boli zvolení pred nadobudnutím účinnosti tohto pravidla, ústavnému súdu (rozhodnutie č. 695 zo 6. 2. 2013 o ustanoveniach legislatívneho dekrétu č. 235/2012). Sudcovia dospeli k záveru, že spätný účinok spomínaného pravidla nebol v rozpore s ústavou, pretože ho bolo možné považovať za sankciu, ktorá nemá represívny charakter.

131. Pravidlo ustanovujúce nezvoliteľnosť páchatel'ov trestných činov odsúdených pre trestné činy spáchané pred nadobudnutím jeho účinnosti (a odvolanie tých skôr zvolených) bolo teda aplikované v mnohých prípadoch. Znovu sa však objavila otázka jeho ústavnosti, keď bývalý predseda Rady ministrov, senátor Silvio Berlusconi, bol milánskym prvostupňovým súdom odsúdený na viacročný trest odňatia slobody pre fiškálny trestný čin. Odvolací súd v Miláne a kasačný súd toto rozhodnutie potvrdili, a tak nadobudlo právoplatnosť. V dôsledku toho vnútorné orgány senátu republiky dospeli k záveru, že uložený trest vytvoril nevyhnutné podmienky pre zbavenie pán Berlusconiho postavenia člena parlamentu a v súlade s týmto záverom začali konanie o jeho odvolaní. Na konci dlhšej diskusie, počas ktorej dal pán Berlusconi senátu najavo, že v tejto veci sa zamýšľa obrátiť na Európsky súd pre ľudské práva, plénum senátu zbavilo na žiadosť svojho volebného výboru pána Berlusconiho jeho mandátu senátora.

132. Pred rozhodnutím Európskeho súdu pre ľudské práva veľké množstvo súdnych orgánov nasledovalo názor senátu, podľa ktorého odvolanie zvoleného zástupcu (alebo pozastavenie jeho mandátu v prípade trestu, ktorý ešte nie je právoplatný) nepredstavuje retroaktívnu represívnu sankciu. Iní sudcovia sa obrátili na ústavný súd s ústavnými otázkami. Odvolací súd v Bari sa 27. 1. 2014 (N.R.G. 1748/2014) obrátil na ústavný súd, aby sa vyjadril okrem iného k súladu viacerých ustanovení spomínaného legislatívneho dekrétu s delegujúcim zákonom prijatým parlamentom, najmä pokiaľ ide o (1) rozdielny prístup k poslancom parlamentu a orgánov miestnej samosprávy a (2) účinky trestnoprávneho odsúdenia na postavenie člena voleného normotvorného orgánu (v danom prípade išlo o pozastavenie mandátu v dôsledku odsúdenia poslanca orgánu miestnej samosprávy, ktoré ešte nebolo právoplatné), vrátane prípadu, kedy k spáchaniu trestného činu došlo pred nadobudnutím účinnosti legislatívneho dekrétu č. 235/2012. Podľa názoru sudcu z Bari bolo pozastavenie mandátu alebo odvolanie zvoleného člena normotvorného orgánu odsúdeného na trest odňatia slobody v trvaní aspoň dvoch rokov odôvodnené vzhľadom na to, že sledovaným účelom bolo zabrániť prítomnosti osôb pochybnej morálky v demokratickom rozhodujúcom orgáne. Odvolací súd však rozhodol, že aplikáciou tejto administratívnej sankcie nemožno zasahovať do ústavných záruk volebných práv a že jej aplikácia musí rešpektovať princíp zákazu aplikácie trestnej sankcie pre trestné činy spáchané pred nadobudnutím účinnosti zákona zavádzajúceho túto sankciu. S ohľadom na tento posledný bod sudca spochybnil ústavnosť spomínaného pravidla, odvolávajúc sa na čl. 7 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, a žiadal ústavný súd, aby sa k tejto otázke vyjadril.

