

Baka proti Maďarsku, rozsudek velkého senátu ze dne 23. 6. 2016 - Nezákonné předčasné ukončení mandátů předsedy Nejvyššího soudu Andrása Baky

Stěžovatel: Baka

Žalovaný stát: Maďarsko

Číslo stížnosti: 20261/12

Datum: 23.06.2016

Článek Úmluvy: čl. 1 Protokolu č. 1

čl. 10

čl. 6 odst. 1

Rozhodovací formace: Velký senát

Soud: Evropský soud pro lidská práva

Hesla: právní stát, právo na výkon veřejné funkce, přístup k soudu, soudce a úřední osoba, Spravedlivý proces, Svoboda projevu/Sdělovací prostředky

Český právní řád: čl. 6 odst. 1, čl. 11, 17 Listiny základních práv a svobod

§ 13 a § 31a zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Významnost: 1

Nezákonné předčasné ukončení mandátů předsedy Nejvyššího soudu Andrása Baky

Autorský komentář:

Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci odvolání bývalého předsedy Nejvyššího soudu Maďarska Andrása Baky ze dne 23. 6. 2016 potvrdil senátní rozsudek ze dne 27. 5. 2014, kterým Soud rozhodl, že došlo k porušení čl. 6 odst. 1 a čl. 10 Úmluvy.

Velký senát potvrdil, že předčasným odvoláním stěžovatele, který zastával funkci předsedy Nejvyššího soudu Maďarska a jemuž ještě nevypršela ani polovina šestiletého trvání mandátu, došlo k porušení práva na přístup k soudu, neboť namítané rozhodnutí o odvolání nebylo předmětem soudního přezkumu. Soud se v rozsudku opírá o značné množství evropských a mezinárodních dokumentů, z kterých dovozuje, že zinscenovaná akce odvolání předsedy Baky a následně účelově schválené zákonné požadavky na osobu zastávající funkci předsedy nově vzniklé Kúrie, a priori vylučující možnost jmenovaného o post usilovat, není slučitelná s principy právního státu, který musí poskytnout záruky nezávislosti a nestrannosti takových odvolacích procesů ze strany moci zákonodárné a výkonné.

Při konstatování porušení čl. 10 Úmluvy Soud také uvedl, že i zde chyběly účinné a přiměřené procesní záruky proti zneužití s tím, že předseda Nejvyššího soudu, který byl zároveň předsedou Národní rady soudnictví, měl nejen právo, ale zejména povinnost vyjádřit své názory na legislativní reformy v oblasti správy soudnictví a justice obecně.

Nedávný ústavně-politický vývoj v Maďarsku je tak Soudem podruhé podroben kritice, přičemž jak Evropská komise, tak i Benátská komise upozorňují na nebezpečný trend při odstředování kritiků vládní politiky prostřednictvím ústavních změn, které činí z procesu probíhajícího pod pláštěm ústavního pořádku praxi, která je na míle vzdálena demokratickým postupům. Soud v rozsudku velkého senátu připisuje čl. 6 odst. 1 a čl. 10 Úmluvy účinky, jejichž význam musí převážit i svévolné, byť formálně „ústavně konformní“ praxi. Množství a různost mezinárodně právních dokumentů včetně těch s povahou soft law, na které rozsudek velkého senátu odkazuje, nicméně ukazuje, že nezávislost soudnictví je křehkou hodnotou, která se může pojmově „vyprázdnit“ pod vlivem politických tlaků. Nedostatek procesních záruk bránících zneužitím moci pak vede v kontextu projednávané věci nejen k porušení práva na spravedlivý proces a svobodu projevu, ale také k porušení samotné podstaty principu právního státu.

(Mgr. Aleš Pavel)

SKUTKOVÉ OKOLNOSTI

O rozhodnutí Baka proti Maďarsku jsme informovali již v čísle 3/2014 Sbírký soudních rozhodnutí a stanovisek. Senát Evropského soudu pro lidská práva rozhodl dne 27. 5. 2014 (dále je „rozhodnutí senátu“). Na žádost maďarské vlády došlo k postoupení případu velkému senátu, který rozhodl dne 23. 6. 2016 (dále jen „rozhodnutí velkého senátu“). Předkládaný text je překladem relevantních částí rozhodnutí velkého senátu. Ve skutkových okolnostech čtenáře odkazujeme na anotaci zpracovanou ve výše uvedeném čísle Sbírký.

PŘÁVNÍ POSOUZENÍ

1. Tvrzené porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy

89.-90. Evropský soud pro lidská práva (dále jen „Soud“) v rozhodnutí senátu ze dne 27. 5. 2014 shledal, že došlo k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Poznamenal, že kritérium představené v rozhodnutí Vilho Eskelinen proti Finsku, č. 63235/00, rozsudek velkého senátu ze dne 19. 4. 2007, ohledně státních zaměstnanců se nelišilo od merita stížnosti podle čl. 6 týkající se přístupu k soudu. Soud shledal, že podle maďarského práva soudci Nejvyššího soudu včetně jeho předsedy nebyli výslovně zbaveni práva na přístup k soudu. Naopak právní řád výslovně poskytoval právo přezkoumat věc u soudu v případě odvolání soudního funkcionáře. Spíše než výslovným vyloučením bylo stěžovatelovo právo na přístup k soudu znemožněno faktem, že napadené opatření, předčasné ukončení jeho mandátu předsedy Nejvyššího soudu, bylo uvedeno v samotném Základním zákoně (nová maďarská ústava), a tedy nemohlo být předmětem jakékoli formy soudního přezkumu včetně přezkumu Ústavním soudem. Na základě výše uvedených úvah senát shledal, že byla založena příslušnost *ratione materiae* a že došlo k porušení stěžovatelova práva na přístup k soudu kompetentnímu k přezkumu předčasného ukončení jeho mandátu tak, jak je to garantováno čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

