

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 4/2019

Vol. LXV

IURIDICA

4/2019

Vol. LXV

UNIVERZITA KARLOVA
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM

Vědecký redaktor: prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc.

Všechny články tohoto čísla byly recenzovány.

<http://www.karolinum.cz/journals/iuridica>

© Univerzita Karlova, 2019

ISSN 0323-0619 (Print)

ISSN 2336-6478 (Online)

OBSAH

TÉMA: ZÁSADNÍ PROJEV EUROPEIZACE ČESKÉHO TRESTNÍHO ŘÍZENÍ – EVROPSKÝ VEŘEJNÝ ŽALOBCE

<i>Štěpán Kořínek</i> : Evropský veřejný žalobce	9
<i>Jiří Pavlík</i> : Adaptace českého právního řádu na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce	27
<i>Přemysl Polák</i> : Úřad evropského veřejného žalobce a mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních	45
<i>Tomáš Gřivna</i> : Právo na obhajobu v řízení vedeném Úřadem evropského veřejného žalobce	59

VARIA

<i>Katarzyna Żák Krzyżanková</i> : K roli abdukce v právním myšlení aneb jak poznatky o abdukci mohou zvýšit pro-systémovost interpretace a aplikace práva	69
<i>Soňa Šindelková</i> : Jurisdikce Mezinárodního soudního dvora ve sporných věcech: stoletý příběh vlajkové lodi mezinárodní spravedlnosti	89
<i>Veronika D'Evereux</i> : Vybrané právní otázky související s postavením Jeruzaléma jakožto hlavního města států Izrael a Palestina	121

TÉMA: ZÁSADNÍ PROJEV EUROPEIZACE
ČESKÉHO TRESTNÍHO ŘÍZENÍ –
EVROPSKÝ VEŘEJNÝ ŽALOBCE

EVROPSKÝ VEŘEJNÝ ŽALOBCE

ŠTĚPÁN KOŘÍNEK

Abstract: The European Public Prosecutor

The article deals with the problematic of the European Public Prosecutor's Office (na. EPPO). This institution was established by the Council Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. The article focuses on primary examination of the essential basis of the European Public Prosecutor. The contribution is divided into seven sections. There is an introduction to the issues of the EPPO. The second section is concerning in excursion to the historical contexts of creation of the EPPO. While, the third section deals with the main content of the EPPO. The fourth section is focused on the general competencies of the EPPO. Next part includes the structure of the EPPO. The sixth section deals with mutual relations between the EPPO and the others institutions of the EU. There is a conclusion as the last part of this article which summarizes previous content and brings deliberations *de lege ferenda*.

Keywords: European Public Prosecutor; European Union; european criminal law; european prosecutor

Klíčová slova: Evropský veřejný žalobce; Evropská unie; evropské trestní právo; evropský prokurátor

DOI: 10.14712/23366478.2019.36

1. ÚVOD

Trestní právo jakož i trestní řízení je nekompromisně spjato s výlučnou suverenitou každého státu. Primát státní moci v rámci své suverenity vykonávané na svém území zaručuje nevměšování se cizí moci do jeho působnosti a výkonu. Evropská unie (dále jen „EU“) a její právní pořádek však svojí povahou zasahuje, avšak nenarušuje národní suverenitu, spíše ji specifickým způsobem doplňuje. Supranacionální charakter EU se odvozuje od vůle členských států, které dobrovolně převedly část své suverenity na vyšší nadnárodní útvar. Na základě přenosu části svých svrchovaných pravomocí z členských států na entitu EU, ta získala vlastní suverenitu v mezích přenesených pravomocí a členské státy se tak zavázaly k jejímu respektování a podřízení. Unijní právní pořádek (evropské právo) pak musel vzniknout k regulaci relevantních právních vztahů mezi členskými státy a EU navzájem, jakož i vůči třetím stranám. Nově konstituovaný právní řád EU se následně stal nedílnou součástí právních řádů členských států.¹

¹ TOMÁŠEK, M. a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 55.

Zrod Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen „ÚEVŽ“) neboli též i Evropské prokuratury² se nesl v duchu neustálé fluktuace. Tento stav byl dán zřejmou politickou citlivostí probírané tematiky. Jedním z flagrantních důvodů byla právě obava z přílišného okleštění národních suverenit členských států³, kdy vytvořením svébytného nadnárodního orgánu, který je vybaven pravomocemi zasahovat do průběhu trestního řízení a přímo jej ovlivňovat, se přespříliš intervnuje do vnitrostátních záležitostí členských států. Tyto obavy tak vyvolávaly po několik let neustálé revize, značnou zdrženlivost a konstruktivní kritiku. Letitost snah o zrod Evropské prokuratury (dále jen „EP“) lze demonstrovat následujícími fakty. Prvotní myšlenka zřízení EP vyvstala roku 1994 z řad expertů tehdejšího Generálního ředitelství pro finanční kontrolu při Evropské komisi, kteří vyhodnotili dosavadní ochranu finančních zájmů Evropského společenství jako nedostatečnou.⁴ Následovalo období delší dvou dekád, kdy se o podobě takového Úřadu vedly širokosáhlé diskuze, přijímala se polovičatá rozhodnutí a stanoviska (*Corpus Juris, Corpus Juris 2000*), projevovala se souhlasná i odpůrcí vůle členských států ke zřízení Úřadu, což nakonec vyústilo dne 12. 10. 2017 k přijetí finální podoby nařízení 2017/1939, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

Rozvoj Evropské unie a jejích vnitřních politik byl bohužel doprovázen ruku v ruce s progresem nových forem trestné činnosti. Trestná činnost (obecně kriminalita) se stala mnohem komplexnějším a sofistikovanějším jevem, čímž došlo ke zpomalení jejího reálného postihu a vymáhání spravedlnosti. Právě ony zmíněné evropské politiky jako volný pohyb osob či zboží, schengenský prostor bez vnitřních hranic a další společenské inovace moderní epochy i v podobě nezastavitelného boomu informačních a komunikačních technologií a internetu (počítače, smartphony, tablety a jiné) celou situaci jenom zkomplikovaly. Postupně se objevila nová otázka, jak efektivně bojovat proti novým hrozbám, tedy jak efektivně potlačovat a zamezovat trestné činnosti? Jednotlivé státy již nebyly schopné adekvátně reagovat na trestnou činnost, často charakteru přerůstajícího jejich územní možnosti. Východiskem se stalo uvědomění si světové sounáležitosti a zintenzivnění vzájemné spolupráce.

Evropská komise opakovaně signalizovala, že vymáhání práva je v rámci Evropské unie nedostatečné a především to, že jeho mechanismus absentuje pevnou strukturu a dostatečný institucionální rámec. Příčinou je fragmentární povaha evropské dimenze, přičemž vývoj se nese v duchu harmonizace jednotlivých oblastí (především evropského práva) tzv. europeizace.⁵ Evropská komise navíc připomínala, že dosavadní administrativní prostředky ochrany finančních zájmů (zejména OLAF) nejsou dostačující, respektive se staly překonanými a na jejich místo je nutno hledat efektivnější nástroje

² Francouzské pojmosloví operuje s pojmem „*Parquet européen*“ v překladu Evropský veřejný žalobce, toto pojetí se dá označit za funkční. Anglosaské pojmosloví naopak uvádí „*European public prosecutor's office*“ neboli Úřad evropského veřejného žalobce, což značí pojetí organizační.

³ WADE, M. L. A European public prosecutor: potential and pitfalls. *Crime Law and Social Change*, 2013, vol. 59, issue 4, s. 440.

⁴ ONDREJOVÁ, A. *Európsky prokurátor. Komentár k nariadeniu Rady Európskej únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 15.

⁵ Europeizace neboli fragmentární harmonizace právních pořádků členských států. Přesněji se jedná o soubor evropských trestněprávních standardů povahy hmotněprávní i procesněprávní, které jsou mezi členskými státy sdíleny při sledování účelu zefektivnění boje proti trestné činnosti.

represe trestní.⁶ Navíc i další instituce EU (Eurojust či Europol) se potýkají s problémem nedostatku trestní jurisdikce, čímž nemohou přímo intervenovat trestní řízení.⁷ Tento přetrvávající stav proto není uspokojivý, neboť roztržitá úroveň ochrany není schopna postihnout a eliminovat veškerou trestnou činnost namířenou proti sledovaným zájmům. Tato neblahá evoluce vyvolala potřebu volání po efektivnějším a kvalitnějším mechanismu ochrany evropských zájmů, zejména těch finančních. Mnohé prameny manifestují skutečnost, že dochází k značným únikům z finančních zdrojů EU.⁸ Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech se tedy prohlubuje tzv. europeizací trestního práva. V rámci tohoto procesu dochází ke vzniku nových trestněprávních instrumentů regionální povahy. Mezi ně můžeme jednoznačně zařadit evropský zatýkácí rozkaz, evropský vyšetřovací příkaz, evropský důkazní příkaz či evropský zajišťovací příkaz. Tyto procesní instrumenty pak byly logicky doplněny i o hmotněprávní a institucionální rámec. Dosavadní formy evropské trestní spolupráce se do dnešních dob doplňují o kvalitativně vyšší formu spolupráce, jakou představuje právě Úřad evropského veřejného žalobce.⁹

2. CESTA K EVROPSKÉ PROKURATUŘE – HISTORICKÝ EXKURZ

První idea zrodu Evropské prokuratury vzešla od Generálního ředitelství pro finanční kontrolu Evropské komise v roce 1994, jež vyhodnotilo úroveň ochrany finančních zájmů Evropského společenství jako nedostačující. Následně bylo zadáno vytvoření speciální studie financované Koordináční jednotkou boje proti podvodům při Evropské komisi tzv. UCLAF,¹⁰ která se v krátké době změnila na instituci OLAF.¹¹ Po více než dvouleté usilovné práci skupiny expertů, vedené prof. Mireille Delmas-Marty z pařížské Sorbonny, byl předložen harmonizační návrh trestního práva hmotného i procesního tzv. *Corpus Juris*, který předpokládal i vytvoření Evropské prokuratury. *Corpus Juris* byl fakticky zamýšlen jako trestněprávní studie obsahující harmonizační návod pro oblast ochrany finančních zájmů EU (tehdy Evropských společenství).¹² *Corpus Juris* explicitně zaváděl Úřad evropského generálního prokurátora a chápal jej jako nezávislý orgán Evropského společenství, který odpovídá za vyšetřování, trestní stíhání, obžalování (postavení před soud, zastupování obžaloby) a výkon rozsudků.¹³ Následná

⁶ ONDREJOVÁ, A. *Európsky prokurátor. Komentár k nariadeniu Rady Európskej únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 27.

⁷ KUČHTA, J. Vývoj a současný stav legislativních snah o vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce. In: ZARIVNÍJ, P. (ed.). *Veřejná žaloba a její perspektivy*. Brno: MU, 2015, s. 46.

⁸ Zejména závěrečné zprávy evropských orgánů a institucí jako Evropské komise a jejich výborů. Kupříkladu zpráva Evropské komise „*Ochrana finančních zájmů Evropské unie – Boj proti podvodům 2011. Výroční zpráva*“.

⁹ JELÍNEK, J. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. *Kriminalistika*, 2018, roč. 51, č. 1, s. 60.

¹⁰ UCLAF neboli Unité de la coordination de la lutte antifraude.

¹¹ OLAF z francouzského „*Office européen de lutte anti-fraude*“.

¹² FENYK, J. Projekt Evropského veřejného žalobce (Nová podoba mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech v rámci členských států Evropské unie?). *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2008, č. 2, s. 33.

¹³ DELMAS-MARTY, M. *Corpus Juris*. Překlad do češtiny: FENYK, J. – JÍLEK, D. *Corpus Juris. Základní trestněprávní ustanovení k zajištění ochrany finančních zájmů Evropské unie*. Brno: Sypták, 1998, s. 17.

diskuze a připomínkové řízení však vedly k jeho přepracování a opětovné vydání pod novým označením *Corpus Juris 2000*.¹⁴ Florentská verze známá jako *Corpus Juris 2000* se zaměřovala na dva základní směry, a to proveditelnost projektu *Corpus Juris* z hlediska kompatibility s národními právními pořádky a specifické otázky horizontální spolupráce členských států a vertikální spolupráce vůči EU.¹⁵ Na popud představeného projektu byl přijat v roce 2001 dokument tzv. Zelená kniha o zřízení Evropského veřejného žalobce na trestněprávní ochranu finančních zájmů evropských společenství, tedy jakýsi diskuzní materiál s předem určeným směrem a cílem sledované regulace pro objasnění reálnosti implementace nových instrumentů vzpomenutých v předchozích projektech.¹⁶ Zelená kniha analyzovala změny a dopady institucionálního zakotvení ÚEVŽ, ale i formální statut, vlastní kompetence, jakož i další hmotněprávní a procesně právní důsledky.¹⁷ Mezitím se však začala připravovat nová podoba Společenství, pro kterou se měl stát nosným kamenem dokument nazvaný Smlouva o Ústavě pro Evropu (čili „*Evropská ústava*“). Tento dokument kategoricky předvídal zavedení ÚEVŽ, avšak nikoli jako samostatného dalšího orgánu, nýbrž jeho transformaci z Eurojustu formou evropského zákona.¹⁸ Proces její ratifikace byl ovšem zastaven referendem ve Francii, kde se občané vyslovili pro odmítnutí, respektive neratifikování Smlouvy. Nasnadě bylo začít práce na nové Smlouvě, která by vyplnila prázdný prostor. Stalo se tak v roce 2009, kdy byla přijata revizní Lisabonská smlouva, která podstatně změnila podobu EU. Lisabonská smlouva pak otevřela dveře možnosti vytvořit Evropskou prokuraturu a přímo zakotvila jasné ukazatele k takové cestě.¹⁹ Následovalo poměrně dlouhé období, kdy se střídala různá předsednictví EU, za kterých docházelo k neustálým restorativním diskuzím o podobě Evropské prokuratury, o potřebě jejího vzniku, jakož i o dalších souvisejících otázkách. Tato rokování byla převážně zakončena s vědomím toho, že reálnost konstituování Evropské prokuratury připadá do úvahy pouze v dlouhodobém horizontu a po nalezení konsensu na mnoho sporných otázk.

Do popředí se však neustále dostávala potřeba zavedení nadnárodního modelu, který by byl schopen spojit výkonný systém vymáhání spravedlnosti s jednotným hmotným i procesním základem.²⁰ Pod vlivem nekončících fór začala nabývat myšlenka o vzniku Evropské prokuratury hmatatelnějších rysů. Evropský veřejný žalobce začal být vnímán jako reálný a žádoucí projekt s konkrétním právním základem. Právní

¹⁴ DELMAS-MARTY, M. – VERVAELE, J. A. E. (eds.). *Corpus Juris 2000*. Překlad do češtiny: FENYK, J. – KLOUČKOVÁ, S. *Corpus Juris 2000. Trestněprávní ustanovení za účelem ochrany financí Evropské unie*. Brno: Sypták, 2001.

¹⁵ FENYK, J. Projekt Evropského veřejného žalobce (Nová podoba mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech v rámci členských států Evropské unie?). *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2008, č. 2, s. 35.

¹⁶ Tamtéž, s. 40.

¹⁷ PŘEPEČALOVÁ, K. Úřad evropského prokurátora. *Státní zastupitelství*, 2012, roč. 10, č. 5, s. 26.

¹⁸ KUHL, L. The European Public Prosecutor's Office – More Effective, Equivalent, and Independent Criminal Prosecution against Fraud? *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 136.

¹⁹ INGHELRAM, J. F. H. *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF). An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2011, s. 242.

²⁰ POLT, P. Prokuratura Evropské unie – Úřad evropského veřejného žalobce. *Státní zastupitelství*, 2016, č. 5, s. 9.

základ se opíral o ustanovení čl. 86 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“).²¹ Z tehdejších realit bylo patrné, že nemůže dojít k jednomyslné shodě na přijetí a vytvoření Evropské prokuratury.²² Spíše začalo připadat do úvahy využití modelu tzv. posílené spolupráce, která do té doby doznala úspěchu například z uplatnění při Schengenských dohodách.²³ Současně Evropská komise stále poukazovala na skutečnosti, že nedochází k efektivní a dostatečné ochraně finančních zájmů EU a je tedy nutné přistoupit k zřízení Evropské prokuratury. Mnoho členských států se však k tomuto kroku stavělo velmi pesimisticky a rezervovaně, přičemž jejich argumenty se opíraly o nedoložená abstraktní fakta Komise, čímž neshledávaly potřebu zřízení Evropské prokuratury za aktuální či naléhavou. Přitom nutno podotknout, že SFEU neukládá povinnost vytvořit Evropskou prokuraturu, pouze poskytuje možnost takového rozhodnutí. Bylo namítáno, že z hlediska prevence před unáhlenými kroky by mělo být nejdříve zodpovězeno, jestli je zřízení Evropské prokuratury přímo úměrné aktuálním potřebám a nakolik je naléhavé. Evropské instituce namítaly potřebu vzniku nového účinného nástroje k ochraně finančních zájmů EU, nebyly však schopné jednoznačně prokázat pravdivost svých tvrzení.²⁴ Do toho Evropská komise opět poukazovala na to, že stávající mechanismy administrativní ochrany jsou nedostačující, a dovolávala se zavedení silnějšího specializovaného nástroje trestní represe.²⁵ Dlouhou dobu však nebyly vytvořeny exaktní podklady a analýzy k nevyvratitelnému doložení potřeb vytvoření specializovaného unijního veřejného žalobce pro trestní řízení. Cesta k zavedení Evropského veřejného žalobce však neustále pokračovala, byť se všemožně klikatila, až došla svého alternativního konce v roce 2017.

3. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ ŽALOBCE – ZÁKLADNÍ PŘÍSTUPOVÉ BODY

Úřad evropského veřejného žalobce (ÚEVŽ) alias označovaný jako Evropská prokuratura (EP) lze chápat jako nadnárodní justiční orgán veřejné žaloby represivní povahy, který bude v určitých otázkách nadřazen vnitrostátním legislativám zúčastněných členských států. Evropskému veřejnému žalobci byla primárně svěřena pravomoc k ochraně finančních zájmů EU.²⁶ Sekundárně však byla ponechána možnost k rozšíření pravomoci a věcné příslušnosti o další oblasti závažné trestné činnosti

²¹ Toto ustanovení však bylo velmi obecné a připouštělo různé interpretace, ale především vyvolávalo mnoho nezodpovězených otázek.

²² ONDREJOVÁ, A. *Európsky prokurátor. Komentár k nariadeniu Rady Európskej únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 19–20.

²³ PŘEPECHALOVÁ, K. Úřad evropského prokurátora. *Státní zastupitelství*, 2012, roč. 10, č. 5, s. 26–27.

²⁴ Tamtéž, s. 26.

²⁵ JELÍNEK, J. – GRÍVNA, T. – HERCZEG, J. – NAVRÁTILOVÁ, J. – SYKOVÁ, A. et al. *Trestní právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2014, s. 330.

²⁶ Čl. 86 odst. 1 SFEU: „Pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie může Rada zvláštním legislativním postupem formou nařízení vytvořit z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce. Rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.“

namířené proti zájmům EU.²⁷ Tím jest připuřtěna eventualita extenzivního rozříření represivních kompetencí ÚEVŽ o veřkerou trestnou činnost, která může mít negativní dopad na ekonomické zájmy EU.²⁸

Úřad evropského veřejného žalobce byl konstituován ve formě posílené spolupráce na základě nařizení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 5. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřizení Úřadu evropského veřejného žalobce. Institut posílené spolupráce nepředstavuje běžný režim, nýbrž vykazuje jisté specifické odchylky. Posílená spolupráce zavazuje pouze určitou výseč subjektů, které se pro ni rozhodly. Platforma posílené spolupráce byla v evropském právu již hojně využívána (například u Schengenských dohod, které však byly později rozřířeny). Tento druh kooperace zavazuje pouze ty členské státy, které se k ní uchýlily, a tudíž je vyloučena obecná závaznost pro všechny členy EU. Navíc, pro přistoupení k formě posílené spolupráce se nevyžaduje jednomyslnost, nýbrž souhlasu participujících členů. Pro zavedení Evropské prokuratury se tehdy vyslovilo jedenáct členských států, přičemž nejméně jich muselo být devět.²⁹ Negativum posílené spolupráce tkví v její omezené územní působnosti pouze na prostor participujících členů. Přiklonění se k využití modelu posílené spolupráce však podle určitých názorů může vyvolat i větší diverzifikaci v rámci trestních stíhání.³⁰ Pozitivum se naopak zrcadlí v možnosti kdykoli se podle svého uvážení ke spolupráci připojit. Využití institutu posílené spolupráce ke zřizení ÚEVŽ navíc vyvolává i mnohé obavy, zejména z možných komplikací a nejasností při jednání s neparticipujícími členy, nebezpečí duplikace vyšetřování, komplikace v otázce hlasování o rozříření věcných kompetencí a jiné.³¹

Úřad evropského veřejného žalobce by podle pozitivní právní úpravy měl disponovat vlastní právní subjektivitou jako samostatný a nezávislý orgán EU³² s decentralizovanou strukturou, ale strukturálně organizován na centrální i národní úrovni.³³ Decentralizace se bude projevovat v orientaci na vnitrostátní justiční systémy. Reálně se jedná o delegaci pravomocí z vyšší úrovně na nižší. Úřad tak nebude orientován na čistě komunitární

²⁷ Čl. 86 odst. 4 SFEU: „Evropská rada může současně nebo následně přijmout rozhodnutí pozměňující odstavec 1, kterým se rozřšíř pravomocí Úřadu evropského veřejného žalobce tak, aby zahrnovaly boj proti závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem, a odpovídajícím způsobem pozměňující odstavec 2, pokud jde o pachatele a spolupachatele závažných trestných činů dotýkajících se několika členských států. Evropská rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu a po konzultaci s Komisí.“

²⁸ JELÍNEK, J. – IVOR, J. et al. *Trestní právo Evropské unie a jeho vliv na právní řád České republiky a Slovenské republiky*. Praha: Leges, 2015, s. 147.

²⁹ Úřad evropského veřejného žalobce si přály založit na bázi posílené spolupráce Belgie, Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Finsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Německo, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovenská republika, Slovinsko a Španělsko. Od roku 2018 přistoupila ještě Malta a Nizozemsko.

³⁰ KUČHTA, J. Vývoj a současný stav legislativních snah o vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce. In: ZARIVNÍJ, P. (ed.). *Veřejná žaloba a její perspektivy*. Brno: MU, 2015, s. 55.

³¹ DI FRANCESCO MAESA, C. Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation. EPPO's Added Value and the Possibility to Extend Its Competence. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 157 an.

³² ZWIERS, M. W. *The European Public Prosecutor's Office. Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*. Cambridge – Antwerp – Portland: Intersentia, 2011, s. 360–361.

³³ KORDÍK, M. *Právní styk s cudzinou*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 220–222.

základ, nýbrž na úzké sepjetí s vnitrostátními trestními pořádky.³⁴ Vedle toho je nutno rozlišovat i (de)koncentraci, což vystihuje organizační strukturu instituce, které byla přiznána určitá pravomoc.³⁵ Organizace Europrokuratury bude proto složena z centralizované úrovně, jejíž sídlo bude umístěno v Luxembourgu, a decentralizované úrovně, která bude zastoupena lokálními zástupci v členských státech. Centrální úroveň pak bude soustředěna kolem osoby nejvyššího evropského žalobce, který bude formálně zastupovat celý Úřad a stát v jeho čele. Pod jeho osobou budou figurovat evropští žalobci soustředující se do kolegií a komor. Decentralizované patro dotvářejí evropští pověření žalobci neboli delegovaní evropští prokurátoři nacházející se konstantně na území daných členských států. Tyto poslední strukturální jednotky budou složeny z personálního aparátu vnitrostátních justičních orgánů veřejné žaloby (prokuratur, státních zastupitelství). Evropská prokuratura, stejně jako její personální substrát, má v rámci výkonu svých pravomocí volný mandát, čímž je plně nezávislá od národních orgánů veřejné moci, vůči kterým není nadána žádnými závazky ani povinnostmi.³⁶ Výkon vlastní činnosti Evropské prokuratury je omezen jejím legislativním základem a principem zákonnosti.³⁷ I přes výše zmíněné, existence ÚEVŽ bude vycházet z lidských zdrojů členských států a právního rámce protkaného s jednotlivými národními režimy mnoha členských států.³⁸

Hlavních důvodů, proč se několik států rozhodlo uvést k životu ÚEVŽ, bychom dokázali nalézt zajisté nespočet. Za jednu z úvodních příčin můžeme považovat gradaci potřeby efektivnějšího boje proti trestné činnosti poškozující nebo ohrožující finanční zájmy EU, kterého může být lépe dosaženo na unijní úrovni.³⁹ Celá obsesivní idea je projevem zásady subsidiarity, která propustuje celou materii evropského práva, vlastně je její integrální součástí.⁴⁰ Komplementárně je k uplatnění takového vzorce nutné aplikovat i zásadu proporcionality.⁴¹ Obě tyto zásady jsou zcela klíčové pro fungování evropského práva, potažmo i Evropské prokuratury.⁴² Přínos Evropské prokuratury tak může být spatřen v tom, že případy mající evropskou dimenzi mohou být oproštěny z jejich závislosti na národní úrovni.⁴³ ÚEVŽ vykazuje určitou přidanou hodnotu, tj. výkonem přímých pravomocí, čímž potenciálně může navyšovat počty vyšetřovaných zlo-

³⁴ INGHELAM, J. F. H. *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF). An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2011, s. 261.

³⁵ VLASTNÍK, J. *Institucionální rámec spolupráce v trestních věcech v EU*. Praha: IFEC, 2008, s. 223.

³⁶ JELÍNEK, J. – GRÍVNA, T. – HERCZEG, J. – NAVRÁTILOVÁ, J. – SYKOVÁ, A. et al. *Trestní právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2014, s. 334.

³⁷ KORÍNEK, Š. *Evropský veřejný žalobce. Štát a právo*, 2019, č. 2–3, s. 182–183.

³⁸ HERRNFELD, H.-H. *The EPO's Hybrid Structure and Legal Framework. Issues of Implementation – a Perspective from Germany. EUCRIM – The European Criminal Law Association's Forum*, Issue 2018/2, s. 117.

³⁹ Bod 12 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

⁴⁰ GIUFFRIDA, F. *Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office. EUCRIM – The European Criminal Law Association's Forum*, Issue 2017/3, s. 151.

⁴¹ ONDREJOVÁ, A. *Evropský prokurátor. Komentár k nariadeniu Rady Európskej únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 24.

⁴² SIMAN, M. – SLAŠŤAN, M. *Právo Európskej únie*. Bratislava: EUROIURIS, 2012, s. 87–90.

⁴³ WADE, M. L. *A European public prosecutor: potential and pitfalls. Crime Law and Social Change*, 2013, vol. 59, issue 4, s. 454.

činů dopadajících na finanční zájmy EU, působit odstrašujícím efektem vůči možným porušovatelům a tím posilovat prevenci před zločinností, či lépe řešit složité kauzy pojímající více právních řádů.⁴⁴

4. PRAVOMOC A PŮSOBNOST ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE

Podstata a smysl Úřadu evropského veřejného žalobce tkví v zintenzivnění zajištění spravedlnosti a vymáhání práva v evropském prostoru. Hlavní náplní činnosti je vyšetřování a vedení trestního stíhání (spolu)pachatelů trestných činů ohrožujících nebo poškozujících finanční zájmy EU a jejich postavení před soud. Finanční zájmy EU jsou detailněji vymezeny směrnicí (EU) 2017/1371 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, ze dne 5. 7. 2017. Finančními zájmy EU⁴⁵ pak v duchu dikce daného předpisu rozumíme veškeré příjmy,⁴⁶ výdaje⁴⁷ a aktiva, jsou-li pokryty z odpovídajících rozpočtů, přímo z nich pocházejí nebo do nich mají být odvedeny.⁴⁸ Evropsští žalobci tak budou před příslušným vnitrostátním justičním orgánem (nejčastěji soud) vystupovat jako žalobci v dané trestní věci.⁴⁹ Obžaloba podaná zástupci Evropské prokuratury se bude předmětně týkat trestných činů, které je možné pro jejich pouto k unijním zájmům označit za tzv. evropské trestné činy (neboli eurozločiny).⁵⁰ Mezi jednotlivé trestné činy dopadající na finanční zájmy EU lze subsumovat podvody, legalizaci výnosů z trestné činnosti (praní špinavých peněz), korupci, zpronevěru, úplatkářství a mnoho dalších. Množina těchto nelegálních činů se dnes pozitivně-právně chápe jako eurozločiny.⁵¹ Z povahy věci se bude jednat o tzv. komplexivní žalobu neboli obsáhlou obžalobu. Příznačností bude možnost stíhání trestných činů bez sebevětších překážek, řešení kauz v jejich celistvosti, a to na základě komplexního a jednotného vyšetřování.⁵² Kompetence vymezené zmíněnou Směrnicí

⁴⁴ DI FRANCESCO MAESA, C. Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation. EPPO's Added Value and the Possibility to Extend Its Competence. *EU CRIM – The European Criminal Law Association's Forum*, Issue 2017/3, s. 156.

⁴⁵ Vůbec první vymezení pojmu finanční zájmy ES (tehdy ještě Evropských společenství) se objevilo roku 1989 v rozhodnutí tehdejšího Evropského soudního dvora č. 68/88 ze dne 21. 9. 1989 ve věci jugoslávsko-řecké kukuřice. Vedle toho se jednalo i o první vymezení minimálních pravidel trestního postihu za porušení komunitárního práva. Generálně byl vysloven požadavek zavedení systému ochrany oprávněných zájmů Evropských společenství.

⁴⁶ Ohrožení nebo poškození příjmové složky finančních zájmů EU může být založeno daňovými či celními podvody, pašováním zboží, nedodržováním kvót, záměna zboží či jeho kvality a jiné počinání.

⁴⁷ Ohrožení nebo poškození výdajové složky finančních zájmů EU může být naopak založeno podporou vývozu, přímou pomocí, subvencemi, kvótami či jinými výdaji.

⁴⁸ Čl. 2 odst. 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. 7. 2017, o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie.

⁴⁹ Čl. 4 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

⁵⁰ Viz KLÍMEK, L. *Základy trestného práva Evropské unie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, kapitola 5 a následující.

⁵¹ Čl. 3 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. 7. 2017, o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie.

⁵² WADE, M. L. A European public prosecutor: potential and pitfalls. *Crime Law and Social Change*, 2013, vol. 59, issue 4, s. 455.

jsou zrcadlením a správným uplatňováním zásady subsidiarity v evropském právu. Zásada subsidiarity nám ve zmíněném kontextu říká, že EU by měla jednat v těch oblastech, ve kterých může dosáhnout sledovaných výsledků efektivněji.⁵³

Marginální hmotněprávní základ působnosti evropské veřejné žaloby leží v ustanoveních směrnice 2017/1371 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie. Bez ostychu lze mít za to, že finanční prostředky jsou klíčovým politickým nástrojem v generální rovině. Finanční prostředky EU jsou pak oprávněně považovány za ústřední nástroj evropské politiky. Peníze jsou hybnou silou moderní společnosti, přeneseně moderního světa. Jejich moc je implikována z jejich hodnotového, nebo spíše nadhodnotového, chápání. Je potom nasnadě, že finanční prostředky ve své typické formě peněžních prostředků jsou ideální nástroje influence, determinace, regulace či navigace vnitřních a vnějších politik a vzájemných vztahů států a jejich interakcí. Navíc, veřejné finance jakož finance odvedené do veřejných rozpočtů daňovými poplatníky daných států zasluhují pozornost v souvislosti s posilováním legitimity EU. Především, že i v úvodních ustanoveních nařízení o ÚEVŽ je zmínka o skutečnosti, že nedochází k dostatečnému vymáhání spravedlnosti v oblasti ekonomické kriminality vůči EU na vnitrostátní úrovni ochrany.⁵⁴ Tyto názory opakovaně deklaruje i Evropská komise svými výroky o nedostatečné ochraně evropských financí a slabém vymáhání práva a spravedlnosti v této oblasti.⁵⁵ Podle prof. Jelínka se ochrana i vymahatelnost práva v oblasti ekonomické kriminality dopadající na EU v jednotlivých členských státech značně odlišuje.⁵⁶

Materia constitutionis představené Směrnice spočívá ve stanovení minimálních pravidel týkajících se vymezení jednotlivých trestných činů a jím adekvátních sankcí s ohledem na celkové pojetí boje proti podvodům a jinému protiprávnímu jednání, které poškozují finanční zájmy EU. Akcesorickým cílem je i předcházení trestné činnosti v obecné rovině.⁵⁷ Směrnice nadále upravuje jednotlivé jednání, na které spadají do působnosti Evropského veřejného žalobce. Obsahově nejbohatším se jeví ustanovení pojednávající o podvodech poškozujících finanční zájmy EU, kdy pod pojmem podvodu rozumí použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek, což má za následek vyústění ve zpronevěru takových prostředků či jejich neoprávněné zadržení. Dalším explicitně kodifikovaným jednáním je porušení obligatorní povinnosti poskytnout důležité a rozhodné informace, což má důsledek totožný jako v předešlém případě. Do třetice je zachycena i alternativa nesprávného využití prostředků k jinému účelu, než pro který byly přiděleny.⁵⁸ Evropský zákonodárce neopomenul ani dlouho diskutovanou otázku,

⁵³ GIUFFRIDA, F. Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office. *EUCRIM – The European Criminal Law Association's Forum*, Issue 2017/3, s. 154.

⁵⁴ ORIOLO, A. The European Public Prosecutor's Office: A Revolutionary Step in Fighting Serious Transnational Crimes. *ASIL Insights*. The American Society of International Law, vol. 22, issue 1.

⁵⁵ ZARIVNIJ, P. Správné načasování jako alfa omega pro zřízení a fungování Úřadu evropského veřejného žalobce. *Státní zastupitelství*, 2017, roč. 15, č. 1, s. 32.

⁵⁶ JELÍNEK, J. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. *Kriminalistika*, 2018, roč. 51, č. 1, s. 62.

⁵⁷ Čl. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1731 ze dne 5. 7. 2017, o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie.

⁵⁸ Tamtéž, čl. 3.

jestli je moudré zahrnout problematiku daně z přidané hodnoty do působnosti Evropské prokuratury. Podmnožina věnující se dani z přidané hodnoty nakonec byla určena tak, že na závažné trestné činy proti společnému systému daní z přidané hodnoty, kde způsobená škoda dosahuje výše nejméně deset milionů eur, se vztahuje působnost Evropské prokuratury.⁵⁹ Další ustanovení pojednávají o kriminalizování trestné činnosti jako legalizace příjmů z trestné činnosti, korupce, zpronevěry či úplatkářství. Směrnice neopomíná uvést obecné ustanovení týkající se forem trestné součinnosti (návod, pomoc a pokus) a věnuje pozornost i trestní odpovědnosti právnických osob.

Bylo by nemístné opomenout eventualitu extenzivního rozšíření pravomocí Evropské prokuratury, která by v odůvodněných případech a po řádném legislativním procesu mohla postihovat i jinou závažnou trestnou činnost. Ústřední působnost EP byla orientována na trestnou činnosti postihující finanční zájmy EU. Jak již však bylo zmíněno i v předchozím textu, evropský zákonodárce si ponechal jisté přístupové body k rozšíření věcné působnosti ÚEVŽ o další trestnou činnost úzce související, která může mít dopad na ekonomické zájmy EU.⁶⁰ Takových činností je však celá řada, neboť téměř každá činnost směřovaná proti EU je potenciálně schopná narušit či ohrozit její ekonomicko-finanční zájmy a stabilitu. Vezměme si například trestný čin financování terorismu. Z jeho skutkové podstaty logicky vyplývá, že machinace a toky s finančními prostředky na území nějakého členského státu EU, které mají sloužit k podpoře a usnadnění terorismu, nepříznivě ovlivní ekonomické vztahy uvnitř celého evropského prostoru. V takovém případě by EP získala oprávnění ke stíhání trestného činu terorismu, případně jeho dílčí odnože financování terorismu. Nutno vzpomenout, že rozšíření věcné kompetence ÚEVŽ se již nějakou dobu předpokládá a v rámci boje proti terorismu se s ní i počítá. Taková teze byla vyslovena francouzským prezidentem Emmanuelem Macronem v projevu uskutečněném na půdě univerzity Sorbonna v Paříži v roce 2017.⁶¹

5. ORGANIZAČNÍ STRUKTURA ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE

Úřad evropského veřejného žalobce bude nedělitelnou výkonnou institucí EU, která bude jednat jako autonomní jednotka s decentralizovanou strukturou.⁶² Již bylo zmíněno, tak Úřad bude sestávat z centrálního řídicího střediska zajišťujícího celou agendu jeho činností a pak také z decentralizovaných jednotek situovaných v každém členském státě. Tyto jednotky tzv. evropské pověření žalobci (evropské delegované prokurátory) budou prodlouženou unijní rukou, přitom však zajišťující kompatibilitu k jed-

⁵⁹ Tamtéž, čl. 2.

⁶⁰ FOJT, D. Projekt evropského veřejného žalobce v současnosti. In: FRYŠTÁK, M. – HRUŠÁKOVÁ, M. (eds.). *Nové jevy v hospodářské kriminalitě se zaměřením na kriminalitu finanční: Sborník příspěvků z konference*. Brno: MU, Právnická fakulta, 2017, s. 169.

⁶¹ DI FRANCESCO MAESA, C. Repercussions of the Establishment of the EPPA via Enhanced Cooperation. EPPA's Added Value and the Possibility to Extend Its Competence. *EUCRIM – The European Criminal Law Association's Forum*, Issue 2017/3, s. 158.

⁶² KORÍNEK, Š. Evropský veřejný žalobce. *Stát a právo*, 2019, č. 2–3, s. 186.

notlivým justičním systémům a právním řádům členských států, mezi kterými panují menší i větší rozdíly. S jistou nadsázkou si dovolíme tvrdit, že Úřad bude mít jakousi kvazistrukturu (de)centralizačního charakteru. Centrální úroveň bude tvořena nejvyšším evropským prokurátorem a jeho zástupci, kolegií a stálými komorami evropských prokurátorů, evropskými žalobci a administrativní správou. Decentralizovaná úroveň pak z opakovaně zmíněných evropských pověřených (delegovaných) žalobců.⁶³

Kolegium je nejvyšší personální složkou Úřadu evropské prokuratury. Kolegium je zkomponováno z nejvyššího evropského prokurátora a jedním evropským prokurátorem za každý participující stát. Kolegium je nutné chápat jako usměrňující orgán odpovědný za činnost celého Úřadu.⁶⁴ Kolegium tak bude rozhodovat o směrodatných strategických otázkách chodu Úřadu, jakož i zabezpečení ideálních procedur trestních stíhání. Kolegium však nebude příslušné k přijímání procesních rozhodnutí v konkrétních věcech, taková operativní pravomoc bude svěřena jiné složce. Z hierarchické struktury logicky vyplývá, že kolegium se podílí i na tvorbě stálých komor jakožto další organizační složky Evropské prokuratury.

Stálé komory lze charakterizovat jako nejvyšší výkonný orgán Evropské prokuratury, protože budou mít největší vliv na průběh trestního řízení, od vyšetřování až po podání obžaloby.⁶⁵ Konstrukce stálých komor je však doposud nejasná, neboť není explikativně určen počet, složení, rozdělení pravomocí, ani otázka jejich specializací.⁶⁶ Základní činnost bude spočívat v usměrňování, dohledu a koordinaci trestního stíhání, které povedou evropské delegované žalobce v členských státech. Stálé komory budou dokonce nadány pravomocemi přijímat několik druhů meritorních rozhodnutí.⁶⁷ Každá stálá komora pak bude složena z předsedy a dvou přisedících členů. Jelikož jsou stálé komory fundovány kolegiem, při jejich sestavování se vychází z rokovacího pořádku kolegia. Tato ustálená podoba stálých komor také prošla bouřlivým vývojem. Příkladem Česká republika kritizovala původní rozsáhlá oprávnění stálých komor, které mohly v případě nečinnosti delegovaných evropských žalobců věc převzít a samy rozhodnout. Česká republika se v tomto výhledu značně zasadila o posílení role a postavení delegovaných evropských žalobců vůči stálým komorám, což se shledalo se zdarem.⁶⁸

Nejvyšší evropský prokurátor a jeho zástupci jsou organizační složkou zastupující celý Úřad a podílející se na jeho vedení. Nejvyšší evropský žalobce organizuje

⁶³ Čl. 8 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

⁶⁴ CSONKA, P. – JUSZCZAK, A. – SASON, E. The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 127.

⁶⁵ MET-DOMESTICI, A. The Hybrid Architecture of the EPPO. From the Commission's Proposal to the Final Act. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 145.

⁶⁶ ONDREJOVÁ, A. *Európsky prokurátor. Komentár k nariadeniu Rady Európskej únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 112.

⁶⁷ Čl. 10 odst. 3 a 4 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

⁶⁸ KUČHTA, J. Vývoj a současný stav legislativních snah o vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce. In: ZARIVNÍJ, P. (ed.). *Veřejná žaloba a její perspektivy*. Brno: MU, 2015, s. 55.

práci Úřadu a usměrňuje jemu podřízené složky. Vedle toho ze své pozice zastupuje Úřad navenek, tedy ve vztahu k jiným institucím EU, členským státům, jakož i třetím stranám.⁶⁹

Evropští prokurátoři (žalobci) jsou profesně podřazeni příslušné stálé komoře, v jejímž jméně vykonávají dohled a dozor nad průběhem celého trestního řízení, které vedou delegovaní žalobci před vnitrostátními justičními orgány. Evropský prokurátor je dozorcí jednotkou, která má pravomoc kontrolovat, usměrňovat, úkolovat, navrhopvat, a dokonce i zasahovat do výkonu pověřeného žalobce. V jistých situacích tak dokonce bude muset činit. Evropský prokurátor bude přidělen vždy jeden pro členský stát. Vlastní činnost evropských prokurátorů bude dvojího charakteru, protože budou zastávat práci vůči stálé komoře, ale i vůči podřízeným pověřeným žalobcům. Evropský prokurátor představuje styčný bod, ale především informačně-komunikační kanál mezi centrální a decentrální úrovní Evropské prokuratury.⁷⁰

Nejnižší jednotkou Evropské prokuratury budou evropští pověření (delegovaní) žalobci. Tito příslušníci budou laicky řečeno vykonávat „špinavou práci“, protože konají ve jménu Evropské prokuratury na území svých členských států. Odpovědnost těchto jednotek tkví na vyšetřování a (ne)navrnutí podání obžaloby a postavení obviněného před soud.⁷¹ Delegovaní žalobci budou mít totožné postavení a pravomoci jako žalobci domácí.⁷² Minimální počet v každém členském státě byl stanoven na dvě osoby. Jejich přesný počet se však bude odvíjet od vzájemného ujednání mezi představiteli centrální úrovně Evropské prokuratury a členského státu. Evropští pověření žalobci budou při výkonu svých pravomocí primárně vázáni odpovídajícími evropskými předpisy o Evropské prokuratuře, ale svá dílčí jednání (úkony) budou konat podle vnitrostátních právních řádů. Tím, že pověření žalobci budou pocházet ze struktur vlastních domácích orgánů veřejné žaloby, měl by tím být eliminován cizí prvek zakládající obavy z nedostatku znalostí relevantních právních předpisů pro trestní řízení.⁷³ Celé jejich postavení je koncipováno tak, aby byla minimalizována moc centrální úrovně Úřadu, čímž se v konečném důsledku posílí národní prvek na úkor prvku unijního.⁷⁴ Podle laického přísloví „*Vlk se nažral, ale koza zůstala celá*“, neboť euroskeptikům se dostalo záruk mantinelů moci Evropské prokuratury, přičemž její efektivita zůstala zachována. Specifikum pověřených žalobců se týká jejich postavení tzv. *double hat* (dvojitého klobouku), který je příznačný pro označení skutečnosti, že pověřený žalobce může jednat buď jako vnitrostátní orgán (vnitrostátní žalobce), nebo jako unijní orgán (evropský pověřený žalobce). Již v době přípravných prací Evropská komise nesčetněkrát upozorňovala, že je třeba vyřešit otázku, jak se má Úřad evropské prokuratury koncipovat, jestli na bázi jednot-

⁶⁹ CSONKA, P. – JUSZCZAK, A. – SASON, E. The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 128.

⁷⁰ Tamtéž, s. 127.

⁷¹ MET-DOMESTICI, A. The Hybrid Architecture of the EPPO. From the Commission's Proposal to the Final Act. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 145–146.

⁷² Čl. 13 odst. 1 tamtéž.

⁷³ JELÍNEK, J. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. *Kriminalistika*, 2018, roč. 51, č. 1, s. 66.

⁷⁴ GRÍVNA, T. European public prosecutor. In: PÍTROVÁ, L. (ed.) *Rule of Law and Mechanisms of its Protection – Czech Perspective*. Passau: rw&w Science & New Media, 2015, s. 347.

ného mandátu (*single hat*),⁷⁵ nebo s orientací na dvojitý mandát (*double hat*).⁷⁶ *A priori* však Evropské prokuratuře má náležet výlučná působnost pro danou trestnou činnost!⁷⁷

6. POSTAVENÍ EVROPSKÉ PROKURATURY VŮČI JINÝM ORGÁNŮM A INSTITUCÍM EU

Zrod Evropské prokuratury si také vyžádá kalibraci hmotného zázemí evropských institucí. Úřad měl původně vycházet ze struktury Eurojustu, který se podle originálního návrhu měl přetransformovat do nové podoby. Současný stav je diametrálně odlišný. Eurojust nezaniká, ale bude existovat paralelně vedle Evropské prokuratury.⁷⁸ Obě instituce pak spolu budou muset úzce spolupracovat na základě principu vzájemné spolupráce. Eurojust zůstává v pozici koordinátora justiční spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy EU.⁷⁹ Sdílené vztahy budou operativní, administrativní a řídicí povahy. Eurojust navíc může poskytnout služby společného zájmu, což může skýtat podporu a zdroje zázemí Eurojustu. Nejvyšší představitelé obou institucí se budou pravidelně střetávat k projednání společných otázek. Operativní spolupráce zahrnuje zejména výměnu relevantních informací a možnost vyzvání Eurojustu nebo jeho členů k poskytnutí pomoci při zasílání rozhodnutí nebo žádostí o vzájemnou právní pomoc v trestních věcech a jejich vyřizování.⁸⁰ Role Eurojustu navíc vzroste ve chvíli, kdy ÚEVŽ nebude disponovat potřebnou jurisdikcí. V takovém případě může Eurojust sehrát významnou úlohu při poskytování pomoci národním orgánům členských států, čímž může neustále značně napomoci vnitrostátnímu potírání závažné kriminality postihující členský stát.⁸¹

Evropská prokuratura bude pochopitelně úzce spolupracovat i s OLAFem. Cílem vzájemných vztahů je maximalizace využívání dostupných prostředků potřebných k ochraně finančních zájmů EU na zásadě komplementárnosti a synergie.⁸² Evropská prokuratura může po OLAFu žádat, aby podpořil či doplnil její vyšetřovací činnost poskytnutím informací, operativní a odbornou podporou, koordinací konkrétních úkonů

⁷⁵ Mandát „*single hat*“ znamená, že by delegovaní evropští žalobci měli příslušnost pouze ke stíhání evropských trestných činů (*euro crimes*) z ryzí pozice evropských úředníků. Na rozdíl tomu, mandát „*double hat*“ značí možnost ke stíhání národních i evropských trestných činů.

⁷⁶ ZWIERS, M. W. *The European Public Prosecutor's Office. Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*. Cambridge – Antwerp – Portland: Intersentia, 2011, s. 359.

⁷⁷ JELÍNEK, J. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. *Kriminalistika*, 2018, roč. 51, č. 1, s. 62.

⁷⁸ Více viz VLASTNÍK, J. *Institucionální rámec spolupráce v trestních věcech v EU*. Praha: IFEC, 2008, s. 223–225.

⁷⁹ Eurojust alias Evropské jednotky soudní spolupráce EU plní poslání podporovat a posilovat spolupráci mezi vnitrostátními orgány členských států odpovědnými za vyšetřování a stíhání závažné trestné činnosti.

⁸⁰ Čl. 100 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

⁸¹ DI FRANCESCO MAESA, C. Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation. EPPO's Added Value and the Possibility to Extend Its Competence. *EUCRIM – The European Criminal Law Association's Forum*, Issue 2017/3, s. 157.

⁸² KUHLE, L. The European Public Prosecutor's Office – More Effective, Equivalent, and Independent Criminal Prosecution against Fraud? *EUCRIM – The European Criminal Law Association's Forum*, Issue 2017/3, s. 140–141.

nebo převedením na administrativní vyšetřování.⁸³ Směrnice také uvádí požadavek úzké spolupráce s úřadem OLAF.⁸⁴ Pro hladké fungování ÚEVŽ je nutné, aby byla nade vši pochybnost vyloučena eventualita duplikace výkonu mandátů ÚEVŽ a OLAF. Je stanoveno, že kde ÚEVŽ zahájí trestní vyšetřování, OLAF se musí zdržet administrativního šetření.⁸⁵ Ve své podstatě se jedná o promítnutí zásady litispence.

Evropská prokuratura je nadána i k navázání a uzavření úzkých vztahů s Europolem, a to na základě zvláštní bilaterální dohody. Evropská prokuratura tak bude mít oprávnění požadovat od Europolu součinnosti při získávání relevantních informací⁸⁶ týkajících se trestných činů patřících do svěřené pravomoci EP. Vedle toho smí i od Europolu požadovat analytickou podporu.⁸⁷ Kromě těchto třech institucí a orgánů EU, bude Evropská prokuratura spolupracovat i s dalšími složkami EU. Výslovně je vzpomenuata Evropská komise, ale generálně se stanovuje informační součinnost mezi institucemi a orgány navzájem.⁸⁸ Explicitně je upravena i oblast navázání a udržování vztahů s členskými státy, které nejsou zúčastněny na posílené spolupráci, třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi.⁸⁹ ÚEVŽ bude nadán mnohými formami realizace vzájemné spolupráce, kupříkladu navázání specifických dohod, umožnění faktické spolupráce, výměnu informací nebo výměnu a školení osob.⁹⁰ Vše probíhá na základě osobitých dohod, které budou blíže specifikovat vzájemná práva a povinnosti. Při tomto druhu spolupráce by se měl ÚEVŽ spoléhat především na již ustálené instrumenty justiční spolupráce v EU (evropský zatýkácí rozkaz, evropský vyšetřovací příkaz a jiné).⁹¹

7. ZÁVĚR

Negativum obecnosti argumentu nejednotného a nedostatečného postihu trestné činnosti namířené proti finančním zájmům EU⁹² vedlo ke konečnému přijetí nařízení o zavedení Úřadu evropského veřejného žalobce, byť v prozatímní podobě posílené spolupráce mezi participujícími členy. Snaha o posílení boje proti trestné činnosti v prostoru EU je jedním ze základních cílů EU, čemuž odpovídá prostor svobody,

⁸³ Čl. 101 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

⁸⁴ Čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1731 ze dne 5. 7. 2017, o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie.

⁸⁵ CSONKA, P. – JUSZCZAK, A. – SASON, E. The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 131.

⁸⁶ TOMÁŠEK, M. et al. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009, s. 424.

⁸⁷ Čl. 102 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

⁸⁸ Tamtéž č. 103.

⁸⁹ Tamtéž, čl. 104 a 10.

⁹⁰ CSONKA, P. – JUSZCZAK, A. – SASON, E. The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 132.

⁹¹ DI FRANCESCO MAESA, C. Repercussions of the Establishment of the EPPU via Enhanced Cooperation. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 158.

⁹² MUDROŇKA, F. – HENDRYCH, L. *Úřad evropského veřejného žalobce. Odborný podklad think-tanku Evropské hodnoty*. Praha: Evropské hodnoty, 2015, s. 3–4.

bezpečnosti a práva, který dozná zřízením ÚEVŽ značných změn.⁹³ Právě otázka bezpečnosti,⁹⁴ kterou mají státy zajišťovat svým občanům, je onou elementární bází uchycování (přimykání) se k vyšší intenzifikaci zajišťování ochrany a vymáhání spravedlnosti a práva. Evropská unie sice není federativním uspořádáním států, nicméně se jedná o teritoriální společenství s vlastní právní subjektivitou, kterému ze svého unikátního postavení *sui generis* vyplývají jistá analogická práva, ale i povinnosti jako každému jinému soustátí. Institut evropského občanství je na jedné straně právo, které přiznává občanům členských států značné benefity a administrativní úlevy, na druhé straně jej lze chápat i jako povinnost vyplývající jednak pro občany samotné, ale i pro Unii jako takovou. Když EU přiznává osobité občanství, tedy klasický počin státní vůle, musí být připravená jej i vhodným způsobem zabezpečit a chránit. Jednou z cest může být právě nově přichozí Úřad evropského veřejného žalobce.

Další spekulace však vyvěrají. Soudní jurisdikce zůstává vnitrostátním orgánům soudní moci, neboť EU nemá jednotné území vlastní trestní jurisdikce.⁹⁵ Tím je dáno, že vnitrostátní soudní orgány musí rozhodovat ve všech případech patřících do působnosti ÚEVŽ. V souvislosti s tím se však dá hovořit o riziku tzv. *forum shopping*, tedy poměrné volnosti volby jurisdikce soudního řízení.⁹⁶ Jednání pod vlivem *forum shopping* by znamenalo přenesení případu do členského státu, který kupříkladu připouští přísnější sankce. Tím by však došlo k narušení principu rovnosti obviněných v trestních řízeních vedených pod ÚEVŽ a čistě národní jurisdikcí. Nicméně, tato obava je spíše hypotetická, protože jsou stanovena jasná kritéria volby jurisdikce.⁹⁷ Obviněný by v takové procesní slátanině nejspíše nebyl schopen k adekvátnímu využití svého práva na účinnou obranu nebo by byl ve značné nevýhodě. Tím by mohlo dojít k porušení principu legality, přesněji práva na obhajobu, což by mohlo dojít až k porušení práva na spravedlivý proces.⁹⁸ Kdyby se však taková jednotná trestní jurisdikce uplatňovala, měla by zajímavý dopad zejména na oblast ochrany základních lidských práv a svobod. Odpovědnost za dodržování základních práv a svobod by následně měla nést EU, neboť Úřad je její integrální součástí.⁹⁹ V tomto aspektu tkví specifická Evropské prokuratury, neboť jde o instituci EU s výkonem mnoha jurisdikcí členských států. Tím však dojde i k přenosu odpovědnosti vedení trestního řízení na nadnárodní orgán, ovšem při zachování výkonu cizích jurisdikcí.¹⁰⁰ Ač EU disponuje soudní institucí – Soudní dvůr EU, lze si jen těžko

⁹³ SPIEZIA, F. The European Public Prosecutor's Office. How to Implement the Relations with Eurojust? *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2018/2, s. 131.

⁹⁴ Bezpečnost jako stav odpovídající minimalizaci ohrožujících rizik. Zároveň se však jedná spolu s jistotou i o druhou kategorii na hierarchické pyramidě potřeb každého člověka, kterou sestavil A. H. Maslow.

⁹⁵ V projektu *Corpus Juris* se uvažovalo o zavedení nového principu evropské teritoriality v oblasti trestního práva, tedy evropské trestněprávní teritoriality. Tato myšlenka však byla natolik nadčasovou záležitostí, že následovala osud celého projektu.

⁹⁶ POLT, P. Prokuratura Evropské unie – Úřad evropského veřejného žalobce. *Státní zastupitelství*, 2016, č. 5, s. 11.

⁹⁷ FALETTI, F. The European Public Prosecutor's Office and the Principle of Equality. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/1, s. 26.

⁹⁸ GIUFFRIDA, F. Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/1, s. 151.

⁹⁹ VLASTNÍK, J. *Institucionální rámec spolupráce v trestních věcech v EU*. Praha: IFEC, 2008, s. 224.

¹⁰⁰ KUCHTA, J. Vývoj a současný stav legislativních snah o vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce. In: ZARIVNÍJ, P. (ed.). *Veřejná žaloba a její perspektivy*. Brno: MU, 2015, s. 56.

představit, že by tato instituce byla nadána pravomocemi k rozhodování předložených sporů nebo přímo tvořila další finální stupeň soudní moci, a to ani nezmiňujeme nevěli k takovému kroku. Úřad tedy nepředkládá trestní věci Soudnímu dvoru EU.¹⁰¹ Meritorní rozhodování v daných kauzách bude vázáno na přesvědčení vnitrostátních soudních autorit.

Trestní řízení se skládá ze dvou základních částí, které na sebe plynule navazují. Jedná se o stádium předsoudního řízení a následné řízení před soudem.¹⁰² Komplikace může způsobit fakt, že veškerá vyšetřovací činnost bude ležet na bedrech vnitrostátních orgánů a v režii vnitrostátních právních předpisů.¹⁰³ Posléze se uplatní obligatorní princip povinné kooperace vedené pod dikcí evropských předpisů, kdy dojde k vzájemné komunikaci a konzultaci relevantních informací. Vyšetřování tak bude mít smíšenou povahu mající bázi na jednotné procesní normě a bude řízeno ÚEVŽ. Co když ale nastane naléhavá a bezodkladná situace, která si vyžádá akutní nasazení ozbrojených složek. Kdo bude oprávněný k vydání příslušného rozkazu k akci? Na tomto místě se projeví onen jev „double hat“, kdy dotýčný prokurátor (státní zástupce) tak z pozice své osoby bude moc učinit buď jako vnitrostátní orgán, či jako orgán unijní. Dokáže však reagovat včas, aby nedošlo k nežádoucím prodlevám, čímž by se podezřelému dala možnost uprchnutí?¹⁰⁴ Krom toho, víceúrovňová organizační struktura Evropské prokuratury může vyvolat rizika tkvějící v derivaci důvěry a podrývání autority celého Úřadu. Tento nežádoucí stav by mohl přerůst až do neefektivnosti Úřadu či obstrukcím ze stran členských států.

Krom těchto úvah se objevují i takové názory, že zřízení EP reálně neřeší příčiny neefektivního přístupu justice k potírání zločinnosti. Tento stav je zapříčiněn skutkovou náročností a právní obtížností přeshraniční kriminality. Samotný OLAF několikrát upozornil, že kauzy dopadající na finanční zájmy EU bývají často velmi složité a spleťové povahy.¹⁰⁵ Mnozí politici, zákonodárci, právní vědci či jiní stoupenci kladli kontroverzní otázku, zdali není namísto vytvoření specializovaného Úřadu evropské prokuratury vhodnější posílit pravomoci vnitrostátních orgánů ochrany práva pro vymezené úseky působnosti? Zodpovězení této otázky bývá odvozováno od subjektivního přístupu každého řešitele. Ten je buďto proevropským optimistou, nebo protievropským skeptikem. Budoucnost ÚEVŽ leží v nezbytnosti překlenutí skeptických postojů a zdrženlivosti vůči EU jako takové. Zároveň však i v nutnosti další unifikace hmotných i procesních právních úprav a postupném překonávání administrativně byrokraticky fungujících modelů.¹⁰⁶ Kauzálně, Senát České republiky přijal v roce 2013 negativní stanovisko k návrhu na přijetí nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.¹⁰⁷ Nakonec se však

¹⁰¹ PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost v právu a politice Evropské unie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 308.