133. Dňa 30. 10. 2014 sa prvá sekcia Správneho súdu regiónu Kampánie (č. 04798/2014) taktiež obrátila na ústavný súd s otázkami týkajúcimi sa legislatívneho dekrétu č. 235/2012 vo veci pozastavenia mandátu starostu v Neapole. Sudca pri svojej úvahe vychádzal z postulátu, podľa ktorého pozastavenie mandátu predstavovalo represívnu trestnú sankciu, hoci nepopieral, že účelom dotknutej právnej úpravy bolo vylúčiť z demokraticky volených štátnych, regionálnych a komunálnych orgánov osoby odsúdené pre trestné činy a zaistiť riadny chod týchto orgánov pri rešpektovaní princípov demokracie, spravodlivosti, integrity a transparentnosti. Ak považujeme opatrenie postihujúce postavenie odsúdeného za represívnu sankciu, musí byť toto opatrenie v súlade s ústavnými princípmi viazucimi sa na oblasť trestného práva, a nemožno ho teda aplikovať retroaktívne. Z toho dôvodu musíme považovať za protiústavné každé ustanovenie, ktoré upravuje odvolanie alebo pozastavenie mandátu verejného činiteľa odsúdeného pre trestný čin, k spáchaniu ktorého došlo pred nadobudnutím účinnosti zákona, ktorý toto opatrenie zavádza. Neapolský sudca sa teda obrátil na ústavný súd, aby konštatoval neústavnosť spomínaných ustanovení. Správne súdy medzitým došli k záveru, že ak je napadnuté osobitné opatrenie namierené proti odsúdenej osobe (presnejšie nesúdne opatrenie prijaté po odsudzujúcom súdnom rozhodnutí), jeho aplikácia môže byť pozastavená až do súdneho rozhodnutia o jeho platnosti. Tento záver neplatí pre rozhodnutia prijaté proti členom parlamentu („parlamentné akty“), ktoré nemôžu byť preskúmané súdom.

B. Hodnotiace prvky

134. Ústavný súd sa dosiaľ nevyjadril v jednom zo spomínaných prípadov. V tomto kontexte je zaujímavé, že predseda ústavného súdu na svojej poslednej tlačovej konferencii hovoril o rozhodnutí č. 104 zo 14. 4. 2014 a označil vtedy jedno ustanovenie zákona upravujúceho retroaktívnu aplikáciu administratívnej sankcie za protiústavné z dôvodu porušenia princípu zákazu retroaktivity v trestnom práve. Ústavný súd vysvetlil, že na to

neexistuje presná ústavná norma, a preto sa pripája k názoru Európskeho súdu pre ľudské práva, podľa ktorého existuje všeobecný právny princíp, ktorý rozširuje princípy aplikovateľné na trestné sankcie na všetky represívne opatrenia. Európsky súd pre ľudské práva dosiaľ nerozhodol o otázke, či takéto opatrenia majú represívnu povahu.

135. Dňa 20. 10. 2015 taliansky ústavný súd zamietol otázku položenú Správnym súdom Kampánie a rozhodol, že právna norma upravujúca pozastavenie mandátu komunálnych poslancov odsúdených pre trestný čin nie je v rozpore s ústavou, a to ani vtedy, keď odsudzujúce rozhodnutie nie je právoplatné. Toto opatrenie nie je trestnou sankciou ani represívnym administratívnym opatrením. Jeho aplikácia bola preto v súlade s ústavou. Ústavný súd sa zrejme opieral o to, že napadnuté pravidlo upravovalo iba podmienky zvoliteľnosti a malo za cieľ vylúčiť páchatel'ov trestných činov z orgánov miestnej samosprávy.

