

ARTICLE

Soudcovská samospráva jako objekt politické konfrontace: případ Španělska

Judicial self-governance as an object of political confrontation: The case of Spain

PETRA MĚŠŤÁNKOVÁ¹ 

Department of Political and Social Sciences, Faculty of Law, Palacký University in Olomouc, Czech Republic

Abstract

The article studies the issue of politicization of the judiciary on the example of the Spanish General Council of the Judiciary. A renewal of the composition of this body scheduled for 2018 has not yet occurred. This act depends entirely on the Parliament, where an agreement between the two largest parties, the PSOE and the PP, is necessary to obtain a three-fifths majority in both chambers. These are mainstream parties that both adhere to the principles of a liberal democratic state. The article focuses on how these political parties have made renewing the composition of this body an object of political confrontation, which has significantly affected the functioning of the judiciary. It examines the parties' attitudes to the proposed changes in the way of appointing the members of the body, as well as their justifications for not agreeing on the renewal of the body and blocking it for almost one full term.

Keywords

Spain, judicial council, political parties, political polarization, judicial independence

DOI: <https://doi.org/10.21062/cejp.2023.002>

How to cite: Měšťánková, P. 2023. "Soudcovská samospráva jako objekt politické konfrontace: případ Španělska." *Central European Journal of Politics* 9 (1): 17–36. DOI: 10.21062/cejp.2023.002

¹ **Corresponding author:** Petra Měšťánková, Department of Political and Social Sciences, Faculty of Law, Palacký University in Olomouc, 17. listopadu 8, 779 00 Olomouc, Czech Republic. E-mail: petra.mestankova@upol.cz

1. Úvod

Soudcovská samospráva a její modely jsou předmětem řady výzkumů.² V České republice se také čas od času diskutuje, zda by měla být zavedena tzv. soudcovská rada (Nejvyšší soud 2016–2017), jako je tomu v mnoha evropských státech. Její zavedení podporují i mezinárodní organizace, zejména Rada Evropy, s čímž spojují posílení principu nezávislosti soudnictví. Jsou to ovšem političtí aktéři, kteří určují pravidla hry a mohou chod takového orgánu ovlivňovat, jak ukazují případy Maďarska, Polska, ale i nám vzdálenějšího Španělska, a to zejména prostřednictvím jmenování jeho členů. Právě na případu španělské Generální rady soudnictví (*Consejo General del Poder Judicial*, CGPJ) chci ukázat, jak političtí aktéři mohou učinit ze soudního orgánu, který by měl být z principu nezávislý, předmět politické konfrontace, což následně vede k omezení funkčnosti orgánu s dopady na chod justice jako celku.

V roce 2018 vypršel stávajícím členům CGPJ mandát, a tudíž mělo dojít k obnově jejího složení, které v době psaní tohoto článku nenastalo kvůli neshodě největších politických stran – Španělské socialistické dělnické strany (*Partido Socialista Obrero Español*, PSOE) a Lidové strany (*Partido Popular*, PP).³ Odborná veřejnost, profesní organizace i nadnárodní organizace jako Rada Evropy nebo Evropská unie tuto situaci kritizují. Kvůli ní také došlo ke snížení hodnocení stavu demokracie a právního státu ve Španělsku. Například britská *Economist Intelligence Unit* ve svém indexu demokracie za rok 2021 snížila status Španělska z „plné demokracie“ (*full democracy*) na „demokracii s vadami“ (*flawed democracy*), a to právě kvůli sníženému hodnocení „nezávislosti soudnictví“ (Economist Intelligence Unit 2022: 10). Podobně americký *Freedom House* se vyhrazuje proti způsobu jmenování CGPJ, který umožňuje její politizaci (Freedom House 2022). Evropská komise zase v *EU Justice Scoreboard* umísťuje Španělsko na chvostu zemí EU ohledně pohledu občanů na její nezávislost (European Commission 2022: 40).

Domnívám se, že je důležité zaměřit se nejen na detaily institucionálního nastavení takového orgánu, ale je potřebné se zabývat i kontextuálními faktory, které jeho činnost ovlivňují. Mezi nimi přikládám významný vliv stranickému systému a interakcím politických stran. Konfrontační politický styl a neochota uzavírat kompromisy se

² Viz například monotematické číslo časopisu *German Law Review* z roku 2018 (roč. 18, č. 7), editované Davidem Kosařem.

³ Španělský stranický systém je mnohem rozmanitější. Zejména v důsledku finanční a ekonomické krize z roku 2008 došlo ke vzestupu nových politických stran – Podemos a strany Občané (*Ciudadanos*, Cs), které zaznamenaly největší úspěch v parlamentních volbách 2015 a 2016 (srov. Barberà, Barrio, and Rodríguez-Teruel 2019). V parlamentních volbách v roce 2019 pak získala silné zastoupení krajní pravice – strana Vox, zejména v důsledku katalánské krize a vzestupu nacionalismu (srov. Valencia Sáiz and Fernández-García 2022). V současnosti ovšem dochází k určitému návratu k tradičnímu dvoustranickému formátu, který nabral podobu soupeření dvou politických bloků – pravicového (PP, Vox) a levicového (PSOE, levicová koalice Společně [Sumar], vzniklá před parlamentními volbami 2023, jejíž součástí je i strana Unidas Podemos).

nevyhýbají ani zavedeným, mainstreamovým, politickým stranám. V etablovaných demokraciích sice politické strany nevedou cílený útok na oslabení soudní moci, ale přesto se mohou orgány soudní moci stát objektem politické konfrontace, což může ochromit fungování justice. V tomto případě jde o orgán, který má podpořit princip nezávislosti soudnictví jako základní princip liberálně demokratického řádu. Jinými slovy nejde o to samé jako například v případě daňové nebo sociální politiky státu, které jsou běžnou součástí politického soupeření.

U španělského případu se proto zaměřím zejména na způsob volby tohoto orgánu a postoje hlavních politických stran k jeho obnově po vypršení mandátu CGPJ v roce 2018. K tomu využiji debaty, které politické strany vedly v dolní komoře parlamentu – Kongresu poslanců (*Congreso de los Diputados*) s tím, že analyzovány budou postoje pouze PP a PSOE, jejichž dohoda je pro personální obnovení orgánu nezbytná. Zaměřím se zejména na zdůvodnění politických stran, která užívají pro ospravedlnění nedohody, a také na postoj ke způsobu volby tohoto orgánu. K analýze diskurzu hlavních politických stran PP a PSOE jsem vycházela ze zdrojů dostupných na webových stránkách Kongresu poslanců, obsahujících údaje o jednotlivých návrzích, způsobu projednávání a zápisy z debat na plénu.

V průběhu let 2018–2023 bylo v Kongresu poslanců prezentováno devět reforem zahrnující změnu jmenování CGPJ, a to z dílny opozičních stran (PP, Ciudadanos a Vox) a vládní koalice (PSOE, Unidas Podemos). Dvě z nich byly staženy, dvě se v současnosti nacházejí v jednání. Úspěch měly pouze dva návrhy reformy CGPJ týkající se omezení pravomocí orgánu v době, kdy členům vypršel mandát. Obě z dílny vládnoucí koalice. Celkem se otázka CGPJ, včetně úpravy volby, diskutovala šestkrát na plénu dolní komory, z čehož budu vycházet i v další analýze.