100.-103. Velký senát připomíná, že pro aplikaci civilní větve čl. 6 odst. 1 zde musí být spor o „právo“, které musí mít alespoň rozumné základy (v originále „argumentable grounds“), aby mohlo být uznáno národním právem. Je přitom nerozhodné, jestli je toto právo chráněno Úmluvou. Spor musí být skutečný a vážný. Nemusí se týkat jen samotné existence práva, ale také jeho rozsahu a způsobu jeho výkonu. Co se týče civilní povahy práva, Soud již před rozhodnutím Vilho Eskelinen dospěl k závěru, že zaměstnanecké spory mezi státem a státními zaměstnanci, jejichž povinnosti

zahrnovaly specifické aktivity veřejné služby, nebyly civilní povahy, a tedy byly vyloučeny z působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz Pellegrin proti Francii, č. 28541/95, rozsudek ze dne 8. 12. 1999, § 66). Rozvinutím kritérií z rozhodnutí Pellegrin byly zaměstnanecké spory týkající se soudnictví vyloučeny z působnosti čl. 6 odst. 1, přestože soudnictví není součástí běžné státní správy, je ale typicky považováno za veřejnou službu (viz Pitkevich proti Rusku, č. 47936/99, rozsudek ze dne 8. 2. 2001; nebo co se týče předsedy Nejvyššího soudu viz Harabin proti Slovensku, č. 58688/11, rozsudek ze dne 20. 11. 2012). Aby se mohl členský stát Úmluvy dovolat vyloučení ochrany stěžovatele garantované čl. 6 na základě toho, že je stěžovatel státním zaměstnancem, musí být splněny dvě podmínky. Za prvé musí být národním právem pro dotčenou funkci přístup k soudu výslovně vyloučen. Za druhé musí být toto vyloučení odůvodněno objektivními důvody státního zájmu. Aby bylo vyloučeno odůvodněně, nepostačuje, že se státní zaměstnanec podílí na výkonu státní moci nebo, řečeno slovy rozhodnutí Pellegrin, je zde „speciální vztah důvěry a loajality“ mezi státním zaměstnancem a státem jako zaměstnavatelem. Stát také musí ukázat, že předmětem sporu je záležitost týkající se výkonu státní moci a že to zahrnuje speciální vztah. Z principu tedy nemůže k vyloučení z garancí poskytovaných čl. 6 dojít v případě běžných pracovníprávních sporů jako sporů o plat, zaměstnaneckých či jiných výhod, z pozice speciální povahy vztahu mezi konkrétním státním zaměstnancem a státem. Bude zde obecná domněnka, že čl. 6 se aplikuje. Bude na vládě státu, aby ukázala, že stěžovatel nemá přístup k soudní ochraně podle národního práva a dále že vyloučení práva podle čl. 6 pro státní zaměstnance je odůvodněné (viz Vilho Eskelinen, citováno výše, § 62).

104. Přestože Soud v rozhodnutí Vilho Eskelinen vyslovil, že odůvodnění tohoto rozhodnutí bylo limitováno na situace státních zaměstnanců (§ 61 rozhodnutí), v rozhodnutí velkého senátu Soud poznamenává, že vymezená kritéria byla aplikována různými senáty Soudu na spory týkající se soudců včetně předsedů Nejvyšších soudů, a Soud neshledává důvod, proč se odchýlit od tohoto trendu. Přestože soudnictví není součástí běžné státní správy, je typicky považováno za veřejnou službu (viz rozhodnutí Pitkevich).

105. Soud také poznamenává, že kritéria z rozhodnutí Vilho Eskelinen byla aplikována na všechny typy sporů týkajících se státních zaměstnanců a soudců, zejména ohledně přijímání a jmenování (viz Juričić proti Chorvatsku, č. 58222/09, rozsudek ze dne 26. 7. 2011), povyšování (viz Dzhidzheva-Trendafilova proti Bulharsku, č. 12628/09, rozhodnutí ze dne 9. 10. 2012), překládání k jinému soudu (viz Ohneberg proti Rakousku, č. 10781/08, rozsudek ze dne 18. 9. 2012, § 25) a odvolání (viz Olujić proti Chorvatsku, č. 22330/05, rozsudek ze dne 5. února 2009, týkající se disciplinárního ukončení funkce předsedy Nejvyššího soudu, Naksiz proti Turecku, č. 22412/05, rozhodnutí ze dne 26. května 2009, týkající se disciplinárního odvolání veřejného žalobce). Ve věci G. proti Finsku, č. 33173/05, rozsudek ze dne 27. ledna 2009, § 31-34, vláda tvrdila, že soudcovo právo na setrvání v úřadu bylo speciální a nemohlo být srovnáváno s „běžnými pracovními spory“ v kontextu rozhodnutí Vilho Eskelinen. Tento argument Soud implicitně odmítl a principy z rozhodnutí Vilho Eskelinen aplikoval. Výslovněji ve věci Bayer proti Německu, č. 8453/04, rozsudek ze dne 16. 7. 2009, § 38, týkající se odvolání z funkce soudního vykonavatele, Soud konstatoval, že spory týkající se „výplat, zaměstnaneckých a jiných výhod“ nebyly nic více než jen případy „běžných pracovních sporů“, na které by se měl čl. 6 aplikovat na základě kritérií z rozhodnutí Eskelinen.

