

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Právo a právní věda

Katedra ústavního práva a politologie



Habilitační práce

**Judicializace justiční politiky Evropským soudem pro lidská
práva**

David Kosař

Prohlašuji, že jsem habilitační práci na téma „Judicializace justiční politiky Evropským soudem pro lidská práva“ zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

David Kosář

Abstrakt

Habilitační práce se zabývá fenoménem judicializace justiční politiky mezinárodními lidskoprávními soudy. Hlavní argument této práce je, že Evropský soud pro lidská práva (ESLP) překračuje svůj původní mandát a rozhoduje o institucionálním nastavení vnitrostátních soudních systémů. ESLP postupně judicializoval v podstatě všechny aspekty justiční politiky, posílil vnitrostátní soudy vůči jiným složkám moci a inicioval změny ve správě soudnictví. Posílením vnitrostátních obecných soudů ESLP pozměňuje vnitrostátní dělbu moci a navíc (vědomě či nevědomě) posiluje svou vlastní roli. Předkládaná práce tvrdí, že tento vývoj s sebou nese pro ESLP značná úskalí.

Klíčová slova

Evropský soud pro lidská práva (ESLP), Evropská úmluva o lidských právech, mezinárodní lidskoprávní soudy, institucionální design, vnitrostátní soudy a soudci, justiční politika, judicializace politiky, dělba moci, výkon rozsudků ESLP, implementace judikatury ESLP, obecná opatření, změna právních předpisů, vyhovění mezinárodněprávním závazkům.

Abstract

The habilitation thesis discusses the phenomenon of judicialization of judicial politics by international human rights courts. It argues that the European Court of Human Rights (ECtHR) has increasingly moved beyond its original mandate and makes determinations about the design of domestic courts. In fact, the ECtHR has judicialized virtually all aspects of domestic judicial politics, empowered national courts over other branches of government, and encouraged changes in judicial administration. By empowering domestic judiciaries, the ECtHR altered domestic separation of powers and also (intentionally or not) empowered themselves. This thesis argues that this development entails several risks for the ECtHR.

Key words

European Court of Human Rights (ECtHR), European Convention on Human Rights, international human rights courts, institutional design, domestic courts and judges, judicial politics, judicialization of politics, separation of powers, execution of ECtHR judgements, implementation of ECtHR's case law, general measures, amendment of legislation, compliance with international law.

Poděkování

Tato práce by nevznikla bez podpory řady lidí a institucí. V první řadě vděčím Andráši Sajó za to, že během mého studia na Středoevropské univerzitě podnítil můj zájem o ústavní právo. Za podporu při zpracovávání této práce vděčím zejména členům katedry ústavního práva a politologie na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, se kterými jsem mohl v průběhu psaní konzultovat celou řadu aspektů justiční politiky a rozebírat důsledky působení jednotlivých mechanismů na soudcovskou nezávislost. Zejména soudcovský vhled Vojtěcha Šimíčka a Kateřiny Šimáčkové byl pro mě nenahraditelný. Janu Filipovi a Janu Svatoňovi, vedoucím mé katedry v letech 2012–2015, rovněž vděčím za pochopení pro mé časté zahraniční cesty a za jejich svolení absolvovat každé léto dlouhodobější zahraniční výzkumný pobyt. Za bohaté diskuse k problematice judicializace justiční politiky bych rád poděkoval Janu Petrovovi, Hubertovi Smekalovi a Kataríně Šipulové, kteří mě výrazně obohatili svým interdisciplinárním pohledem.

Tuto práci rovněž podpořila řada institucí. Právnická fakulta Masarykovy univerzity mi poskytla cestovní grant, abych mohl v září 2014 prezentovat výsek této práce na konferenci Evropské společnosti pro mezinárodní právo (*European Society of International Law*) ve Vídni. Díky Marie-Curie grantu Evropské komise [*Marie Curie Actions – Support for training and career development of researcher (CIG), Grant Agreement No.: PCIG10-GA-2011-303933*] jsem mohl uspořádat dva „kulaté stoly“ se soudci českých vrcholných soudů věnované ústavněprávním aspektům rozvrhu práce a „povyšování“ soudců. Max Planck Institut pro srovnávací veřejné právo a mezinárodní právo mi umožnil v létě 2014 a 2015 bádát v jeho rozsáhlé knihovně a diskutovat tuto problematiku s jeho výzkumnými pracovníky.

Za bohaté připomínky k manuskriptu této práce děkuji Jiřímu Kmecovi, Janu Kratochvílovi, Lucasi Lixinskému, Pavlu Molkovi, Tereze Papouškové, Janu Petrovovi, Lence Píčové, Hubertu Smekalovi, Kataríně Šipulové, Ladislavovi Vyhnánkovi a Robertu Zbíralovi. Při závěrečné editaci mi pak výrazně pomohla Lenka Píčová a mí vědečtí asistenti Adam Blisa, Adam Herma, Martin Mezenský a Stanislava Sládeková – i jim patří velký dík.

Obsah

Úvod.....	5
1 Řešený problém.....	9
2 Přístup k řešenému problému.....	12
3 Hlavní zjištění.....	13
4 Obsah jednotlivých kapitol.....	18

ČÁST PRVNÍ

JUDICIALIZACE JUSTIČNÍ POLITIKY: TEORETICKÝ RÁMEC

1 Co se rozumí justiční politikou?	21
1.1 Institucionální aspekt justiční politiky.....	26
1.2 Individuální aspekt justiční politiky.....	39
1.3 Krátké shrnutí.....	53
2 Od judicializace politiky k judicializaci justiční politiky.....	54
2.1 Dva koncepty judicializace politiky.....	56
2.2 Judicializace justiční politiky a její specifika.....	63
2.3 Proč by nás judicializace justiční politiky měla zajímat?	65

ČÁST DRUHÁ

JUDICIALIZACE JUSTIČNÍ POLITIKY EVROPSKÝM SOUDEM PRO LIDSKÁ PRÁVA

3 Prolog k případové studii.....	68
3.1 Výzkumný rámec – proč právě (a jen) ESLP?	68
3.2 Sběr dat.....	71
3.3 Metoda.....	72
3.4 Potenciální nepřesnosti.....	73
4 Institucionální aspekt justiční politiky v judikatuře ESLP.....	75
4.1 Které oblasti institucionálního aspektu justiční politiky se v judikatuře ESLP objevují?..	75
4.2 Vojenské soudy a další zvláštní soudy.....	76
4.3 Neslučitelnost funkce soudce s jinými činnostmi.....	81
4.4 Generální advokáti.....	86
4.5 Soudní funkcionáři.....	89
4.6 Přidělování spisů a další aspekty rozvrhu práce.....	99
4.7 Ostatní mechanismy ovlivňování soudní moci.....	105
4.8 Krátké shrnutí.....	106
5 Individuální aspekt justiční politiky v judikatuře ESLP.....	107
5.1 Které oblasti individuálního aspektu justiční politiky se v judikatuře ESLP objevují?....	107
5.2 Výběr soudců.....	107
5.3 Délka mandátu.....	110
5.4 Retenční mechanismy.....	111
5.5 Kárná řízení se soudci.....	113
5.6 Odvolávání soudců mimo kárné řízení.....	118
5.7 Povyšování soudců.....	121
5.8 Ostatní mechanismy ovlivňování soudců.....	123
5.9 Krátké shrnutí.....	125
6 Shrnutí případové studie.....	127
6.1 Základní principy vyplývající z judikatury ESLP.....	127
6.2 Obecnější úvahy.....	131
6.3 Krátké shrnutí.....	136

ČÁST TŘETÍ
DŮSLEDKY JUDICIALIZACE JUSTIČNÍ POLITIKY EVROPSKÝM SOUDEM PRO LIDSKÁ
PRÁVA

7	Judicializace justiční politiky nadnárodními soudy v širším kontextu.....	139
7.1	Minimální vs. optimální standardy.....	139
7.2	Hrozby plynoucí z judicializace justiční politiky nadnárodními soudy.....	142
7.3	Co ESLP motivuje k judicializaci justiční politiky?	147
7.4	Co na to smluvní strany Úmluvy?	153
8	Závěr.....	156
	Zdroje a prameny.....	158

Úvod

Správa soudnictví se v evropských zemích tradičně nacházela v rukou absolutního panovníka a jemu podřízených orgánů. V 19. století pak v souvislosti s ústupem absolutních monarchií a nástupem parlamentních režimů¹ dochází k postupnému přenášení těchto pravomocí na národní parlamenty a ministerstva spravedlnosti (respektive na jiné obdobné orgány). O kariéře jednotlivých soudců tak fakticky v Rakousku rozhodoval *Oberste Justizstelle* (Nejvyšší soudní úřad) a posléze *Justizminister*,² v Anglii *Lord Chancellor*, ve Francii *Ministère de la Justice*, v Německu *Reichsjustizamt*³ a posléze *Reichsminister der Justiz* a v Itálii *Ministero della Giustizia*.⁴ Orgány soudcovské samosprávy⁵ v té době neexistovaly nebo byly natolik slabé, že jejich reálný vliv na justiční politiku⁶ byl minimální,⁷ a soudní funkcionáři byli spíše podřízenými ministra spravedlnosti než samostatně jednající aktéři.

Ministři spravedlnosti tak kontrolovali v podstatě všechny mechanismy ovlivňující kariéru jednotlivých soudců. Národní parlamenty pak měly v rukou institucionální aspekty soudnictví. Jejich pravomoc určovat počet soudních instancí, vytvářet zvláštní soudy, definovat roli předsedů soudů a generálních advokátů, nastavovat pravidla pro rozvrh práce či omezovat slučitelnosti funkce soudce s jinými činnostmi byla de facto neomezená. Soudní přezkum těchto pravomocí exekutivy a legislativy byl minimální. Ústavní soudy měly v meziválečném období jen omezené pravomoci⁸ a mezinárodní

¹ Zde souhlasím s důvody pro upřednostňování pojmu „parlamentní režim“ před pojmem „parlamentní systém“ srov. KUBÁT, Michal. *Současná česká politika: co s neefektivním režimem?* 1. vyd. Brno: Barrister & Principal, 2013, s. 12–17.

² K tomu srov. PRINC, Michal. *Soudnictví v českých zemích v letech 1848–1938: (soudy, soudní osoby, dobové problémy)*. Praha: Wolters Kluwer, 2015; a tam uvedenou literaturu.

³ V jejichž čele stáli státní sekretáři (*Staatssekretäre des Reichsjustizamtes*).

⁴ Pro stručné shrnutí novodobého vývoje správy soudnictví v Evropě srov. PICARDI, Nicole. La Ministère de la Justice et les autres modèles d'administration de la justice en Europe. In: ABRAVANEL, Philippe (ed.). *L'indipendenza della giustizia, oggi. Liber amicorum in onore di Giovanni E. Longo*. Giuffrè, 1999, s. 269–273. Pro vhled do širších historických souvislostí srov. SHAPIRO, Martin M. *Courts: a comparative and political analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1981, zejména s. 126–156; či DAWSON, John Philip. *The Oracles of the Law*. Ann Arbor: University of Michigan School of Law, 1968.