136. Pokiaľ ide o právnu úpravu volieb v Taliansku, možno sa odvolať na už citovaný prípad Scoppola proti Taliansku (č. 3), v ktorom Veľká komora Európskeho súdu pre ľudské práva vydala 22. 5. 2012 rozsudok, v ktorom rozhodla, že volebné práva osôb vo výkone trestu odňatia slobody môžu byť za určitých okolností obmedzené. Proporcionalitu takéhoto opatrenia možno zaistiť samotnou legislatívou, vydávanie individuálnych rozhodnutí príslušným sudcom nie je potrebné. Závery sudcov Európskeho súdu pre ľudské práva kladú dôraz na dôležitosť úlohy, ktorú hrá zákonodarca pri definovaní pravidiel, ktoré budú aplikovateľné vo volebných veciach. Vo veci Scoppola je koexistencia rôznych záujmov – záujmov týkajúcich sa výkonu volebných práv osôb vo výkone trestu a záujmov spojených s výkonom trestu – výsledkom rovnováhy uskutočnenej samotným zákonodarcom. Obe skupiny záujmov vlastne súvisia s osobným statusom dotknutých osôb, aj keď záujem na vykonaní trestu vyplýva z vyššieho záujmu na rešpektovaní trestného práva. Spravodlivosť a integrita volebného procesu nie sú príliš dotknuté volebným právom osôb vo výkone trestu, keďže sa to týka iba veľmi malého počtu voličov.

137. Možno povedať, že prítomnosť alebo účasť odsúdenej osoby na činnosti jedného zo zákonodarných orgánov alebo orgánov miestnej samosprávy sú obzvlášť dôležité, pretože je nielen voličom, ale je aj oprávnený prispieť k formovaniu vôle daného orgánu tým, že sa zúčastňuje diskusie a hlasovania o každom bode programu. Môže podávať návrhy, o ktorých sa bude diskutovať a ktoré môžu byť napokon prijaté. Nie je ťažké pochopiť, že osobné záujmy a práva členov demokraticky zvolených orgánov, ako aj ich záujem na zachovaní ich mandátu a ich práva kandidovať vo voľbách musia byť uvedené do súladu s verejným záujmom, aby sa zaistilo efektívne a spravodlivé fungovanie verejných inštitúcií.

V. Analýza

138. Zo štandardov Rady Európy a z porovnávacích dát, ktoré má Benátska komisia k dispozícii, možno vyvodiť tieto prvky.

139. Legalita predstavuje prvý prvok prednostného postavenia práv a predpokladá, že právna úprava bude rešpektovaná jednotlivcami aj orgánmi verejnej moci.¹⁶⁶ Výkon politickej moci osobami, ktoré závažným spôsobom porušili zákon, ohrozuje aplikáciu tohto princípu, ktorý predstavuje jednu z podmienok demokracie¹⁶⁷, a môže teda ohrozovať demokratický charakter štátu: osoba, ktorá nie je ochotná dodržiavať pravidla správania v demokratickej

¹⁶⁶ Správa o právnom štáte, CDL-AD(2011)003rev, ods. 42.

¹⁶⁷ Pozri preambulu Štatútu Rady Európy.

spoločnosti, nemusí byť ochotná dodržiavať ústavné a medzinárodné pravidlá demokracie a právneho štátu. Obmedzenie pasívneho volebného práva je odôvodnené okrem iného tým, že dotknutá osoba sa dopustila porušenia demokraticky prijatých trestnoprávných noriem, t. j. všeobecne uznávaných pravidiel správania.

140. Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva k čl. 3 dodatkového protokolu obmedzenia pasívneho volebného práva by sa mali obmedziť na nevyhnutné opatrenia s cieľom garancie riadneho fungovania a zachovania demokratického režimu. Toto fungovanie je vážnejšie ohrozené, ak dotknutá osoba môže vykonávať volenú funkcie, ako keď vykonáva svoje aktívne volebné právo v postavení bežného voliča. Na skúmané obmedzenia nemožno nazerať ako na obmedzovanie demokracie, ale skôr ako na prostriedok jej zachovania.

141. Veľká väčšina, ak nie všetky v tejto správe skúmané štáty, uznávajú verejný záujem na vylúčení páchatel'ov trestných činov z parlamentu a väčšina týchto štátov prijala legislatívne opatrenia na ten účel.

142. Otázkou, či je akceptovateľné zaviesť nezvoliteľnosť alebo stratu mandátu pre osoby odsúdené pre trestné činy spáchané ešte pred nadobudnutím účinnosti relevantného právneho predpisu, sa momentálne zaoberajú taliansky ústavný súd a Európsky súd pre ľudské práva. Odpoveď na túto otázku závisí najmä od toho, či takéto opatrenia sa majú považovať za trestnoprávne opatrenia v zmysle čl. 7 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

143. Pozbavenie pasívneho volebného práva a vylúčenie z voleného zákonodarného orgánu sleduje predovšetkým ochranu integrity tohto orgánu, ale môže to tiež slúžiť ako vedľajší trest, ktorý sa ukladá páchatel'om niektorých trestných činov. Tak to je minimálne vtedy, keď súd niekomu ukladá vedľajší trest straty pasívneho volebného práva.