108.-111. Ochrana stěžovatelova práva na setrvání ve funkci během celého mandátu předsedy Nejvyššího soudu byla podpořena ústavními principy týkajícími se nezávislosti soudnictví a neodvolatelností soudců. Článek 48 odst. 3 maďarské ústavy z roku 1949 stanovil, že soudci mohou být odvoláni z úřadu pouze na základě procedur stanovených právem a v souladu s nimi. Ve světle faktů případu Soud konstatuje, že se jedná o skutečný a vážný spor o právu na rozumných základech podle národního práva (viz Vilho Eskelinen, citováno výše, § 41; a Savino proti Itálii, č. 17214/05, 20329/05 a 42113/04, rozsudek ze dne 28. 4. 2009, § 68-69).

112.-113. Soud musí posoudit, jestli je stěžovatelovo právo „civilní“ ve významu čl. 6 odst. 1. První podmínka testu Eskelinen je, jestli vnitrostátní právo výslovně vyloučilo přístup k soudu pro konkrétní pozici či zaměstnaneckou kategorii. Např. ve věci Suküt proti Turecku, č. 59773/00, rozhodnutí ze dne 11. 9. 2007, týkající se předčasného důchodu armádního důstojníka na základě disciplinárního rozhodnutí, turecké ústavní právo jednoznačně specifikovalo, že rozhodnutí Nejvyšší armádní rady nebylo podrobeno soudnímu přezkumu. To stejné platí pro rozhodnutí Nejvyšší rady soudců a veřejných žalobců (viz Serdal Apay proti Turecku, č. 3964/05, rozhodnutí ze dne 11. 12. 2007; a Nazsiz, citováno výše, týkající se jmenování a odvolávání veřejných žalobců; také viz Özpinar proti Turecku, č. 20999/04, rozsudek ze dne 19. 10. 2010, § 30, týkající se odvolání soudce z funkce na disciplinárním základě). Ve věci Nedeltcho Popov proti Bulharsku, č. 61360/00, rozsudek ze dne 22. 11. 2007, ustanovení bulharského pracovního zákoníku jednoznačně stanovilo, že vnitrostátní soudy nemají jurisdikci k přezkumu sporů týkajících se odvolání z pozice v Radě ministrů včetně postu zastávaného stěžovatelem (hlavní poradce). Přestože bylo toto omezení následně shledáno protiústavním (bez retroaktivního účinku), Soud rozhodl, že v době propuštění neměl stěžovatel právo na přístup k soudu podle národního práva, aby podal žalobu pro neplatné propuštění (viz Nedeltcho Popov, citované výše, § 38).

114. Soud se domnívá, že by tento případ měl být odlišen od výše zmíněných sporů. Stěžovatel, jakožto držitel dotčeného mandátu, nebyl výslovně zbaven práva na přístup k soudu. Přímo naopak - národní právo umožňovalo přezkum pro ty limitované případy, kdy bylo odvolání představitele soudu možné. Odvolaný funkcionář měl právo na projednání svého případu před Služebním tribunálem. Z tohoto ohledu byla soudní ochrana poskytována národním právem v případech odvolání v souladu se standardy mezinárodního práva a práva Rady Evropy o nezávislosti soudnictví a procedurální ochrany aplikovatelné v případě odvolání soudců (viz bod 20 Základních zásad nezávislosti soudnictví OSN, odstavce 1.3, 5.1 a 7.2 Evropské charty o statutu soudců a další).
115. Soud připomíná, že právo na přístup k soudu, tedy právo, které zaručuje právo na řízení před soudem v civilní věci, zakládá element, který je komponentou práva podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ten dává jak záruky organizace a složení soudu, tak záruky náležitostí řízení. Tyto komponenty dohromady vytváří právo na spravedlivý proces zaručené čl. 6 odst. 1 (viz Golder proti Spojenému království, č. 4451/70, rozsudek ze dne 21. 2. 1975, § 36). Nicméně právo na přístup k soudu není absolutní a může být předmětem omezení, pokud nedojde k omezení či úplnému vyloučení práva v rozsahu, v jakém by byla popřena samotná podstata práva. Stejně tak nebude v souladu s čl. 6 odst. 1, pokud omezení nesleduje legitimní cíl, a pokud zde není rozumná proporcionalita mezi zvolenými prostředky a zamýšleným cílem (viz Markovic a ostatní proti Itálii, č. 1398/03, rozsudek velkého senátu ze dne 14. 12. 2006, § 99; a Stanev proti Bulharsku, č. 36760/06, rozsudek velkého senátu ze dne 17. 1. 2012, § 230).
116. V tomto případě předčasné ukončení stěžovatelova mandátu jako předsedy Nejvyššího soudu nebylo přezkoumáno a přezkum soudem nebo jiným orgánem vykonávající soudní moc ani nebyl možný. Tento nedostatek soudního přezkumu byl výsledkem legislativy, jejíž kompatibilita s požadavky na právní stát je pochybná. S tímto vědomím Soud dospěl k závěru, že stát zasáhl do samotné podstaty stěžovatelova práva na přístup k soudu.
117. Došlo tedy k porušení stěžovatelova práva na přístup k soudu tak, jak je garantováno čl. 6 odst. 1 Úmluvy.
118. Tvrzené porušení čl. 10 Úmluvy
119. V rozhodnutí senátu bylo zohledněno, že skutkové okolnosti případu a sled událostí ukázaly, že předčasné skončení stěžovatelova mandátu jako předsedy Nejvyššího soudu nebylo výsledkem reformy soudnictví, jak tvrdila vláda, ale následkem jeho názorů a kritiky, kterou veřejně prezentoval. Návrhy na ukončení jeho mandátu a nové kritérium pro možnost výkonu funkce předsedy Kúrie byly předloženy Parlamentu poté, co stěžovatel veřejně vyjádřil své názory na legislativní reformy. Tato opatření byla přijata v extrémně krátkém čase (viz § 94 rozhodnutí