Článek je strukturován následovně: v první části představuji různé varianty soudcovské samosprávy z teoretického hlediska, přičemž se opírám zejména o právní odborné studie, příp. právně-politologické studie, které se tomuto tématu nejvíce věnují. Dotýkám se také otázky politizace soudnictví z hlediska hlavních zdrojů, kterými mohou političtí aktéři ovlivňovat správu soudnictví. V druhé části nastiňuji postavení, které má CGPJ v soudním systému. Ve třetí části se dotýkám otázky politizace, věnuji se zejména jednotlivým reformám způsobu jmenování CGPJ a ukazuji, že přes politické proklamace, že by tito členové měli být voleni samotnými soudci, žádná politická strana toto reálně neprosazovala. Ve čtvrté části provádím kvalitativní obsahovou analýzu stenografických záznamů parlamentních debat s cílem zjistit, jaká jsou hlavní zdůvodnění neshody největších politických stran a jaké zastávají postoje v otázce jmenování členů CGPJ. Nakonec, v páté části, nastiňuji postoje profesních organizací a Evropské komise, které do tohoto problému také zasahují.

2. Varianty soudcovské samosprávy

Význam výzkumu soudcovské samosprávy postupně vzrostl v důsledku důrazu, který se klade na dodržování principu právního státu v liberálních demokraciích. Právní věda analyzuje modely soudcovské samosprávy zejména z hlediska typologie, funkce a naplňování principu nezávislosti, odpovědnosti a transparentnosti soudnictví (např. Garoupa a Ginsburg 2008; Bobek a Kosař 2014; Kosař 2016; Šipulová et al. 2023). Jsou to ale politické faktory, které stojí za tím, jaký model soudcovské samosprávy bude zvolen, zda a jak bude reformován či zda se objeví snaha ho oslabit a zajistit si nad správou soudnictví politickou kontrolu. O variantách soudcovské samosprávy v evropské komparativní perspektivě detailně pojednává monotematické číslo *German Law Review* z roku 2018, editované Davidem Kosařem. Přestože je pozornost v tomto článku věnována vlivu politických aktérů na soudcovskou samosprávu, je v zásadě nezbytné opírat se o právní odborné studie, případně právně-politologické studie (např. Castillo-Ortiz 2019).

Typologie soudcovské samosprávy v liberálních demokraciích je jedním z hlavních směrů výzkumu. Jednu z uznávaných typologií představili Bobek a Kosař (2014), kteří analyzovali státy střední a východní Evropy. Na základě dvou kritérií, a to za prvé, který státní orgán je zodpovědný za správu soudnictví, a za druhé, jaké pravomoci tomuto orgánu náleží, rozlišili pět modelů: (1) ministerský model, (2) model soudcovské rady, (3) *courts service* model,⁴ (4) hybridní model a (5) socialistický model (dnes již zaniklý). Na jejich studii navázal Castillo-Ortiz (2019), který analýzu rozšířil na 29 evropských liberálních demokracií a typologii redukoval na tři převažující typy: (1) ministerský model, (2) model soudcovské rady a (3) *courts service* model.

Čím se od sebe jednotlivé modely liší? V prvním modelu je to ministerstvo spravedlnosti, orgán exekutivy, který koncentruje pravomoci týkající se řízení soudnictví a kariéry soudců (tj. jmenování, postupu, přeložení, disciplinárních sankcí). Zakládá se na tradici, kdy v minulosti to byla exekutiva, která zodpovídala za správu soudnictví. Dle Castillo-Ortiz (2019: 504–505) jde o reziduální model, který v současnosti funguje ve čtyřech evropských demokraciích: Rakousku, České republice, Finsku a Německu. Ačkoli se jeví, že princip nezávislosti soudnictví je v tomto modelu nejvíce oslabený, nemusí tomu tak být, a je proto důležité věnovat se podrobněji jeho fungování v jednotlivých zemích. Na českém případě Kosař (2017) ukazuje, že nezávislost soudnictví je v zemi vysoká i přes to, že se jedná o ministerský model. Dominantními aktéry v řízení soudnictví se totiž postupně stali předsedové soudů, kteří mají hlavní vliv na kariéru řadových soudců. Problémem České republiky je tak mnohem více závislost řadových soudců na vysokých soudních funkcionářích. V ministerském modelu je navíc mnohem zřetelnější

⁴ Česká odborná literatura termín nepřekládá (viz Šipulová, Urbániková a Kosař 2021), proto i v tomto článku zůstávám u anglického označení.

zdroj případné politizace, prostřednictvím exekutivy (Kosař 2018: 1593), na rozdíl od ostatních modelů.

V druhém modelu je ustavena samostatná instituce pro správu soudnictví, tzv. soudcovská rada, která zároveň disponuje pravomocemi týkajícími se kariéry soudců. Mezinárodní organizace – Evropská unie a Rada Evropy – tento model preferují, protože dle nich nejlépe zaručuje princip nezávislosti soudnictví. Je to jeden ze dvou nejrozšířenějších modelů, kterému se věnuje velká pozornost. Od jeho zavedení se očekávalo, že soudnictví bude ochráněno před politickými vlivy, zejména co týče kariéry soudců, a zároveň bude zabezpečena určitá míra odpovědnosti (Garoupa a Ginsburg 2008: 5). Castillo-Ortiz (2019: 504–505) v případě evropských států rozlišuje silné a slabé soudcovské rady dle míry personálních pravomocí. Silné soudcovské rady převažují a působí například ve Francii, Španělsku nebo Portugalsku. Z postkomunistických zemí se jedná o Litvu, Slovinsko a Chorvatsko. Za slabé soudcovské rady považuje Castillo-Ortiz (2019: 505) slovenskou, estonskou a řeckou.

Ve třetím modelu také existuje samostatná instituce pro řízení soudnictví, která ale obvykle nemá personální pravomoci, případně jsou tyto pravomoci velmi omezené.⁵ Jde o druhý nejrozšířenější model soudcovské samosprávy, který nalezneme v severoevropských státech, Spojeném království a Irsku. Za hybridní modely, které nelze jednoznačně přiřadit k některému ze zmíněných modelů, jsou považovány Švýcarsko, Lucembursko a Kypr.

Důvody, které vedly k zavedení konkrétního modelu soudcovské samosprávy v jednotlivých státech, patří k méně prozkoumaným tématům. Castillo-Ortiz (2019: 505) staví politickou volbu modelu na kombinaci čtyř faktorů: (1) právní kultury, (2) autoritářské minulosti, (3) roli ústavy v průběhu demokratické tranzice a (4) europeizačních tlaků. Na vlivu právní kultury není odborná shoda, nicméně země se stejnou právní kulturou mají obvykle podobné modely soudcovské samosprávy. Castillo-Ortiz (2019: 506–507) v případě evropských států poukazuje, že soudcovské rady byly nejprve zavedeny v zemích s francouzskou právní kulturou, ministerský model funguje v zemích s německou právní kulturou a *courts service* model v zemích s anglosaskou a skandinávskou právní kulturou.