¹⁰² IVOR, J., ZÁHORA, J. *Repetitório trestného práva*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 178.

¹⁰³ INGHELRAM, J. F. H. *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF). An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2011, s. 260.

¹⁰⁴ JELÍNEK, J. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. *Kriminalistika*, 2018, roč. 51, č. 1, s. 72.

¹⁰⁵ WADE, M. L. A European public prosecutor: potential and pitfalls. *Crime Law and Social Change*, 2013, vol. 59, issue 4, s. 441.

¹⁰⁶ PŘEPECHALOVÁ, K. Úřad evropského prokurátora. *Státní zastupitelství*, 2012, roč. 10, č. 5, s. 28.

¹⁰⁷ Usnesení Senátu ČR ze 14. schůze, konané dne 9. 10. 2013. Senát Parlamentu ČR. 9. funkční období. Tisk 345.

k roku 2017 politické přesvědčení změnilo a Česká republika participuje na posílené spolupráci při vytvoření Úřadu. Osobně se přikláníme k názoru, že v dnešní hluboce integrované době není moudré spoléhat se, či přímo lpět na krátkozrakých výhledech orientujících se na výlučnost vnitrostátních jurisdikcí.¹⁰⁸ Přitom obavy nebo spíše strach z přílišné koncentrace moci v rukou EU nejsou v určitých směrech oprávněné. Evropská unie jako samostatná entita potřebuje i represivní instituce, kterým může svěřit ochranu svých zájmů a cílů.

Úřad evropského veřejného žalobce má začít fakticky vykonávat svoji činnost v průběhu roku 2020. Slovy prof. Jelínka se jedná o průlomový institut kvalitativně navyšující stávající spolupráci v oblasti potírání kriminality a vymáhání spravedlnosti v oblasti evropského trestního práva.¹⁰⁹ Analogické tvrzení zastává i Valsamis Mitsilegas, že Úřad evropského veřejného žalobce je jedním z prvních skutečných nástrojů evropského trestního práva, který disponuje přímou mocí vůči individuům.¹¹⁰ Úřad bude sám disponovat autoritativně direktivními instrumenty pro výkon své činnosti. Můžeme tedy pravit, že ÚEVŽ je projevem kvalitativní institucionalizace justiční spolupráce v trestních věcech mezi některými členskými státy EU, prozatím.¹¹¹ Odvážný krok vytvoření takto průlomového institutu, jakým je právě Úřad evropské prokuratury, dozajista znamená dovršování snah unifikace trestního řízení napříč evropským prostorem. ÚEVŽ posílí konzistenci a koherenci v boji proti kriminalitě napříč EU. *Pro futuro* lze předpokládat, že se jednoho dne ÚEVŽ stane klíčovým hráčem evropské bezpečnostní strategie, a třeba i mlhavou cestou k federalizaci.¹¹² Zároveň také vysílá jasný signál, že je EU připravena posilovat a zintenzivňovat boj proti trestné činnosti a všem formám kriminality a že i přes značnou diferenciaci jednotlivých členských států jsou jejich občané semknuti v obraně a ochraně svých hodnot a ideálů.

JUDr. Bc. Štěpán Kořínek
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
skorinek@seznam.cz

¹⁰⁸ RASHKOV, P. EPO Institutionalization during the Bulgarian Council Presidency. Main Steps and Challenges Ahead. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2018/2, s. 113.

¹⁰⁹ JELÍNEK, J. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. *Kriminalistika*, 2018, roč. 51, č. 1, s. 61.

¹¹⁰ MITSILEGAS, V. – GIUFFRIDA, F. *Raising the bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*. CEPS Policy Insights, No. 2017/39, s. 1.

¹¹¹ KOŘÍNEK, Š. Evropský veřejný žalobce. *Štát a právo*, 2019, č. 2–3, s. 189.

¹¹² CSONKA, P. – JUSZCZAK, A. – SASON, E. The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*, Issue 2017/3, s. 132–133.

ADAPTACE ČESKÉHO PRÁVNÍHO ŘÁDU NA ZŘÍZENÍ ÚŘADU EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE

JIŘÍ PAVLÍK*

Abstract: **Adaptation of the Czech Law Regulation to the establishment of the European Public Prosecutor's Office**

Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO") was published in the Official Journal of the European Union on 31 October 2017. The Czech Republic decided to establish enhanced cooperation in this area and to participate in the project of the European Public Prosecutor's Office. This has caused a need to prepare Czech legal order for the Regulation in question to be applied without any major problems. This paper aims to capture, emphasize and explain at least the basic and most important changes brought about by the adaptation of the Czech legal order.

Keywords: European Public Prosecutor's Office; EPPO; public prosecution; Public Prosecutor's Office; criminal proceedings

Klíčová slova: Úřad evropského veřejného žalobce; EPPO; veřejná žaloba; státní zastupitelství; trestní řízení

DOI: 10.14712/23366478.2019.37

1. ÚVOD

Dne 31. 10. 2017 bylo v Úředním věstníku Evropské unie¹ publikováno nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen „nařízení o EPPO“).² Česká republika byla v „první vlně“ 16 států, které oznámily dne 3. 4. 2017, že chtějí navázat posílenou spolupráci v této oblasti. Zapojením České republiky do projektu zřízení a následného fungování Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen „EPPO“) tak vyvstala potřeba připravit náš právní řád na to, aby předmětné nařízení mohlo být pokud možno bez větších problémů aplikováno. Tento příspěvek má za cíl

* Autor je náměstkem nejvyššího státního zástupce na Nejvyšším státním zastupitelství.

¹ Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939&from=CS>.

² Pro zájemce o podrobnější informace o přípravě a legislativním procesu směřujícím k přijetí nařízení o EPPO lze odkázat např. na ONDREJOVA, A. *Európský prokurátor. Komentár k nariadeniu Rady Európskej únie*, Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 15–74

postihnout, zdůraznit a vysvětlit alespoň základní a nejdůležitější změny, které adaptace českého právního řádu přináší, resp. je předpokládáno, že přinese.³

Přípravy příslušných změn se ujalo Ministerstvo spravedlnosti, do jehož gesce tato oblast právní úpravy spadá. Lze jistě ocenit, že po celou dobu přípravy adaptační právní úpravy probíhaly intenzivní konzultace s Nejvyšším státním zastupitelstvím, popř. zástupci vrchních státních zastupitelství, a to především ve formě jednání společné pracovní skupiny ve dnech 7. 11. 2017 a 16. 1. 2018 a dále průběžně nad jednotlivými oblastmi změn právní úpravy. Pracovní skupina byla postavena před nesnadný úkol, a to nalézt co možná nejvhodnější řešení změn právní úpravy, a to za situace, kdy zejména:

1. Zřízením EPPO se zcela **nově dostává do trestního řízení v pozici jednoho z orgánů činných v trestním řízení subjekt** (úřad, resp. osoby u něj činné) nikoliv vnitrostátní, ale **Evropské unie**. Toto však za situace, kdy nadále v trestním řízení bude postupováno podle českých trestně právních předpisů (zejména trestního řádu), pokud nařízení o EPPO nestanoví jinak (čl. 5 odst. 3). Není tedy vytvořena úplná úroveň „evropského“ trestního práva, tedy evropské právo trestní hmotné (evropský trestní zákoník) a procesní (evropský trestní řád), včetně úplné evropské úrovně orgánů činných v trestním řízení, tedy evropské policie, evropského orgánu veřejné žaloby (tento se v podobě EPPO nyní konstituuje) a evropských soudů. I ve věcech spadajících do příslušnosti EPPO tak bude nadále činná police a soudy vnitrostátní.
2. **Nebyly známy, popřípadě teprve v průběhu přípravy právní úpravy byly ze strany Evropské komise upřesňovány, informace** zejména k statusovým a personálním otázkám evropských žalobců a evropských pověřených žalobců. Toto kladlo určité větší nároky na přeformulace, případně doplňování návrhu právní úpravy v průběhu přípravy a projednávání před jejím předložením do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.
3. Některá důležitá personální rozhodnutí, zejména o počtu a rozdělení věcné a místní příslušnosti (dislokaci⁴) evropských pověřených žalobců (čl. 13 odst. 2 nařízení o EPPO) jsou vázána na schválení **evropského nejvyššího žalobce, který však oproti původním plánům nebyl dosud**⁵ Evropským parlamentem a Radou **jmenován** (čl. 14 odst. 1 nařízení o EPPO).
4. Nařízení o EPPO předpokládá řešení řady praktických otázek fungování EPPO v jednacím řádu EPPO. Jde např. o pokyny pro převedení rozhodovacích pravomocí stále komory na dohlížejícího evropského žalobce, je-li škoda nižší než 100 000 EUR

³ Dále v textu rozebíraný návrh zákona, kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk č. 337, VIII. volební období), obsahuje i implementaci směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie, s ohledem na vymezení tématu tohoto příspěvku se této části navrhovaných změn právní úpravy věnovat nebudu.

⁴ Nařízení hovoří pouze o věcné a místní příslušnosti mezi evropskými pověřenými žalobci uvnitř každého členského státu, což samozřejmě není to samé, co dislokace, ale nepochybně je zde nezbytná praktická souvislost. Zde návaznost na nově navrhovaný § 34b odst. 2 zákona o státním zastupitelství, ke kterému viz dále.

⁵ Tento článek je zpracován ke stavu ke dni 22. 8. 2019.

(čl. 10 odst. 7), přezkum rozhodnutí evropských pověřených žalobců evropským žalobcem (čl. 12 odst. 4, bod 30 recitálu nařízení o EPPO) nebo zaznamenávání a ověřování informací poskytnutých Úřadu členskými státy či orgány, institucemi a jinými subjekty EU (čl. 24 odst. 6 nařízení o EPPO). Jelikož **jednací řád EPPO nebyl dosud zpracován** a jeho schválení je v kompetenci kolegia (čl. 21 odst. 2 nařízení o EPPO),⁶ které též dosud nebylo ustaveno, bylo i v tomto ohledu třeba připravovanou adaptační právní úpravu formulovat.

5. Navrhovaná právní úprava se musela soustředit (to je samotnou úlohou adaptační právní úpravy) na vytvoření podmínek fungování EPPO na území České republiky. Česká právní úprava nemůže řešit určité výkladové problémy samotného nařízení o EPPO nebo ukládat EPPO právní povinnosti, které by překračovaly její adaptační povahu a zasahovaly nad rámec nařízení o EPPO do činnosti EPPO. **Zajištění efektivního fungování EPPO je primárně na samotném EPPO.**

Práce na adaptační právní úpravě vyvrcholila zpracováním návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a který byl Vládou České republiky předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky dne 20. 11. 2018 a je projednáván jako **sněmovní tisk č. 337**. Aktuálně je stav projednávání předmětného návrhu zákona takový, že dne 30. 1. 2019 proběhlo první čtení a následně návrh projednal ústavně právní výbor, jako výbor garanční, a svým usnesením ze dne 10. 4. 2019 doporučil schválení návrhu a současně navrhl některé pozměňovací návrhy (viz sněmovní tisk č. 337/3).

Výše uvedené tak poněkud znesnadňuje zpracování tohoto příspěvku, neboť **nelze vyloučit, že návrh adaptační právní úpravy obsažený ve sněmovním tisku č. 337 bude schválen s určitými změnami proti předloženému textu** (toto naznačují již ústavně právním výborem přijaté pozměňovací návrhy – viz výše). Dále budu vycházet ze stávajícího stavu navrhované právní úpravy, a to textu obsaženému v již citovaném sněmovním tisku č. 337.

2. SOULAD PŮSOBENÍ EPPO V ČESKÉ REPUBLICĚ S JEJÍM ÚSTAVNÍM POŘÁDKEM

Jednou z klíčových otázek na počátku připravované adaptační právní úpravy bylo posouzení, zda samotné fungování EPPO v České republice je v souladu s jejím ústavním pořádkem.

Podle čl. 80 Ústavy České republiky je to státní zastupitelství, které zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení a vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon. Tímto

⁶ Na jaře 2019 byl Evropskou komisí zpracován dokument „PREPARATORY DOCUMENT CONTAINING POSSIBLE BUILDING BLOCKS FOR THE INTERNAL RULES OF PROCEDURE OF THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE“ (není veřejně dostupný), který byl předložen k projednání expertní skupině zřízené podle čl. 20 odst. 4 nařízení o EPPO. K tomuto dokumentu byla vznesena řada připomínek na jednání expertní skupiny ve dnech 27. a 28. 5. 2019, přičemž další osud přípravných prací není znám. Blíže se tímto s ohledem na vymezené téma příspěvku nebudu zabývat.

ustanovením je tak na ústavní úrovni vymezen hlavní úkol státního zastupitelství, který nemůže být státnímu zastupitelství odňat a kterým je zastupování veřejné žaloby, ale i další úkoly, které následně stanoví (stanovil) zákon.

Souladem s ústavním pořádkem se zabývala i důvodová zpráva k předmětnému návrhu zákona: „*Jak uvádí komentářová literatura, primárním – objektivně ústavním – smyslem existence ústavního zakotvení státního zastupitelství je jeho zřetelné oddělení od moci soudní (v úzkém smyslu). Dochází k institucionálnímu oddělení procesních funkcí přípravy a podání obžaloby a rozhodování o vině a trestu mezi různé procesní subjekty. Význam oddělení státního zastupitelství a soudů se projevuje jako institucionální záruka i při hodnocení dodržení subjektivního práva na spravedlivý proces. Z uváděného článku Ústavy tak plyne pro zákonodárce povinnost zřídit zákonem státní zastupitelství, jehož hlavní, nikoli však výlučnou, rolí bude zastupování veřejné žaloby v trestním řízení. Z tohoto článku ale neplyne výlučnost státního zastupitelství jakožto jediného orgánu, který může veřejnou žalobu v trestním řízení zastupovat; státní zastupitelství v tomto směru nemá na zastupování veřejné žaloby v trestním řízení monopol. Ostatně i v nedávné minulosti bylo zvažováno prolomení dosavadní exkluzivity státního zastupitelství při zastupování veřejné žaloby v trestním řízení zavedením institutu soukromé žaloby (viz věcný záměr zákona o trestním řízení soudním, schválený usnesením vlády č. 996 ze dne 20. srpna 2008). Případem, kdy je konkurenčně zavedena kompetence k zastupování veřejné žaloby v trestním řízení, je i nařízení předvídané čl. 86 SFEU, který je právním základem pro zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce jakožto evropského orgánu příslušného „k vyšetřování a stíhání pachatelů a spolupachatelů trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie ... a jejich předvádění před soud“, který „před příslušnými soudy členských států vykonává v souvislosti s těmito trestnými činy úlohu veřejného žalobce“ (viz čl. 86 odst. 2 SFEU).“⁷*

Byť by bylo možné vznášet pochybnosti o argumentaci institutem soukromé (i subsidiární) žaloby, který nepochybně odlišným institutem od veřejné žaloby, o které hovoří čl. 80 Ústavy České republiky, ale jako podstatné je třeba hodnotit i to, že evropský žalobce a evropský pověřený žalobce, kteří budou „za Českou republiku“ působit u EPPO a budou zpracovávat „naše národní“ trestní věci v působnosti EPPO musí být aktivními státními zástupci (tzv. princip „double hat“). Z tohoto vychází i navrhovaná právní úprava nového § 34b zákona o státním zastupitelství⁸ a doplnění § 12 odst. 5 trestního řádu⁹ (podrobněji viz níže).

Současně se jedná o zřízení instituce, jejíž vnik předvídá Smlouva o fungování Evropské unie¹⁰ ve svém čl. 86 a Česká republika tuto smlouvu ratifikovala.¹¹

Mám tedy za to, že **navrhovaná právní úprava z ústavního hlediska ob stojí** a fungování EPPO v České republice z tohoto pohledu nic nebrání.

⁷ Sněmovní tisk č. 337, VIII. volební období, s. 24.

⁸ Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

¹¹ K tomuto viz též i čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie a rozsudek Soudního dvora Costa v. E.N.E.L., věc 6/64..

3. EPPO A ZÁKON O STÁTNÍM ZASTUPITELSTVÍ

Návrh adaptační právní úpravy se musel nejprve vypořádat se zcela nezbytnými změnami zákona o státním zastupitelství.

3.1 DOPLNĚNÍ VYMEZENÍ OBLASTI ÚPRAVY ZÁKONA O STÁTNÍM ZASTUPITELSTVÍ A UPŘESNĚNÍ TRESTNÍ PŮSOBNOSTI STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ

Navrhovanou právní úpravou se doplňuje § 1 odst. 2 zákona o státním zastupitelství, a to spolu s odkazem na nařízení o EPPO (byť vyjádřeno opisem a odkazem ve vkládané poznámce pod čarou) o tři okruhy právní úpravy, a to o postavení státních zástupců působících u EPPO, o poskytování informací a součinnosti mezi státním zastupitelstvím a EPPO. Jedná se o legislativně technický požadavek vyplývající z čl. 48 odst. 2 Legislativních pravidel vlády.¹²

Na výše uvedené navazuje i změna v § 4 odst. 1 písm. a) zákona o státním zastupitelství, která stanoví, že státní zastupitelství v rozsahu, za podmínek a způsobem stanoveným zákonem je orgánem veřejné žaloby v trestním řízení a plní další úkoly vyplývající z trestního řádu. Nově se navrhuje vložení výjimky právě pro případy, kdy nařízení o EPPO stanoví jinak. Touto výjimkou se tak redukuje rozsah působnosti státního zastupitelství v rámci trestního řízení, neboť některá trestní řízení budou z jeho pravomoci zcela vyjmuta a v některých trestních řízeních bude výkon pravomoci státního zastupitelství závislý na rozhodnutí EPPO (zdržení se výkonu své pravomoci podle čl. 25 odst. 3 nařízení o EPPO, postoupení a předání řízení vnitrostátním orgánům podle čl. 34 nařízení o EPPO nebo uplatnění evokačního práva podle čl. 27 nařízení o EPPO). Byť by se dalo dovozovat, že se jedná o právní úpravu nadbytečnou a plně postačuje čl. 5 odst. 3 nařízení o EPPO, tak ale mám za to, že jde o velmi vhodné upřesnění rozsahu trestní působnosti vymezené v zákoně o státním zastupitelství a poskytnutí jistoty právní úpravy. Tímto doplněním změna zákona reaguje na čl. 22, čl. 25 odst. 1, čl. 27 odst. 2 a 5 a čl. 34 odst. 1 a 2 nařízení o EPPO.

Zákon v návaznosti na čl. 25 odst. 6 nařízení o EPPO řeší i situace, kdy dojde k ne-souladu, zda věc spadá do působnosti státního zastupitelství nebo EPPO. Citovaný článek nařízení svěřuje členskému státu určení, který vnitrostátní orgán bude rozhodovat spory o příslušnost. Ustanovení § 34g zákona o státním zastupitelství takovým orgánem určuje Nejvyšší státní zastupitelství. Tato volba je logická, neboť jde o **spory o příslušnost** mezi orgány veřejné žaloby.

3.2 POSTAVENÍ STÁTNÍCH ZÁSTUPCŮ PŮSOBÍCÍCH U EPPO

EPPO bude působit na centrální a decentralizované úrovni. Na **centrální úrovni** bude (obligatorně, jelikož se Česká republika zapojila do projektu EPPO) působit **evropský žalobce** a může (pokud se tak někdy stane) působit **evropský nejvyšší**

¹² Dostupné na: https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/LEGISLATIVNI-PRAVIDLA-VLADY_platne-od-1-2-2018.pdf.

žalobce. Na **decentralizované úrovni** (vnitrostátně v každém státě, který se zapojil nebo i v budoucnu zapojí do projektu EPPO) budou působit **evropsští pověřeni žalobci**, a to podle čl. 13 odst. 2 nařízení o EPPO závazně nejméně dva. Evropských pověřených žalobců může v jednotlivém státě působit i více, ale toto musí být schváleno evropským nejvyšším žalobcem po konzultacích s příslušnými orgány členského státu.

Evropský žalobce a evropský pověřený žalobce, kteří budou „za Českou republiku“ působit u EPPO a budou zpracovávat „naše národní“ trestní věci v působnosti EPPO musí být aktivními státními zástupci (tzv. **princip „double hat“**). U evropského nejvyššího žalobce toto zcela neplatí, neboť mimo státní zástupce navrhovaná právní úprava změnou § 70a zákona o soudech a soudcích¹³ umožňuje, aby se evropským nejvyšším žalobcem stal i soudce. Z povahy funkce evropského žalobce i evropského pověřeného žalobce je zřejmé, že půjde pouze o státní zástupce. Byť nařízení o EPPO dává možnost pro evropské žalobce a evropské pověřené žalobce členství v soudních orgánech, toto se ale vtaňuje na členské státy, u kterých v rámci trestního řízení působí vyšetřující soudci. Jak správně uvádí i důvodová zpráva:¹⁴ „*Toto stanovisko podporuje i dokument Komise k výběru evropských žalobců, dle něhož je žádoucí, aby kandidáti na evropského žalobce měli rozsáhlé zkušenosti jako státní zástupci, a to včetně praktických zkušeností s vyšetřováním a stíháním případů závažné hospodářské kriminality a korupce stejně jako s mezinárodní spoluprací v trestních věcech, zkušenosti s organizací a koordinací činnosti jiných státních zástupců či zkušenosti s přeshraničním vyšetřováním. Pokyny Komise sice nejsou pro členské státy závazné, ale vyberou-li členské státy kandidáty, kteří uvedeným charakteristikám nevyhovují, nelze vyloučit, že členský stát bude požádán o nahrazení takových kandidátů, což by značně zkomplikovalo výběrové řízení na tuto funkci.*“

K výběru osob na funkční místa evropských žalobců a evropských pověřených žalobců je třeba odkázat na usnesení Vlády České republiky ze dne 31. 10. 2018, č. 702, kterým vzala na vědomí způsob výběru evropských žalobců a evropských pověřených žalobců za Českou republiku podle nařízení o EPPO a schválila pravidla pro výběr kandidátů na funkci evropského žalobce. Z tohoto usnesení a podkladových materiálů¹⁵ vyplývá, že pravidla pro výběr evropských žalobců byla schválena přímo vládou a zpracování pravidel pro výběr kandidátů na evropské pověřené žalobce je ponecháno na nejvyšším státním zástupci, a to na základě transparentního výběrového řízení, který navrhne vybrané kandidáty ministru spravedlnosti k nominaci.

V návaznosti na shora uvedené bylo třeba na vnitrostátní úrovni právně upravit postavení státních zástupců, kteří budou činní jako evropsští pověřeni žalobci, evropsští žalobci a evropský nejvyšší žalobce. Analýzou stávajících institutů zákona o státním zastupitelství bylo zjištěno, že tyto na požadované případy nejsou beze zbytku použitelné. Z tohoto důvodu návrh zákona přichází v navrhovaném § 34b se zcela **novým institutem dočasného přidělení státního zástupce k EPPO**. Tento institut vychází z toho, že k dočasnému přidělení státního zástupce dochází **ex lege, a to dnem, kdy vznikla**

¹³ Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ Sněmovní tisk č. 337, VIII. volební období, s. 21–22.

¹⁵ Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAYUM5N7T>.

státnímu zástupci funkce evropského nejvyššího žalobce, evropského žalobce a evropského pověřeného žalobce. Pokud v případech předvídaných nařízením o EPPO dojde k prodloužení funkčního období, zůstane i dočasné přidělení v platnosti.¹⁶ Během dočasného přidělení osoba zůstává státním zástupcem, ale výkon jeho vlastní činnosti a úkonů je sistován. Z tohoto je možná výjimka u evropských pověřených žalobců, kdy předmětný § 34b umožňuje podle čl. 13 odst. 3 nařízení o EPPO, aby souběžně s výkonem této funkce vykonávali i vnitrostátně funkci státních zástupců (částečné úvazky); toto však není z podstaty věci možné ani u evropského žalobce, ani u evropského nejvyššího žalobce.

Zatímco dočasné přidělení státního zástupce k EPPO nastává ex lege, tak podle navrhovaného § 34b odst. 2 stanoví ministr spravedlnosti po projednání s nejvyšším státním zástupcem a se souhlasem státního zástupce jmenovaného do funkce evropského pověřeného žalobce určité státní zastupitelství jako místo výkonu jeho funkce. Toto stanovení místa výkonu funkce bude muset navazovat na projednání rozdělení věcné a místní příslušnosti mezi evropského pověřenými žalobci s evropským nejvyšším žalobce, jak je stanoví čl. 13 odst. 2 nařízení o EPPO. V rámci přípravných prací se pracovně počítalo s působením evropských pověřených žalobců při vrchních státních zastupitelstvích.

V návaznosti na **stanovení místa výkonu funkce evropského veřejného žalobce** upravuje nově navrhovaný § 34c zákona o státním zastupitelství bližší otázky tohoto působení. Jednak se státní zastupitelství, které bylo stanoveno jako místo výkonu funkce státního zástupce, považuje za státní zastupitelství, u kterého je evropský pověřený žalobce činný, což navazuje na změny právní úpravy trestního řádu (viz změny § 146a a § 158e trestního řádu uvedené dále). A uvedené ustanovení dále naplňuje čl. 96 odst. 6 nařízení o EPPO, které mimo jiné stanoví, že: *„Příslušné vnitrostátní orgány poskytnou evropským pověřeným žalobcům především zdroje a zařízení nezbytná k výkonu jejich funkce podle tohoto nařízení a zajistí jejich plnou integraci do vnitrostátních útvarů pověřených trestním stíháním“* a též že *„Odpovědnost za všeobecné pracovní podmínky a pracovní prostředí evropských pověřených žalobců nesou příslušné vnitrostátní justiční orgány.“* Vztah vedoucích státního zástupce k evropským pověřeným žalobcům velmi dobře shrnuje důvodová zpráva k návrhu zákona:¹⁷ *„Vedoucí státní zástupce, který bude stát v čele státního zastupitelství, které bylo stanoveno jako místo výkonu funkce evropského pověřeného žalobce, je v rozsahu, v jakém to nařízení, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, umožňuje, evropskému pověřenému žalobci nadřízen a vykonává vůči němu svá řídicí a kontrolní oprávnění. Tato oprávnění jsou spíše administrativní povahy, kdy vedoucí státní zástupce může kontrolovat např. zacházení se svěřeným majetkem, který poskytne evropskému pověřenému žalobci členský stát (srov. čl. 96 odst. 6 nařízení) nebo bezpečnost práce s ohledem na to, že členské státy jsou odpovědné za všeobecné pracovní podmínky a pracovní prostředí evropských pověřených žalobců (srov. čl. 96*

¹⁶ Evropský nejvyšší žalobce – funkční období 7 let bez možnosti prodloužení (čl. 14 odst. 1 nařízení o EPPO), evropský žalobce – funkční období 6 let s možností prodloužení o 3 roky (čl. 16 odst. 3 nařízení o EPPO), evropský pověřený žalobce – obnovitelné pětileté funkční období (čl. 17 odst. 1 nařízení o EPPO).

¹⁷ Sněmovní tisk č. 337, VIII. volební období, s. 37.

odst. 6 nařízení), zásadně se nemohou týkat vlastního postupu v konkrétní věci (v rámci dohledu, v rámci kontroly skončené věci apod.). Toto ustanovení, resp. adaptované nařízení tak modifikuje obsah správy prováděné vedoucími státními zástupci či jejich náměstky (§ 13a a násl. zákona o státním zastupitelství).“ Stát tak musí zajistit evropskému pověřenému žalobci pracovní prostředí ve formě kanceláře, výpočetní techniky, ale i administrativního personálu apod.

Ustanovení § 34d zákona o státním zastupitelství pak obecně shrnuje, že: „Evropský nejvyšší žalobce, evropský žalobce a evropský pověřený žalobce mají v rozsahu, v jakém to nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce umožňuje, stejná oprávnění a povinnosti, jaké jsou stanoveny právními předpisy státnímu zástupci.“ Tato úprava je pak pro trestní řízení konkretizována ve změně § 12 odst. 5 trestního řádu (viz dále). Současně je však tato úprava potřebná i v zákoně o státním zastupitelství, neboť se jedná o jakési ustanovení „preventivní“. Jelikož nevíme, jak bude vypadat interní úprava chodu EPPO (jednací řád EPPO), je jednoznačné **srovnání postavení evropského nejvyššího žalobce, evropského žalobce a evropského pověřeného žalobce** na obecné úrovni s právy a povinnostmi státních zástupce důležité.

Státní zástupci působící v rámci EPPO (evropští pověřený žalobci, evropští žalobci nebo evropský nejvyšší žalobce) budou nadále i státními zástupci České republiky a je tak třeba řešit i problematiku, pokud stát vůči těmto státním zástupcům hodlá stát uplatnit disciplinární odpovědnost, jejíž součástí je jako kárné opatření i možnost odvolání z funkce, a dále rozhodovat o nezpůsobilosti státního zástupce k výkonu funkce nebo dočasně takového státního zástupce zprostit výkonu funkce. Z tohoto důvodu se jeví třeba především novelizace § 27 zákona o státním zastupitelství, a to tak, že tito státní zástupci jsou odpovědní za kárné provinění v případech, ve kterých to nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce umožňuje (ustanovení není doplněno o evropského nejvyššího žalobce). Tato změna právní úpravy navazuje na čl. 17 odst. 4 nařízení o EPPO, který stanoví, že: „Pokud členský stát rozhodne, že vnitrostátního žalobce, který byl jmenován do funkce evropského pověřeného žalobce, odvolá nebo mu uloží disciplinární opatření z důvodů, které nesouvisí s jeho povinnostmi podle tohoto nařízení, informuje evropského nejvyššího žalobce před tím, než daný krok učiní. Členský stát nesmí evropského pověřeného žalobce odvolat ani mu uložit disciplinární opatření z důvodů souvisejících s jeho povinnostmi podle tohoto nařízení bez souhlasu evropského nejvyššího žalobce. Pokud evropský nejvyšší žalobce nesouhlasí, může dotčený členský stát požádat kolegium o přezkum této záležitosti.“ Tedy samo **nařízení o EPPO počítá s možností přesahu disciplinární (kárné) odpovědnosti**. Z uvedeného vyplývá, že evropského žalobce je možné disciplinárně (kárně) postihovat pouze pro jednání, které nesouvisí s jeho působením jako evropského žalobce (prakticky by mohlo jít např. o porušení některých z povinností stanovených v § 24 zákona o státním zastupitelství v soukromém životě), pro jednání při výkonu funkce evropského žalobce podléhá tato osoba disciplinární odpovědnosti podle nařízení, a tedy rozhodování kolegia (viz čl. 17 odst. 3 nařízení o EPPO). U evropských pověřených žalobců platí to samé, co u evropského žalobce, ale současně evropský pověřený žalobce může současně působit i jako vnitrostátní státní zástupce a je tak třeba mít vůči němu standardní nástroje disciplinární odpovědnosti (v těchto případech platí povinnost informovat evropského nejvyššího

žalobce). Jak ale vyplývá ze shora uvedené citace nařízení o EPPO lze se souhlasem evropského nejvyššího žalobce disciplinárně postihovat evropského pověřeného žalobce i pro jednání podle nařízení o EPPO. O tomto hovoří i bod 46 recitálu nařízení o EPPO: „Kolegium by mělo být odpovědné za disciplinární řízení týkající se evropských pověřených žalobců jednajících na základě tohoto nařízení. Jelikož evropští pověřeni žalobci zůstávají aktivními členy státních zastupitelství nebo soudních orgánů členských států a mohou rovněž vykonávat funkci vnitrostátních žalobců, mohou se na ně vztahovat vnitrostátní disciplinární ustanovení z důvodů, které nesouvisí s tímto nařízením. Evropský nejvyšší žalobce by však s ohledem na svou odpovědnost za řízení Úřadu a za účelem ochrany jeho integrity a nezávislosti měl v takových případech být informován o případném propuštění nebo jakémkoli disciplinárním opatření.“

Jak uvádí důvodová zpráva k citovanému návrhu zákona:¹⁸ „V případě evropským pověřených žalobců (nikoli však evropských žalobců) nařízení teoreticky připouští, že tito mohou být kárně žalováni i z důvodů souvisejících s jeho povinnostmi podle nařízení o zřízení Úřadu, v tom případě nicméně musí členský stát pro možné odvolání nebo uložení disciplinárního opatření získat souhlas evropského nejvyššího žalobce; pokud evropský nejvyšší žalobce s odvoláním nebo uložení disciplinárního opatření nesouhlasí, může dotčený členský stát požádat kolegium o přezkum této záležitosti. Pro případy, pokud by byla podána kárná žaloba na evropského pověřeného žalobce, jejímž předmětem by bylo kárné provinění spočívající v jednání souvisejícím s povinnostmi podle nařízení o zřízení Úřadu, pak uvedené postupy před uložení kárného opatření v kárném řízení zajistí kárný senát.“

Kárnými žalobci budou ministr spravedlnosti a nejvyšší státní zástupce, jako univerzální kární žalobci podle § 8 odst. 5 písm. a) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů, a nově bylo toto ustanovení doplněno o písmeno e), kdy kárným žalobcem vůči evropskému pověřenému žalobci stanovi nově i **vedoucího státního zástupce, který stojí v čele státního zastupitelství, které bylo stanoveno jako místo výkonu funkce státního zástupce jmenovaného do funkce evropského pověřeného žalobce**, a to právě proti tomuto státnímu zástupci (evropskému pověřenému žalobci). Současně se v návaznosti na již citovaný čl. 17 odst. 4 nařízení o EPPO doplňuje i informační povinnost v kárném řízení, a to o podání návrhu na zahájení kárného řízení, o konání ústního jednání a bude zasíláno i písemné vyhotovení rozhodnutí (doplnění § 12, § 16 a § 20 zákona č. 7/2002 Sb.).

Co bylo uvedeno k disciplinární odpovědnosti, platí přiměřeně i pro rozhodování o nezpůsobilosti státního zástupce k výkonu funkce nebo o dočasném zproštění státního zástupce výkonu funkce. Nařízení o EPPO sice o dočasném zproštění výkonu funkce státního zástupce výslovně nehovoří, ale byť dočasně se jedná o zásadní omezení výkonu funkce státního zástupce a je třeba postupovat ve vztahu k EPPO obdobně. V tomto smyslu návrh zákona provádí i příslušné novelizace § 22 a § 26 zákona o státním zastupitelství.

¹⁸ Sněmovní tisk č. 337, VIII. volební období, s. 49.

3.3 POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ A SOUČINNOSTI MEZI STÁTNÍM ZASTUPITELSTVÍM A EPPO

Povinnost zajistit poskytování informací vnitrostátními orgány z jejich databází (myšleno tím v širokém slova smyslu, tedy informačních systémů či jiných evidencí) pro účely EPPO stanoví čl. 43 odst. 1 nařízení o EPPO, a to za stejných podmínek, jaké se v podobných případech uplatňují podle vnitrostátního práva. Tedy **evropsští pověřeni žalobci musí mít stejný přístup k informacím (stejný standard přístupu) jako státní zástupci**. Ustanovení § 12i odst. 3 zákona o státním zastupitelství dává právní základ pro existenci Centrální evidence stíhaných osob, jakožto informačního systému spravovaného Nejvyšším státním zastupitelstvím, a dále též upravuje jeho účel a základní podmínky jeho fungování, tedy formu a rozsah shromažďovaných údajů a zmocnění k jeho užití. Zatímco pro využívání Centrální evidence stíhaných osob nebylo změny třeba, neboť rozhodně osoby činné u EPPO budou mít postavení orgánu činného v trestním řízení (viz níže ke změnám § 12 odst. 5 trestního řádu) a tyto orgány mají již nyní přístup na základě zákonného zmocnění z § 12i odst. 4 zákona o státním zastupitelství, tak ale naopak bylo třeba stanovit, že i EPPO má do Centrální evidence stíhaných osob údaje poskytovat. Tato právní úprava dává smysl, neboť jinak by se Centrální evidence stíhaných osob stala neúplnou, což by snížilo její obsahovou validitu a využitelnost nejen pro vnitrostátní orgány činné v trestním řízení, ale i pro EPPO samotný. Blíže postup realizace poskytování údajů ze strany EPPO do Centrální evidence stíhaných osob není třeba zákonem upravovat, neboť se bude jednat o technické řešení.

Státní zastupitelství v rámci své činnosti zpracovává řadu údajů (včetně údajů osobních). Zpracování je prováděno v rámci systému spisové služby a v informačních systémech, které státní zastupitelství užívá (např. ISYZ). Současně ale státní zastupitelství potřebuje využívat i údaje z jiných zdrojů, než ze svých vlastních, a to na základě **principu sdílení dat mezi orgány veřejné moci**. Obdobně tomu bude i u EPPO, přičemž jak již uvedeno výše, evropsští pověřeni žalobci musí mít stejný přístup k informacím jako státní zástupci. Do § 12j zákona o státním zastupitelství tak byl vložen právní titul pro získávání údajů ze základního registru obyvatel (viz zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů, zejména § 16 až § 23), z agendového informačního systému evidence obyvatel (viz zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, zejména jeho § 3) a z agendového informačního systému cizinců (viz zákon č. 329/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, zejména § 158 až § 160a). Oproti požadavku uvedenému v čl. 43 odst. 1 nařízení o EPPO na zajištění přístupu pro evropské pověřené žalobce, tak navrhovaná právní úprava rozšiřuje přístup na celý EPPO (přístup bude třeba nejen pro evropského žalobce a evropského pověřeného žalobce, ale i pro další odborný personál). Jedná se tak o obdobný přístup jako na vnitrostátní úrovni, kdy též přístup do shora uvedených informačních systémů není možný pouze pro státní zástupce, ale oprávněno je státní zastupitelství.

Výše uvedená konkrétní oprávnění pro EPPO jsou pak doplněna obecnější právní úpravou v § 34d odst. 2 a 3 zákona o státním zastupitelství. Odstavec 2 stanoví, že: „*Úřad evropského veřejného žalobce je pro výkon své působnosti oprávněn získávat*

informace z rejstříků, registrů, evidencí, databází a seznamů ve stejném rozsahu a stejným způsobem, jako je získává státní zástupce pro účely trestního řízení“, což je jak již uvedeno i u případů výše projevem adaptace čl. 43 odst. 1 nařízení o EPPO. A odstavec 3 vztahuje obdobně proces a rozsah poskytování informací v soustavě státního zastupitelství podle § 12g odst. 1 a podle nově vkládaného odstavce 2 na vztah soustavy státního zastupitelství a EPPO, a to vzájemně.

Otazníky by mohla vyvolávat věta druhá odstavce 3 § 34d, které stanoví, že: „*Na oprávnění ministra spravedlnosti požádat Úřad evropského veřejného žalobce o informaci o stavu řízení ve věci, ve které je Úřad evropského veřejného žalobce činný, se § 13 odst. 1 použije obdobně.*“ Na jedné straně čl. 6 odst. 1 nařízení o EPPO zdůrazňuje nezávislost EPPO, nepřijímání pokynů, respektování nezávislosti a odmítání ovlivňování v jeho činnosti ze strany členských států, na druhé straně je třeba ale přisvědčit tomu, že stát by měl mít nárok na určité informace o trestním řízení v působnosti EPPO, protože se bude stále dotýkat tohoto konkrétního státu a může to mít vliv na jeho chod. Navržená právní úprava se tak jeví jako rozumný kompromis, kdy žádosti o informace jsou podřízeny již existujícímu § 13 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, a pouze v tomto rozsahu by bylo možno informace požadovat a dále žádosti o informace se ani nedává pokyn, ani se EPPO nijak neovlivňuje a není tak dotčen již citovaný čl. 6 odst. 1 nařízení o EPPO.

Jako ustanovení mající informační povahu lze považovat i nový § 34e zákona o státním zastupitelství, které stanoví, že: „*Státní zastupitelství je povinno neprodleně oznámit Úřadu evropského veřejného žalobce skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, u něhož by Úřad evropského veřejného žalobce mohl vykonat svou pravomoc v souladu s čl. 22 a čl. 25 odst. 2 a 3 nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.*“ Toto ustanovení navazuje na čl. 24 odst. 1 nařízení o EPPO. S tímto ustanovením souvisí změna § 158 odst. 1 trestního řádu, která stanoví policejnímu orgánu povinnost informovat státního zástupce o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, u něhož by EPPO mohl vykonat svou pravomoc v souladu s čl. 22 a čl. 25 odst. 2 a 3 nařízení o EPPO. Policejní orgán tedy nemůže činit předmětné oznámení EPPO samostatně, ale toto **oprávnění podávat oznámení EPPO je koncentrováno do rukou státního zástupce**, resp. státního zastupitelství. S ohledem na to, že podávání oznámení EPPO je činěno mimo rámec vnitrostátního trestního řízení je tento postup systematicky zařazen do zákona o státním zastupitelství.

Uvedené změny zákona o státním zastupitelství jsou též **projevem požadavku na uplatňování zásady loajální spolupráce mezi vnitrostátními orgány a EPPO**, jak vyplývá z čl. 5 odst. 6 a bodu 14 recitálu nařízení o EPPO.

4. EPPO A TRESTNÍ ŘÁD

Nařízení o EPPO není pouze právním předpisem organizační povahy (upravující otázky organizace, vnitřního chodu a personálního postavení osob činných u EPPO), ale **obsahuje i ustanovení trestně procesního charakteru**. Vztah nařízení o EPPO a vnitrostátní právní úpravy je definován v čl. 5 odst. 3, který stanoví, že: „*Ky-*

šetřování a trestní stíhání vedená jménem Úřadu se řídí tímto nařízením. Vnitrostátní právo se použije v rozsahu, ve kterém není daná věc upravena tímto nařízením. Není-li v tomto nařízení stanoveno jinak, je rozhodným vnitrostátním právem právo toho členského státu, jehož evropský pověřený žalobce daný případ v souladu s čl. 13 odst. 1 projednává. Pokud se případ řídí vnitrostátním právem i tímto nařízením, má toto nařízení přednost.“ Je tak stanovena důležitá, či přímo stěžejní, zásada přednosti užití nařízení o EPPO před vnitrostátní právní úpravou. Trestní řízení v působnosti EPPO tak bude vedeno podle trestního řádu České republiky, avšak tam, kde nařízení o EPPO stanoví jinak, užije se právě právní úprava stanovená v nařízení o EPPO.

V návaznosti na shora uvedené bylo při přípravě adaptační právní úpravy třeba vyřešit otázku, jak koncepčně k jejímu zpracování přistoupit. Do úvahy přicházelo řešení velmi podrobné právní úpravy detailně reagující a zohledňující jednotlivá ustanovení nařízení o EPPO a na toto navazující změny trestního řádu, kde by byly činěny odkazem na nařízení o EPPO výjimky a poukazováno na odlišný postup podle nařízení o EPPO. Toto řešení však bylo v rámci interních diskuzí pracovní skupiny odmítnuto z důvodu jeho nepřehlednosti, jeho komplikovanost a současně i s ohledem na zásadu, že adaptační právní úprava by měla připravit národní právní úpravu na aplikaci nařízení, ale nikoliv nařízení či jeho podstatné části do národní právní úpravy přepisovat.

Bylo tak zvoleno obecné řešení obsažené v § 12 odst. 5 trestního řádu spočívající v **rozšíření definice státního zástupce** (jakožto orgánu činného v trestním řízení) tak, že **státním zástupcem se rozumí i evropský pověřený žalobce, evropský žalobce a evropský nejvyšší žalobce**¹⁹ v rozsahu jejich působnosti stanovené nařízením o EPPO. Tato koncepce vychází z čl. 13 odst. 1 nařízení o EPPO, který stanoví ve stručnosti, že jsou to právě evropské pověřené žalobci, kteří mají mít postavení žalobců ve stejném rozsahu jako vnitrostátních žalobců. Dále tato koncepce vychází též i z čl. 28 odst. 4 nařízení o EPPO, které dává tuto možnost i evropským žalobcům.

Standardní model by měl být ten, že evropský pověřený žalobce bude vést trestní řízení (vyšetřování a trestní stíhání ve smyslu používaném v nařízení o EPPO) sám, ale v případě České republiky pravděpodobněji využije možnost danou čl. 28 odst. 1 nařízením o EPPO a zapojí do trestního řízení policejní orgány v rozsahu obvyklém v trestních řízeních vedených vnitrostátně.²⁰ Evropský žalobce by měl primárně dohlížet na trestní řízení vedená evropskými pověřenými žalobci (viz čl. 12 odst. 1 nařízení o EPPO).

Při zohlednění východisek uvedených výše v části I. byla v trestním řádu dále identifikována místa, kde bylo nutné reagovat na vedení trestního řízení v působnosti EPPO. Současně a jak již bylo uvedeno výše, právě při přípravě změn trestního řádu se nejvíce projevila nutnost adaptační právní úpravou nezasahovat do činnosti EPPO nad rámec

¹⁹ Byť novelizace dává postavení státního zástupce i evropskému nejvyššímu žalobci, a důvodová zpráva na str. 22 a 23 toto odůvodňuje tím, že: „*Vzhledem ke skutečnosti, že některé otázky nejsou adaptovaným nařízením řešeny a budou předmětem interní úpravy Úřadu evropského veřejného žalobce (jeho jednacího řádu), je na místě přiznat postavení státního zástupce i evropskému nejvyššímu žalobci, neboť nelze vyloučit, že i ten bude na trestním řízení participovat.*“ Zde je třeba rozlišit jeho participaci na trestním řízení přímo vyplývající z nařízení o EPPO (např. jeho participaci na činnosti Stálých komor podle čl. 10 odst. 1 nařízení o EPPO, postup podle čl. 29 nebo podle § 34 odst. 4 nařízení o EPPO) a participaci navazující na postup podle ustanovení trestního řádu (viz např. nové znění § 265r odst. 2 trestního řádu).

²⁰ Podrobný rozbor toho, jak bude vypadat trestní řízení vedené ve věcech v působnosti EPPO, by překračoval vymezené témat tohoto příspěvku, resp. by vydal na rozsáhlý příspěvek samostatný.

nařízení o EPPO a současně se projevila i absence jednacího řádu EPPO. Zvoleno bylo takové řešení, že v těch případech, kdy nařízení o EPPO nic nestanoví (či stanoví jen velmi obecně) a současně je třeba, aby podle trestního řádu konala **nadřízená složka v rámci EPPO** nad evropským pověřeným žalobcem (potažmo, byť výjimečně, i nad evropským žalobcem), tak **navrhovaná právní úprava odkazuje na příslušný orgán EPPO**. Zvolené řešení tak předpokládá, že to bude především jednací řád EPPO,²¹ který by měl uvedené otázky řešit, když současně našemu právnímu řádu nepřísluší zasahovat do vnitřní činnosti EPPO tím, že by sám toto řešení nějakým způsobem předjímal.

Jedná se především o otázku určení **instančního orgánu** podle § 146 odst. 2 trestního řádu. Nařízení o EPPO stanoví pouze v čl. 12 odst. 4, že: „*Pokud vnitrostátní právo některého členského státu stanoví vnitřní přezkum některých úkonů v rámci vnitrostátní struktury státního zastupitelství, spadá přezkum takových aktů evropského pověřeného žalobce do pravomoci dohlížečického evropského žalobce v oblasti dohledu v souladu s jednacím řádem Úřadu, aniž je dotčena pravomoc stálé komory v oblasti dohledu a sledování.*“ Z tohoto ustanovení není zcela zřejmé, zda se jím má na mysli i instanční přezkum podle trestního řádu nebo spíše institut obdobný dohledu podle § 12c a násl. zákona o státním zastupitelství. Současně se toto ustanovení nařízení o EPPO vztahuje pouze na „akty“ (tedy i usnesení) evropského pověřeného žalobce a nikoliv na usnesení vydaná policejním orgánem na pokyn nebo se souhlasem evropského pověřeného žalobce nebo na usnesení evropského žalobce. Tyto případy tak musela řešit adaptační právní úprava právě odkazem na příslušný orgán EPPO s tím, že se předpokládá bližší interní úprava v jednacím řádu EPPO.

Obdobně je postupováno a trestní řád byl doplněn i u zpětvzetí stížnosti podané evropským pověřeným žalobcem nebo evropským žalobcem podle § 144 odst. 2 trestního řádu, u zpětvzetí odvolání podle § 250 odst. 2 trestního řádu, v řízení u dovolání podle § 265d odst. 1 písm. b), § 265f odst. 1, § 265g, § 265h odst. 1 a 2, § 265o odst. 2, § 265p odst. 1 a § 265r odst. 1 písm. c) trestního řádu a u prošetřování podnětu ke stížnosti pro porušení zákona podle § 466 odst. 2 trestního řádu.

Navrhovaná novela trestního řádu se též musela vypořádat s **určováním místní příslušnosti soudu**, který v **přípravném řízení** rozhoduje o stížnosti proti rozhodnutí státního zástupce nebo policejního orgánu podle § 146a trestního řádu. V případě evropského pověřeného žalobce nebyla změna trestního řádu nutná, neboť tento bude mít postavení státního zástupce a podle návrhu nového § 34c odst. 1 zákona o státním zastupitelství bude státní zastupitelství, které bylo stanoveno jako místo výkonu funkce evropského pověřeného žalobce, považováno za státní zastupitelství, u kterého je evropský pověřený žalobce činný. **Příslušnost soudu se tak bude určovat zcela shodně, jako u vnitrostátního státního zástupce působící u tohoto státního zastupitelství.** Naopak evropský žalobce bude působit v ústředí EPPO a pokud by nahrazoval při vedení trestního řízení evropského pověřeného žalobce, je zcela správné, že novela stanoví určení místní příslušnosti soudu shodně, tedy na soud, v jehož obvodu by byl činný evropský pověřený žalobce, který by byl jinak příslušný k výkonu dozoru nad zacho-

²¹ Bude tak na jednotlivých evropských žalobcích, aby při projednávání a schvalování jednacího řádu EPPO v rámci kolegia (viz čl. 21 odst. 1 a 2 nařízení o EPPO) na toto pamatovali a vnitrostátní specifika zohlednili.

váváním zákonnosti v přípravném řízení. Obdobně bude postupováno i podle změny v § 146a odst. 3 trestního řádu, jde-li o stížnosti napadené rozhodnutí policejního orgánu v trestním řízení dozorovaném evropským žalobcem.

Jinak bude též i u věcí patřících do působnosti EPPO postupováno při určování místní příslušnosti soudů v přípravném řízení ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/14 ze dne 19. 4. 2019.²²

S ohledem na zvláštní úpravu vnitrostátní bylo třeba stanovit orgán podávající návrh na **povolení použití agenta**. Právní úprava ponechává i pro trestní řízení v působnosti EPPO příslušnost vrchního soudu, ale návrh bude podle novely § 158d odst. 4 trestního řádu podávat sám evropský pověřený žalobce. Pro případ, že by evropský žalobce nahrazoval při vedení trestního řízení evropského pověřeného žalobce, je užito řešení již uvedené výše, a to že vrchním soudem bude ten, v jehož obvodu by byl činný evropský pověřený žalobce, který by byl jinak příslušný k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení. Navrhovaná právní úprava koresponduje s čl. 30 odst. 2 a 4 nařízení o EPPO.

Jelikož nemůže státní zastupitelství zasahovat do věcí **v působnosti EPPO** (viz čl. 4 a čl. 6 odst. 1 nařízení o EPPO), budou v těchto věcech rozhodnutí **o nestíhání podezřelého podle § 159d trestního řádu, o postoupení věci podle § 171 trestního řádu a o zastavení trestního stíhání podle § 172 trestního řádu vyloučena z dosahu zvláštního kasačního oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 174a trestního řádu** a EPPO tak nebude mít logicky ani povinnost tato rozhodnutí nejvyššímu státnímu zástupci doručovat (§ 159d odst. 3 a § 173a trestního řádu). **Obdobný přístup byl zvolen i ohledně práva nejvyššího státního zástupce podat ve věci dovolání** (viz nová úprava v § 265d odst. 1 písm. a) a b) trestního řádu), nejvyšší státní zástupce nebude moci dovoláním zasahovat do věcí v působnosti EPPO, ale dovolání bude moci být podáno příslušným orgánem EPPO.

Změn právní úpravy se dotknou i ustanovení § 265r a § 274 trestního řádu, týkající se účasti u veřejných zasedání v řízení o dovolání nebo v řízení o stížnosti o porušení zákona. Jak uvádí důvodová zpráva:²³ *„Úřad evropského veřejného žalobce bude činný ve stanovených případech až do ‚finálního rozhodnutí‘, tj. v rámci přípravného řízení, řízení před soudem a v řízení o opravných prostředcích, ať už řádných nebo mimořádných. Je tedy vyloučeno, aby byla zachována možnost intervenovat v řízení o dovolání a v řízení o stížnosti pro porušení zákona státnímu zástupci činnému u Nejvyššího státního zastupitelství. Opět i v tomto případě bude záviset na interní úpravě Úřadu, který orgán v rámci Úřadu bude příslušný k účasti na veřejných zasedáních konaných o podaném dovolání nebo stížnosti pro porušení zákona.“*

V návaznosti na převzetí úkolů v rámci trestního řízení ve vymezené oblasti ze strany EPPO bylo třeba provést i novelizace zákona o Rejstříku trestů a zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních.

²² Jak již bylo uvedeno výše, vychází se prozatím z pracovního předpokladu, že evropští pověřený žalobci budou působit při vrchních státních zastupitelstvích.

²³ Sněmovní tisk č. 337, VIII. volební období, s. 42.

5. ZMĚNY DALŠÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

V návaznosti na již výše uvedené změny bylo třeba provést změny v řadě dalších zákonů. V některých případech se jedná o změny většího obsahového významu, v některých se jedná spíše o změny technického charakteru navazující na personální působení osob činných u EPPO. O některých změnách dalších právních předpisů již bylo pojednáno výše, pokud k tomu byla věcná souvislost.

5.1 ZMĚNA TRESTNÍHO ZÁKONÍKU²⁴

V návaznosti na změnu provedenou v § 12 odst. 5 trestního řádu, která výslovně stanoví, že **státním zástupcem se rozumí i evropský pověřený žalobce, evropský žalobce a evropský nejvyšší žalobce** v rozsahu jejich působnosti podle nařízení o EPPO (viz výše), a současně v návaznosti na vlastní čl. 13 odst. 1 a čl. 28 odst. 4 nařízení o EPPO, bylo třeba na toto nové postavení výše uvedených žalobců reagovat i v rámci trestního zákoníku, a to ve stávajícím § 127 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku. Jestliže podle stávající právní úpravy uvedené ustanovení zařazuje státního zástupce **do kategorie úředních osob**, pak je třeba zcela obdobně toto postavení přiznat i výše uvedeným žalobcům. Legislativně technicky se pro tento účel vkládá do trestního zákoníku nový § 127a. Byť by bylo možné dovodit podřazení shora uvedených žalobců podle § 127 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku již na základě změny provedené v § 12 odst. 5 trestního řádu (jedná se však o úpravu procesní, nikoliv hmotněprávní) a i jejich postavení vyplývajícího ze samotného nařízení o EPPO, tak s ohledem na právní jistotu je nepochybně vhodné, aby byla změna právní úpravy učiněna i na tomto místě. Evropský pověřený žalobce, evropský žalobce a evropský nejvyšší žalobce tak nebudou spadat do kategorie úřední osoby cizího státu nebo mezinárodní organizace podle § 127 odst. 3 trestního zákoníku. V dalším je možné odkázat na existující odbornou literaturu k výkladu § 127 trestního zákoníku, neboť toto ustanovení bude třeba vykládat i k těmto žalobcům obdobně.²⁵

5.2 ZMĚNY V OBLASTI PLATU A PRÁVA SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ

Změny právní úpravy provedené v zákoně č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, v zákoně č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, v zákoně č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, v zákoně č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, a v zákoně č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění,

²⁴ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1350 a násl. nebo DRAŠTÍK, A. – FREMR, R. – DURDÍK, T. – RŮŽIČKA, M. – SOTOLÁŘ, A. a kol. *Trestní zákoník. Komentář. I. díl*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 801 a násl.

ve znění pozdějších předpisů, reagují na **potřeby řešit situaci platového a sociálního zabezpečení evropských pověřených žalobců.**

Podle čl. 96 odst. 6 nařízení o EPPO budou **evropští pověřeni žalobci přijímáni jako zvláštní poradci** v souladu s články 5, 123 a 124 Pracovního řádu pro ostatní zaměstnance ES.²⁶ Podle tohoto ustanovení nařízení se dále má zajistit zavedení takových vhodných opatření, aby byla zachována práva evropských pověřených žalobců týkající se sociálního zabezpečení, důchodu a pojistného krytí podle vnitrostátního systému; rovněž se má zajistit, aby celková odměna evropských pověřených žalobců nebyla nižší, než by byla v případě, že by zůstali pouze vnitrostátními žalobci. Je zdůrazněn požadavek na nesnižování sociálního standardu evropských pověřených žalobců oproti jejich postavení v domovském státě. Reaguje se tak na jejich specifické pracovní postavení dané pracovní smlouvou, kterou budou jako zvláštní poradci s EPPO uzavírat.²⁷ Z čl. 91 odst. 4 nařízení o EPPO pak plyne, že evropští pověřeni žalobci budou mít nárok na odměnu, která bude hrazena z rozpočtu EPPO. Odměna se bude stanovovat v pracovní smlouvě. Pokud by evropský pověřený žalobce působil pouze na částečný úvazek a ve zbytku by nadále aktivně působil jako státní zástupce, bude pobírat pouze poměrnou část platu státního zástupce.

Změny právní úpravy se netýkají evropských žalobců a evropského nejvyššího žalobce, neboť tito budou podle čl. 96 odst. 1 nařízení o EPPO zaměstnaní jako dočasní zaměstnanci EPPO podle čl. 2 písm. a) Pracovního řádu pro ostatní zaměstnance ES. Budou tedy zaměstnaní na „plný úvazek“ jako standardní zaměstnanci orgánu Evropské unie.

6. ZÁVĚR

Jelikož jsem se určitým způsobem podílel na přípravě shora uvedené právní úpravy, neměl bych to být já, kdo bude provádět její hlubší hodnocení. Proto i předmětem tohoto příspěvku je (jak již uvedeno v úvodní části) seznámení čtenářů s podstatnými body navrhované právní úpravy a vysvětlení jejich smyslu a ozřejmění některých úvah, kterými se zpracovatelé řídili. Současně ale mám za to, že se povedlo připravit právní úpravu legislativně stručnou, ale současně racionálním způsobem upravující to podstatné, aby Česká republika mohla dostát svému závazku a umožnila plnou činnost EPPO i na jejím území. Současně je třeba vzít v úvahu, že osvědčení se navrhované právní úpravy v praxi, popř. její problémy budou vázány až na její finální podobu.