⁵ Pojem „soudcovská samospráva“ považuji za nepřesný termín a souhlasím s Janem Kyselou, že „v diskusích o správě soudnictví nejde o „samosprávu“, nýbrž o správu s podílem soudců“. KYSELA, Jan. Na okraj debat o modelu správy soudnictví v České republice. In: KYSELA, Jan. (ed.) *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha: Kancelář Senátu, 2008, s. 156. Tento pojem se však v českém právním diskurzu natolik usadil, že si jej dovoluji používat i v této práci.

⁶ „Justiční politikou“ tato práce rozumí personální justiční politiku (individuální aspekt justiční politiky) a rozložení pravomocí mezi jednotlivé aktéry v rámci moci soudní (institucionální aspekt justiční politiky), přičemž adjektivum „justiční“ je redukováno toliko na politiku týkající se soudců z povolání. Srov. blíže kapitulu 1.

⁷ V této souvislosti je nutné poznamenat, že některé nezávislé orgány zabývající se správou soudnictví vznikly již před II. světovou válkou. Například italská Nejvyšší rada soudnictví (*Consiglio superiore della magistratura*) byla vytvořena již v roce 1907, nicméně v té době měla jen poradní pravomoci [srov. BENVENUTI, Simone. *The French and the Italian high councils for the judiciary Observations drawn from the analysis of their staff and activity (1947–2011)*. Prezentováno na XXII. IPSA World Congress, Madrid, 8. – 12. červenec 2012; pro detailnější rozbor fungování italské *Consiglio superiore della magistratura*, srov. PIANA, Daniela; VAUCHEZ, Antoine. *Il Consiglio superiore della magistratura*. Bologna: Il Mulino, 2012]. To stejné platí i pro francouzskou *Conseil supérieur de la magistrature*, jež vznikla rovněž dlouho před II. světovou válkou, ale její pravomoci byly omezeny na kárná řízení se soudci (srov. *Réforme de l'organisation judiciaire* z 30. 8. 1883).

⁸ Správní soudnictví v té době soudní přezkum rozhodnutí v oblasti „justiční politiky“ neumožňovalo. Ústavní soudy tehdy existovaly jen v několika evropských zemích a i tam byly v těchto otázkách velmi zdrženlivé. První náznaky emancipace se však už objevovaly; srov. např. nález Ústavního soudu ČSR ze dne 28. 6. 1939 ve věci návrhu Nejvyššího soudu na přezkum zákona č. 147/1933 Sb. z. a n., o stíhání protistátní činnosti státních zaměstnanců a některých jiných osob a o překládání soudců na jiné služební místo proti jejich vůli, v němž Ústavní soud ČSR shledal napadený zákon protiústavním proto, že umožňoval kárné stíhání soudců, aniž by o tom bylo rozhodováno soudci z povolání (srov. blíže OSTERKAMP, Jana. Ústavní soudnictví v meziválečném

soudy, u kterých by se mohli dovolávat porušení svých základních práv (například práva na nezávislý soud) jednotlivci (a potenciálně i soudci), tehdy neexistovaly vůbec. Přinejmenším teoreticky⁹ tedy v první polovině 20. století o nastavení soudního systému a personálních otázkách v soudnictví zcela rozhoduje parlament a vláda.¹⁰ Toto uspořádání přetrvalo, s mírnými odchylkami, v Evropě¹¹ až do konce II. světové války.

To samozřejmě neznamená, že by se již v té době neprojevovaly první známky emancipace soudní moci a že by neexistovalo žádné povědomí o soudcovské nezávislosti. Jak upozorňuje výzkum studující všechny ústavy světa od roku 1789 do dnešních dní, v letech 1870 až 1929 byl princip soudcovské nezávislosti výslovně zakotven ve více než 20 % tehdejších ústav a ve 30. letech minulého století ve více než 40 % ústav.¹² Nicméně realita byla taková, že i když v řadě zemí nedocházelo k nějakým zásadním zásahům do nezávislosti jednotlivých soudců,¹³ politické orgány udržovaly kontrolu nad soudní mocí jako celkem, a to skrze jmenování a povyšování soudců a skrze rozložení pravomocí mezi jednotlivé prvky soudní soustavy. Tento stav nejlépe vystihuje trefná poznámka, kterou pronesl Adolf Leonhardt, pruský ministr spravedlnosti a jeden z hlavních architektů pruského ústavního zákona o soudech (*Gerichtsverfassungsgesetz*) z roku 1877: „*Nemám nic proti nezávislosti soudců do té doby, dokud je povyšuju já.*“¹⁴ Ač tedy princip soudcovské nezávislosti existoval, dělba moci nebyla doprovázena důsledným zavedením brzd a protiváh soudní moci vůči ostatním složkám. Jinak řečeno, justiční politika byla v rukou politiků.

To se však změnilo. Po II. světové válce došlo k rozšíření soudcovské samosprávy, čímž se rozumí podíl soudcovského stavu na výběru soudců a na dalších personálních otázkách v rámci správy soudnictví. V první poválečné vlně nejvyšších rad soudnictví vznikla francouzská *Conseil supérieur de la magistrature* a o rok později novodobá¹⁵ italská *Consiglio superiore della magistratura*. Druhá vlna přišla v 70. letech 20. století, kdy přijaly nejvyšší rady soudnictví Španělsko, Portugalsko a Řecko. Po pádu komunismu byla Evropa svědkem třetí vlny – k zemím s nejvyšší radou soudnictví se přidalo Bulharsko, Rumunsko a Polsko. Největší rozmach těchto těles nastal ale až o dekádu později, v souvislosti s přístupem zemí střední a východní Evropy do Evropské unie. Pod soustředěným tlakem Evropské komise a Rady Evropy zavedly nejvyšší rady soudnictví v rychlém sledu Maďarsko, Slovinsko, Estonsko, Litva a Slovensko. K emancipaci soudní moci do jisté míry došlo i v severských

Československu. *Právník*. 2007, roč. 146, č. 6, s. 596–597; či LANGÁŠEK, Tomáš. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 147–151).

⁹ Pro zjednodušení zde odhlížím od faktického vlivu byrokracie či soudních funkcionářů.

¹⁰ Srov. *mutatis mutandis*, WINTR, Jan. Proměny práva a jejich dopady na politiku. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2014, roč. 60, č. 1, s. 112.

¹¹ Vývoj v USA byl poněkud odlišný, neboť již v roce 1939 byly některé pravomoci z *Department of Justice* přeneseny na tzv. Soudcovskou konferenci [srov. KÜHN, Zdeněk. Historický a komparativní kontext domácí diskuse o postavení soudní moci. In: KYSELA, Jan. (ed.) *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha: Kancelář Senátu, 2008, s. 49–51 a tam uvedené citace]. Nicméně pravomoci *Judicial Conference of the United States* jsou stále omezené a většina komentátorů proto označuje americké soudnictví jako systém „nezávislých soudců operujících v rámci závislé soudní moci“ [FEREJOHN, John. *Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence*. *Southern California Law Review*. 1999, vol. 72, no. 2–3, s. 353, 362 a 376]. Srov. též GEYH, Charles Gardner. *Informal Methods of Judicial Discipline*. *University of Pennsylvania Law Review*. 1993, vol. 142, no. 1, s. 243–331.

¹² Option Report – Judicial Independence. *ConstitutionMaking.org*. [online] 22. 5. 2008, s. 1. (dostupné na <http://www.constitutionmaking.org/reports.html>).

¹³ Ostatně soudci v I. ČSR nostalgicky srovnávali úroveň jejich nezávislosti v habsburské monarchii s poměry v nových nástupnických státech. Srov. KRCHA, Karel. Soudnictví před deseti lety a dnes. *Právník*. 1928, roč. 67, sešit 18–19, s. 596–603, a BROŽOVSKÝ, V. Stav našeho soudnictví. *Právník*. 1931, sv. 70, sešit 2, s. 41–51. K tomu srov. rovněž KÜHN, Zdeněk. Historický a komparativní kontext domácí diskuse o postavení soudní moci. In: KYSELA, Jan. (ed.) *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha: Kancelář Senátu, 2008, s. 46–49.

¹⁴ Citace převzata z CHISHOLM, Neil. The Faces of Judicial Independence: Democratic versus Bureaucratic Accountability in Judicial Selection, Training, and Promotion in South Korea and Taiwan. *American Journal of Comparative Law*. 2014, vol. 62, no. 4, s. 893.

¹⁵ Jak bylo zmíněno výše v pozn. č. 7, *Consiglio superiore della magistratura* v Itálii existovala již od roku 1907, nicméně měla minimální pravomoci, a proto ji nelze považovat za nejvyšší radu soudnictví v dnešním slova smyslu.

zemích a v Rakousku a Německu, kde stále přetrvává klasický model správy soudnictví se silnou rolí ministra spravedlnosti. Nárůst soudcovské samosprávy však dodal soudcovskému stavu sebevědomí ve střetu s politickými složkami moci.

To ale není vše. Paralelně zesílil i do druhé světové války skoro neexistující soudní přezkum justiční politiky. Nově vytvořené poválečné ústavní soudy získaly pravomoc rušit zákony, včetně těch týkajících se soudní moci, v rámci abstraktní či konkrétní kontroly norem.¹⁶ Některá rozhodnutí exekutivy se stala napadnutelná v kompetenčních sporech a tam, kde byla umožněna i individuální ústavní stížnost,¹⁷ mohly právní akty politických orgánů napadat i účastníci soudního řízení a dokonce sami dotčení soudci. Emancipovalo se i správní soudnictví, což motivovalo řadu soudců k napadání justičních politik před obecnými soudy. Tyto faktory v souhrnu vedly v řadě zemí k judicializaci justiční politiky, čímž ve zkratce myslím ovlivňování substantivní podoby justiční politiky ze strany soudů.¹⁸

Judicializace justiční politiky ústavními a vrcholnými správními soudy je považována za kontroverzní, a to zejména z důvodu omezené demokratické legitimacy soudní moci, nicméně vnitrostátní soudy přinejmenším mají v národních ústavách obecná zmocnění chránit dělbu moci a soudcovskou nezávislost. Proto lze rozumně argumentovat, že vnitrostátní soudy byly politiky k řešení těchto otázek výslovně povolány.¹⁹ Judikatura vnitrostátních ústavních soudů týkající se zásahů do soudcovské nezávislosti je obecně známá a v literatuře již poměrně dobře zdokumentována.²⁰

V posledních letech ale začaly přispívat k judicializaci justiční politiky i mezinárodní lidskoprávní soudy, a pomalu, ale jistě, i Soudní dvůr Evropské Unie (dále též „SDEU“).²¹ Například Evropský soud pro lidská práva (dále též „ESLP“ nebo „štrasburský soud“) v nedávném rozsudku *Volkov proti Ukrajině*²² nejenže shledal hned několik porušení práva na spravedlivý proces v konkrétním případě Oleksandra Volkova,²³ ale rovněž formuloval požadavky na systémovou legislativní změnu ukrajinského modelu kárného soudnictví,²⁴ a dokonce nařídil navrácení stěžovatele do funkce soudce ukrajinského Nejvyššího soudu.²⁵ Meziamerický soud pro lidská práva (dále též „MASLP“) shledal v rozporu s Americkou úmluvou o lidských právech impeachment soudců

¹⁶ Některé ústavní soudy měly pravomoc posuzovat zákony toliko v abstraktní kontrole norem (například francouzská *Conseil constitutionnel* až do zavedení *question prioritaire de constitutionnalité* v roce 2008), jiné tak mohly činit zase pouze v konkrétní kontrole norem (například italský *Corte Costituzionale*) a některým byly naopak svěřeny obě pravomoci (například německý *Bundesverfassungsgericht*).