A. Nezvoliteľnosť

1. Všeobecné pravidlo

144. Vylúčenie páchatel'ov trestných činov nevyžaduje nevyhnutne zákonné ustanovenia. V ideálnom prípade by mal demokratický rozhodovací proces zabrániť tomu, aby tieto osoby boli zvolené do parlamentu, alebo aspoň dbať o to, aby bol ich vplyv zanedbateľný. Aby k tomuto vylúčeniu došlo v dôsledku obvyčajného fungovania volebných mechanizmov, musia byť podľa názoru Benátskej komisie kumulatívne splnené tri podmienky. (1) Musí existovať a byť rozšírená taká politická kultúra, ktorá vedie väčšinu voličov k uvedomeniu si, že páchatelia závažných trestných činov nepatria do volených zákonodarných orgánov. (2) Voliči musia mať reálnu možnosť vylúčiť tieto osoby. Z toho vyplýva, že (2a) existujú mechanizmy, ktoré garantujú, že voliči môžu vyjadriť svoju vôľu vylúčiť tieto osoby, či už prostredníctvom demokratických interných stranických pravidiel, alebo prostredníctvom otvorených zoznamov. Okrem toho z toho ďalej vyplýva, že (2b) neexistujú žiadne prekážky volebnej slobody v týchto dvoch aspektoch: slobodné vytváranie a vyjadrenie vôle voličov.¹⁶⁸

145. (1) Hoci je pravdepodobné, že väčšina občanov si praje, aby páchatelia závažných trestných činov vykonávali moc, dominantná politická kultúra v nezrelej demokracii môže viesť k náladám rezignácie a všeobecnej podozrievavosti voči politickej triede. K tomu môže

¹⁶⁸ Kódex dobrých zvyklostí vo volebných veciach (CDL-AD(2002)023rev), I.3.

dôjsť najmä vtedy, ak významné súperiace politické strany neakceptujú princípy právneho štátu a rešpektovania ľudských práv. Vylúčenie páchatel'ov trestných činov z toho dôvodu predstavuje jeden z prostriedkov, ako skončiť s týmito negatívnymi trendmi a vyvolať zmenu mentality občanov. Rozsah obmedzení volebnej slobody teda závisí od sily demokracie v danom štáte.

146. (2) Aj keď je politická kultúra naklonená vylúčeniu páchatel'ov trestných činov, vplyv občanov na výber kandidátov politických strán môže byť limitovaný vnútorným fungovaním politických strán alebo volebným systémom. Inak povedané, absencia demokracie vo vnútri politických strán alebo systém uzavretých zoznamov by zbavovali voličov možnosti vylúčiť nežiaduce osoby.

147. (3) Najvýznamnejšími prekážkami volebnej slobody v tomto prípade sú tlaky vyvíjané na voličov v rôznych štádiách volebného procesu. Napriek tomu môže byť vôľa voličov nepriaznivo ovplyvnená aj iným spôsobom, a to ak nie sú informovaní o tom, že kandidát bol odsúdený pre trestný čin. V tomto ohľade je úloha médií ako „strážneho psa“ o to dôležitejšia.

148. Ak sú tri spomínané podmienky kumulatívne splnené a ak sa v praxi nikdy nevyskytol prípad – alebo aspoň žiadny významný prípad – kedy by páchatelia závažných trestných činov hrali aktívnu rolu v politike, nie je nevyhnutné upravovať také obmedzenie v zákone za predpokladu, že médiá si riadne plnia svoje úlohy. Naopak, ak spomínané podmienky nie sú splnené, legislatívny zásah sa stáva nevyhnutným.