Je třeba uvést, že přijetím navrhované právní úpravy se zdaleka nevyčerpá okruh oblastí, které bude třeba řešit a aktuálně se řeší (např. samotný výběr evropských pověře-

²⁶ Council Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ 45, 14. 6. 1962, p. 1385/62). Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20140501>.

²⁷ Užití institutu zvláštních poradců na postavení evropských delegovaných žalobců vyplývá z nařízení o EPPO, ale zjevně nebylo zvoleno zcela šťastně. Tento institut se již podle svého názvu užíval na působení osob jako poradců, nikoliv jako osob, které budou přímo vykonávat působnost EPPO a tedy budou vykonavateli veřejné moci.

ných žalobců, otázky výkonu spisové služby EPPO u příslušných státních zastupitelství, faktické zřízení přístupu do různých informačních systémů a databází, především do informačního systému ETŘ, zajištění činnosti evropských pověřených žalobců dostatečně jazykově vybaveným administrativním personálem atd.). Tyto však již nepředstavují oblast adaptace právního řádu a přesahují tak vymezené téma tohoto příspěvku.

Jak již bylo uvedeno shora, je aktuálně stav projednávání **sněmovního tisku č. 337** takový, že dne 30. 1. 2019 proběhlo první čtení a návrh projednal ústavně právní výbor, jako výbor garanční, a svým usnesením ze dne 10. 4. 2019 doporučil schválení návrhu a současně navrhl některé pozměňovací návrhy (viz sněmovní tisk č. 337/3). S ohledem na zatím předpokládané započetí činnosti EPPO na konci roku 2020 (viz čl. 120 nařízení o EPPO)²⁸ a nutnost do této doby zajistit fungování činnosti EPPO po stránce personální, organizační a technické i na úrovni České republiky, by bylo **vhodné (resp. nezbytné), aby navrhovaná právní úprava byla schválena a nabyla účinnosti co možná nejdříve.**²⁹

Mgr. Jiří Pavlík
Nejvyšší státní zastupitelství
jpavlik@nsz.brn.justice.cz

²⁸ Zatím nejsou informace o tom, že by měl být tento termín výrazněji posunut.

²⁹ Nepochybně se tak již nestihne v návrhu zákona předpokládané nabytí účinnosti od 1. 11. 2019 s výjimkou novelizace trestního zákoníku, která měla nabýt účinnosti již 6. 7. 2019.

ÚŘAD EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE A MEZINÁRODNÍ JUSTIČNÍ SPOLUPRÁCE VE VĚCECH TRESTNÍCH

PŘEMYSL POLÁK

Abstract: The European Public Prosecutor’s Office and International Judicial Cooperation in Criminal Matters

This article explores the possible impact of the establishment of the European Public Prosecutor’s Office (EPPO) on international judicial cooperation in criminal matters. The starting point is the clarification that the EPPO is the authority that does not exercise the criminal jurisdiction of the EU, but the criminal jurisdictions of the EU member states bound by Regulation (EU) 2017/1939. It means that not only the relations between the EPPO and the criminal jurisdictions of the EU member states not bound by Regulation (EU) 2017/1939 and between the EPPO and the criminal jurisdictions of non-member states of the EU have the character of international judicial cooperation in criminal matters, but also the internal relations within the EPPO between the criminal jurisdictions exercised by the EPPO. Each of the three different areas of international judicial cooperation in criminal matters is then separately analysed and the analyses are followed by concluding remarks. While the international judicial cooperation in criminal matters between the EPPO and the EU member states not bound by Regulation (EU) 2017/1939 will probably at least remain on the current level of judicial cooperation between the EU member states, the international judicial cooperation in criminal matters between the EPPO and non-member states of the EU is at risk of worsening (compared to the current level of judicial cooperation between the EU member states and non-member states of the EU), depending on the willingness of non-member states of the EU to cooperate with the EPPO as a new actor on the stage. On the other hand, the international judicial cooperation between the EU member states bound by Regulation (EU) 2017/1939, i. e. within the EPPO, might be better than the current level of judicial cooperation between the EU member states, partly due to the provisions of Regulation (EU) 2017/1939 (although they are not too innovative) and partly due to the fact that higher level of willingness to cooperate is expected “under one roof” of the EPPO than between the authorities of various EU member states.

Keywords: European Public Prosecutor’s Office (EPPO); international judicial cooperation in criminal matters; criminal jurisdiction; legal assistance; surrender of a person; extradition; transfer of criminal proceedings

Klíčová slova: Úřad evropského veřejného žalobce; mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních; trestní jurisdikce; právní pomoc; předání osoby; extradice; předání trestního řízení

DOI: 10.14712/23366478.2019.38

1. ÚVOD – VÝKON TRESTNÍ JURISDIKCE ÚŘADEM

Cílem tohoto příspěvku je prozkoumat možné dopady zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (dále „Úřad“) na oblast mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních. Výchozím bodem je vyjasnění, jakou trestní jurisdikci bude Úřad vykonávat. V čl. 3 odst. 1 Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (dále „Nařízení“), je Úřad definován jako instituce Evropské unie (dále „EU“). Úkoly Úřadu jsou vymezeny v čl. 4 Nařízení. Úřad podle tohoto ustanovení odpovídá za vyšetřování, trestní stíhání a postavení před soud pachatelů a spolupachatelů trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy EU, jež jsou stanoveny ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (dále „Směrnice“) a vymezeny Nařízením. Ani Směrnice, ani Nařízení není evropským trestním zákoníkem. Směrnice podle svého čl. 1 pouze stanoví minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a trestních sankcí v oblasti boje proti podvodům a jinému protiprávnímu jednání poškozujícím finanční zájmy EU, tedy minimální požadavky na to, co by v této oblasti mělo být v členských státech EU trestným činem a jaké by za něj měly být stanoveny trestní sankce. Pravomoc stanovit, co skutečně bude v členských státech EU v dané oblasti trestným činem a s jakými trestními sankcemi, zůstává jednotlivým členským státům EU, byť při vázanosti minimálními pravidly stanovenými ve Směrnici. Nařízení nevymezuje trestné činy, pouze v souvislosti se stanovením věcné příslušnosti Úřadu v čl. 22 odkazuje na trestné činy vymezené (především v souladu se Směrnicí) ve vnitrostátním právu členských států EU. Soudem, před který má Úřad podle čl. 4 Nařízení postavit pachatele a spolupachatele a před kterým má plnit úlohu veřejného žalobce, není žádný evropský soud, který by byl pro danou oblast trestné činnosti zřízen, ale vnitrostátní soud příslušného členského státu EU. Podle čl. 5 odst. 3 Nařízení se vyšetřování a trestní stíhání vedená jménem Úřadu řídí Nařízením a subsidiárně právem členského státu EU (zpravidla toho, jehož evropský pověřený žalobce případ projednává), přičemž v případě rozporu mezi Nařízením a vnitrostátním právem členského státu EU má přednost Nařízení. Nicméně Nařízení neobsahuje vlastní komplexní úpravu trestního procesu, a to ani v zárodečné formě, ale spíše jen úpravu některých dílčích aspektů trestního procesu. Trestní řízení vedené Úřadem, resp. jeho jménem se tedy bude v rozhodující míře řídit úpravou trestního procesu dotčeného členského státu EU, která bude Nařízením pouze částečně modifikována.

Jestliže jurisdikcí se obecně rozumí rozsah práva (státu) regulovat chování nebo následky událostí formou přijímání právních předpisů, rozhodování soudů nebo činnosti orgánů výkonné moci, resp. správních orgánů a tuto regulaci vynuocovat,¹ trestní jurisdikce by mohla být chápána jako právo (státu) stanovit, jaká jednání jsou trestnými činy a jaké trestní sankce lze za ně uložit, a uplatnit donucovací pravomoc vůči těm, kteří měli trestné činy spáchat, tj. zejména stíhat trestné činy, rozhodovat o vině a trestu a tato rozhodnutí vykonávat. Z toho, jak byly v předchozím odstavci rozebrány úkoly Úřadu

¹ Viz JENNINGS, R. – WATTS, A. (eds.). *Oppenheim's International Law*. 9th ed. Volume I – Peace, Introduction and Part I. Longman Group UK Limited and Mrs. Tamako Hudson, 1992, s. 456.

a právní rámec vyšetřování a trestního stíhání vedených Úřadem, resp. jeho jménem, je zřejmé, že v souvislosti se zřízením Úřadu nevzniká samostatná trestní jurisdikce EU, ale že Úřad bude vykonávat trestní jurisdikce členských států EU, pro které je závazné Nařízení, a to společně s jinými orgány těchto států. Členské státy EU, pro které je závazné Nařízení, tak na základě čl. 86 Smlouvy o fungování EU a Nařízení nepřenesly na EU svou trestní jurisdikci v oblasti trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy EU jako takovou, ale pouze EU, resp. Úřadu jakožto instituci EU částečně svěřily její výkon. V podmínkách České republiky to znamená, že vedle soustavy státního zastupitelství, které ukládá zastupování veřejné žaloby v trestním řízení (a výkon dalších úkolů stanovených zákonem) čl. 80 odst. 1 Ústavy, bude veřejnou žalobu v trestním řízení zastupovat v rozsahu své působnosti stanovené Nařízením Úřad.

Lze tedy shrnout, že Úřad je institucí EU, jejímž úkolem je podílet se jako orgán veřejné žaloby na výkonu trestní jurisdikce členských států EU, pro které je závazné Nařízení, ve vztahu k vymezeným trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy EU. Skutečnost, že Úřad nebude vykonávat samostatnou trestní jurisdikci EU, ale trestní jurisdikce členských států EU, pro které je závazné Nařízení, je zásadní pro určení rozsahu, v jakém se při fungování Úřadu uplatní mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních.

2. MEZINÁRODNÍ JUSTIČNÍ SPOLUPRÁCE VE VĚCECH TRESTNÍCH – VÝZNAM, SMYSL

Mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních se rozumí součinnost poskytovaná jedním státem druhému státu při výkonu jeho trestní jurisdikce.² Pojem „mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních“ nahradil dříve používaný pojem „mezinárodní právní pomoc v trestních věcech (v širším smyslu)“, který označoval pomoc cizozemských justičních orgánů při uskutečňování trestní pravomoci.³ Důvodem existence mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních je skutečnost, že každému suverénnímu státu náleží územní výsost, tj. výlučná moc vůči všem osobám a věcem na jeho území, a jakékoli akty cizího státu jsou na jeho území zakázány, ledaže by k nim dal souhlas,⁴ přičemž všechny suverénní státy jsou si ve své suverenitě rovny – zásada svrchované rovnosti je modelem vztahů mezi státy.⁵ To znamená, že jeden stát nemůže

² Vzhledem k zaměření tohoto příspěvku lze ponechat stranou spolupráci států s mezinárodními trestními soudy nebo tribunály, která se do pojmu „mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních“ rovněž řadí – viz POLÁK, P. – KUBÍČEK, M. Vybrané koncepční změny obsažené v návrhu zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních. In: *Diskusní setkání České národní skupiny Mezinárodní společnosti pro trestní právo*, 18. 10. 2012 [cit. 2. 8. 2019]. Dostupné na: http://www.ok.cz/iksp/docs/aidp_121018.pdf. O obsahu zmíněného pojmu ostatně vypovídá i samotný zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních.

³ Viz KAMLACH, M. – REPÍK, B. *Mezinárodní spolupráce v trestním a občanskoprávním řízení*. Praha: Panorama, 1990, s. 46.

⁴ Viz POTOČNÝ, M. – ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část*. 4., dopl. a rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 14.

⁵ Viz MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné, Jeho obecná část a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému*. 4., opr. a dopl. vyd. Brno: MU a nakladatelství Doplněk, s. 19.

bez dalšího vykonávat svou trestní jurisdikci na území jiného státu. Přitom státy v souladu s mezinárodním právem uznávanými zásadami běžně stanoví působnost svých trestních zákonů i vůči skutkům, které byly spáchány mimo jejich území,⁶ a i když stát vykonává svou trestní jurisdikci vůči skutku spáchanému na jeho území, může být pro trestní řízení nezbytná osoba či věc, která se nachází na území jiného státu.⁷ V prostředí svrchované rovnosti jsou tedy státy nuceny poskytovat si při výkonu své trestní jurisdikce součinnost – uskutečňovat mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních.

Má-li Úřad jako orgán veřejné žaloby plnohodnotně vykonávat trestní jurisdikce členských států EU, pro které je závazné Nařízení, musí být nastaveny jeho vztahy v oblasti mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních navenek – ve vztahu k členským státům EU, pro které není závazné Nařízení, a k jiným než členským státům EU. Nebude-li ovšem Úřad vykonávat jednotnou trestní jurisdikci EU, ale trestní jurisdikce jednotlivých členských států EU, pro které je závazné Nařízení, pak i vztahy mezi jednotlivými trestními jurisdikcemi, které bude Úřad vykonávat, budou vztahy mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních, ledaže by úprava vnitřních vztahů v rámci Úřadu v Nařízení nahradila mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních jiným systémem spolupráce.

3. MEZINÁRODNÍ JUSTIČNÍ SPOLUPRÁCE VE VĚCÍCH TRESTNÍCH MEZI ÚŘADEM A ČLENSKÝMI STÁTY EU, PRO KTERÉ NENÍ ZÁVAZNÉ NAŘÍZENÍ

Mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních mezi Úřadem a členskými státy EU, pro které není závazné Nařízení, by podle čl. 105 odst. 3 a bodu 110 preambule Nařízení měl do budoucna zřejmě upravit předpis EU, jehož návrh v případě potřeby předloží Evropská komise. Než se tak stane, jsou členské státy EU, pro které je závazné Nařízení, podle čl. 105 odst. 3 Nařízení povinny oznámit Úřad (v rozsahu jeho působnosti) jakožto orgán příslušný k provádění příslušných předpisů EU o justiční spolupráci ve věcech trestních vůči členským státům EU, pro které není závazné Nařízení.⁸ Vstřícnost členských států EU, pro které není závazné Nařízení, k tomuto řešení a spolupráci s Úřadem by měla zajistit povinnost loajální spolupráce podle čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU,⁹ která je v této souvislosti výslovně zmíněna v bodu 110 preambule

⁶ Viz např. § 4 až § 9 trestního zákoníku.

⁷ Viz KAMLACH, M. – REPÍK, B. *Mezinárodní spolupráce v trestním a občanskoprávním řízení*. Praha: Panorama, 1990, s. 46.

⁸ Půjde zejména o předpisy EU jako Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/41/EU ze dne 3. dubna 2014 o evropském vyšetřovacím příkazu v trestních věcech či Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (2002/584/SVV).

⁹ Čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU zní: „Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv.

Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie.

Členské státy usnadňují Unii plnění jejich úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.“

Nařízení, takže ke zhoršení úrovně spolupráce by zde v důsledku převzetí výkonu trestní jurisdikce členských států EU, pro které je závazné Nařízení, Úřadem nemělo dojít.

4. MEZINÁRODNÍ JUSTIČNÍ SPOLUPRÁCE VE VĚCECH TRESTNÍCH MEZI ÚŘADEM A JINÝMI NEŽ ČLENSKÝMI STÁTY EU

Pokud jde o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních mezi Úřadem a jinými než členskými státy EU, předpokládá čl. 104 a bod 109 preambule Nařízení čtyři různé modely, z nichž dva jsou postaveny na vlastních pravomocích EU, resp. Úřadu (viz dále body 4.1 a 4.4) a dva na stávající úrovni spolupráce členských států EU, pro které je závazné Nařízení, s jinými než členskými státy EU (viz dále body 4.2 a 4.3).

4.1 POUŽITÍ MEZINÁRODNÍ SMLOUVY, JEJÍŽ SMLUVNÍ STRANOU BUDE EU

V bodu 109 preambule Nařízení se předpokládá, že EU uzavře nové mezinárodní smlouvy v oblasti mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních nebo přistoupí k mnohostranným mezinárodním smlouvám uzavřeným členskými státy EU v této oblasti, a čl. 104 odst. 3 Nařízení stanoví závaznost takových mezinárodních smluv pro Úřad. Účelem je vytvořit výslovný právní základ pro mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních mezi Úřadem a jinými než členskými státy EU. Naplnění uvedeného předpokladu však představuje běh na dlouhou trať a i při politické síle EU nemusí být jednoduché přesvědčit státy mimo EU, které budou z hlediska potřeb Úřadu v oblasti mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních klíčové, k uzavření takových mezinárodních smluv. Navíc z mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních bude pro Úřad rozhodující právní pomoc (v užším smyslu), tj. provedení procesních úkonů pro účely trestního řízení vedeného cizím státem,¹⁰ zejména za účelem opatření důkazu, doručení písemnosti, zajištění výnosů apod., a tu bude Úřad spíše vyžadovat než poskytovat, neboť v čl. 104 odst. 6 Nařízení se výslovně počítá pouze s tím, že Úřad může jiným než členským státům EU nebo mezinárodním organizacím poskytnout na základě žádosti jen informace nebo důkazy, které již má k dispozici, nikoli též s tím, že by na základě žádosti od takových subjektů prováděl úkony právní pomoci za účelem získání (nového) důkazu, doručení písemnosti, zajištění výnosů apod. Aby tedy práva a povinnosti stran z mezinárodní smlouvy o právní pomoci (v užším smyslu) mezi Úřadem a jiným než členským státem EU byly v rovnováze, musely by vyřizování žádostí jiného než členského státu EU o právní pomoc v podstatné míře zajišťovat orgány členských států EU, pro které je závazné Nařízení (uzavírat mezinárodní smlouvy o právní pomoci pouze v rozsahu odpovídajícím oprávnění Úřadu podle čl. 104 odst. 6 Nařízení zřejmě postrádá smysl).

¹⁰ Viz KAMLACH, M. – REPÍK, B. *Mezinárodní spolupráce v trestním a občanskoprávním řízení*. Praha: Panorama, 1990, s. 93.

4.2 OZNÁMENÍ ÚŘADU JAKO ORGÁNU PŘÍSLUŠNÉHO K PROVÁDĚNÍ MEZINÁRODNÍ SMLOUVY UZAVŘENÉ ČLENSKÝM STÁTEM EU

Pro případ absence mezinárodní smlouvy uvedené v bodu 4.1 ukládá čl. 104 odst. 4 věta první Nařízení členskými státy EU, pro které je závazné Nařízení, aby uznaly a oznámily Úřad jako orgán příslušný pro účely provádění mnohostranných mezinárodních smluv o právní pomoci v trestních věcech jimi uzavřených, a to i změnou těchto mezinárodních smluv, pokud je to nezbytné a možné. Tato povinnost členských států EU, pro které je závazné Nařízení, v souvislosti s ním bod 109 preambule Nařízení připomíná povinnost loajální spolupráce podle čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU, je ovšem podmíněna tím, že takový postup umožňuje příslušná mnohostranná mezinárodní smlouva a že s ním jiné než členské státy EU souhlasí, když jiné než členské státy EU nejsou vůči EU vázány povinností loajální spolupráce a představa, že trestní jurisdikci některých členských států EU má namísto orgánů těchto států vykonávat Úřad jakožto instituce EU, tedy jiného subjektu mezinárodního práva, pro ně nemusí být automaticky akceptovatelná. Požadavek čl. 104 odst. 4 věty první Nařízení by nemusel představovat problém, bude-li realizován změnou prohlášení k mnohostranným mezinárodním smlouvám a nevyjádří-li jiné než členské státy EU – smluvní strany takových mezinárodních smluv s touto změnou nesouhlas. Změna mnohostranných mezinárodních smluv však znamená časově náročný proces s nejasným výsledkem, a proto obsahuje čl. 104 odst. 4 věta první dovětek „pokud je to nezbytné a možné“ a v bodu 109 preambule Nařízení se uvádí, že renegociace by neměla být považována za povinný krok, neboť není vždy možná. Podobně ani změna dvoustranných mezinárodních smluv nemusí být jednoduchá, a proto ve vztahu k jiným než mnohostranným mezinárodním smlouvám o právní pomoci v trestních věcech čl. 104 odst. 4 věta druhá Nařízení stanoví oznámení členských států EU, pro které je závazné Nařízení, že Úřad je orgánem příslušným k provádění těchto mezinárodních smluv, a to i jejich změnou, pouze jako možnost, nikoli jako povinnost.

4.3 VYUŽITÍ OPRÁVNĚNÍ EVROPSKÉHO POVĚŘENÉHO ŽALOBCE PODLE VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA DANÉHO ČLENSKÉHO STÁTU EU

V situaci, kdy neexistuje mezinárodní smlouva uvedená v bodu 4.1 a kdy nelze využít ani mezinárodní smlouvu uvedenou v bodu 4.2, poskytuje čl. 104 odst. 5 Nařízení dvě možnosti. Podle prvního pododstavce čl. 104 odst. 5 Nařízení může evropský pověřený žalobce, který případ projednává, využít svých pravomocí vnitrostátního žalobce daného členského státu EU a požádat o právní pomoc v jiném než členském státě EU na základě mezinárodní smlouvy uzavřené daným členským státem EU nebo v bezsmluvním styku – na základě vnitrostátního práva daného členského státu EU, a to případně i prostřednictvím příslušných vnitrostátních orgánů (tj. zřejmě orgánů, jejichž prostřednictvím se předávají žádosti justičních orgánů daného členského státu EU o právní pomoc cizozemským orgánům). K druhé možnosti podle čl. 104 odst. 5 Nařízení viz bod 4.4. Podle čl. 13 odst. 1 Nařízení totiž evropské pověření žalobci mají (vedle pravomocí a postavení vyplývajících z Nařízení) stejné pravomoci jako vnitrostátní

žalobci, pokud jde o vyšetřování, trestní stíhání a podání obžaloby. V takovém případě však evropský pověřený žalobce musí dožádaný stát informovat, že důkazy získané na základě žádosti budou použity Úřadem pro účely Nařízení, resp. požádat dožádaný stát o souhlas s tímto použitím. Právě tato potřeba zajistit širší využitelnost výsledku právní pomoci než v případě žádosti vnitrostátního justičního orgánu může vyřízení žádosti o právní pomoc v jiném než členském státě EU komplikovat. Lze si představit, že jiný než členský stát EU odmítne právní pomoc poskytnout nebo omezí využitelnost jejich výsledků pouze na orgány členského státu EU, v němž působí dožadující evropský pověřený žalobce, aby zabránil tomu, že výsledek právní pomoci bude využitelný v rámci (potenciálně celého) Úřadu nebo jiným členským státem EU, než je členský stát EU dožadujícího evropského pověřeného žalobce, např. v důsledku rozhodnutí o předání případu jinému evropskému pověřenému žalobci v jiném členském státě EU, sloučení či rozdělení případu podle čl. 26 odst. 5 Nařízení nebo rozhodnutí o členském státě EU, v němž má být případ předložen k trestnímu stíhání, či o spojení případů podle čl. 36 odst. 3, 4 Nařízení.

Podobná konstrukce byla přijata u vyžádání osoby z jiného než členského státu EU, kde čl. 104 odst. 7 Nařízení dává evropskému pověřenému žalobci, který případ projednává, oprávnění požádat příslušný orgán svého státu, aby podal žádost o vydání v souladu s mezinárodní smlouvou nebo vnitrostátním právem. Ostatně půjde o vydání osoby do členského státu EU, jehož jurisdikci Úřad vykonává, nikoli o vydání osoby Úřadu či EU.

4.4 VYŽÁDÁNÍ PRÁVNÍ POMOCI ÚŘADEM V BEZESMLUVNÍM STYKU

Druhým možným řešením situace, kdy neexistuje mezinárodní smlouva uvedená v bodu 4.1 a kdy nelze využít ani mezinárodní smlouvu uvedenou v bodu 4.2, je podle čl. 104 odst. 5 druhého pododstavce Nařízení, že sám Úřad požádá jiný než členský stát EU o právní pomoc v bezesmluvním styku. Zmíněné ustanovení Nařízení v této souvislosti pouze stanoví, že Úřad dodrží podmínky stanovené orgány jiných než členských států EU ohledně použití informací, které byly na tomto základě poskytnuty. V bodu 109 preambule Nařízení se k této možnosti uvádí, že Úřad by měl mít možnost ve vztahu k orgánům jiných než členských států EU spoléhat na vzájemnost nebo mezinárodní zdvořilost s tím, že tato možnost by měla být realizována případ od případu, v mezích věcné příslušnosti Úřadu a v závislosti na případných podmínkách stanovených orgány jiných než členských států EU. Pokud mezinárodní zdvořilost představuje dobrovolně („ze zdvořilosti“) provedené ústupky¹¹ či pravidla slušnosti, vhodnosti a dobré vůle, kterými se státy (či jiné subjekty mezinárodního práva) řídí ve svých vztazích, i když nejsou právně závazná,¹² nejví se zde zmínka o mezinárodní zdvořilosti jako zcela případná. Otázka, zda stát využije svou donucovací pravomoc v trestním

¹¹ Viz SEIDL-HOHENVELDERN, I. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: CODEX Bohemia, s. r. o., 1999, s. 94.

¹² Viz JENNINGS, R. – WATTS, A. (eds.). *Oppenheim's International Law*. 9th ed. Volume I – Peace, Introduction and Part I. Longman Group UK Limited and Mrs. Tamako Hudson, 1992, s. 51.

řízení vůči osobám na svém území pro účely trestního řízení vedeného v jiném státě, by neměla být otázkou mezinárodní zdvořilosti v uvedeném smyslu, ale primárně otázkou podmínek stanovených právním řádem dožádaného státu (přínejmenším v právním státě). Zmínku o mezinárodní zdvořilosti je tedy možné chápat spíše jako vyjádření skutečnosti, že vyhovění žádosti Úřadu o právní pomoc v bezesmluvním styku jiným než členským státem EU plně závisí na podmínkách stanovených právním řádem dožádaného státu. Začasté bude jednou z těchto podmínek poskytnutí záruky vzájemnosti, tedy ujistění dožadující strany, že by v obdobném případě požadovanou pomoc dožádanému státu rovněž poskytla. Poskytování takové záruky Úřadem není Nařízením blíže upraveno, což lze vnímat jako závažný nedostatek, neboť může-li Úřad podle čl. 104 odst. 6 Nařízení jiným než členským státům EU nebo mezinárodním organizacím poskytnout na základě žádosti jen informace nebo důkazy, které již má k dispozici, nikoli též provádět na základě žádosti od takových subjektů úkony právní pomoci za účelem získání (nového) důkazu, doručení písemnosti, zajištění výnosů apod., lze předpokládat, že záruka vzájemnosti poskytnutá Úřadem bude buď velmi úzká (bude-li vycházet pouze z oprávnění podle čl. 104 odst. 6 Nařízení), nebo bude muset (s ohledem na povinnost loajální spolupráce podle čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU) zavazovat orgány členských států EU, pro které je závazné Nařízení, pokud jde o poskytnutí ekvivalentní právní pomoci státu dožádanému Úřadem. Dotčeným členským státům EU, pro které je závazné Nařízení, by proto v takovém případě měla být dána možnost poskytnutí záruky vzájemnosti Úřadem ovlivnit nebo alespoň předložit své odůvodněné stanovisko k jejímu poskytnutí.

5. MEZINÁRODNÍ JUSTIČNÍ SPOLUPRÁCE VE VĚCECH TRESTNÍCH V RÁMCI ÚŘADU

5.1 MYŠLENKA JEDNOTNÉ PRÁVNÍ OBLASTI

Podle původní koncepce evropského veřejného žalobce v rámci projektu Corpus Juris mělo pro účely vyšetřování, trestního stíhání, řízení před soudem a výkonu rozhodnutí ve vztahu k trestným činům spadajícím do působnosti evropského veřejného žalobce území členských států EU tvořit tzv. jednotnou právní oblast. Tato fikce jednotného evropského území, resp. jednotné evropské jurisdikce znamenala, že jednotliví evropští veřejní žalobci by vykonávali svou pravomoc na území všech členských států EU (v rámci celé jednotné právní oblasti) jako tzv. „putující“ žalobci, že evropský zatýkací rozkaz vydaný na žádost evropského veřejného žalobce národním soudcem by byl platný na území všech členských států EU (v rámci celé jednotné právní oblasti) a zatčená osoba by mohla být přemístěna do členského státu EU, v němž by její přítomnost byla potřebná, a stejně tak i rozhodnutí soudů členských států EU o trestných činech spadajících do působnosti evropského veřejného žalobce by byla platná na území všech členských států EU (v rámci celé jednotné právní oblasti). Tímto způsobem chtěli autoři projektu Corpus Juris mezi členskými státy EU ohledně trestných činů spadajících do působnosti evropského veřejného žalobce zcela nahradit zdlouhavé a složité

postupy mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních (zejména právní pomoci a extradice).¹³

Touto koncepcí byl částečně inspirován i původní návrh Nařízení.¹⁴ V čl. 25 odst. 1 tohoto návrhu bylo stanoveno, že pro účely vyšetřování a stíhání vedených Úřadem se území členských států EU považuje za jeden právní prostor, v němž může Úřad vykonávat svou působnost. Pro tzv. přeshraniční případy, kdy bylo třeba provést úkon v jiném členském státě EU, než ve kterém bylo vyšetřování zahájeno, však nebylo v čl. 18 odst. 2 návrhu evropskému pověřenému žalobci, který vyšetřování vedl, svěřeno oprávnění provést takový úkon na území jiného členského státu EU samostatně, ale v úzké konzultaci s evropským pověřeným žalobcem ze státu, ve kterém měl být úkon proveden, kterému bylo uloženo, aby úkon provedl sám nebo předal pokyny k jeho provedení příslušným vnitrostátním orgánům. Evropský veřejný žalobce pak mohl podle čl. 18 odst. 3 návrhu pověřit evropské pověřené žalobce z různých členských států EU provedením úkonů jeho jménem nebo podle čl. 18 odst. 6 návrhu provádět úkony v různých členských státech EU sám, vždy za vyrozumění evropského pověřeného žalobce z daného členského státu EU a v součinnosti s vnitrostátními orgány daného členského státu EU, kterým zůstalo vyhrazeno provádění donucovacích opatření.

5.2 USTANOVENÍ NAŘÍZENÍ O PŘESHRANIČNÍM VYŠETŘOVÁNÍ A PŘESHRANIČNÍM PŘEDÁVÁNÍ

Z ustanovení Nařízení o přeshraničním vyšetřování (čl. 31 a 32) a přeshraničním předáváním (čl. 33 odst. 2) je zřejmé, že koncepce jednotné právní oblasti se do konečného znění Nařízení neprosadila a vztahy mezi jednotlivými trestními jurisdikcemi, které bude Úřad vykonávat, budou mít povahu mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních.

U právní pomoci (v užším smyslu) se v Nařízení projevuje snaha nahradit v trestních řízeních vedených Úřadem mezi členskými státy EU, pro které je závazné Nařízení, instituty žádosti o právní pomoc¹⁵ a evropského vyšetřovacího příkazu¹⁶ vlastním mechanismem. Pokud evropský pověřený žalobce, který případ projednává, potřebuje provést úkon právní pomoci (nařízení v této souvislosti hovoří o opatření) v jiném členském státě EU, pro který je závazné Nařízení, rozhodne podle čl. 31 odst. 1 Nařízení o přijetí opatření a přidělí je evropskému pověřenému žalobci v členském státě EU, v němž má být toto opatření provedeno. Odůvodnění a přijetí opatření se podle čl. 31 odst. 2 Nařízení řídí právem členského státu EU evropského pověřeného žalobce, který případ

¹³ Viz DELMAS-MARTY, M. *Corpus Juris – Introducing Penal Provisions for the Purpose of the Financial Interests of the European Union*. Paris: Economica, 1997, s. 82–86 a 106, a FENYK, J. – JÍLEK, D. „Evropská právní oblast“ a Corpus Juris jako možné nástroje ochrany finančních zájmů Evropských společenství. *Trestní právo*, 1997, č. 11, Příloha Z trestněprávní praxe XI., s. I–IV.

¹⁴ Viz Návrh Nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, Brusel, 17. 7. 2013, COM(2013) 534 final, 2013/0255 (APP).

¹⁵ Ve vztazích mezi členskými státy EU viz zejména Evropskou úmluvu o vzájemné pomoci ve věcech trestních ze dne 20. dubna 1959 a její dodatky, především Úmluvu o vzájemné pomoci v trestních věcech mezi členskými státy Evropské unie ze dne 29. května 2000.

¹⁶ Viz Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/41/EU ze dne 3. dubna 2014 o evropském vyšetřovacím příkazu v trestních věcech.

projednává. Evropský pověřený žalobce, jemuž bylo opatření přiděleno (tzv. pomocný evropský pověřený žalobce), podle čl. 31 odst. 4 Nařízení opatření provede nebo nařídí příslušnému vnitrostátnímu orgánu, aby tak učinil. Při výkonu přiděleného opatření se podle čl. 32 Nařízení postupuje v souladu s Nařízením a právem členského státu EU pomocného evropského pověřeného žalobce s povinností dodržet formální náležitosti a postupy výslovně uvedené evropským pověřeným žalobcem, který případ projednává, pokud nejsou v rozporu se základními právními zásadami členského státu EU pomocného evropského pověřeného žalobce. Výčet důvodů pro neprovedení přiděleného opatření v čl. 31 odst. 5 Nařízení je poměrně úzký (má 4 body), lhůta pro jeho provedení v čl. 31 odst. 7 Nařízení (obecně 7 pracovních dnů) je velmi krátká a při jejím nedodržení se má věc předat stálé komoře, která je podle čl. 31 odst. 8 Nařízení oprávněna rozhodnout, zda a v jaké lhůtě bude přidělené opatření nebo náhradní opatření provedeno. V čl. 31 odst. 6 Nařízení je stanovena možnost subsidiární použitelnosti právních nástrojů o vzájemném uznávání nebo přeshraniční spolupráci, pokud přidělené opatření v čistě vnitrostátní situaci neexistuje, ale bylo by k dispozici v situaci přeshraniční, kterou tyto právní nástroje upravují. Příkladem takového přeshraničního opatření, resp. úkonu budiž výslech prostřednictvím videokonferenčního zařízení nebo telefonu,¹⁷ který je specifický nejen užitím těchto technických prostředků, k němuž běžně dochází i v čistě vnitrostátním trestním řízení, ale zejména tím, že jejich prostřednictvím provádí nebo vede výslech osoby v dožádaném či vykonávajícím státě přímo justiční orgán dožadujícího či vydávajícího státu, a to podle svého právního řádu, ovšem v mezích základních zásad právního řádu dožádaného či vykonávajícího státu, na jejichž zachování dohlíží domácí justiční orgán; vůči dožádanému či vykonávajícímu státu tak představuje tento úkon průlom do zásady státní suverenity a do zásady *locus regit actum*.¹⁸

Popsaný mechanismus právní pomoci (v užším smyslu) v rámci Úřadu svým pojetím nijak zvlášť nevybočuje z pravidel právní pomoci (v užším smyslu) na základě žádosti nebo evropského vyšetřovacího příkazu. Ostatně „obecné“ právní nástroje o vzájemném uznávání nebo přeshraniční spolupráci se zde uplatní subsidiárně. Místo žádosti o právní pomoc či evropského vyšetřovacího příkazu je zde rozhodnutí o přijetí opatření a jeho přidělení evropskému pověřenému žalobci z jiného členského státu EU (fakt, že se o přijetí opatření rozhoduje, naznačuje spíše blízkost tohoto mechanismu institutům mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních mezi členskými státy EU postaveným na zásadě vzájemného uznávání rozhodnutí, byť tomuto rozhodnutí nekoresponduje výslovně stanovená procedura rozhodování o uznání a výkonu ve státě pomocného evropského pověřeného žalobce). Nicméně přidělené opatření provádí výlučně pomocný evropský pověřený žalobce z členského státu EU, na jehož území má být opatření provedeno, nebo vnitrostátní orgán tohoto státu a postupuje při tom podle Nařízení (které toho v tomto směru mnoho nestanoví) a svého vnitrostátního práva, přičemž formální náležitosti a postupy výslovně uvedené evropským pověřeným ža-

¹⁷ Viz čl. 10 a 11 Úmluvy o vzájemné pomoci v trestních věcech mezi členskými státy Evropské unie ze dne 29. května 2000 a čl. 24 a 25 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/41/EU ze dne 3. dubna 2014 o evropském vyšetřovacím příkazu v trestních věcech.

¹⁸ Viz KUBÍČEK, M. – POLÁK, P. *Zákon o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 160–161.

lobcem, který případ projednává, musí dodržet, pokud nejsou v rozporu se základními právními zásadami jeho vnitrostátního práva.¹⁹ Výhodu tak oproti právní pomoci (v užším smyslu) na základě žádosti nebo evropského vyšetřovacího příkazu představuje především skromný výčet důvodů pro neprovedení přiděleného opatření a minimální lhůta pro provedení přiděleného opatření, což ovšem nejsou projevy systémových rozdílů, ale spíše nastavení systému, jakož i zapojení „nadřízeného“ orgánu v podobně stálé komory do tohoto mechanismu právní pomoci (v užším smyslu). Toto zapojení stálé komory již systémovým rozdílem je, neboť stálá komora může svým autoritativním rozhodováním dovést dotčené evropské pověřené žalobce z různých členských států EU poměrně rychle ke konstruktivnímu řešení a něco takového je mimo rámec Úřadu u právní pomoci (v užším smyslu) na základě žádosti nebo evropského vyšetřovacího příkazu nepředstavitelné. Avšak ani stálá komora nemůže svým autoritativním rozhodováním překonat všechny objektivní překážky poskytnutí spolupráce na základě rozhodnutí o přijetí opatření a jeho přidělení evropskému pověřenému žalobci z jiného členského státu EU, které mohou mít objektivní příčiny dané např. rozdíly v právních rádech dotčených členských států EU.

U předání osoby (dříve extradice), tj. předání osoby státem, na jehož území se nachází, do státu, na jehož území je trestně stíhána nebo byla odsouzena, za účelem trestního stíhání nebo výkonu trestu,²⁰ se podle Nařízení v trestních řízeních vedených Úřadem mezi členskými státy EU, pro které je závazné Nařízení, plně uplatní předání na základě evropského zatýkacího rozkazu,²¹ když čl. 33 odst. 2 Nařízení dává evropskému pověřenému žalobci oprávnění vydat evropský zatýkací rozkaz nebo požádat příslušný orgán daného členského státu EU o jeho vydání (zřejmě v závislosti na rozsahu oprávnění vnitrostátního žalobce daného členského státu EU). U tohoto druhu mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních tak Nařízení nepřináší žádný vyšší standard oproti obecné úrovni spolupráce mezi členskými státy EU. Lze ovšem připomenout, že původní koncepce evropského veřejného žalobce v rámci projektu Corpus Juris byla jedním z inspiračních zdrojů institutu evropského zatýkacího rozkazu, který v mezidobí nahradil mezi členskými státy EU extradicí. Myšlenka evropského zatýkacího rozkazu z tohoto projektu se sice neprosadila v radikální podobě fikce jednotného evropského území, resp. jednotné evropské jurisdikce, ale jako forma spolupráce mezi jurisdikcemi jednotlivých členských států EU, ovšem nikoli jen ve vztahu k omezenému okruhu trestných činů, ale jako obecná forma spolupráce.

Jiné druhy mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních mezi členskými státy EU, pro které je závazné Nařízení, v trestních řízeních vedených Úřadem nejsou v Nařízení výslovně upraveny. Některé úkony v rámci Úřadu však mají rysy předání trestního řízení, kdy stát, který vede trestní řízení, se vzdává výkonu své trestní jurisdikce, tedy

¹⁹ Stejný právní režim provádění úkonů právní pomoci dožádaným, resp. vykonávajícím státem je stanoven v čl. 4 Úmluvy o vzájemné pomoci v trestních věcech mezi členskými státy Evropské unie ze dne 29. května 2000 a čl. 9 odst. 1 a 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/41/EU ze dne 3. dubna 2014 o evropském vyšetřovacím příkazu v trestních věcech.

²⁰ Viz KAMLACH, M. – REPÍK, B. *Mezinárodní spolupráce v trestním a občanskoprávním řízení*. Praha: Panorama, 1990, s. 51.

²¹ Viz Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (2002/584/SVV).

práva vést trestní řízení, aby umožnil toto právo vykonat jinému státu namísto sebe.²² Takovým úkonem je zejména rozhodnutí stálé komory o předání případu evropskému pověřenému žalobci v jiném členském státě EU nebo o sloučení či rozdělení případu a výběru evropského pověřeného žalobce, který jej projedná, podle čl. 26 odst. 5 Nařízení, rozhodnutí stálé komory o předložení případu k trestnímu stíhání v jiném členském státě EU, než je stát evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, podle čl. 36 odst. 3 Nařízení nebo rozhodnutí stálé komory o spojení několika případů, v nichž bylo vyšetřování vedeno různými evropskými pověřenými žalobci proti téže osobě nebo osobám, podle čl. 36 odst. 4 Nařízení. Klasický postup, kdy orgán jednoho členského státu EU podá žádost o převzetí trestního řízení a orgán jiného členského státu EU o této žádosti rozhodne, je zde nahrazen rozhodováním stálé komory jakožto orgánu Úřadu, což je umožněno tím, že Úřad vykonává jurisdikce *quasi* dožadujícího i *quasi* dožadovaného státu. To nepochybně přináší jisté zjednodušení při určení jurisdikce, která má nejlepší předpoklady pro dosažení účelu trestního řízení v konkrétní věci. Skutečnost, že Úřad vykonává jurisdikce členských států EU, pro které je závazné Nařízení, nikoli svou vlastní, se ovšem projevuje mj. v tom, že stálá komora nemá zcela volnou úvahu v tom, kterému členskému státu EU, pro který je závazné Nařízení, bude věc předána, ale věc může předat pouze tomu z nich, do jehož jurisdikce skutek spadá. Zmíněné typy rozhodnutí stálé komory jsou tedy možné pouze v případě pozitivního konfliktu jurisdikcí členských států EU, pro které je závazné Nařízení.

6. ZÁVĚR

Úřad je institucí EU se specifickou působností, zaměřenou do vnitrostátní sféry členských států EU, pro které je závazné Nařízení. Tato působnost spočívá v plnění úkolů veřejné žaloby ve vnitrostátním trestním řízení namísto vnitrostátních orgánů veřejné žaloby členských států EU, pro které je závazné Nařízení, ve vztahu k vymezeným trestným činům podle vnitrostátního práva těchto členských států EU poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy EU. Úřad tedy má jednotně a koordinovaně vykonávat trestní jurisdikce členských států EU, pro které je závazné Nařízení, v části, v níž tento výkon přísluší vnitrostátním orgánům veřejné žaloby a v níž tyto trestní jurisdikce chrání finanční zájmy EU.

Tím Úřad vstupuje na pole mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních, tedy do vztahů součinnosti mezi státy pro účely výkonu jejich trestní jurisdikce, jako nový hráč, který v sobě spojuje dva různé světy – svět EU, jejíž je institucí, a svět vnitrostátních orgánů veřejné žaloby, jejichž působnost má vykonávat.

Jako relativně snadný se tento vstup jeví u vztahů mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních mezi Úřadem a členskými státy EU, pro které není závazné Nařízení. Je tomu tak díky povinnosti loajální spolupráce podle čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU, kterou mají všechny členské státy EU a která by měla zajistit, aby se tyto vztahy bez problémů

²² Viz SCHUTTE, J. The European System. In: CHERIF BASSIOUNI, M. (ed.). *International Criminal Law*. Volume II. Procedure. Chapter 5 Transfer of Criminal Proceedings. Dobbs Ferry, New York: Transnational Publishers, Inc., 1986, s. 319.

dostaly na úroveň mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních mezi členskými státy EU, přičemž do budoucna lze tuto úroveň ještě zvýšit zvláštní úpravou.

Podstatně složitější bude uspořádání vztahů mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních mezi Úřadem a jinými než členskými státy EU, vůči nimž EU nemá právní nástroj typu povinnosti loajální spolupráce. Nařízení předpokládá čtyři různé modely uspořádání těchto vztahů, každý z nich je však podmíněn akceptací ze strany daného jiného než členského státu EU, na jehož vůli tedy bude záležet, zda:

- bude ochoten uzavřít s EU mezinárodní smlouvu o právní pomoci nebo akceptovat přístup EU k mezinárodní smlouvě o právní pomoci,
- přijme oznámení Úřadu jako orgánu příslušného pro účely provádění mezinárodní smlouvy o právní pomoci ze strany členských států EU, pro které je závazné Nařízení, nebo bude ochoten vyjednat s nimi změnu takové mezinárodní smlouvy,
- poskytne právní pomoc Úřadu zastoupenému evropským pověřeným žalobcem, využívajícím svých pravomocí vnitrostátního žalobce, nebo
- poskytne Úřadu právní pomoc v bezesmluvním styku.

V oblasti vztahů mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních s jinými než členskými státy EU je tedy Úřad nejzranitelnější a bude záležet zejména na politické síle a obratnosti EU, zda přiměje jiné než členské státy EU k přijetí některého z uvedených modelů.

Poněvadž Úřad bude vykonávat trestní jurisdikce jednotlivých členských států EU, pro které je závazné Nařízení, bude i vnitřní fungování Úřadu prodchnuto mezinárodní justiční spoluprací ve věcech trestních. U právní pomoci (v užším smyslu) sice Nařízení přináší vlastní mechanismus, nedá se však říci, že by tento nový mechanismus nějak výrazně překračoval stín právní pomoci (v užším smyslu) na základě žádosti nebo evropského vyšetřovacího příkazu. Předání osoby zůstává zcela na úrovni obecné spolupráce mezi členskými státy EU, tj. na standardu předávání na základě evropského zatýkacího rozkazu. K největší změně tak zřejmě dochází u předání trestního řízení, jehož mechanismus je v podstatě nahrazen rozhodováním stálé komory, i když půdorys pozitivního konfliktu jurisdikcí zůstává zachován. Právě rozhodování stálé komory, ať už ohledně určení nejvhodnější jurisdikce, nebo ohledně sporů mezi evropskými pověřenými žalobci z různých členských států EU při uplatňování mechanismu právní pomoci (v užším smyslu), se zdá být nejzajímavější inovací mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních v rámci Úřadu oproti klasickým mechanismům této spolupráce. Obecně se sice stálá komora jeví spíše jako administrativně byrokratická překážka rychlého a účinného postupu v přípravném řízení trestním, nicméně jako arbit mezi jednotlivými trestními jurisdikcemi, které bude Úřad vykonávat, oprávněný rozhodovat (narozdíl od Eurojustu, který může jen doporučovat), může být užitečná.

Oproti stávající úrovni mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních by tak mohlo zřízení Úřadu znamenat:

- u vztahů mezi Úřadem a členskými státy EU, pro které není závazné Nařízení, v podstatě její zachování a do budoucna možné zlepšení,
- u vztahů mezi Úřadem a jinými než členskými státy EU hrozbu zhoršení, která se (v závislosti na ochotě jiných než členských států EU ke spolupráci s Úřadem) může, ale nemusí naplnit,

- u vztahů mezi členskými státy EU, pro které je závazné Nařízení, tj. v rámci Úřadu, zlepšení, a to částečně díky úpravě v Nařízení (byť není příliš inovativní) a částečně díky tomu, že v rámci jednoho Úřadu lze předpokládat větší ochotu ke spolupráci než v běžných vztazích mezi orgány různých členských států EU.

JUDr. Přemysl Polák, Ph.D.
Nejvyšší státní zastupitelství
PPolak@nsz.brn.justice.cz

PRÁVO NA OBHAJOBU V ŘÍZENÍ VEDENÉM ÚRADEM EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE*

TOMÁŠ GRIVNA

Abstract: **The Rights of the Defence in Proceedings Conducted by the European Public Prosecutor's Office**

The contribution reflects the EU Regulation 2017/1939 of 12th of October 2017, which executes the reinforced cooperation in order to establish the European Public Prosecutor's Office, with focus on the issue whether the establishment of the Office can have negative impact on the defence of the accused. Question arises, whether a certain disbalance may be created, with a specialized authoritative body of the Union to represent prosecution, and no body deemed to represent the accused is formed as a counterweight. In specific areas, some provisions of the regulation, that seem problematic from defence's viewpoint, are pointed out.

Keywords: The European Public Prosecutor's Office; right to criminal defence; European counsel

Klíčová slova: Úřad evropského veřejného žalobce; právo na obhajobu; evropský obhájce

DOI: 10.14712/23366478.2019.39

1. ÚVOD

Nařízením Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen „Nařízení“ a „Úřad“), došlo k naplnění článku 86 Smlouvy o fungování Evropské unie, byť „jen“ formou posílené spolupráce. Česká republika patří mezi státy, které vůli k posílené spolupráci projevily.¹

Přijaté Nařízení je přímo aplikovatelným právním předpisem a vnitrostátní úprava je vůči němu subsidiární, jak se výslovně uvádí i v čl. 5 odst. 3 Nařízení (Vyšetřování a trestní stíhání vedená jménem Úřadu se řídí tímto nařízením. Vnitrostátní právo se použije v rozsahu, ve kterém není daná věc upravena tímto nařízením.). Subsidiárně se tedy bude aplikovat i trestní řád.

* Příspěvek je dedikován projektu PROGRES Q02 – Publicizace práva v evropském a mezinárodním srovnání.

¹ Dalšími státy byly: Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Finsko, Francie, Německo, Řecko, Litva, Lucembursko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko a Španělsko. Později projevily přání účastnit se posílené spolupráce též Lotyšsko, Estonsko, Rakousko, Itálie. Po přijetí nařízení se k posílené spolupráci přihlásily též Nizozemí a Malta.

Pokud jde o rozsah práv obviněných či podezřelých osob, nestanoví Nařízení v podstatě žádné odchylky od vnitrostátní úpravy. Stěžejní je v tomto směru čl. 41 (Rozsah práv podezřelých a obviněných osob) a korespondující recitál č. 83 až č. 85. V čl. 41 se deklaruje, že činnosti Úřadu jsou prováděny při plném dodržování práv podezřelých a obviněných osob zakotvených v Listině,² včetně práva na spravedlivý proces a práva na obhajobu. V odstavci druhém se připomíná, že podezřelá nebo obviněná osoba má v trestním řízení určitá **minimální práva** vyplývající z vyjmenovaných pěti směrnic³ se zdůrazněním národního aspektu („jak byly provedeny ve vnitrostátním právu“). Jako jakési ujištění, že Nařízení nijak nesnižuje standard práv podezřelých či obviněných osob, působí poslední odstavce: Aniž jsou dotčena práva uvedená v této kapitole, mají podezřelá a obviněná osoba a ostatní osoby, kterých se řízení Úřadu týká, veškerá procesní práva, která jsou jim k dispozici podle příslušného vnitrostátního práva, včetně možnosti provádět důkazy, vyžadovat jmenování znalců nebo posouzení znalcem a výslech svědků a požadovat, aby Úřad získal tato opatření v zájmu obhajoby.

V citovaných ustanoveních Nařízení **sice právo na obhajobu deklaruje, nijak ho však neupravuje a jeho rozsah činí závislým na vnitrostátní právní úpravě.** Obdobnou textaci, kdy je určité právo přiznáno, zároveň však vázáno na vnitrostátní úpravu, nalezneme i v dalších ustanoveních. Je tomu tak např. ve vztahu k nahlížení do spisu Úřadu, upravenému v čl. 45 odst. 2 (Spis bude spravovat evropský pověřený žalobce, který případ projednává, v souladu s právními předpisy svého členského státu. [...] Evropský pověřený žalobce, který případ projednává, umožní podezřelým a obviněným osobám i dalším osobám, kterých se řízení týká, přístup ke spisu v souladu s vnitrostátním právem členského státu tohoto žalobce.)

2. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Na první pohled by se zdálo, že přijetí a aplikace Nařízení nebude mít zásadní vliv na práva osoby, proti níž se řízení vede. Ostatně ani připravovaná novela trestního řádu (Sněmovní tisk č. 337, 8. volební období), kterou se má adaptovat stávající právní úprava, aby byla souladná a odpovídala Nařízení, nemění ustanovení trestního řádu týkající se obviněného a obhájce. Přesto lze vyslovit **hypotézu, že přijaté Nařízení může mít podstatný vliv na obhajobu obviněného,** podíváme-li se na Nařízení z praktického úhlu pohledu.

K podpoře této hypotézy lze zvolit několik modelových příkladů:

² V Listině základních práv Evropské unie jsou práva osob, proti nimž se vede trestní řízení, obsažena především v Hlavě VI. (Soudnictví), v čl. 47 (právo na účinnou právní ochranu a na spravedlivý proces), v čl. 48 (presumpce nevinoty a právo na obhajobu) a v čl. 50 (právo nebyt dvakrát trestně stíhán nebo trestán za stejný čin).

³ a) právo na tlumočení a překlad podle směrnice 2010/64/EU; b) právo na informace a přístup k materiálům o případu podle směrnice 2012/13/EU; c) právo na přístup k obhájci a právo na komunikaci se třetími osobami a jejich informování v případě zatčení podle směrnice 2013/48/EU; d) právo nevytvídat a právo na presumpci nevinoty podle směrnice (EU) 2016/343; e) právo na právní pomoc podle směrnice (EU) 2016/1919.

2.1 VYŠETŘOVÁNÍ TZV. PŘESHRANIČNÍCH PŘÍPADŮ

Úřad je v prvé řadě povolán vyšetřovat trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Unie (viz čl. 22 odst. 1 Nařízení), které jsou stanoveny ve směrnici (EU) 2017/1371, jak byla provedena ve vnitrostátním právu, bez ohledu na to, zda by stejné trestné jednání mohlo být podle vnitrostátního práva kvalifikováno jako jiný druh trestného činu.

U některých z těchto činů (podle čl. 3 odst. 2 písm. d) směrnice) se pro založení příslušnosti Úřadu mimo jiné vyžaduje, aby byly spojeny s územím nejméně dvou členských států.

Z hlediska místní příslušnosti řízení zpravidla zahajuje a projednává evropský pověřený žalobce z členského státu, v němž se trestná činnost soustřeďuje, nebo – bylo-li spácháno několik souvisejících trestných činů spadajících do pravomoci Úřadu – z členského státu, v němž byla spáchána většina trestných činů (čl. 26 odst. 4 Nařízení; *forum delicti comissi*). Až do podání obžaloby zůstává stále komoře oprávnění předat věc evropskému žalobci v jiném členském státě nebo rozhodnout o sloučení (nebo naopak rozdělení) věci a zároveň vybrat evropského veřejného žalobce, který případ projedná (čl. 26 odst. 5 Nařízení).

V uvedených případech může snadno dojít k tomu, že se řízení vede ve státě, ve kterém obviněný nemá bydliště, není jeho státním příslušníkem a nerozumí jazyku, ve kterém se řízení vede. Při změně evropského veřejného žalobce v důsledku sloučení nebo rozdělení věci se může změnit i dosavadní členský stát, ve kterém se řízení vedlo. Není to jen obtíž pro obviněného samotného, ale i pro jeho obhájce, který nejenže **ne musí ovládat úřední jazyk jiného členského státu, ale ani znát cizozemskou právní úpravu**. Tyto dva aspekty vyžadují určitou reakci. Zatímco Úřad s ohledem na jeho složení může relativně snadno oba problémy vnitřně vyřešit, obhajoba úřednickým aparátem nedisponuje. Naplno se zde projevuje **nerovnost zbraní**. Pouze ve velmi omezeném rozsahu může jazykovou bariéru odstranit tlumočník.

2.2 NUTNOST ZNALOSTI CIZOZEMSKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY PRO POSOUZENÍ ZÁKONNOSTI ZÍSKANÉHO DŮKAZU

Znalost cizozemské právní úpravy (a namnoze i cizozemské judikatury) bude potřebná i pro posouzení, zdali důkaz získaný v jednom členském státě je použitelný v řízení před soudem v jiném členském státě, jak umožňuje čl. 37 odst. 1 Nařízení:⁴ Důkazy, které žalobci Úřadu nebo žalovaní předloží soudu, nelze odmítnout pouze z důvodu, že byly shromážděny v jiném členském státě nebo v souladu s právem jiného členského státu.

Aniž by obhajoba měla reálnou možnost znát právní úpravu členského státu, ve kterém byl důkaz proveden, nemůže dost dobře namítat, že důkazy nebyly shromážděny v jiném členském státě v rozporu s jeho právní úpravou, resp. právní úpravou a jejím výkladem v soudní praxi daného členského státu.

⁴ Viz též recitál 80.

2.3 ROZDĚLENÍ PRAVOMOCÍ V RÁMCI ÚŘADU

Úskalí přináší i samotné rozdělení pravomocí mezi pověřeného evropského žalobce, tedy žalobce z příslušného členského státu, a další orgány Úřadu (stálá komora, kolegium), neboť tyto vystupují namísto vnitrostátního instančně nadřízeného státního zastupitelství, popř. i způsobem, kterým by nadřízené státní zastupitelství podle vnitrostátní právní úpravy postupovat nemohlo. Přitom postupují podle zásady nezávislosti a odpovědnosti (čl. 6), tedy jednají v zájmu Unie jako celku, nevyhledávají ani nepřijímají pokyny od žádné osoby mimo Úřad, od žádného členského státu Evropské unie ani od žádného orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie. Členské státy Evropské unie a orgány, instituce a jiné subjekty Unie respektují nezávislost Úřadu a nesnaží se jej ve výkonu jeho úkolů ovlivňovat.

Příkladem výkonu oprávnění odlišně od věcí, které nespádají do věcné příslušnosti Úřadu, patří např. o oprávnění stáله komory (viz čl. 10) dát evropskému pověřenému žalobci pokyn k zahájení vyšetřování (čl. 26 odst. 3); předat případ jinému evropskému pověřenému žalobci v tomtéž (čl. 28 odst. 3) nebo v jiném členském státě (čl. 26 odst. 5). Stálá komora též rozhoduje: o postoupení věci (čl. 34), o skončení vyšetřování (čl. 35), o podání opravného prostředku před vnitrostátním soudem (čl. 36 odst. 7), o odložení případu (čl. 39), o použití zvláštního způsobu řízení (čl. 40). Kolegium např. může vydat pokyn, umožňující evropským pověřeným žalobcům nezávisle a bez zbytečného odkladu rozhodnout, že daný případ prostřednictvím evokace nepřevzmu (čl. 27 odst. 8).

I to klade zvýšené nároky na obhajobu obviněného samotného a jeho obhájce, který tak bude muset **znát nejen vnitrostátní právní úpravu a Nařízení, ale též např. jednací řád Úřadu**, na který Nařízení odkazuje na několika místech jako na předpis řešící podrobnější otázky. Např. podle čl. 9 odst. 2 má stanovit podrobnosti týkající se způsobu, jakým kolegium vykonává obecné činnosti dohledu.

3. K CHARAKTERU OMEZENÍ PRÁVA NA OBHAJOBU

Uvedené příklady podle mého názoru vedou ke dvěma závěrům. Za prvé, mám za to, že budou existovat **dvě skupiny obviněných s rozdílným zacházením a postavením**. Jedni, kteří budou stíháni Úřadem v režimu Nařízení a subsidiárně národního trestního řádu, a druzí, kteří budou stíháni orgány činnými v přípravném řízení pouze v režimu národního trestního řádu. Nakolik je taková nerovnost ústavně konformní, je otázkou, kterou se tento příspěvek nezabývá.