¹⁷ Pro českého čtenáře je vhodné zdůraznit, že individuální ústavní stížnost není v evropském prostoru samozřejmostí. Tuto formu řízení před ústavním soudem nepřipouští řada etablovaných demokracií včetně Francie a Itálie, ani většina pobaltských zemí, a to zmiňujeme pouze státy, které mají ústavní soud (například Nizozemsko a severské státy specializovaný ústavní soud vůbec neznají).

¹⁸ Pro rozbor mé definice „judicializace justiční politiky“ srov. kapitolu 2.

¹⁹ Proč tak politici učinili, je otázka, kterou ponechávám v této práci stranou.

²⁰ Srov. např. CLARK, Tom S. *The Limits of Judicial Independence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010; DODEK, Adam; SOSSIN, Lorne (eds.). *Judicial Independence in Context*. Toronto: Irwin Law Inc., 2010; RUSSELL, Peter H.; O'BRIEN, David M. *Judicial independence in the age of democracy: critical perspectives from around the world*. Charlottesville: University Press of Virginia, 2001; SHETREET, Shimon. *Judicial Independence: The Contemporary Debate*. Springer, 1985; SHETREET, Shimon; FORSYTH, Christopher. *The Culture of Judicial Independence*. Brill, 2011; a SEIBERT-FOHR, Anja (ed.). *Judicial Independence in Transition*. Heidelberg: Springer, 2012.

²¹ Jsem si vědom, že po nabytí účinnosti Lisabonské smlouvy se vrcholný soudní orgán Evropské unie oficiálně jmenuje „Soudní dvůr Evropské unie“ a skládá se nyní ze tří soudů: Soudního dvora, Tribunálu a Soudu pro veřejnou službu [od 1. 9. 2016 toliko ze Soudního dvora a Tribunálu, neboť na základě Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2015/2422 ze dne 16. 12. 2015, kterým se mění Protokol č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie (Úř. věst. L 341, 24. 12. 2015, s. 14–17), dojde ke zrušení Soudu pro veřejnou službu a přesunu jeho pravomocí na Tribunál, který bude postupně do roku 2019 posilován o další soudce]. V této práci mě zajímá primárně judikatura Soudního dvora (a nikoliv Tribunálu a Soudu pro veřejnou službu), nicméně označení „Soudní dvůr“ bez dalšího přívlastku považuji za nedostatečně určité (mj. vzhledem k tomu, že v této práci pracuji mj. i s judikaturou Mezinárodního soudního dvora), a proto používám v této práci spojení „Soudní dvůr Evropské unie“ a zkratku „SDEU“, ačkoliv je to nepřesné.

²² Rozsudek ESLP ve věci *Volkov proti Ukrajině* ze dne 9. 1. 2013, č. stížnosti 21722/11.

²³ Tamtéž, body 109–117.

²⁴ Tamtéž, bod 200.

²⁵ Tamtéž, bod 208.

peruánského ústavního soudu²⁶ či odvolání venezuelských soudců režimem Huga Cháveze²⁷ a nařídil oběma státům přijmout dalekosáhlé reformy včetně přijetí *Etického kodexu soudců*.²⁸ SDEU pak shledal maďarský zákon snižující věkovou hranici pro zánik funkce soudce ze zákona v rozporu s evropským sekundárním právem z důvodu diskriminace na základě věku.²⁹

Fenomén judicializace justiční politiky nadnárodními soudy³⁰ vznáší celou řadu nezodpovězených otázek. Jak se tyto spory před nadnárodní soudy dostávají? Kdo je tam přináší? Jak se mohou nadnárodní soudy k otázkám justiční politiky vůbec vyjadřovat, když nemají výslovné zmocnění k posuzování vnitrostátních kompetenčních sporů³¹ ani nemohou rušit zákony? Mají vůbec nadnárodní soudy dostatečné znalosti o jednotlivých ústavních systémech a legitimitu k takovým dalekosáhlým zásahům do národních soudních systémů? Co je k judicializaci justiční politiky motivuje? Na tyto otázky neznáme odpověď, neboť fenomén judicializace justiční politiky nadnárodními soudy dosud unikal pozornosti odborné literatury. Právě tuto mezeru se snaží předkládaná práce zaplnit.

Judicializace justiční politiky nadnárodními soudy bude v této práci zkoumána na judikatuře ESLP, jež představuje ideální podklad pro studium tohoto fenoménu. ESLP je totiž obecně považován za „nejefektivnější lidskoprávní režim na světě“,³² má ze všech nadnárodních soudů nejpočetnější judikaturu,³³ mají k němu přístup jednotlivci³⁴ a na rozdíl od kvazisoudních lidskoprávních orgánů jsou jeho rozhodnutí závazná a vykonatelná.³⁵ Z těchto důvodů má ESLP ze všech nadnárodních soudů nejlepší předpoklady k tomu, aby svou rozhodovací činností zasahoval do vnitrostátní justiční politiky.

Proto ESLP představuje ideální případovou studii pro generování hypotéz a teorií, které mohou být následně testovány na jiných nadnárodních soudech. Tato práce je tedy jednopřípadovou studií (*single case study*) výskytu sledovaného fenoménu (judicializace justiční politiky) postavenou na výzkumném designu „nejextrémnějšího případu“ (*the most extreme case*), která má za cíl generovat nové hypotézy a teorie (*theory-building oriented case study*) ohledně judicializace justiční politiky nadnárodními soudy. Konkrétněji lze mou jednopřípadovou studii označit jako *plausibility probe study*, což je předběžná studie používaná u relativně nových teorií a dosud netestovaných hypotéz

²⁶ Rozsudek MASLP ze dne 31. 1. 2001 ve věci *Constitutional Court proti Peru*, Merits, Reparations and Costs, Inter-Am. Ct. H. R. (ser. C) No. 71, zejména body 75 a 80–84.

²⁷ Rozsudek MASLP ze dne 1. 7. 2011 ve věci *Chocrón Chocrón proti Venezuele*, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Inter-Am. Ct. H. R. (ser. C) No. 227, zejména body 50–54.

²⁸ Srov. např. rozsudek MASLP ze dne 5. 8. 2008 ve věci *Apitz Barbera (“First Court of Administrative Disputes”) proti Venezuele*, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Inter-Am. Ct. H. R. (ser. C) No. 182, body 253 a 267.19.

²⁹ Rozsudek SDEU ze dne 6. 11. 2012 ve věci C-286/12 *Komise proti Maďarsku*.

³⁰ V této práci používám pojem „nadnárodní soud“ jakožto pojem zastřešující nejen klasické mezinárodní soudy (mezi něž patří například Evropský soud pro lidská práva, Meziamerický soud pro lidská práva či Mezinárodní soudní dvůr), ale i stálé soudy sui generis (k nimž řadíme zejména Soudní dvůr Evropské unie). Pojem „nadnárodní soudy“ je tedy pro účely této práce širší než pojem „mezinárodní soudy“ (pro stejnou kategorizaci srov. zejména HELFER, Laurence R.; SLAUGHTER, Anne-Marie. *Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication*. *Yale Law Journal*. 1997, vol. 107, no. 2, s. 288–290; a WATERS, Melisa A. *The future of transnational judicial dialogue*. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*. 2010, vol. 104, s. 465–468). V této souvislosti je rovněž důležité zdůraznit, že moje definice „nadnárodních soudů“ se liší od standardního pojetí v české literatuře, která za „nadnárodní soud“ často považuje výhradně SDEU.

³¹ S výjimkou SDEU, který má pravomoc posuzovat kompetenční spory mezi unijními orgány a případně spory mezi evropskými a národními institucemi, nemají nadnárodní soudy pravomoc rozhodovat kompetenční spory vůbec.

³² STONE SWEET, Alec; KELLER, Helen. *The Reception of the ECHR in National Legal Orders*. In: STONE SWEET, Alec; KELLER, Helen (eds.). *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on National Legal Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 3.

³³ Tím se ESLP liší od Meziamerického soudu pro lidská práva.

³⁴ Tím se ESLP liší od SDEU či Mezinárodního soudního dvora.

³⁵ Tím se ESLP liší od různých kvazisoudních lidskoprávních orgánů na úrovni OSN.

k tomu, aby se zjistilo, zda je dané téma vhodné k hlubšímu zkoumání a detailnějšímu testování.³⁶ Prismatem logiky *plausibility probe study* má smysl nejprve studovat právě ESLP, jehož judikatura je v této oblasti nepočtenější a nejrozvinutější, protože pokud by se prokázalo, že ESLP justiční politiku nejudicializoval vůbec či ji judicializoval jen v minimální míře, tak z toho lze rozumně usuzovat, že nemá smysl tento fenomén studovat hlouběji ani v rozhodovací činnosti jiných nadnárodních soudních a kvazisoudních orgánů, u nichž je vzhledem k omezenému množství relevantní judikatury a omezeným prostředkům dosáhnout vykonatelnosti této judikatury ještě menší pravděpodobnost, že by mohly justiční politiku intenzivně judicializovat. Jinak řečeno, pokud k judicializaci justiční politiky na nadnárodní úrovni nedochází ani v případě s nejlepšími předpoklady,³⁷ jakým je ESLP, tak nemá smysl fenomén judicializace justiční politiky (přinejmenším prozatím) zkoumat ani u jiných nadnárodních soudů.

1. Řešený problém

Evropský soud pro lidská práva byl vytvořen jako regionální lidskoprávní mezinárodní soud, jehož úkolem je posuzování individuálních a mezistátních stížností na porušování lidských práv zakotvených v Evropské úmluvě o lidských právech (dále též „Úmluva“ či „EÚLP“).³⁸ ESLP nemá pravomoc posuzovat kompetenční spory uvnitř členských států Rady Evropy³⁹ ani rušit jejich zákony pro rozpor s Úmluvou.⁴⁰ Samotný ESLP opakovaně zdůrazňuje, že neprovádí abstraktní ani konkrétní přezkum právních předpisů.⁴¹ Úmluva neobsahuje ani výslovný požadavek smluvních stran novelizovat zákony, jež jsou v rozporu s Úmluvou.⁴² Míra integrace a podobnost právních řádů je v rámci Rady Evropy rovněž daleko menší než mezi členskými státy Evropské unie. Obecně navíc platí, že v oblasti dělby moci je konvergence mezi (byť i jen evropskými) ústavními demokraciemi výrazně menší než v oblasti základních práv.⁴³

³⁶ GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press, 2005, s. 75. Pro detailnější rozbor výzkumného designu překládané práce srov. kapitulu 3.

³⁷ V tomto ohledu má tedy výzkumný design této práce blízko k *the most likely case* designu (k tomu srov. např. ECKSTEIN, Harry. *Case Studies and Theory in Political Science*. In: GREENSTEIN, Fred; POLSBY, Nelson (eds.). *Handbook of Political Science*. Vol. 7. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975, s. 79–138; GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press, 2005, s. 121–123 a 253; či HIRSCHL, Ran. The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law. *American Journal of Comparative Law* 2005, vol. 53, no. 1, s. 145). *The most likely case* design se však používá u studií ověřujících platnost již existující teorie (*theory-testing case study*), což není můj případ, protože žádná teorie judicializace justiční politiky neexistuje. Proto je vhodnější označit předkládanou studii jako „*most extreme case study*“.