Pro model soudcovských rad je příznačné, že byly zavedeny v zemích majících zkušenost s nedemokratickým režimem, kde měla exekutiva dominantní vliv na soudnictví. Demokratické elity proto měly silnou potřebu oddělit soudnictví od exekutivy, a proto přenesly řídicí a personální pravomoci na samostatný orgán. Soudcovská rada byla tudíž důležitým elementem demokratizačního procesu a byla vnímána jako jedna z brzd politické moci (Castillo-Ortiz 2019: 507–508). Příležitostí pro zavedení nového modelu soudcovské samosprávy byla tvorba nové ústavy. Při bližším pohledu na jihoevropské státy (Řecko, Španělsko, Portugalsko), u všech byla soudcovská rada

⁵ Pro přehled pravomocí soudcovských rad viz Castillo-Ortiz (2019: 518–520).

zavedena v rámci nové ústavy, a to ještě před tím, než začal být tento model preferovaný mezinárodními organizacemi. Tyto země napodobily Francii a Itálii, které zavedly soudcovskou radu také v reakci na nedemokratickou zkušenost, ovšem mnohem dříve (v roce 1946, respektive 1958) (Garoupa a Ginsburg 2008: 8).

V případě zemí střední a východní Evropy se kromě zkušenosti s nedemokratickým režimem přikládá význam europeizaci. Evropská unie a Rada Evropy začaly od 90. let 20. století vytvářet standardy pro správu soudnictví v kontextu východního rozšíření (Bobek a Kosař 2014: 1260–1264; Kosař 2016: 124–130). Pro země přistupující do EU bylo nezbytné naplnit princip právního státu, aby celý proces dospěl k úspěšnému konci. Měly tudíž silnou motivaci, aby zavedly preferovaný model soudcovské rady (tzv. euromodel). S výjimkou České republiky (blíže viz Kosař 2017) všechny postkomunistické země přistupující do EU zavedly nějakou formu soudcovské rady.

Obecně lze říci, že zavedení soudcovské rady odráželo potřebu depolitizace soudnictví, na druhé straně, jak uvádí Garoupa a Ginsburg (2008: 18–19), vzrostla potřeba zajistit odpovědnost, neboť soudní rozhodování začalo mít větší dopad na různé aspekty veřejné politiky. V této souvislosti silná soudcovská rada může přitahovat politickou pozornost a může dojít k opětovné snaze podřídit ji politické kontrole, jak to vidíme v případě Polska, Maďarska nebo Turecka. Kosař (2018: 1591) proto zvažuje, zda by pro správu soudnictví nebylo vhodnější rozdělit pravomoci mezi více orgánů s odlišným složením než mít jeden orgán – soudcovskou radu, který se političtí aktéři mohou pokusit ovládnout.

Tento článek se zabývá vztahem mezi politickými aktéry a soudcovskou radou, proto je namísto alespoň stručně se dotknout otázky politizace. Tato problematika se stala o to více naléhavější v důsledku postupující autokratizace v některých evropských státech (Maďarsko, Polsko). Ovšem i podíl populistických stran na vládě v dalších evropských státech, ať už se jedná o hlavní vládnoucí stranu/y (například v Itálii) nebo menšinové koaliční partnery, vyvolává obavy z oslabování nezávislosti soudnictví, včetně soudcovské samosprávy (Kosař 2018). Postoj mezinárodních organizací je zřejmý, státy by měly usilovat o maximální depolitizaci soudnictví. Dle Rady Evropy by správa soudnictví měla směřovat k tomu, aby zamezila jakémukoli ovlivňování soudců, což je podstatné nejen pro zajištění jejich nezávislosti, ale i důvěry v soudy ze strany veřejnosti (Consultative Council of European Judges 2021: 1). Jaké jsou zdroje uplatňování politického vlivu?

Hlavním zdrojem, kterým mohou političtí aktéři ovlivnit správu soudnictví, je jmenování členů orgánu soudcovské samosprávy. Otázkou jmenovacího procesu se

podrobně zabývá Rada Evropy,⁶ která doporučuje, aby většinu samosprávného orgánu tvořili soudci jmenovaní ze svých vlastních řad. Členy by měli být i lidé jiných profesí, tj. neprávnické, kteří by reprezentovali širší společenské zájmy. Jmenování by mělo respektovat další kritéria jako reprezentace různých soudních instancí, rovnost pohlaví a regionální rozmanitost (Consultative Council of European Judges 2021: 9–10). Za problematické považuje Rada Evropy situaci, kdy členové z řad soudců jsou voleni parlamentem nebo exekutivou, neprávnické členové nicméně tak voleni být mohou. Pokud ve státě funguje volba parlamentem, organizace doporučuje používání kvalifikované většiny, která posiluje mezistranickou spolupráci. K tomu ovšem by měly být ustaveny mechanismy, které by řešily případnou neshodu mezi politickými stranami. Navrhuje například proporční systém volby nebo volbu členů či navrhování kandidátů různými institucemi (Venice Commission 2020: 21). Dále zdůrazňuje roli i neformálních pravidel a kultury, respektive nestačí nastavit detailní pravidla, ale političtí a společenští aktéři by měli podporovat takové prostředí a kulturu, které povedou k jejich naplnění (Consultative Council of European Judges 2021: 2).

Jmenování členů orgánu soudcovské samosprávy ovšem není jediným způsobem, jak si zachovat politický vliv. Kosař (2018: 1592) představuje další zdroje politizace, kde je vazba mezi politickými aktéry a soudními činiteli skrytější. V případě jihoevropských zemí (Francie, Itálie i Španělsko) jsou výrazně politizovány profesní organizace. Nelze je tedy považovat za neutrální aktéry, kteří pouze hájí profesní zájmy, ale je nezbytné vnímat jejich příklon ke konkrétním ideologickým proudům a politickým stranám. Například v otázce jmenování členů soudcovské rady z vlastních řad je proto potřebné zabývat se rolí, kterou v něm sehrávají právě profesní organizace. Mohou mít zásadní vliv na kandidatury, jako tomu bylo ve Španělsku před reformou z roku 2013 nebo jako je tomu ve skutečnosti v Itálii (Benvenuti a Paris 2018). Dalším propojením je střídání politické a justiční kariéry, zářným příkladem je slovenský soudce Štefan Harabin (Spáč, Šipulová a Urbániková 2018). K podobnému „cestování“ mezi pozicemi v exekutivě a soudnictví dochází i v jiných státech (například ve Španělsku). Odborné studie (obsáhle viz Kosař a Bobek 2014; Kosař 2018) poukazují i na další problémy spojené se soudcovskými radami. Výstižně je shrnuje Šipulová, Urbániková a Kosař (2021: 96–97): „Nejen, že NRS [nejvyšší rady soudnictví] nejsou neprolomitelnou zárukou systémové nezávislosti soudnictví, ale v řadě států navíc vedly i ke „skleníkovému efektu“ – zapouzdření soudní moci, vytváření klientelistických sítí a vzniku systémů vnitřní závislosti řadových soudců na soudních funkcionářích.“

V následujících částech se článek bude již věnovat španělské Generální radě soudnictví. Španělský model soudcovské samosprávy ponechal politickým aktérům

⁶ Bobek a Kosař (2014: 1262) ovšem poukazují na to, že doporučení Rady Evropy reprezentují především pohled samotných soudců, protože jsou to oni, kdo vytváří podklady. Jejich pohled je následně zaštitěn mezinárodní organizací.

značný prostor pro udržování si vlivu nad tímto orgánem, který se navíc v posledních letech stal objektem intenzivního politického soupeření.