149. Benátska komisia taktiež upozorňuje na dôležitú podmienku, ktorá musí byť splnená, aby formálne ustanovenia obmedzujúce zvoliteľnosť páchatel'ov trestných činov mohli byť účinné a v demokratickej spoločnosti odôvodniteľné. Tieto obmedzenia sú dôsledkom odsúdenia pre trestný čin a strata práva je odôvodnená prísnosťou trestu. Súdna moc teda hrá v tomto prípade mimoriadne dôležitú rolu. Nezávislosť a nestrannosť súdnej moci predstavuje teda nevyhnutnú podmienku správnej aplikácie obmedzení volebných práv. V prípade, že by tu bolo riziko, že opoziční kandidáti by boli odsudzovaní pre svoje politické názory, predovšetkým selektívnou aplikáciou relevantných zákonných noriem alebo v prípade, že takáto trestnoprávna úprava by bola prijatá autoritárskym režimom, a kandidát by tak mohol byť odsúdený pre trestný čin, ktorý neporušuje všeobecne uznávané morálne hodnoty, obmedzenia volebného práva by boli v rozpore s demokratickými štandardmi.

150. Ak sú všetky uvedené podmienky splnené, zdá sa byť ospravedliteľné či dokonca vhodné obmedziť zákonom zvoliteľnosť páchatel'ov trestných činov. S časom výrazne klesá potreba vylúčenia týchto osôb z volených orgánov: je zjavnejšia pri nedávno spáchaných trestných činoch, ale časom môže v správaní osôb dôjsť k pozitívnym zmenám, ktoré netreba podceňovať.

151. Pokiaľ ide o osoby vo výkone trestu, môžu tu byť iné dôvody spôsobilé ospravedlniť stratu práva: možno zastávať názor, že osoby vo výkone trestu odňatia slobody sa nemôžu zúčastňovať parlamentných schôdzí alebo slobodne komunikovať s ostatnými poslancami alebo s voličmi.¹⁶⁹ Napriek tomu musí byť princíp proporcionality vždy rešpektovaný: je

¹⁶⁹ Estónsky najvyšší súd vo svojom rozsudku z 2. 10. 2013 vo veci 3-4-1-44-13 odsek 13 o sťažnosti podanej osobou odsúdenou na trest odňatia slobody, ktorá bola zbavená práva kandidovať v komunálnych voľbách, poznamenal: „Hoci všetky základné práva osoby odsúdené na trest odňatia slobody nie sú obmedzené, toto odsúdenie obmedzuje základné práva, ktorých užívanie si vyžaduje osobnú slobodu. Členstvo v obecnom zastupiteľstve si vyžaduje minimálne účasť na schôdzach zastupiteľstva. Ak má byť výkon tejto funkcie efektívny, vyžaduje si spravidla aj účasť na iných schôdzach, stretávanie sa s voličmi, komunikáciu s miestnymi podnikateľmi a výkon iných funkcií, na čo všetko je potrebná osobná sloboda. Člen zastupiteľstva sa môže v týchto prípadoch slobodne rozhodnúť, ktoré činnosti a stretnutia s členmi zastupiteľstva považuje za nevyhnutné pre výkon svojej funkcie. Podstatným aspektom trestu odňatia slobody je však to, že odsúdený už

potrebné brať do úvahy závažnosť trestného činu, jeho povahu a/alebo dĺžku trestu.

152. Pokiaľ ide o obmedzenia pasívneho volebného práva (práva byť volený) po skončení výkonu trestu, princíp proporcionality vyžaduje, aby dĺžka trvania straty práva závisela od povahy trestného činu.

153. Túto dĺžku trvania musí parlament starostlivo zvážiť, keď prijíma právnu úpravu v tomto smere. Tak to je obzvlášť vtedy, keď o strate pasívneho volebného práva nemá byť prijaté žiadne individuálne rozhodnutie, hlavne ak je toto rozhodnutie upravené volebnou legislatívou. Parlament musí tiež brať do úvahy dominantnú právnu a politickú kultúru v krajine.

154. Keď zákonom ustanovená strata práva uplynie, páchatelia trestných činov môžu opäť kandidovať vo voľbách: je teda na voličoch, aby posúdili, či si zaslúžia byť vzhľadom na predchádzajúce odsúdenie zvolení.