senátu). Fakt, že funkce předsedy Národní rady soudnictví byla oddělena od pozice předsedy Kúrie, nebyl sám o sobě dostatečný k závěru, že funkce, do které byl stěžovatel zvolen, přestala existovat poté, co Základní zákon vešel v účinnost. Předčasné ukončení jeho mandátu tedy bylo zásahem do výkonu jeho práva na svobodu projevu (viz § 97).

120. Soud si je vědom své judikatury ohledně aplikace čl. 10 obecně na státní zaměstnance (viz Vogt proti Německu, č. 17851/91, rozsudek ze dne 26. 9. 1995, § 53; a Guja proti Moldávii, č. 14277/04, rozsudek velkého senátu ze dne 12. 2. 2008) a na funkce v soudnictví (viz Wille proti Lichtenštejnsku, č. 28396/95, rozsudek velkého senátu ze dne 28. října 1999, § 41-42; a Harabin, citován výše, § 149, týkající se předsedy slovenského Nejvyššího soudu). Nicméně v případech týkajících se disciplinárních řízení, jmenování či odvolávání soudců musel Soud nejprve posoudit, jestli nedošlo k zásahu do stěžovatelovy svobody projevu ve formě „formalit, podmínek, omezení nebo sankcí“ (viz čl. 10 odst. 2 Úmluvy) nebo jestli napadené jednání ovlivnilo možnost výkonu práva na veřejnou pozici ve správě justice, jako práva negarantovaného Úmluvou.
121. V rozhodnutí Wille Soud shledal, že dopisem zasláným stěžovateli (kterým byl předseda Správního soudu Lichtenštejnska) lichtenštejnský princ oznámil svůj úmysl ho znovu nejmenovat do veřejné funkce, a tím založil „postih za předchozí výkon stěžovatelova práva na svobodu projevu“ (v originále „reprimand for the previous exercise by the applicant of his right to freedom of expression“, viz Wille, citovaný výše, § 50). Soud shledal, že princ v dopisu kritizoval obsah stěžovatelovy veřejné přednášky o pravomoci Ústavního soudu a oznámil úmysl sankcionovat ho za jeho názory na určité otázky ústavního práva. Soud tedy shledal, že čl. 10 byl aplikovatelný a že zde byl zásah do stěžovatelovy svobody projevu. Podobně ve věci Kudeshkina proti Rusku, č. 29492/05, rozsudek ze dne 26. 2. 2009, Soud shledal, že rozhodnutí o znemožnění výkonu soudní funkce bylo založeno na stěžovatelčiných výrociích v médiích. Ani stěžovatelčiny předpoklady k výkonu veřejné funkce, ani její profesní dovednosti potřebné k výkonu soudní funkce nebyly součástí argumentů u vnitrostátních autorit. Omezení se tak esenciálně týkalo svobody projevu, a ne výkonu postu ve správě justice (viz Kudeshkina, § 79-80; co se týče disciplinárního odvolání veřejného žalobce, viz Kayasu proti Turecku, č. 64119/00, rozsudek ze dne 13. 11. 2008, § 77-81).
122. Na druhou stranu v jiných případech Soud shledal, že omezení leželo ve sféře držení veřejné pozice ve správě soudnictví a nebylo spojené s výkonem svobody projevu. V rozhodnutí Harabin Soud posuzoval vládní návrh zprostit stěžovatele funkce předsedy Nejvyššího soudu (založený na zprávě ministra spravedlnosti), který se týkal schopností stěžovatele vykonávat jeho funkce, tedy posouzení jeho profesionální kvalifikace a personálních kvalit v kontextu jeho aktivit a přístupů týkajících se státní administrativy Nejvyššího soudu. Zpráva ministra spravedlnosti kromě jiného pojednávala o stěžovatelově selhání spočívající v neodvolání soudce Nejvyššího soudu, který napadl zástupce ministerstva spravedlnosti, a k jeho tvrzenému selhání při posuzování profesionálních kritérií při navrhování kandidátů k naplnění míst na Nejvyšším soudu. Přestože také referovala o vyjádřených názorech stěžovatele na návrh novely ústavy (týkající se obav nad dělbou moci a nezávislostí justice), z předložených dokumentů Soud shledal, že návrh na odvolání stěžovatele nebyl „výlučně nebo převážně založen na těchto názorech“. V rozhodnutí Harabin dále šlo převážně o stěžovatelovo profesní chování v kontextu správy soudu, které představovalo hlavní aspekt případu. Disciplinární řízení proti němu (po jeho odmítnutí umožnění auditu zaměstnanci ministerstva financí, o kterém se domníval, že by měl být proveden Nejvyšším kontrolním úřadem) se týkalo špatného výkonu jeho povinností jako předsedy Nejvyššího soudu, a tedy leží ve sféře jeho zaměstnání ve veřejné službě. Dále kárné řízení, ze kterého byl uznán vinným, se netýkalo žádných výroků či názorů jím prezentovaných v rámci veřejné debaty. Soud tedy shledal, že namítané jednání nezaložilo zásah do práva podle čl. 10 a označil stížnost za nepřijatelnou (viz Harabin, citováno výše, § 150-153).
123. Soud musel nejprve posoudit, zda namítané jednání bylo zásahem do stěžovatelova práva na

svobodu projevu. Po posouzení skutečností tohoto případu a povahy vznesených obvinění Soud usoudil, že tato záležitost by měla být posouzena ve světle obecných principů vycházejících z jeho judikatury na posouzení důkazů. Znovu zdůrazňuje, že pro posuzování důkazu zvolil důkazní standard „nad rozumnou pochybnost“. Úloha Soudu není, aby posuzoval trestněprávní vinu nebo občanskoprávní odpovědnost, ale odpovědnost členských států podle Úmluvy.