Za druhé, jsem přesvědčen, že osoby stíhané Úřadem mají **de facto omezenou možnost plně uplatnit obhajobu, aniž by existovala odpovídající kompenzace**. Faktická omezení mohou spočívat: a) v neznalosti jazyka, ve kterém se řízení vede, b) v neznalosti cizozemské právní úpravy členského státu, ve kterém se řízení vede, c) v neznalosti specifického řízení, které se vede z části podle Nařízení a jednacího řádu Úřadu. Dalo by se namítat, že i v době před zřízením Úřadu jsou vedena řízení s cizím státním příslušníkem, který nerozumí jazyku, ve kterém se řízení vede, podle pro něj neznámé práv-

ní úpravy trestního řízení a může vždy využít právní pomoci advokátem z dotčeného členského státu. Na rozdíl od jiných případů, však v řízeních vystupuje Úřad, který je konstruován tak, že i v případě změny evropského pověřeného žalobce, povede řízení osoba, která je znalá jazyka i práva členského státu, ve kterém se řízení vede, kontinuita je zajištěna i stálou komorou, která se v důsledku změny evropského pověřeného žalobce nemění.

4. K MOŽNOSTEM, JAK FAKTICKÁ OMEZENÍ KOMPENZOVAT

Považuji za vhodné, aby pro případ vedení trestního řízení, byla **stanovena nutná obhajoba**, nehledě na závažnost činu. I když bude zpravidla závažnost činu natolik vysoká, že připadá v úvahu nutná obhajoba právě z tohoto důvodu (v České republice podle § 36 odst. 3 trestního řádu – řízení o trestném činu, na který zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice převyšuje pět let), v jiných členských státech tomu tak být nemusí. Navíc, jak plyne z čl. 22 Nařízení, Úřad bude (event. může být) příslušný ve věci, kde je nižší i typová závažnost činu. *De lege ferenda* by měl být uvažován samostatný důvod nutné obhajoby.

Názory na nutnost otázky kompenzace nerovného postavení řešit, se objevují i v zahraničí, zejména v německy psané literatuře.⁵ Jednotlivými autory jsou předkládány k úvaze možné návrhy řešení, od odvážného návrhu na zřízení centralizovaného úřadu Evropské unie obdobného Evropskému veřejnému žalobci (tzv. úřad Eurodefensora) s decentralizovanými složkami, až k jednoduchým doporučením využívat stávajících možností právní úpravy jako je např. doporučení poskládat tým obhájců z různých členských zemí. Patrně nejucelenější přehled, a to i s odkazem na příspěvky jiných autorů, podává A. Jörg,⁶ který vypočítává tyto **možnosti**:

a) **Zřízení úřadu tzv. Eurodefensora.** Úřad by byl ústřední institucí Evropské unie (na stejné úrovni jako je Úřad veřejného žalobce), přičemž ale nositeli jeho kompetencí by byli národní advokáti (nebo advokátní spolky). V jednotlivých členských státech by měl tento úřad zaměstnance a pobočky. Pravomocí úřadu by bylo jednak plnit úkoly pověřence pro ochranu práv osob, jednak by plnil úlohu servisní instituce, která by poskytovala informace o zahraniční právní úpravě, zprostředkovávala kontakty na zahraniční obhájce, event. by přikročila k finanční podpoře nemajetných obvině-

⁵ Srov. např. MAGNUS, D. Die endgültige EU-Verordnung zur Europäischen Staatsanwaltschaft – Der große Wurf? 2018 [online]. Dostupné z: https://www.hrr-strafrecht.de/hrr/archiv/18-04/index.php?sz=6#_ftn43. SCHÜNEMANN, B. –NESTLER, C. – SZWARC, A. J. – MITCHELL, J. In: SCHÜNEMANN, B. (Hrsg.). *Ein Gesamtkonzept für die europäische Strafrechtspflege*. Köln: Carl Heymann Verlag, 2006. *Vogel ZStW* 116 (2004), 400, 414. Viz také SAFFERLING, Ch. instruktiv zum Prinzip der Waffengleichheit im Europäischen Rechtsraum. *NStZ* 2004, 181, 182. SCHÜNEMANN, B. (Hrsg.). *Alternativentwurf Europäische Strafverfolgung*. Köln: Carl Heymann Verlag, 2004, (zu Art. 111–174 a). AGIS-Arbeitsgruppe in: SCHÜNEMANN, B. (Hrsg.). *Ein Gesamtkonzept für die europäische Strafrechtspflege*. PETERS, A. Die Europäische Staatsanwaltschaft – Eine Gefahr für den fair trial-Grundsatz? 2014 [online]. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/europaeische-staatsanwaltschaft-gefahr-fuer-fair-trial-grundsatz/>.

⁶ JÖRG, A. Vorschläge zur Verbesserung des Schutzes des Strafverteidigers: Auf dem Weg zu einem „europäischen“ Strafverteidiger? 2008 [online]. Dostupné z: https://www.hrr-strafrecht.de/hrr/archiv/08-01/index.php?sz=6#_ftn38.

ných, pakliže by podle vnitrostátní právní úpravy nebyly pro bezplatnou obhajobu splněny podmínky. Eurodefensor (analogicky k evropskému veřejnému žalobci) by měl oprávnění vstupovat na podporu obhajoby do trestních řízení o přeshraničních závažných trestných činech, zprostředkovával by kontakty na obhájce, koordinoval obhajobu v případech plurality obhájců činných ve více státech, zajišťoval by výměnu informací, finančně by zajišťoval náklady obhajoby.

- b) **Zřízení nebo rozšíření oprávnění Ombudsmana.** Jeho úlohou by bylo v přeshraničních vyšetřováních vyjádřit se, předtím, než soudy rozhodnou, k výkonu donucovacích opatření, jimiž se zasahuje do základních práv a svobod, především k tomu, zda jsou v konkrétním případě pro takové opatření splněny podmínky, dále by se mohl v postavení obdobném obhájci účastnit výslechu obviněných a svědků.
- c) **Zřízení institutu tzv. Ombudsperson.** Tento institut navrhuje mimo jiných též CCBE (The Council of Bars and Law Societies of Europe). Na rozdíl od ombudsmana (viz výše) by tato osoba nebyla činná z podnětu Eurodefensora, ale z podnětu konkrétních osob zúčastněných na trestním řízení. Měl by především koordinační a monitorovací funkce.
- d) **Zřízení Evropské asociace trestní obhajoby** (*Europäischer Strafverteidigungsverband*). Tento návrh se opírá o naléhavou potřebu další harmonizace obhajovacích práv. Členové asociace by měli stejné postavení jako vnitrostátní obhájci.
- e) **Zřízení Evropské sítě trestních obhájců** (*Europäisches Netzwerk von Strafverteidigern*). Do sítě trestních obhájců by se mohli advokáti zapojit po získání akreditace, osvědčující jejich znalosti a zkušenosti v obhajobě s mezinárodním rozměrem. Systém by mohl být spravován CCBE. Vnitrostátní orgány i Úřad by měly informační povinnosti, tedy obviněné informovat o tom, že existuje tato síť a o právu na právní pomoc. Záleželo by na obviněném, zdali se na akreditovaného obhájce obrátí, nebo nikoliv.
- f) **Doporučení skládat obhajovací týmy** z obhájců různých státních příslušností.
- g) **Doporučení využívat institutu Evropského advokáta** (srov. § 35f až 35n zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii).

Z uvedených možností se mi jako reálná jeví možnost zřízení Evropské sítě trestních obhájců, která by byla zároveň platformou pro výměnu informací o cizozemských právních úpravách a síti kontaktů obhájců, kteří chtějí vykonávat obhajobu ve věcech, které vede Úřad. Naopak, zřízení instituce Eurodefensora se mi nejvíce jeví jako reálné, už jen z toho hlediska, že by obhajobu měli primárně vykonávat obhájci smluvní, bez zásahu nadstátní instituce.

5. ZÁVĚR

Ukazuje se, že jakkoliv Nařízení *de iure* nijak nemění právo na obhajobu, *de facto* v řízeních, která povede Úřad, mohou nastat situace, kde právo na obhajobu je *de facto* omezeno (jazyková bariéra, neznalost cizozemských právních úprav, specifické rozdělení pravomocí v rámci Úřadu, nutná znalost Nařízení a jednacích řádů Úřadu). Taková faktická omezení vyžadují určitou formu kompenzace. Mám za to, že

by v každém případě mělo být vedení řízení Úřadem důvodem nutné obhajoby, nehledě na typovou závažnost činu. Stejně tak se domnívám, že je namístě zohlednit specifika řízení i zavedením určité protiváhy Evropského veřejného žalobce, minimálně formou Evropské sítě trestních obhájců. Zdá se mi, že některá další z prezentovaných řešení nejsou s to odstranit jazykový handicap a zprostředkovat znalost cizozemské úpravy dostatečně rychle a efektivně. Různorodost jednotlivých návrhů ukazuje absenci širší shody na jednom z nich. Na druhou stranu je důkazem, že situace řešení vyžaduje. Naléhavost řešení bude stoupat s prvními přeshraničními případy, které bude Úřad řešit. Lze očekávat, že tyto otázky znovu zazní ke konci roku 2020, resp. v roce 2021, kdy se předpokládá, že Úřad začne plnit své úkoly.⁷

doc. JUDr. Tomáš Gřivna, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
grivna@prf.cuni.cz

⁷ Úřad začne plnit své úkoly v rámci vyšetřování a trestního stíhání, které mu toto nařízení ukládá, ode dne, který po zřízení Úřadu určí Komise rozhodnutím na návrh evropského nejvyššího žalobce. Den určený Komisí nesmí nastat dříve než tři roky po dni vstupu tohoto Nařízení v platnost, tedy nejdříve 20. listopadu 2020.

VARIA

K ROLI ABDUKCE V PRÁVNÍM MYŠLENÍ ANEB JAK POZNATKY O ABDUKCI MOHOU ZVÝŠIT PRO-SYSTÉMOVOST INTERPRETACE A APLIKACE PRÁVA*

KATARZYNA ŽÁK KRZYŽANKOVÁ

Abstract: On Abduction in Legal Thinking or How Knowledge of Abduction Can Increase Pro-systemic Legal Interpretation and Application

The paper deals with the issue of abduction. First of all, the paper presents the development of the concept of abduction in the work of Charles S. Peirce, who was the first in modern history to examine abduction and suggested its two partially different concepts; namely abduction as one of the basic types of logical inferences, and – later – as a necessary stage in any process of creating new hypotheses or theories explaining a certain phenomenon, where abduction allows to generate explanatory hypotheses and to choose from possible explanations that appear to be the most appropriate in the given case. The catalogue of criteria that, according to Peirce and his followers, make it easier to select the best explanatory hypothesis is also presented. Attention is paid to Peirce's consideration about the nature of human abduction reasoning. The analysis is supplemented by introduction of two basic directions in contemporary research in this field. In the second part, the paper identifies the basic types of cases which we encounter with abductive reasoning in legal thinking. Particular attention is paid to its use in practical thinking, namely situations where abduction reasoning contributes to finding a causal explanation of a certain legal-relevant phenomenon, to a legal assessment of the facts and to the formulation of an interpretative conclusion of an unclear provision. It is considered how the criteria determining the selection of the explanatory hypothesis, as well as knowledge of abduction itself, can contribute to pro-systemic legal interpretation and application, thus helping to reduce irrationality and arbitrariness of these processes. In examining this issue, one of the main problems of contemporary legal science and practice is identified, namely the absence of sufficient interpretative rules regulating conflicts between interpretative conclusions obtained on the basis of various interpretative methods.

Keywords: abduction; inference to the best explanation; Ch. S. Peirce; G. Harman; criteria for choosing the best explanation; systematism; legal decision making

Klíčová slova: abdukce; inference k nejlepšímu vysvětlení; Ch. S. Peirce; G. Harman; kritéria výběru nejlepšího vysvětlení; systémovost; právní rozhodování

DOI: 10.14712/23366478.2019.40

* Tento příspěvek vznikl v rámci plnění projektu Grantové agentury ČR reg. č. 19-10723S „Co současné právo sjednocuje a co jej fragmentarizuje z pohledu současné právní teorie a soudní praxe?“.

1. ÚVOD

V tuzemských učebnicích určených budoucím právníkům většinou nenalézáme zmínku o abdukci, ačkoliv – vedle indukce a dedukce – bývá řazena mezi základní druhy (právního) usuzování.¹ Poznatky o abdukci zůstávají stranou pozornosti i širší odborné právní veřejnosti, a to i přesto, že analyzují a vysvětlují způsoby vytváření a přijímání nových hypotéz. Pojednávají tedy o mechanismech, které jsou stěžejní, ba nenahraditelné z pohledu každodenní činnosti právníků. S generováním i přijímáním vysvětlujících hypotéz se totiž setkáváme jak v oblasti praktické (zejména v rámci aplikace práva, a to při řešení tzv. otázek skutkových i otázek právních), tak při vědecké práci.

Znalost abdukční problematiky umožňuje lépe strukturovat, racionalizovat a dílem i zpětně verifikovat tyto procesy. Legitimizuje se tak i potřebnost a smysluplnost teoretických zkoumání abdukce, které ve svém důsledku mohou přispět k pro-systémovému chování osob v situacích, kdy pracují z pohledu práva/právní vědy s různými relevantními vysvětlujícími hypotézami.²

Vzhledem k ne zcela uspokojivému stavu diskurzu na dané téma v tuzemském právním prostředí,³ který může bránit širšímu využití dosavadních poznatků o abdukci, popř. vést k jejich částečně zkrácením aplikaci,⁴ jeví se jako potřebné nejdříve přiblížit pojem abdukce. Pozornost však bude věnována pouze jednomu z možných významů tohoto polysému, a to konkrétně tomu, jenž abdukci přiřkl **Charles Sanders Peirce** (1839–1914), „*beze vši pochybnosti... jeden z nejoriginálnějších intelektů 19. století a nepochybně největší americký myslitel*“,⁵ ne-li dokonce dle názoru některých „*jeden z největších filozofů všech dob*“,⁶ a o němž – vzhledem k uvedenému poněkud paradox-

¹ Výjimku z pravidla představuje Štěpánova učebnice *Logika a právo*, ve které abdukci jakožto jednomu „z možných typů pravděpodobnostních úsudků“ (s. 50) věnuje čtyři stručné odstavce svého textu. Blíže: ŠTĚPÁN, J. *Logika a právo*. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 50–51.

² Právní věda a jí nabízené poznatky jsou způsobilé ovlivňovat podobu „živého“ práva i formy jeho realizace ze strany k tomu kompetentních členů společnosti. Blíže BERGER, L. P. – LUCKMANN, T. *Sociální konstrukce reality. Pojednání o sociologii vědění*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 1999, *passim*.

³ Jediný ucelenější rozbor dané problematiky nabízí práce z pera T. Sobka, který však důsledněji nerozlišuje mezi různými pojetími abdukce v díle Peirceho a u jeho následovníků. V Sobkově pojetí je též abdukce spojována jen s „*formul(ací) hypotézy o kauzální souvislosti mezi známými fakty, (příčemž) ... (t)yto hypotézy nejsou poznáváním nových faktů, ale pouze možným způsobem, jak porozumět známým faktům tím, že jsou uvedeny do souvislosti...*“ (SOBEK, T. *Právní myšlení. Kritika moralismu*. Praha: Ústav státu a práva, 2011, s. 182). Některé soudobé práce věnované abdukci přitom rozšiřují oblast využití abduktivních inferencí i na jiné než ryze kauzální a fyzikální spojitosti.

⁴ V poslední době lze zaznamenat určitý, byť spíše stále jen sporadický, nárůst odkazů na abdukci v odborných tuzemských právních textech. Jak bude níže podrobněji rozvedeno, lze mít určité pochybnosti, zda těmto poukazům předchází hlubší znalost problematiky abduktivního usuzování. Kupříkladu J. Kokešová ve své stati *Ústavní soud a reprezentace lidu: abduktivní inferenze zveřejněné v červnovém čísle letošního ročníku Právnicka volí „abduktivní metodu“* (s. 575), aby vysvětlila „*mechanismus, kterým se může vůle lidu uplatnit při výkladu zákona Ústavním soudem*“ (s. 575), přičemž upozorňuje, že jde jí o „*otevření nových myšlenkových cest, nikoliv jejich testování, (neboť) abduktivní závěry mohou být přiznané spekulativní*“ (s. 576). Pomíjí tedy skutečnost, že dle názorů Peirceho nelze jakoukoliv vysvětlující hypotézu bez dalšího označit za „abduktivní inferenci“.

⁵ RUSSELL, B. *Wisdom of the West*. New York: Doubleday, 1959, s. 276.

⁶ POPPER, K. *Objective Knowledge: An Evolutionary Approach*. Oxford: Clarendon Press, 1972, s. 212.

ně – „většina lidí nikdy předtím neslyšela“.⁷ Další možné významy slova abdukce, tedy ať používané v medicíně k popisu upažení,⁸ či v anglosaském světě k označení únosu lidí,⁹ budou pominuty.

V rámci rozboru Peircova vědeckého odkazu přitom budou představeny oba návrhy abdukce, které v průběhu svého života formuloval. Ukážeme si tedy jak jeho rané názory zastávané přibližně do roku 1900, kdy je abdukce Peircem vykreslována jako jeden ze základních typů logických úsudků, tak i pozdější úvahy, kdy se abdukce stává výchozím prvkem či etapou jakéhokoliv procesu (vědeckého) objevování a kdy se rovněž Peircovo úsilí začíná stále intenzivněji soustředit na zdůvodnění abdukčního usuzování jako takového. Následná kritika (či snad i nepochopení?) některých tezí z Peircova odkazu pomůže ukázat, jakým směrem evoluovalo v průběhu 20. století poznání o abdukci.

Na tuto první, spíše analyticko-popisnou část, jejíž těžiště bude spočívat v oblasti logiky a obecné metodologie vědy, navážou úvahy zaměřené na oblast práva a právní vědy. Bude přitom zejména zkoumáno, v jakých situacích právníci – praktici i teoretici – využívají abdukci, a tedy, kdy poznatky o abdukčních inferencích a zejména pak kritériích pro výběr nejlepšího vysvětlení mohou přispět k pro-systémovému pohledu na právo (resp. i právní vědu) a jeho realizaci.

2. ABDUKCE, DEDUKCE A INDUKCE – PRVNÍ PŘÍBLÍŽENÍ

Pro rozsáhlé a nesmírně různorodé vědecké dílo „*otce pragmatismu a sémiotiky*“¹⁰ Ch. S. Peirce je příznačné, že ústřední místo v něm zaujímá koncepce abdukce. Sebe sama přitom Peirce vnímá jako jakéhosi „průzkumníka na neprobádaném území“ (*explorer upon untrodden ground*),¹¹ byť toto hodnocení není zcela přesné, neboť částečně navazuje na úvahy svých velkých předchůdců, jako byl Aristoteles či I. Kant.

⁷ PERCY, W. The divided creature. *The Wilson Quarterly*, 1989, vol. 13, s. 80. Autor této věty však současně předpokládá, že se to s postupem doby změní. O správnosti této predikci přisvědčuje recentní vývoj, neboť od poloviny 70. let minulého století lze pozorovat nárůst zájmu vědecké komunity o bohatý, nesmírně různorodý, byť dodnes ne zcela utříděný odkaz Ch. S. Peirce, ve kterém nechybí poznatky z oblastí astronomie, meteorologie, geodézie, matematiky, logiky, filozofie, teorie historie vědy, sémiotiky, lingvistiky a ekonomie či třeba psychologie. Ve všech těchto pracích je přitom určitý spojovací prvek – snaha porozumět logice vědeckého objevu, v důsledku čehož koncepce abdukce proniká do stále dalších vědních odvětví jako je logika, filozofie, lingvistika či právo. K odkazu Peirceho a jeho hodnocení srov. blíže NUBIOLA, J. Abduction or the logic of surprise. *Semiotica. Journal of the International Association for Semiotic Studies*, 2005, Issue 153-1/4, s. 118–120.

⁸ Srov. *Ottův slovní naučný. Ilustrovaná encyklopedie obecných vědomostí. První díl. A – Alpy*. Praha: Paseka – Argo, 1996, s. 38, heslo „abdukce“. Opakem je „addukce“ čili „připažení“.

⁹ V tomto významu je daný termín používán i v některých mezinárodně-právních dokumentech. Srov. například Haagskou úmluvu o občanskoprávních aspektech mezinárodního únosu dětí (*Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction*) ze dne 25. října 1980, která byla vypracována Haagskou konferencí mezinárodního práva soukromého a v tuzemsku byla vyhlášena pod č. 34/1998 Sb.

¹⁰ NUBIOLA, c. d., s. 118. Sebrané spisy Peirceho (*Collected Papers of Charles Sanders Peirce*) jsou dostupné na: <https://colorsemiotica.files.wordpress.com/2014/08/peirce-collectedpapers.pdf> [cit. 25. 6. 2019]. Není-li dále uvedeno jinak, veškeré citace či odkazy na Peircovy práce byly převzaty z tohoto zdroje.

¹¹ *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*, Vol. 2, § 102, CP 2.102, c. d.

V rámci studia Aristotelových *Prvních analytik* si totiž Peirce všímá, že tento antický myslitel rozlišoval kromě dedukce (*synagoge* neboli též *anagoge*) a indukce (*epagoge*) ještě jeden základní způsob úsudků – *apagoge* (do angličtiny se tento termín někdy překládá i jako „abdukce“) čili „redukci“. „*Redukce...* (však nebyla do jeho časů – pozn. aut.) *správně pochopena z důvodu narušeného (corrupt) textu,*“¹² což se Peirce snaží v sérii svých článků změnit. Zastává přitom názor, že doposud se logikové soustředili jen na ty způsoby usuzování, které vedou k jistým (platným) závěrům, a opomíjeli dle jeho soudu neméně významné formy úsudků, jejichž kvalita spočívá ve schopnosti generovat nové poznatky (byť správnost a jistota nemusejí vždy nutně garantovat). Jinými slovy, Peirce plédoval pro dvou-dimenzionální přístup při zkoumání způsobů usuzování, v rámci kterého by byly analyzovány i nededuktivní inference, mezi něž řadí jednak indukci, jednak abdukcí.¹³

Do obecnějšího povědomí se tyto myšlenky dostávají díky popularizujícímu článku *Deduction, Induction, and Hypothesis*, jenž byl otištěn v roce 1878 v srpnovém čísle časopisu *Popular Science Monthly* v rámci Peircovy pravidelné rubriky, či spíše série přednášek *Illustrations of the Logic Science*.¹⁴ Zde své čtenáře upozorňuje, že vedle klasických typů usuzování je třeba rozlišovat ještě jeden základní způsob inference, který ve svých pracích zprvu označuje jako „hypotézu“ (*hypothesis*), „dobrý odhad“ (*fair guess*), „pravděpodobnost“ (*probability*) či „předpoklad“ (*supposition*), postupně – zejména po roce 1900 – stále častěji jako „abdukci“ (*abduction*).¹⁵

Jako základ pro vysvětlení rozdílů mezi deduktivním (analytickým) uvažováním na straně jedné a syntetickými inferencemi, jež jsou způsobitelné vytvářet nové poznatky¹⁶

¹² PEIRCE, C. S. Lessons from the History of Science. In: *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*, Vol. 1, § 65, CP 1.65, c. d. Arisoteles přitom „*redukci rozumí (1) důkaz, ve kterém první termín (větší) zjevně prospívá střednímu, ale vztah středního k nižšímu není zjevný, nicméně je více či méně pravděpodobný jako závěr; (2) buď takový důkaz, ve kterém vystupuje několik nepřímých termínů mezi menším a středním termínem; neboť v každém takovém případě nastává přiblížení se k poznání*“ (ARYSTOTELES Analytiki pierwsze. In: Týž: *Kategorie. Analytiki pierwsze. Analytiki wtóre*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2013, s. 204, kap. 25, 64a20). Dodejme, že Arisoteles vyčleňoval i analogii (*paradeigma*), která však dle Peirceho „*má povahu dilem indukce, dilem retrodukce*“ (CP 1.65).

¹³ „*Domnívám se, že logici by měli mít dva hlavní cíle: zaprvé, ukázat stupeň a druh jistoty (přístup k jistotě – approach to certainty) každého způsobu usuzování; zadruhé, ukázat možnou plodnost (uberty) nebo hodnotu produktivity (value in productiveness) každého způsobu (usuzování)*“ (*Collected Papers of Charles Sanders Peirce*, Vol. 8, § 384, CP 8.384, c. d.).

¹⁴ V jediném poznámce pod čarou k tomuto článku Peirce upozorňuje, že dělení logických inferencí prvně představitel v roce 1866 v rámci cyklu přednášek v Lowellově Institutu v Bostonu. Srov. PEIRCE, C. S. *Deduction, Induction, and Hypothesis. Illustrations of the Logic of Science VI. Popular Science Monthly*, 1878, vol. 13, August, s. 482.

¹⁵ Všechna tato označení – s výjimkou abdukce – se vedle sebe objevují v předmětném příspěvku. Termín „abdukce“ totiž Peirce zprvu odmítal, neboť dle jeho soudu se jednalo o zkomolený anglický překlad řeckého „apagoge“. Lze upozornit, že dodnes někteří autoři nepoužívají pro první Peircovo pojetí „abdukce“ toto označení, a to aby i terminologicky odlišili obě koncepte abdukce. Příkladem tohoto přístupu jsou třeba studie S. Psillosa. Srov. PSILLOS, S. *An Explorer upon Untrodden Ground: Peirce on Abduction*. In: GABBAY, D. M. – HARTMANN, S. – WOODS, J. (eds.). *Handbook of the History of Logic. Volume 10: Inductive Logic*. Elsevier BV, 2011, s. 117–152.

¹⁶ Rozlišování inferencí na analytické a syntetické přebírá Peirce z Kantovy *Kritiky čistého rozumu*, byť v částečně modifikované podobě. Dle Kanta „*analytické soudy jsou... ty, v nichž je spojení predikátu se subjektem myšleno prostřednictvím identity, ty pak, v nichž je toto spojení myšleno bez identity, nazýv(á) syntetickými. První soudy... také... nazýv(á) soudy vysvětlujícími, druhé rozšiřujícími, neboť vysvětlující soudy k pojmu subjektu nic nepřidávají, nýbrž je rozbořem rozčleňují na jeho dílčí pojmy, které v něm již*

a mezi něž z počátku řadí indukci a abdukcii, na straně druhé, používá dnes již ikonický příklad s pytlím fazolí. Na něm plasticky vysvětluje tři různé způsoby usuzování, jež určitá osoba bude provádět, aby mohla vyslovit závěr o barvě fazolí uskladněných v pytlích v místnosti, do které vchází. Pokaždé je přitom vybavena poněkud jinými vstupními informacemi.¹⁷

V prvním případě do místnosti vchází osoba, která ví, že zde jsou v pytlích uskladněné bílé fazole (obecné pravidlo). Pokud tedy určité fazole, jež leží na stole v místnosti, byly dříve uskladněné v některém z pytlů (konkrétní případ), pak – aniž se na ně musí podívat – ví, že mají bílou barvu (výsledek). Popsaná situace odpovídá **deduktivnímu** usuzování, pro něž je příznačné, že nepřináší žádnou novou informaci oproti tomu, co již bylo obsaženo ve vstupních premisách. Tyto inference plní dle Peirceho toliko úlohu určitých „poutačů pozornosti“ (*logical formula for paying attention*), neboť z řady faktů obsažených v premisách vybírají jeden, na který v závěru upozorňují.¹⁸ Jsou-li přitom premisy pravdivé, pak totéž lze vyslovit i ve vztahu k závěru. Žádná nová informace či argument totiž není s to ovlivnit pravdivost cestou dedukce přijatého závěru. Jde tak o příklad tzv. monotonického usuzování.¹⁹ V rámci klasické logiky byla vypracována řada schémat dedukčních úsudků,²⁰ přičemž zvolením vhodné struktury, bez ohledu na konkrétní obsah premis, lze vždy dospět k platnému (nikoliv nutně pravdivému) závěru.²¹ Samotný Peirce se přitom domníval, že „*dedukce spočívá vždy pouze v aplikaci obecného pravidla na konkrétní případ*“.²²

byly (i když konfuzně) myšleny. Naproti tomu rozšiřující soudy přidávají k pojmu subjektu predikát, který v něm vůbec myšlen nebyl a žádným jeho rozbořem by z něj nemohl být vyvozen“ (KANT, I. Kritika čistého rozumu. Praha: OIKOYMENH, 2001, s. 39, A7–B11). Peirce s touto distinkcí souhlasí, má však za to, že Kant zbytečně zúžil problematiku analytických a syntetických soudů pouze na predikátové výroky, a dále že nedostatečně vnitřně rozčlenil syntetické výroky (tj. nevyčlenil abdukcii). Srov. PSILLOS, c. d., s. 118–119.

¹⁷ Oproti originálu byl Peircův příklad zjednodušen o pravděpodobnostní úvahou.

¹⁸ PEIRCE, c. d., s. 482.

¹⁹ Klasická dvouhodnotová logika aristotelské tradice je monotonická, neboť pro ni platí, že „*jestliže z množiny premis A pramení věta p, pak věta p musí vyplývat i z množiny premis B, pokud A je podmnožinou množiny B*“ (STELMACH, J. – BROŽEK, B. *Metody právnické*. Kraków: Zakamycze, 2004, s. 85). K Tarského definici monotonie pak srov. HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. 2., rozš. vyd. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 239, poznámka pod čarou č. 550. Pokud tedy určitá logická koncepce počítá s tím, že status/hodnota argumentu objevujícího se v premise se může pod vlivem nových informací/protiargumentů změnit, máme co dočinení s případem non-monotonických, tedy i neklasických, logik, ve kterých se obvykle počítá s více než dvěma možnými pravdivostními hodnotami.

²⁰ Tato schémata mohou být využívána i v rámci právního uvažování. Typickými a v právní praxi intuitivně využívanými příklady dedukčního usuzování jsou tzv. pravidlo odlučení (*modus ponens*), dle kterého z implikace ($A \rightarrow B$) a antecedentu (A) lze dovodit konsekvent (B), či dále třeba pravidlo popírání důsledku (*modus tollens*), stanovící, že jestliže A implikuje B ($A \rightarrow B$) a zároveň neplatí B ($\neg B$), neplatí ani A ($\neg A$). K těmto i dalším schématům dedukčních úsudků srov. KNAPP, V. – GERLOCH, A. *Logika v právním myšlení*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 70–72.

²¹ Zopakujeme, že o pravdivosti konkrétního závěru rozhoduje to, zda v úsudku použité premisy jsou pravdivé.

²² PEIRCE, c. d., s. 470. Dedukční úsudek lze proto dle Peirceho schematizovat následovně, popř. jej do této podoby převést:

Premisa 1: Pravidlo. (Všechny fazole v tomto pytlí jsou bílé.)

Premisa 2: Konkrétní případ. (Tyto fazole jsou z tohoto pytlí.)

Závěr: Výsledek. (Tudíž, tyto fazole jsou bílé.)

V druhém případě je situace odlišná v tom směru, že do pokoje vchází osoba, která nemá žádnou vstupní znalost o barvě fazolí, které jsou uskladněny v pytlích, a proto, aby určila jejich barvu, bude muset fazole v sáčcích nejdříve empiricky pozorovat. Otevře nahodile první pytel (případ) a vidí pouze bílé fazole (premisa – výsledek pozorování), což ji vede k obecnému závěru (pravidlo), že všechny fazole v tomto pytli jsou bílé. Tento závěr čili – obecněji – „*pravidlo získané pozorováním výsledku v určitém případě*“,²³ je získán cestou **indukce**, resp. indukční generalizace,²⁴ a je jen pravděpodobný. Objevím-li jakoukoliv luštěninu téhož druhu, avšak jiné barvy (např. černou fazolí), a tedy přistoupí-li další premisa, může se podoba závěru změnit. Indukce je tak druhem non-monotonického, zpochybnitelného usuzování, jehož relevance (čili síla a stupeň přesvědčivosti a jistoty) se odvíjí od velikosti pozorovaného vzorku.²⁵ Pravdivost vstupních premis automaticky neskýtá záruku pravdivosti a platnosti závěru.

I ve třetím případě naše osoba vchází do místnosti naplněné pytli s fazolemi různé barvy, což je patrné na první pohled. V jednom z pytlů vidí pouze bílé fazole (pravidlo), přičemž fazole téže barvy vidí na stole (závěr pozorování), z čehož usuzuje, že tyto fazole zřejmě pocházejí z pytle s ostatními bílými fazolemi, odkud je někdo dříve vzal (případ). V rámci této úvahy je opětovně formulován toliko pravděpodobný (zpochybnitelný) závěr, který však přináší zcela novou informaci, jež slouží k vysvětlení určitého jevu či fenoménu. Právě takovéto vysvětlující usuzování označuje Peirce slovem **abduke**.

Jak indukci, tak abdukcí spojuje, že jsou ve vztahu inverze k dedukci. Přesněji řečeno, dedukční úsudky nám poskytují jisté (platné) závěry, ale nepřinášejí nové poznatky (žádnou informaci, která by nebyla obsažena již v premisách). Abduke (resp. i indukce) patří k méně jistým formám inferencí, ale její nepřehlédnutelná hodnota spočívá ve schopnosti generovat nové myšlenky.²⁶ Za této situace však vzájemné odlišení abduke

²³ PEIRCE, c. d., s. 471.

²⁴ Současní logikové obvykle rozlišují dva základní typy indukce. Jmenovitě indukční generalizaci (*inductive generalization*), která je znázorněna ve fazolovém testu a pro kterou je příznačné, že na základě zjištění určité vlastnosti u jednotlivě pozorovaných objektů patřících do určité společné třídy je dovozeno, že tuto vlastnost mají pravděpodobně všechny objekty dané třídy. Druhý typ představuje indukční specifikace (*inductive specification*), která umožňuje vyslovit závěr o určitém individu, a to na základě jeho příslušnosti k jisté širší množině či třídě, a dále – což mnohdy není explicitně vyjádřeno – při zohlednění skutečnosti, že pro tuto množinu či třídu je příznačná určitá vlastnost. Blíže: BREWER, S. From Enthymeme to Argument: Logocratic Method and the Virtues and Vices of Arguments. In: WEINSTEIN, J. B. – ABRAMS, N. – BREWER, S. – MEDWED, D. S. *Evidence. Cases and Materials*. 10th Edition. St. Paul, MN: Foundation Press, 2017, s. 122–128. Samotný Peirce pak ve své sedmé přednášce v Lowellově institutu nabízí vůči představenému dělení dílem alternativní a dílem propracovanější klasifikaci indukce. Vyčleňuje tak indukci (i) základní (*rudimentary*), dle které pokud neexistuje žádný důkaz pro A, pak máme vycházet z toho, že A není relevantní; (ii) predikční (*predictive*) – kdy ověřujeme určité na zkoušku přijaté závěry; (iii) statistickou (*statistical*) – jejíž kvalita i relevance se odvíjí od velikosti vzorku, který je testován. Tyto základní typy indukci pak dále vnitřně člení na určité podtypy. V podrobnostech srov. *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*, 7th Vol., § 110–130, CP 7.110–7.130, c. d., popř. i na dalších místech tohoto díla (zejména CP 7.208 a násl.).

²⁵ Pokud by byly všechny myslitelné případy verifikovány, pak síla závěru bude rovna dedukčnímu úsudku. K tzv. úplné (enumerativní) indukci srov. blíže: GOŁBA, F. – PIĘKOŠ, P. – TURKOWSKI, P. *Logika dla prawników*. Warszawa: C. H. Beck, 2012, s. 151–152, či ŠTĚPÁN, c. d., s. 50.

²⁶ Tuto schopnost nemá žádný jiný způsob usuzování, tedy ani indukce. Indukce pracuje s větší mírou jistoty než abduke, ale „produktivní“ se stává pouze v kombinaci s abdukcí – viz níže poznámky k abdukční indukci. Někteří proto indukci vnímají jako určitý „středový“ mód inferencí. SVENNEVIG, J. *Abduction*

a indukce nemusí být na první pohled vždy zřejmé, a proto mu obvykle v minulosti nebyla dle Peirceho věnována větší pozornost.

Nicméně lze zmínit, že již J. S. Mill (1806–1873) si všímá rozdílu mezi ověřováním určité hypotézy příznačným pro indukční usuzování a samotným nalézáním hypotéz – invencí. Ve svém spise *A System of Logic Ratiocinative and Inductive* z roku 1843 píše: „*Dr. Whewell* (významný logik žijící v jeho době – pozn. aut.)... *nenazývá indukci nic, kde není vnesena nová mentální koncepce, a vše indukci, kde je. Ale tak se směšuje dvě velmi odlišné věci: invenci a důkaz.*“²⁷ Obdobně jako později H. Reichenbach a K. Popper tedy Mill upozorňuje na rozdíl mezi „*kontextem objevu*“ (v terminologii Milla „*invencí*“) a „*kontextem ospravedlnění*“ („*důkazem*“),²⁸ byť blíže tento fenomén nezkoumá.

Tato role historicky připadla právě Peircovi a znamená předěl v jeho dosavadním chápání abdukce. Ve snaze vysvětlit rozdíl mezi indukci a abdukci si začíná uvědomovat, že jeho původní úvahy nebyly zcela správné, neboť – jak sám přiznává – byl přespříliš „*okouzlen formou sylogismu a doktrínou logické extenze...*, *což vedlo k tomu, že jim připisoval větší význam, než ve skutečnosti mají.*“²⁹ Reviduje tedy částečně svůj prvotní názor, že oba základní typy syntetických inferencí³⁰ odlišuje skutečnost, že indukce umožňuje formulovat obecné pravidlo o celé třídě či množině individuí na základě pozorování většího množství jejich vybraných zástupců. Abdukce pak vyžaduje „*troufalejší a riskantnější krok*“ (*bolder and more perilous step*).³¹ Na jejím základě „*dovozujeme existenci faktů zcela odlišných od jakýchkoliv, jež jsou pozorovány, ze kterých, dle známých zákonů či pravidel, něco pozorovatelného musí vyústit.*“³² Indukce je „*postupem od jednotlivého k obecnému. Kdežto abdukce od účinku k příčině. Indukce klasifikuje, abdukce vysvětluje.*“³³

as a methodological approach to the study of spoken interaction [online, cit. 25. 6. 2019]. Dostupné na: http://folk.uio.no/janengh/Norskritf/NORSkritf103_text.pdf.

²⁷ MILL, J. S. *A System of Logic Ratiocinative and Inductive*. (Editováno J. M. Robsonem). Toronto: University of Toronto Press, 1973, s. 304–305. Mill dále k tomu dodává: „*Invence, ač může být kultivována, nemůže být převedena na pravidlo; neexistuje věda, která by umožnila lidem uvažovat o tom, co bude vyhovovat jejich cílům*“ (s. 285).

²⁸ Termíny kontext objevu a kontext ospravedlnění zavádí H. Reichenbach. V díle *Experience and Prediction*, jež bylo prvně vydáno v roce 1938, uvádí: „*Existuje velký rozdíl mezi systémem logických vztahů a faktickým způsobem, jak myšlenkový proces probíhá... Známý rozdíl mezi způsobem, ... jak myslitel nalézá tvrzení, a jak je představuje veřejnosti, dokládá tuto tezi. Zavedu pro ně termíny kontext objevu a kontext odůvodnění*“ (REICHENBACH, H. *Experience and Prediction: An Analysis of the Foundations and the Structure of Knowledge*. Chicago: University of Chicago Press, 1961, s. 4 a 7). Dodejme, že Reichenbach byl obeznán s úvahami Peirceho na téma abdukce, nicméně považoval „*je za naprosto nejasné, a to z důvodu propojení psychologie vědeckého objevu s logickými teoriemi vztahujícími se k pozorovaným faktům*“ (PSILLOS, c. d., uvedený autor zde cituje z Reichenbachova díla *On Probability and Induction* z roku 1938).

²⁹ *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*, 2nd Vol., § 102, CP 2.102, c. d.

³⁰ V druhém období Peircových úvah o abdukci, kdy je akcentováno, že „*jde o jediný způsob usuzování, který poskytuje nové ideje*, (se ale stává zřejmým, že abdukce představuje – pozn. aut.) *jediný druh, který v tomto významu je syntetický*“ (*Collected Papers of Charles Sanders Peirce*, 2nd Vol., § 777, CP 2.777, c. d.).

³¹ PEIRCE, c. d., s. 475.

³² PEIRCE, c. d., s. 477. *Cum grano salis* lze tedy abdukci chápat i jako určité „*protazení indukce za limity našeho pozorování*“ (s. 480).

³³ PEIRCE, c. d., s. 477.

Postupně totiž dospívá k názoru, že ve skutečnosti abdukci a indukci – tak jak byly představeny ve fazolovém testu – nerozlišuje **žádný** klíčový znak, a dále, že naznačená sylogistická reprezentace je pro zachycení skutečné abdukční inference příliš zužující. Jak v případě indukční generalizace, tak i abdukce se totiž v uvedeném fazolovém příkladu snažíme předvídat způsob uspořádání věcí ve světě. To, co obojí odlišuje, je skutečnost, že indukce zahrnuje „*horizontální vyvozování*“, tedy na základě přímo pozorovaných objektů dospíváme k závěru o celé množině/třídě, kdežto abdukce pracuje s „*vertikálním vyvozováním*“, tedy vytváříme hypotézy o objektech, jež nejsou přímo pozorovány.³⁴ V obou případech se ale vždy jedná o inferenci od konkrétního případu k celku, tedy o typ usuzování, jehož podstata zůstává indukční.³⁵ Podstatu pravé abdukce (*abduction proper*) – jak níže ukážeme – přitom tvoří jen „*usuzování, pomocí kterého vytváříme vysvětlující hypotézy, a nikoliv inference od případu k celku*“.³⁶ Zároveň si všímá, že generalizační indukce nepředstavuje pouze rozšíření určitého znaku příznačného pro člena určité třídy či množiny na celou tuto třídu/množinu. Zahrnuje i interpretaci závěrů, vyhodnocování relevance těchto závěrů. Nedílným prvkem tohoto typu usuzování je tedy vždy i práce s určitou vstupní hypotézou, určitým odhadem, který předurčuje indukční testování. Jinými slovy, součástí indukce je abdukce, a bylo by proto přesnější hovořit o abdukční indukci (*abductory induction*).³⁷

V dopise americkému filozofovi a teologovi Paulu Carusovi z července 1910 pak následovně shrnuje první fázi svých bádání nad abdukci: „*rozdělení základních druhů usuzování na tři typy... stále dle mého soudu má opodstatněný základ. Nicméně téměř ve všem, co jsem napsal před začátkem století... (20. století – pozn. aut.) více či méně jsem smíchal hypotézu a indukci.*“³⁸ Jak tedy nově uchopuje abdukci a indukci?

3. KE ZPŮSOBU VYTVÁŘENÍ HYPOTÉZ – DRUHÉ PŘIBLÍŽENÍ ABDUKCE

Neúnavná cizelace i obhajoba koncepce abdukce postupně sedimentuje v názor, že „*abdukce koresponduje s úkolem zavádění nových idejí ve vědě, ve světě, s kreativitou. Dedukce načrtává nutné a variabilní závěry, které by měly vyplývat, jestli hypotézy budou pravdivé. Indukce empiricky potvrzuje hypotézy na určitém vzorku případů. Existují tedy tři druhy usuzování, které se nevyskytují samostatně nebo paralelně, ale integrovaně a kooperovaně v postupných krocích vědecké metody.*“³⁹

³⁴ PSILLOS, c. d., s. 130.

³⁵ Nepřekvapuje proto, že abdukce v prvotním – fazolovém – pojetí bývá řazena k induktivním formám usuzování. Srov. SINNOT ARMSTRONG, W. – FOGELIN, R. *Understanding Arguments. An Introduction to Informal Logic*. 9th ed. Cengage Learning, 2015, s. 195. Jiní autoři ji bez dalšího vyčleňují jako samostatný typ logických úsudků, tedy neupozorňují na Peircův posun v chápání abdukce (viz – poznámka pod čarou č. 2).

³⁶ BELLUCCI, F. Eco and Peirce on Abduction. *European Journal of Pragmatism and American Philosophy*, 2018, X-1, s. 3. [online, cit. 25. 6. 2019]. Dostupné na: <https://journals.openedition.org/ejap/1122>.

³⁷ *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*, 6th Vol., § 526, CP 6.526, c. d.

³⁸ *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*, 8th Vol., § 227, CP 8.227, c. d.

³⁹ NUBIOLA, c. d., s. 123. Zlomová je v tomto směru stať *On the Logic of Drawing History from Ancient Documents* z roku 1901, ve které Peirce prvně prezentuje svůj modifikovaný pohled na abdukci.

Peirce tedy dospívá k tříprvkovému metodologickému schématu, který stojí za jakýmkoliv objevem, novou teorií či pouhou hypotézou a který ve svých pracích po zbytek života dále zkoumá. První fázi modelu představuje **abdukce**, tj. vědomé vytváření i výběr potencionálně nejhodnější vysvětlující hypotézy. Jejím spouštěčem (*trigger*) je údiv pozorujícího subjektu nad určitým fenoménem.⁴⁰ „Každý druh vědy začíná novým fenoménem, který negativně narušuje naše podvědomé očekávání.“⁴¹ Nejde však o jakoukoliv nepravidelnost v obklopujícím světě, nýbrž o něco, co vyžaduje naši vědomou pozornost, novou regulaci či pohled, díky nimž údiv zanikne a situace se stává pochopitelná i snesitelná pro vnímavého pozorovatele.⁴²

Krásné příklady takových nepravidelností lze nalézt v řadě příhod z pera sira Arthura C. Doylea pojednávajících o soukromém detektivovi Sherlocku Holmesovi. Kupříkladu v příběhu *Stříbrný lysáček* (*The Adventure of Silver Blaze*) z roku 1982, v němž se vyšetřuje tajemné zmizení vynikajícího závodního koně Stříbrného lysáčka a usmrcení jeho trenéra Johna Strakera, vede Holmes tento rozhovor s Gregorym, detektivem Scotland Yardu:

„Gregory: Existuje nějaká okolnost, na kterou byste mě chtěl upozornit?”

Holmes: Zajímavé je chování psa v noci.

Gregory: Pes ale nic v noci nedělal.

Holmes: To je právě ta kuriózní událost.⁴³

Právě v absenci štěkání v době zločinu spatřuje Holmes neobvyklost, neboť při běžném chodu věci by hlídací pes reagoval hlasitým projevem na vniknutí cizí osoby do soukromých prostor. Toto narušení obvyklého chodu věci vyvolává Holmesův údiv, který – aby pominul – jej vede k vyslovení domněnky, že pachatelem musel být někdo, koho pes dobře znal.⁴⁴ Tato vysvětlující hypotéza – získaná cestou slavné Holmesovy tzv. „dedukční metody“⁴⁵ – umožňuje racionalizovat průběh nastalé situace.

Co je zásadní a co některými komentátory Peircova díla bylo v minulosti přehlíženo či nedostatečně akcentováno, za vysvětlující hypotézu přijímanou cestou abdukce na zkoušku nelze označit jakoukoliv spekulativní domněnku. Z možných vysvětlení je třeba vybrat takové, které se jeví jako „rozumné nebo možné“ (*reasonable or plausible*). Musí být tedy s to vysvětlit všechna relevantní fakta či fenomény, které vyvolávají náš

⁴⁰ V tomto aspektu lze vidět paralelu s názorem Aristotela, že jakémukoliv poznání předchází úžas nad obklopujícím světem. Slovy samotného Aristotela: „(j)ako dnes, tak v dřívějších dobách lidé začali filosofovat, protože se něčemu divili. Z počátku se divili záhadným zjevům (ta apora), jež jim bezprostředně ukazovala zkušenosť, a teprve potom ponenáhlu postupujícíe naznačenou cestou dospěli k záhadám významnějšími ... Ten pak, kdo pochybuje a diví se (aporón kai thaumazón), má vědomí nevědomosti...“ (ARISTOTELES *Metafyzika*. Praha: Rezek, 2003, s. 38, 982 b).

⁴¹ *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*, Vol. 7, § 188, CP 7.188, c. d.

⁴² Peirce zastává názor, že pro přírodu je příznačná nepravidelnost, a tudíž zaznamenáme-li kolem nás nějakou pravidelnost, je třeba zkoumat její původ (srov. *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*, Vol. 7, § 189 a § 195, CP 7.189 a 7.195, c. d.). Současně ale dodává, že pokud dojde k porušení či odchýlkám od určité pravidelnosti, je třeba vysvětlit jejich příčinu (CP 7.199).

⁴³ DOYLE, A. C. *The Adventure of Silver Blaze* [online, cit. 25. 6. 2019]. Dostupné na: file:///H:/Downloads/the-memoirs-of-sherlock-holmes-001-adventure-1-silver-blaze.pdf.

⁴⁴ „Pochopil jsem význam mlčení psa, jeden pravdivý závěr pak vždy naznačuje ostatní. Simpsonův incident mi ukázal, že pes byl držen ve stájích, a přestože někdo vyvedl koně, pes neštěkal dostatečně, aby vzbudil dva chlapy v podkroví. Je zřejmé, že noční návštěvník byl někdo, koho pes dobře znal“ (DOYLE, c. d.).

⁴⁵ Je nasnadě, že Holmesova metoda má kvalitativně jinou povahu než inference, které jsme jako „dedukční“ označili výše.

úžas.⁴⁶ Musí být i souladné s naším předchozím poznáním či míněním (*background beliefs*). Vysvětlující hypotéza je tak vždy zasazována do určitého apriorního zkušenostního a vědomostního kontextu, který – nevzniknou-li o něm pochybnosti – musí respektovat. Hypotéza by měla být rovněž „jednoduchá“ ve smyslu kautel naznačených Ockhamem⁴⁷ a dostatečně široká, aby vysvětlila či podchytila celý vysvětlovaný jev či fenomén.⁴⁸ Konečně, hypotéza musí být způsobilá následného testování (*sic*), neboť „(j)akákoli hypotéza může být přípustná, pokud neexistují žádné zvláštní důvody pro její opak, za předpokladu, že je schopna experimentálního ověření, a pouze do té míry, do jaké je takové ověření možné. To je přibližně doktrína pragmatismu.“⁴⁹

V příkladu řešeném detektivem Holmesem by tedy bylo možné zaznamenanou neobvyklost (absenci štěkání psa) racionalizovat i pomocí jiných vysvětlujících domněnek, a to například tak, že pes byl pachatelem otráven či uspán, nebo jej třeba v době zločinu uneslo UFO. Nicméně zásady, které mají řídit abdukční inferenci,⁵⁰ nás nutí odmítnout tyto varianty. Podstatu abdukce lze proto spatřovat ve vědomém vytvoření a výběru pokud možno toho nejracionálnějšího – hodnoceno ze strany exegeta – návrhu vysvětlujícího určitou (ne)pravidelnost. Abdukce přitom představuje jediný způsob, jak lze zavádět nové ideje či myšlenky ve světě.⁵¹

Dedukce – následující krok v Peircově modelu vědeckého objevu – umožňuje „načrtávat možné a nutné... konsekvence“,⁵² jež plynou z abdukci vybrané hypotézy přijaté na zkoušku a které jsou způsobilé dalšího empirického testování, resp. ověření v praxi.⁵³ Poslední fázi Peircova modelu pak tvoří indukce, v rámci které je testována relevantnost vysvětlující hypotézy, a to cestou ověřování platnosti a správnosti konsekvencí (predikcí), k nimž jsme dospěli cestou dedukce. „Když zjistíme, že predikce za predikcí bez ohledu na preferenci, kterou jim připisujeme, je ověřena v rámci experimentu, začínáme souhlasit, že hypotéza má své místo mezi vědeckými výsledky.“⁵⁴

Schopnost formulovat vysvětlující hypotézy je přitom vlastní lidem jako živočišnému druhu. Abdukční řešení „k nám přichází jako záblesk vhledu (flash of insight). Je to akt porozumění či prozření (act of insight), ačkoliv velmi nejistého poznání. Je pravdou, že různé prvky hypotézy byly v naší mysli předtím; ale je to představa spojení v jeden celek toho, o čemž jsme nikdy předtím ani nesnili, že by bylo možné propojit, z čehož

⁴⁶ *Collected Papers of Charles S. Peirce*. 7th Vol., § 235, CP 7.235, c. d.

⁴⁷ *Collected Papers of Charles S. Peirce*. 7th Vol., § 220 a 221, CP 7.220 a 7.221, c. d.

⁴⁸ Tamtéž.

⁴⁹ *Collected Papers of Charles S. Peirce*. 5th Vol., § 197 (CP 5.197), c. d. Z citované pasáže je přitom zřejmé, že v tomto místě se úvahy o abdukci protínají s ústředním principem Peircova pragmatismu, ba abdukce se stává úhelným kamenem této filozofie. Jak totiž Peirce v témže kontextu lapidárně vysvětluje: „Jestliže pozorně zvažujeme otázku pragmatismu, vidíme, že není ničím jiným než otázkou logiky abdukce“ (*Collected Papers of Charles Sanders Peirce*. 5th Vol., § 196, CP 5.196, c. d.).

⁵⁰ K podrobnému rozboru jednotlivých zásad srov. v sekundární literatuře: PSILLOS, c. d., s. 133–136.

⁵¹ Abdukce „zahrnuje všechny možné způsoby vysvětlujícího usuzování, kdežto indukce zase všechny způsoby empirického ověřování správnosti určitého vysvětlení“ (PSILLOS, c. d., s. 146).

⁵² *Collected Papers of Charles S. Peirce*. 7th Vol., §206, CP 7.206, c. d. Peirce v téže souvislosti hovoří i o vytváření „predikcí ohledně toho, jaké budou výsledky praktického testování“ (tamtéž).

⁵³ Empirická verifikace některých predikcí může přicházet v úvahu až v budoucnosti (*in futuro*) a může být podmíněna adekvátním technologickým rozvojem.

⁵⁴ *Collected Papers of Charles S. Peirce*. 7th Vol., §206, CP 7.206, c. d.

*pramení nové návrhy před naším rozjímáním.*⁵⁵ V průběhu testování lze zpochybnit správnost vysvětlující hypotézy. Nicméně Peirce má za to, že „*lidský mozek musí být naladěný na pravdu věcí, aby bylo objeveno to, co jsme* (v našich dějinách – pozn. aut.) *již objevili*“.⁵⁶ Jinak řečeno, lidské dějiny ukazují, že z řady možných vysvětlení určitého fenoménu jsme schopni relativně rychle a bez řady omylů vybírat ta, která se později ukazují jako pravdivá. Tato lidská schopnost či snad i určitá „*forma instinktu*“ (Ch. S. Peirce) pravdivě vysvětlovat věci legitimizuje dle Peirceho potřebu rozlišování abdukce jako speciální fáze objevování i svébytnou formu logického usuzování. Stává se tak evidentní, že Peircovy úvahy o abdukci se opírají o určitou meta-abdukci, dle které je svět poznatelný, má řád a lidé jsou ho s to poznávat.⁵⁷ Tato meta-abdukce má regulativní charakter, neboť nás nutí určitým způsobem přemýšlet o světě, resp. i k němu přistupovat. „*Ačkoliv víme, že řád světa nemusí (tj. deduktivně) odpovídat tomu, co si myslíme, musíme postupovat tak, jako by tato... korespondence existovala.*“⁵⁸

Peirce má dále za to, že abdukci můžeme logicky schematizovat, což je jeden z hlavních argumentů pro rozlišování tohoto způsobu usuzování. V sedmé přednášce *O pragmatismu a abdukci* z roku 1903 pak uvádí toto konkrétní schéma abdukce:

„*Je pozorován překvapivý fakt C.*

Pokud by A bylo pravdou, pak by se jev C stal samozřejmým.

Proto je rozumné předpokládat, že A je pravda.“⁵⁹

Již na první pohled je patrný určitý „paradox“. Snažíme se logicky zapsat proces, který na jednu stranu má být racionální a vědomý, současně se ale dovoláváme obtížně uchopitelné lidské kreativity a invence, či dokonce instinktu odhadnout správné řešení.⁶⁰ Nejenom tato otázka se stala zdrojem pozdější kritiky Peircova – ať raného, či vrcholného – pojetí abdukce a podnítila další zkoumání této problematiky. Částečně též vedla k reinterpretaci dosavadního způsobu chápání Peircova vědeckého odkazu. Významnou osobností, která přispěla k soudobému zájmu o abdukci, byl H. Frankfurt.

4. FRANKFURTOVA KRITIKA ANEB SMĚREM K SOUDOBÉ DISKUZI NA TÉMA ABDUKCE

Americký filozof Harry G. Frankfurt (nar. 1929) ve své krátké stati *Peirce's Notion of Abduction* z roku 1958 podrobil tvrdě kritice Peircovu koncepci abdukce včetně pokusů o její logickou strukturalizaci. V první řadě upozornil a na řadě citací z díla

⁵⁵ *Collected Papers of Charles S. Peirce*. 5th Vol., § 181, CP 5.181, c. d.

⁵⁶ *Collected Papers of Charles S. Peirce*. 6th Vol., § 476, CP 6.476, c. d.

⁵⁷ BELLUCCI, c. d., s. 12–16.

⁵⁸ Tamtéž, s. 16.

⁵⁹ *Collected Papers of Charles S. Peirce*. 5th Vol., § 189, CP 5.189, c. d.:

„*The surprising fact, C, is observed.*

But if A were true, C would be a matter of course.

Hence, there is reason to suspect that A is true.“

⁶⁰ Jde však jen o zdánlivý paradox, ke kterému docházíme, pokud nerozlišujeme mezi meta-abdukci a jednotlivými konkrétními abdukci přijímanými k vysvětlení překvapivých faktů. Blíže: PSILLOS, c. d., s. 142–143.