3. Španělský model soudcovské samosprávy

Generální rada soudnictví byla zavedena ve španělské ústavě z roku 1978 (čl. 122, odst. 2 a 3). Podobně jako v případě některých postkomunistických států šlo o první roky konsolidace demokracie po skončení nedemokratického režimu v roce 1975. Ustavení soudcovské rady tak bylo reakcí na dobu frankistického režimu, kde klíčovou úlohu v soudní správě sehrávalo ministerstvo spravedlnosti. Exekutiva tudíž měla být zbavena vlivu na fungování soudů, jmenování soudců, jejich kariérní postup nebo disciplinární režim. Jednalo se o nový model, který neměl skutečnou historickou oporu. Jeho podoba byla ovlivněna zahraničními zkušenostmi, zejména italským, francouzským a portugalským modelem (Arnaldo Alcubilla a González Hernández 2003).

CGPJ je ústavním orgánem, který zaručuje autonomní správu soudnictví a nezávislost soudců při výkonu své funkce. Zásadní kompetenci má ve jmenování soudců, jejich přeložení a kariérním postupu. Jmenování soudcem závisí na složení zkoušek, které organizuje tzv. soudcovská škola spadající pod CGPJ. Diskreční pravomoc má CGPJ ve jmenování do nejvyšších pozic v soudnictví, což je v současné situaci zásadní. Navrhuje osoby do funkce soudců Nejvyššího soudu (*Tribunal Supremo*, TS) a předsedů jeho senátů. Samotný předseda Nejvyššího soudu zároveň předsedá i CGPJ. Rada také navrhuje kandidáty do dalších vysokých pozic v soudnictví, jakými jsou předseda Národního soudního dvora (*Audiencia Nacional*, AN) a jeho senátů, předsedové nejvyšších soudů autonomních společenství a jejich senátů a předsedové provinčních soudů (Torres Peréz 2018: 1776–1777). Tito jsou následně jmenováni dekretem ministra spravedlnosti. Kromě toho navrhuje dva soudce na pozici soudců Ústavního soudu (*Tribunal Constitucional*, TC). V neposlední řadě vydává v legislativním procesu doporučení k návrhům zákonů, které se týkají soudnictví, základních práv, trestního práva a vězeňství. Akty CGPJ mají správní povahu a podléhají soudnímu přezkumu ve správním řízení (Consejo General del Poder Judicial nedatováno).

V současnosti byly některé pravomoci CGPJ omezeny, když vládní koalice prosadila v roce 2021 reformu zákona o soudní moci (*Ley Orgánica del Poder Judicial*, LOPJ) kvůli tomu, že členům CGPJ vypršel mandát.⁷ Radě byla především odebrána pravomoc podílet se na jmenování soudců do vysokých funkcí v soudní soustavě, které tak zůstávají neobsazeny. To mělo vytvořit tlak na PP, aby se rychleji s PSOE dohodla, a justice se mohla vrátit k běžnému fungování. Ve skutečnosti ale toto nemělo dopad na

⁷ PP a Vox podaly proti tomuto zákonu stížnost k Ústavnímu soudu, o které má být rozhodnuto na podzim 2023. V současnosti soudkyně-zpravodajka María Luisa Balaguer doporučila tuto stížnost zamítnout (Romero 2023: 14).

změnu postoje PP, ale pouze na zhoršení stavu ve fungování justice. Na konci roku 2022 byla neobsazena jedna třetina vrcholných pozic v justici (Romero 2022). V současnosti je nejvíce zasaženou institucí Nejvyšší soud, kde zůstává neobsazeno 24 % míst a v roce 2023 bude počet neobsazených míst dále narůstat kvůli odchodům do důchodu. Reálným dopadem je snížení rychlosti řízení a počtu rozhodnutí jednotlivých senátů, nejvíce zasaženými jsou senáty zabývající se pracovním a rodinným právem a správním právem (Comunicación Poder Judicial 2023).

Radě s prošlým mandátem byla také odebrána pravomoc navrhopvat dva kandidáty na funkci ústavního soudce, což změnila reforma, kterou parlament schválil v červenci 2022, která jí tuto pravomoc navrátila. Změna byla vynucena okolnostmi, kdy v červnu 2022 vypršel mandát čtyřem členům Ústavního soudu a jmenování připadlo na vládu a právě CGPJ.⁸ I tato jmenování, podobně jako v případě CGPJ, jsou vysoce politicky exponovaná, a v minulosti došlo na situace, kdy nebylo složení včas obnoveno.⁹ Pro levicovou vládu ovšem bylo podstatné TC obnovit, protože měla příležitost ovlivnit složení tohoto klíčového státního orgánu. K dohodě na jmenování soudců TC jak ze strany vlády, tak CGPJ nakonec došlo ke konci roku 2022.

4. Problematika politizace Generální rady soudnictví

Vliv politiků na jmenovací procesy do nejvyšších pozic v soudnictví nejvíce přispívá k politizaci v této oblasti. Propojení mezi soudci a politickými stranami může být poměrně intenzivní, respektive není nikterak výjimečné, že člen CGPJ či vysoce postavený soudce ve své pracovní kariéře střídal justiční a politickou dráhu a pracoval pro vládu strany, která ho následně jmenovala do vrcholného orgánu v justici (blíže Torres Pérez 2018: 1780–1783).¹⁰ Souvisí to s existujícím ideologickým štěpením, podobně jako v USA, na konzervativní tábor (spřízněný s PP) a progresivní tábor (spřízněný s PSOE). Politické strany tudíž usilují o to, aby osobnosti s podobným světonázorem zasedaly v nejvyšších justičních orgánech.

Pro přiblížení hlavního zdroje politizace, tj. procesu jmenování, v současnosti za jmenování všech členů CGPJ nese odpovědnost parlament, což znamená, že je fakticky nutné dosáhnout dohody mezi největšími politickými stranami, PSOE a PP. To, že je parlament plně odpovědný za jmenování CGPJ, nebylo původně zamýšleno, ale stalo se tak v důsledku volnější dikce Ústavy a politických okolností. Čl. 122, odst. 3 Ústavy uvádí,

⁸ Ústavní soud je tvořen 12 soudci s devítiletým mandátem. Každé tři roky se obměňuje třetina soudu a podílí se na ní obě komory parlamentu, vláda a CGPJ.

⁹ Jednalo se například o deváté obnovení složení TC, které se mělo uskutečnit v roce 2007, ale stalo se tak až v roce 2010. Podobně následující desáté obnovení se mělo uskutečnit v roce 2010, ale nastalo až v roce 2012.

¹⁰ Takové propojení ukazuje příklad Dolores Delgado, která byla v letech 2020–2022 nejvyšší státní zástupkyní, když před tím, v letech 2018–2020, byla ministryní spravedlnosti ve vládě PSOE.