146.-147. K ukončení stěžovatelova mandátu došlo 1. 1. 2012, kdy vešel v účinnost Základní zákon a Kúria se stala právním nástupcem Nejvyššího soudu. Dne 9. 11. 2011 byl navíc novelizován maďarský zákon o organizaci a správě soudů a bylo zavedeno nové kritérium požadavků na post prezidenta Kúrie. Kandidáti pro tento post museli být soudci jmenovaní na neomezené období a museli odsloužit alespoň pět let na postu soudce v Maďarsku. Čas strávený jako soudce mezinárodního soudu se nezohledňoval, což se projevilo ve znemožnění stěžovateli ucházet se o post předsedy Kúrie.

148. Soud je toho názoru, že se musí posuzovat posloupnost událostí v jejich celku spíše než odděleně a samostatně - a takto Soud dospěl k závěru, že je zde na první pohled (prima facie) důkaz o kauzálním propojení mezi stěžovatelovým výkonem práva na svobodu projevu a ukončením jeho mandátu. Toto je podepřeno mnoha dokumenty předloženými stěžovatelem, které referují o rozšířeném povědomí o tom, že takové kauzální spojení existuje. Mezi předložené texty přitom nepatří pouze maďarský a zahraniční tisk, ale také dokumenty přijaté institucemi Rady Evropy.

149. Soud je toho názoru, že jakmile je zde prima facie důkaz ve prospěch stěžovatelovy verze skutkových okolností a existence kauzálního spojení, důkazní břemeno se přesouvá na stát. Toto je zvláště důležité v tomto konkrétním případě vzhledem k tomu, že důkazy pro důvody ukončení stěžovatelova mandátu disponuje vláda a tato otázka nebyla nikdy vyložena a přezkoumána před nezávislým soudem nebo jiným tělesem, na rozdíl od případu místopředsedy Nejvyššího soudu. Soud poznamenává, že vysvětlení o ukončení stěžovatelova mandátu nebyla v době přijetí právní úpravy nijak detailní. Zákony odkázaly velmi obecně k novému Základnímu zákonu Maďarska, nástupnictví Nejvyššího soudu a úpravám soudního systému vyplývajícím z tohoto zákona, aniž by vysvětlily změny, které způsobily předčasné ukončení stěžovatelova mandátu jako předsedy. To nemůže být považováno za dostatečné v okolnostech tohoto případu. Při legislativním procesu se nezmiňovalo ukončení stěžovatelova mandátu. Stejně tak předchozí prohlášení vlády a členů parlamentní většiny indikovaly přesný opak, tedy že stěžovatelův mandát neměl být ukončen po vstupu Základního zákona v účinnost. Navíc ani stěžovatelovy schopnosti k výkonu jeho funkce předsedy nejvyššího justičního tělesa, ani jeho profesní chování nebyly zpochybnovány národními autoritami (viz opačně v rozsudku Harabin, citováno výše, § 151).

150. Z argumentů předkládaných maďarskou vládou k odůvodnění napadených opatření před Soudem není patrné, že by změny ve funkcích v nejvyšší soudní instanci nebo úkolech jejího předsedy byly takové zásadní povahy, že by mohly nebo měly způsobit předčasné ukončení stěžovatelova mandátu. Vláda zdůraznila, že funkce, do kterých byl stěžovatel jmenován, přestala existovat, protože jeho aktivity byly spojeny zejména s manažerskými funkcemi předsedy Národní rady soudnictví, která, po vstupu základního zákona v účinnost, byla oddělena od funkce předsedy Kúrie. K tomuto Soud poznamenává, že funkce předsedy Nejvyšší rady soudnictví se zdála být doplňková k funkci předsedy Nejvyššího soudu, a ne naopak. Navíc, pokud byl stěžovatel schopný vykonávat obě funkce v době svého jmenování pak fakt, že jedna z těchto funkcí zanikla, v principu neovlivňuje jeho schopnost pokračovat ve výkonu druhé funkce. Provedené změny v kompetencích nejvyššího justičního tělesa se nezdají být zásadního charakteru. Hlavní nová kompetence přiznaná Kúrii je pravomoc přezkoumávat zákonnost předpisů samosprávy a prohlásit nesplnění zákonných povinností z její strany. Co se týče role chránit jednotnost judikatury, ta již dříve existovala (viz čl. 47 odst. 2 bývalé

maďarské ústavy, která zmiňovala sjednocující stanoviska), přestože byly představeny nové způsoby, jak by měl být tento úkol plněn včetně více detailní úpravy (vytváření skupin analyzujících judikaturu, publikace důležitých rozhodnutí nižších soudů).