155. Ako z prehľadu účinnej právnej úpravy v členských štátoch Benátskej komisie vyplýva, v praxi sú doživotné obmedzenia volebného práva vyhradené pre skutočne výnimočné prípady.¹⁷⁰ Benátska komisia je toho názoru, že dlhé sankcie by mali byť obmedzené na obzvlášť závažné trestné činy (predovšetkým trestné činy proti ľudskosti, akty genocídy, teroristické činy a vraždy) a na trestné činy súvisiace s voľbami, politickou funkciou alebo politickou činnosťou (predovšetkým korupcia, závažné volebné trestné činy, ktoré poškodzujú demokratický charakter volieb).

156. Princíp prezumpcie nevinoty je v princípe v rozpore so stratou politických práv osôb, ktoré ešte neboli odsúdené. Napriek tomu Benátska komisia zastáva názor, že niektoré výnimky môžu byť legitímne a primerané, napríklad v prípade trestných činov uvedených v Rímskom štatúte Medzinárodného trestného súdu.

2. Špecifické prípady

157. Benátska komisia je toho názoru, že by pre prípad, kedy dôjde k odsúdeniu v priebehu volieb, bolo potrebné upraviť následky, ktoré z toho pre kandidáta plynú. Ak odsúdené osoby nemajú právo kandidovať vo voľbách, následky by mali byť tie isté ako vo všetkých ostatných prípadoch straty práva kandidovať vo voľbách (smrť, okrem iných): bez ohľadu na to, či meno kandidáta bolo alebo nebolo odstránené z volebných lístkov, hlasy v jeho prospech by mali byť považované za neplatné alebo by sa mali počítať iba na zozname.

158. Ústavy a zákony priamo neupravujú stratu pasívneho volebného práva v prípade odsúdenia orgánmi iného štátu. Vnútroštátna legislatíva alebo medzinárodné zmluvy, ktorými je dotknutý štát viazaný, určujú, či a kedy cudzozemské súdne rozhodnutia majú byť vykonané. Odsúdenia Medzinárodným trestným súdom majú byť vykonané a majú mať rovnaké následky ako odsúdenia vyslovené vnútroštátnymi súdmi, ak štát ratifikoval Rímsky štatút.

159. Benátska komisia zastáva názor, že tresty uložené pre trestné činy spáchané v cudzine majú mať v princípe rovnaké následky pre pasívne volebné právo ako tresty uložené vnútroštátnymi súdmi za podmienky, že boli rešpektované princípy spravodlivého procesu

nemôže slobodne rozhodovať o svojom pohybe. V dôsledku toho nie je nerozumné, že osoby vo výkone trestu odňatia slobody sú zbavené práva kandidovať v komunálnych voľbách.“

¹⁷⁰ Pozri napr. nemeckú federálnu ústavu, čl. 18.

vyplývajúce najmä z čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Ak sú záruky v tomto ohľade nedostatočné, uložené tresty nemajú byť brané do úvahy.¹⁷¹ To neznamena, že trestný proces má spĺňať presne tie isté kritériá ako tie aplikované v štáte, kde je pasívne volebné právo kandidáta v stávke, ale trest má rešpektovať princíp spravodlivého procesu vyjadrený v medzinárodných normách.

160. Okrem toho kritérium prísnosti sankcie by sa nemalo aplikovať mechanicky. Ak je osoba A odsúdená v štáte B a je jej uložený trest, ktorého dĺžka trvania ju pripravuje o možnosť zúčastniť sa volieb v štáte C, nemala by byť v zásade zbavená pasívneho volebného práva, ak by trest, ktorý možno pre rovnaký trestný čin uložiť v štáte C, nevedol k strate jej pasívneho volebného práva. Prísnosť trestu sa používa ako „morálny indikátor“, ktorý by mal vychádzať z kritérií platných v štáte konania volieb (spravidla štát pôvodu osoby A). Inak povedané, ak za podobný trestný čin možno uložiť menej prísny trest v štáte pôvodu, princíp proporcionality obmedzenia pasívneho volebného práva predpokladá, že je braná do úvahy skôr závažnosť trestného činu než prísnosť trestu.