³⁸ Jsem si vědom, že oficiální název této mezinárodní smlouvy je „Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod“ (publ. pod č. 209/1992 Sb. jako Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí). Přesto si dovoluji v této práci upřednostnit zaužívanější označení „Evropská úmluva o lidských právech“. Srov. též KMEC, Jiří; KOSAŘ, David; BOBEK, Michal; KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012.

³⁹ Srov. KOSAŘ, David. Policing Separation of Powers: A New Role for the European Court of Human Rights? *European Constitutional Law Review*. 2012, vol. 8, no. 1, zejména s. 37–39.

⁴⁰ Srov. PETROV, Jan. Působení judikatury ESLP na národní právní řády: role vnitrostátních orgánů. *Jurisprudence*. 2016, roč. 25, č. 1, s. 21–29.

⁴¹ Srov. čl. 34 Úmluvy a např. rozsudek ESLP ze dne 18. 12. 1987, *F. proti Švýcarsku*, č. stížnosti 11329/85, bod 43; rozsudek ESLP ze dne 13. 6. 1979, *Marckx proti Belgii*, č. stížnosti 6833/74, bod 58. Srov. ale GARLICKI, Lech. Broniowski and after: on the Dual Nature of "Pilot Judgments". In: CAFLISCH, Lucius (ed.). *Liber amicorum Luzius Wildhaber: Human Rights – Strasbourg Views*. Kehl: Engel, 2007, s. 182–183.

⁴² Na rozdíl od Americké úmluvy o lidských právech (srov. čl. 2 AÚLP). Zde je však nutné upozornit na to, že Výbor ministrů Rady Evropy v posledních letech vyžaduje po smluvních stranách přijetí řady obecných opatření, včetně změn právních předpisů (k tomu srov. níže).

⁴³ Srov. JACKSON, Vicki C. *Constitutional engagement in a transnational era*. Oxford: Oxford University Press, 2010, Kapitola 8 (srov. též strany 53 a 67); či KOSAŘ, David. Policing Separation of Powers: A New Role for the European Court of Human Rights? *European Constitutional Law Review*. 2012, vol. 8, no. 1, s. 58.

Přesto v reakci na judikatury ESLP Francie zreformovala postavení generálních advokátů před *Conseil d'État* i *Cour de Cassation*.⁴⁴ Frankofonní země rovněž přehodnotily dvojí roli státních rad, které fungovaly zároveň jako poradní a rozhodovací orgány.⁴⁵ Spojené království opakovaně novelizovalo svůj systém vojenských soudů⁴⁶ a Turecko dokonce pod tlakem ESLP zrušilo své soudy pro státní bezpečnost úplně.⁴⁷ Po Ukrajině ESLP požadoval změnu složení nejvyšší rady soudnictví⁴⁸ a lichtenštejnského prince vyzval k znovujmenování předsedy lichtenštejnského správního soudu, který si dovolil otevřeně s princem nesouhlasit.⁴⁹ Někteří komentátoři dokonce věří, že Blairova ústavní reforma z roku 2005, jejíž součástí bylo zrušení Odvolací komory Sněmovny lordů (*Appellate Committee of the House of Lords*) jako vrcholného soudu Spojeného království a vytvoření samostatného Nejvyššího soudu Spojeného království (*Supreme Court of the United Kingdom*), byla zčásti motivována judikaturou ESLP k právu na spravedlivý proces,⁵⁰ které vyžaduje důsledné oddělení moci soudní od moci zákonodárné.⁵¹

Jak toho ESLP dosáhl? Jistou roli mohou hrát tzv. pilotní rozsudky,⁵² novější judikatura ESLP příznávající jiné formy spravedlivého zadostiučinění jdoucí nad rámec finanční kompenzace,⁵³ tzv.

⁴⁴ Srov. Décret n° 2009–14 du 7 janvier 2009 relatif au rapporteur public des juridictions administratives et au déroulement de l'audience devant ces juridictions, <http://www.textes.justice.gouv.fr/decrets-10181/>. Srov. níže podkapitolu 4.4.

⁴⁵ Toto byl výsledek série rozhodnutí štrasburského soudu, a to rozsudku ESLP ve věci *Procola proti Lucembursku* ze dne 28. 9. 1995, č. stížnosti 14570/89, body 43–45; rozsudku ESLP ve věci *McGonnell proti Spojenému království* ze dne 8. 2. 2000 č. stížnosti 28488/95, bod 55; rozsudku velkého senátu ESLP ve věci *Stafford proti Spojenému království* ze dne 28. 5. 2002, č. stížnosti 46295/99, bod 78; a rozsudku velkého senátu ESLP ve věci *Kleyn a ostatní proti Spojenému království* ze dne 6. 5. 2003, č. stížnosti 39343/98, 39651/98, 43147/98 a 46664/99, body 198–200. Pro podrobnější rozbor srov. KOSAŘ, David. Policing Separation of Powers: A New Role for the European Court of Human Rights? *European Constitutional Law Review*. 2012, vol. 8, no. 1, s. 41–46.

⁴⁶ Srov. níže podkapitolu 4.2.

⁴⁷ Srov. tamtéž.

⁴⁸ Srov. rozsudek ESLP ve věci *Volkov proti Ukrajině* ze dne 9. 1. 2013, č. stížnosti 21722/11 (rozebraný blíže v podkapitole 5.5).

⁴⁹ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Wille proti Lichtenštejnsku* ze dne 28. 10. 1999, č. stížnosti 28396/95. Srov. také rozsudek ESLP ve věci *Volkov proti Ukrajině* ze dne 9. 1. 2013, č. stížnosti 21722/11, bod 208.

⁵⁰ Srov. např. HOPE, David. The Reform of the House of Lords. *Revue internationale de droit comparé*. 2008, vol. 60, no. 2, body 1.4, 3.1–3.3; či KUIJER, Martin. *The blindfold of Lady Justice: judicial independence and impartiality in light of the requirements of article 6 ECHR*. Leiden: E. M. Meijers Instituut, 2004, s. 179.

⁵¹ Srov. ale rozsudek ESLP ze dne 22. 9. 2004 ve věci *Pabla Ky proti Finsku*, č. stížnosti 47221/1999; a rozsudek ESLP *Savino a další proti Itálii* ze dne 28. 4. 2009, č. stížnosti 17214/05.

⁵² Srov. SADURSKI, Wojciech. Partnering with Strasbourg: Constitutionalization of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments. *Human Rights Law Review*. 2009, vol. 9, no. 3, s. 397–454; FYRNYIS, Markus. Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights. *German Law Journal*. 2011, vol. 12, no. 5, s. 1231–1259; HAIDER, Dominik. *The Pilot-Judgment Procedure of the European Court of Human Rights*. Leiden: Brill, 2013; a BUYSE, Antoine. *Flying or landing: The pilot judgment procedure in the changing European human rights architecture*. In: BUYSE, Antoine; ARNARDÓTTIR, Oddný Mjöll (eds.). *Shifting Centres of Gravity in Human Rights Protection: Rethinking Relations between the ECHR, EU, and National Legal Orders*. New York: Routledge, 2016, s. 101–115. Srov. též KMEC, Jiří; KOSAŘ, David; BOBEK, Michal; KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 285–295.

⁵³ Srov. např. COLANDREA, Valerio. On the Power of the European Court of Human Rights to Order Specific Non-monetary Measures: Some Remarks in Light of the Assanidze, Broniowski and Sejdovic Cases. *Human Rights Law Review*. 2007, vol. 7, no. 2, s. 396–411; HELFER, Laurence R. Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime. *European Journal of International Law*. 2008, vol. 19, no. 1, s. 146–149; KMEC, Jiří; KOSAŘ, David; BOBEK, Michal; KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 325; LEACH, Philip. No Longer Offering a Mantras to a Parched Child? The European Court's Developing Approach to Remedies. In: FOLLESDAL, Andreas; PETERS, Birgit; ULFSTEIN, Geir (eds.). *Constituting Europe: the European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, s. 179; či JAHN, Jannika. Ruling (In)directly Through Individual Measures? – Effect and

kvazipilotní rozsudky podle čl. 46 EÚLP,⁵⁴ či stoupající požadavky Výboru ministrů při výkonu rozsudků ESLP⁵⁵ vyžadující mnohdy i změnu legislativy.⁵⁶ Ani jeden z těchto faktorů však není s to vysvětlit tak dalekosáhlé zásahy do vnitrostátní justiční politiky. Navíc pilotní rozsudky i nemonetární prostředky nápravy porušení Úmluvy jsou relativně novými nástroji, zatímco první zásadní zásahy do nastavení soudních systému členských států Rady Evropy se datují již do počátku 90. let minulého století.⁵⁷ Tyto dva nástroje tak mohou přispívat k judicializaci justiční politiky ze strany ESLP, těžko ji ale mohly způsobit. Možným spouštěčem mohlo být přistoupení postkomunistických zemí ze střední a východní Evropy k Úmluvě, které spadá právě do tohoto časového období.⁵⁸ Řada rozsudků ESLP v oblasti judicializace justiční politiky se však týká „starých“ smluvních stran Úmluvy, a nelze tedy jednoduše říci, že by ESLP usiloval toliko o usměrňování „nových“ demokracií.

Tajemstvím je tak do značné míry zahalena nejen veskrze doktrinální otázka, do jaké míry ESLP zasahuje do vnitrostátní justiční politiky a jak tak činí, ale rovněž otázky, co ESLP ke zvýšené judicializaci justiční politiky motivuje a proč ESLP zpřisnil přezkum v těchto otázkách právě v 90. letech 20. století. Je to proto, že ESLP má svou vlastní vizi ideálního modelu soudnictví? Nebo ESLP intervenuje do justiční politiky primárně z důvodu, že chce chránit vnitrostátní soudy jakožto svého přirozeného spojence při implementaci Úmluvy? Nebo má ESLP i vlastní agendu (například konstitucionalizaci štrasburského systému a/nebo rozšíření vlivu ESLP) a vnitrostátní soudy jsou pouze prostředkem k dosažení tohoto vyššího cíle? Stejně tak je důležité zkoumat, jaké jsou reakce smluvních stran Úmluvy a zda se dotčené smluvní strany implementaci rozsudků ESLP judicializujících justiční politiku brání, či nikoliv. V tomto směru je závažnější, že ani „nové“, ani „konsolidované“ demokracie proti tomuto trendu dosud výrazně neprotestovaly a nakonec své soudní systémy upravily tak, aby dostály požadavkům plynoucím z judikatury ESLP.⁵⁹ Jinými slovy, po zodpovězení otázek: „Co?“ a „Jak?“ ESLP v oblasti judicializace justiční politiky dělá, je nezbytné si položit i otázky: „Proč to dělá?“, „Proč s tím začal v 90. letech?“ a „Proč mu to prochází?“.