151. Zároveň Soud konstatuje, že maďarská vláda nedokázala přesvědčivě ukázat, že napadené opatření bylo podníceno snahou o úpravu funkcí v kontextu reformy nejvyšší justiční autority. V souladu s tím souhlasí Soud se stěžovatelem, že předčasné ukončení stěžovatelova mandátu bylo podníceno jeho názory a kritikou, kterou veřejně vyjádřil.
152. V souladu s výše uvedeným Soud uzavírá, že předčasné ukončení stěžovatelova mandátu předsedy Nejvyššího soudu bylo zásahem do výkonu práva svobody projevu tak, jak je garantováno čl. 10 Úmluvy (viz Wille, citováno výše, § 51; a Kudeshkina, citováno výše, § 80). Je nutné ještě prozkoumat, jestli byl tento zásah odůvodněný ve smyslu čl. 10 odst. 2.
153. a) Zásah předepsaný zákonem
154. Soud poznamenává, že ukončení stěžovatelova mandátu předsedy Nejvyššího soudu bylo založeno § 11 odst. 22 přechodných ustanovení Základního zákona Maďarska a § 185 odst. 1 zákona o organizaci a správě soudnictví, které oba vstoupily v platnost dne 1. 1. 2012. Stěžovatel uvedl, že tato ustanovení nemohou být považována za „zákon“ ve smyslu Úmluvy, vzhledem k jejich individualizované, retroaktivní a arbitrární povaze.
155. Co se jejich individualizované povahy týče, Soud již vyjádřil své pochybnosti v odstavcích 117 a 121 tohoto rozhodnutí, když se vyjadřoval, zda dotčená legislativa byla v souladu s principy právního státu. Soud bude nicméně pokračovat s domněnkou, že zásah byl učiněn na základě zákona pro účely čl. 10 odst. 2, protože dotčené opatření porušuje čl. 10 z jiných důvodů (viz níže v § 175).
156. b) Legitimní cíl
157. Maďarská vláda argumentovala, že účelem ukončení stěžovatelova mandátu předsedy Nejvyššího soudu bylo „zachování autority a nestrannosti soudní moci“ ve smyslu čl. 10 odst. 2. Odkázala na okolnosti stěžovatelova jmenování předsedou Nejvyššího soudu v roce 2009 a na fakt, že jeho úřad byl správní a „vládnoucí“ povahy, což odůvodnilo ukončení jeho mandátu s cílem zvýšit nezávislost justice.
158. Soud akceptuje, že změna pravidel pro zvolení předsedy nejvyššího soudního orgánu s účelem posílit nezávislost osoby držící tuto pozici může být legitimním cílem „zachování autority a nestrannosti soudní moci“ v souladu s významem čl. 10 odst. 2. Soud je nicméně toho názoru, že členský stát Úmluvy nemůže legitimně využívat argumentu nezávislosti soudnictví k odůvodnění takových opatření, jako je předčasné ukončení mandátu předsedy soudu, které nebylo předvídané právem a které se žádným způsobem nevztahuje k jeho nekompetenci nebo profesnímu selhání. Podle Soudu toto opatření nemohlo vést ke zvýšení nezávislosti justice, protože bylo následkem předchozího výkonu svobody projevu stěžovatele, který vykonával nejvyšší funkci v soudnictví. Jak již bylo uvedeno výše, bylo to také opatření, které zasahuje do jeho práva vykonávat celý šestiletý mandát předsedy Nejvyššího soudu, jak je to předvídáno národním právem. Z okolností je patrné, že předčasné ukončení stěžovatelova mandátu bylo v přímém rozporu s cílem zvýšení nezávislosti justice, který proklamovala maďarská vláda.
159. Soud tedy nemůže přijmout názor, že zásah, který je předmětem stížnosti, sledoval legitimní cíl podle čl. 10 odst. 2, jak namítá maďarská vláda. Z judikatury Soudu plyne, že pokud není dán legitimní cíl zásahu do základního práva, není třeba přezkoumávat, jestli byl tento zásah „nezbytný v demokratické společnosti“ (viz Khuzhin a ostatní proti Rusku, č. 13470/02, rozsudek ze dne 23. 10. 2008, § 117). Za těchto výjimečných okolností a vzhledem k podání stran Soud nicméně považuje za nutné přezkoumat také kritérium „nezbytnosti v demokratické společnosti“.
160. c) Nezbytnost v demokratické společnosti
161. I když Soud uznává, že je legitimní, pokud stát na státní zaměstnance uvalí povinnost mlčenlivosti, i státní zaměstnanci jsou lidé a jako takoví mají právo na ochranu čl. 10 Úmluvy (viz Vogt, citováno výše, § 53; a Guja, citováno výše, § 70). Vždy tedy náleží soudu, aby zvážil

konkrétní okolnosti každého případu a našel spravedlivou rovnováhu mezi základním právem jednotlivce na svobodu projevu a legitimním zájmem demokratického státu k řádné funkci státní správy. Při tomto přezkumu je důležité posoudit, jestli právo na svobodu projevu státního zaměstnance je otázkou „povinností a odpovědností“, o kterých pojednává čl. 10 odst. 2, zvláště důležitosti, což dává národním orgánům určitý prostor pro uvážení (v originále „margin of appreciation“) v posuzování, jestli je konkrétní zásah přiměřený vůči zamýšlenému cíli (viz Vogt, citováno výše, § 53; a Albayrak proti Turecku, č. 38406/97, rozsudek ze dne 31. 1. 2008, § 41).