že CGPJ je tvořeno předsedou a dvaceti členy, kteří jsou jmenováni na dobu pěti let. 12 členů je jmenováno z řad soudců, osm členů zastupuje ostatní právní profese při splnění podmínky patnáctileté praxe v oboru. U těchto osmi členů je v Ústavě specificky uvedeno, že je vždy po čtyřech navrhuje obě komory parlamentu a také, že je komory volí kvalifikovanou třípětinovou většinou. Těchto osm členů není předmětem politických debat. Jedná se o zbývajících 12 členů z řad soudců, u nichž ústava nestanovila přesný způsob volby. Tento model se postupně vyvíjel, ale zásadně se změnil v 80. letech, a to zejména kvůli tomu, aby orgán rovnoměrněji odrážel existující ideologické proudy.

Úplně první model, který byl schválen v organickém zákonu č. 1/1980 o CGPJ z 10. ledna, ponechával volbu 12 členů na profesních organizacích (Rosado Iglesias 2022: 277). Ovšem v roce 1985 byl přijat organický zákon č. 6/1985 o soudní moci (LOPJ) z 1. července, který naopak zakotvil, že o složení orgánu bude rozhodovat pouze parlament kvalifikovanou třípětinovou většinou, což je model přetrvávající dodnes. Optikou dobového kontextu změna ve jmenování odpovídala záměru tehdy vládnoucí PSOE omezit vliv konzervativních soudců, z dob frankistického režimu, na správu soudnictví, neboť způsob volby ustavený v roce 1980 favorizoval právě konzervativní sektor (Suárez Robledano 2015: 369).¹¹ Nový model měl vést k posílení reprezentativnosti orgánu tím, že parlamentní většina zajistí zastoupení i jiných ideologických proudů (Nieva-Fenoll 2020; Rosado Iglesias 2022: 277). Negativním důsledkem ovšem bylo jednoznačné zvýšení vlivu politických stran na obsazení orgánu. Parlamentní politické skupiny si de facto rozparcelovaly místa v CGPJ dle své parlamentní síly. Při volbě začala hrát roli nejen profesní dráha a zásluhy daného kandidáta, ale i ideologická spřízněnost. Ideologie se následně promítá i do fungování orgánu, jemuž se nevyhýbají tenze a konflikty (Rosado Iglesias 2022: 278–279; Torres Peréz 2018: 1780–1781). Vůči změně způsobu jmenování byla podána ústavní stížnost na protiústavnost, kterou Ústavní soud zamítl. Zároveň ale v rozsudku (STC 108/1986) vyjádřil obavy z politizace tohoto orgánu (Ortega Gutiérrez 2022: 28–29).

Další reformy přinesly menší úpravy bez ohledu na to, zda byla u moci PP nebo PSOE. Ani jedna ze stran dlouhodobě neprojevovala zájem systém volby nějak změnit. Teprve ve volbách v roce 2011 PP slibovala zásadnější změnu volby členů, která by se přenesla na soudce samotné. Přes získání absolutní většiny ovšem tuto reformu nehodlala prosadit. Drobné úpravy tudíž pouze vedly k tomu, že zvýšila participace soudců na sestavování kandidatur do CGPJ. Zákon z roku 1985 totiž vše ponechal na parlamentu, včetně navrhování kandidátů, s tím že obě komory si rozdělily jmenování členů CGPJ napůl. Reforma z roku 2001 (organický zákon č. 2/2001 o soudní moci z 28. června) umožnila, aby profesní organizace navrhovaly až 36 kandidátů, ze kterých volily komory

¹¹ Organický zákon č. 1/1980 stanovil většinový způsob volby, který favorizoval největší profesní organizaci, konzervativního rázu, a to Profesní soudcovskou asociaci (*Asociación Profesional de la Magistratura*, APM).

parlamentu vždy po šesti (Arnaldo Alcubilla a González Hernández 2003). V roce 2013 konzervativní vláda PP prosadila v parlamentu další reformu v podobě organického zákona o soudní moci č. 4/2013 z 28. června, která platí dosud. Ve věci jmenování 12 členů z řad soudců změna spočívala ve větším otevření kandidátních listin. Kandidatury se individualizovaly a již nezávisely přímo na návrhu profesních organizací. Tento systém měl směřovat k větší pluralitě kandidátů, protože otevřel kandidaturu i neasociovaným soudcům. V předchozím systému bylo totiž nezbytné mít podporu některé z profesních organizací (Gerpe Landín a Cabellos Espiérrez 2015: 16). V ostatním byla zachována jejich volba komorami parlamentu. Reforma se mezi jinými zabývala i situací, kdy by došlo k politickému zablokování jmenovacího procesu ze strany jedné parlamentní komory nebo obou. Řešením situace je, že dříve jmenovaní členové zůstávají ve svých funkcích. To je situace, ve které se nyní CGPJ nachází.

5. Politické debaty a návrhy na změnu způsobu jmenování CGPJ

Politické střety ohledně jmenování nejsou neobvyklé a i v minulosti docházelo k prodlužování mandátu CGPJ.¹² Dosud ale situace nenabyla takové extrémní podoby, kdy orgán nebyl obnoven po dobu již čtyř a půl let. Vzhledem k nejasné politické situaci po parlamentních volbách v roce 2023, kdy většinu nezískal ani pravicový ani levicový blok, může tato situace nadále přetrvávat. To by znamenalo celé jedno funkční období s vypršeným mandátem a omezenými pravomocemi. Kvalifikovaná většina pro volbu členů orgánu by teoreticky měla podporovat dohodu mezi politickými stranami, jak je ale ze španělského případu zřejmé, ani tato většina dohodu nepřinese, pokud na ní nemají politické strany zájem. Současné složení CGPJ je z roku 2013 a odpovídá tomu, že v dané době byla PP ve vládě a v obou komorách měla absolutní většinu. Převažují tudíž soudci podporovaní touto konzervativní stranou, a ta nemá zásadní motivaci situaci změnit na rozdíl od vládnoucí levicové koalice, i když to znamená omezení funkčnosti rady s důsledky pro celé fungování justice.

Situace ohledně CGPJ se v letech 2018–2023 celkem šestkrát dostala na projednávání pléna Kongresu poslanců (15. prosince 2020, 28. ledna 2021, 11. března 2021, 21. září 2021, 13. července 2022, 16. května 2023). Vycházela jsem ze zápisů plenárních schůzí, které se přímo týkaly právní úpravy volby členů CGPJ nebo jejich pravomocí. Opoziční návrhy buď byly zamítnuty, nebo jsou v současnosti v jednání. Vládní koalice byla schopná prosadit dvě reformy týkající se omezení pravomocí CGPJ.