Je však zřejmé, že otázky „Proč ...?“ se mohou pokusit zodpovědět až poté, co budu mít jasno v hlavní výzkumné otázce, která zní následovně: „Do jaké míry ESLP zasahuje do vnitrostátní justiční politiky?“ Tato hlavní výzkumná otázka se dále člení na několik výzkumných podotázek:

1. Do jakých aspektů vnitrostátní justiční politiky ESLP zasahuje?
2. Zasahuje ESLP pouze do individuálního aspektu justiční politiky, který se týká konkrétních soudců, nebo i do institucionálního aspektu justiční politiky, jenž se dotýká obecného nastavení celé soudní soustavy?
3. Kdo tyto spory „do Štrasburku“ předkládá? Primárně „nesoudcovští aktéři“ nebo spíše soudci samotní?
4. Na „podvozku“ jakých článků Úmluvy tak činí?
5. Nakolik intenzivní je přezkum vnitrostátní justiční politiky ze strany ESLP? Liší se tato intenzita u jednotlivých mechanismů justiční politiky?

Legitimacy of the ECHR's New Remedial Power. *Heidelberg Journal of International Law*. 2014, vol. 74, no. 1, s. 26.

⁵⁴ Srov. KELLER, Hellen; MARTI Cedric. Reconceptualizing Implementation: The Judicialization of the Execution of the European Court of Human Rights' Judgments. *European Journal of International Law*. 2015, vol. 26, no. 4, s. 838–839 (zejména pozn. č. 60).

⁵⁵ Srov. tamtéž; a PETROV, Jan. *Vliv judikatury ESLP na národní legislativu: případová studie na Českou republiku*. Brno, 2014. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Srov. též literaturu citovanou v předchozí poznámce.

⁵⁶ Z důvodu absence výslovné povinnosti smluvních stran (srov. pozn. č. 40 výše) novelizovat právní předpisy v případě jejich rozporu s ustanoveními Úmluvy dovozuje ESLP tento závazek smluvních stran z čl. 1 Úmluvy. Srov. např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 17. 2. 2004, *Maestri proti Itálii*, č. stížnosti 39748/98, bod 47; rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 3. 2006, *Apicella proti Itálii*, č. stížnosti 64890/01, bod 123; rozsudek ESLP ze dne 24. 4. 2012, *Yordanova proti Bulharsku*, č. stížnosti 25446/06, bod 163; rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 6. 1. 2011, *Paksas proti Litvě*, č. stížnosti 34932/04, bod 119.

⁵⁷ Srov. například linii judikatury ESLP týkající se generálních advokátů či zvláštních soudů rozebranou v podkapitole 4.4.

⁵⁸ Srov. SADURSKI, Wojciech. Partnering with Strasbourg: Constitutionalisation of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments. *Human Rights Law Review*. 2009, vol. 9, no. 3, s. 408–412.

⁵⁹ K tomu srov. blíže podkapitole 7.4.

6. Jaké prostředky nápravy ve svých rozsudcích ESLP po smluvních stranách vyžaduje? Jde jen o přiznání spravedlivého zadostiučinění ve formě finanční kompenzace nebo ESLP využívá i jiných, do suverenity státu více zasahujících prostředků?

Sekundární výzkumnou otázkou práce je: „Proč k judicializaci justiční politiky ze strany ESLP došlo?“, která navazuje na hlavní výzkumnou otázku, jež se zabývá tím, „Co?“ a „Jak?“ ESLP v oblasti judicializace justiční politiky dělá. Má sekundární výzkumná otázka se dále členit na několik výzkumných podotázek, které zní následovně:

1. Proč se ESLP do judicializace justiční politiky tak vehementně pustil?
2. Proč k judicializaci justiční politiky v judikatuře ESLP došlo právě v 90. letech minulého století?
3. Proč smluvní strany Úmluvy s judicializací justiční politiky souhlasily a proč se judikatuře ESLP v této oblasti tak lehce podvolily?

V této souvislosti je vhodné dodat, že tato práce se zaměřuje primárně na to, jaké požadavky v oblasti justiční politiky ESLP smluvním stranám stanoví, a nikoliv detailním rozbořem dodržování (*compliance*) těchto požadavků ve všech dotčených smluvních stranách Úmluvy. Tato práce uvádí příklady plnění těchto požadavků toliko ilustrativně k poukázání na skutečnost, že smluvní strany berou tyto požadavky vážně a jsou ochotny upravovat své soudní systémy tak, aby byly souladné s Úmluvou.⁶⁰

2. Přístup k řešenému problému

Tato práce se liší od standardního zpracování zásahů do fungování soudnictví hned v několika aspektech. V první řadě nepoužívá jako hlavní rámec pro zkoumání tohoto fenoménu koncept soudcovské nezávislosti, který je již v literatuře dostatečně rozebrán.⁶¹ Navíc je tento koncept silně kontextuální a normativní, a proto blokuje otevřenou debatu nad výhodami a nevýhodami jednotlivých řešení a jejich potenciálních důsledků. Tato práce naopak nahlíží na zásahy do soudní moci prismaťem judicializace justiční politiky, což je fenomén, který nemá tak silné normativní konotace, umožňuje zkoumat *proces*⁶² zasahování do nastavení soudní moci a navíc je méně prozkoumaný, a to jak v české, tak v zahraniční literatuře.

Předkládaná práce je originální rovněž v dalších aspektech. Jde totiž v mnoha ohledech nad rámec doktrinního rozboru zásahů do fungování soudní moci a relevantní judikatury ESLP. Jejím cílem není jen zjistit, jaké je stanovisko ESLP k jednotlivým mechanismům a praktikám, nakoľik intenzivní je jeho přezkum či do jaké míry ESLP ve své judikatuře staví na soft law různých

⁶⁰ K této problematice se vracím v podkapitole 7.4.

⁶¹ Srov. např. BURBANK, Stephen B.; FRIEDMAN, Barry. *Judicial independence at the crossroads: an interdisciplinary approach*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 2002; CLARK, Tom S. *The Limits of Judicial Independence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010; DODEK, Adam; SOSSIN, Lorne (eds.). *Judicial Independence in Context*. Toronto: Irwin Law Inc., 2010; FERREJOHN, John. Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence. *Southern California Law Review*. 1999, vol. 72, no. 2–3, s. 353–384; RUSSELL, Peter H.; O'BRIEN, David M. *Judicial independence in the age of democracy: critical perspectives from around the world*. Charlottesville: University Press of Virginia, 2001; PEERENBOOM, Randall (ed.). *Judicial Independence in China: Lessons for Global Rule of Law Promotion*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009; RAMSEYER, J. Mark. The Puzzling (In)Dependence of Courts: A Comparative Approach. *The Journal of Legal Studies*. 1994, vol. 23, no. 2, s. 721–747; SHETREET, Shimon. *Judicial Independence: The Contemporary Debate*. Springer, 1985; SHETREET, Shimon; FORSYTH, Christopher. *The Culture of Judicial Independence*. Brill, 2011; VANBERG, Georg. Establishing and Maintaining Judicial Independence. In: WHITTINGTON, Keith; KELEMEN, Daniel; CALDEIRA, Gregory. *The Oxford handbook of law and politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 99–118; nebo SEIBERT-FOHR, Anja (ed.). *Judicial Independence in Transition*. Heidelberg: Springer, 2012.

⁶² To znamená, že pojem judicializace justiční politiky lépe vystihuje dynamiku tohoto procesu a pluralitu aktérů, kteří se na něm podílejí (k tomu srov. STONE SWEET, A. Governing with Judges: The New Constitutionalism. In: HAYWARD, J.; PAGE, E. (eds.). *Governing the New Europe*. Cambridge: Polity Press, 1995, zejména s. 294–304). Z tohoto pohledu je rovněž důležité upozornit na skutečnost, že tato práce zkoumá primárně toliko jeden krok z celého procesu judicializace justiční politiky, a to rozhodovací činnost ESLP (a jen v omezené míře kroky další, jako jsou např. reakce smluvních stran EÚLP).

formálních a neformálních sdružení soudců. Tato práce jde dále – zkoumá i to, kdo judicializaci justiční politiky iniciuje,⁶³ jaké jsou institucionální limity ESLP, jaké potenciální důsledky judikatura ESLP – včetně těch nezamýšlených – na vnitrostátní justiční politiku má, zda judikatura ESLP postihuje primárně tranzitní demokracie nebo i konsolidované západoevropské demokracie či zda judikatura ESLP směřuje k uniformitě správy soudnictví v zemích Rady Evropy. Právě odpovědi na posledně uvedené otázky považuje tato práce za klíčové pro pochopení relevantní judikatury ESLP v širším politickoprávním kontextu.

Pokud jde o samotnou případovou studii, tato práce je sice postavena na detailním studiu judikatury, avšak liší se od tradičního náhledu na rozhodovací činnost ESLP. Judikatura ESLP není rozebírána chronologicky, ani podle příslušných článků EÚLP ani podle jednotlivých aspektů práva na spravedlivý proces.⁶⁴ Namísto toho se tato práce zaměřuje na jednotlivé otázky justiční politiky, jež jsou rozebírány nezávisle na článcích EÚLP, na základě kterých byla konkrétní otázka vznesena. Důvody pro takový postup jsou tři. Zaprvé, tato práce nenahlíží na judikaturu ESLP obvyklým pohledem jednotlivých lidských práv, ale prismaticem justiční politiky a dělby moci. Zadruhé, tato práce vedle sebe klade rozhodnutí, mezi kterými je zřídka spatřována nějaká spojitost, a proto odkrývá doposud neprozkoumané vazby v judikatuře ESLP. Zatřetí, tato práce zkoumá judikaturu ESLP z pohledu vnitrostátních aktérů, kteří se soustředí spíše na samotné požadavky ESLP týkající se justiční politiky a uvedení svého právního řádu do souladu s Úmluvou než na to, na základě kterého článku ESLP konkrétní otázku posuzoval.

Samotná práce je rozdělena do tří částí. První část, která se skládá z kapitol 1 a 2, formuluje teoretický rámec práce. Nejprve je definován pojem justiční politika a jeho dva aspekty, institucionální a individuální, včetně konkrétních příkladů z jednotlivých smluvních stran Úmluvy. Poté je analyzován fenomén judicializace politiky obecně a specifika judicializace *justiční* politiky. Tato část je pojata tak, aby tam uvedený teoretický rámec byl přenositelný i do jiného kontextu a mohl být použit například při studiu dalších mezinárodních lidskoprávních soudů (například Meziamerického soudu pro lidská práva) či na jiné nadnárodní soudy (například na Soudní dvůr Evropské unie) a kvazisoudní orgány (například na Výbor pro lidská práva). Proto je teoretický rámec formulován obecně a záměrně nezohledňuje specifika ESLP. Naopak druhá část, skládající se z kapitol 3 až 6, se již zaměřuje výhradně na ESLP. Jedná se tedy o jednopřípadovou studii, jež detailně rozebírá u každého aspektu justiční politiky relevantní judikaturu ESLP. Třetí část, jež sestává z kapitol 7 a 8, se pak vrací do obecné roviny a rozebírá důsledky judicializace justiční politiky v širším kontextu. Detailnější popis jednotlivých kapitol je uveden v části 4. této kapitoly.

3. Hlavní zjištění

Tato práce dokazuje, že ESLP požaduje po smluvních stranách Úmluvy dalekosáhlé změny v nastavení jejich soudních systémů, což v několika zemích vedlo k zásadní modifikaci soudní moci. Jeho rozhodnutí neovlivňují pouze jednotlivce, jehož práva byla porušena, ale mají též dalekosáhlé důsledky na strukturu a fungování vnitrostátních soudů. Lze tedy konstatovat, že ESLP v posledních 25 letech judicializoval většinu aspektů justiční politiky. Tento jev přitom zůstává do značné míry nepovšimnut, a to i přesto, že má rozsáhlé dopady v nových i vyspělých demokraciích.