162. Vzhledem k prominentnímu postavení, které soudnictví náleží v demokratické společnosti, soud připomíná, že tento přístup se užívá i v případě omezení svobody projevu soudce ve spojení s výkonem jeho funkce, i když soudnictví není součástí běžné státní služby (viz Albayrak, citováno výše, § 42; a Pitkevich, citováno výše).
163. Soud také připomíná tzv. odrazující účinek (v originále „chilling effect“), který vyvolává strach ze sankce v případě výkonu svobody projevu zejména u ostatních soudců, kteří by se chtěli účastnit veřejné debaty o záležitostech spojených se správou justice a soudnictví (viz Kudeshkina, citováno výše, § 99-100). Tento účinek, který je také újmou společnosti jako celku, je také faktorem určujícím proporcionalitu sankce (viz Kudeshkina, citováno výše, § 99).
164. Soud připomíná svá zjištění, že zásah do stěžovatelova práva byl proveden jako reakce na jeho názory a kritiku, kterou veřejně vyjádřil prostřednictvím svého práva na svobodu projevu. Svě názory vyjádřil na konkrétní legislativní reformu, a to ze své funkce předsedy Nejvyššího soudu a Národní rady soudnictví. Nebylo pouze jeho právem, ale i povinností jako předsedy Národní rady soudnictví, aby vyjadřoval své názory na legislativní reformy týkající se soudnictví poté, co získá vyjádření z nižších soudů. Stěžovatel také použil své pravomoci, aby napadl konkrétní legislativu před Ústavním soudem, a také využil svou pravomoc pro vystoupení přímo před Parlamentem v souladu s procesními pravidly Parlamentu, a to hned dvakrát. Soud tedy úřadu zastávanému stěžovatelem přisuzuje velkou důležitost. Jeho funkce a povinnosti zahrnovaly vyjadřování názorů na legislativní reformy, které budou mít pravděpodobně dopad na soudnictví a jeho nezávislost. V tomto ohledu soud odkazuje na dokumenty Rady Evropy, které považují každého soudce jako odpovědného za podporování a ochranu nezávislosti soudnictví (viz čl. 3 Magny Carty soudců ze dne 17. 11. 2010) a které říkají, že soudci a soudnictví by se mělo účastnit procesu přípravy legislativy týkající se statusu justice a také obecně fungování systému soudů (viz čl. 9 Magny Carty soudců, citované výše).
165. V tomto ohledu nebyl Soud přesvědčen argumentem maďarské vlády, že stěžovatelova funkce předsedy Nejvyššího soudu byla spíše administrativní než soudní funkcí a že by se odvolání z této funkce „mělo posuzovat spíše ve světle pravidel týkajících se odstranění politicky jmenovaných osob (v originále „political appointees“) spíše než pravidel týkajících se odvolání soudců, v kterémžto případě by mohly být vzaty na zřetel stěžovatelovy názory na reformu justice.
166. Tento případ by měl být také odlišen od jiných případů, kde byla v sázce důvěra veřejnosti v soudnictví a ochrana této důvěry vůči destruktivním zásahům (viz Di Giovanni proti Itálii, č. 51160/06, rozsudek ze dne 9. 7. 2013, § 81; a Kudeshkina, citováno výše, § 86). Přestože maďarská vláda argumentovala potřebou udržet autoritu a nezávislost justice, názory a výroky veřejně vyjádřené stěžovatelem nezahrnovaly útoky vůči jiným členům justice (srov. Di Giovanni, citováno výše; a Poyraz proti Turecku, č. 15966/06, rozsudek ze dne 7. 12. 2010) ani se netýkaly kritiky postupu v dosud nerozhodnutých případech (viz Kudeshkina, citováno výše, § 94).
167. Stěžovatel naopak vyjádřil své názory a kritiku na ústavní a legislativní reformy dotýkající se soudnictví, na záležitostech týkající se fungování justice a její reformu, nezávislosti a neodvolatelnosti soudců a snižování důchodového věku soudců, což jsou všechno otázky veřejného zájmu (srov. Kudeshkina, § 86 a 94). Jeho výroky nebyly více než jen běžnou kritikou ze striktně profesionální perspektivy. Stejně tak Soud považuje stěžovatelovy názory a výroky,

kteře jasně spadají do kontextu debaty mající velký veřejný význam, jako hodné vysokého stupně ochrany svobody projevu a přísné kontroly jakéhokoli zásahu do této svobody, včetně odpovídajícího úzkého prostoru pro uvážení, kterou si autority státu mohou dovolit.

168. Předčasné odvolání stěžovatele z funkce navíc mělo nepochybně odrazující účinek, který od účasti ve veřejné debatě o legislativních reformách dotýkajících se soudnictví a obecných otázek týkajících se nezávislosti justice odrazovalo nejen jeho, ale i další soudce a předsedy soudů v budoucnosti.

174-175. Ve světle úvah, které vedly ke shledání porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, Soud považuje napadené omezení stěžovatelova práva na svobodu projevu podle č. 10 Úmluvy jako nedostatečně doprovázené efektivní a adekvátní ochranou proti zneužití. I kdybychom důvody předkládané maďarskou vládou považovali za relevantní, v souhrnu nemohou být považované za dostatečné k prokázání, že zásah byl „nezbytný v demokratické společnosti“ nehledě na prostor pro uvážení pro národní autority.

176. V souladu s výše uvedeným došlo k porušení čl. 10 Úmluvy.

VÝROK

Z těchto důvodů Soud

1. Rozhoduje patnácti hlasy proti dvěma, že došlo k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy.
2. Rozhoduje patnácti hlasy proti dvěma, že došlo k porušení čl. 10 Úmluvy.
3. Jednomyslně prohlašuje, že není nutné přezkoumat stížnost podle čl. 13 ve spojení s čl. 10 Úmluvy.
4. Jednomyslně prohlašuje, že není nutné přezkoumat stížnost podle čl. 14 ve spojení s čl. 6 odst. 1 a čl. 10 Úmluvy.