Na prvním místě jsem si proto položila otázku, jak zdůvodňuje PSOE a PP nedohodu na obnově mandátu členů CGPJ a zda se objevují v diskurzu i jiné důvody než způsob jmenování. Je jednoznačné, že obě strany se vzájemně obviňují. Hlavní důvod

¹² Například v roce 2006 měla být CGPJ obnovena, ale stalo se tak až v roce 2008.

prezentovaný PSOE je úsilí o blokování současné vlády ze strany opozice. V plenární debatě z 21. září 2021 zástupce PSOE uvádí:

„Pánové z PP, 36 měsíců jste v opozici a 36 měsíců blokujete, protože tak rozumíte opozici a tak rozumíte právnímu státu. Když jsem v opozici, záleží na tom, ve které lavici sedím, buď dodržuji zákon, nebo ho nedodržuji, a vy teď nedodržujete zákon. A protože nedodržujete zákon, tak ho změníte. To je něco velmi klasického u pravice v této zemi: nelíbí se mi zákon, tak ho změním, protože ho nebudu dodržovat.“

Dle PSOE tak PP prokázala, že není loajální k existujícím institucím, když porušuje zavedenou praxi dohod politických stran a trvale je vyzývá, aby nejprve participovaly na obnově orgánu a následně se diskutovala změna volby jeho členů. V plenární debatě týkající se reformy pravomocí CGPJ po vypršení mandátu z 13. července 2022 zástupce PSOE uvádí:

„tváří v tvář znepokojujícímu zanedbávání Ústavy ze strany Lidové strany, zanedbávání, které útočí na institucionální základy a rovnováhy ... tváří v tvář paralýze způsobené bojkotem [CGPJ] ze strany těch, kteří byli po léta ... vládnoucí stranou, je demokratickou povinností ... předložit všechny parlamentní a demokratické mechanismy, které umožní, aby institucionální systém nebyl zablokován.“

Podobně jako PP uvádí, že druhá strana nedodržuje princip nezávislosti justice a jde jí pouze o její kontrolu. Například na plenárním zasedání z 16. května 2023 zástupce PSOE uvádí:

„jediná dohoda je taková, která nám zaručí konzervativní kontrolu nad soudnictvím, řekněte to. Buďte upřímní a řekněte: ... pokud je dohoda o tom, že my jmenujeme dvacet, tak se systém nemění, už je to hotovo. Protože v podstatě ... jste vězni svého strachu, chcete ovládat justiční systém pro případ, že byste v něm jednoho dne skončili.“

Ze strany PP jsou důvody komplexnější a v mnohém se vztahují k hodnocení vládnoucí koalice jako takové, jde tedy zejména o politické důvody. Ukázalo se, že pro PP je zejména problém účast krajně levicové Unidas Podemos ve vládě a vyjednávání vlády s katalánskými separatisty, respektive fakt, že současná vláda byla od počátku podporována všemi levicovými subjekty, k tomu baskickými a katalánskými stranami, včetně katalánských i baskických separatistických stran. Například v diskuzi o omezení pravomocí CGPJ z 15. prosince 2020 zástupce PP hodnotí Unidas Podemos následovně: „Jste strana, která pochází z narkorežimů, má totalitní a samozřejmě zvrácenou povahu ...“. O PSOE pod vedením Pedra Sáncheze se vyslovuje jako o „Sanchismo se rozhodlo stát

se rozbitou hračkou v rukou radikálů, sympatizantů s teroristy a separatistů ... S těmito partnery, pánové z PSOE, jste pro demokracii tím, čím je dřevomorka pro dřevo: působíte zevnitř institucí, abyste je zničili.“ Podobně na plenární schůzi z 21. září 2021 uvádí:

„Nesporným faktem však je, že ve španělské vládě dnes sedí Socialistická strana, která je historicky alergická na dělbu moci, je obětí stockholmského syndromu vůči reakčnímu národnímu populismu a radikálnímu populismu krajní levice a v jejímž čele stojí premiér, který je až chorobně posedlý touhou podřídít ústavní orgány vazalství svých autokratických záměrů.“

PP se tedy pasuje do role strany bránící liberální demokracii diskurzem zpochybňujícím vztah současné španělské levice k hodnotám liberální demokracie, zejména právnímu státu. Naopak je prezentuje jako strany otevírající dveře nedemokratickým praktikám. Příkladem může být i další výrok na adresu vlády ve věci CGPJ ze dne 16. května 2023:

„Dámy a pánové, ještě nikdy během demokracie ve Španělsku nebyla soudní moc napadána, omezována a oslabována tolik jako během tohoto funkčního období prostřednictvím zákonů, které ruší soudní pravomoci, napadají soudce nebo dávají zákony do služeb těch, kteří byli pravomocně odsouzeni. Když máme před sebou vládu a ... politické skupiny, které jsou strůjci tohoto nerozumu, není již ... možné věřit, že jakékoli jejich kroky směřují k posílení nezávislosti soudnictví nebo neutrality institucí.“

Ačkoli PP a PSOE celkem třikrát o obnovení CGPJ jednaly, vždy došlo ke stažení PP z dohody. Naposledy se tak stalo na podzim roku 2022 v důsledku vládního záměru zrušit trestný čin rozvracení státu (*sedición*), což vláda prosadila ke konci roku 2022. Za tento trestný čin, který měl maximální sazbu 15 let vězení, byli odsouzeni vůdci katalánských separatistů. Na místo něj byla zpřísněna sazba za vážné narušování veřejného pořádku, a to na 5 let odnětí svobody. Premiér Sánchez prezentoval tuto reformu jako nezbytnou pro řešení problému katalánského separatismu (Marcos 2022). PP hodnotila reformu přesně opačně, tedy jako dohodu mezi PSOE a separatisty, která oslabí integritu státu, a stáhla se z dohody o obnovení CGPJ, protože hodnotila PSOE jako nedůvěryhodnou stranu. Na plenární schůzi z 16. května 2023 zástupkyně PP uvedla: „Jak vám můžeme věřit, když jste oznámili, že dodržíte plné tresty odsouzeným za *procés* [katalánský separatismus] a vy jste je omilostnili, zrušili jste rozvracení státu a snížili jste tresty za zpronevěru, tak jak se jim to hodilo!“

Následně jsem si položila otázku týkající se postojů ke způsobu volby členů CGPJ a její působnosti po vypršení mandátu. Zde lze rozlišit, že PSOE brání stávající systém volby parlamentem, přičemž opakovaným argumentem je přímá demokratická legitimita parlamentu (Ortega Gutiérrez 2022: 30–31) a jeho ústavou zakotvená role ve jmenování a regulaci CGPJ. Role samotných soudců dle ní již zakotvená je v podobě nominací

kandidátů. Pokud se politické strany nedohodnou na obnovení složení CGPJ, tak tento orgán nemůže působit v celé šíři svých kompetencí, ale jeho role musí být omezena pouze na nezbytné úkony. V diskuzi na plénu z 15. prosince 2020 zástupce PSOE uvedl: „Ztráta ústavního mandátu v důsledku uplynutí pětiletého funkčního období stanoveného v článku 122 znamená určitou ztrátu legitimacy tohoto orgánu. Jeho neobnovení v čase a formě degraduje normální fungování demokratického systému.“ Návrhy PP označují pouze za politický oportunistus.

Po nedohodách s PP se vládní koalice pokusila situaci vyřešit jednostranně návrhem na snížení potřebné většiny pro jmenování členů z tří pětin na absolutní většinu. Měla být zavedena dvě kola volby, přičemž v prvním by byla vyžadována tří pětinová většina, pokud by nebyla dosažena, konalo by se druhé kolo, kde již bylo nutné dosáhnout pouze absolutní většinu (Congreso de los Diputados 2020a). V daném okamžiku by to znamenalo, že by vláda disponovala dostatečnou většinou pro obnovení orgánu v druhém kole. Na druhé straně to ale představovalo značné riziko do budoucnosti. V případě, že by některá ze stran sama nebo v koalici získala absolutní většinu, neměla by potřebu vyjednávat s ostatními. Převážil by tedy vliv té strany či koalice, která by právě byla u moci, což by politizaci jen prohloubilo. Návrh byl kritizován profesními organizacemi a Evropskou komisí a nakonec byl stažen.