Peirceho doložil, že termíny „hypotéza“ a „abdukce“ nejsou vždy tímto myslitelem používána jako synonyma. Abdukce slouží k pojmenování logické operace směřující k přijetí určité hypotézy. Zde však naráží na paradox, na který jsme již částečně poukázali. Na jednu stranu totiž Peirce tvrdí, že „hypotéza je výsledkem úžasné imaginativní lidské schopnosti a současně, že je produktem speciálního druhu logické inference“.⁶¹ Rozbor Peircova návrhu logické struktury abdukce jej pak vede k závěru, že abdukce nepopisuje proces nalezení hypotézy. Hypotéza (možné vysvětlení, „A“) se totiž objevuje již v premise abdukčního úsudku a závěr toliko konstatuje, že je „podložené se domnívat, že toto vysvětlení je pravdivé“.⁶² Model proto nezachycuje proces generace hypotézy, nýbrž ukazuje, jak je určitá hypotéza přijímána jako pravděpodobné řešení určitého problému, resp. jako „pracovní hypotéza“ (*working hypotheses*)⁶³ hodna dalšího – již induktivního – testování. Nicméně nastavený filtr pro výběr této nejpravděpodobnější hypotézy je příliš široký, spíše dle názoru Frankfurta představuje pouhý „inteligentní odhad“ (*guessing intelligently*)⁶⁴ a v důsledku popisuje proces, jakým je určitá hypotéza zařazena mezi další možná vysvětlení určitého fenoménu.⁶⁵

V reakci na tyto argumenty došlo k rozštěpení či určité dvojkojnosti v soudobých výzkumech abdukce: Část myslitelů se soustředí na proces generování hypotéz, tedy pokračuje v bádání Peircovy „meta-abdukce“. Klíčovou osobností, která stála u základů této větve zkoumání, byl americký filozof Norwood Russell Hanson (1924–1967), jenž v 50. letech 20. století jako první upozorňuje, že Peircova meta-abdukce zkoumá „logiku objevu“, tedy Reichenbachem popsany „kontext objevu“, u něhož Peirce předpokládal, že je dán určitými pravidelnostmi, jež lze rozkrýt.⁶⁶

Druhá větev se pak zaměřuje na způsoby výběru nejlepšího možného závěru (vysvětlení) určité situace a je spjata zejména se jménem dalšího amerického filozofa Gilberta Harmana (nar. 1938). Harman místo abdukce razí i nové označení – „odvození nejlepšího výsledku“ (*inference to the best explanation*).⁶⁷ V rámci tohoto proudu je vynakládáno úsilí jednak na vytváření nových, adekvátnějších schémat zachycujících abdukční inferenci, jednak na hledání a formulování subtilnějších filtrů pro výběr nejlepšího možného vysvětlení. Jednotlivé návrhy se přitom navzájem prolínají, nicméně v současné době neexistuje shoda, co do jejich podoby.

⁶¹ FRANKFURT, H. G. Peirce's Notion of Abduction. *The Journal of Philosophy*. Columbia University, Vol. 55, No. 14 (Jul. 3, 1958), s. 594.

⁶² FRANKFURT, c. d., s. 594–595.

⁶³ FRANKFURT, c. d., s. 595.

⁶⁴ Oporu vidí v Peircově tvrzení, že z nekonečných vysvětlení určitého fenoménu má „lidský mozek takovou schopnost uhádnout správnou hypotézu dříve, než řada z nich bude testována, ... ponechává většinou neprozkoušenou“ (FRANKFURT, c. d., s. 596, citováno je: CP 6.530, viz též výše).

⁶⁵ FRANKFURT, c. d., s. 597. Přehlíženo je tedy to, že Peirce formuloval konkrétní kritéria, jež mají vést k výběru dobré vysvětlující hypotézy.

⁶⁶ HANSON, N. R. Notes Towards a Logic of Discovery. In: BERNSTEIN, R. J. (ed.). *Perspectives on Peirce: Critical Essays on C. S. Peirce*. New Haven – London: Yale University Press, 1965. Do tohoto proudu by spadaly v poslední době populární výzkumy lidské intuice a různých heuristik při rozhodovacích procesech, které dokládají existenci určitých obecnějších kognitivních vzorců, které jsou využívány při „intuitivním myšlení“, jež hraje nezastupitelnou roli „v nejistých“ případech, kdy „jednotlivec spekuluje nad nejlepší možností“ (SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. In: GÁBRIŠ, T. *Nedogmatická právní věda. Od marxismu po behaviorální ekonomii*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 208).

⁶⁷ Tento proud tedy rozvíjí Peircem postulovaná kritéria pro výběr dobré vysvětlující hypotézy.

Co se týče logické schematizace, tak k nejpůvodnějším návrhům patří řešení navržené Josephsonem a Josephsonem, kteří strukturují abdukční usuzování takto:

„D je souborem dat/faktů/pozorovaných skutečností.

H vysvětluje D.

Žádná jiná hypotéza nevysvětluje D stejně dobře jako H.

Proto H je pravděpodobně pravdivé.“⁶⁸

Recentně lze pak třeba upozornit na schematizaci právníka a logika S. Brewera, jenž má za to, že k odvození nejlepšího vysvětlení dochází v těchto čtyřech postupných krocích:

„(i) identifikace určitého fenoménu, jenž má být vysvětlen (explanandum);

(ii) vyřčení několika alternativních, logicky relevantních a možných vysvětlení tohoto fenoménu (plausible-explanans);

(iii) identifikace nejlepšího vysvětlení, a to ... mj. při zohlednění zájmů a účelů argumentující osoby,⁶⁹

(iv) konstatování, že z dostupných vysvětlení jde o nejlepší možné vysvětlení dané věci.“⁷⁰

Stran kritérii pro nalezení nejlepšího řešení jsou vytvářeny různé katalogy, které zachycují různé atributy, jež jsou příznačné pro optimální hypotézy a jež současně *ad hoc* mohou přispět k nelezání nejlepšího vysvětlení. Konkrétně řečeno, zmiňovány jsou vlastnosti jako: (i) úplnost, tedy schopnost navrhované hypotézy vysvětlit všechna relevantní pozorovaná fakta, přičemž sama o sobě nevyžaduje další vysvětlení. Dále (ii) síla, jež se odvíjí od schopnosti hypotézy vysvětlovat i další obdobné případy. K atributům nejlepší hypotézy však již nepatří, pokud je příliš široká, tzn. do jejího explikativního rámce spadají i nesouvisející pozorované případy. Negativně je tak kladen požadavek na (iii) úzkou aplikovatelnost (skromnost) navrhovaného vysvětlení, čímž se má zabránit zbytečným paušalizujícím závěrům, jež nemají oporu v pozorovaných faktech. Poukazuje se rovněž na vhodnost formulování pokud možno (iv) jednoduchých či spíše úsporných hypotéz v duchu Ockhamovy břitvy. (v) Preferována by rovněž měla být taková hypotéza, která a) neuvěřitelně možná respektuje obecně uznávaný rámec dané vědní disciplíny, pokud neexistují pádné důvody pro jeho zpochybnění. Hypotéza má tedy být „konzervativní“. Měla by být i (vi) „relevantní“ (dobrá), tj. mít nějaký racionální vztah k vysvětlovanému fenoménu.⁷¹ Nelze rovněž opomenout (vii) verifikovatelnost, když od stupně opory v empirických důkazech se odvíjí významnost konkrétního návrhu vysvětlení.⁷²

⁶⁸ Převzato dle: SINNOT ARMSTRONG – FOGELIN, c. d., s. 196.

⁶⁹ Je nasnadě, že tyto zájmy se mohou lišit, a to dle jejich úhlu pohledu a postavení, které zaujímají. Tedy například jinak si bude tentýž fenomén vykládat žalobce, jinak žalovaný (srov. dále).

⁷⁰ BREWER, c. d., s. 131–132. Brewer upozorňuje, že v rámci kroků (ii) a (iii) mohou být využívány i další základní módy inferencí jako dedukce či indukce, přičemž jejich kvalita se promítá i do relevance finálního vysvětlení. Například matematické, na dedukčních inferencích založené, vysvětlení bude nevyvratitelné, a to na rozdíl od probabilistických vysvětlení opírajících se o indukci. Blíže: BREWER, c. d., s. 135 a násl.

⁷¹ Na tento aspekt upozorňoval ve svých pracích již Peirce. Kupříkladu střídání dne a noci lze vykládat pravidelnou poutí boha Re po obloze a v podzemí, nicméně z pohledu dnešní nauky nejde o „dobrou“ hypotézu.

⁷² Tyto atributy zmiňují SINNOT ARMSTRONG – FOGELIN, c. d., s. 198–200.

Uvedené vyžaduje doplnění v několika směrech: Předně je nasnadě, že popsaná kritéria se v mnohém překrývají s těmi, které již dříve formuloval samotný Peirce.⁷³ Dále nelze přehlédnout, že tyto zásady představují pouze určité ideály, ke kterým se jednotlivá navrhovaná vysvětlení ve větší či menší míře přibližují. Je to částečně dáno tím, že kritéria se navzájem ve svých ryzech podobách vylučují. Patrné je to zejména na požadavku úzké aplikovatelnosti na straně jedné a síly na straně druhé. Dále je třeba po vzoru S. Brewera zdůraznit, že každé vysvětlení je vždy nerozlučně spjata se zorným úhlem osoby, která jej činí, popř. s určitým kontextem, do kterého má být zasazeno.⁷⁴ Můžeme proto hovořit o morální abdukci (tj. o nejlepším vysvětlení z pohledu morálky), logické abdukci, kauzální abdukci, filozofické abdukci, či konečně – z pohledu této práce stěžejní – právní abdukci (nejlepší vysvětlení z pohledu práva). Dostáváme se tak ke klíčovému momentu: Jaký vlastně význam mají tyto úvahy ve vztahu k právu a právní vědě?

5. PRÁVNÍ DIMENZE ABDUKCE

Díváme-li se na právo a jeho realizaci optikou abdukce, stává se zřejmým, že rovněž v právním světě téměř na každém kroku zanechává svůj otisk. Neoddělitelnou součástí práce právníků je totiž přijímání různých vysvětlujících hypotéz. Prezentované poznatky o abdukci (ale i modelu vědeckého objevu) proto mohou přispět k lepšímu uvědomění i strukturaci těchto činností, jakož i k výběru vhodnějšího vysvětlení.

V právní praxi se přitom obvykle s vytvářením a výběrem vysvětlujících hypotéz setkáváme ve třech typově základních situacích: Zaprvé, abdukce bývá prováděna v rámci pokusů o rekonstrukci skutkového stavu věci rozhodného pro určitý právní případ (**kauzální, skutková abdukce**). Kupříkladu kriminalista, který se dostaví na místo činu, se snaží z nalezených důkazních prostředků, mnohdy jen nepřímých indicií, formulovat nejlepší možné vysvětlení toho, co se zde v minulosti odehrálo. Možné vysvětlení (tedy vysvětlující hypotéza přijatá na zkoušku) přitom předurčuje podobu jeho dalšího vyšetřování. Kriminalista si tedy bude zpravidla klást otázku, jak by se v obklopujícím světě projevil chování určitého pachatele, a to pokud bychom vycházeli z hypotézy přijaté na zkoušku. Bude tedy – dedukčně – vyvozovat možné rekonstrukce určitého chování, jež posléze může – indukčně – ověřovat (např. provede rekonstrukci, prověrkou na místě, vyšetřovací pokus⁷⁵). Dodejme, že i v případě doznání pachatele by měl ověřit, zda v úvahu nepřichází jiné vhodnější abdukční vysvětlení rozhodné situace.⁷⁶ Pokud bychom pozornost obrátili na soudy, tak je nasnadě, že i ony v rámci posuzování skutkových otázek využívají abdukční usuzování. V civilním řízení sporném soud ob-

⁷³ Dodejme, že Peirce již ve svém prvním návrhu abdukce upozorňoval na to, že hypotéza by měla být vždy jasně stanovena a odlišena od pozorovaných jevů. K výběru hypotézy je pak třeba vždy přistupovat nestranně a najdeme-li protiargument, je třeba tuto skutečnost „*upřímně přiznat*“ (PEIRCE, c. d., s. 476).

⁷⁴ K úhlu pohledu srov. blíže: BREWER, c. d., s. 129–131.

⁷⁵ Srov. § 104c – § 104e zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, v platném znění (dále jen „tr. řád“).

⁷⁶ Srov. § 2 odst. 5 věta druhá tr. řádu: „(d)oznání obviněného nezbujuje orgány činné v trestním řízení povinnosti přezkoumat všechny podstatné okolnosti případu“.

vykle vybírá mezi vysvětlujícími hypotézami, jež mu podává žalobce na straně jedné a žalovaný na straně druhé.⁷⁷ Svůj výběr opře o výsledky dokazování (indukce), které vede a v rámci kterého mj. obsahem svých otázek vyslýchaným osobám (svědkům, znalcům i účastníkům řízení) testuje správnost predikcí ohledně skutkového stavu, které by bylo možné vyvodit z tvrzení stran (dedukční fáze). Zda jeho abdukcce, tj. volba jedné z konkurujících hypotéz, bude správná, může v případě podání opravného prostředku následně verifikovat odvolací soud. Obdobně postupují i trestní soudy, s tím rozdílem, že pokud nalezenou nekonzistenci či nedostatečnou provázanost v obžalobě, postupují v souladu se zásadou „*in dubio pro reo*“. Jak si ale výstižně všimá T. Sobek, soudce v obou případech „*si vlastně vytváří svoji teorii (svůj příběh) tohoto případu, kterou se snaží ‚vybalancovat‘ do celkové koherence. Přítom koherence je obvykle chápána tak, že znamená jednak konzistenci, dále zahrnutí všech relevantních zjištěných faktů, plus jejich vzájemnou provázanost, kdy jeden fakt podporuje druhý...*“⁷⁸ Jinými slovy, soudcovo vlastní abdukční vysvětlení rozhodných skutečností slouží jako filtr pro výběr relevantnější vysvětlující hypotézy, kterou navrhuje soudní strany, a stojí i u základu toho, co bývá tradičně označováno jako „volné hodnocení důkazů“.

V kontextu výše prezentovaných úvah je přitom nasnadě, že postulovaná soudcova „volnost“ nemůže být libovůlí, neboť abdukcce předpokládá výběr takového řešení, které nejlépe splňuje určitá racionalizační kritéria tak, jak navrhoval Peirce a jeho následovníci.⁷⁹ Pokud bychom přisvědčili opaku, a tedy za možné bychom považovali přijetí jakéhokoliv spekulativního vysvětlení, pak bychom *de facto* legitimizovali arbitrární, resp. i iracionální postup soudce při hodnocení důkazů, jakož i při řešení skutkových otázek. Vyřčený závěr přitom odpovídá názorům formulovaným v judikatuře tuzemských vyšších soudů, dle kterých „(p)odstatou volného hodnocení důkazů je ... myšlenková činnost soudce, kterou tvoří takové elementy, jako jsou např. průměrné životní zkušenosti každého člověka, osobní životní i profesní znalosti a zkušenosti soudce a zvláštní poznatky zjištěné při projednávání konkrétní věci...“ (z odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2017 ve věci sp. zn. ÚS 4266/16).⁸⁰ „Uplatnění (zásady volného hodnocení důkazů – pozn. aut.) je... neoddělitelně spjata s požadavkem transparentnosti rozhodování, spočívajícím v povinnosti důkazní postup vyčerpávajícím způsobem popsat a **logicky i věcně přesvědčivým způsobem odůvodnit...**“ (z odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2014 ve věci sp. zn. II. ÚS 2564/12, zvyrazněno aut.). Lze

⁷⁷ Nelze však vyloučit situace, že se strany na skutkových otázkách shodnou. Budou se však rozcházet v názorech na jejich právní posouzení.

⁷⁸ SOBEK, c. d., s. 184.

⁷⁹ Nutno však upozornit, že v rámci volného hodnocení důkazů se soudce pohybuje nejenom v mantinelech Peircem popsané racionality, a tedy při zjišťování skutkového stavu postupuje mj. v souladu s koherenční teorií pravdy, jak ve výše citované pasáži akcentuje T. Sobek. Neméně důležité jsou mantinely, které pro soudce vyplývají z platného práva. Za přijatelnou vysvětlující hypotézu o určitém skutkovém stavu tak bude možné označit pouze takovou abdukcce, která respektuje zákonné požadavky kladené na způsob získávání a provádění důkazních prostředků. Kupříkladu seznámí-li se trestní soudce s odposlechem, který nebyl získán zákonným způsobem, nemůže k němu přihlídnout, a to má-li být jeho závěr „nejvhodnější“, ačkoliv bude subjektivně přesvědčen o tom, že obžalovaný je vinen. K zákonným mantinelům by dále patřily i různé fikce a nevyvratitelné domněnky. K odposlechům a dalším záznamům telekomunikačního provozu v tuzemském právu srov. § 88 a násl. tr. řádu.

⁸⁰ V citované pasáži lze hledat paralelu mezi Peircem popsaným požadavkem na zohledňování kontextu (zkušenostního, vědomostního apod.).

mít za to, že Peircem a jeho následovníky představená kritéria výběru nejlepšího vysvětlení mohou být pro právníky inspirativní v tom směru, že nabízí konkrétní instrukce, jak podpořit „přesvědčivost i logičnost“ (byť zřejmě chápanou ne striktně formálně-logicky), a tedy i pro-systémovost přijímaných závěrů o skutkových otázkách (srov. dále).

Zadruhé, abdukční inference lze hledat nejenom za rozkrýváním skutkových otázek. Neméně významnou roli hraje i v rámci zkoumání (hodnocení) zjištěného skutkového stavu prizmatem platného práva, a to ve snaze přiřadit nejhodnější právní kvalifikaci. Můžeme proto hovořit i o **právní abdukci**. Vrátime-li se k výše řešenému příkladu, kriminalista bude zkoumat, které znaky trestného činu byly naplněny určitým chováním, popř. zda je vůbec na místě trestněprávní kvalifikace určitého chování. Taktéž advokát, seznamuje-li se s novým případem, usiluje nalézt nejpřesvědčivější a pro klienta nejvýhodnější právní vysvětlení skutkového stavu, který je mu předložen. Právní abdukcce je prováděna i soudy, přičemž v kontinentálním typu právní kultury jsou to primárně ony, kdo závazně přiřazuje a hodnotí právní konsekvence posuzované věci. Pro orgány aplikující právo je charakteristické, že usilují o řešení, které je jimi vnímáno jako objektivně nejadekvátnější.⁸¹

Právní abdukcce vždy vyrůstá z předchozích skutkových zjištění. Současně ale reguluje proces dokazování, ba je dokonce způsobila přispět k modifikaci vstupně přijaté kauzální abdukcce. Exponuje totiž právně relevantní konsekvence určitého jednání, jež je třeba v řízení dokázat a k nimž lze dospět cestou logické dedukce, a to má-li být daná právní kvalifikace udržitelná. Jinak řečeno, ukazuje, která fakta je třeba prokázat, aby bylo možné podřadit určité chování pod zvažovanou právní normu.⁸² Pokud nenajde na zkoušku přijatá právní kvalifikace v rámci indukčního dokazování svoji oporu v důkazních prostředcích, je na místě jiné právní posouzení dané otázky, než bylo účastníky řízení navrhováno a/nebo zprvu orgánem veřejné moci zvažováno. Regulativní povaha právní abdukcce se projevuje ještě v jednom ohledu, na který upozornil Peirce: nutí jednotlivce postupovat tak, jako by navrhované právní vysvětlení bylo pravdivé a jediné možné. Soud aplikující právo, bude-li tedy jeho právní abdukcce podpořena i výsledky důkazního řízení, rozhodne v souladu s tím, co vyplývá z jím vybrané právní kvalifikace. Nevylučuje to, že v rámci následného soudního přezkumu může být zvolené právní vysvětlení revidováno.⁸³ Tato možnost bude ale minimalizována, pokud orgán aplikující právo bude zohledňovat kritéria výběru nejlepšího právního řešení, která byla vyslovena

⁸¹ Pokud by soudce stranil určitému účastníku řízení, popř. by pro to existovaly důvodné indicie, je na místě vznesení námitky podjatosti.

⁸² V pozadí této teze stojí názor, že mezi světem faktů a světem norem od samého počátku soudního řízení existuje úzká interakce. V tuzemském právním prostředí tento úzký vztah plasticky popsal M. Šejvl, který upozorňuje, že aplikující orgán zahajuje dokazování se zřetelem k žalobnímu petitu a v něm provedené právní kvalifikaci. Fakta jsou tedy sbírána orgánem veřejné moci od počátku „s ohledem na právní normu, kterou na ně hodlá aplikovat“ (ŠEJVL, M. Jak udělat spravedlnost slovy. In: GERLOCH, A. – MARŠÁLEK, P. (eds.). *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 184 a násl.). Dále srov. též MARŠÁLEK, P. *Právo a společnost*. Praha: Auditorium, 2008, s. 164.

⁸³ Například jedním z důvodů pro podání odvolání v civilních věcech může být fakt, že „rozhodnutí soudu prvního stupně spočívá na nesprávném právním posouzení“ (§ 205 odst. 2 písm. g) zákona č. 99/1963Sb., občanský soudní řád, v platném znění, což dokládá skutečnost, že právní abdukcce umožňuje vyslovit jen možný – non-monotonický – závěr (srov. dále).

ve vztahu ke kauzální abdukci (ač lze uvažovat o jistých modifikacích zohledňujících mj. požadavky plynoucí z platného práva či obecných zásad právních⁸⁴).

Zatřetí, právní abdukce umožňuje nalézt právní filtr, přes nějž má být nahlíženo na určité právně-relevantní okolnosti. Nicméně takto identifikované právní ustanovení nemusí být vždy jasné a srozumitelné, a proto bude na místě provedení tzv. **interpretační abdukce** čili nalezení nejlepšího možného vysvětlení daného ustanovení z pohledu práva. V návaznosti na dříve uvedené přitom můžeme jakýkoliv vysvětlovaný normativní právní text (*explanandum*) pojímat jako určitou nepravidelnost, která vyvolává u exegeta údiv či významovou pochybnost, jež lze odstranit cestou interpretace *sensu stricto*.⁸⁵ Spouštěčem může být buď jazyková nedostatečnost normativního právního aktu způsobená jeho mnohoznačností (např. použitím homonym, amfibolií, konfúzí neurčitostí)⁸⁶ či neurčitostí, anebo exegetovo přesvědčení, že interpretační závěr, ke kterému dospěl při použití pouze jazykové metody výkladu, je nesprávný, nepřiléhavý, nevhodný, a to je-li zohledněn i jiný než čistě jazykový kontext (např. tedy hodnotový).⁸⁷ Podstata interpretační abdukce v případě nedokonalosti jazyka spočívá v tom, že interpretační závěr získaný zejména na základě jazykové metody se jeví jako nedostatečný pro formulaci obsahu právní normy rozhodné pro posuzovaný případ, a je tedy třeba jej dotvořit pomocí dalších metod právní interpretace (např. metody historické, teologické). Nelze přitom vyloučit, že jednotlivé metody budou vybízet k rozdílným řešením, a tudíž součástí interpretační abdukce bude i volba mezi dílčími interpretačními závěry. V druhém případě pak z povahy věci exeget vybírá mezi několika v úvahu přicházejícími interpretačními výsledky, k nimž dospěl na základě standardních metod právní interpretace na straně jedné a nadstandardních metod na straně druhé.⁸⁸

V současné době se tuzemská právní nauka víceméně shoduje na obsahu jednotlivých dílčích metod interpretace práva, a lze tedy hovořit o jisté „ustálenosti“ používaných metod.⁸⁹ Nicméně totéž již nelze vyslovit o metodologii právní interpretace jako celku, a to je-li pojímána jako soubor výkladových pravidel prvního a druhého stupně.⁹⁰ Jed-

⁸⁴ Jako příklad může posloužit již dříve zmíněna zásada *in dubio pro reo*. Srov. dále též poznámka pod čarou č. 80.

⁸⁵ K rozlišování interpretace *sensu stricto* a *sensu largo* srov. J. Wróblewski in: LANG, W. – WRÓBLEWSKI, J. – ZAWADZKI, S.: *Teoria państwa i prawa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1976, s. 399 a násl. V tuzemské literatuře pak zejména: ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. *Právní interpretace – mezi vysvětlováním a rozuměním*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 9–75.

⁸⁶ K důvodům mnohoznačnosti srov. ŠTĚPÁN, c. d., s. 17–18.

⁸⁷ Je nasnadě, že první z naznačených příčin vzniku nejasností, tj. přirozená neostrost a nepřesnost jazyka, ve kterém jsou formulovány právní texty, má spíše objektivní povahu, kdežto druhý důvod, spočívající ve skepsi exegeta ohledně spravedlnosti, správnosti či účelnosti určitého ustanovení, jež u něj po čistě jazykové stránce nevyvolává žádné pochybnosti, může být zatížen subjektivním pohledem a postojí interpreta. O tom, zda druhý typ spouštěčů pochybností bude přicházet v úvahu, rozhoduje v dané interpretační komunitě převládající „*ideologie aplikace práva*“. K ideologiím aplikace práva srov. KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002, s. 232–246.

⁸⁸ K rozdělení metod právní interpretace na standardní a nadstandardní, jakož i k jednotlivým metodám srov. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7., aktualizované vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, s. 144 a násl.

⁸⁹ Blíže: HLOUCH, L. *Teorie a realita právní interpretace*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 213.

⁹⁰ Interpretační pravidla prvního stupně určují, jak vykládat normativní právní text z pohledu jazyka, systému, historie vzniku apod. Kdežto interpretační pravidla druhého stupně stanoví, která z pravidel prvního stupně lze aplikovat, v jakém pořadí a konečně jaké z pravidel prvního stupně upřednostnit v případě jejich

notlivé přístupy k právní interpretaci, byť rozlišují obdobné výkladové metody (tj. výkladová pravidla prvního stupně⁹¹), mj. odlišně řeší, kdy vlastně začíná a kdy končí interpretační proces⁹² a zda právní interpretace je součástí obecné humanitněvědní interpretace zaměřené na rozkrývání významového svazku (*nexus of meaning*, *Sinnzusammenhang*) interpretovaného objektu,⁹³ anebo zda má svá specifika dávající eventuálně prostor pro uplatnění dekonstrukce textu prostřednictvím teologické metody výkladu. Rozcházejí se rovněž v názorech, jaké vztahy existují mezi jednotlivými metodami či třeba jak řešit jejich případné kolize, tj. kdy se dílčí interpretační závěr získaný při využití jedné výkladové metody liší od jiného dílčího interpretačního výsledku, k němuž interpret došel pomocí jiné metody. Doktrína se tedy neshoduje na obsahu interpretačních pravidel druhého stupně. Nejednotná je i právní praxe, byť nelze přehlédnout významnou roli, kterou hrají vyšší soudy při vytváření kritérií pro výběr optimálních interpretačních závěrů v rámci sjednocování judikatury a celkového přezkumu rozhodnutí nižších soudů.

Neexistence ucelené metodologie interpretace práva znesnadňuje provádění interpretační abdukce jako pro-systémové činnosti. Nelze totiž nevidět, že od míry ustálenosti i akceptovatelnosti metodologie právní interpretace odvisí stupeň systémovosti provádění právního výkladu (interpretační abdukce) v právní praxi. Po vzoru Bergera s Luckmannem lze dokonce vyslovit názor, že nejednotnost praxe pramenící z plurality interpretačních teorií a jimi formulovaných metodologických katalogů může vést k destabilizaci existujícího právního řádu i společenské homeostázy, kterou ve značném stupni pomáhá udržovat.⁹⁴ K významným úkolům právních vědců by proto mělo patřit zkoumání interpretačních pravidel druhého stupně a následně jejich předávání studentům v rámci jejich přípravy k právním povoláním, kdy tyto znalosti by se takto mohly stát součástí Peircovy popsanych *background-beliefs*, které – jak bylo výše vysvětleno – hrají nezastupitelnou roli ve vytváření i přijetí dobré vysvětlující hypotézy.⁹⁵

vzájemné kolize. K tomuto dělení, jehož autorství je připisováno J. Wróblewskému, srov. v podrobnostech v tuzemské literatuře WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, s. 168 a násl.

⁹¹ Neznamená to však, že se ve všech dílech objevují vždy materiálně identické metody výkladu, popř. že budou v aplikační praxi stejně vykládány a aplikovány. Za zvláštní pozornost pak stojí skutečnost, že nedávno tuzemský normotvůrce částečně reguloval tato pravidla v §§ 2–13 nového občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.).

⁹² Metodologie interpretace *sensu largo* cílí na částečně odlišné poznávací procesy než metodologie zaměřená pouze na interpretaci *sensu stricto*.

⁹³ „Významový svazek“ určitého textu je dán vědomým i nevědomým užitím znaků ze strany autora, resp. i dalším textuálním kontextem – historickým, kulturním a autorským. Blíže: HIRSCH, E. D. *Validity in Interpretation*. New Haven and London: Yale University Press, 1967, s. 7 a násl.

⁹⁴ Pluralita vždy odhaluje, že „(v)šechny společenské reality jsou nejisté. Všechny společnosti jsou jen konstrukty čelící chaosu. Neustále hrozící nebezpečí anomického děsu propukne naplno, kdykoliv jsou legitimizace, jež tuto nejistotu zastírají, ohroženy nebo se zhroutí“ (BERGER – LUCKMANN, c. d., s. 104). Na druhou stranu, jak správně upozorňuje M. Škop, jen dekonstrukce právní vědy/práva umožňuje „nabídnout obraz teorií, jako zatížených určitými ideologiemi...“, které nemusí být nadále vnímány jako dostatečné, čímž je dán prostor pro různé „opravy, náprav(y) či vylepš(ení)“, tedy pro „přizpůsob(ení) teorie vnímání tohoto druhého a přivést je zpět do práva“ (ŠKOP, M. Dekonstrukce jako metoda poznání práva. [online, cit. 25. 6. 2019]. Dostupné na: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/prteorie/skop.pdf>).

⁹⁵ V tomto bodě se tak Peircovy úvahy protínají s hermeneutickými koncepcemi hovořícími o „předporozumění“, „předvěděni“ a dalších „předsudcích.“ V podrobnostech srov. GADAMER, H.-G. *Pravda a metoda. Nárys filozofické hermeneutiky*. Praha: Triáda, 2010, s. 240 a násl.

Rovněž u interpretační abdukce nelze přehlédnout její regulativní charakter. K interpretačnímu závěru, který je soudem vybrán jako optimální, je následně soudcem přístupováno tak, že je v dané situaci jediný možný a promítá se i do způsobu a obsahu finálního rozhodnutí. Je-li vskutku toto subjektivní soudcovo přesvědčení o pravdivosti daného výkladu a z něho dovozené právní konsekvence oprávněné, může být následně testováno v rámci přezkumných řízení. Bude-li akceptováno v dané právní komunitě, lze hovořit o jeho správnosti a platnosti. Nicméně nelze vyloučit, že v budoucnu dojde k odklonu, tedy nalezení vhodnější interpretační abdukce (viz dále).⁹⁶

V neposlední řadě je třeba poukázat na to, že rovněž v právně-teoretickém usuzování, a to je-li hledáno nejlepší vysvětlení různých právně-relevantních společenských fenoménů, právních institutů či pouze jednotlivých zákonných ustanovení, má kauzální, právní i interpretační abdukce své nenahraditelné místo.⁹⁷ Právní věda recentně stále častěji obrací svoji pozornost i na problém „meta-abdukce“, kdy mj. je zkoumána role intuice či různých heuristik v rozhodovacích procesech, a jak lze jejich obsah formovat v rámci právní socializace.⁹⁸

6. ZÁVĚR

Analyzujeme-li jednotlivé varianty abdukčních vysvětlení podávaných představiteli právní obce, nelze si nevšimnout, že vykazují určité společné znaky, které jsou typické pro abdukční inference jako takové a které již byly částečně představeny výše v první části příspěvku.

Předně je tedy patrná jejich non-monotonická povaha. Jinak řečeno, naprostá většina přijímaných vysvětlení má potencionálně zpochybnitelnou povahu. Není tedy pro ně příznačná neměnná platnost, jež by se automaticky odvíjela od dodržení určitého inferenčního algoritmu. V budoucnu je tedy možný významový posun, resp. přijetí jiné vysvětlující hypotézy. Příznačné je to zejména pro interpretační abdukční inference, kdy ani sedimentovaná praxe výkladu určitého ustanovení nevylučuje následnou reinterpretaci.⁹⁹ Ve vztahu k abdukčním vysvětlením přijímaným v individuálních věcech – jak jsme výše naznačili – je pak potencionální otevřenost abdukčního vysvětlení zachována do doby pravomocného završení věci, kdy se kauzální, právní i interpretační abdukce

⁹⁶ Pramení to z toho, že v tuzemském právu soudní rozhodnutí nemají povahu obecně závazného rozhodnutí. V podrobnostech srov. však WINTR, J. Místo závaznosti judikatury v systému metodologie interpretace kontinentálního práva. In: ŠÁMAL, P. – RAIMONDI, G. – LENAERTS, K. a kol. *Závaznost soudních rozhodnutí – vnitrostátní a mezinárodní náhledy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 87–95.

⁹⁷ Posuzováno touto optikou tento příspěvek představuje pokus o nejlepší možné vysvětlení abdukce.

⁹⁸ Srov. poznámka pod čarou č. 67, jakož dále třeba: BROŽEK, B. *Umysl právníky*. Kraków: Copernicus Center Press, 2018.

⁹⁹ Srov. k tomu k § 13 obč. zákoníku, dle kterého „(k)aždý, kdo se domáhá právní ochrany, může důvodně očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný právní případ, který již byl rozhodnut a který se s jeho právním případem shoduje v podstatných znacích; byl-li právní případ rozhodnut jinak, má každý, kdo se domáhá právní ochrany, právo na přesvědčivé vysvětlení důvodu této odchylky“. Primárně tedy nová soukromoprávní úprava počítá s tím, že soudci postupují shodně s ustáleným výkladem. Současně je ale zachována možnost nového pohledu na věc, který je však obhajitelný pouze tehdy, bude-li „přesvědčivé“ vysvětlen.

proměni v realitu přijímanou právem.¹⁰⁰ Nicméně i z tohoto pravidla existují určité výjimky, a to v podobě mimořádných opravných prostředků, které dávají prostor pro revizi kauzálních i právních abdukčních závěrů.

Dále je třeba zmínit, že všechna podaná vysvětlení vždy alespoň zčásti reflektuje zorný úhel osoby, která jej činí, a který je dán zejména jejím postavením (akademik, advokát, obviněný či třeba soudce¹⁰¹), znalostmi a předchozími zkušenostmi, což z pohyby věci subjektivizuje relevanci navrhované vysvětlující teze.

Na druhou stranu je třeba upozornit, že všechna navrhovaná právní vysvětlení získávají na přesvědčivosti, jsou-li subjektem zohledňována určitá kritéria pro výběr dobrých hypotéz, jež jsou v dané komunitě uznávána. V oblasti výkladu práva budou tato kritéria splývat s katalogy interpretačních pravidel *lege artis*, tedy metodologickými pravidly uznávanými v odborných kruzích za optimální. V oblasti právní nauky pak mohou být relevantní ta kritéria, která byla vypracována na půdě metodologie vědy a jejichž příklady byly uvedeny výše. Totéž platí i ve vztahu ke kauzálnímu vysvětlení s tím, že důraz by měl být kladen i na koherenci s poznatky příslušné fyzikální vědy. Znalost těchto kritérií¹⁰² a jejich dodržování objektivizuje procesy, ve kterých dochází k výběru nejlepšího vysvětlení a současně též snižuje jeho arbitrárnost a libovůli. Ve svém důsledku působí stabilizačně a pro-systémově.

Vede to pak k závěru, že úsilí právní obce by mělo být zaměřeno na systematické vytváření a zpracovávání katalogů těchto kritérií, a to se zvláštním zřetelem na specifika práva a jeho realizace, jakož i na další zkoumání abdukčních inferencí. Nedílnou součástí právního vzdělávání by přitom mělo být předávání těchto poznatků novým generacím. Lze si od toho slibovat snížení prostoru iracionality, nahodilosti a fragmentárnosti v praktickém i teoretickém právním myšlení.

JUDr. Katarzyna Žák Krzyžanková, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
krzyzank@prf.cuni.cz

¹⁰⁰ Je nasnadě, že právem akceptovaná „realita“ se může lišit od skutečnosti, a to mj. z důvodu nutnosti respektování jistých právních mantinelů v rámci rozhodovacích procesů (viz výše – poznámka č. 80).

¹⁰¹ Patrně je to zejména v soudních řízeních, kdy strany jsou silně zainteresovány na výsledku pře, což se promítá i do jimi podávaných abdukčních vysvětlení. Soudce – zopakujme – by pak měl usilovat o co nejracionalnější řešení, jež by *a priori* bezdůvodně nestránilo žádné ze stran.

¹⁰² Implicitním předpokladem je ale předchozí existence a alespoň relativní ustálenost takových pravidel.

JURISDIKCE MEZINÁRODNÍHO SOUDNÍHO DVORA VE SPORNÝCH VĚCECH: STOLETÝ PŘÍBĚH VLAJKOVÉ LODI MEZINÁRODNÍ SPRAVEDLNOSTI

SOŇA ŠINDELKOVÁ*

Abstract: **Jurisdiction of the International Court of Justice in Contentious Cases: A Hundred Years Old Story of the Flagship of International Justice**

This paper deals with jurisdiction of the International Court of Justice (ICJ) in contentious cases. It looks into functioning of the jurisdiction based on the consent of litigant States, including the limits and impacts of the principle of consent. Jurisdiction of the ICJ is a legal notion of crucial importance. Its character is determined by the horizontal arrangement of international law. Some basic knowledge of the background of the mechanism of contentious jurisdiction is needed for comprehension. The historical background and development is of particular relevance here. The legal source of most of jurisprudence of the ICJ concerning its contentious jurisdiction is Article 36 paragraph 6 of the ICJ Statute. It provides for the *compétence de la compétence* principle. Indeed, it is the interplay of the principle of consent and the principle of *compétence de la compétence* that is the crucial point of the mechanism. Jurisdiction *ratione personae* is delimited by the monopoly of States regarding the access to the contentious procedure. A simple basic rule and yet the case-law on the access to the ICJ is affected by certain inconsistency. The jurisdiction *ratione materiae* is based on consent of parties of the dispute concerned. There are several ways of accepting the ICJ jurisdiction. *De lege lata*, the place of the ICJ within the system of methods of peaceful settlement of international disputes is equal to the other methods.

Keywords: international justice; International Court of Justice; jurisdiction in contentious cases; the principle of consensual jurisdiction; the *compétence de la compétence* principle

Klíčová slova: mezinárodní soudnictví; Mezinárodní soudní dvůr; jurisdikce ve sporných věcech; princip konsenzuální jurisdikce; princip *compétence de la compétence*

DOI: 10.14712/23366478.2019.41

1. ÚVOD

Za dva, resp. tři roky (podle toho, zda zvolíme za rozhodné datum schválení Statutu, anebo inaugurační zasedání) budeme oslavovat sté výročí vzniku Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti (dále též jen „SDMS“), předchůdce Mezinárodního

* Autorka působí v Kanceláři vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU, která je součástí Ministerstva zahraničních věcí ČR. Veškeré názory vyjádřené v tomto článku jsou výhradně její vlastní.

soudního dvora (dále též jen „Dvůr“ nebo „MSD“). Nadcházející sté narozeniny Světového soudu, jak též bývá (poněkud eufemisticky) MSD, potažmo SDMS, nazýván, vybízejí k zamyšlení nad jeho úlohou a nad cestou, kterou za posledních sto let mezinárodní spravedlnost urazila.

Procesní rovina fungování MSD zůstává ve stínu jeho hmotněprávní judikatury. Aby však bylo možné realisticky zhodnotit působení Dvora, jeho možnosti a perspektivu, nestačí studovat pouze hmotně právní kasuistiku, ale je třeba se podrobně zabývat i samotným Dvorem a řízením, které před ním probíhá. Mimořádný význam má pak vymezení jeho pravomoci i způsob, jakým je v praxi tato pravomoc uplatňována.

Právě (a pouze) vymezením pravomoci Dvora ve sporných věcech se tento článek zabývá. (Jakkoli jsou posudky MSD nástrojem zásadního významu, rozhodování sporů je tím, co činí soud soudem.) Problematika sporné jurisdikce se při hlubším zkoumání ukazuje jako natolik významný a zároveň složitý právní jev, že si pozornost jako svébytné téma rozhodně zaslouhuje.

MSD je v mnoha směrech jakousi vlajkovou lodí mezinárodního soudnictví. Jeho jurisdikce ve sporných věcech představuje vysoce relevantní pohled na mezinárodní spravedlnost. Nad svrchovanými státy *ex lege* nestojí a nemůže stát žádná jiná moc vyšší, tedy ani moc soudní, pokud ji státy neakceptují z vlastní vůle. To je koncept tak odlišný oproti principům vnitrostátního práva, že si zaslouhuje pozornost již proto, abychom si byli neustále vědomi úlohy a limitů mezinárodního soudnictví, resp. v tomto případě MSD, jakož i místa, které soudnictví zaujímá v katalogu prostředků řešení mezistátních sporů.

V souvislosti s jurisdikcí Dvora se tak nabízí se řada otázek. Jak se právo, praxe států a především samotná rozhodovací činnost Dvora vyrovnává se specifiky horizontálního systému mezinárodního práva? Kdy a koho může Dvůr soudit? A konkrétněji, jak Dvůr rozhoduje o vlastní jurisdikci a čím je v tomto ohledu determinován? Jak vymezení jeho pravomoci vzniklo a jakou prošlo za sto let proměnou?

Pokusím se představit spornou jurisdikci MSD jako mezinárodně právní fenomén zásadního významu, jako fenomén komplexní a komplikovaný a také tak trochu – s akcentem na historický vývoj – jako příběh, který se s pozoruhodnou kontinuitou píše již necelých sto let. I z tohoto důvodu je zde kladen důraz na starší judikaturu, včetně judikatury SDMS, neboť se tak zřetelně ukazují kořeny, na nichž aktuální rozhodovací praxe spočívá. To je obzvláště relevantní i proto, že pravidla týkající se jurisdikce jsou v psaném právu velice stručná, přičemž reálná, aplikovaná pravidla, jež se při rozhodování o jurisdikci uplatňují, jsou bez určité znalosti judikatury prakticky neuchopitelná. Zdůrazněny jsou zde zejména ty rozsudky, kde Dvůr vymezil směr své další cesty a které jsou pro další vývoj klíčové.

Tento článek neaspiruje na poskytnutí popisu všech aspektů problematiky, tím méně pak na komplexní zpracování veškeré judikatury Dvora ve věcech vlastní jurisdikce. Pro prezentaci tématu jsem zvolila stručný průřez základními aspekty sporné jurisdikce a popis rámce, v němž se pravomoc Dvora uplatňuje, s akcentem na stěžejní principy formulované judikaturou. Vlastně jde o výše naznačený návrat ke kořenům.

S tím je spojen důraz na primární prameny. Navíc, ačkoli MSD a jeho působení přirozeně přitahuje rozsáhlou pozornost doktríny, podrobnější analýza otázek jeho pravomoci, která by přesáhla obecnou rovinu (několik obvyklých stran v monografiích), se

v sekundárních pramenech hledá velmi těžko. Přitom se jedná o klíčový prvek fungování nejenom Dvora, ale do jisté míry i samotného mezinárodního práva.

2. PODSTATA JURISDIKCE MSD VE SPORNÝCH VĚCÍCH

2.1 POVAHA A SPECIFIKA SPORNÉ JURISDIKCE MSD V PROSTŘEDÍ HORIZONTÁLNÍHO SYSTÉMU MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

„Tváří v tvář velkému množství konfliktů v dnešním světě, které nespádají do pravomoci Mezinárodního soudního dvora, je obecná veřejnost často postavena před otázku, co je vlastně úlohou mezinárodního soudu.“
(Mohammed Bedjaoui, předseda Mezinárodního soudního dvora v projevu k Valnému shromáždění OSN dne 12. října 1995)

Mezinárodní právo upravuje především vztahy mezi svrchovanými státy a Světový soud¹ působí v prostředí, kde platí, že *par in parem non habet imperium*.

Nejen obecná, ale i odborná veřejnost se čas od času ocitá před otázkou, nakolik je mezinárodní právo efektivním regulátorem mezinárodních vztahů, pokud nedisponuje skutečnou obligatorní soudní mocí. Za těchto okolností je sám systém mezinárodního práva vystavován konfrontaci s lidskou touhou po institucionální spravedlnosti, formální rovnosti a uplatňování řádu.

Když Jiří z Poděbrad v rámci svého projektu mezinárodní mírové organizace v šedesátých letech patnáctého století navrhoval, aby „v případě, že vzniknou nějaké pře a rúznice mezi králi a knížaty a jinými účastníky naší smlouvy, byl jeden druhému povinen a vázán před soudem naším podle práva odpovídati a s ním spor vésti a zachovávatí přitom ustanovení, rozhodnutí a nařízení, jež naši mluvčí a zástupci nebo jejich většina v shromáždění samém vydají a ustanoví“², značně předběhl nejen svou, ale i naši dobu. Ani pět a půl století později nejsou státy navzájem povinny a vázány před soudem odpovídati, a to ani státy, které jsou stranami Statutu MSD. Tím se otevírá prostor k úvahám o realitě mezinárodního soudnictví a jeho perspektivě.

Jak se tedy současná mezinárodní spravedlnost, potažmo fungování MSD vyrovnává s tím, že suverénní moc nelze zásadně podrobit žádné jiné moci vyšší, tedy ani mezinárodní moci soudní? Pomíneme-li lakonickou odpověď, že dosti komplikovaně, v právní rovině lze obecně uvést, že k tomu, aby nad suverénními subjekty mezinárodního práva mohla být vykonávána jakákoli soudní pravomoc, je nutný jejich souhlas. Tento princip je označován jako **zásada konsensuální jurisdikce**: stát může být podroben mezinárodní soudní moci jedině tehdy, pokud sám projevem vlastní svrchované moci tuto mezinárodní soudní moc přijme.

Dvůr tuto zásadu potvrdil v rozsudku *Monetary Gold Removed from Rome (1954)*, kde konstatoval, že může vykonat svou jurisdikci pouze nad státem, který k tomu udělil

¹ Toto označení je typické spíše pro anglofonní literaturu a v českém prostředí působí nezvykle, nicméně zde výstižně zastřešuje SDMS a MSD zároveň.

² Citováno podle: VESELÝ, Z. *Dějiny českého státu v dokumentech*. Victoria Publishing, 1995.

souhlas. Přitom tuto zásadu označil za ustálený princip mezinárodního práva, jenž byl začleněn do Statutu,³ a ve své judikatuře ji důsledně potvrzuje.⁴ Ještě dříve a obecněji (ve vztahu ke všem formám mírového urovnávání sporů) tento princip potvrdil v roce 1927 SDMS v odpovědi na žádost o posudek ve věci *Status of Eastern Carelia*.⁵

Mechanismus založení jurisdikce MSD se zakládá na následujících principech.

Stranami sporného řízení mohou být výhradně státy. K tomu, aby stát mohl být spornou stranou v konkrétním řízení, musí být splněny dvě podmínky: zaprvé, stát musí mít ke Dvoru přístup a, zadruhé, musí projevem své svrchované moci přijmout jurisdikci Dvora. Přitom ne všechny státy, které mají ke Dvoru přístup, přijaly jeho jurisdikci. Jurisdikce Dvora není obligatorní ani pro strany jeho Statutu.

Státy přijímají příslušnost Dvora výhradně z vlastní vůle. K tomu, aby Dvůr mohl projednat určitý spor, musí obě strany, tedy i strana žalovaná, dát souhlas s jeho jurisdikcí. Lze tak učinit několikerým způsobem (prohlášením podle čl. 36 odst. 2 Statutu MSD, doložkou v mezinárodní smlouvě, uzavřením zvláštní dohody, případně způsobem nazývaným *forum prorogatum*).

Na základě tohoto rámce vytvořila rozhodovací praxe Dvora (MSD i jeho předchůdce) soubor poměrně složitých pravidel, na nichž záleží, zda bude Dvůr oprávněn projednat konkrétní spor. Tato pravidla jsou sice primárně procesního charakteru, ale svým významem procesní rovinu dalece přesahují.

2.2 VÝZNAM JURISDIKCE MSD VE SPORNÝCH VĚCÍCH

„Často se upozorňovalo na to, že téměř ve všech případech byly rozsudky Mezinárodního soudního dvora a jeho předchůdce, Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti, řádně přijaty všemi stranami, jakoby se tím vyrovnávala skutečnost, že na rozdíl od státního práva nemůže být před tyto mezinárodní soudy předveden žádný stát bez vlastního předběžného souhlasu.“
(H. L. Hart, *Pojem práva*)

Význam problematiky sporné jurisdikce se uplatňuje v různých rovinách. Nejzřetelnější je rovina procesní, o čemž svědčí bohatá judikatura reflektující právní „bitvy“ o jurisdikci v jednotlivých řízeních. Ty přirozeně nastávají v zásadě v situacích, kdy je řízení zahajováno žalobou a žalovaná strana se jurisdikci Dvora brání.

³ Case of the monetary gold removed from Rome in 1943 (Preliminary Question), Judgment of June 15th, 1954: I.C.J. Reports 1954, p. 19

⁴ Např. Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), Application for Permission to Intervene, Judgment, ICJ Reports 1984, p. 25 (viz odst. 40); Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, ICJ Reports 1984, p. 431 (viz odst. 88); Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali), Judgment, ICJ Reports 1986, p. 579 (viz odst. 49); Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras), Application to Intervene, Judgment, I. C. J. Reports 1990, pp. 114–116 (viz odst. 54–56), p. 112 (viz odst. 73); Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia), Preliminary Objections, Judgment, ICJ Reports 1992, pp. 259–262 (viz odst. 50–55), East Timor (Portugal v. Australia), Judgment, ICJ Reports 1995, p. 90 (viz odst. 26).

⁵ „It is well established in international law that no State can, without its consent, be compelled to submit its disputes with other States either to mediation or to arbitration, or to any other kind of pacific settlement.“ (Status of Eastern Carelia, Reply to request of advisory opinion, 1923 PCIJ Series B, No. 5, p. 27)

Význam jurisdikce však procesní rovinu výrazně přesahuje, neboť vymezuje potenciál Dvora, jeho reálnou možnost judikovat. Zároveň lze rozsah, ve kterém je jurisdikce Dvora státy přijímána, chápat jako určitý indikátor autority a důvěry, které se ze strany států Dvůr těší.

Jurisdikce Dvora představuje základ, na němž vyrůstá stavba hmotněprávní kasuistiky. Rozsudky Dvora jsou mimořádně významným prostředkem nalézání práva a jeho rozvoje. Mnoho států však neuznává v žádné formě jeho jurisdikci, většina pak neúčinnila prohlášení o přijetí tzv. obligatorní jurisdikce ve smyslu čl. 36 odst. 2 Statutu MSD. Státy, které takové prohlášení učinily, přijetí jurisdikce obvykle omezují výhradami. A je-li v praxi podána žaloba, která se coby právního základu jurisdikce dovolává prohlášení nebo jurisdikční doložky mezinárodní smlouvy, žalovaná strana obvykle podává proti soudní příslušnosti námitky. Následuje řízení o tom, zda Dvůr je, či není příslušný. Všechny tyto překážky musí být – z hlediska jurisdikce – v zásadě překonány, aby Dvůr mohl meritorně rozhodnout konkrétní spor.

Znalost pravidel, jimiž se problematika jurisdikce řídí, jakož i znalost fungování těchto pravidel v praxi je klíčem k pochopení role, kterou Dvůr sehrává v mezinárodních vztazích. A zejména je podmínkou k tomu, aby očekávání v tento soud kladená byla jeho skutečné úloze adekvátní.

Princip konsensuální jurisdikce lze vnímat též jako určitou „vlastnost“ současného mezinárodního práva a lze na něm demonstrovat řadu jeho rysů (jako je zásada svrchované rovnosti či princip svobodné volby prostředků řešení mezinárodních sporů, je zde například ale i vazba na mezinárodně právní subjektivitu a další souvislosti).

2.3 K NĚKTERÝM POJMŮM

Procesní právo upravující řízení před MSD je zcela autonomní systém, a to i z hlediska terminologického. Je proto vhodné provést upřesnění některých pojmů. „*Ius dicere*“ aneb *jurisdikce, příslušnost, kompetence či soudní pravomoc*. V užívání těchto výrazů se obtížně hledá systém, a to dokonce i v rámci jediného jazyka.⁶ Nicméně všechny uvedené pojmy jsou víceméně synonyma a označují oprávnění Dvora rozhodovat ve věci samé.⁷

⁶ V **českém znění** Statutu MSD, publikovaném pod č. 30/1947 Sb., je Kapitola II, která vymezuje jurisdikci, označená názvem „*Příslušnost Dvora*“. České sekundární prameny pak porůznu běžně hovoří o jurisdikci, kompetenci či soudní pravomoci. **Anglická terminologie** pracuje s pojmy „*competence*“ a „*jurisdiction*“. Kapitola II Statutu MSD je nazvána „*Competence of the Court*“. Čl. 36 Statutu MSD však pracuje s pojmem „*jurisdiction*“. Zdá se tedy, jako by anglická terminologie inklinovala k pojmu „*competence*“ při označování pravomoci Dvora v obecném smyslu, zatímco „*jurisdiction*“ obvykle označuje příslušnost ve vztahu ke konkrétnímu případu, tj. v textu a při aplikaci čl. 36 (tedy i v rozsudcích o jurisdikci: „*Jurisdiction of the Court*“), ale neplatí to beze zbytku. Pokud jde o **texty francouzské**, Statut MSD pracuje více s pojmem „*compétence*“, ovšem termín „*jurisdiction*“ používá také. Např. například čl. 36 odst. 1 Statutu MSD hovoří o „*compétence*“, druhý odstavec téhož článku (ve vztahu k prohlášení o přijetí jurisdikce) a dokonce i čl. 37 Statutu používá termín „*jurisdiction*“. Rozsudky o své příslušnosti pak Dvůr označuje „*Compétence de la Cour*“.

⁷ Obdobně se k problému terminologické nejednoznačnosti postavil v roce 1924 SDMS ve věci *The Mavrommatis Palestine Concessions*, kde se odmítl pustit do hry s právními pojmy a uvedl, že: „*Dvůr nemusí zjišťovat, jaké jsou, v různých procesních kodexech a v různých právních terminologiích, specifické charakteristiky takové námitky; zejména nemusí posuzovat, zda „competence“ a „jurisdiction“, „incompétence“*

Jurisdikce sporná a posudková představují bezproblémovou dvojici. Jurisdikci ve sporných věcech se rozumí pravomoc rozhodovat spory mezi státy, které mají ke Dvoru přístup; posudkovou jurisdikci se rozumí pravomoc podle čl. 96 Charty OSN a Kapitoly IV Statutu MSD. Pro upřesnění lze dodat, že jurisdikce ve sporných věcech se často označuje zkráceně jako „sporná jurisdikce“ (angl. *contentious jurisdiction*, fr. *compétence contentieuse*), což může být výraz poněkud zavádějící, neboť by mohl znamenat pravomoc, o kterou se vede spor (což je ostatně často ten případ). Zde je přirozeně používán ve smyslu pravomoci ve sporných věcech.

Jurisdikce materiální a personální. V řízení před MSD jurisdikce *ratione personae* označuje okruh subjektů, které jsou oprávněny účastnit se sporného řízení, resp. oprávněny přijímat materiální jurisdikci Dvora. Materiální jurisdikce pak vymezuje, na jaké spory soudní pravomoc dopadá. Ve vztahu k MSD existuje mezi těmito dvěma kategoriemi „třecí plocha“. Existence sporu s určitými znaky je podmínkou materiální jurisdikce, ale podmínka, zda a kdy jde o spor mezinárodní, tedy mezi subjekty mezinárodního práva, přesahuje do personální jurisdikce.⁸

Pojem *obligatorní jurisdikce* je z hlediska možných nejasností nejproblematictější. Je používán ve dvojím smyslu.

Zprvė jím lze rozumět soudní pravomoc, jakou známe z vnitrostátního práva, tedy nezávislou na vůli subjektů práva, v konkrétním sporu na vůli žalovaného. To je skutečná obligatorní soudní pravomoc. Jejím protějškem je fakultativní jurisdikce, jakožto jurisdikce odvozená od vůle subjektů práva (resp. sporných stran), jurisdikce „zvolená“, zakládána právním úkonem.

V souvislosti s MSD se však hovoří o obligatorní jurisdikci spíše v druhém smyslu, a to o takzvané obligatorní jurisdikci, tj. jurisdikci přijaté prohlášením podle čl. 36 odst. 2 Statutu MSD. Toto prohlášení je také běžně nazýváno jako prohlášení o přijetí obligatorní jurisdikce.⁹ Pod obligatorní jurisdikci někdy bývá zahrnována i jurisdikce přijatá na základě doložek mezinárodních smluv.¹⁰ To lze označit za obligatorní jurisdikci v širším smyslu. Protějškem takto definované obligatorní jurisdikce (tj. jako jurisdikce založené před vznikem sporu) je dobrovolná jurisdikce (*voluntary jurisdiction*). Tou se obvykle rozumí jurisdikce založená smluvně, kompromisem, tedy smlouvami *ad hoc* o založení jurisdikce Dvora pro jednotlivý spor, tzn. ve vztahu k již vzniklému sporu. Do této kategorie spadá i *forum prorogatum*.

a „*fin de non-recevoir*“ by měly být vždy a ve všech souvislostech považovány za synonyma.“ (The Mavromatis Palestine Concessions, Series A. No. 2, August 30th, 1924, p. 10).

⁸ Příkladem je institut diplomatické ochrany, o níž se obvykle pojednává v souvislosti s personální jurisdikcí, dle mého soudu se jedná spíše o záležitost jurisdikce materiální.

⁹ Na „zrádnost“ pojmu obligatorní jurisdikce upozorňuje nauka. Například Stanimir Alexandrov konstatuje: „*obligatorní jurisdikce není skutečně obligatorní*“ (ALEXANDROV, S. The Compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice: How Compulsory Is It? *Chinese Journal of International Law*, 2006, Vol. 5, No. 1, 29–38).

¹⁰ Do obligatorní jurisdikce zahrnují jurisdikci založenou kompromisní doložkou mezinárodní smlouvy například Mikulka a Tomka. Toto pojetí není v nauce ojedinělé. Kritériem obligatorní jurisdikce je v tomto případě znak spočívající v tom, že příslušnost Dvora k rozhodnutí určitého sporu je dána již v okamžiku, kdy tento spor vzniká. (MIKULKA, V. – TOMKA, P. Československo a Mezinárodní soudní dvor – tempora mutantur? *Právník*, 1990, č. 5).

Konsensuální jurisdikci lze rozumět jurisdikci závislou na vůli obou stran sporu. Jakkoli můžeme jurisdikci Dvora přijatou prohlášením podle čl. 36 odst. 2 Statutu MSD nazývat obligatorní, nemění to nic na její konsensuální podstatě.

„*Konsensuální obligatorní jurisdikce*“ jako základní atribut i paradox současného systému. Jurisdikce MSD je vždy konsensuální. Přesto se však u jurisdikce založené určitým způsobem setkáváme s přívlastkem obligatorní. Dospíváme tak ke „konsensuální obligatorní jurisdikci“, tedy k pojmu obsahujícímu vnitřní rozpor. Jde částečně o dědičtví pramenící z původní představy, že opční prohlášení budou prostředkem či jakýmsi mostem k dosažení skutečné obligatorní soudní pravomoci, nebo alespoň stavu, který by se jí blížil. Na druhou stranu, jurisdikce přijatá předem, tedy na základě jednostranného prohlášení i na základě kompromisních doložek mezinárodních smluv (obligatorní jurisdikce v širším smyslu), nese znaky, které ji ke skutečné obligatorní jurisdikci opravdu posouvají. Jakkoli lze „konsensuální obligatorní jurisdikci“ v právém smyslu označit ze striktně logického hlediska za pojmový nesmysl, skutečnosti zůstává, že je jedním z charakteristických prvků systému jurisdikce Dvora a je zdrojem i důsledkem řady jistých logických ústupků, s nimiž se v judikatuře i v teorii setkáváme.