...

Společné souhlasné stanovisko soudců Pinta de Albuquerque a Dedova

Portugalský soudce de Albuquerque a ruský soudce Dedov se zcela ztotožňují s nálezem velkého senátu i s jeho odůvodněním, byť se domnívají, že v rozhodnutí byly některé jeho podstatné aspekty vyřešeny nedostatečně či vůbec.

Zejména se zabývají protiústavností přechodných ustanovení k Základnímu zákonu. V potaz potom berou i tvrzení stěžovatele, že napadené ustanovení je zákonodárcem přijato jako ústavní zákon jen proto, aby nemohlo být přezkoumáno maďarským Ústavním soudem. Protiústavnost přechodných ustanovení indikují také jejich rozporem s čl. 26 Základního zákona zakotvujícím nezávislost soudů. Poukazují rovněž na návrhy maďarského ombudsmana na zrušení přechodných ustanovení Ústavním soudem a na judikaturu Ústavního soudu. Ta vyzdvihuje především ústavní kontinuitu (princip právního státu a nezávislosti soudů), dále též zásadu, že předčasné ex lege ukončení působení ve funkci představitelů státních orgánů je možné jen za výjimečných okolností, např. při restrukturalizaci dané instituce. Dále stanovisko polemizuje s tím, zdali přechodná ustanovení dostojí minimální kvalitě garantované Úmluvou, a to z pohledu obecnosti jakožto náležitosti zákonné normy. Stanovisko zde jednoznačně shledává, že účelem napadaného ustanovení bylo od počátku „obětování“ stěžovatele pro naplnění vládní politiky pro soudnictví.

Soudci dále podotýkají, že je nutné podrobit (abstraktní) soudní kontrole nejen normy jednoduchého práva, ale i normy ústavní. V opačném případě by byla ochrana lidských práv v Evropě pouze iluzorní. V závěru zde Albuquerque a Dedov zdůrazňují, že rozhodnutím Soud nejen že přiznal stěžovateli právo na odškodnění, ale i vyčetl maďarskému zákonodárci ústavněpolitickou volbu,

kteřou učinil přijetím napadených ustanovení. Protože tato ustanovení postrádala obecnost jako základní náležitost, byla od počátku nicotná, a Maďarsko tak musí jednat tak, jako by jich nikdy nebylo (a tedy instalovat stěžovatele zpět do funkce předsedy Nejvyššího soudu). Práva vyplývající z Úmluvy se prosadí bez ohledu na politickou většinu, vnitrostátní (byť ústavní) právní úpravu či lichou argumentaci zásadou subsidiarity či prostoru pro uvážení.

Nesouhlasné stanovisko soudce Pejchala

Český soudce Pejchal nesouhlasí s většinou při konstatování porušení Úmluvy. Je podle něj nepřijatelné, aby Soud přezkoumával rozhodnutí řádně zvoleného parlamentu a důvody, které jej k tomu vedly, neboť podmínky pro jmenování a nároky na kandidáta do funkce předsedy Kúrie si stát určuje sám v rámci svého prostoru pro uvážení. Pejchal uzavírá, že Soud nemůže fakticky rozhodovat, kdo může či nemůže zastávat v suverénním demokratickém právním státě funkci nejvyššího představitele justice, a je přesvědčen, že v daném případě nelze aplikovat žádný článek Úmluvy či připojených Protokolů.

Nesouhlasné stanovisko soudce Wojtyczeka

Polský soudce popisuje velké množství nedostatků daného rozhodnutí. Jeden z největších spatřuje v neexistenci příčinné souvislosti mezi projevem navrhovatele a ukončením jeho mandátu. Soudce upozorňuje na nedostatek důkazů a snahu většiny o úpravu pravidel týkajících se přesunutí důkazního břemene. Přesun důkazního břemene ze strany navrhovatele na vládu, když stěžovatel na první pohled (prima facie) prokáže přímou souvislost mezi jeho jednáním a reakcí představitelů státu. Danému pravidlu soudce vytýká jeho obecnost, nejasnost, vymezení pouze v analýze jednotlivých případů, když by mělo být uvedeno v užitých obecných zásadách. V neposlední řadě upozorňuje na neinformování stran i přesto, že bylo uplatněno něco, co strany nemohly předpokládat např. v návaznosti na stávající judikaturu Soudu. Připomíná princip, že důkazní břemeno nese ten, kdo tvrdí, a ne ten, kdo popírá. I když existuje přesunutí důkazního břemene, to musí být dostatečně odůvodněno. V tomto vidí nedodržení norem procesního práva.

V poslední řadě je konstatováno porušení čl. 6 Úmluvy, protože navrhovatel nemůže zpochybnit napadené ustanovení Základního zákona před domácími soudy. Je to vyhodnoceno jako porušení práv, v návaznosti na nemožnost soudního přezkumu těchto ustanovení v Maďarsku. Zde dochází k odchýlení od dosavadní judikatury Soudu. Většina soudců vyžaduje soudní přezkum nejen pro běžnou legislativu, ale i pro ústavní ustanovení. V mnoha demokratických zemích nicméně soudní přezkum ústavních zákonů neexistuje. V případě, že daný přístup vytvořený Soudem v tomto rozhodnutí bude potvrzen v budoucnu, bude to znamenat zásadní transformaci evropského konstitucionalismu.

(Zpracoval Mgr. John A. Gealfow)