Proti omezení působnosti CGPJ se naopak vyslovovala PP, která to prezentovala jako útok na dělbu moci. Lidová strana v posledních letech prezentovala změnu samotného způsobu jmenování 12 členů CGPJ s tím, že by měli být voleni samotnými soudci. V tomto její současný postoj konvenuje postoji Evropské komise a Rady Evropy. Během let 2018 až 2023 PP zaregistrovala v Kongresu poslanců v této věci dvě iniciativy, z nichž obě byly zamítnuty. Poslední z nich byla zaregistrována na konci roku 2022 a znamenala by zavedení volby 12 členů CGPJ samotnými soudci v aktivní službě bez ohledu na to, zda jsou členy některé z profesních organizací nebo ne. Zavádí požadavky na kandidáty tak, aby byly oslabeny jejich vazby na politické strany. Kandidátem by mohla být pouze taková osoba, která by v posledních pěti letech nezastávala politickou funkci. Také by měla být zajištěna rovná účast mužů a žen v tomto orgánu. Reforma navrhuje, aby každý volič měl šest hlasů, zastoupení by získali kandidáti s nejvyšším počtem hlasů (Congreso de los Diputados 2023a). Její návrh se velmi blíží tomu, co již navrhly některé profesní organizace (viz níže).

Problémem návrhů PP je jejich kredibilita, protože strana v minulosti hlasovala proti podobným iniciativám, které byly předloženy jinými politickými stranami (Ortega Gutiérrez 2022: 31). Za vlády této strany dále byly prosazeny reformy CGPJ z roku 2001 a 2013, které jen mírně upravily systém jmenování, i když v dané době měla PP absolutní většinu, a tudíž měla dostatek hlasů proto, aby prosadila úplnou změnu. Zejména se jedná o reformu z roku 2013, neboť v parlamentních volbách v roce 2011 PP slibovala, že se volba 12 členů CGPJ přenesou z politických stran na soudce. I ve volební kampani pro červencové parlamentní volby 2023 PP tento slib zopakovala a také se zavázala zrušit

ustanovení omezující pravomoci CGPJ po vypršení mandátu (Romero 2023: 14), což by jí opětovně umožnilo jmenovat soudce do vysokých pozic v soudnictví. Výsledky parlamentních voleb ovšem nepřinesly pravicovým stranám potřebnou většinu, ačkoli ji nemá ani levice (23J Elecciones Generales 2023). Tato nejistá politická situace znamená, že neutěšená situace kolem CGPJ bude s velkou pravděpodobností pokračovat.

6. Postoje profesních organizací a nadnárodních institucí

V neposlední řadě je potřeba zmínit roli profesních organizací a nadnárodních institucí. Ortega Gutiérrez shrnuje postoje profesních asociací k situaci CGPJ, v nichž je v současnosti asociováno přibližně 56,1 % soudců z cca celkových 5600 (Navas 2021). Největší Profesní soudcovská asociace (*Asociación Profesional de la Magistratura*, APM) sdružuje konzervativní soudce a v roce 2021 čítala 1345 členů. Následuje Soudcovská asociace Francisco de Vitoria (*Asociación Judicial Francisco de Vitoria*, AJFV) s 845 členy (2021), která vznikla odtržením od APM a má umírněně konzervativní charakter. Progresivní, levicový, sektor soudců reprezentuje Soudkyně a soudci pro demokracii (*Juezas y jueces para la Democracia*, JJPd) s 451 členy (2021) a nakonec je tu Nezávislé soudcovské fórum (*Foro Judicial Independiente*, FJI) s 336 členy (2021) (Ortega Gutiérrez 2022: 37–39; Navas 2021).

Profesní organizace se většinou (APM, AJFV a FJI) přiklání k tomu, aby 12 členů z řad soudců bylo voleno samotnými soudci, zatímco JJPd se ke způsobu volby nevyjadřuje (Moreno 2021). Ze strany odborné veřejnosti ovšem zaznívá, že je potřebné specifikovat způsob volby. Například Nieva Fenoll (2020) upozorňuje, že v CGPJ při zachování většinového principu by mohl převažovat konzervativní přístup, neboť většina soudců se organizuje v konzervativně laděných profesních organizacích. Dle Rosado Iglesias (2022) by bylo nutné zajistit, aby případný nový systém volby podporoval reprezentativnost orgánu. V červnu 2022 AJFV a FJI společně představily detailnější návrh způsobu volby 12 členů z řad soudců, který by zaručoval kandidatury asociovaných i neasociovaných soudců a samotný systém proporčnosti (AJFV, FJVI 2022).

Všechny profesní asociace se obrátily na Evropskou komisi se znepokojením nad dodržováním principu nezávislosti soudnictví kvůli patové situaci, ve které se CGPJ ocitla. Ta se k situaci CGPJ opakovaně vyjadřuje kriticky, jak ukazuje i její zpráva o stavu právního státu v členských státech za rok 2021 a 2022, a působila na španělskou vládu, aby stáhla kontroverzní návrh zákona snižující potřebnou většinu pro jmenování členů CGPJ (Abril 2022). Evropská komise se dlouhodobě vyjadřuje tak, aby nejprve došlo ke jmenování CGPJ a orgán mohl opět začít plně fungovat a následně aby země udělala další kroky k omezení politického vlivu na justici. Jde jak o změnu samotného systému volby CGPJ, tak i o omezení toho, aby zde zasedali soudci s jednoznačnou vazbou na politické strany, která se projevila např. jejich účastí ve vládě.

7. Závěr

Španělský případ ukazuje, že nastavení pravidel pro ustavování soudcovských rad je důležité, ovšem je potřeba dbát i na politické prostředí a aktéry, kteří mají tato pravidla uvádět do praxe. Při vytváření pravidel by se mělo počítat se scénáři, kdy se političtí aktéři nedohodnou a přemýšlet o způsobech odblokování nebo zapojit do procesu jmenování více aktérů. Ve Španělsku je de facto jmenování ponecháno na jednom aktéru, parlamentu, v němž je potřeba dosáhnout dohody mezi dvěma největšími stranami. Parlament se sice dělí do dvou komor a obě se na jmenování podílí, ty si ovšem nejsou protiváhou, neboť jejich složení je téměř identické. Možností je samozřejmě svěřit jmenování samotným soudcům, ale i zde se detailně zabývat způsobem volby. To, že i tento způsob nemusí zbavit soudcovskou radu politického vlivu, ukázaly jiné výzkumy na toto téma (viz výše).