161. Benátska komisia je toho názoru, že rozhodnutie o pozbavení osoby pasívneho volebného práva v dôsledku rozsudku vydaného cudzozemským súdom by malo byť posudzované v každom prípade individuálne a že vnútroštátna legislatíva (alebo medzinárodné právo) má jasne ustanoviť, ktorý orgán je príslušný rozhodnúť.

B. Strata mandátu

162. Ak sa odsúdenie stane vykonateľným po voľbách a ak dotknutá osoba sa už ujala funkcie, voliči nemuseli mať počas volieb vedomosť o prebiehajúcom konaní a o povahe trestných činov, z ktorých bola osoba obvinená. To obzvlášť platí v prípade, že k spáchaniu trestných činov došlo alebo trestné konanie sa začalo až po voľbách. Strata mandátu teda neporušuje demokratický charakter volieb, aj keď následky obmedzenia sú závažnejšie pre člena voleného orgánu ako pre kandidáta vo voľbách. V tejto situácii môže byť strata mandátu v dôsledku odsúdenia pre trestný čin prijateľnejšia než ne zvoliteľnosť.

163. Ak je poslanec obvinený zo spáchania obzvlášť závažného trestného činu, môže existovať verejný záujem na tom, aby sa nepodieľal na činnosti parlamentu. Možno tiež zaviesť konanie o odvolaní z funkcie. Fínska ústava¹⁷² zavádza tento typ konania o odvolaní z funkcie pre poslancov, ktorí pri výkone funkcie opakovane a závažným spôsobom zanedbali svoje povinnosti. Dotknutí poslanci môžu kandidovať v nasledujúcich voľbách.

164. Benátska komisia je názoru, že strata parlamentného mandátu v dôsledku právoplatného odsúdenia po voľbách je odôvodnená, ak je spáchaný trestný čin dôvodom nezvoliteľnosti. Tak by to malo byť predovšetkým vtedy, keď bolo odsúdenie vyslovené v cudzine a vnútroštátne orgány sa o jeho existencii nedozvedeli.

C. Akým druhom právneho predpisu a ako by mala byť táto otázka upravená?

165. Keďže táto otázka sa týka obmedzenia základných práv a organizácie moci – ústavné otázky par excellence, podľa názoru Benátskej komisie je odôvodnené upraviť ju v ústave, čo

¹⁷¹ Extrémnym prípadom by bol nespravodlivý proces za účelom vylúčenia zahraničného politika z volených orgánov v jeho krajine.

¹⁷² Článok 28.

je v prípade 40 % skúmaných štátov. Rovnako je však legitímne upraviť ju v obyčajných zákonoch. Väčšina zákonných ustanovení, o ktorých bola Benátska komisia informovaná, sú ustanovenia volebných zákonov.

166. Môže byť vhodné upraviť zákonom, v ktorých prípadoch má byť pasívne volebné právo všeobecne obmedzené, minimálne pokiaľ ide o odsúdenia pre najzávažnejšie trestné činy. Väčšina skúmaných štátov aplikuje toto pravidlo, ktoré nie je podľa názoru Európskeho súdu pre ľudské práva v rozpore s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, keďže princíp proporcionality je zachovaný. V menej závažných prípadoch – ako to je v niektorých skúmaných štátoch – by bolo vhodnejšie ponechať sudcom priestor na uváženie.

167. Väčší priestor na uváženie je vhodný v prípadoch, kde poslanci vo výkone funkcie sú odsúdení pre trestný čin (spáchaný pred alebo po nástupe do funkcie). V týchto prípadoch – kde sa má rozhodovať o práve poslanca ostať vo funkcii, čo môže byť delikátna otázka – sa zdá byť vhodnejšie riešiť otázku straty pasívneho volebného práva v súdnom rozhodnutí v konkrétnej veci.

VI. Závěry

168. Legalita predstavuje prvý prvok právneho štátu a predpokladá, že právne normy budú rešpektované jednotlivcami aj orgánmi verejnej moci. Výkon politickej moci osobami, ktoré závažne porušili zákon, ohrozuje aplikáciu tohto princípu, ktorý je jednou z podmienok demokracie, a môže tak ohrozovať demokratický charakter štátu. Je preto odôvodnené obmedziť pasívne volebné právo týchto osôb.