V této fázi je však nezbytné zmínit, co se rozumí „judicializací justiční politiky“. Tato práce definuje judicializaci justiční politiky jako „rozšíření pole působnosti soudců v oblasti justiční politiky na úkor politiků a/nebo státních úředníků, tedy přesun rozhodovacích pravomocí z parlamentů, vlád a veřejné správy směrem k soudům a dalším institucím, v nichž jsou soudci zastoupeni“. Tato práce přitom zkoumá oba klíčové způsoby judicializace justiční politiky, tj. (1) omezování výkonu pravomocí orgánů moci zákonodárné a moci výkonné v oblasti justiční politiky ze strany soudů, které těmto politickým orgánům stanovují substantivní hranice, jež moc zákonodárná ani moc výkonná

⁶³ Tento krok je zcela klíčový, protože mi umožňuje identifikovat aktéry, kteří nastartovali celou „judicializační spirálu“.

⁶⁴ K posledně jmenovanému přístupu srov. z poslední doby např. MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 153–161.

nesmí překročit (negativní limity); a (2) ovlivňování substantivní podoby politik v oblasti justiční politiky ze strany soudů (pozitivní požadavky).⁶⁵

„Justiční politika“ je pak vnímána v relativně úzkém slova smyslu, neboť je pod tento pojem zahrnuta výhradně personální justiční politika (individuální aspekt justiční politiky) a rozložení pravomocí mezi jednotlivé aktéry v rámci moci soudní (institucionální aspekt justiční politiky), přičemž adjektivum „justiční“ je redukováno tolíko na politiku⁶⁶ týkající se soudců⁶⁷ a jim naroveň postavených subjektů jako jsou generální advokáti. „Justiční politika“ v pojetí této práce navíc nemá žádný implicitní normativní obsah a vztahuje se tolíko na zákony, politiky a rozhodnutí, která mají strukturální důsledky jdoucí nad rámec konkrétního případu postaveného na specifických skutkových okolnostech.⁶⁸

Pokud jde o závěry ohledně judicializace justiční politiky ze strany ESLP, nejintenzivnější přezkum štrasburský soud nastolil v oblasti odvolávání soudců a kárného řízení se soudci. V této oblasti ESLP požaduje, aby soudci byli odvoláváni či kárně trestáni tělesem, v němž nemají soudci méně hlasů než paritu, přičemž soudcovské členy tohoto tělesa nesmí vybírat z řad soudců představitelé moci zákonodárné ani moci výkonné, a navíc mezi „nesoudcovskými“ členy nesmí být ani ministr spravedlnosti, ani prokurátoři. Tím de facto ESLP vyloučil impeachment soudců i kárné soudy skládající se primárně z „nesoudců“. Rozsáhlé požadavky ESLP formuloval i ohledně příslušnosti a složení vojenských soudů, u nichž de facto požaduje naplnění stejných požadavků jako u obecných soudů, čímž zpochybňuje samotnou existenci vojenských soudů. Podobně nekompromisní je ESLP u generálních advokátů, které de facto degradoval z osob majících stejné postavení jako soudci na soudní úředníky sui generis.

Výrazně více prostoru pro vlastní uvážení přiznává ESLP smluvním stranám při volbě způsobu výběru soudců a povyšování soudců. Někde mezi těmito dvěma póly se nachází postoj ESLP k funkcím a činnostem, které jsou neslučitelné s funkcí soudce. Vzhledem k diverzitě přístupů členských států Rady Evropy k tomuto aspektu justiční politiky se ale není čemu divit. Ještě méně jasná je pozice štrasburského soudu ohledně délky mandátu soudce a tzv. retenčních mechanismů (možnosti opakovaného jmenování či zvolení do funkce soudce po skončení časově omezeného mandátu soudce), kde se ESLP jasněmu stanovisku zatím vyhýbá. U jmenování a odvolávání soudních funkcionářů a u přidělování spisů a dalších aspektů rozvrhu práce pak zatím neexistuje dostatek judikatury pro to, aby bylo možné činit nějaké zobecňující závěry.

Pokud jde o to, kdo judicializaci justiční politiky iniciuje a tyto spory „do Štrasburku“ předkládá, jsou to ve vzrůstající míře samotní vnitrostátní soudci, a nikoliv jen řadoví jednotlivci. Tento trend byl spuštěn zejména rozsudkem ESLP ve věci *Olujić proti Chorvatsku*, v němž ESLP modifikoval své předchozí stanovisko a konstatoval, že na kárná řízení se soudci se vztahuje civilní větev čl. 6 EÚLP.⁶⁹ Tím ESLP otevřel kárně stíhaným vnitrostátním soudcům dveře k meritornímu přezkumu nestrannosti a nezávislosti kárných těles před ESLP. Podrobnější rozbor judikatury ESLP však ukazuje, že jako „podvozek“ pro judicializaci justiční politiky neslouží jen právo na nestranný a nezávislý soud zakotvené v čl. 6 EÚLP, ale i celá řada substantivních práv zakotvených v Úmluvě, a to včetně svobody projevu, svobody sdružování, svobody náboženského vyznání a práva na soukromý a rodinný život. O tato substantivní práva se opírají primárně vnitrostátní soudci podávající stížnost k ESLP, zřejmě z důvodu dřívějšího restriktivního výkladu ESLP ohledně aplikovatelnosti civilní větve čl. 6 EÚLP.

Zajímavé jsou i obecnější rysy judicializace justiční politiky štrasburským soudem, které jdou nad rámec doktrinnální analýzy jeho judikatury. Prvním poznatkem vyplývajícím z rozhodovací

⁶⁵ Srov. blíže kapitolu 2.

⁶⁶ Pojem „politika“ tato práce používá volně jako „cokoliv, co se vlády rozhodnou udělat či neudělat“ (DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972, s. 2.), ale s implicitním předpokladem, že (veřejná) politika má určitý cíl a obsahuje nějaký plán, jak ho dosáhnout (srov. RANNEY, Austin. *The Study of Policy Content: A Framework for Choice*. In: RANNEY, Austin (ed.). *Political Science and Public Policy*. Chicago: Markham, 1968). V angličtině by nejbližším ekvivalentem bylo slovo „policy“.

⁶⁷ Tato práce se tedy zaměřuje na judikaturu týkající se soudců obecných i zvláštních soudů a věnuje se i přísedícím (laickým soudcům) a jiným „nesoudcům“ podléjícím se na delibéraci soudu v plném rozsahu, nicméně neřeší judikaturu týkající se porot a porotců (kteří rozhodují tolíko o vině, ale nikoliv o trestu).

⁶⁸ Srov. blíže kapitolu 1.

⁶⁹ Rozsudek ESLP ze dne 5. 2. 2009 ve věci *Olujić proti Chorvatsku*, č. stížnosti 22330/05, bod 44.

činnosti je, že ESLP ovlivňuje soudní moc nejen v nových demokraciích, ale rovněž v demokraciích vyspělých. Druhým poznatkem je, že ESLP ponechává vnitrostátním orgánům čím dál méně prostoru pro manévrování při implementaci jeho rozhodnutí v oblasti justiční politiky. ESLP opakovaně odmítl britský způsob implementace rozsudku ve věci *Findlay proti Spojenému království*⁷⁰ a ve věci *Volkov* dokonce Ukrajině nadiktoval složení kárného soudu.⁷¹ V novější judikatuře tak štrasburský soud stanoví smluvním stranám nejen cíle, kterých mají dosáhnout (*obligation of result*), ale i konkrétní institucionální prostředky, jak těchto cílů dosáhnout (tedy *obligation of result* i *obligation of means*).⁷² To úzce souvisí se třetím poznatkem – ESLP projevuje čím dál větší tendenci k uniformitě a zachází se specifickými soudními institucemi a se širším ústavním a mezinárodním ekosystémem, ve kterém tyto instituce působí, možná až příliš přezíravě. Čtvrtý poznatek, který z judikatury štrasburského soudu vyplývá, je pak skutečnost, že ESLP poslední dobou čím dál častěji odkazuje v odůvodnění svých rozhodnutí na standardy správy soudnictví vyplývající ze soft law různých poradních orgánů působících v rámci Rady Evropy a včítá tyto standardy do Úmluvy.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že ESLP nezůstal v justiční politice jen u minimálních standardů. Ve skutečnosti již formuloval základy optimální soudní soustavy. Jak takový optimální model vypadá? Ve zkratce je to model, který upřednostňuje profesionální soudce obecných soudů a naopak je skeptický vůči politikům, vojenským soudcům a jiným osobám zasedajícím u zvláštních soudů. Optimální model by tedy neměl obsahovat vojenské soudy ani jiné speciální trestní soudy, nebo by jejich jurisdikce měla být přinejmenším omezena pouze na vybrané trestné činy spáchané členy bezpečnostních složek. Optimální model rovněž de facto nepřipouští impeachment soudců, neboť vyžaduje od politických orgánů rozhodujících o impeachmentu, aby splňovaly všechny požadavky práva na spravedlivý proces, které jsou kladeny na standardní soudní orgán, což je podmínka, kterou žádný politický orgán z povahy věci nemůže naplnit.⁷³ Optimální model nepočítá ani s retenčními mechanismy,⁷⁴ které umožňují politickým aktérům rozhodnout o znovujmenování soudce do funkce poté, co mu vyprší jeho časově omezený mandát.⁷⁵

Jediným způsobem odvolání soudce z funkce tak zůstává kárné řízení. Nicméně kárné soudnictví svázal ESLP rovněž velmi přísnými požadavky. Podmínky pro složení kárného soudu, které ESLP formuloval ve věci *Volkov proti Ukrajině*,⁷⁶ jsou tak přísné, že v podstatě kompletně určují složení tohoto soudního tělesa. Navíc vzhledem k tomu, že na Ukrajině kárné řízení probíhalo před ukrajinskou Nejvyšší radou soudnictví, ESLP vlastně konstatoval, jaké by mělo být optimální složení nejen kárného soudu, ale i samotné nejvyšší rady soudnictví. Tím dal ESLP přinejmenším nepřímo najevo, že za optimální model správy soudnictví považuje model silné nejvyšší rady soudnictví inspirovaný italskou *Consiglio Superiore de la Magistratura*, který byl výrazně prosazován Evropskou

⁷⁰ Srov. rozsudek ESLP ve věci *Morris proti Spojenému království* ze dne 26. 2. 2002, č. stížnosti 38784/97, body 59–72; a rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Grievés proti Spojenému království* ze dne 16. 12. 2003, č. stížnosti 57067/00, body 74–91. Srov. blíže podkapitolu 4.2.

⁷¹ Srov. rozsudek ESLP ve věci *Volkov proti Ukrajině* ze dne 9. 1. 2013, č. stížnosti 21722/11, body 109–117 a 200.

⁷² Kombinace „*obligation of means*“ a „*obligation of result*“ (určení cíle i prostředků k dosažení tohoto cíle) představuje výraznější zásah do suverenity státu než pouhý „*obligation of result*“ (určení toliko cíle, kterého má být dosaženo). Srov. rovněž SEIBERT-FOHR, Anja. *European Standards for the Rule of Law and Independent Courts. Journal für Rechtspolitik*. 2012, vol. 20, no. 3, s. 166.