3. HISTORICKÝ VÝVOJ

3.1 VZNIK PRAVIDEL O JURISDIKCI VE STATUTU SDMS

„Stežka světového pokroku leží v současné době zahalena v mlhách, ale tu a tam se objevují záblesky světla a ozařují cestu.“

(Sir Eric Drummond, Generální tajemník Společnosti národů, v projevu při otevření SDMS)

Pro pochopení úpravy příslušnosti Dvora a hodnocení její efektivity je důležité vzít v úvahu okolnosti vzniku tohoto systému.¹¹

SDMS vzniká v době, kdy určujícím elementem mezinárodního práva je neomezená státní suverenita. Světová válka nicméně vnesla do řešení mezistátních sporů určitou změnu.¹² Diskuse v rámci příprav Statutu SDMS pak nastolily otázku, zda je přednost státní suverenity před mezinárodní soudní mocí nevyhnutelná. Odehrál se souboj mezi konceptem skutečné obligatorní jurisdikce a jurisdikce fakultativní.

Rada Společnosti národů, která byla pověřena na základě čl. 14 Paktu Společnosti národů přípravou návrhu statutu SDMS, k tomu v roce 1920 jmenovala Poradní právní výbor.¹³ Ustanovení o soudní pravomoci byla stěžejní otázkou. Personální jurisdikce

¹¹ S ohledem omezený rozsah článku a relativně úzce vymezené téma historickou část omezím na přiblížení vzniku mechanismu soudní příslušnosti v roce 1920 a jeho následné obnovení, resp. znovupotvrzení v roce 1945.

¹² Jejím normativním výrazem byly čl. 12 a 13 Paktu Společnosti národů, kde členové deklarovali ochotu využívat k řešení svých sporů rozhodčí nebo soudní řízení.

¹³ Své zástupce ve Výboru měly Japonsko, Španělsko, Brazílie, Belgie, Norsko, Francie, Nizozemsko, Spojené království, Itálie a USA. Jeho předsedou byl Baron Descamps (Belgie).

větší spory ve Výboru nepřinesla.¹⁴ Naproti tomu otázka jurisdikce *ratione materiae* představovala jeden z nejspornějších bodů. Na jedné straně stáli zastánci (skutečně) obligatorní jurisdikce – rozumí se, že pro strany Statutu – přičemž pro některé členy Výboru to byla nutná podmínka, aby nový orgán byl orgánem soudním a nikoli arbitrážním,¹⁵ na straně druhé zastánci jurisdikce fakultativní.

V Poradním právním výboru koncept obligatorní jurisdikce pro signatářské státy zvítězil. (Mezinárodní společenství vlastně nikdy nebylo skutečně obligatorní jurisdikci blíže, než právě v době, kdy byl připravován návrh příslušných ustanovení Statutu SDMS.) Rada Společnosti národů však tento koncept odmítla, s příznivým přijetím se nesetkal ani ve Shromáždění.¹⁶ Z diskusí v orgánech Společnosti národů nakonec vzešlo ustanovení, které v podstatě odpovídá dnešnímu čl. 36 Statutu MSD. V září roku 1921 vstoupil Statut SDMS v platnost.

Statut SDMS byl ve vztahu k Paktu Společnosti národů samostatnou smlouvou. Prohlášení o přijetí jurisdikce se činila přijetím opční doložky, která byla připojena k Podpisovému protokolu. Jako dědictví tohoto uspořádání se dodnes ve vztahu k prohlášením o přijetí obligatorní jurisdikce používá zažitý pojem „*optional clause system*“, přestože v případě MSD žádná opční doložka neexistuje.

Poté, co neuspěla opravdová obligatorní jurisdikce, naděje se upnuly k systému obligatorní jurisdikce, který měl být vytvořen na základě opční doložky. Předpokládalo se, že prostřednictvím prohlášení se vytvoří skupina států, které budou mezi sebou v podobném vztahu, jako jsou subjekty vnitrostátního práva podléhající téže jurisdikci, a že se tato skupina bude postupně rozšiřovat.

3.2 CHARAKTERISTIKA SDMS A JEHO ROZHODOVACÍ ČINNOST Z HLEDISKA SPORNÉ JURISDIKCE

Pokud šlo o personální jurisdikci, platilo – stejně jako dnes – že stranou sporného řízení mohou být jen státy. Pokud šlo o přístup ke Dvoru, byl Dvůr otevřen členům Společnosti národů, dále státům uvedeným v příloze Paktu Společnosti národů a za určitých podmínek pak i dalším státům. SDMS (oproti MSD) nebyl součástí, resp. orgánem Společnosti národů. Jeho Statut byl formálně zcela nezávislý na Paktu Společnosti národů. Členství ve Společnosti neznamenal, že se stát bez dalšího stává stranou Statutu.

¹⁴ Pro úplnost lze dodat, že byla projednána i možnost, aby za určitých podmínek měli přístup ke Dvoru také jednotlivci, jež se však ukázala jako nereálná. (Advisory Committee of Jurists, Procès-verbaux, pp. 204–217).

¹⁵ Mezi zastánce obligatorní jurisdikce patřil i Bernard Loder, budoucí první předseda SDMS. Ten uvedl, že musí být uznáno právo jedné strany vznést žalobu proti jiné straně bez jejího souhlasu a že k založení jurisdikce není nutná dohoda stran sporu. Právě v tom spatřoval rozdíl oproti arbitráži. (Advisory Committee of Jurists, Procès-verbaux, p. 224).

¹⁶ Rada států koncepci obligatorní soudní pravomoci sice podporovala, jiné v ní však spatřovaly přílišné omezení své suverenity. Objevily se rovněž námitky, že by takové ustanovení bylo v rozporu s – dle některých názorů – dispozitivní povahou článků 12 a 14 Paktu Společnosti národů. (ALEXANDROV, S. *Reservations in Unilateral Declarations Accepting the Compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice*. Martinus Nijhoff Publishers, 1995).

Materiální jurisdikce – stejně jako dnes – plně závisela na souhlasu sporných stran a zakládala se na obdobných titulech (zvláštní dohoda o předložení konkrétního sporu Dvoru, jednostranné prohlášením o přijetí obligatorní jurisdikce, doložka mezinárodní smlouvy i princip *forum prorogatum*).

Doložku o jurisdikci SDMS obsahovala řada bilaterálních a multilaterálních smluv (včetně tak významných, jako byly smlouvy mírové či všechny mandáty Společnosti národů).

Přijetím opční doložky o přijetí obligatorní jurisdikce Dvora, která byla připojena ke Statutu, stát – obdobně jako dnes – přijímal jurisdikci Dvora ve vztahu ke kterémukoli jinému státu, který učinil stejný závazek. Obdobným mechanismem státy mohly přijmout jurisdikci Dvora na základě Generálního aktu o pokojném řešení mezinárodních sporů ze dne 26. září 1926. V roce 1938 platil závazek přijetí jurisdikce na základě opční doložky pro 38 států a 33 států takto zavazoval Generální akt o pokojném řešení mezinárodních sporů.¹⁷

Instrumentů (smluv a jednostranných aktů), jimiž státy ve vztahu k určitým kategoriím sporů přijímaly jurisdikci Dvora, existovalo několik set. Tím byly do značné míry rozptýleny pochybnosti, zda vůbec může stálý mezinárodní soud prakticky a efektivně fungovat.¹⁸

SDMS byl nadán – stejně jako MSD – pravomocí rozhodovat o své jurisdikci (viz poslední odstavec čl. 36 Statutu SDMS: „*V případě sporu o tom, zda Soudní dvůr jest příslušný, rozhodne Soudní dvůr*“¹⁹). V období od roku 1922 do roku 1940 Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti řešil celkem 29 sporných případů,²⁰ přičemž sedmkrát rozhodoval o své jurisdikci.

Poprvé SDMS rozhodoval o své jurisdikci ve věci *The Mavrommatis Palestine Concessions (Greece v. Great Britain) (1924)*.²¹ Tento rozsudek je zajímavý z řady důvodů. Byl zde vyložen pojem sporu. Byla tu definována podstata diplomatické ochrany. A v neposlední řadě se zde začal formovat samotný procesní postup řízení vedoucí k rozhodnutí Dvora o vlastní jurisdikci.

Řecká vláda se v žalobě proti Velké Británii jakožto mandátní mocnosti pro Palestinu jako základu jurisdikce, dovolávala se mimo jiné kompromisní doložky obsažené v Mandátu. Britská vláda po obdržení žaloby sdělila Dvoru, že se „*cítí nucena vznést námitku proti jeho jurisdikci*“. Tehdejší procesní pravidla ovšem nestanovila, jak při námitce nepřislušnosti Dvora postupovat. Na britskou námitku řecká vláda odpověděla replikou a Dvůr poté konstatoval mimořádně široký dopad námitky a nutnost jejího řešení předtím, než přikročí k projednávání merita věci.

¹⁷ The Permanent Court of International Justice: its Constitution and Work. Trilingual book (English, Spanish, French), first published in 1939, republished in 2012, dostupné na: http://www.icj-cij.org/pcij/serie_other/cpii-pcij.pdf.

¹⁸ Jak se uvádí na webových stránkách MSD: <http://www.icj-cij.org>.

¹⁹ Č. 124/1922 Sb.z.n.

²⁰ To je údaj, který na svých oficiálních webových stránkách uvádí MSD (<http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=1#Permanent>). Rosenne uvádí 32 rozhodnutí ve sporných věcech (ROSENNE, S. *The World Court: What it is and how it works*. 4th ed., Martinus Nijhoff Publishers, 1989).

²¹ *The Mavrommatis Palestine Concessions*, Series A. – No. 2, August 30th, 1924.

Mimo jiné bylo třeba určit, zda se jedná o spor (první podmínka) mezi mandátní mocností a jiným členem Společnosti národů (druhá podmínka). V rámci posuzování první podmínky Dvůr vyslovil dnes „klasickou“ definici sporu.²² V rámci posuzování, zda byla splněna druhá podmínka, Dvůr vymezil podstatu diplomatické ochrany a zahrnul tyto případy do své jurisdikce. Předmětný spor byl totiž původně sporem jednotlivce s cizím státem. Dvůr uvedl: „*Tím, že se stát ujme záležitosti svého občana a uchýlí se k diplomatickým krokům nebo k mezinárodnímu soudnímu řízení svým jménem, uplatňuje tento stát ve skutečnosti svoje práva – své právo zajistit, v osobě svého občana, dodržování pravidel mezinárodního práva.*“²³

A především se zde začalo rodit řízení o předběžné námitce nepříslušnosti. Dvůr konstatoval, že Statut ani Jednací řád neobsahují pravidlo pro postup v případě námítky nepříslušnosti Dvora *in limine litis*.²⁴ A dospěl k závěru, že je třeba, aby se před vynešením rozsudku ve věci samé ujistil, že jeho jurisdikce se zakládá na příslušné kompromisní doložce a nestačí pouhý předběžný závěr. Tak byla založena praxe samostatného rozhodování o jurisdikci rozsudkem vydaným v předběžné fázi řízení, kterou SDMS v dalších řízeních zpřesnil a která nalezne písemné zakotvení až mnohem později, v Jednacím řádu MSD.

Z dalších případů lze výslovně zmínit například případ *Mavrommatis Jerusalem Concessions* (1925),²⁵ kde se poprvé uplatnil princip *forum prorogatum*, nebo rozsudek ve věci *Phosphates in Morocco (Italy v. France)* (1938).²⁶ Zde Dvůr přijal stěžejní zásadu jurisdikce *ratione temporis*, když shledal, že nemá jurisdikci, neboť prohlášení připojené k opční doložce, jímž Francie přijala jurisdikci ve vztahu ke sporům následujícím po ratifikaci prohlášení, bylo ratifikováno v roce 1931, přičemž skutečnosti, jež daly vzniknout předmětnému sporu, nastaly nesporně dříve.

Závěrem lze k působení SDMS konstatovat, že svou rozhodovací praxí ohledně vlastní jurisdikce zformoval elementární principy, které MSD dodnes aplikuje a rozvíjí. (Tak například bylo etablováno právo činit výhrady k opčním prohlášením,²⁷ do pravomoci Dvora byly zahrnuty případy diplomatické ochrany, byl potvrzen a rozvinut princip konsensuální jurisdikce, byl zaveden princip *forum prorogatum* a v neposlední řadě se zformoval procesní rámec rozhodování o jurisdikci – tj. cesta rozsudku o předběžné námitce nepříslušnosti Dvora.) Role SDMS v tomto ohledu byla naprosto zásadní. SDMS přitom svoji pravomoc nejen právně upřesňoval, ale především aktivně vykonával (a to i v případech politicky citlivých).

²² „*A dispute is disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons.*“ (The Mavrommatis Palestine Concessions, P.C.I.J., Series A. – No. 2, August 30th, 1924, p. 11).

²³ The Mavrommatis Palestine Concessions, P.C.I.J., Series A. – No. 2, August 30th, 1924, p. 12.

²⁴ The Mavrommatis Palestine Concessions, P.C.I.J., Series A. – No. 2, August 30th, 1924, p. 16.

²⁵ Mavrommatis Jerusalem Concessions, P.C.I.J., Series A. – No. 5, March 26th, 1925.

²⁶ Phosphates in Morocco (Preliminary Objections), P.C.I.J., Judgment of June 14th, 1938, Series A/B.

²⁷ Dokonce do té míry, že při přípravě statutu nového soudu experti říkají, že ani není třeba tuto možnost zakotvit v psaném právu.

3.3 VZNIK PSANÝCH PRAVIDEL O SPORNÉ JURISDIKCI MEZINÁRODNÍHO SOUDNÍHO DVORA

V rámci příprav nové univerzální mezinárodní organizace, která se začala formovat v průběhu 2. světové války, se opět otevřela otázka parametrů nového soudního orgánu, včetně vymezení jeho pravomoci. Přípravou návrhu statutu nového soudu pro Konferenci v San Francisku byl pověřen Výbor právníků ze 44 zemí, který byl svolán v dubnu 1945 do Washingtonu (*Washington Committee of Jurists*).

Nejprve bylo třeba zvolit mezi SDMS a vytvořením nového soudu. Bylo rozhodnuto, že bude zřízen soud nový, ovšem s využitím zkušeností SDMS.²⁸ Vedly k tomu politické zájmy na diskontinuitě soudů, nikoli skutečnost, že by SDMS byl hodnocen jako nevyhovující.

Další klíčovou otázkou bylo vymezení jurisdikce: bude tentokrát v pravém smyslu obligatorní? Washingtonský právní výbor nedospěl k jednoznačnému závěru a předložil Konferenci v San Francisku dva alternativní návrhy. První varianta v podstatě kopírovala čl. 36 Statutu SDMS. Druhá varianta stanovila obligatorní jurisdikci Dvora pro všechny právní otázky.

Konference v San Francisku uložila posouzení návrhu ustanovení o jurisdikci Výboru IV/1, jenž zřídil Podvýbor IV/1/D. Ten měl rozhodnout, který z návrhů jurisdikce bude vzat za základ pro další jednání a práce. Měl nakonec na výběr mezi třemi variantami: zmíněnými dvěma předloženými Washingtonským výborem a navíc návrhem Nového Zélandu s koncepcí striktně obligatorní jurisdikce.

Podvýbor se rozhodl pro tradiční cestu, tedy pro zachování konsensuální jurisdikce. Většina delegátů sice emocionálně podporovala obligatorní jurisdikci, ale existovaly obavy, aby striktní mechanismus jurisdikce nezabránil schválení textu Charty a Statutu. (Zarytými odpůrci obligatorní jurisdikce totiž byly Spojené státy americké a Sovětský svaz.)²⁹

Je příznačné, jak poznamenává Nagendra Singh (soudce a poté i předseda MSD), že ani v tak kritických dobách lidské historie nebylo upřednostněno obligatorní soudní řešení sporů.³⁰

Nové ustanovení čl. 36 Statutu MSD obsahovalo oproti předchozímu pouze dvě nevelké obsahové změny.³¹ Skutečnost, že ustanovení Statutu SDMS a MSD o jurisdikci jsou prakticky identická, umožnila, aby nový soud mohl plně navázat na výklad těchto ustanovení, který provedl jeho předchůdce. Nadto byla do Statutu MSD zakotvena ustanovení, která určila, že jurisdikce, kterou státy přijaly ve vztahu k SDMS, přechází na MSD (čl. 36 odst. 5 a čl. 37 Statutu MSD).

V důsledku toho lze říci, že jurisdikce Světového soudu, její historie i současnost představuje jediný, dodnes probíhající „příběh“, který se začal psát v roce 1920 a který

²⁸ ZIMMERMAN, A. – OELLERS-FRAHM, K. – TOMUSCHAT, C. – TAMS, C. J. *The Statute of the International Court of Justice: A commentary*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 639 a násl.

²⁹ Tamtéž, s. 640.

³⁰ NAGENDRA S. *The Role and Record of the International Court of Justice*, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, s. 10.

³¹ Došlo k vypuštění slov „or any of the classes“ z druhého odstavce a k doplnění pátého odstavce ohledně prohlášení o přijetí jurisdikce ve vztahu k SDMS.

prošel určitým vývojem, má své kapitoly i zásadní zlom v podobě zániku původního soudu a vzniku soudu nového, ale vyznačuje se pozoruhodnou kontinuitou. Tento mechanismus přetrval již století, přestál všechny historické změny, jimiž mezinárodní společenství během této doby procházelo, a přestože nenaplnil všechna očekávání, která stála u jeho zrodu, nezhroutil se a ani z hlediska svého účelu a reálných možností fatálně neselhal.

4. K POVAZE PRÁVNÍHO RÁMCE JURISDIKCE MSD

Konstitucionální pravidla jsou smluvní povahy. Jsou obsažena v Chartě OSN a ve Statutu MSD, který je její nedílnou součástí. Tato pravidla jsou závazná nejen pro státy, resp. procesní strany, ale též pro samotný Dvůr.

V Chartě OSN jsou pro jurisdikci Dvora relevantní zejména články 92 až 95 z Kapitoly IV, která upravuje MSD jakožto hlavní soudní orgán OSN. Čl. 94 Charty OSN a čl. 59 Statutu MSD ve spojení s úpravou jurisdikce Dvora vymezují dva stěžejní principy soudního mechanismu OSN. Zaprvé, soudní pravomoc je nezávazná, tedy plně dobrovolná, a zadruhé, je-li rozhodnutí Dvora přijato, je pro dotčené strany závazné.

Obecnější rámec, v němž MSD funguje, představuje VI. kapitola Charty OSN, která upravuje pokojné řešení sporů. V této souvislosti je vhodné zmínit čl. 36 odst. 3 Charty OSN, jenž se jurisdikce MSD dotýká pouze zdánlivě. Ukládá Radě bezpečnosti, aby při doporučování vhodného řešení sporu znesvářeným státům přihlížela k tomu, že „*spory právní povahy by strany měly vznášet na Mezinárodní soudní dvůr podle ustanovení jeho statutu*“, je však pouze proklamativní, neplyne z něj žádná právní povinnost.

Ustanovení Statutu MSD týkající se jeho jurisdikce jsou obsažena v člancích 34 až 37, Kapitola II.

Procesní pravidla, včetně těch spojených s jurisdikcí Dvora a jejím určováním, jsou zakotvena v Jednácím řádu MSD. Dvůr přijímá svoje procesní pravidla (Jednací řád) na základě čl. 30 Statutu MSD a sám je i mění.

Pravidla o jurisdikci obsažená v pramenech smluvního práva jsou stručná. Dvůr je od samého počátku existence SDMS musí svou rozhodovací praxí nejen interpretovat, ale i dotvářet a dokonce vytvářet nová (pro něž lze oporu ve Statutu nalézt jen velmi obtížně). Značný význam judikatury je podstatným rysem této oblasti.

„*Výkon soudnictví, ať již v oblasti vnitrostátní nebo mezinárodní, se bytostně dotýká samého srdce právního života. Má tudíž moc a vliv, aby se při výkonu spravedlnosti vytvořil potřebný rytmus a harmonie, jež poskytují životně důležitou podporu pro zdraví společenského života celého společenství. Integrita soudu při výkonu soudních funkcí tak není ničím menším, než jedním ze základních pilířů civilizace.*“ (Nagendra Singh, soudce a v letech 1985 až 1988 předseda MSD)³² V tomto smyslu lze zde uvést ohledně předmětné judikatury obecnou poznámku.

Judikatura (obou soudů) v oblasti jurisdikce na sebe v zásadě plynule navazuje a lze říci, že požadavek základní integrity naplňuje. Nicméně to neznamená, že by se v ní ne-

³² NAGENDRA, *The Role and Record of the International Court of Justice*, s. 173.

objevovaly žádné vnitřní rozpory a logické nesrovnalosti. Některé inherentní nedostatky (o nichž bude řeč níže) ostatně provázejí současný mechanismus sporné jurisdikce v důsledku jeho povahy, což se nutně musí projevit také v kasuistice. Ale i z obsahového hlediska lze – byť je to spíše výjimečné – nalézt v judikatuře Dvora vnitřní rozpory, pro jejichž odůvodnění se hledá právní argumentace velmi obtížně (viz dále k rozsudkům k čl. 35 Statutu MSD).

5. PROCESNÍ RÁMEC JURISDIKCE V JEDNOTLIVÝCH ŘÍZENÍCH

Uplatňování jurisdikce (a zejména rozhodování o ní) se technicky realizuje v určitém procesním rámci.

Předně je nutno vymezit právní základ jurisdikce při zahájení řízení. Řízení může být zahájeno v zásadě dvojím způsobem. Prvním z nich je zvláštní dohoda (kompromis), kterou strany předloží Dvoru. Zvláštní dohoda je sama o sobě základem jurisdikce. V ostatních případech je řízení zahajováno žalobou (ať už se žalobce dovolává coby základu jurisdikce prohlášení o přijetí obligatorní jurisdikce, doložky mezinárodní smlouvy, případně více smluv, či kombinace obou titulů). Jednací řád (čl. 38) ukládá žalobci, aby v žalobě co nejpodrobněji specifikoval právní základ, na kterém má být jurisdikce založena.

Pokud žalovaná strana základ jurisdikce uplatňovaný žalobcem neuznává, podá námitku nepřislušnosti Dvora, následně Dvůr přeruší řízení ve věci samé a je zahájeno incidenční řízení, tj. řízení o předběžné námitce. Ve výsledku Dvůr buď námitku akceptuje, nebo ji zamítne, anebo usoudí, že námitka nemá výlučně předběžný charakter. V každém případě musí rozhodnout rozsudkem.

K tomu, aby Dvůr mohl meritorně projednat daný spor, musí být splněny dvě podmínky: příslušnost Dvora (jurisdikce) a přípustnost řízení. Řízení o předběžné námitce (čl. 79 Jednacího řádu) slouží k tomu, aby byly odstraněny pochybnosti ohledně splnění těchto dvou podmínek před tím, než Dvůr začne projednávat meritum. Obě otázky se obvykle projednávají v rámci řízení o předběžné námitce.

Příslušnost Dvora a přípustnost řízení je však třeba od sebe odlišovat. Zatímco (ne) příslušnost Dvora není v podstatě ničím jiným, než otázkou souhlasu sporných stran s jurisdikcí a v rámci řízení o námitce nepřislušnosti Dvůr pouze přezkoumává existenci uděleného souhlasu sporných stran a jeho rozsah, otázka přípustnosti (angl. *admissibility*, fr. *recevabilité*) zahrnuje výrazně širší spektrum otázek. Vztahuje se k jiným požadavkům mezinárodního práva, které mohou vyplývat buď z pravidel obecného mezinárodního práva, nebo ze zvláštních dohod mezi dotčenými státy (např. vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků při výkonu diplomatické ochrany) nebo ze zvláštních dohod mezi dotčenými státy (např. závazek předložit určitý spor nebo spory určité kategorie arbitráži). Jenomže, jak říká Tomuschat, „*i když teoreticky je jednoduché rozlišovat mezi jurisdikcí a přípustností, v praxi se může nalezení přesné hranice ukázat jako extrémně obtížné*“. Jako příklad uvádí dohodu stran o tom, že určitý typ sporů budou k řešení předkládat výhradně arbitráži. Taková dohoda by pak mohla být na překážku

přípustnosti řízení, zatímco stejná podmínka obsažená v prohlášení o přijetí obligatorní jurisdikce by způsobovala nepřislušnost Dvora.³³

V rámci procesní problematiky je vhodné zmínit ještě jedno rozlišení dvou typů jurisdikce, které lze označit jako substantivní a incidenční jurisdikci. *Substantivní jurisdikce* představuje pravomoc Dvora rozhodovat v meritu věci.

*Incidenční jurisdikce*³⁴ se vztahuje k ostatním otázkám, o nichž je potřeba rozhodnout před rozhodnutím o meritu, případně i před rozhodnutím o jurisdikci podle čl. 36 odst. 6 Statutu MSD. Sem spadá například pravomoc Dvora řídit samotné řízení, rozhodovat o předběžných opatřeních, rozhodovat o vstupu třetích stran do řízení apod. Obecně platí, že je-li dána substantivní jurisdikce pro řízení, incidenční jurisdikce k ní přistupuje automaticky. Jinými slovy přistupuje k hlavnímu řízení a k tomu, aby byla založena, není nutný souhlas stran.³⁵ Spadá sem například také jurisdikce pro výklad a revizi rozsudku.³⁶ Incidenčním řízením je i řízení o předběžné námitce.

6. ROZHODNUTÍ O OTÁZCE JURISDIKCE (*COMPÉTENCE DE LA COMPÉTENCE*) A SPECIFICKÉ ZPŮSOBY POSUZOVÁNÍ JURISDIKCE

6.1 ČLÁNEK 36 ODS. 6 STATUTU MSD, JEHO VÝZNAM A DŮSLEDKY

Normativním ohniskem rozhodování o sporné jurisdikci je ustanovení čl. 36 odst. 6 Statutu MSD. To stanoví, že „[v]znikne-li spor o příslušnosti Dvora, rozhodne Dvůr“. Toto ustanovení svěčuje Dvoru velmi významnou pravomoc. V případě sporu o jurisdikci rozhoduje Dvůr, a nikoli státy, které jsou stranami dotčeného sporu.

Sám Dvůr se k principu *compétence de la compétence*, tedy k pravomoci, kterou mu uděluje čl. 36 odst. 6 Statutu, podrobně vyjádřil ve věci *Nottebohm (1954)*. Zde odvodil svou pravomoc rozhodovat o své jurisdikci nejen z čl. 36 odst. 6 Statutu, ale i z obecného mezinárodního práva.³⁷

V momentě, kdy se uplatní toto pravidlo, státy, jež byly až do okamžiku zahájení řízení naprostými „pány jurisdikce“, nad ní pozbývají kontrolu. Dvůr v rámci řízení o námitce nepřislušnosti sám vykládá příslušné instrumenty, resp. projevy vůle, jimiž sporné strany přijaly jeho jurisdikci, a z tohoto výkladu dovozuje existenci své jurisdikce a její rozsah. Stát, který neuspěl s námitkou nepřislušnosti, už nemá žádný prostředek, jak se jurisdikci ubránit, a bude vázán jak rozsudkem o jurisdikci, tak i rozsudkem ve věci samé. Aktuální vůle státu ohledně jurisdikce Dvora pro daný spor v určitém okamžiku

³³ ZIMMERMAN – OELLERS-FRAHM – TOMUSCHAT – TAMS, *The Statute of the International Court of Justice: A commentary*, s. 698.

³⁴ Incidenční jurisdikce by se dala také označit jako „vedlejší“ nebo „doprovodná“, ale budu se držet termínu, který je v procesním právu obecně ustálen, i když v češtině vyznívá poněkud cizorodě.

³⁵ ZIMMERMAN – OELLERS-FRAHM – TOMUSCHAT – TAMS, *The Statute of the International Court of Justice: A commentary*, s. 656.

³⁶ Tamtéž.

³⁷ *Nottebohm case (Preliminary Objection)*, Judgement of November 18th, 1953, I.C.J. Reports 1953, p. 111 (s. 119).

přestává být relevantní. *Cum grano salis*, okamžikem zahájení řízení „sklapne jurisdikční past“.

Závaznost rozsudků, jimiž Dvůr určuje svou jurisdikci (pochopitelně deklaratorně), se opírá o silný právní základ (přímo o čl. 94 odst. 1 Charty OSN) a v praxi nebývá zpochybňována. (Nejnámější výjimkou byl případ, kdy USA odmítly přijmout rozsudek ve věci *Nicaragua* a následně v Radě bezpečnosti vetovaly návrh rezoluce, která měla prosazení tohoto rozsudku zajistit.)

Vedle pravidla, že o své pravomoci rozhoduje sám Dvůr, je druhým klíčovým principem stanovení rozhodného okamžiku, k němuž je jurisdikce Dvora (její existence a rozsah) posuzována. Tato dvě pravidla se doplňují a jsou vzájemně provázána.

V období od vzniku sporu do okamžiku jeho rozhodnutí dochází ke změnám okolností relevantních pro založení příslušnosti Dvora (strana sporu odvolá dříve udělený souhlas s jurisdikcí, uplyne platnost takového souhlasu nebo se změní jiné relevantní okolnosti). Statut MSD žádné kritérium, podle něhož se má v takových případech postupovat, výslovně nedefinuje. Dvůr byl proto nucen je určit sám.

Jen teoreticky (a i tak stěží) si lze představit řešení spočívající v požadavku, aby byly splněny podmínky pro založení jurisdikce po celou dobu řízení. To by činnost Dvora zcela ochromilo, neboť strana, jejíž neúspěch by průběh procesu naznačoval, nebo pro niž by proces představoval nepřijatelné riziko, by odmítla jurisdikci Dvora před vydáním rozsudku.

Pravidlo určující okamžik rozhodný pro posouzení existence a rozsahu jurisdikce spočívá v tom, že pokud je jurisdikce MSD založena k datu podání žaloby, přesněji byla-li jednou založena (k čemuž ve výjimečných případech může dojít i později), další skutečnosti či okolnosti, k nimž poté dojde, na ni nebudou mít vliv.

Dvůr definoval rozhodný okamžik v případě *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*. Dne 17. prosince 1951 podalo Lichtenštejsko žalobu proti Guatemale a dovolávalo se prohlášení podle čl. 36 odst. 2 Statutu MSD, jimiž oba státy přijaly obligatorní jurisdikci. Guatemala podala námitku nepřislusnosti Dvora s tím, že platnost prohlášení, kterým přijala jurisdikci na časově omezené období pěti let, uplynula již několik týdnů po podání žaloby a každopádně dlouho před tím, než by Dvůr spor případně vyřešil. Dvůr shledal, že uplynutí pětiletého období, na které Guatemala přijala jeho příslušnost, dne 26. ledna 1952 nemůže mít vliv na příslušnost Dvora k projednání žaloby podané dne 17. prosince 1951. Přitom vyslovil větu, na kterou se opakovaně odvolává ve svých pozdějších rozhodnutích: „*Vnější okolnost, jakou je zánik prohlášení z důvodu vypršení jeho doby platnosti nebo jeho vypovězení, nemůže zbavit Dvůr jurisdikce již jednou založené.*“³⁸

Toho pravidlo pak bylo upřesněno ve věci *Right of Passage over Indian Territory (Portugal v. India)*, kde Dvůr doplnil, že se tento princip vztahuje jak na úplné, tak i částečné vypovězení opčního prohlášení.³⁹

³⁸ Nottebohm case (Preliminary Objection), Judgment of November 18th, 1953: I.C.J. Reports 1953, p. 111 (s. 123).

³⁹ Case concerning Right of Passage over Indian territory (Preliminary Objections), Judgment of November 26th, 1957, ICJ Records 1957, p. 125 (viz s. 21).

Výše zmíněné pravidlo lze parafrázovat tak, že je-li dána jurisdikce k datu podání žaloby, resp. k datu zahájení řízení, Dvůr bude oprávněn rozhodnout ve věci samé a žalovaný se nemůže jurisdikci vyhnout.

Pokud ovšem k datu podání žaloby jurisdikce Dvora dána není, avšak později je tento nedostatek zhojen, Dvůr bude v řízení oprávněn meritorně rozhodnout (princip zvaný *forum prorogatum*).

Pravidlo, které lze – s výhradou pozdějšího přijetí jurisdikce na základě principu *forum prorogatum* – shrnout jako „*k datu podání žaloby*“ doplňuje pravidlo, že „*vznikne-li spor o příslušnosti Dvora, rozhodne Dvůr*“, a spolu s ním významně omezuje pole konsensu státu na úseku jurisdikce Dvora. Definuje totiž okamžik, kdy se zmíněná „*jurisdikční past*“ zavírá.

6.2 ČLÁNEK 53 ODS. 2 STATUTU MSD ANEB „PRAZDNÝ STŮL V JEDNACÍ SÍNĚ“

Je na místě stručně zmínit také situaci, kterou anglická terminologie označuje jako *non-appearance*. Jde o situaci, kdy se žalovaná strana řízení neúčastní a implicitně jurisdikci Dvora popírá. Neúčast žalovaného však nebrání a nemůže Dvoru bránit pokračovat v řízení. Pokud by se stát mohl vyhnout rozsudku tím, že by žalobu a následné řízení prostě ignoroval, obligatorní jurisdikce v širším smyslu by ztratila smysl. Dvůr má proto i v těchto případech právo, resp. povinnost meritorně rozhodnout, ale podléhá to určitým podmínkám.

Statut MSD tuto situaci předvídá v čl. 53 odst. 2.⁴⁰ Vyplyvá z něj, že pokud se žalovaná strana řízení neúčastní, Dvůr na žádost žalobce může rozhodovat o uplatňovaných nárocích, avšak musí dříve, než přistoupí k meritu věci, *ex officio* přezkoumat, zda má jurisdikci. Dvůr musí – při zachování nestrannosti – projednat i argumenty, které by žalovaný mohl vznést, kdyby se řízení účastnil, a to jak v otázkách merita, tak i ve vztahu k otázkám přípustnosti a jurisdikce. Je to důsledek principu konsensuální jurisdikce.

6.3 SPECIFIKA POSUZOVÁNÍ JURISDIKCE PŘI ROZHODOVÁNÍ O ULOŽENÍ PŘEDBĚŽNÝCH OPATŘENÍ

*„Nehodlám do věci vnášet jasno, ale naopak zmatek.“
(Umberto Eco)*

V souvislosti s posuzováním jurisdikce je namístež zmínit situaci, která vlastně pravým posouzením jurisdikce není. Jde o případy, kdy Dvůr ukládá předběžná opatření ve fázi řízení, kdy o jurisdikci ještě není rozhodnuto (je projednávána předběžná námitka nepříslušnosti Dvora, případně je indikováno, že bude námitka nepříslušnosti uplatněna), a současně vyvstává naléhavá potřeba předběžným opatřením na

⁴⁰ (1) *Jestliže se jedna ze stran nedostaví nebo vůbec svou při nehájí, může druhá strana žádat, aby Dvůr rozhodl ve prospěch jejích nároků.* (2) *Dříve než tak učiní, musí se Dvůr přesvědčit, nejen že je příslušný podle článku 36 a 37, ale také, že přednesený nárok je skutkově i právně odůvodněn.*

základě podané žádosti ochránit ohrožený legitimní zájem.⁴¹ Předběžné opatření může zasáhnout do práv státu, vůči kterému Dvůr, jak se může později ukázat, nemá a od počátku neměl žádnou pravomoc. Statut MSD tento problém neřeší. Dvůr tedy – aby alespoň částečně kompenzoval rizika s tím spojená – vytvořil praxi, kdy před uložením předběžného opatření v této fázi řízení přezkoumá, zda má jurisdikci *prima facie*, a teprve je-li výsledek tohoto posouzení kladný, předběžná opatření uloží. Vždy však zdůrazňuje, že uložení předběžných opatření v žádném případě nepředjímá rozhodnutí o otázce jurisdikce ve věci samé. Zároveň Dvůr výslovně připouští, že jeho jurisdikce není při rozhodnutí o předběžných opatřeních vyřešena.⁴² Poprvé tuto formulaci použil již v roce 1952 ve svém rozsudku ve věci *Anglo – Iranian Oil Co. Preliminary Objection*.⁴³ V tomto případě byla předběžná opatření uložena. Dvůr nejprve konstatoval, že je dána jeho jurisdikce *prima facie*, avšak v dalším průběhu řízení dospěl k rozsudku, že ve věci samé není příslušný. Případy, kde byla uložena předběžná opatření v předběžné fázi po podání námítky nepřislušnosti Dvora nebo po indikaci, že námitka nepřislušnosti bude podána, je řada.⁴⁴

Problém (ač spíše teoretické povahy) spočívá otázce, z jakého titulu je stát, jemuž bylo předběžné opatření uloženo, povinen se závaznému rozhodnutí o předběžném opatření podrobit, pokud jurisdikci Dvora nepřijal, což se následně potvrdí rozsudkem; Dvůr tedy nebyl příslušný od samého počátku.

Tento systémový nedostatek je ze strany Dvora – ovšem pouze částečně – překlenován dvěma prostředky: zaprvé zjišťováním jurisdikce *prima facie* před rozhodnutím o uložení předběžných opatření a zadruhé případným zrušením uložených předběžných opatření, jakmile Dvůr dospěje k rozhodnutí, že ve věci samé není příslušný. Posouzení jurisdikce *prima facie* však zjevně nestačí a zrušení rozhodnutí, které soud nebyl oprávněn vůbec vydat, rovněž není přesvědčivé. Zdá se, že problém jurisdikce ve vztahu k uložení předběžných opatření ve fázi, kdy není o jurisdikci rozhodnuto, je jedním z inherentních důsledků konsensuální jurisdikce.

7. JURISDIKCE RATIONE TEMPORIS

Obecně lze jako jurisdikci *ratione temporis* označit určení, které události z časového hlediska, resp. která časová období, je daný soud oprávněn posuzovat. V jis-

⁴¹ Možnost uložení předběžných opatření je upravena v čl. 41 Statutu MSD a v čl. 73 a 74 Jednacího řádu. Dvůr je ukládá, pokud to okolnosti vyžadují. O jejich uložení lze požádat v kterékoli fázi řízení a opatření pak zůstávají v platnosti, dokud řízení neskončí, případně dokud nejsou zrušena či změněna.

⁴² Např. *Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Belgium)*, Provisional Measures, Order of 2 June 1999, ICJ Reports 1999, p. 124: „on a request for provisional measures the Court need not, before deciding whether or not to indicate them, finally satisfy itself that it has jurisdiction on the merits, yet it ought to indicate such measures unless the provisions invoked by the applicant appear, *prima facie*, to afford a basis on which the jurisdiction of the Court might be established“ (s. 32, odst. 21).

⁴³ *Anglo-Iranian Oil Co. Case*, Order of July 5th, 1951, I. C. J. Reports 1951, p. 89: „the indication of such measures in no way prejudices the question of the jurisdiction of the Court to deal with the merits of the case and leaves unaffected the right of the Respondent to submit arguments against such jurisdiction“ (s. 93).

⁴⁴ Například „*Interhandel*“, „*Fisheries Jurisdiction*“ (Federal Republic of Germany v. Iceland) a (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Iceland), tzv. „jugoslávské případy“.

tém smyslu sem spadá i určení okamžiku rozhodného pro posouzení jurisdikce. Jurisdikce Dvora *ratione temporis* se vždy váže k okolnostem rozhodným buď pro otázky *ratione personae* nebo *ratione materiae*.

V obecné rovině není pravomoc Dvora *ratione temporis* nijak omezena a dopadá retroaktivně i na spory, které vznikly před jejím přijetím, pokud to stát výslovně neomezí. Například ve věci *Ambatielos* dokonce rozhodoval Dvůr o událostech, které se odehrály dříve, než vůbec vznikl.⁴⁵

Státy přijímající jurisdikci Dvora mají právo toto přijetí v jakémkoli ohledu omezit. V praxi jsou právě výhrady *ratione temporis*, zejména v rámci prohlášení podle čl. 36 odst. 2 Statutu MSD velmi časté, přímo typické. Jako příklad lze uvést prohlášení Izraele z roku 1956, jež vyloučilo z jurisdikce Dvora „spory, které vznikly ohledně událostí, k nimž došlo mezi 15. květnem 1948 a 20. červnem 1949“.⁴⁶ Velmi časté jsou výhrady, kdy stát prohlášením o přijetí obligatorní jurisdikce takto přijímá jurisdikci Dvora pouze pro spory, které vzniknou až po jejím přijetí.

Prvním případem, v němž Dvůr definoval klíčový princip rozhodování o jurisdikci *ratione temporis*, byl výše citovaný rozsudek SDMS ve věci *Phosphates in Morocco*, v němž konstatoval, že není *ratione temporis* příslušný, neboť k událostem, jichž se týkal předmětný spor, došlo před ratifikací opčního prohlášení Francie, přičemž toto prohlášení se vztahovalo na spory ohledně situací či skutečností následujících po ratifikaci.

Z novějších případů, kde aspekt *ratione temporis* sehrál rozhodující roli, lze jako zajímavý příklad uvést rozsudek *Certain Property (Liechtenstein v. Germany), Preliminary Objections*.⁴⁷ Lichtenštejnsko se jako na právní základ jurisdikce odvolalo na čl. 1 Evropské úmluvy o mírovém urovnávání sporů ze dne 29. dubna 1957, jenž stanoví, že „Vysoké smluvní strany předloží Mezinárodnímu soudnímu dvoru k rozhodnutí všechny právní spory, které mezi nimi vyvstanou.“ Čl. 27 (a) této úmluvy stanoví, že její ustanovení se nevztahují mj. na spory týkající se skutečností či situací, které nastaly dříve, než Úmluva vstoupila v platnost mezi stranami sporu, k čemuž v tomto případě došlo 18. února 1980. Jako předmět sporu žalobce vymezil rozhodnutí německých vnitrostátních soudů z roku 1998 a z let pozdějších, která se týkala určitého majetku lichtenštejnských občanů, včetně majetku knížete Františka Josefa II. Lichtenštejnského, konfiskovaného československými orgány na základě Benešových dekretů. Německo vzneslo mimo jiné námitku nepřislušnosti Dvora (nedostatku jurisdikce) *ratione temporis*, kde šlo o to, zda se projednávaný spor týká událostí a skutečností spadajících do období před rokem 1980. Dvůr této námitce vyhověl. V odůvodnění rozsudku se odvolal na rozsudek SDMS *Phosphates in Morocco* a *Electricity Company in Sofia and Bulgaria* a na vlastní rozsudek ve věci *Right of Passage over Indian Territory*. Dvůr konstatoval, že text čl. 27 (a) Úmluvy se podstatně neliší od omezení temporální jurisdikce, které byly řešeny ve třech výše uvedených případech. Musel tedy posoudit, zda se spor týká událostí spadajících do období před 18. únorem 1980. Nakonec dospěl k závěru, že i když samotný spor mezi Lichtenštejnskem a Německem byl vyvolán rozhodnutími německých soudů z 90. let, zdroj či pravá příčina sporu se ve skutečnosti týká Smlouvy

⁴⁵ NAGENDRA, *The Role and Record of the International Court of Justice*, s. 13.

⁴⁶ Citováno podle NAGENDRA, *The Role and Record of the International Court of Justice*, s. 13.

⁴⁷ *Certain Property (Liechtenstein v. Germany), Preliminary Objections, Judgment*, ICJ Reports 2005, p. 6.

o vztazích mezi SRN a západními mocnostmi podepsané dne 26. května 1952 v Bonnu a Benešových dekretů. Tudíž není *ratione temporis* příslušný k rozhodnutí ve věci samé.

8. JURISDIKCE A RATIONE PERSONAE

„MSD je jediným soudním orgánem, který je otevřen všem státům... je tedy kvalifikován k tomu stát se obecným soudem pro celé mezinárodní společenství.“

(Hermann Mosler)

8.1 ÚVODNÍ POZNÁMKA K PERSONÁLNÍ JURISDIKCI

V mezinárodním právu lze jurisdikci *ratione personae* definovat jako „okruh aktérů, kteří mohou před mezinárodním rozhodovacím orgánem vystupovat v pozici procesních subjektů“. ⁴⁸ Ve sporném řízení před MSD tedy personální jurisdikce vymezuje subjekty oprávněné být stranou sporného řízení. Ve srovnání s materiální jurisdikcí je problematika personální jurisdikce výrazně jednodušší z hlediska právní úpravy i rozhodovací praxe.

Personální jurisdikce MSD má dvě roviny. Zprv se jedná o vymezení, jaký typ subjektů může být stranou ve sporném řízení, přičemž těmito subjekty jsou výhradně státy, a zadruhé o určení, za jakých podmínek mají tyto státy ke Dvoru přístup.

8.2 STRANOU SPORNÉHO ŘÍZENÍ MOHOU BÝT JEN STÁTY

Článek 34 odst. 1 Statutu MSD stanoví, že „[s]tranami ve sporech na Dvůr vznesených mohou být jen státy“. Toto ustanovení vystihuje podstatu MSD a jeho roli. Je zároveň zdrojem úvah o úloze a budoucnosti Dvora, jakož i značné kritiky z důvodu, že nereflakuje aktuální postavení mezinárodních organizací v dnešním mezinárodním společenství.

8.3 PŘÍSTUP DO SPORNÉHO ŘÍZENÍ

Ne každý suverénní stát má bez dalšího právo být stranou sporného řízení. Dvůr je státům otevřen pouze při splnění určitých podmínek. Samotný přístup ke Dvoru neznamená založení jurisdikce Dvora ve vztahu k dotčenému státu. Je to pouze podmínka nutná pro případné založení jurisdikce *ratione materiae*. *De iure* existují v současné době tři kategorie států oprávněných být účastníky sporného řízení před MSD: a) členové OSN, b) strany Statutu, které nejsou členy OSN, c) státy, které nejsou stranami Statutu, jimž je Dvůr otevřen za podmínek stanovených Radou bezpečnosti.

⁴⁸ Závěrečná studie k výzkumnému projektu MZV ČR č. 1/2007 *Konkurující jurisdikce mezinárodních rozhodovacích orgánů*, řešenému v období 2007–2008 na katedře mezinárodního práva PF UK pod vedením prof. JUDr. Pavla Šturmy, DrSc. (zkrácená verze, dostupná na: http://www.mzv.cz/file/317505/Konkurujici_jurisdikce_zkracena.pdf).

Aplikace čl. 35 Statutu MSD dala vzniknout sérii problematických rozsudků, které představují výše zmíněný (a zřejmě nejzávažnější) příklad nekonzistentnosti v rozhodování Dvora. V dotčených případech bylo sporné, zda Federativní republika Jugoslávie (Srbsko a Černá Hora) je nástupnickým státem bývalé Socialistické federativní republiky Jugoslávie, či přesněji řečeno, jaké je postavení tohoto státu (jehož název se v rozhodné době měnil) v OSN. Z toho plynoucí otázka, zda má tento stát přístup ke Dvoru, se stala předmětem rozhodování o jurisdikci *ratione personae* ve čtyřech případech, v nichž tento stát vystupoval jako žalující či žalovaná strana. (Jedná se o komplikovanou problematiku, již lze zde prezentovat pouze v náznaku.)

Když Dvůr v roce 1996 rozhodoval o své jurisdikci ve věci *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)* – někdy zkráceně označováno jako *(Bosnian) Genocide* – kde se žalobce odvolával na kompromisní doložku Úmluvy o genocidii, Dvůr rozhodl, že je příslušný, přičemž neřešil, zda je překážkou uplatnění čl. 35 odst. 2 Statutu skutečnost, že kompromisní doložka Úmluvy o genocidii vstoupila v platnost až poté, co Statut MSD nabyl platnosti.

Když pak v roce 2007 rozhodoval ve věci samé, usoudil, že jeho rozsudek o jurisdikci z roku 1996 zakládá *res iudicata* rovněž ohledně přístupu k soudu, ať už na základě čl. 35 odst. 1, nebo čl. 35 odst. 2 Statutu.⁴⁹

Dalším případem byl spor, kdy Srbsko a Černá Hora žalovaly členské státy NATO, tedy případ *Legality of Use of Force*.⁵⁰ Dvůr shledal, že čl. 35 odst. 2 Statutu se vztahuje pouze na smlouvy předcházející vstupu Statutu v platnost, a tedy se kompromisní doložka Úmluvy o genocidii jako základ jurisdikce uplatnit nemůže. Navíc shledal, že žalobkyně, Federativní republika Jugoslávie, nebyla v době podání žaloby členem OSN, a tudíž nemá přístup ke Dvoru ani na základě čl. 35 odst. 1 Statutu MSD. Pak by ovšem bylo logické, kdyby Dvůr k témuž dospěl v případech žalob podaných proti Srbsku i v následujících rozhodnutích. To se však nestalo. Při rozhodování v meritu ve věci *(Bosnian) Genocide* dospěl k závěru, že je vázán svým rozsudkem o jurisdikci z roku 1996.⁵¹ V dalším případě, ve věci *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, se Dvůr odchýlil i od principu, že podmínky pro založení jurisdikce musí být splněny při podání žaloby, a shledal, že i když nebyla podmínka přístupu ke Dvoru podle čl. 35 odst. 1 Statutu MSD splněna v době podání žaloby, může být tento nedostatek následně zhojen.

V této souvislosti definoval Dvůr princip ohledně zkoumání *ex offio* podmínek *ratione personae*. V případě *Legality of Use of Force* uvedl, že otázka, zda má stát přístup

⁴⁹ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, I.C.J. Reports 2007, p. 43.

⁵⁰ *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Belgium)*, (*Serbia and Montenegro v. Canada*) (*Serbia and Montenegro v. France*) (*Serbia and Montenegro v. Germany*) (*Serbia and Montenegro v. Italy*) (*Serbia and Montenegro v. Netherlands*) (*Serbia and Montenegro v. Portugal*) (*Yugoslavia v. Spain*) (*Serbia and Montenegro v. United Kingdom*) (*Yugoslavia v. United States of America*).

⁵¹ ZIMMERMAN – OELLERS-FRAHM – TOMUSCHAT – TAMS, *The Statute of the International Court of Justice: A commentary*, s. 699.

ke Dvoru, jako strana Statutu nebo na základě čl. 35 odst. 2 Statutu MSD, je mimo dispoziční sféru stran. Ovšem ve věci (*Bosnian*) *Genocide* se sám tohoto principu nedržel a omezil se na přezkum předběžných námitek vznesených jugoslávskou vládou.

Výstižně shrnuje situaci Christian Tomuschat, když říká „*objevil se tak jasný rozpor: Srbsku bylo odepřeno bránit svá práva, která mu údajně byla porušena členskými státy NATO, ale žádná právní překážka nestála v cestě k tomu, aby bylo žalováno*“.⁵²

Vzhledem k tomu, že ve zmíněných rozhodnutích nelze nalézt právní argumentaci, která by naznačené nekonzistentní uvažování Dvora rozumně vysvětlovala, resp. ospravedlnila, nezbývá než podlehnout spekulacím, že jsou založena na motivu jiné než právní povahy (což by přesahovalo vymezené téma tohoto článku). Věc je nicméně o to závažnější, že ve svém důsledku tato situace může vést či dokonce vede k *denegatio iustitiae* (jak ostatně výstižně naznačují výše citovaná slova Christiana Tomuschata).⁵³

8.5 MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE A SPORNÉ ŘÍZENÍ

Z různých stran dnes zaznívá kritika, že výhradní monopol států na přístup do sporného řízení je přežitkem, který neodpovídá současnému právnímu postavení mezinárodních organizací. Mezi ostré kritiky stávajícího stavu se například řadí i bývalí předsedové Dvora Jennings a Bedjaoui. Soudce Bejaoui uvedl ve svém projevu na téma „*The International Court of Justice: What will its Future be?*“ adresovaném Valnému shromáždění: „*Jurisdikce Dvora ratione personae zamrzla v roce 1922. Dvůr je otevřen pouze státům. Dnes, kdy mezivládní organizace dospěly, je důležité umožnit jim přístup do sporného řízení.*“ Naproti tomu Rosenne dospívá k velmi zdrženlivému závěru: „*otevření sporného řízení účasti mezinárodních organizací by změnilo charakter mezinárodního soudnictví a není jasné, jaké by to mělo výhody. Zkušenosti od roku 1946 nepodporují myšlenku, že by mezinárodní organizace potřebovaly přístup do sporného řízení k plnění svých úkolů.*“⁵⁴

Mám za to, že procesní subjektivitě mezinárodních organizací stojí v cestě při současném uspořádání dvě základní překážky. Předně, státy nemají na této změně zájem. A především, k takové změně by nestačilo jen doplnění dalšího odstavce do čl. 34 či 35 Statutu. Byl by nutné provést systémové zásahy do Statutu MSD i do Charty OSN a upravit nejen procesní subjektivitu, ale například i otázku sankcí pro případ neprovedení rozsudku.

8.6 ZÁVĚREČNÁ POZNÁMKA K JURISDIKCI RATIONE PERSONAE

Lze vysledovat určitý paradox. Materiální jurisdikce Dvora založená na konsensuálním principu je „tak nějak problematická“ ze své povahy. Proto je poněkud překvapivé, že právě v oblasti jurisdikce *ratione personae* se při bližším pohledu otev-

⁵² Tamtéž, s. 700.

⁵³ Tato komplikovaná a citlivá problematika by zasluhovala hlubší rozbor předmětných rozhodnutí, který však z důvodu omezeného rozsahu textu a v zájmu jeho vyváženosti přesahuje možnosti tohoto článku.

⁵⁴ ROSENNE, S. *The World Court: What it is and how it works*. 4th ed. Martinus Nijhoff Publishers, 1989, s. 83.

rají aktuálně nejzávažnější otázky a pochybnosti spojené s úlohou a budoucností Dvora. Ať už je to nekonzistentnost v aplikaci čl. 35 Statutu, nebo otázky spojené s případnými reformami Dvora a jeho úlohou do budoucna.

9. JURISDIKCE RATIONE MATERIAE

9.1 MEZINÁRODNÍ SPOR JAKO PODMÍNKA JURISDIKCE DVORA

Základní podmínkou materiální jurisdikce Dvora ve sporných věcech je existence mezinárodního sporu, který musí splňovat určité znaky.

Pojem sporu vymezil SDMS v roce 1924 ve výše citovaném rozsudku ve věci *Macrommatis Palestine Concessions*. Řekl, že „spor je neshoda ohledně otázky skutkové nebo právní, konflikt právních názorů nebo zájmů mezi dvěma osobami“. Toto vymezení pojmu sporu cituje MSD ve svých rozhodnutích dodnes.⁵⁵ Definice má své nedostatky. Spíše než o uvědomělou, skutečnou právní definici se jedná o prosté vysvětlení, co se obecně rozumí sporem. (Tomuschat například poukazuje na technickou nesprávnost této zřejmě „věčné“ definice v tom ohledu, že „konflikt zájmů“, který může být založen i pouze na politickém základě, by nespĺňoval požadavky, které sám Dvůr aplikuje.)⁵⁶

Judikatura pojem sporu a jeho vlastností coby podmínky materiální jurisdikce postupně zpřesňovala. Ve věci *South West Africa* Dvůr upřesnil, že musí být zřejmé, že „požadavek jedné strany je jednoznačně oponován druhou stranou“. ⁵⁷ Ve věci *Northern Cameroons* uvedl, že: „Dvůr (...) může vynést rozsudek pouze ve vztahu ke konkrétním případům, kde existuje v době soudního rozhodování aktuální kontroverze, která zahrnuje konflikt právních zájmů mezi stranami.“⁵⁸ Dvůr rovněž konstatoval, že samotná existence sporu je otázkou objektivního určení.⁵⁹ Nestačí, pokud existenci sporu tvrdí jedna strana.⁶⁰

⁵⁵ Např. *Certain Property (Liechtenstein Germany) Preliminary Objections*, ICJ Reports (2005), p. 6 (s. 18, odst. 24), *Armed Activities on the Territory of Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of Congo v. Rwanda) Jurisdiction and Admissibility*, ICJ Reports (2006), p. 6, (s. 40, odst. 90).

⁵⁶ Když čteme předmětný rozsudek v celé souvislosti, je zřejmé, že tato věta byla výchozím bodem dílčí úvahy, a nikoli jejím produktem. Spíše než o právní definici se jedná o prosté vysvětlení, co se obecně rozumí sporem, od něhož se odvíjí další úvaha. Citovaná věta dle mého názoru navíc ani nemá konstrukci definice, ani z ní jasně nevyplyvá vztah mezi první (neshoda ohledně otázky skutkové nebo právní) a druhou částí (konflikt právních názorů nebo zájmů), zda jsou myšleny jako vysvětlení téhož, nebo alternativně nebo jako dva pojmové znaky, jež musí být naplněny zároveň. Dovolím si v této souvislosti heretickou myšlenku, zda by soudci SDMS, pokud by tušili, že právě tato věta z rozsudku obsahujícího 37 stran bude „recyklována“ jejich nástupci ještě za více než devadesát let, vymezení pojmu sporu ještě jednou nezávázili.

⁵⁷ *South West Africa, (Ethiopia v. South Africa, Liberia v. South Africa)*, Preliminary Objections, ICJ Reports 1962, p. 319 (s. 328).

⁵⁸ *Northern Cameroons (Cameroon v. United Kingdom)*, ICJ Reports 1963, p. 15 (s. 33–34).

⁵⁹ *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania*, ICJ Reports (1950) p. 65 (s. 74).

⁶⁰ *Nuclear Tests, (Australia v. France, New Zealand v. France)*, ICJ Reports (1974), pp. 253 (s. 271, odst. 55), (s. 457, odst. 58).

9.2 ZÁKLADNÍ OTÁZKY MATERIÁLNÍ JURISDIKCE

Určující zásadou, která bezvýhradně ovládá jurisdikci Dvora *ratione materiae*, je **princip konsensuální jurisdikce** (popsán výše). Nedotknutelnost této zásady jednoznačně potvrzuje judikatura Dvora, resp. obou soudů. Dvůr je velmi obezřetný při výkladu věcného rozsahu jurisdikce, kterou na něj strany delegovaly. Striktně dbá, aby nepřekročil limity, v nichž na něj státy rozhodovací pravomoc přenesly.⁶¹

Lze ještě upřesnit, že Dvůr jasně řekl, že na konsensuálním principu nemění nic ani to, jedná-li se ve sporu o porušení norem *ius cogens*, resp. pravidel, která se uplatňují *erga omnes*.⁶²

Podle čl. 36 Statutu MSD, který upravuje materiální jurisdikci, státy mohou udělit souhlas s jurisdikcí Dvora různými způsoby a v různém rozsahu. Poměrně široká škála těchto forem byla vedena snahou co nejvíce podpořit přijímání jurisdikce státy. Vstřícnost se ze strany Dvora projevuje snížením formálních nároků na úkony, kterými je jurisdikce přijímána. Dvůr dokonce připouští i způsob přijetí jurisdikce, který čl. 36 Statutu MSD vůbec neupravuje, tím, že aplikuje tzv. princip *forum prorogatum*.