169. Na základe aplikovateľných európskych štandardov, najmä tých, ktoré vyvinul Európsky súd pre ľudské práva pri aplikácii č. 3 dodatkového protokolu, a informácií o právnej úprave vo viac ako 30 štátoch, dospela Benátska komisia k týmto záverom.

170. Keďže ne zvoliteľnosť je obmedzením práva na slobodné voľby, musí sa zakladať na jasných právnych normách, sledovať legitímny cieľ a rešpektovať princíp proporcionality. Je vo verejnom záujme zabrániť tomu, aby sa páchatelia závažných trestných činov aktívne podieľali na politickom rozhodovacom procese. Proporcionality limituje najmä dĺžku trvania obmedzenia, vyžaduje, aby sa brali do úvahy také prvky ako povaha trestného činu, jeho závažnosť a/alebo dĺžka trvania sankcie.

171. Stratú parlamentného mandátu možno tiež považovať za obmedzenie práva na slobodné voľby a musí spĺňať tie isté podmienky.

172. Neexistuje žiadne spoločné pravidlo pre prípady, v ktorých má byť takéto obmedzenie uložené, ak takéto prípady existujú. Minimálne v tých najzávažnejších prípadoch však drvivá väčšina skúmaných štátov obmedzuje páchatelom trestných činov ich právo vykonávať funkciu poslanca.

173. Vylúčenie páchatelov závažných trestných činov z volených orgánov môže byť výsledkom jednoduchého fungovania volebných mechanizmov iba v prípade, ak (1) je väčšina voličov naklonená takému vylúčeniu, (2) voliči majú reálnu možnosť vylúčiť tieto osoby, čo predpokladá (2a) demokratické fungovanie vo vnútri politických strán alebo otvorených zoznamov a (2b) absenciu prekážok slobody volieb.

174. Benátska komisia je názoru, že v prípade, že jednoduché fungovanie volebných mechanizmov neumožní vylúčenie páchatelov trestných činov z volených orgánov,

legislatívny zásah sa stáva nevyhnutným.

175. Okrem toho je Benátska komisia názoru, že nezávislosť a nestrannosť súdnej moci je nevyhnutnou podmienkou správnej aplikácie obmedzení volebných práv.

176. Dĺžka trvania nezvoliteľnosti musí rešpektovať princíp proporcionality. Podľa názoru Benátskej komisie nezvoliteľnosť je odôvodnená najmä počas výkonu trestu a jej odôvodnenosť sa časom znižuje.

177. Benátska komisia zastáva názor, že pozbavenie politických práv pred právoplatným odsúdením je v rozpore s princípom prezumpcie neviny, okrem výnimočných a odôvodnených prípadov. V praxi uplatňujú takéto výnimky len niektoré zo skúmaných štátov.

178. Benátska komisia taktiež zastáva názor, že aj keď vnútroštátna legislatíva neupravuje otázku odsúdení vyslovených v cudzine, tieto by mali mať rovnaké účinky ako odsúdenia vyslovené vnútroštátnymi súdmi za predpokladu, že boli dodržané princípy spravodlivého procesu, najmä ako sú definované v čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Princíp proporcionality by však mal viesť k braniu do úvahy skôr závažnosť trestného činu než prísnosť trestu.

179. Benátska komisia považuje za vhodné, aby ústava upravovala aspoň najdôležitejšie aspekty obmedzení pasívneho volebného práva a straty parlamentného mandátu. To je napokon aj prípad mnohých štátov.

180. Hoci môže byť odôvodnené, aby zákon upravoval automatickú aplikáciu obmedzení v prípadoch odsúdení pre najzávažnejšie trestné činy – ako to je vo väčšine skúmaných štátov – môže byť želateľné, aby sudca vykonával svoju právomoc posúdenia v menej závažných prípadoch a tiež v prípade odsúdenia poslanca, ktorý vykonáva svoju funkciu.