⁷³ Srov. rozsudek ESLP ve věci *Volkov proti Ukrajině* ze dne 9. 1. 2013, č. stížnosti 21722/11, bod 122.

⁷⁴ Retenčními mechanismy jsou myšleny všechny mechanismy znovujmenování či znovuzvolení soudců. Jinými slovy, pokud se stát rozhodne pro omezené funkční období soudců a umožní jeho opakování, jde o retenční mechanismus. Srov. např. CANES-WRONE Brandice; CLARK, Tom S.; PARK, Jee-Kwang. *Judicial Independence and Retention Elections. Journal of Law, Economics, and Organization*. 2012, vol. 28, no. 2, s. 211 (pojednávající o retenčních mechanismech ve Spojených státech amerických v souvislosti se soudy působícími na úrovni států, tj. na „nefederální“ úrovni).

⁷⁵ Srov. např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 28. 10. 1999 ve věci *Wille proti Lichtenštejnsku*, č. stížnosti 28396/95; rozsudek ESLP ze dne 11. 7. 2006 ve věci *Gurov proti Moldavsku*, č. stížnosti 36455/02, bod 34; rozsudek ESLP ze dne 22. 4. 2010 ve věci *Fatullayev proti Ázerbájdžánu*, č. stížnosti 40984/07, body 143–146.

⁷⁶ Klíčové čtyři podmínky zní následovně: (1) soudci musejí mít v kárném soudu minimálně paritu (tj. nesmějí být v menšině); (2) soudcovští členové kárného soudu musejí být vybíráni ostatními soudci; (3) členové kárného soudu v něm musejí působit na plný úvazek; a (4) členem kárného soudu by neměl být ministr spravedlnosti ani prokurátor (Volkov proti Ukrajině, body 109–114). K tomu srov. blíže podkapitolu 5.5.

unií a Radou Evropy v období příprav nových členských států ke vstupu do Evropské unie.⁷⁷ V poslední řadě pak optimální soudní soustava vyžaduje, aby každý aspekt justiční politiky byl justiciabilní, což ESLP opakovaně ukázal na svém požadavku přípustnosti soudního přezkumu rozhodnutí všech ústavních orgánů včetně nejvyšších rad soudnictví.⁷⁸

A jaké důsledky tato zjištění mohou mít? Jakkoliv může být formování tohoto optimálního standardu ohledně nastavení vnitrostátních soudních soustav postupné, dobře míněné a do jisté míry i bezděčné (tj. ESLP si nemusí plně uvědomovat kumulativní účinky své judikatury v oblasti justiční politiky), obsahuje takto intenzivní judicializace justiční politiky nadnárodním soudem značná úskalí. V první řadě tím ESLP nutí řadu států přenastavit rozložení moci mezi jednotlivé ústavní instituce, což může ohrozit stávající dělbu moci. Typickým příkladem může být judikatura ESLP k tureckým vojenským a státním bezpečnostním soudům, která přispěla k oslabení armády, tradičně silného hráče v tureckém ústavním systému, což zdaleka nemá jen pozitivní účinky.⁷⁹ Pochybná je i demokratická legitimita těchto kroků a schopnost nabýt dostatečné znalosti ohledně místního ústavního vývoje a doktríny týkající se institucionální části ústavního práva (*framework of government*).⁸⁰

Rozsah, ve kterém se teď ESLP podílí na modelování institucí a formování konceptu dělby moci, však jde nejen nad jeho znalosti, neboť specializací většiny soudců ESLP je lidskoprávní okruh mezinárodního práva veřejného a nikoliv srovnávací ústavní právo, ale i nad jeho mandát. Tím se ESLP odklání od své primární role mezinárodního lidskoprávního soudu směrem k ústavnímu soudu operujícímu mimo systém brzd a protivah typický pro každý vnitrostátní ústavní systém. V důsledku toho dále narůstá demokratický deficit ESLP, což může ještě více ohrozit jeho legitimitu. Další dvě hrozby jsou pragmatičtějšího charakteru. Zaprvé, posílením role jednotlivých soudců může ESLP ohrozit postavení vrcholných vnitrostátních soudů, jednotnost soudcovského stavu, a v konečném důsledku i právní jistotu. Zadruhé, judicializace justiční politiky, zvýšená ochrana soudců vůči voleným politickým zástupcům a posílení soudcovské samosprávy může v některých zemích střední a východní Evropy spíše zablockovat řešení existujících problémů, jako jsou korupce v soudnictví, autoritářské tendence soudců vrcholných soudů či profesní solidarita, nebo tyto problémy ještě dále zkomplikovat. V tomto ohledu si stačí vzpomenout na rozsudek ve věci *Harabin č. 2 proti Slovensku*,⁸¹ který zjevně nerefletoval slovenskou realitu.

Proč se ESLP do judicializace justiční politiky tak vehementně pustil, je další otázkou k zamyšlení. Detailnější rozbor historického a politického kontextu, v němž ESLP operuje, vylučuje jako hlavní motiv zvýšený politický tlak na subsidiaritu štrasburského systému ochrany lidských práv a na snížení jeho zátěže (tj. nápadu a množství nedodělků). Řada rozsudků ESLP v oblasti justiční politiky je totiž značně direktivní, což je nekompatibilní se „silným“ i „slabým“ pojetím subsidiarity, a drtivou většinu rozsudků v této oblasti ESLP vynesl dlouho před konáním konference v Brightonu, která otázku subsidiarity vnesla do širšího povědomí. Hlavní roli tedy musely sehrát jiné faktory. Mezi důvody, které přicházejí v úvahu, patří zejména potřeba ESLP najít si mezi vnitrostátními orgány spojence, který by šířil a prosazoval jeho rozhodnutí, přičemž vnitrostátní soudy se pro ESLP jako

⁷⁷ Srov. PARAU, Cristina. The Drive for Judicial Supremacy. In: SEIBERT-FOHR, Anja (ed.). *Judicial Independence in Transition*. Heidelberg: Springer, 2012, s. 655; či BOBEK, Michal; KOSAŘ, David. Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe. *German Law Journal*. 2014, vol. 15, no. 12, zejména s. 1258–1262.

⁷⁸ Srov. rozsudek ESLP ve věci *Özpinar proti Turecku* ze dne 19. 10. 2010, č. stížnosti 20999/04; rozsudek ESLP ze dne 5. 2. 2009 ve věci *Olujić proti Chorvatsku*, č. stížnosti 22330/05; a rozsudek ESLP ve věci *Volkov proti Ukrajině* ze dne 9. 1. 2013, č. stížnosti 21722/11.

⁷⁹ Armáda byla v Turecku tradičně strážcem liberalismu a řady základních práv a svobod. K tomu srov. VAROL, Ozan O. The Military as the Guardian of Constitutional Democracy. *Columbia Journal of Transnational Law*. 2013, vol. 50, no. 3, s. 547–625.

⁸⁰ Řada komentátorů si už ostatně všimla, že mezi členskými státy Rady Evropy panuje daleko menší shoda v oblasti dělby moci než u ochrany lidských práv. Srov. např. JACKSON, Vicki C. *Constitutional engagement in a transnational era*. Oxford: Oxford University Press, 2010, Kapitola 8 (viz také s. 53 a 67); KOSAŘ, David. Policing Separation of Powers: A New Role for the European Court of Human Rights? *European Constitutional Law Review*. 2012, vol. 8, no. 1, s. 58.

⁸¹ Rozsudek ESLP ze dne 20. 11. 2012 ve věci *Harabin č. 2 proti Slovensku*, č. stížnosti 58688/11 (tento rozsudek je oficiálně označen *Harabin proti Slovensku*, nicméně z důvodu zabránění záměny s rozhodnutími o přijatelnosti ve věci *Harabin proti Slovensku* z let 2002 a 2004, které se týkaly jiného případu, označují rozsudek z roku 2012 jako *Harabin č. 2 proti Slovensku*).

přirozený spojenec jeví,⁸² a také snaha ESLP o posílení své vlastní role a konstitucionalizaci štrasburského systému. Která z těchto motivací hrála klíčovou úlohu nelze při současném stavu poznání jednoznačně určit, nicméně hlavním beneficiářem judicializace justiční politiky nejsou vnitrostátní soudy a soudci, ale ESLP samotný.

Co se týče načasování judicializace justiční politiky ze strany ESLP, jako nejpřesvědčivější hypotéza odůvodňující, proč došlo k zintenzivnění judicializace justiční politiky právě v 90. letech minulého století, se jeví přistoupení postkomunistických zemí ze střední a východní Evropy k Úmluvě. To mělo totiž dva zdánlivě protichůdné důsledky. Zaprvé, postkomunistické země začaly generovat případy zcela flagrantních porušení lidských práv, které legitimizovaly mnohdy značně rozsáhlé systémové požadavky ESLP v oblasti justiční politiky. Právě na „východoevropských“ kauzách ESLP vyjasnil kontury svého optimálního standardu. Tyto země totiž v té době usilovně stály o co nejrychlejší „návrat do Evropy“ a o vstup do EU, a z tohoto důvodu proti těmto zásahům příliš neprotestovaly. Přímou se zde tak nabízí paralela s italským ústavním soudem, který po druhé světové válce také nejdříve sbíral „laciné body“ a budoval svou legitimitu na rušení zákonů přijatých poraženým fašistickým režimem, než se pustil do ožehavějších politických otázek a do konfrontace se silnými (současnými) soupeři.⁸³ Teprve budoucnost ukáže, do jaké míry bude tyto optimální standardy ESLP vynucovat i na „starých“ západoevropských demokraciích. Z určitých rozsudků ESLP však implicitně vyplývá, že někteří západoevropští soudci jsou ochotni „obětovat“ své dobře fungující vnitrostátní justiční instituce, neboť si jsou vědomi, že tyto instituce jsou v postkomunistických zemích vzhledem k nedostatečně rozvinuté právní a politické kultuře lehce zneužitelné.⁸⁴ Za druhé, postkomunistické země do ESLP zároveň vyslaly své zástupce (soudce), kteří neměli příliš pochopení pro stávající západoevropské soudcovské elity (slovy Wojciecha Sadurského byli „*anti-establishmentoví*“⁸⁵) ani pro jejich specifické, často unikátní, soudní instituce. To by mohlo vysvětlovat judikaturu ESLP ke generálním advokátům i k neslučitelnosti funkce soudce s jinými činnostmi a funkcemi.⁸⁶

Nesmíme ale zapomínat ani na roli jednotlivců – k intenzivní judicializaci justiční politiky došlo v době předsednictví Luzia Wildhabera (1998-2007), který je obecně znám jako velký stoupenec a propagátor konstitucionalizace Úmluvy a vnímání ESLP jakožto ústavního soudu⁸⁷ – a na nárůst různých nadnárodních poradních orgánů a profesních organizací soudců, jež začaly produkovat množství standardů a doporučení, které může ESLP lehce přebírat.⁸⁸

Rozbor judikatury ESLP rovněž ukazuje, že míra vyspělosti demokracie nehraje při určování intenzity judicializace justiční politiky tak zásadní⁸⁹ roli, což je na první pohled překvapivé zjištění, nicméně vzhledem k argumentům uvedeným výše lze pochopit, proč štrasburský soud zásadním způsobem ovlivnil soudní soustavy nejen v „nových“ (tranzitních) demokraciích, ale i ve „starých“ (konsolidovaných) demokraciích.