Obecně lze konstatovat, že jednotlivé formy přijímání jurisdikce, a především pak přijímání obligatorní jurisdikce v širším smyslu, jakož i jejich uplatňování v praxi, představují velmi složitou a technickou právní oblast s velkým množstvím kasuistiky (níže budou představeny jen stručně).

Dalším základním principem, který ovládá celou oblast materiální jurisdikce, je **princip reciprocity**. Výslovně je sice zmíněn jenom v čl. 36 odst. 2 Statutu, ale dopadá na všechny způsoby přijetí jurisdikce. Neomezuje se na rovinu vzájemnosti *ratione personae*, ale uplatňuje se také co do rozsahu *ratione materiae*. V případě smluv je to celkem samozřejmé, ale platí to i pro (jednostranné) prohlášení o přijetí obligatorní jurisdikce.

9.3 ZVLÁŠTNÍ DOHODA O ZALOŽENÍ PŘISLUŠNOSTI DVORA AD HOC

Jednou z forem, kterými lze jurisdikci Dvora přijmout, je dohoda stran sporu o tom, že předloží svůj spor MSD. Za tím účelem uzavřou dohodu *ad hoc* o předložení sporu Dvoru, označovanou jako speciální či zvláštní dohoda (běžně označovaná jako *compromis*, resp. česky též „kompromis“). Tento způsob přijetí jurisdikce je upraven v čl. 40 odst. 1 Statutu. Ten předpokládá, že strany notifikují kompromis Dvoru společně, nicméně v praxi na této podmínce Dvůr netrvá. Rozhodujícím znakem tohoto způsobu založení jurisdikce Dvora je jeho povaha *ad hoc*, tedy že se vztahuje ke konkrétnímu, již nastalému sporu.

Vzhledem k tomu, že v takové situaci si obě strany přejí, aby jejich spor vyřešil Dvůr, prakticky nehrozí podávání předběžných námitek, a tudíž ani riziko, že spor skončí v předběžné fázi (ač to neplatí bezvýjimečně).

⁶¹ Viz např. Mavrommatis, Rights of Minorities in Upper Silesia, Interpretation of Peace Treaties, Anglo-Iranian Oil Case, Monetary Gold Removed from Rome, Aerial Incident of 27 July 1955, Nicaragua, Certain Phosphate Lands in Nauru, East Timor, Land and Maritime Boundary, Legality of Use of Force, Armed Activities, Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters.

⁶² East Timor (Portugal v. Australia), Judgment, I.C.J. Reports 1995, p. 90.

Tento způsob přijetí jurisdikce se uplatňuje zejména ve vztahu k určitým typům sporů, jako jsou například spory hraniční. I tento způsob založení jurisdikce má přirozeně své meze. Žádný „velký“, politicky významný případ se touto cestou před Dvůr nedostal.⁶³ Praxe tím ukazuje, že by si mezinárodní soudnictví pouze s touto formou založení jurisdikce nevystačilo.

9.4 PROHLÁŠENÍ O PŘIJETÍ OBLIGATORNÍ JURISDIKCE PODLE ČL. 36 ODST. 2 STATUTU MSD

Prohlášení o přijetí obligatorní jurisdikce podle čl. 36 odst. 2 Statutu MSD⁶⁴ má určitá specifika a z nich vyplývající zvláštní význam. Zatímco ostatní formy přijetí jurisdikce Dvora se týkají příslušnosti v konkrétní věci (zvláštní dohoda, *forum prorogatum*) nebo materiálně úzkého okruhu sporů (kompromisní doložky mezinárodních smluv), přijetím jurisdikce Dvora prohlášením podle čl. 36 odst. 2 Statutu MSD vzniká stav, který se relativně nejvíce (i když stále jen velmi, velmi vzdáleně) přibližuje modelu jurisdikce vnitrostátních soudů v tom směru, že se vztahuje na okruh případů, který zásadně není předem omezen počtem ani věcně (platí to ovšem jen za předpokladu, že tento rozsah drasticky neomezí výhrady, a jen v relacích mezi státy, které přijaly též závazek). Tato forma přijetí jurisdikce vlastně vyjadřuje značnou důvěru státu, který toto prohlášení činí, vůči MSD. Rosenne vidí tento způsob přijetí jurisdikce jako „nejpozoruhodnější pokrok v technikách přijímání jurisdikce“.⁶⁵ Na druhou stranu i tento institut má své meze.

Neomezenou diskreci států, zda a v jakém rozsahu přijmou jurisdikci Dvora prostřednictvím jednostranného prohlášení, a zároveň charakteristiku tohoto institutu Dvůr zdůraznil ve věci *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua. Jurisdiction of the Court*, kde pravil: „Prohlášení o přijetí obligatorní jurisdikce Dvora jsou fakultativní, jednostranné závazky a státy mají absolutní svobodu je učinit, nebo neučinit. Když prohlášení činí, má stát stejně tak svobodu učinit jej bezpodmínečně a bez časového omezení, nebo jej omezit podmínkami a výhradami.“⁶⁶

⁶³ ZIMMERMAN – OELLERS-FRAHM – TOMUSCHAT – TAMS, *The Statute of the International Court of Justice: A commentary*, s. 662.

⁶⁴ Pro větší přehlednost cituji čl. 36 odst. 2 a následující Statutu MSD (v českém znění, publikovaném pod č. 30/1947 Sb.):

„(2) Státy, které jsou stranami zúčastněnými na tomto statutu, mohou kdykoli prohlásiti, že uznávají vůči kterémukoli jinému státu, který přijímá též závazek, za závaznou ipso facto a bez zvláštního ujednání příslušnost Dvora ve všech právních sporech, které se týkají:

a) výkladu některé smlouvy;

b) kterékoliv otázky mezinárodního práva

c) skutečnosti jakéhokoli faktu, který by, jestliže by byl prokázán zakládal porušení některého mezinárodního závazku;

d) povahy nebo rozsahu náhrady za porušení mezinárodního závazku.

(3) Shora dotčené prohlášení může býti učiněno nepodmíněně nebo s podmínkou vzájemnosti ze strany několika neb některých států nebo na určitou dobu.

(4) Toto prohlášení se uloží u Generálního tajemníka Spojených národů, který odevzdá jeho opisy stranám zúčastněným na statutu a tajemníku Dvora.“

⁶⁵ ROSENNE, *The World Court: What it is and how it works*.

⁶⁶ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 1984, p. 392 (viz bod 59).

Naděje zakladatelů systému ohledně opčních prohlášení nedošly v praxi naplnění. V současné době jsou platná prohlášení více než sedmdesáti států. Prohlášení jsou navíc omezena mnohdy rozsáhlými výhradami, které vylučují z přijetí spory různých kategorií.

Na dopad výhrad upozornil prof. C. H. M. Waldock, když uvedl, že „*přístup států k opčnímu prohlášení může zdegenerovat v čirý oportunismus, kdy výhrady budou číněny, rušeny a měněny podle diktátu momentálních zájmů států*“.⁶⁷ Jako důkaz opodstatněnosti této obavy může posloužit například případ *Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada)*, *Jurisdiction of the Court* ze dne 14. prosince 1998.⁶⁸ V tomto případě Kanada upravila své prohlášení v souvislosti s přijetím vnitrostátního zákona, který byl v rozporu s mezinárodním právem, tak, aby mezinárodní spory vzešlé z nové vnitrostátní úpravy byly z jurisdikce Dvora vyňaty. Tento jasně deklarovaný záměr vedl k tomu, že Dvůr ve sporu, který skutečně vznikl, nebyl příslušný.

Právo činit výhrady z doslovného znění Statutu sice nevyplývá, nicméně bylo vždycy uznáváno a nikdy ani nebylo zpochybňováno. Soudce Kooijmans k tomu podotkl: „*Je vskutku ironií, že Společnost národů ve své snaze povzbudit přijímání jurisdikce Dvora podpořila činění výhrad k tomuto přijetí (ačkoli čl. 36 odst. 3 Statutu stát, který prohlášení činí, k přijímání formálně nezmocňuje), čímž oslabil systém, který zamýšlela posílit.*“⁶⁹

Z principu **reciprocity** prohlášení o přijetí obligatorní jurisdikce plyne, že věcný rozsah, v němž strany přijaly jurisdikci Dvora, se k tomu, aby byla jurisdikce založena v konkrétním sporu, musí překrývat. Žalovaný tedy může vůči žalobci uplatňovat nejen svou vlastní výhradu, ale též výhradu, kterou ve svém prohlášení učinil žalobce.

Pokud jde o pravidla pro **výklad** opčních prohlášení, je důležité mít na paměti, že jednostranné prohlášení není smlouva. Dvůr shledal, že jeho výklad se řídí režimem odlišným od režimu výkladu mezinárodních smluv podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Neuplatní se tak princip *contra proferentem*, ani princip efektivity a zejména se neuplatní zásada, že výhrady mají být vykládány restriktivně. Podstatné rovněž je, že Dvůr klade důraz na skutečnou vůli státu v době, kdy bylo prohlášení učiněno, a neomezuje se jen na výklad pouhého slovního textu prohlášení.⁷⁰

9.5 DOLOŽKA MEZINÁRODNÍ SMLOUVY O ZALOŽENÍ JURISDIKCE DVORA

Ustanovení zakládající jurisdikci MSD obsahují jak smlouvy dvoustranné, tak i multilaterální. Tyto tzv. kompromisní či jurisdikční doložky stanoví, že spory, které vzniknou z aplikace či výkladu této smlouvy, mohou strany předložit Mezinárodnímu soudnímu dvoru.

V době Společnosti národů a v počátcích OSN bylo standardní praxí inkorporovat jurisdikční doložky do obecných multilaterálních smluv. Posléze jejich význam upadl

⁶⁷ WALDOCK, C. H. M. Decline of the Optional Clause. *The British Yearbook of International Law*, 1955–56.

⁶⁸ Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), *Jurisdiction of the Court*, Judgment, ICJ Reports 1998, p. 432.

⁶⁹ Separátní vótum soudce Kooijmanse, Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), *Jurisdiction of the Court*, Judgment, ICJ Reports 1998, p. 489 (viz odst. 3).

⁷⁰ Anglo-Iranian Oil Co. case (jurisdiction), Judgment of July 22nd, 1952, I.C.J. Reports 1952, p. 9.

v důsledku výhrad proti těmto doložkám (které systematicky uplatňovaly především státy socialistického bloku). V poslední době význam jurisdikčních doložek coby právního základu jurisdikce početně vzrůstá. Jak poznamenává Tomuschat, kompromisní doložky mohou být zdrojem překvapení, jako byl například pokus Srbska zahájit řízení proti členským státům NATO na základě kompromisní doložky v Úmluvě o genocidii nebo pokus Gruzie zahájit řízení proti Rusku na základě Úmluvy o potlačení všech forem rasové diskriminace.⁷¹

Z povahy takto přijaté jurisdikce přirozeně plyne, že je často předmětem výkladu v rámci předběžné fáze řízení o námitce nepřislušnosti.

9.6 FORUM PROROGATUM

Dalším způsobem přijetí jurisdikce pro konkrétní spor je tzv. *forum prorogatum*.

V podstatě zahrnuje případy, kdy žalovaná strana nepřijala k datu podání žaloby jurisdikci Dvora, ale učiní tak později, čímž se nedostatek jurisdikce k datu podání žaloby zhojí. Žalovaná strana může v těchto případech akceptovat jurisdikci Dvora jakýmkoli způsobem – výslovně nebo tacitně.

Tento způsob založení jurisdikce Statut MSD nezná.⁷² Pokud jde o systematické zařazení, *forum prorogatum* tak trochu „visí“ mimo systém. Ačkoli někteří autoři jej přiřazují ke smluvnímu založení jurisdikce,⁷³ dle mého soudu se jedná o způsob založení jurisdikce *sui generis*. (Na rozdíl od případů, kdy je Dvůr Soud příslušný na základě mezinárodní smlouvy nebo opčního prohlášení, představuje *forum prorogatum* přijetí jurisdikce *ad hoc* – stejně jako zvláštní dohoda. *Forum prorogatum* se však od zvláštní dohody podstatně liší v tom, že sporné řízení je zahajováno jednostranným právním úkonem (žalobou) a procesní strany mají postavení žalobce a žalovaného.)

V praxi je spíše výjimečným jevem. Uplatnil se již před SDMS, poprvé ve věci *Mavrommatis Jerusalem Concessions* (1925). Před MSD se tento princip poprvé uplatnil hned v případě *Corfu Channel*,⁷⁴ a to poněkud netypickým způsobem, kdy žalovala Velká Británie Albánii na základě doporučení Rady bezpečnosti, aby strany neprodleně předložily svůj spor MSD. Albánie sice předtím nepřijala jurisdikci Dvora, a dokonce nebyla ani stranou Statutu MSD a protestovala proti postupu Velké Británie, která měla za to, že doporučení Rady bezpečnosti zakládá jurisdikci Dvora, nicméně ve svém dopise, kde mj. uvedla, že její postup nesmí založit precedens do budoucna, projevila ochotu se řízení účastnit. To Dvůr vyhodnotil jako souhlas Albánie s jurisdikcí.

V nedávných dvou případech projevila vstřícnost vůči žalobě Francie, a to ve věci *Certain Criminal Proceedings in France (Republic of the Congo v. France)* a ve věci *Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France)*.

⁷¹ ZIMMERMAN – OELLERS-FRAHM – TOMUSCHAT – TAMS, *The Statute of the International Court of Justice: A commentary*, s. 660.

⁷² S termínem jako takovým nepracuje ani Jednací řád MSD, který ovšem tento postup implikuje (čl. 38 odst. 5).

⁷³ ZIMMERMAN – OELLERS-FRAHM – TOMUSCHAT – TAMS, *The Statute of the International Court of Justice: A commentary*, s. 661.

⁷⁴ *Corfu Channel case, Judgment on Preliminary Objection*, ICJ Reports 1948, p. 15.

10. VZTAH MSD A RADY BEZPEČNOSTI Z HLEDISKA JURISDIKCE DVORA

Občas lze postřehnout určité dezinterpretace v tom smyslu, že by snad aktivita Rady bezpečnosti v určitém sporu vytvářela překážku pro výkon jurisdikce Dvora. Dvůr se však k otázce své jurisdikce ve vztahu k aktivitám Rady bezpečnosti několikrát jasně vyslovil.⁷⁵

Ve věci *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)* Dvůr uvedl, že „zatímco čl. 12 Charty výslovně zakazuje Valnému shromáždění činit doporučení ve sporu nebo situaci, pokud ve vztahu k tomuto sporu nebo situaci vykonává své funkce Rada bezpečnosti, žádné ustanovení Charty ani Statutu nestanoví takové omezení pro výkon funkcí Dvora. Důvody jsou zřejmé. Dvoru, hlavnímu soudnímu orgánu OSN, je určeno rozhodovat o jakékoli právní otázce (...)“.

Ve věci *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* Dvůr upozornil na to, že podle čl. 24 Charty OSN má Rada bezpečnosti primární, nikoli však výlučnou odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti. K tomu dodal, že „Radě jsou uloženy funkce bezpečnostního charakteru, zatímco Dvůr vykonává čistě judiciální funkce. Oba orgány tudíž mohou vykonávat své odlišné, ale komplementární funkce ve vztahu ke stejným případům.“ Uvedenou tezi Dvůr potvrdil ve všech dalších případech, kde se oba orgány zabývaly stejnou záležitostí.^{76,77}

Poté, co bylo řízení před Dvorem platně zahájeno, přijetí rezolucí Rady bezpečnosti již nemůže mít vliv na jeho jurisdikci. Ve věci *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie*,⁷⁸ Dvůr konstatoval, že příslušné rezoluce Rady bezpečnosti byly přijaty až po podání žaloby a že pokud byla jeho jurisdikce dána k datu podání žaloby, bude ji mít i nadále a dotčené rezoluce na tom proto ani nemohou nic změnit.

Při rozboru vztahu Rady bezpečnosti a MSD je třeba vzít v úvahu i již zmíněný čl. 36 odst. 3 Charty OSN, který Radě bezpečnosti ukládá, aby při doporučování řešení sporů přihlížela k tomu, že spory právní povahy by strany měly zpravidla vznášet na MSD.

⁷⁵ Tyto případy přehledně shrnuje Tomuschat v: ZIMMERMAN – OELLERS-FRAHM – TOMUSCHAT – TAMS, *The Statute of the International Court of Justice: A commentary*, s. 645 a násl.

⁷⁶ Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Provisional Measures, Order of 8 April 1993, I.C.J. Reports 1993, p. 3 (s. 19, odst. 33), kde Jugoslávie odkazovala na čtené rezoluce Rady bezpečnosti, na to, že Rada přijala rozhodnutí podle čl. 25 Charty a výslovně upozornila na to, že jedná podle Kapitoly VII Charty; podle Jugoslávie by za takových okolností bylo uloženo předběžných opatření předčasně a nepřiměřeně; Dvůr se odvolal na své rozhodnutí ve věci *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*.

⁷⁷ Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Provisional Measures, Order of 1 July 2000, I.C.J. Reports 2000, p. 111 (s. 126, odst. 36).

⁷⁸ Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1998, p. 115 (s. 129, odst. 37) a rovněž Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1998, p. 9 (s. 23, odst. 38); Dvůr se tu zároveň odvolal na své rozsudky *Nottebohm*, Preliminary Objection, Judgment, I.C.J. Reports 1953, p. 122; *Right of Passage over Indian Territory*, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1957, p. 142.

Toto ustanovení se uplatnilo pouze poprvé, v případě *Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*, kdy Rada bezpečnosti přímo doporučila stranám, aby předložily spor Dvoru. Podruhé se uplatnilo v „měkčí“ formě, a to ve věci *Aegean Sea Continental Shelf (Greece. v. Turkey)*.⁷⁹

Je opět nutno zde zdůraznit, že ani doporučení Rady bezpečnosti předložit spor Dvoru nezakládá jurisdikci Dvora. I v těchto případech je nutné, aby obě strany jurisdikci ve vztahu k danému sporu přijaly. (Nejde o jednání Rady bezpečnosti podle Kapitoly VII Charty OSN.)

11. ÚLOHA MSD A NĚKTERÉ OBECNÉ OTÁZKY

„*PACIS TUTELA APUD IUDICEM*“

(nápis na Paláci míru, sídle Mezinárodního soudního dvora)

I když bereme v úvahu specifika mezinárodního soudnictví, zásadu svrchané rovnosti a zásadu svobodné volby prostředků pokojného řešení sporů, nelze soudnictví upřít určitou kvalitu, spojenou se spravedlností. Mezinárodní soudní pravomoc, resp. soudnictví napomáhá nejen udržování míru, ale i rozvoji mezinárodního práva a rozumnému uspořádání vztahů v rámci mezinárodního společenství. To jsou ovšem hodnoty přesahující původní *raison d'être* Dvora, kterým bylo především poskytnout státům k dispozici efektivní prostředek pokojného urovnávání sporů.

Za sto let prodělalo mezinárodní právo značný vývoj. Ať už je to prosazení zákazu použití síly či obrovský nárůst reglementace mezinárodních vztahů. Vliv má i doktrína právního státu, která se uplatnila v řadě systémů vnitrostátního práva.

Prof. Bin Cheng během Konference Asociace pro mezinárodní právo odpověděl v roce 1964 v Tokiu kolegovi, jenž řekl, že existují prostředky urovnávání mezinárodních sporů stejně dobré jako soudnictví, následovně. „*Když (...) stát předem akceptuje povinnost jít před mezinárodní soud nebo arbitráž, povaha mezinárodního práva, které se v takovém případě aplikuje, se změní. (...) Oproti mezinárodnímu právu auto-interpretaci má mnohem vyšší kvalitu. Obligaturní soudnictví není pouze další metodou řešení mezinárodních sporů. Pozvedá právo aplikovatelné mezi státy z auto-interpretaci na ‚souditelný‘ stupeň.*“⁸⁰

Proti těmto ideálům stojí politické zájmy států, které mezinárodní právo vytvářejí. Jakkoli během posledních sta let (zejména v posledních desetiletích) vznikla řada – zejména partikulárních – systémů, které mají relativně efektivní vlastní judiciální, případně kvazijudiciální mechanismy, v oblasti „globální“ soudní pravomoci mezinárodní společenství nepostoupilo. Právní úprava sporné jurisdikce se nezměnila a lze říci, že se státy v oblasti přijímání jurisdikce MSD chovají podobně, jako v éře SDMS. Přijímání

⁷⁹ SC Res 395 (1979), kde byla použita mnohem méně jednoznačná formulace „*invites the Governments of Greece and Turkey (...) to take into account the contribution that appropriate judicial means, in particular the International Court of Justice, are qualified to make the settlement of any remaining legal differences*“.

⁸⁰ Citováno podle separátního vóta, které připojil soudce Kooijmans k rozsudku ve věci *Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada)*, *Jurisdiction of the Court, Judgment*, ICJ Reports 1998, p. 489.

jurisdikce Dvora se nijak zvlášť nerozšířilo a není podmínkou vstupu do „dobré společnosti“. Ani stažením souhlasu s jurisdikcí bezprostředně před chystaným porušením mezinárodního práva se stát nijak zvlášť politicky ani morálně nezdiskredituje.

S tím souvisí otázka, jaké vlastně je místo mezinárodního soudnictví v katalogu prostředků pokojného řešení z hlediska aktuálního pozitivního práva.

Pokud jde o způsoby řešení mezinárodních sporů, zná současné mezinárodní právo jediný imperativ, a tím je pokojné urovnávání sporů ve smyslu Kapitoly VI Charty OSN. Ta zakotvuje princip svobodné volby prostředků. Platné právo neukládá státům, aby řešily své spory před soudem, a soudní řízení ani nijak nepreferuje. Jedinou výjimkou, resp. určitým atributem privilegovanosti soudního řešení, je čl. 36 odst. 3 Charty, jenž ukládá Radě bezpečnosti, aby při doporučování řešení sporů přihlížela k tomu, že „*spory právní povahy by strany měly zpravidla vznášet na Mezinárodní soudní dvůr dle ustanovení jeho statutu*“. Na toto „měkce“ formulované ustanovení se Dvůr ve své rozhodovací činnosti několikrát odvolal jako na podpůrný argument v souvislosti s vymezením svých kompetencí ve vztahu k Radě bezpečnosti. Když se však Dvůr vyjádřil přímo k místu, které soudní řešení zaujímá mezi ostatními způsoby pokojného urovnávání sporů, a tedy i ke své roli v tomto ohledu, řekl: „*soudní řešení mezinárodních sporů, s ohledem na účel, k němuž byl Dvůr ustaven, je pouhou alternativou k přímému a přátelskému urovnávání sporů mezi stranami; (...) tudíž je na Dvoru, aby usnadňoval, v rozsahu, v jakém je to slučitelné se Statutem, toto přímé a přátelské urovnání*“. To Dvůr uvedl ve svém rozsudku ve věci *North Sea Continental Shelf*.⁸¹ Přitom se odvolal na rozhodnutí SDMS ve věci *Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex*. Platnost tohoto přístupu pak potvrdil mj. v roce 2000 ve věci *Aerial Incident of 10 August 1999 (Pakistan v. India)*, *Jurisdiction of the Court* (odst. 52).⁸²

S ohledem na to, že soudní řešení *de iure* nemá přednost před ostatními formami mírového řešení sporů, znamená to, že jeho základním posláním je skutečně i dnes pouze řešení sporů (a tím i předcházení ohrožení mezinárodní bezpečnosti). Pozitivní vliv na rozvoj mezinárodního práva a další příznivé dopady s tím spojené jsou až sekundárním efektem jeho působení.

12. ZÁVĚR

Pro pochopení, jak sporná jurisdikce Dvora funguje, je třeba vnímat **kontext**, ve kterém vzniká a realizuje se, a který **má různé roviny**.

První rovinou je rámec historický. Oblast sporné jurisdikce se vyznačuje výraznou kontinuitou od vzniku SDMS až do dnešních dnů, a to jak v rovině právní úpravy, tak i praxe. Fenomén sporné jurisdikce se tak ukazuje jako „příběh“, jenž má své kapitoly, peripetie, vývoj i zlom (v podobě zániku jednoho a vzniku nového soudu), ale který pokračuje již téměř sto let, bez ohledu na změny, jimiž za tuto dobu mezinárodní společenství prošlo. To, že se v dnešní době uplatňuje sto let starý systém, může být interpre-

⁸¹ *North Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1969, p. 3.*

⁸² *Aerial Incident of 10 August 1999 (Pakistan v. India), Jurisdiction of the Court, Judgment, ICJ Reports 2000, p. 12.*

továno buď jako příznak jeho efektivního nastavení, nebo jako projev jeho zastaralosti a rigidity. V každém případě je však nepochybné, že současný mechanismus jurisdikce MSD prokázal a prokazuje obdivuhodnou životaschopnost.

Dalším rámcovým aspektem je povaha právní úpravy sporné jurisdikce. Základem jsou příslušná ustanovení Charty OSN a Statutu MSD. Psaná pravidla jsou však velmi stručná a neřeší všechny situace, k nimž při jejich aplikaci dochází. Dvůr je proto musí dotvářet rozhodovací praxí. Mnohá z těchto pravidel založených judikaturou jsou natolik zásadní povahy, že bez jejich znalosti nelze způsob, jímž se sporná jurisdikce ve skutečnosti řídí, poznat. Jinými slovy, pouze z psaného práva jej nevyčteme. Význam judikatury v oblasti sporné jurisdikce je opravdu mimořádný.

Aspektem, který bývá v nauce poněkud opomíjen, je rovina procesní. Ta pomáhá pochopit logiku řízení, v němž Dvůr o své jurisdikci rozhoduje (zpravidla řízení o předběžné námitce nepřislušnosti Dvora) a usnadňuje práci s judikaturou. Nejvýznamnější dopad má to procesní pravidlo, podle kterého Dvůr o své jurisdikci rozhoduje rozsudkem (jenž je závazný stejně jako rozsudek ve věci samé).

Další oblastí relevantní pro pochopení problematiky sporné jurisdikce jsou **nástroje, jimiž Dvůr svou jurisdikci zkoumá**, a podmínky, za kterých tak činí.

Klíčové je ustanovení čl. 36 odst. 6 Statutu MSD, které zakotvuje princip *compétence de la compétence*. Toto ustanovení představuje nejvýznamnější mantinel zásady konsensuální jurisdikce. Je doplněno pravidlem, které vytvořila rozhodovací praxe a které stanoví, že okamžikem rozhodným pro určení existence a rozsahu jurisdikce Dvora je datum podání žaloby. Přesněji řečeno: jurisdikce jednou založená (stačí v den podání žaloby, ale může se tak stát i později) trvá až do rozhodnutí ve věci samé.

Mezi instituty specifického posuzování jurisdikce patří posuzování jurisdikce, které Dvůr provádí v případech, kdy se žalovaná strana neúčastní řízení, a rovněž posouzení jurisdikce Dvorem *prima facie* při ukládání předběžných opatření ve fázi řízení, kdy o jurisdikci ještě není rozhodnuto.

Pokud jde o **spornou jurisdikci Dvora *ratione personae***, platí absolutní monopol států pro přístup do sporného řízení. Ve srovnání s materiální jurisdikcí je personální jurisdikce méně komplikovaná a nebývá předmětem sporů často. V případě, že se tak stane, může však mít takové rozhodnutí zásadní důsledky, neboť v krajním případě může vést až k *denegatio iustitiae*. Byly to právě případy spojené s aplikací čl. 35 Statutu, kde se Dvůr dopustil zřejmě největšího dosavadního porušení integrity své judikatury.

Jurisdikce *ratione materiae* je plně ovládnána konsensuálním principem. Dvůr může rozhodovat výhradně ve sporech, pro které strany sporu přijaly jeho jurisdikci. Nejméně komplikovaným způsobem je uzavření zvláštní dohody, kterou strany sporu přijímají jurisdikci Dvora pro konkrétní, již existující spor. Způsoby, jimiž státy přijímají jurisdikci Dvora předem (platí to i o jurisdikčních doložkách mezinárodních smluv), mají zvláštní význam. Při aplikaci těchto titulů vyniká mimořádný dopad principu *compétence de la compétence*, který limituje absolutní vládu států nad jurisdikcí Dvora.

Jak tedy může v horizontálním systému současného mezinárodního práva fungovat nad – resp. *mezi* – suverénními státy mezinárodní soud? Děje se tak za cenu určitých kompromisů a logických ústupků, které lze chápat jako inherentní problémy systému. Neuralgickým bodem je hranice mezi konsensuálním principem a sférou, kde se „pá-

nem jurisdikce“ stává Dvůr. Nevyhnutelně nastávají situace, kdy se výkon pravomoci (v podobě samotného rozhodnutí o ní) na základě předem přijaté jurisdikce poté, co je řízení zahájeno, dostane do střetu s vůlí žalovaného státu. Udržet se na tenkém ostří hranice mezi zásadou konsensuální jurisdikce a principem *compétence de la compétence* je dle mého soudu nejděší výzvou, které musí Dvůr čelit. Ne vždy se to daří. Je však nutno rozlišovat, kdy měl na výběr a kdy uvízl v limitech systému, z nichž se nemůže vymanit.

MSD v rozsudku ve věci *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)* zdůraznil (či spíše „pochválil“) flexibilitu a realismus, které při uplatňování své jurisdikce v minulosti projevil. Ponechme stranou, že „flexibilita“ vedla právě zde k jednomu z nejméně přesvědčivých rozhodnutí, které kdy Dvůr o své jurisdikci vydal. Klíč k optimálnímu přístupu k jurisdikci MSD však spočívá ve druhém uvedeném prvku. Aby mezistátní soudnictví v dnešní podobě vůbec mohlo účelně fungovat, **je nutný realismus** jak na straně samotného soudu, tak i na straně subjektů práva (obecně) a případně stran sporu. To znamená, že je nezbytné mít stále na paměti reálné i právní možnosti a meze stávajícího systému soudní pravomoci a „nepodsouvat“ Dvoru úkoly, k nimž nedostal od států mandát. A k tomu, aby mohlo být mezinárodní soudnictví rozumně hodnoceno, je nutný realismus na straně odborné veřejnosti, včetně nauky. K tomu se tento článek snaží svým malým dílem přispět.

Mgr. Soňa Šindelková
Ministerstvo zahraničních věcí ČR
sona.sindelkova@seznam.cz

VYBRANÉ PRÁVNÍ OTÁZKY SOUVISEJÍCÍ S POSTAVENÍM JERUZALÉMA JAKOŽTO HLAVNÍHO MĚSTA STÁTŮ IZRAEL A PALESTINA

VERONIKA D'EVEREUX

Abstract: **Selected Legal Issues Related to the Status of Jerusalem as the Capital City of the State of Israel and the State of Palestine**

The city of Jerusalem was meant to be subject to the United Nations direct administration of the “corpus separatum” regime according to the Resolution 181 (II). Due to the events of the first Arab-Israeli war, Jerusalem was *de facto* divided between the newly-created State of Israel and Jordan. After the events of the Six-Day War, the State of Israel occupied East Jerusalem and thus expanded its influence on the city as a whole. The Palestinian State, with its capital, East Jerusalem, was admitted to the UN as a non-member state with observer status. Alongside with the embassies relocation plan, Jerusalem might be recognized as the capital of Israel.

Keywords: capital city; *de facto* partition; military occupation; embassies relocation plan

Klíčová slova: hlavní město; *de facto* rozdělení; vojenská okupace; plán na přestěhování zastupitelských úřadů

DOI: 10.14712/23366478.2019.42

1. ÚVOD

Město Jeruzalém je aktéry izraelsko-palestinského konfliktu považováno *de facto* za hlavní město obou států a je tím i předmětem sporu mezi těmito stranami. Postavení Jeruzaléma je zároveň i nesnadno uchopitelné z pohledu mezinárodního práva, přičemž není možné ve stručnosti v rozsahu tohoto příspěvku vyjmenovat všechny právní otázky související s jeho statutem.

Protichůdné nároky teritoriální suverenity vůči městu Jeruzalému státy Izrael a Palestina jsou odůvodňovány především historickými, náboženskými, morálními a v neposlední řadě i politickými aspekty, lze ovšem nalézt i odůvodnění na základě právních pramenů, jimž je tento příspěvek věnován.

Z toho důvodu se autorka zaměří na některé vybrané otázky a ve svém příspěvku se zabývá především právními dějinami před vznikem státu Izrael, statutem Jeruzaléma v období od vzniku státu Izrael do šestidenní války, právními aspekty souvisejícími s pozdějšími událostmi, izraelskou okupací Východního Jeruzaléma (a Západního břeh-

hu) po šestidenní válce, nároky na východní část Jeruzaléma v souvislosti se vznikem státu Palestina a v neposlední řadě i aktuálními otázkami souvisejícími s uznáním Jeruzaléma hlavním městem státu Izrael společně s plánovaným přesunem zastupitelských úřadů z Tel Avivu do západní části Jeruzaléma.

2. SOUVISEJÍCÍ PRÁVNÍ UDÁLOSTI PŘED VZNIKEM STÁTU IZRAEL

V průběhu správy vykonávané Osmanskou říší, jež od roku 1517 prováděla teritoriální jurisdikci nejen vůči Jeruzalému,¹ ale zároveň i vůči území dnešních států Izrael a Palestina jakožto jednoho celku,² bylo vytvořeno několik dohod ve vztahu ke kostelům a svatým místům v Jeruzalémě a Betlémě z důvodu trvajících sporů mezi místními křesťanskými církevními komunitami, římsko-katolickou, řecko-pravoslavnou a arménskou. Turecká vláda přijala v roce 1757 a 1852 vyhlášky,³ které upravovaly oprávnění těchto komunit vůči dotčeným místům, tyto vyhlášky upravovaly režim těchto míst jakožto správu *status quo*⁴ vykonávanou *ab antiquo* příslušnými církvemi. Úprava míst *status quo* se zákazem provádění jakýchkoliv změn vůči těmto místům⁵ získala v roce 1878 mezinárodní uznání v čl. 62 Berlínské úmluvy uzavřené mezi Velkou Británií, Rakousko-Uherskem, Francií, Pruskem, Itálií, Ruskem a Osmanskou říší.⁶ Berlínská úmluva potvrzovala ustanovení Pařížské úmluvy⁷ z roku 1856 uzavřené mezi Velkou Británií, Francií, Osmanskou říší, Sardinii a Ruskem, která ve svém článku 9 uznávala výše zmiňovanou vyhlášku tureckého sultána z roku 1852 upravující církevní správu svatých míst v Jeruzalémě a Betlémě.

V souvislosti s plánem Světové sionistické organizace bylo na konci 19. století iniciováno a podporováno přistěhovalectví evropských Židů za účelem vytvoření nové domoviny a návratu k původním kořenům tohoto národa. Centrem zájmu židovských imigrantů byl logicky i Jeruzalém, který byl hojně osidlován a již v 80. letech 19. století

¹ ČEJKA, M. *Israel a Palestina*. Brno: Barrister and Principal, spol. s. r. o., 2015, s. 18.

² CASSESE, A. Legal Consideration on the International Status of Jerusalem. *The Palestine Yearbook of International Law*. Leiden: Brill Nijhoff, 1986, č. 3, s. 16.

³ Appendix 3, Imperial Firman of February 1852, Concerning the Christian Holy Places. In: *The Israeli Palestinian Conflict, An Interactive Database (beta)* [online]. Tel Aviv, 2015, s. 178–180 [cit. 17. 2. 2019]. Dostupné na: https://ecf.org.il/media_items/1509.

⁴ CATTAN, H. *Jerusalem*. London: Croom Helm, 1981, s. 27–28.

⁵ BARON, Ch. B. The International Legal Status of Jerusalem. In: *Touro International Law Review* [online]. New York: Touro College, 1998, s. 2 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <http://www.mclaughlinstern.com/docs/publications/The-International-Legal-Status-of-Jerusalem.pdf>.

⁶ Treaty of Berlin between Great Britain, Austria – Hungary, France, Germany, Italy, Russia and Turkey, July 13, 1878. In: *The Israeli Palestinian Conflict, An Interactive Database (beta)* [online]. Tel Aviv, 2015, s. 4 [cit. 17. 2. 2019]. Dostupné na: https://ecf.org.il/media_items/1489.

⁷ Tamtéž, s. 3–4.

tvořili židovští přistěhovalci reálnou a trvalou většinu⁸ vedle arabských a křesťanských obyvatel.⁹

K ukončení správy Jeruzaléma a území dnešních států Izrael a Palestina Osmanskou říší došlo ke konci roku 1917 po porážce armády Osmanské říše Velkou Británií. Již v roce 1916 byla uzavřena dohoda mezi dvěma členy Trojdhody, Velké Británie a Francie, s pozdějším souhlasem Ruska, známá jako Sykes Picotova dohoda, dle níž ve vztahu k Palestině pro případ porážky Osmanské říše v první světové válce mělo dojít k uznání nezávislého arabského státu nebo konfederace a dále bylo dojednáno rozdělení vlivu, záštity a administrativní správy území Osmanské říše zúčastněnými státy Trojdhody. Palestinské přístavy Haifa a Akko by dle této dohody spadaly pod správu Velké Británie a svatá místa v Palestině by byla předmětem mezinárodní správy.¹⁰ Na druhé straně dne 2. 11. 1917 lord Balfour¹¹ jménem britského válečného kabinetu vydal prohlášení ve smyslu náklonnosti vlády Jeho Veličenstva k vytvoření národního domova pro židovský národ v Palestině s ujištěním o vynaložení nejvyššího úsilí k dosažení tohoto cíle s tím, že nebudou učiněny kroky, které by způsobily újmu občanských či náboženských práv stávajících nežidovských obyvatel Palestiny, jejich právní postavení a politický status bude stejný jako ten, který požívají Židé v ostatních zemích.¹² Tato část Balfourovy deklarace¹³ byla později zahrnuta do dokumentů vztahujících se k ustanovení mandátu Palestina.¹⁴

⁸ Srov. HERZOG, Ch. *Arabsko-Izraelské války*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2008, s. 12. Quigley napak uvádí, že ještě v roce 1900 Židé tvořili jen přibližně polovinu obyvatel Jeruzaléma, QUIGLEY, J. *The Legal Status of Jerusalem under International Law. The Turkish Yearbook* [online], 1994, vol. 24, s. 12 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/44/681/8664.pdf>, BEN-SASSON, H. H. *A History of the Jewish People*. Cambridge: Harvard University Press, 1976, s. 916–917.

Odlíšné údaje přejímá Jewish Virtual Library, uvádí data z izraelského Ústředního statistického úřadu, dle kterých byla židovská většina v Jeruzalémě již od roku 1844, viz *Demographics of Israel: Population of Jerusalem (1844 – present)*. In: *Jewish Virtual Library, Project of Aice* [online], 2019 [cit. 17. 2. 2019]. Dostupné na: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/population-of-jerusalem-1844-2009>.

Dle Johnsona došlo k formování těsné židovské většiny již v průběhu let 1827–1839, v tomto období vzrostl počet židovských obyvatel Jeruzaléma z 550 na 5500 srov. JOHNSON, P. *Dějiny židovského národa*. Brno: Rozmluvy. 1995. s. 312.

Pozn. autorka si je plně vědoma, že uvádí jako příklady jen některé náhodně vybrané zdroje vycházející z dostupných statistik, domnívá se, že není podstatou tohoto článku zabývat se komparací veškerých dostupných statistických dat o počtu obyvatel Jeruzaléma, nicméně chápe důležitost těchto údajů a přiklání se v rámci tohoto možného období, v němž došlo k formování židovské většiny obyvatel Jeruzaléma ke druhé polovině uvedeného intervalu, a sice z důvodu větší jistoty tohoto tvrzení na rozdíl od případného přiklonění se k názorům, které datují židovskou většinu k dřívějšímu datu.

⁹ MRÁZEK, J. Právní postavení Palestiny a otázka jejího uznání jako státu. *Právník*, 2012, roč. 151, č. 8, s. 845.

¹⁰ Srov. Sykes Picot Agreement In: *Encyclopaedia Britannica* [online], 2019 [cit. 18. 2. 2019]. Dostupné na: <https://www.britannica.com/event/Sykes-Picot-Agreement>.

¹¹ Srov. CATTAN, H. *Palestine. The Arabs and Israel. Search for Justice*. Londýn: Longman, 1969, s. 13–16.

¹² The Levy Commission Report on the Legal Status of Building in Judea and Samaria. In: *Pro Con* [online]. Santa Monica, 2018 [cit. 18. 2. 2019], s. 10. Dostupné na: <https://israelipalestinian.procon.org/sourcefiles/The-Levy-Commission-Report-on-the-Legal-Status-of-Building-in-Judea-and-Samaria.pdf>.

¹³ Srov. TSCHIRGI In: BACHELI, T. – BARTMANN, B. – SREBRNIK, H. *De Facto States. The Quest for Sovereignty*. New York: Taylor & Francis, 2005, s. 191.

¹⁴ CRAWFORD, J. R. *The Creation of the States in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 422.

V období let 1917 až 1918 Velká Británie na území Palestiny uvalila vojenskou okupační správu a následně do roku 1921 civilní okupační správu a poté od roku 1922 došlo k vytvoření mandátní správy trvající do roku 1948.¹⁵

Mandátní a poručenská území vznikla na základě konsensu spojeneckých států a Společnosti národů¹⁶ po první světové válce na základě čl. 22¹⁷ Paktu Společnosti národů. Mandátní systém pokrýval území, kterých se vzdala Osmanská říše a Německo. Tato území byla rozdělena do tří tříd, mandátů „A“, „B“ a „C“. Po druhé světové válce došlo k přeměně mandátních území v mezinárodní poručenská území na základě kapitoly XII a XIII Charty OSN.¹⁸ Poručenská území byla rozdělena na dvě třídy, a sice „obyčejná poručnická území“ pod správou Valného shromáždění a „strategická poručnická území“ pod správou Rady bezpečnosti. Oba typy poručnických území měly totožné cíle, jimiž byla podpora blaha a rozvoje obyvatel v těchto územích, jejich rozvoj směřující k samosprávě a samostatnosti.¹⁹ Poručenská území se zakládala na principu mezinárodní odpovědnosti spravujícího státu ve smyslu realizace těchto cílů, zajištění bezpečnosti prostřednictvím Paktu a Charty a jednotlivých dohod. Oba typy poručenských území dále spojovalo odmítnutí anexe koloniálních území, která náležela jednotlivým koloniálním mocnostem před světovou válkou. Namísto toho tato území měla získat samostatnost na základě principu práva na sebeurčení. Palestina byla formálně jedním z posledních mandátních a poručenských území a k ukončení mandátní správy došlo jednostrannou notifikací Velké Británie Valnému shromáždění, k níž mělo dojít nejpozději k datu 1. 8. 1948.²⁰ Na mandátní a poručenská území lze nahlížet jako na území, která ještě nemají schopnost samosprávy s tím, že do budoucna tato území nabydou samostatnosti a suverenity, přičemž pojem suverenity může být synonymem pro nezávislost, konečnou pravomoc disponovat se svým územím.²¹ Suverenitou státu v obecné rovině je možno rozumět též výlučné ovládnutí svého území, výkon veřejné moci vůči obyvatelstvu a věcem, uplatňování územní výsosti a disponování hospodářským, vojenským a jiným potenciálem. Suverenitou státu lze také rozumět státní moc, která je

¹⁵ GINAT, A. British Mandate for Palestine. In: *International Encyclopedia of the First World War, Freie Universität Berlin* [online]. Berlin, 2018 [cit. 17. 2. 2019]. Dostupné na: https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/british_mandate_for_palestine.

¹⁶ SCOBIE, I. – HIBBIN, A. The Israel-Palestine Conflict in International Law: Territorial Issues. In: *U.S./Middle East Project* [online], 2019 [cit. 17. 2. 2019]. Dostupné na: <https://www.soas.ac.uk/lawpeacemid-east/publications/file60534.pdf>.

¹⁷ *Mírová smlouva mezi mocnostmi spojenými a sdruženými a Německem a Protokol podepsaný ve Versailles dne 28. června 1919*. 217/1919 Šb., znění účinné od 10. 1. 1920 do 1. 1. 1945 [online], 2019 [cit. 17. 2. 2019]. Dostupné na: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrff6mjzgiyv6mrrg4wta>. Alternativně lze nalézt český překlad Paktu o Společnosti národů např. In: SCHELLE, K. *Moderní dějiny státu a práva v dokumentech*. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 53–61.

¹⁸ Charta Organizace spojených národů a Statut mezinárodního soudního dvora. In: POTOČNÝ, M. – ONDŘEJ, J. *Obecné mezinárodní právo v dokumentech*. Praha: C. H. Beck, 2000, s. 207–220.

¹⁹ CRAWFORD, c. d., s. 566.

²⁰ UNITED NATIONS SYSTEM, GENERAL ASSEMBLY WORKING PAPER. *The Question of Palestine* [online], 2007 [cit. 28. 4. 2019]. Dostupné na: <https://www.un.org/unispal/document/un-palestine-commission-termination-of-the-mandate-withdrawal-of-british-forces-transfer-of-power-to-un-palestine-commission-working-paper/>.

²¹ CRAWFORD, c. d., s. 569. D'AMATO, A. Israel's Borders under International Law. In: *Northwestern University School of Law* [online], 2007 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=956143.

na daném prostoru nejvyšší, vůči jiným suverénům nezávislá a eliminující každou jinou konkurující moc na daném území. Navenek není suverenita státu omezena než vlastním mocenským potenciálem, uvnitř je chráněna vnitrostátním právem a je chráněna mezinárodním právem, především co do povinnosti států nezasahovat a nevměšovat se do vnitřních věcí jiného státu.²²

Mezi právně relevantní²³ prameny týkající se uspořádání území Palestiny vč. území Jeruzaléma lze řadit čl. 22 Paktu o Společnosti národů,²⁴ který uvádí, že určitá území oddělená od Turecka by mohla být prozatímně uznána coby nezávislé národy s předmětem administrativní správy a podpory mandátáře, a to po dobu, dokud nebudou schopny samostatnosti.

V čl. 95 mírové smlouvy ze Sevres v Turecku z 10. 8. 1920 je aplikováno ustanovení čl. 22 Paktu o Společnosti národů, dle něhož měla být budoucí správa Palestiny realizována prostřednictvím dohody mezi spojenými vítěznými mocnostmi, které zvolí mandátáře. Mandatář bude zodpovědný za výkon deklarace britské vlády z 2. 11. 1917, tj. Balfourovy deklarace, jež byla spojenci přijata s účelem umožnění vzniku Palestiny coby národního domova pro židovský národ. Vlivem revoluce v Turecku mírová dohoda ze Sevres nikdy nebyla ratifikována.

Společnost národů nicméně dne 24. 6. 1922 přijala podmínky britského mandátu Palestina s účinností k 29. 9. 1923 po podpisu členy Společnosti národů. Stalo se tak ještě před tureckou ratifikací smlouvy z Lausanne, jež nahrazovala smlouvu ze Sevres, která nikdy nevešla v platnost. Smlouva z Lausanne stanovila hranice Turecka tak, jak jsou do dnešní doby, neodkazovala ovšem ani na čl. 22 Paktu Společnosti národů ani na Balfourovu deklaraci. V článku 16 smlouvy z Lausanne²⁵ ze dne 24. 7. 1923 Turecko činí jednostranné prohlášení, jímž se zříká veškerých teritoriálních nároků v oblasti provincie Palestiny. V tomto prohlášení ovšem není specifikováno, v čí prospěch se tohoto území zříká. Z toho důvodu nelze jednoznačně určit právního nástupce, dle této smlouvy bude status území *pro futuro* upraven dotčenými stranami, bez další konkrétní zúčastněných stran.

V roce 1922 byl vytvořen v souvislosti s čl. 22 Paktu o Společnosti národů²⁶ mandátní režim pro území dnešního státu Izrael a Palestina, který měl trvat do doby, dokud dotčené území dosáhne plné samostatnosti a schopnosti samosprávy. Úprava Mandátu Palestina vč. inkorporované Balfourovy deklarace ovšem toliko rámcově stanovila vy-

²² ČEPELKA, Č. – ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 50–52.

²³ V této souvislosti existují i další dokumenty, kterými jsou politická prohlášení nemající vliv na právní status provincie Palestiny, jsou jimi např. korespondence mezi vysokým britským komisařem v Egyptě sirem Henry McMahonem a šarífem Husajnem, dohoda mezi Weymannem a Fajsaalem z 3. 1. 1919. Po vyhnání osmanských vojsk vykonávala Velká Británie fakticky státní moc nad provincií Palestina, ovšem v pozici válečné okupační síly dle čl. 42 a 56 Řádu války pozemní z roku 1907, viz ČEJKA, M. *Izrael a Palestina*, s. 32–38.

²⁴ *Mírová smlouva mezi mocnostmi spojenými a sdruženými a Německem a Protokol podepsaný ve Versailles dne 28. června 1919*, 217/1919 Sb., znění účinné od 10. 1. 1920 do 1. 1. 1945, c. d.

²⁵ *Treaty of Peace with Turkey and Other Instruments (1923)* [online], 1923 [cit. 28. 3. 2019]. Dostupné na: https://www.qdl.qa/en/archive/81055/vdc_100000001491.0x00028f.

²⁶ *Mírová smlouva mezi mocnostmi spojenými a sdruženými a Německem a Protokol podepsaný ve Versailles dne 28. června 1919*, 217/1919 Sb., znění účinné od 10. 1. 1920 do 1. 1. 1945 [online], 2019 [cit. 17. 2. 2019]. Dostupné na: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgiyv6mrrg4wta>.

tvoření podmínek pro židovské přistěhovalectví a realizaci možnosti trvalého usídlení na dotčeném území,²⁷ stran statusu města Jeruzaléma jako celku ovšem neobsahovala žádnou specifickou úpravu. Ustanovením Mandátu Palestina byl stanoven ve vztahu k Jeruzalému režim přístupu ke „svatým místům“ v Palestině, tedy i k některým lokalitám v Jeruzalémě.²⁸

V období let 1922–1948 vykonávala správu Mandátu Palestina Velká Británie, výkon správy měl směřovat k rozvoji území k blahu jeho obyvatel, dokud nebude vytvořena jiná dohoda mezi Společností národů, potažmo od roku 1946 Organizací spojených národů a správcem mandátu. Mandatář nebyl nositelem územní suverenity vůči mandátnímu území, pravomoc nakládat s jakoukoliv částí území v rámci mandátu měla pouze Společnost národů a poté její nástupce Organizace spojených národů.²⁹

V rámci mandátní správy byla Velkou Británií přijata 10. 8. 1922 právní úprava s názvem Palestine Order in Council pro fungování Palestiny, tato úprava svou povahou mohla připomínat ústavu. Zahrnovala úpravu moci výkonné, zákonodárné i soudní a dále stanovila některé další oblasti, např. úřad Vysokého komisaře v čele palestinské vlády, upravovala užití některých britských legislativních aktů na území Mandátu Palestiny a v neposlední řadě stanovila v části osmé některá obecná pravidla týkající se úředních jazyků, jazykových práv a náboženského vyznání.³⁰ V letech 1922 až 1948 byl Jeruzalém jedním ze správních okrsků Palestiny, oficiálním administrativním, správním, vládním a v neposlední řadě i politickým centrem, jeho status odpovídal postavení hlavního města.

3. (NE)REALIZOVANÝ PLÁN OSN NA INTERNACIONALIZACI JERUZALÉMA

Organizace spojených národů prostřednictvím rezoluce Valného shromáždění 181 (II) přijala 29. 11. 1947 plán zahrnující internacionalizaci Jeruzaléma³¹ z důvodu, aby se toto město nestalo hlavním městem států, které na území Mandátu Palestina později měly vzniknout. Myšlenka vytvoření mezinárodní správy Jeruzaléma byla s ohledem na předchozí vývoj svým způsobem novátorská, neodpovídala tedy praxi v průběhu mandátní správy.

²⁷ Srov. *Convention Great Britain – Palestine*. Washington, DC: Secretary of State [online], 3. 12. 1924 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <http://www.alliedpowersholocaust.org/wp-content/uploads/2015/03/1924-Anglo-American-Convention.pdf>.

²⁸ *Mírová smlouva mezi mocnostmi spojenými a sdruženými a Německem a Protokol podepsány ve Versailles dne 28. června 1919*, 217/1919 Sb., znění účinné od 10. 1. 1920 do 1. 1. 1945, c. d.

²⁹ CASSESE, c. d., s. 17.

³⁰ Palestine Order in Council. In: *United Nations Information System on the Palestine* [online], 2019 [cit. 19. 2. 2019]. Dostupné na: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/C7AAE196F41AA055052565F50054E656>.

³¹ Resolution 181 (II). Future Government of Palestine. In: UNITED NATIONS. *Official record of the second session of the General Assembly Resolutions 16 September – 29 November 1947*. New York: Lake Success, 1948, s. 131–150. MRÁZEK, J. Právní postavení Palestiny a otázka jejího uznání jako státu. *Právník*, 2012, roč. 151, č. 8, s. 849–851.

Rezoluce VS 181 (II) obsahovala návrh na rozdělení území Mandátu Palestina na dvě části, na nichž do budoucna vznikne stát židovský a stát arabský³² s tím, že Jeruzalém bude mít zvláštní postavení, nebude podléhat suverenitě žádného státu, naopak jeho správu bude vykonávat OSN samotná.³³ Město mělo být ve zvláštním režimu *corpus separatum*³⁴ a s ohledem na návrh realizace vzniku budoucích státních útvarů by byl Jeruzalém zcela obklopen státem arabským.³⁵ Podle této rezoluce mělo dojít k vytvoření zvláštní správy Jeruzaléma na základě mezinárodního práva s poručenskou radou³⁶ Organizace spojených národů, která by byla odpovědná i za řízení v oblasti vnějších vztahů.³⁷ Podle této rezoluce zahrnoval mezinárodní režim města Jeruzaléma taktéž ne-daleký Betlém a Ein Karem. Město Jeruzalém mělo mít svou legislativní radu volenou jeho obyvateli a mělo mít kromě moci zákonodárné také právo k výběru daní. Rezoluce taktéž pamatovala na úpravu dostupnosti tzv. svatých míst a respektovala práva náboženských menšin a jejich soukromého vlastnictví, které spadalo pod ochranu Společnosti národů.

V případě, že by tento plán byl zcela naplněn, neměli by obyvatelé budoucího židovského státu, pakliže by jeho hranice byly vytvořeny tak, jak je vymezeno touto rezolucí, jinou možnost, jak navštívit Jeruzalém, než překročit hranice arabského státu a cestovat přes jeho území. Budoucí arabský stát by měl dle obecného mezinárodního práva volnost upravit svým vnitrostátním právem podmínky pro vstup cizinců na své území, která by byla omezena jen obecnou povinností státu k mezinárodní spolupráci s ostatními zeměmi. S ohledem na své zájmy a bezpečnost by arabský stát mohl odmítnout kterémukoliv jednotlivci či jakékoliv kategorii osob přístup na své území,³⁸ což by případně mohlo vést i k nutnosti hledání alternativního způsobu přístupu obyvatel židovského státu do Jeruzaléma a zároveň i řešení způsobu vycestování židovských obyvatel Jeruzaléma za hranice města.

Stran právních účinků rezoluce 181 (II) lze nalézt v nauce řadu různých názorů. Mezi zastánce názoru o neplatnosti této rezoluce s ohledem na vývoj událostí se řadí např. Lacey a Stone, kteří zastávají názor, že plán Valného shromáždění OSN na rozdělení území mandátu Palestina neměl právně závaznou povahu. Citovanou myšlenku lze rozvinout tím, že závaznou by se tato rezoluce hypoteticky mohla stát v případě souhlasu zúčastněných akterů, kteří by na základě této rezoluce přistoupili k vytvoření a uzavření smlouvy, jež by představovala právně závazný akt, na jehož základě by došlo k vytvoření dvou státních útvarů tak, jak tato rezoluce vyjadřovala. Ta byla ovšem od počátku odmítnuta arabskou stranou aktem ozbrojené invaze vojsk Egypta, Iránu, Libanonu, Sýrie a Saúdské Arábie. Touto invazí odůvodňují Lacey a Stone nemožnost

³² D'AMATO, c. d., s. 3.

³³ SCOBIE – HIBBIN, c. d., s. 33–43.

³⁴ GRIEF, H. *The Legal Foundation and Borders of Israel under International Law. A Treatise on Jewish Sovereignty over the Land of Israel*. Jerusalem: Mazo Publishers, 2013, s. 157.

³⁵ ISRAEL MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *UN Partition Plan 181 (II)* [online], 2013 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <http://www.mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/Maps/Pages/1947%20UN%20Partition%20Plan.aspx>.

³⁶ CATTAN, c. d., s. 105.

³⁷ QUIGLEY, c. d., s. 12.

³⁸ ONDŘEJ, J. – POTOČNÝ, M. *Mezinárodní právo veřejné zvláštní část*. 5., dopl. a rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 56–57.

uskutečnit plán rezoluce 181 (II)³⁹ a tím vysvětlují svůj názor ve smyslu, že tato rezoluce postrádala *ab initio* obecnou závaznost. Z toho dále vyvozují, že se plán rezoluce i v otázce režimu *corpus separatum* pro Jeruzalém stal irelevantním.⁴⁰ Svůj názor dále podávají skutečností, že OSN nikdy efektivně neimplementovala myšlenku internacionalizace Jeruzaléma, v období let 1948–1952 nevytvořila OSN přijatelný koncept *corpus separatum* pro obě strany, tedy jak Izrael, tak Jordánsko, a snahy o vytvoření režimu mezinárodní správy se vzdala.⁴¹

Na rozdíl od výše uvedených autorů Stona a Laceyho, podle jejichž názoru lze nahlížet na právní účinky rezoluce 181 (II) pouze z jediného úhlu pohledu, Crawford uvádí, že existují tři možné přístupy k otázce právních účinků této rezoluce. Dle prvního přístupu byla rezoluce vytvořena *ultra vires*, tedy za hranicí pravomocí Valného shromáždění OSN, druhý názor je odvozen od obecného doporučujícího charakteru rezolucí Valného shromáždění OSN a konečně třetí pojetí spočívá v tom, že prostřednictvím rezoluce 181 (II) došlo k založení právně platné a efektivní dispozice vůči území Palestiny. Crawford uvádí, že orgány OSN mohly z počátku za určitých okolností (zejména na základě delegování tohoto oprávnění na konkrétní státy) vytvořit závaznou úpravu týkající se území. V případě Palestiny k tomu došlo na základě vytvoření systémů mandátních území. Podle Crawforda byla Velká Británie stále ještě v roce 1948 správcem Mandátu Palestina, demise mandátáře nebyla jednostranným aktem, naopak byla podmíněna schválením tohoto aktu Valným shromážděním. S aktem opuštění mandátu Velkou Británií o půlnoci 14.–15. 5. 1948 byla vyhlášena nezávislost státu Izrael, přičemž samotné opuštění mandátu podle Crawforda bylo v rozporu s mezinárodním právem a mezinárodní společenství mělo na tuto skutečnost reagovat prostřednictvím odvolání mandátáře, což se ovšem nestalo, naopak bylo potvrzeno britské rozhodnutí mandát opustit.⁴² K realizaci rezoluce 181 (II) ve smyslu vytvoření mezinárodní správy Jeruzaléma v režimu *corpus separatum* nedošlo,⁴³ jak Rada bezpečnosti, tak i Velká Británie odmítnutím prosadit plán založený touto rezolucí. Podle Crawforda již 14. 5. 1948 Valné shromáždění upustilo od přistoupení k plánu na rozdělení Palestiny tak, jak rezoluce předpokládala, protože bylo zřejmé, že za daných okolností předcházejících událostí první arabsko-izraelské války, není možné realizovat účel této rezoluce. Z toho důvodu byla na základě rezoluce 186 (S-2) ukončena činnost Komise OSN pro Palestinu a jako prostředník byl přizván hrabě a diplomat Folke Bernadotte, jehož postavení směřovalo k nalezení oboustranně přijatelného řešení konfliktu,⁴⁴ bez ohledu na to, zda takové řešení bylo v souladu s rezolucí 181 (II).

Na konci roku 1949 v návaznosti na rezoluci 181 (II) přijalo Valné shromáždění rezoluci 303 (IV), která měla ve vztahu k Jeruzalému navázat na internacionalizaci Jeru-

³⁹ LACEY J. – STONE, J. International Law and the Arab – Israeli Conflict. In: STONE, J. *Israel and Palestine – Assault of the Law of Nations* [online]. 2nd ed. Sydney: Dashing, 2003 [cit. 23. 12. 2018], s. 11. Dostupné na: http://www.strateias.org/international_law.pdf.

⁴⁰ Tamtéž, s. 12.

⁴¹ Tamtéž, s. 12.

⁴² CRAWFORD, c. d., s. 430.

⁴³ srov. SCOBIE – HIBBIN, c. d., s. 43–54.

⁴⁴ Tamtéž, s. 432.

zaléma⁴⁵ a vytvoření statusu *corpus separatum*.⁴⁶ Mezi zastánce právního názoru nauky o internacionalizaci Jeruzaléma se řadí např. Cassese, který uvádí, že přes neúspěch realizace plánu rezoluce 181 (II) stát Izrael aktem vyhlášení nezávislosti uznal, že OSN bude nadále nositelem pravomoci ve smyslu rozhodování o statusu Jeruzaléma a dále že k jednání o řešení otázek souvisejících se statutem Jeruzaléma bude příslušná OSN.⁴⁷

4. PRÁVNÍ SKUTEČNOSTI SPOJENÉ S DE FACTO ROZDĚLENÍM JERUZALÉMA

V praxi nedošlo k implementaci původního záměru na zachování mezinárodního statusu města, Jeruzalém byl ovšem na základě uzavření příměří v roce 1949⁴⁸ *de facto* rozdělen na západní izraelskou část a východní jordánskou část.⁴⁹ Toto rozdělení plynulo z dohody uzavřené mezi nově vzniklým státem Izrael a Jordánským královstvím. Součástí této dohody bylo vytyčení i hranice příměří, tzv. zelené linie, která byla oběma stranami uznána. Ačkoliv tato demarkační linie nebyla státní hranicí, byla oběma stranami přijata za závaznou. Zelená linie protínala město Jeruzalém, který byl *de facto* rozdělen na západní část, spravovanou státem Izrael, a východní část, kterou stejně jako území dnešního palestinského Západního břehu spravovalo Jordánsko a považovalo ji za své území.⁵⁰ Ke změně situace došlo v důsledku šestidenní války v roce 1967, kdy započala izraelská okupace tohoto území.

V souvislosti s výsledkem první arabsko-izraelské války se objevila i úvaha o „funkční internacionalizaci Jeruzaléma“, tj. mezinárodního režimu omezeného pouze na svatá místa, která se nacházela v oblasti okupované jordánskou armádou.⁵¹ Valné shromáždění přijalo v roce 1949 rezoluci 303 (IV),⁵² na jejímž základě mělo dojít k přeměně Jeruzaléma v *corpus separatum* s vlastním guvernérem, zákonodárnou radou, nezávislou soudní mocí a zvláštní policejní složkou. Jeruzalém měl v této podobě podléhat Poručenské radě OSN. Na základě této rezoluce mělo dojít k vytvoření vnějších hranic města, které přetvářely nejen stávající hranice města, ale také zasahovaly do přilehlých arabských vesnic a měst. Plán této rezoluce nebyl přijat Jordánskem ani Izraelem, s výjimkou izraelského souhlasu s mezinárodním režimem ve vztahu ke svatým místům.⁵³

V praxi nedocházelo k naplňování plánu internacionalizace Jeruzaléma, na místo toho stát Izrael překročil k výkonu suverenity vůči západní, moderní části Jeruzaléma

⁴⁵ QUIGLEY, c. d., s. 14.

⁴⁶ UNITED NATIONS. *Resolution 303 (IV). Palestine: question of an international regime for the Jerusalem area and the protection of the Holy Places* [online], 1949 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/2669D6828A262EDB852560E50069738A>.

⁴⁷ CASSESE, c. d., s. 19.

⁴⁸ *Israel – Jordan Armistice Agreement (1949)* [online], 3. 4. 1949 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <http://www.jewishvirtuallibrary.org/israel-jordan-armistice-agreement-1949>.

⁴⁹ QUIGLEY, c. d., s. 14.

⁵⁰ SCOBIE – HIBBIN, c. d., s. 53–64.

⁵¹ CASSESE, c. d., s. 19.

⁵² UNITED NATIONS. *Resolution 303 (IV). Palestine: question of an international regime for the Jerusalem area and the protection of the Holy Places* [online], 1949 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/2669D6828A262EDB852560E50069738A>.

⁵³ GRIEF, c. d., s. 190.

a jejího rozšiřování i prostřednictvím zničení přilehlých arabských vesnic Ein Karem, Deir Yassin, Kalonia, El Malha a Lifta,⁵⁴ které nyní jsou součástí Jeruzaléma. Důsledkem tohoto jednání byl do roku 1967 zdvojnásoben počet židovských obyvatel. Vlivem výsledku šestidenní války v roce 1967 vytlačil stát Izrael Jordánsko z daného území a započal výkon vojenské okupační správy části východní části Jeruzaléma vč. svatých míst.⁵⁵ Mezinárodní společenství shledalo jednání státu Izrael v rozporu s oprávněními státu, který vykonává vojenskou okupaci území. Rada bezpečnosti proto rezolucí 446 za tím účelem ustanovila komisi k místnímu šetření v arabských oblastech vč. části Jeruzaléma. Tato komise vydala 12. 7. 1979 zprávu (S/13450), podle které stát Izrael přistoupil k cílenému programu omezení počtu arabských obyvatel Jeruzaléma a naopak zvýšení počtu židovských obyvatel ve městě i v jeho přilehlých oblastech. Podle zprávy této komise jednání státu Izrael může znamenat porušení Čtvrté ženevské úmluvy o ochraně civilních osob za války a souvisejících rezolucí OSN, konkrétně rezoluce Rady bezpečnosti 237 z roku 1967, 252 z roku 1968 a 298 z roku 1971, rezoluce Valného shromáždění 2253 (ES-V) z roku 1967, 2254 (ES-V) z roku 1977 a 33/113 z roku 1978.⁵⁶ Porušení konkrétně spočívalo ve výstavbě nových židovských čtvrtí a osad na okupovaném území, vyvlastňování a konfiskace území a přesunu civilního izraelského obyvatelstva k trvalému pobytu na okupovaném území.⁵⁷ Mezinárodní humanitární právo obsahuje ustanovení, která umožňují vzít v úvahu vojenskou nezbytnost za určitých okolností. Tato ustanovení se ovšem nevztahují na čl. 49 odst. 6 IV. Ženevské úmluvy, který zakazuje přesun vlastního obyvatelstva na okupované území. Ve vztahu k čl. 53 může být ospravedlněna výjimka ze zákazu ničení osobního majetku v případě, kdy jsou tyto operace naprosto nezbytné. MSD ve svém posudku Palestinsko-izraelská zeď z roku 2004 shledal, že není přesvědčen o tom, že ničení v rozporu s čl. 53 byla zcela nezbytná.⁵⁸ Stát Izrael jako okupující mocnost nemá právo zabrat či zkonfiskovat arabské území a na něm následně stavět osady. Jako okupující vojenská mocnost má stát Izrael toliko právo dočasné správy území pro vojenské účely, a tedy nemůže jednat jako územní suverén, anektovat či kolonizovat okupované území.⁵⁹ Podle rezoluce Rady bezpečnosti 465 z 1. 3. 1980 jakékoliv jednání státu Izrael ve vztahu k oblasti Starého města a moderního Jeruzaléma je neplatné⁶⁰ a představuje porušení rezoluce Valného shromáždění 181 (II) a 303 (IV), Čtvrté ženevské úmluvy o ochraně civilních osob za války a tvoří překážku mírového procesu na Blízkém východě, Rada bezpečnosti prostřednictvím této rezoluce vyzvala všechny státy k tomu, aby neposkytovaly státu Izrael žádnou pomoc v souvislosti s výstavbou a rozšiřováním osad na okupovaném území.⁶¹

Veřejné budovy ve vlastnictví státu a území, na němž se tyto nemovitosti nacházejí, si okupující stát nemůže přivlastnit prostřednictvím anexe. Během probíhající vojenské

⁵⁴ CATTAN, c. d., s. 81.

⁵⁵ SCOBBIÉ – HIBBIN, c. d., s. 65–73.

⁵⁶ CATTAN, c. d., s. 83.

⁵⁷ Tamtéž, s. 84.

⁵⁸ ŠTURMA, P. *Casebook. Výběr případů z mezinárodního práva veřejného*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2015, s. 141.

⁵⁹ Tamtéž, s. 87.

⁶⁰ Tamtéž, s. 85.

⁶¹ Tamtéž, s. 211–213.

okupace území nepřítele nesmí okupující mocnost nemovitosti prodat, pakliže se to stane, okupující mocnost odcizí území a veřejné budovy nepříteli. Podle čl. 55 haagských úmluv jednání okupující mocnosti může spočívat pouze v podobě správy veřejných budov, nemovitostí, lesů, polností patřících nepřátelskému státu a nacházejících se v okupovaném území.⁶²

Jak Rada bezpečnosti v textu rezoluce 252 z roku 1968, 267 z roku 1969, tak i Valné shromáždění v textu rezoluce 2253 z roku 1967 odsoudily jednostranné opatření v podobě tzv. *de facto* anexe.⁶³ Rezoluce Rady bezpečnosti 252⁶⁴ označila všechna legislativní a administrativní opatření a jednání státu Izrael vč. vyvlastnění území a soukromého vlastnictví, které směřovalo ke změně právního statusu Jeruzaléma, jako neplatné a je nemožné, aby na základě takového jednání došlo ke změně právního statusu. Rezoluce 252 dále požadovala anulování všech opatření, k nimž Izrael přistoupil, a k bezodkladnému ukončení veškerého budoucího jednání směřujícího ke změně statusu Jeruzaléma. Rezoluce 267 odsoudila v nejsilnějším úhlu pohledu veškeré jednání učiněné ke změně statusu města Jeruzaléma⁶⁵ a potvrdila, že jakékoliv izraelské administrativní a legislativní jednání ke změně statusu Jeruzaléma vč. vyvlastnění území a soukromého majetku je neplatné, a tudíž nemůže vést ke změně statusu a apelovala na stát Izrael, aby se do budoucna takového jednání zdržel.

Izrael nejednal v souladu s ustanovením výše uvedených rezolucí, naopak přijal již v roce 1967 vnitrostátní právní předpis, podle něhož byl Jeruzalém jako celek začleněn do městské a administrativní sféry tamní vlády.⁶⁶ Administrativní včlenění Jeruzaléma do území Izraele bylo v následujících letech dále podpořeno několika judikáty izraelských soudů a konečně byl dne 30. 6. 1980 přijat „základní zákon“, který lze považovat za jistou obdobu ústavního zákona, podle něhož byl celý Jeruzalém učiněn integrální součástí státu Izrael a stal se jeho hlavním městem.⁶⁷ Na to reagovala Rada bezpečnosti rezolucí 478 a shledala jednání izraelského parlamentu za neplatné, nicotné a porušující pravidla mezinárodního práva.⁶⁸ Právní účinky tohoto jednostranného vnitrostátního aktu byly mezinárodním společenstvím shledány jako neplatné z důvodu porušení zákazu nabytí územního zisku s použitím síly a zároveň i jednání v podobě připojení části okupovaného území k území okupujícího státu, které je v rozporu s ustanovením mezinárodního humanitárního práva, konkrétně Čtvrté ženevské úmluvy o ochraně civilních obyvatel.

V roce 1988 se Jordánsko definitivně vzdalo nároku na území Západního břehu vč. Východního Jeruzaléma a Palestinská národní samospráva poté vyhlásila vznik státu

⁶² OPPENHEIM, L. – LAUTERPACHT, H. *International Law: A Treatise. Vol. 2: Disputes, War and Neutrality*. London: Longman, 1952, s. 397.

⁶³ QUIGLEY, c. d., s. 17.

⁶⁴ UNITED NATIONS. *Security Council, Resolution 252* [online], 1968 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <http://unscr.com/en/resolutions/252>.

⁶⁵ UNITED NATIONS. *Security Council, Resolution 267* [online], 1969 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <http://unscr.com/en/resolutions/267>.

⁶⁶ Srov. QUIGLEY, c. d., s. 15.

⁶⁷ CASSESE, c. d., s. 28, QUIGLEY, c. d., s. 18.

⁶⁸ UNITED NATIONS. *Security Council, Resolution 478* [online], 1980 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <http://unscr.com/en/resolutions/478>. UNITED NATIONS. *Security Council, Resolution 476* [online], 1980 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <http://unscr.com/en/resolutions/476>.

Palestina na svém palestinském území s hlavním městem Jeruzalémem, přičemž územím státu Palestina bylo jak pásmo Gazy, tak Západního břehu a hlavním městem se rozuměl toliko Východní Jeruzalém. V roce 2000 probíhala v Camp Davidu první jednání mezi představiteli státu Izrael a Palestinci, která se týkala otázek souvisejících s možností vzniku palestinské suverenity vůči části Jeruzaléma. Obě strany se shodly, že plán rezoluce 181 (II) na internacionalizaci pro tyto zúčastněné strany již není relevantní. Tato jednání ovšem byla bez výsledku ukončena v důsledku odmítavého postoje představitelů palestinské delegace. Bylo zřejmé, že původní záměr rezoluce 181 (II) „vyprchal“, a naopak z pozdější úpravy vyplývalo, že Jeruzalém bude rozdělen mezi státy Izrael a Palestina. O rozdělení Jeruzaléma strany jednaly i o rok později, v roce 2001, v egyptské Tabě, k dosažení dohody ovšem nedošlo.

V roce 2012 bylo na půdě Valného shromáždění odhlasováno uznání státu Palestina⁶⁹ s hlavním městem Východním Jeruzalémem a hranicemi před událostmi šestidenní války v roce 1967 jako nečlenského státu OSN s pozorovatelským statutem. Stalo se tak prostřednictvím rezoluce Valného shromáždění 67/19.⁷⁰ K tomuto uznání došlo šedesát pět let poté, co byla stejným orgánem přijata rezoluce 181 (II), podle níž měl mít Jeruzalém status *corpus separatum*. Kromě 193 členských států⁷¹ vystupuje na půdě OSN mnoho nositelů statusu pozorovatele, mezi něž řadíme mezinárodní organizace, různé státní i nestátní entity. Pozorovatelé mají právo mluvit na většině zasedání Valného shromáždění Organizace spojených národů, mají volný přístup k dokumentům, dále mají právo účastnit se procedurálního hlasování a zároveň i podporovat a podepisovat rezoluce, nemají však právo hlasovat o rezolucích a dalších podstatných usneseních.⁷² Status pozorovatele je udělován rezolucí Valného shromáždění Organizace spojených národů. V roce 2018 bylo zároveň přijato rozhodnutí na půdě Valného shromáždění, že v průběhu roku 2019 bude Palestina moci vystupovat více jako členský stát z důvodu výkonu funkce předsednictví skupiny 77 rozvojových států.⁷³

Uznání státu Palestina nečlenským státem v OSN předcházelo již v roce 1974 uznání Organizace pro osvobození Palestiny (dále jen OOP) jako zástupce nestátní entity, která měla možnost vystupovat na půdě Valného shromáždění. Dalším krokem bylo v roce 1988 uznání vyhlášení státu Palestina. Stalo se tak prostřednictvím rezoluce Valného shromáždění 43/177. Uznání státnosti Palestiny dále zahrnovalo uznání teritoriální suverenity státu Palestina vůči území okupovanému státem Izrael od roku 1967.⁷⁴ Krátce

⁶⁹ Pro hlasovalo 138 států, proti hlasovalo 9 států a 41 států se zdrželo hlasování, v rámci Evropské unie jako jediná hlasovala Česká republika proti uznání.

⁷⁰ UNITED NATIONS. *General Assembly Resolution 67/19 Status of Palestine in the United Nations* [online], 2012 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/19862D03C564FA2C85257ACB004EE69B>.

⁷¹ About U. N. Membership. In: *United Nations* [online], 2018 [cit. 23. 2. 2019]. Dostupné na: <https://www.un.org/en/sections/member-states/about-un-membership/index.html>.

⁷² About Permanent Observers. In: *United Nations* [online], 2018 [cit. 23. 2. 2019]. Dostupné na: <https://www.un.org/en/sections/member-states/about-permanent-observers/index.html>.

⁷³ Pro hlasovalo 146 států, proti hlasovaly 2 státy, USA a Izrael, 29 států se hlasování neúčastnilo a 15 států nebylo hlasování přítomno. NICHOLS, M. U. N. Allows Palestinians to act more like a full member in 2019. In: *Reuters* [online], 2018 [cit. 23. 2. 2019]. Dostupné na: <https://www.reuters.com/article/us-palestinians-un/un-allows-palestinians-to-act-more-like-full-member-in-2019-idUSKCN1MQ2R7>.

⁷⁴ UNITED NATIONS. *General assembly. Resolution 43/177* [online], 1988 [cit. 23. 2. 2019]. Dostupné na: <https://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r177.htm>.

po vyhlášení této rezoluce došlo k výslovnému uznání státnosti Palestiny přibližně stovkou členských států OSN. V roce 1993 v rámci mírového jednání v Oslu došlo k podpisu dokumentu Deklarace o zásadách palestinské autonomie v Oslu,⁷⁵ již předcházelo vzájemné uznání zúčastněných stran konfliktu, státu Izrael a OOP. K uznání došlo prostřednictvím výměny korespondence mezi izraelským předsedou vlády Jitzchakem Rabinem a předsedou OOP Jásirem Arafatem.⁷⁶ Stát Izrael vyjádřil uznání OOP jakožto organizace reprezentující zájmy palestinského lidu a strany, s níž je ochoten vyjednat o mírovém řešení konfliktu. Do dnešního dne stát Izrael nevyjádřil uznání státu Palestina. Za tacitní uznání státu nelze považovat např. členství v mezinárodních organizacích či uzavření nebo přistoupení k vícestranné mezinárodní smlouvě. Stát Izrael vystupuje na půdě OSN jako členský stát, tato skutečnost nemůže zakládat akt jeho uznání arabskými státy, které jsou také členy této univerzální mezinárodní organizace.⁷⁷ Ačkoliv z pohledu mezinárodního práva lze Palestinu považovat spíše za stát, byť některé aspekty spojené především s výlučným výkonem suverenity vůči svému území bez vnějšího zásahu jiného státu naplněny nejsou, stát Izrael i nadále vede jednání výhradně s představiteli OOP, nikoliv s představiteli státu Palestina.⁷⁸ Stát Palestina je nositelem statusu nečlenského státu v mezinárodní organizaci univerzálního charakteru, v OSN, naopak ale má členství v několika organizacích partikulární povahy, např. v UNESCO. Palestinské členství v UNESCO bylo navrženo již v roce 1989 a v roce 2011 byla Palestina přijata za člena této organizace.⁷⁹ V reakci na členství Palestiny v UNESCO přestaly USA a Izrael platit členské příspěvky⁸⁰ a dle platných stanov této organizace pozbyly hlasovací právo.⁸¹

5. NÁZORY NAUKY O DE FACTO ROZDĚLENÍ JERUZALÉMA

Ačkoliv se plán internacionalizace Jeruzaléma od roku 1952 jevil opuštěným ve smyslu jeho realizace, byla na půdě OSN přijata řada rezolucí, jak rezolucí Valného shromáždění majících doporučující, právně nezávaznou povahu, tak rezolucí právně závazných vytvořených Radou bezpečnosti. Řečené rezoluce měly vesměs negativní charakter, a sice ukládaly státu Izrael, aby ukončil jednání ve smyslu změny statusu okupované části Jeruzaléma a zdržel se jednání, které by mělo účinky anexe tohoto území.

⁷⁵ Declaration of Principles (Oslo I, 1993). In: *The Israeli Palestinian Conflict, An Interactive Database (beta)* [online]. Tel Aviv, 2015, s. 178–180 [cit. 28. 4. 2019]. Dostupné na: <https://ecf.org.il/issues/issue/184>.

⁷⁶ Exchange of letters of Israel-PLO mutual recognition (1993). In: *The Israeli Palestinian Conflict, An Interactive Database (beta)* [online]. Tel Aviv, 2015 [cit. 28. 4. 2019], s. 178–180. Dostupné na: <https://ecf.org.il/issues/issue/15>.

⁷⁷ ONDŘEJ, J. – MRÁZEK, J. – KUNZ, O. *Základy mezinárodního práva veřejného*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 81. ČEPELKA – ŠTURMA, c. d., s. 53.

⁷⁸ MRÁZEK, J. Právní postavení Palestiny a otázka jejího uznání jako státu. *Právník*, 2012, roč. 151, č. 8, s. 855–860, 863.

⁷⁹ Pro hlasovalo 107 států, proti hlasovalo 14 států, 52 států se zdrželo a 12 států se hlasování neúčastnilo.

⁸⁰ UNESCO tím ztratilo přibližně čtvrtinu příjmů.

⁸¹ MRÁZEK, J. Právní postavení Palestiny a otázka jejího uznání jako státu. *Právník*, 2012, roč. 151, č. 8, s. 869.

Ve vztahu k řešení právních otázek souvisejících s rozdělením či internacionalizací Jeruzaléma a případnému budoucímu uzavření mezinárodní dohody je nutná podpora OSN. Charakteru vystupování státu Izrael odpovídá jednání mající rysy popírání autority OSN. Odmítání autority OSN státem Izrael ovšem nevytváří žádné účinky mezinárodního obyčeje, díky nimž by stát Izrael mohl nabýt platnou teritoriální suverenitu vůči Jeruzalému.⁸² OSN by nikdy ani hypoteticky nemohlo zvažovat schválení anexe Východního Jeruzaléma okupujícím státem Izrael, takové schválení by bylo i mimo jiné v přímém rozporu s rezolucí 242 Rady bezpečnosti, která nepřipouští možnost nabytí území na základě války, uvádí povinnost státu Izrael ukončit vojenskou okupaci a konečně všem aktérům šestidenní války ukládá povinnost vzájemně respektovat územní suverenitu a její celistvost, politickou nezávislost, právo na život v míru v rámci vytyčených hranic a zakazuje použít sílu či hrozbu silou proti jinému státu.⁸³

OSN nikdy nenavrhlo konečnou podobu řešení otázky Jeruzaléma, jinými slovy netrvalo striktně na jeho internacionalizaci, a ani nepodpořilo rozdělení Jeruzaléma na dvě části mezi stát Izrael a Palestina.⁸⁴ Na místo toho OSN upřednostnila ponechání řešení těchto otázek otevřené, OSN se odmítla přiklonit ke konkrétní variantě řešení sporu o suverenitu vůči historické části Starého města. OSN projevila zájem na zachování plné kompetence ke svému disponování s územím, ponechala si tedy práva ke schválení a odsouhlasení jakékoliv právní změny statusu Jeruzaléma.⁸⁵

V nauce lze nalézt protichůdné názory, které rozporují jak postoj Rady bezpečnosti, tak posudek Mezinárodního soudního dvora ve věci zdi oddělující okupované palestinské území od státu Izrael.⁸⁶ Mezi ně lze zařadit např. Bluma, Lauterpachta, Goldberga a Schwebela, kteří předkládají odůvodnění právního nároku na teritoriální suverenitu státu Izrael vůči Jeruzalému jako celku. Autorka níže uvádí velmi stručně stěžejní body argumentace těchto autorů.

Podle Schwebela je rozšíření izraelské suverenity na Východní Jeruzalém v souladu s mezinárodním právem, a to z důvodu, že „*state acting in the lawful exercise of self defense, may seize and occupy foreign territory as long as such seizure and occupation are necessary to its self-defense*“,⁸⁷ dle Schwebela je jednání státu Izrael v souladu s právem z toho důvodu, že pro účel výkonu sebeobrany je nezbytné přistoupit ke zkonfiskování a jeho okupaci, a dále z důvodu, že „*the prior holder of the territory (Jordan) had unlawfully seized the territory ... so the state (Israel) has against the prior holder better (or stronger) title*“.⁸⁸

⁸² Tamtéž.

⁸³ UNITED NATIONS. *Security Council. Resolution 242* [online], 1967 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <http://unscr.com/en/resolutions/242>. SCOBIE – HIBBIN, c. d., s. 74–84.

⁸⁴ CATTAN, c. d., s. 117.

⁸⁵ CASSESE, c. d., s. 34.

⁸⁶ *Legal Consequences of the Construction of the Wall in the Occupied Palestinian Territory. Advisory Opinion, I. J. C. Reports 2004*, s. 136.

⁸⁷ SCHWEBEL, S. *Justice in International Law. Selected Writings of Judge Stephen M. Schwebel*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, s. 521–529.

⁸⁸ Tamtéž.

Blum posuzuje relativní nárok na území a uvádí, že „no state can make a claim to ... Jerusalem that is equal to of Israel, ... (which has) relatively superior claim ... (which is) indistinguishable from ... a valid title holder“.⁸⁹

Podle Lauterpachta „terroritorial change as a result of the unlawful use of force is impermissible“,⁹⁰ jestliže bylo území v minulosti v držení subjektu, který jej získal protiprávním použitím síly, je tedy možné „use the force to restore the lawful sovereign“.⁹¹

Dle Goldberga se rezoluce 242 týká toliko otázek východní části Jeruzaléma, která je okupovaným územím, přičemž jeho status „should be negotiable ... and the armistice lines (Green Line from 1949) dividing Jerusalem were no longer viable“,⁹² z čehož lze odvodit, že dle názoru Goldberga Zelená linie není právně závaznou hranicí mezi státy Izrael a Palestina.

Baron v návaznosti na výše uvedené názory a současně se zohledněním skutečnosti, že „East Jerusalem ... had no independent existence in fact prior to Jordan's invasion of the City in 1948“⁹³ vyvozuje, že stát Izrael může aplikovat princip výkonu práva na sebeurčení vůči celému městu, faktické rozdělení na západní a východní část mělo toliko povahu vymezení linie mezi státem Izrael a Jordánskem pro účel uzavření příměří, Baron tak přejímá Goldbergův názor.

Dle názoru autorky jsou výše uvedené příklady značně kontroverzní a jistě by vyžadovaly detailnější rozbor a kritickou analýzu.

Valné shromáždění OSN je oprávněno (stejně jako Rada bezpečnosti) požádat Mezinárodní soudní dvůr o posudky ke kterékoliv právní otázce. V případě posudku Mezinárodního soudního dvora týkajícího se Palestinsko-izraelské zdi z roku 2004 došlo k jeho vypracování na žádost Valného shromáždění OSN obsaženou v rezoluci ES-10/14,⁹⁴ přijaté na jeho desátém naléhavém zvláštním zasedání v roce 2003.

Autoři Čepelka a Šturma se zabývají otázkou právní závaznosti posudků MSD a uvádějí, že „posudky MSD jsou právně nezávazné, mohou mít však velkou váhu morální a ... Valné shromáždění i Rada bezpečnosti a další orgány OSN a organizace o posudek o kterékoliv právní otázce související s jejich činností požádají na základě zmocnění Valným shromážděním dle čl. 96 Charty a čl. 65 Statutu MSD. Dle názorů nauky jsou tyto posudky právně nezávazné a orgány a organizace, které o tyto posudky požádaly, se jimi v praxi fakticky většinou také řídí.“⁹⁵ Otázky obsažené v žádosti o posudek se MSD předkládají písemnou žádostí přesně vymežující otázkou, o kterou jde, a doloží všechny doklady, které mohou otázku objasnit.

V tomto konkrétním případě byla formulována otázka následovně: „Jaké jsou právní následky vyplývající z výstavby zdi, která je budovaná Izraelem, okupační mocností, na

⁸⁹ BLUM, Y. Z. *The Juridical Status of Jerusalem*. Jerusalem: Hebrew University of Jerusalem. Leonard Davis Institute for International Relations, 1974, s. 15–24. Srov. SCOBIE – HIBBIN, c. d., 89–92.

⁹⁰ LAUTERPACHT, E. *Jerusalem and the Holy Places*. London: Anglo – Israel Association, 1968, s. 44.

⁹¹ Tamtéž.

⁹² GOLDBERG, A. J. What Resolution 242 Really Said. In: *American Foreign Policy Interests, The Journal of the National Committee on American Foreign Policy*, Vol. 33, No. 1, s. 41–46.

⁹³ BARON, c. d., s. 9.

⁹⁴ UNITED NATIONS. *General Assembly Resolution ES-10/14 Illegal Israeli actions in Occupied East Jerusalem and the rest of the Occupied Palestinian Territory* [online], 2003 [cit. 14. 5. 2019]. Dostupné na: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/F953B744269B9B7485256E1500776DCA>.

⁹⁵ ČEPELKA – ŠTURMA, c. d., s. 566.

*Okupovaném palestinském území, včetně v rámci a okolo Východního Jeruzaléma, jak je popsána ve zprávě generálního tajemníka, s přihlédnutím k pravidlům a zásadám mezinárodního práva, včetně IV. Ženevské úmluvy z roku 1949 a příslušných rezolucí Rady bezpečnosti a Valného shromáždění?*⁹⁶

Valné shromáždění vyžádalo uvedený posudek v otázce, která se kryje s nevyřešeným sporem mezi státy Izrael a Palestina a z toho důvodu se MSD řídí procesními předpisy pro řízení o věcech sporných (*which apply in contentious cases*, čl. 68 Statutu MSD⁹⁷) v rozsahu, v jakém je pokládá za použitelné.

MSD shledal, že Valné shromáždění bylo oprávněno v této konkrétní věci o posudek žádat, a sice dle čl. 96 odst. 1 Charty, protože jde o otázku spadající do kompetence VS dle čl. 10 a 11 Charty, a dále shledal, že VS nepřekročilo své oprávnění (čl. 12 Charty). Soud shledal, že VS požádalo o posudek v situaci, kdy Rada bezpečnosti, jakožto orgán, jehož primární zodpovědnost je udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, nebyla schopná přijmout (svou povahou právně závaznou) rezoluci o výstavbě této zdi, a sice v důsledku veta stálého člena. MSD odmítl názor, že by se v tomto konkrétním případě neměl otázkou zabývat, protože nejde o otázku právní, ale spíše politické povahy. MSD uvedl, že nesouhlas států s jurisdikcí se nevztahuje na posudkovou činnost soudu a že vytvoření posudku v tomto konkrétním případě nemá účinky obcházení principu souhlasu států s jurisdikcí soudu z důvodu, že předmět předložené otázky se nachází v mnohem širší rovině, než jen dvoustranný spor mezi státy Izrael a Palestina a je v přímém zájmu OSN. MSD nepřijal tvrzení, že by měl odmítnout vytvořit žádaný posudek z důvodu, že jeho názor by mohl být překážkou politických jednání o řešení sporu mezi aktéry konfliktu.⁹⁸

Dle autorů Čepelky a Šturmy se v jednotlivých případech požaduje souhlas zainteresovaných států s jurisdikcí MSD, neboť jde v obecné rovině o tzv. *posudky s funkcí rozsudku*.⁹⁹ Autoři Čepelka a Šturma uvádějí v konkrétním případě poradního posudku vůči státu Izrael¹⁰⁰ slovní spojení „*odsuzující posudek*“, z důvodu, že MSD vyložil výstavbu zdi jako porušení mezinárodního práva (*described the construction of the wall as a violation of international law*¹⁰¹). MSD k vypracování posudku přes absenci souhlasu států Izrael přistoupil také proto, že část této zdi je vybudována na území, které je okupovaným územím, na němž zároveň dochází v rozporu s režimem vojenské okupace dle platného mezinárodního humanitárního práva k výstavbě osad pro izraelské civilisty. To představuje závažné (hrubé) porušení čl. 49 Čtvrté ženevské úmluvy o ochraně civilních osob za války, který stanoví zákaz přesunu vlastního civilního obyvatelstva na okupované území.¹⁰²

⁹⁶ ŠTURMA, P., c. d., s. 136.

⁹⁷ ONDŘEJ, J. – POTOČNÝ, M. *Obecné mezinárodní právo v dokumentech*. Praha: C. H. Beck, 2000, s. 244.

⁹⁸ ICJ. Legal Consequences of the Construction of the Wall in the Occupied Palestinian Territory. Overview of the case [online], 2004 [cit. 14. 5. 2019]. Dostupné na: <https://www.icj-cij.org/en/case/131>.

⁹⁹ ČEPELKA – ŠTURMA, c. d., s. 566.

¹⁰⁰ *Legal Consequences of the Construction of the Wall in the Occupied Palestinian Territory. Advisory Opinion, I. J. C. Reports 2004*, s. 136.

¹⁰¹ ČEPELKA – ŠTURMA, c. d., s. 567.

¹⁰² Geneva Convention of 12 August 1949 on the Protection of Civilian Persons in Time of War, UNTS, vol. 75, No. 973, Art. 49(6).

Dle platného mezinárodního práva tedy nelze uznat izraelskou anexi Východního Jeruzaléma a uplatňování územní suverenity státu Izrael vůči němu. Po šestidenní válce vykonává stát Izrael vojenskou okupaci, a tudíž je jeho činnost podřízena režimu Čtvrté ženevské úmluvy o ochraně obětí ozbrojených konfliktů. V souladu s ní vojenská okupační síla nemůže nabýt suverenity k území, které je předmětem okupace, ani v případě, že jiný stát vůči tomuto území v minulosti vykonával kontrolu, či v situaci, že je síly znovu použito za účelem odražení protiprávního útoku.¹⁰³ Dle názoru autorky vedle skutečnosti porušení Čtvrté ženevské úmluvy nemůže obstát výše zmíněná argumentace Schwebela, Bluma, Lauterpachta, Goldberga a Barona. I v případě, že by hypoteticky Jordánsko nebylo držitelem území Západního břehu v souladu s právem (což je samo o sobě samostatnou otázkou, na kterou je problematické ve stručnosti odpovědět z důvodu existence protichůdných právních pramenů a v neposlední řadě i celé řady názorů nauky) a stát Izrael by dle jejich názorů s použitím vojenské síly znovu právoplatně nabyl dané území, jednání státu Izrael v tomto případě představuje hrubé porušení kogentních norem mezinárodního práva a zájem na jejich dodržování je z právního hlediska nesporný a dle názoru autorky převažující uvedené argumenty.

Anexe Východního Jeruzaléma je porušením čl. 47 Čtvrté ženevské úmluvy.¹⁰⁴ Jednání státu Izrael v podobě budování sídlišť a výstavby bytových komplexů ve Východním Jeruzalému za účelem usídlování židovských obyvatel na tomto území je v přímém rozporu s oprávněními okupující mocnosti¹⁰⁵ dle čl. 49 odst. 6.

V souvislosti s *de facto* rozdělením Jeruzaléma po první arabsko-izraelské válce odůvodnil stát Izrael svůj nárok na západní část Jeruzaléma vniknutím Jordánska do města Jeruzaléma a na území bývalého mandátu Palestina, které představovalo porušení¹⁰⁶ čl. 2 odst. 4 Charty.¹⁰⁷ Jednání Izraele bylo vysvětleno na základě výkonu práva na sebeobranu dle čl. 51 Charty.¹⁰⁸

Cassese naopak posuzuje *de facto* rozdělení Jeruzaléma a nabytí suverenity vůči jeho částem s ohledem na výsledky ozbrojeného konfliktu v obecné rovině (bez přímé souvislosti s událostmi první arabsko-izraelské války, jejíž výsledek umožnil státu Izrael započít správu západní části Jeruzaléma, či událostmi šestidenní války, po jejímž konci stát Izrael získal přístup i ke zbývajícím částem Jeruzaléma, kromě historické části Starého města i k dnešnímu palestinskému Východnímu Jeruzalému). Uvádí, že stát může nabýt suverenity vůči určitému území pouze za striktního kumulativního naplnění několika následujících podmínek. Podle první podmínky před tím, než dojde k použití

¹⁰³ Obecně k přítomnosti státu na určitém území v režimu okupace následující po vojenské porážce státu, jehož dřívější přítomnost na témže území nebyla v souladu s platným právem. OPPENHEIM, L. – LAUTERPACHT, H. *International law: A treatise. Vol. 1, Peace*. Philadelphia: David McKay, 1955, s. 545.

¹⁰⁴ *Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land*. Hague [online], 1907 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/195?OpenDocument>.

¹⁰⁵ QUIGLEY, c. d., s. 22.

¹⁰⁶ CASSESE, c. d., s. 23. Srov. QUIGLEY, c. d., s. 16, vykládá čl. 51 Charty jako akt kolektivní sebeobranu Jordánska vůči agresorovi, státu Izrael; čl. 2 odst. 4 Charty vykládá ve smyslu povinnosti vrácení území nabytého prostřednictvím použití síly a vojenské agrese původnímu suverénu.

¹⁰⁷ *Charta Organizace spojených národů a Statut mezinárodního soudního dvora* [online], 1945 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/charta-organizace-spojonych-narodu-a-statut-mezinarodniho-soudniho-dvora.pdf>.

¹⁰⁸ Srov. BARON, c. d., s. 6.

síly, nesmí být pochyb o tom, že územní suverenity náleží stejnému státu, který sílu použil za účelem vytačení protiprávního okupanta. Podle druhé podmínky musí stát vyčerpat všechny možné prostředky mírového uspořádání sporu o dané území a především se musí obrátit s žádostí o pomoc na Radu bezpečnosti. Pakliže Rada bezpečnosti nepřistoupí k opatřením směřujícím k ukončení protiprávní okupace území, teprve poté může dle Casseseho stát použít vlastní ozbrojené síly. Podle třetí podmínky použití síly nesmí přesáhnout hranici omezenou cílem znovunabytí území. Cassese uvádí, že stát Izrael nebyl územním suverénem před invazí jordánského vojska, a tudíž nemohl (znovu)nabytí titul územní suverenity za použití vojenské síly.¹⁰⁹

V roce 1950 vyhlásil Izrael ve svém základním zákoně Západní Jeruzalém svým hlavním městem, ani Valné shromáždění ani Rada bezpečnosti nepřijaly žádnou rezoluci požadující ukončení provádění změn statusu Jeruzaléma. Ke změně došlo až v roce 1967,¹¹⁰ kdy po událostech šestidenní války začal stát Izrael rozšiřovat své nároky i na území Východního Jeruzaléma. V reakci na to Valné shromáždění v rezoluci 2253 požadovalo, aby Izrael zrušil všechna opatření směřující ke změně statusu Jeruzaléma.¹¹¹ Dva státy, El Salvador a Costa Rica, uznaly Západní Jeruzalém jako hlavní město Izraele i tím, že umístily svá velvyslanectví právě na území západní části Jeruzaléma. Absence protestu mezinárodního společenství při nabytí územního titulu státu Izrael k Západnímu Jeruzalému ovšem neznamená souhlas mezinárodního společenství projevený mlčky. Mezinárodní společenství toliko vyjádřilo souhlas s výkonem správy Jeruzaléma prostřednictvím Izraele a Jordánska. Nabytí právního nároku na území a výkon územní suverenity vůči dotčenému území nemůže vzniknout na základě absence protestu mezinárodního společenství. Izrael a Jordánsko nenabýly *de jure* suverenity vůči příslušným částem Jeruzaléma, naopak Izrael a Jordánsko získaly uznání *de facto* okupujících států ve vztahu k území Jeruzaléma.¹¹²

Město Jeruzalém bylo také předmětem jednání mezi státem Izrael a Organizací pro osvobození Palestiny, která probíhala v devadesátých letech minulého století v Oslu, v roce 2000 v americkém Camp Davidu a v roce 2001 v egyptské Tabě. Do současné doby nedošlo k vyřešení otázek souvisejících s Jeruzalémem ani k jeho případnému rozdělení. Vytvoření konsensu ohledně suverenity vůči Jeruzalému či jeho částem, tedy Východnímu Jeruzalému, Západnímu Jeruzalému a Starému městu, může být předmětem případných budoucích jednání. Organizace spojených národů opakovaně apeluje na stát Izrael, aby upustil od jednání, které by směřovalo k nabytí právního titulu¹¹³ vůči Jeruzalému jako celku, a prohlašuje, že jakékoliv protiprávní jednání státu Izrael v tomto smyslu považuje za neplatné.

Stát Izrael v praxi zastává vůči Jeruzalému řadu významných funkcí z důvodu každodenní nutnosti zajistit bezpečnost svých občanů, ochrany bezpečnosti turistů a cizích státních příslušníků s přechodným či trvalým pobytem na území Izraele. Stát Izrael má v neposlední řadě i významnou funkci v oblasti administrativní a správní činnosti

¹⁰⁹ CASESE, c. d., s. 24–25.

¹¹⁰ Srov. HALL, E. *International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1980, s. 143–144.

¹¹¹ UNITED NATIONS *Resolution 2253 (ES – V)*. *Measures taken by Israel to change the status of the city of Jerusalem* [online], 1967 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <http://unsr.com/en/resolutions/2253>.

¹¹² CASESE, c. d., s. 26.

¹¹³ BROWNLIE, I. *Principles of Public International Law*. New York: Oxford University Press, 2003, s. 164.

a v oblasti budování infrastruktury. Tato činnost je pro místní obyvatele a návštěvníky tohoto města nezbytná, ovšem zároveň představuje i jednání v rozporu s požadavky mezinárodního společenství, zejména co se týká oblasti výstavby bytových komplexů a sídlišť jak na území Východního Jeruzaléma, tak i výstavby a rozšiřování přilehlých osad na území Západního břehu.¹¹⁴

Pakliže by stát Izrael, stejně jako stát Palestina zahájily určitou spolupráci s Valným shromážděním a Radou bezpečnosti ve smyslu jednání o určení a konkrétního vytyčení kompetencí vůči Jeruzalému, bylo by případně i možné uvést současný stav do souladu s mezinárodním právem a eventuálně i částečně naplnit původní cíl rezoluce 181 (II) např. v podobě vytvoření mezinárodní správy pro určitou oblast Jeruzaléma, např. pro historické centrum Starého města či pro svatá místa.

6. ÚVAHY O DE JURE ROZDĚLENÍ JERUZALÉMA A SOUČASNÉM PRÁVNÍM A POLITICKÉM VÝVOJI

V průběhu roku 2018 se několik států přihlásilo k plánu přesunout své zastupitelské úřady z Tel Avivu do Jeruzaléma. Iniciátorem byly Spojené státy americké na konci roku 2017. K prohlášením se připojila Austrálie, Brazílie a v neposlední řadě i Česká republika, naopak Paraguay se vyjádřila ve smyslu přestěhování velvyslanectví z Jeruzaléma do Tel Avivu.

Mezinárodní právo neupravuje umístění zastupitelských úřadů. Dle obvyklých zvyklostí se ovšem zastupitelské úřady nacházejí v hlavním městě státu. Samotné přestěhování zastupitelského úřadu v obecné rovině nezakládá akt uznání daného města hlavním městem státu. Bílková poukazuje na odůvodnění přesunu velvyslanectví Spojených států amerických (z Tel Avivu do Západního Jeruzaléma) aktem výslovného uznání Jeruzaléma jako jednotného celku hlavním městem státu Izrael a podotýká, že akt přestěhování zastupitelského úřadu a akt uznání hlavního města nelze s ohledem na prohlášení prezidenta Trumpa od sebe oddělovat z důvodu, že první akt je potvrzením druhého. Bílková dále uvádí, že uznání Jeruzaléma hlavním městem státu Izrael (nejen Spojenými státy americkými, ale případně v budoucnu i dalšími státy) v souladu s mezinárodním právem je možné jen se současným uznáním Jeruzaléma hlavním městem státu Palestina.¹¹⁵

S ohledem na předchozí akt uznání státu Palestina s hlavním městem Východním Jeruzalémem a s ohledem na jednání státu Izrael v rozporu s řadou rezolucí Valného shromáždění i Rady bezpečnosti příkazujících ukončení všech aktivit směřujících ke změně statusu Východního Jeruzaléma by byl akt výslovného uznání Jeruzaléma jako celku hlavním městem státu Izrael v rozporu s mezinárodním právem. Do Východního

¹¹⁴ NAPOLITANO, P. Jerusalem: heart of the Israeli-Palestinian conflict. In: *European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union*. Brussels: Policy Department DG External Policies [online], 2012 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2012/491443/EXPO-AFET_SP\(2012\)491443_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2012/491443/EXPO-AFET_SP(2012)491443_EN.pdf).

¹¹⁵ BÍLKOVÁ, V. Přesun české ambasády do Jeruzaléma by nemusel znamenat porušení mezinárodních závazků. *Novinky.cz* [online], 2018 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <https://www.novinky.cz/domaci/468791-presun-ceske-ambasady-do-jeruzalema-by-nemusel-znamenat-porueni-zavazku.html>.

Jeruzaléma v rozsahu hranic před šestidenní válkou v roce 1967 ovšem spadá i historické centrum Starého města vč. svatých míst zahrnujících krom ostatních místo zvané Západní zeď' či Zeď' nářků a Chrámová hora, na níž se nachází Skalní dóm a mešita al-Aksá.

Možnou příčinu dosud nerealizovaného „*de jure* rozdělení Jeruzaléma“ lze shledat právě v protichůdných postojích obou aktérů. Stát Izrael odmítá pozici okupující vojenské mocnosti vůči Východnímu Jeruzalému, kterou zastává dle mezinárodního společenství, a v neposlední řadě i Mezinárodního soudního dvora, jak bylo uvedeno v poradním posudku týkajícím se problému výstavby zdi kolem okupovaného území Západního břehu.¹¹⁶ Stát Izrael nadále vyvíjí aktivity, které by podle mezinárodního práva byl oprávněn vykonávat územní suverén. Východní Jeruzalém byl mezinárodním společenstvím uznán hlavním městem státu Palestina podle hranic před událostmi roku 1967.

Rada bezpečnosti v návaznosti na prohlášení Spojených států amerických ve smyslu uznání Jeruzaléma jako celku hlavním městem státu Izrael dne 18. 12. 2017 hlasovala o (svou povahou právně závazné) rezoluci, která by odmítla takové uznání. Ačkoliv čtrnáct členů Rady bezpečnosti hlasovalo pro tuto rezoluci, nedošlo k jejímu přijetí z důvodu veta Spojených států amerických, stálého člena Rady bezpečnosti. K přijetí rezoluce Radou bezpečnosti je třeba většiny devíti hlasů zahrnující hlasy všech stálých členů, tedy jejich jednomyslnost.¹¹⁷ O tři dny později, 21. 12. 2017 na zvláštní schůzi Valného shromáždění byla přijata rezoluce vyzývající k dodržování předchozích rezolucí stran statusu Jeruzaléma a dále apelující na státy, aby nepřistoupily ke stěhování svých zastupitelských úřadů z Tel Avivu do Jeruzaléma. Podle této rezoluce Valného shromáždění A/ES-10/L.22 má ke konečnému rozhodnutí o statusu Jeruzaléma dojít prostřednictvím jednání o konsensu mezi státy Izrael a Palestina v souladu s předchozími relevantními rezolucemi.¹¹⁸

V případě realizace přesunutí zastupitelských úřadů do Jeruzaléma kumulativně s aktem uznání Jeruzaléma hlavním městem Izraele by tedy v souladu s mezinárodním právem mělo být zřejmé výslovné prohlášení států o uznání toliko Západního Jeruzaléma hlavním městem Izraele. Je zřejmé, že v souladu s požadavkem respektování předchozích souvisejících rezolucí Rady bezpečnosti a Valného shromáždění by k rozdělení v souladu s mezinárodním právem mohlo dojít v případě respektování hranic před šestidenní válkou roku 1967, čímž by stát Izrael zcela pozbyl své pozice vojenské okupující mocnosti ve Východním Jeruzalémě a tím i svého (protiprávního) vlivu v historickém centru Starého města.

¹¹⁶ *Legal Consequences of the Construction of the Wall in the Occupied Palestinian Territory. Advisory Opinion, I. J. C. Reports 2004*, s. 136.

¹¹⁷ ČEPELKA – ŠTURMA, c. d., s. 491.

¹¹⁸ UNITED NATIONS. *Resolution A/ES-10/L.22 „Status of Jerusalem“* [online], 2017 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <http://undocs.org/A/ES-10/L.22>.

7. ZÁVĚR

Status Jeruzaléma je i nadále předmětem jednání mezi státem Izrael a Palestina a v případě, že by k předmětné dohodě do budoucna došlo, bylo by podstatné, aby tato dohoda byla též v souladu s mezinárodním právem. Závěrem je možné uvažovat o tom, jak by taková dohoda mohla případně upravit stávající poměry. Především nelze opomenout, že již od roku 2012 byl stát Palestina přijat jako nečlenský stát s pozorovatelským statutem na půdě OSN a došlo tím i k uznání Východního Jeruzaléma jako jeho hlavního města.¹¹⁹ Toto uznání, svou povahou spíše politického nežli právního charakteru, ovšem vylučuje možnost pro stát Izrael v souladu s právem vykonávat výlučnou teritoriální suverenitu vůči Jeruzalému jako celku, a tudíž znění izraelského základního zákona ve vztahu k jednotnému Jeruzalému jako hlavnímu městu Izraele lze považovat za neplatné bez ohledu na národní a historické zájmy státu Izrael.¹²⁰ Pro uvedení faktického stavu do souladu s mezinárodním právem by měl stát Izrael uznat právní nárok státu Palestina na Východní Jeruzalém, tento nárok je navíc podpořený OSN, a též by mělo odpovídajícím způsobem dojít i ke změně znění příslušného ustanovení základního zákona.

Problém by ovšem i nadále zůstal v případě historické části Starého města, které by se za daných okolností stalo součástí hlavního města státu Palestina. Stát Izrael má zajiště oprávněnou obavu, do jaké míry by byla zajištěna bezpečnost pro místní obyvatele i návštěvníky s ohledem na množství palestinských teroristických útoků namířených proti izraelským občanům i turistům. Je tedy možné, že z důvodu reálné bezpečnostní hrozby související se stále probíhajícím arabsko-izraelským konfliktem stát Izrael setravává ve své roli, kdy nedbá právně závazných rezolucí Rady bezpečnosti. Na druhé straně ovšem tímto důvodem lze jen těžko obhájit výstavbu a rozšiřování izraelských sídlišť ve Východním Jeruzalému za účelem zvýšení počtu židovských obyvatel Jeruzaléma.

V současné situaci se může jevit vhodnou *in eventum* např. částečná realizace původního plánu OSN v rezoluci 181 (II) na vytvoření mezinárodního režimu *corpus separatum* pro oblast historické části Starého města, např. dle vymezení jeho hranic městskými hradbami. Organizace spojených národů by takovou správu jistě mohla vykonávat s ohledem na ochranu kulturního dědictví lidstva a s respektováním práv náboženských skupin a tím i umožněním přístupu ke svatým místům židovského náboženství, kterými ve Starém městě jsou především Zeď nářků či Davidovo město, ke svatým místům křesťanského náboženství, krom ostatních např. místo poslední večeře Ježíše Krista či chrám Božího hrobu, a konečně ke svatým místům Islámu, především Skalnímu dómu a mešitě al-Aksá. Původní záměr rezoluce 181 (II) zahrnoval do režimu *corpus separatum* i oblasti vně Jeruzaléma, konkrétně Ein Karem, který je v dnešní době již městskou čtvrtí v západní části Jeruzaléma, a dále dle této rezoluce měl mezinárodní správě podléhat i Betlém, který se naopak nachází na okupovaném palestinském území.

¹¹⁹ UNITED NATIONS. *General Assembly Resolution 67/19 Status of Palestine in the United Nations* [online], 2012 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/19862D03C564FA2C85257ACB004EE69B>.

¹²⁰ Srov. STATE OF ISRAEL. *Basic Law: Jerusalem the Capital of Israel* [online], 1980 [cit. 23. 12. 2018]. Dostupné na: <http://knesset.gov.il/laws/special/eng/BasicLawJerusalem.pdf>.

Eventuální realizace mezinárodní správy Starého města či Jeruzaléma jako celku OSN by ovšem byla podmíněna souhlasem všech zúčastněných stran. V současné době však není z jednání států Izrael a Palestina patrné, že by byly ochotné být jen jednat o takovém kompromisním řešení. Případné, ač v současnosti velmi nepravděpodobné, uzavření dohody o předložení žádosti o mezinárodní správu Jeruzaléma vykonávanou OSN by bylo toliko prvním krokem k uspořádání poměrů a bylo by nezbytné, aby následovala řada dalších jednání. Předmětem těchto jednání by bylo nalezení řešení či konsenzu např. v otázkách usídlení izraelských civilistů ve Východním Jeruzalémě a přilehlých osadách vystavených státem Izrael v rozporu s mezinárodním právem na okupovaném území. Dále by bylo nutné jednat o odstranění minimálně té části zdi, která prochází Východním Jeruzalémem. Tento krok by mohl být přínosný především z důvodu iniciace uvedení současné protiprávní situace¹²¹ do souladu s mezinárodním právem.

Další *in eventum* možnou variantou by mohlo být i vytvoření dohody mezi izraelskou a palestinskou stranou o vytvoření režimu sdíleného hlavního města Jeruzaléma, pakliže by tento koncept též získal podporu OSN. Vedle rozdělení teritoriální suverenity vůči jednotlivým částem Jeruzaléma a vytvoření režimu vůči sdílené části Jeruzaléma by předmětem této dohody měla být i realizace spravedlivého a rovnoměrného rozložení vlivu a spolupráce krom ostatního při společném zajištění bezpečnosti ve Starém městě a na dalších památkách nacházejících se na palestinském území.

Pakliže by v průběhu roku 2019 a let nadcházejících mělo dojít k přesunu zastupitelských úřadů států z Tel Avivu do Jeruzaléma společně s aktem uznání Jeruzaléma hlavním městem Izraele, je dle mezinárodního práva nezbytné, aby tyto státy současně uznaly, že Jeruzalém je také hlavním městem státu Palestina.¹²²

Mgr. Veronika D'Evereux
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
devereuv@prf.cuni.cz

¹²¹ *Legal Consequences of the Construction of the Wall in the Occupied Palestinian Territory. Advisory Opinion, I. J. C. Reports 2004*, s. 136.

¹²² BÍLKOVÁ, c. d.

REDAKČNÍ RADA

Předseda a šéfredaktor: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Tajemnice: Mgr. Naděžda Svobodová

Členové:

doc. JUDr. PhDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

doc. JUDr. PhDr. David Elischer, Ph.D.

prof. JUDr. Marie Karfiková, CSc.

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.

prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc., DSc.

JUDr. Bc. Vladimír Pelc, Ph.D.

prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Externí členové:

prof. JUDr. Michael Bogdan (University of Lund)

doc. JUDr. František Cvrček, CSc. (ÚSP AV ČR, Praha)

prof. Dr.hab. Władysław Czapliński (Instytut Nauk prawnych Warszawa)

prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc. (Ústavní soud Brno)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Ústavní soud Brno)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Universität Salzburg)

prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (PF UPJŠ Košice)

Dr. Kaspar Krolop (Humboldt Universität Berlin)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Ústavní soud Brno)

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr.h.c. (Západočeská univerzita, Plzeň)

prof. JUDr. Jiří Příbáň, DrSc. (Cardiff University)

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. (Ministerstvo spravodlivosti SR, Bratislava)

JUDr. Milada Tomková (Ústavní soud Brno)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Ekonomicki fakultet u Subotici)

prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Masarykova univerzita Brno)

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc. (Praha)

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc. (Praha)

RECENZENTI
ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE IURIDICA
V ROCE 2019

prof. JUDr. Miroslav Bělina, CSc., prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc.,
prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc., prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.,
prof. JUDr. PhDr. Miloš Večeřa, CSc., doc. JUDr. Vladimír Balaš, CSc.,
doc. JUDr. František Cvrček, CSc., doc. JUDr. Tomáš Gřivna, Ph.D.,
doc. JUDr. Katarína Chovancová, Ph.D., LL.M., doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.,
doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D., doc. JUDr. Mgr. Andrea Olšovská, Ph.D.,
doc. JUDr. Jan Ondřej, CSc., DSc., doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.,
doc. JUDr. Kateřina Ronovská, Ph.D., doc. JUDr. Pavel Salák, Ph.D.,
doc. JUDr. Tomáš Sobek, Ph.D., doc. JUDr. Václav Stehlík, LL.M., Ph.D.,
doc. JUDr. Michaela Židlická, Dr., JUDr. Jan Bárta, CSc.,
doc. JUDr. PhDr. David Elischer, Ph.D., JUDr. Monika Feigerlová, Ph.D., LL.M.,
JUDr. Miluše Hrnčířiková, Ph.D., JUDr. Elena Júdová, Ph.D., JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.,
JUDr. Jan Malíř, Ph.D., JUDr. Eva Mazancová, Ph.D., JUDr. Josef Mrázek, DrSc.,
JUDr. Hana Müllerová, Ph.D., JUDr. Tomáš Pezl, JUDr. Miroslav Růžička, Ph.D.,
JUDr. Jaroslav Stránský, Ph.D., JUDr. Magdaléna Svobodová, Ph.D.,
JUDr. Michal Šejvl, Ph.D., JUDr. Zuzana Vostrá, Ph.D., JUDr. Jiří Zicha, Ph.D.

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 4/2019
Vol. LXV

Časopis Acta Universitatis Carolinae – Iuridica je evidován v České národní bibliografii (vedena Národní knihovnou ČR), na seznamu recenzovaných vědeckých časopisů RVVI, v Index to Foreign Legal Periodicals (veden American Association of Law Libraries) a je rovněž indexován Central and Eastern European Online Library (www.ceeol.com) a zařazen v databázi DÓAJ (Directory of Open Access Journals).

Vědecký redaktor: prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc.
Vydala Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 560/5, 116 36 Praha 1
Praha 2019
www.karolinum.cz
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum
Periodicita: 4×/rok
ISSN 0323-0619 (Print)
ISSN 2336-6478 (Online)
MK ČR E 18585