Ještě překvapivější však je, že ani „nové“ ani „staré“ demokracie nekladou rozsáhlým požadavkům judikatury ESLP, které mají dopad na základní stavební kameny jejich soudních soustav a právních systémů obecně, významnější odpor. Kromě francouzské Státní rady, která se snažila „zabojovat“ a pokusila se přesvědčit ESLP v případě *Martinie proti Francii* o nutnosti provést

⁸² Soudy, včetně ESLP, jsou obecně nedůvěřivé k voleným politickým orgánům. Vnitrostátní soudci jsou navíc pro ESLP stabilnějším partnerem, protože jejich mandát nepodléhá volebnímu cyklu.

⁸³ K tomu srov. podkapitulu 7.3.

⁸⁴ Srov. tamtéž.

⁸⁵ Srov. SADURSKI, Wojciech. Partnering with Strasbourg: Constitutionalization of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments. *Human Rights Law Review*. 2009, vol. 9, no. 3, s. 409 a 431.

⁸⁶ Srov. blíže podkapitulu 7.3.

⁸⁷ Srov. WILDHABER, Luzius. A Constitutional Future for the European Court of Human Rights? *Human Rights Law Journal*. 2002, vol. 23, s. 161–165; GREER, Steven; WILDHABER, Luzius. Revisiting the Debate about ‘constitutionalising’ the European Court of Human Rights. *Human Rights Law Review*. 2012, vol. 12, no. 4, s. 655–687; či detailněji podkapitulu 7.3.

⁸⁸ Srov. např. rozsudek ESLP ve věci *Volkov proti Ukrajině* ze dne 9. 1. 2013, č. stížnosti 21722/11, body 109, 111 a 114. Srov. blíže podkapitulu 7.3.

⁸⁹ Tím však netvrdím, že nehraje roli žádnou.

judikatorní odklon od rozsudku ve věci *Kress proti Francii*,⁹⁰ v podstatě všechny dotčené země judikaturu ESLP bez většího vzdoru implementovaly.

Vysvětlit, proč smluvní strany s judicializací justiční politiky souhlasily a judikatuře ESLP se tak lehce podvolily, je obtížnější.⁹¹ Jako nejpravděpodobnější se jeví kombinace následujících faktorů. Zaprvé, pravidla týkající se fungování generálních advokátů, pravomocí vojenských soudů a složení kárných senátů jsou ze strany voličů považovány za spíše technické a jejich denním problémům vzdálené záležitosti, které těžko mohou mobilizovat širší veřejnost proti štrasburskému soudu. Zadruhé, v podstatě všechny aspekty justiční politiky, do kterých ESLP intenzivně zasáhl, se týkaly institucí či praktik, které existují pouze v části členských států Rady Evropy. Judikaturou štrasburského soudu týkající se generálních advokátů byly zasaženy pouze frankofonní státy, které jsou mezi signatářskými státy EÚLP v menšině. Vojenské soudy mají rovněž jen některé evropské země.⁹² Dosud tak ESLP v oblasti justiční politiky nešel proti praxi, která by sjednotila větší počet smluvních stran Úmluvy k odporu.⁹³ Zatřetí, mezi vnitrostátními soudci existuje velice silná tendence vyhýbat se konfliktům s ESLP z důvodu prosté pohodlnosti a politického realismu. Konečně, vnitrostátní politici občas akceptují judikaturu ESLP, protože se jim hodí k prosazování jejich vlastních zájmů. To je pravděpodobně případ ústavní reformy ve Spojeném království v roce 2005 prosazené Tony Blairem, bývalým advokátem (*barristerem*), který choval vůči britskému soudnictví menší úctu než Margaret Thatcherová a měl svůj vlastní program skládající se z *tough-on-crime* rétoriky a důrazu na větší diverzitu a produktivitu soudní moci.

4. Obsah jednotlivých kapitol

Kapitola 1 definuje pojem „justiční politika“ pro účely této práce. Rozděluje ji na dva okruhy, na institucionální a na individuální aspekt justiční politiky. Pod institucionální aspekt justiční politiky patří zejména rozdělení pravomocí mezi obecné a zvláštní soudy, postavení a pravomoci soudních funkcionářů, postavení a pravomoci generálních advokátů, nastavení neslučitelnosti funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi a nastavení pravidel pro přidělování spisů. Pod individuální aspekt justiční politiky se řadí zejména výběr soudců, délka mandátu soudce a jeho obnovitelnost, povyšování soudců, kárná řízení se soudci a odvolávání soudců mimo kárné řízení. První kapitola krátce nastiňuje různá řešení zvolená primárně smluvními stranami Úmluvy a selektivně i jinými státy při nastavení výše uvedených mechanismů (např. způsoby výběru soudců a jejich variace) a potenciální úskalí spojená s jednotlivými řešeními.

Kapitola 2 se zaměřuje na fenomén judicializace politiky v jeho širším kontextu, jenž se stal předmětem řady odborných statí, a posléze analyzuje judicializaci *justiční* politiky, která dosud nebyla předmětem detailnějšího studia. Tato kapitola nejprve rozlišuje dvě větve judicializace politiky – přesun rozhodovacích pravomocí z parlamentů, vlád a veřejné správy směrem k soudům a rozšíření metod vlastních soudnímu rozhodování mimo soudnictví jako takové.⁹⁴ Poté se již věnuje primárně judicializaci justiční politiky a jejím specifikům. Na závěr této kapitoly rovněž zmiňují důvody, proč by nás judicializace justiční politiky měla zajímat.

Kapitola 3 představuje prolog k případové studii o judicializaci justiční politiky Evropským soudem pro lidská práva. Tato kapitola nejprve definuje rozsah případové studie a její výzkumný rámec. Posléze krátce popisuje způsob sběru dat a metodologii použitou pro jejich zpracování. Na

⁹⁰ Tento pokus ale neuspěl a francouzská Státní rada se nakonec judikatuře ESLP podvolila. Srov. KRISCH, Nico. The open architecture of European human rights law. *The Modern Law Review*. 2008, vol. 71, no. 2, s. 192–196; a podkapitolu 4.4.

⁹¹ Jistou roli zde nepochybně hraje i obecně vysoká míra akceptace odsuzujících rozsudků ESLP ze strany odsouzených států. Případů, v nichž státy skutečně v historii odmítaly dlouhodobě respektovat judikaturu ESLP (či přijmout obecná opatření k nápravě porušení Úmluvy, za které byly odsouzeny), je pořád velmi málo.

⁹² Srov. blíže podkapitola 4.2.

⁹³ Jak bude rozebráno níže, nejnovější judikatura ESLP týkající se kárných řízení se soudci a složení nejvyšších rad soudnictví tento potenciál do budoucna má. Srov. blíže podkapitolu 5.5.

⁹⁴ Toto členění je převzato z VALLINDER, Torbjörn. The Judicialization of Politics: A Worldwide Phenomenon: Introduction. *International Political Science Review*. 1994, vol. 15, no. 2, s. 91–99.

závěr tato kapitola identifikuje zdroje potenciálních nepřesností v provedené případové studii, které musí být vzaty v potaz při interpretaci jejích výsledků.

Kapitola 4 společně s následující kapitolou 5 tvoří jádro této práce. Čtvrtá kapitola nejprve identifikuje, které mechanismy spadající pod institucionální aspekt justiční politiky se v judikatuře ESLP objevují, a posléze detailně rozebírá u každého aspektu justiční politiky relevantní judikaturu ESLP. Konkrétně se zabývá judikaturou ESLP k vojenským a jiným zvláštním soudům, k soudním funkcionářům, ke generálním advokátům, k problematice neslučitelnosti funkce soudce s jinými funkcemi, k přidělování spisů a ke zbývajícím mechanismům ovlivňování soudní moci. Nejde však jen o pouhou deskripci jednotlivých rozhodnutí ESLP. U každého mechanismu se snažím i o jeho ukotvení do širšího kontextu, identifikování důsledků nejen pro dotčenou smluvní stranu Úmluvy, které se dané rozhodnutí ESLP týká, ale i pro ostatní smluvní strany, o identifikaci obecnějších trendů a teoretických východisek, jež mohou sloužit jako orientační bod do budoucna.

Kapitola 5 má podobnou strukturu jako předchozí kapitola, s tím rozdílem, že se zaměřuje na individuální aspekt justiční politiky. Nejprve tedy definuje, které mechanismy spadající pod individuální aspekt justiční politiky se v judikatuře ESLP objevují, a posléze analyzuje judikaturu ESLP ke každému z nich. Konkrétně se tato kapitola věnuje výběru soudců, délce mandátu soudce a možnosti jeho opakování (tzv. retenčním mechanismům⁹⁵), povyšování soudců, kárným řízením se soudci, odvolávání soudců mimo kárné řízení a rovněž zbývajícím mechanismům ovlivňování soudců, k nimž zatím existuje minimum judikatury ESLP.

Kapitola 6 shrnuje závěry vyplývající z předchozích dvou kapitol. V první části této kapitoly věnuji pozornost doktrinárním závěrům a identifikuji základní principy plynoucí z judikatury ESLP týkající se judicializace justiční politiky. Druhá část této kapitoly pak shrnuje obecnější poznatky. Prvním poznatkem vyplývajícím z judikatury ESLP je to, že štrasburský soud ovlivňuje soudní moc nejen v rozvíjejících se demokraciích, ale také v demokraciích vyspělých, které byly ve skutečnosti zasaženy judikaturou ESLP obzvláště silně. Druhý poznatek spočívá v tom, že ESLP při implementaci svých rozhodnutí týkajících se justiční politiky ponechává vnitrostátním orgánům stále užší manévrovací prostor. Třetím poznatkem je, že se u ESLP v oblasti justiční politiky začínají objevovat unifikační tendence. Čtvrtý poznatek, který z rozebírané judikatury štrasburského soudu vyplývá, je to, že ESLP poslední dobou čím dál častěji odkazuje v odůvodnění svých rozhodnutí na standardy správy soudnictví vyplývající ze soft law a vnáší je pomocí interpretace do Úmluvy.

Kapitola 7 rozebírá důsledky judicializace justiční politiky v širším kontextu. Tato kapitola se zamýšlí nad otázkou, zda je úlohou ESLP definovat v oblasti týkající se justiční politiky toliko minimální standardy nebo naopak standardy optimální. Následně se tato kapitola věnuje důsledkům judicializace justiční politiky na princip dělby moci a dalším hrozbám plynoucím z judicializace justiční politiky. Poté se tato kapitola věnuje sekundární výzkumné otázce a pokouší se zodpovědět, proč se ESLP do judicializace justiční politiky tak vehementně pustil. Na závěr této kapitoly se pozastavuji nad tím, že smluvní strany Úmluvy v této oblasti dosud neprojevovaly vůči judikatuře ESLP větší odpor, a snažím se identifikovat důvody, proč tomu tak je.

Kapitola 8 nejprve stručně shrnuje závěry této práce a naznačuje možnosti dalšího výzkumu v této oblasti a posléze z případové studie věnované judicializaci justiční politiky ze strany ESLP generuje obecnější hypotézy, které mohou být testovány na jiných nadnárodních soudech.

⁹⁵ Pro rozbor pojmu „retenční mechanismus“, srov. kapitolu 1.