Politická debata ohledně obnovení CGPJ ukázala, že politické strany tomuto orgánu přiřkládají značný význam, neboť usilují o to, aby jeho většina byla s nimi v ideologické spřízněnosti. Jde o jeden z hlavních důvodů, proč se PP dosud na obnovení orgánu nedohodla. Zároveň se ale ukazuje, že to, jakým způsobem se tento orgán bude volit, je pro politické strany spíše druhořadý. I když PP prezentovala svůj návrh na volbu 12 členů samotnými soudci, v minulosti nikdy zásadnější reformu způsobu volby neprosazovala. Do jaké míry myslí stávající reformu skutečně vážně, by ukázala jí vedená vláda. Výraznou roli spíše sehrávají politické okolnosti, zejména hodnocení stávající politické situace a politických stran, které podporují současnou vládu. Tedy fakt, že krajní levice Unidas Podemos je PP prezentována jako nedemokratická strana, a odmítání vyjednávání se separatistickými stranami, což je naopak současná strategie PSOE jak utlumit eskalaci politického konfliktu týkající se integrity státu. PSOE totiž doufala, že omezením pravomocí CGPJ vytvoří nátlak na PP, aby se rychleji dohodly. Rukojmím se ovšem stala justice jako celek, které chybí řada osob ve vedoucích funkcích. Nejvyšší orgán soudcovské samosprávy se tudíž stal předmětem intenzivních politických střetů, které nemají mnoho společného s jeho vlastní úlohou.

Zároveň španělský případ ukazuje význam unijní úrovně, kterým by bylo možné se dále zabývat. Národní kontext tedy nemusí být plně determinující, neboť do něj vstupují nadnárodní aktéři. Domácí aktéři, kteří jsou se stávající situací nespokojeni, mohou přenést problém na nadnárodní úroveň a vytvořit tlak na unijní instituce, zejména Evropskou komisi, aby se jí zabývaly a působily zpětně na národní vládu. Sama Komise využívá soft nástroje, kterými jsou například shromažďování a zveřejňování dat o stavu právního státu či fungování justice v různých členských státech, aby upozorňovala na problémy a tímto nutila členské státy ke změnám. Tento tlak může být produktivní, jak ukázal španělský případ, když vládní strany stáhly kontroverzní zákon snižující potřebnou většinu pro jmenování členů CGPJ, který sice mohl krátkodobě vyřešit situaci, ale nesl s sebou značná rizika dalšího prohloubení politizace tohoto orgánu.

Literatura

- Abril, G. 2022. “La Comisión Europea avisa de que el bloqueo del Poder Judicial empieza a afectar al funcionamiento de la justicia.” *El País*, 13. 7. 2022. [on-line]. [cit. 11. 5. 2023]. Available at: <https://elpais.com/espana/2022-07-13/la-comision-europea-avisa-de-que-el-bloqueo-del-poder-judicial-empieza-a-tener-efectos-en-el-funcionamiento-de-la-justicia.html>
- AJFV, and FJI. 2022. *Los Diez Puntos del Acuerdo para el Sistema de Elección de los Vocales Judiciales del CGPJ*. [on-line]. [cit. 22. 3. 2023]. Available at: <http://www.ajfv.es/los-diez-puntos-del-acuerdo-para-el-sistema-de-eleccion-de-los-vocales-judiciales-del-cgpj/>
- Arnaldo Alcubilla, E., and González Hernández, E. 2003. *Sinopsis artículo 122*. [on-line]. [cit. 7. 3. 2023]. Available at: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=122&tipo=2>
- Barberà, O., Barrio, A., and Rodríguez-Teruel, J. 2019. “New parties’ linkages with external groups and civil society in Spain: A preliminary assessment.” *Mediterranean Politics* 24 (5): 646–664. <https://doi.org/10.1080/13629395.2018.1428146>
- Benvenuti, S. a Paris, D. 2018. “Judicial Self-Government in Italy: Merits, Limits and the Reality of an Export Model.” *German Law Review* 19 (7): 1641–1669. <https://doi.org/10.1017/S2071832200023191>
- Bobek, M. a Kosař, D. 2014. “Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe.” *German Law Review* 15 (7): 1257–1292. <https://doi.org/10.1017/S2071832200019362>
- Castillo-Ortiz, P. 2019. “The politics of implementation of the judicial council model in Europe.” *European Political Science Review* 11 (4): 503–520. <https://doi.org/10.1017/S1755773919000298>
- Comunicación Poder Judicial. 2023. La Sala de Gobierno del Tribunal Supremo insta a las Cortes a dar una solución “inmediata” a la “situación insostenible” del tribunal, con un 30 por ciento de vacantes. [on-line]. [cit. 10. 5. 2023]. Available at: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/La-Sala-de-Gobierno-del-Tribunal-Supremo-insta-a-las-Cortes-a-dar-una-solucion--inmediata--a-la-situacion-insostenible--del-tribunal--con-un-30-por-ciento-de-vacantes>
- Congreso de los Diputados. 2023a. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie B: Propositiones de Ley, 27 de enero de 2023, Núm. 310-1. [on-line]. [cit. 19. 4. 2023]. Available at: [https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=\(BOCG-14-B-310-1.CODI.\)](https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=(BOCG-14-B-310-1.CODI.))
- Congreso de los Diputados. 2023b. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2023 XIV Legislatura, Núm. 269, Sesión plenaria núm. 260 celebrada el martes, 16 de mayo de 2023. [on-line]. [cit. 19. 5. 2023]. Available at: [https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=\(DSCD-14-PL-269.CODI.\)#\(P%C3%A1gina15\)](https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=(DSCD-14-PL-269.CODI.)#(P%C3%A1gina15))
- Congreso de los Diputados. 2022. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2022 XIV Legislatura Núm. 201, Sesión plenaria núm. 194 (extraordinaria) celebrada el miércoles, 13 de julio de 2022 [on-line]. [cit. 19. 5. 2023]. Available at: [https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=\(DSCD-14-PL-201.CODI.\)](https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=(DSCD-14-PL-201.CODI.))

- Congreso de los Diputados. 2021a. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2021 XIV Legislatura Núm. 74, Sesión plenaria núm. 70 (extraordinaria) celebrada el jueves, 28 de enero de 2021. [on-line]. [cit. 4. 5. 2023]. Available at: [https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=\(DSCD-14-PL-74.CODI.\)](https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=(DSCD-14-PL-74.CODI.))
- Congreso de los Diputados. 2021b. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2021 XIV Legislatura Núm. 86, Sesión plenaria núm. 82 celebrada el jueves, 11 de marzo de 2021. [on-line]. [cit. 4. 5. 2023]. Available at: [https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=\(DSCD-14-PL-86.CODI.\)](https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=(DSCD-14-PL-86.CODI.))
- Congreso de los Diputados. 2021c. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2021 XIV Legislatura, Núm. 123, Sesión plenaria núm. 117 celebrada el martes, 21 de septiembre de 2021. [on-line]. [cit. 4. 5. 2023]. Available at: [https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=\(DSCD-14-PL-123.CODI.\)](https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=(DSCD-14-PL-123.CODI.))
- Congreso de los Diputados. 2020a. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. XIV Legislatura Serie B: Proposiciones De Ley, 23 de Octubre de 2020, Núm. 120-1 [on-line]. [cit. 19. 4. 2023]. Available at: [https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=\(BOCG-14-B-120-1.CODI.\)](https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=(BOCG-14-B-120-1.CODI.))
- Congreso de los Diputados. 2020b. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2020 XIV Legislatura, Núm. 69, Sesión plenaria núm. 66 celebrada el martes, 15 de diciembre de 2020 [on-line]. [cit. 4. 5. 2023]. Available at: [https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=\(DSCD-14-PL-69.CODI.\)](https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=(DSCD-14-PL-69.CODI.))
- Consejo General del Poder Judicial. [on-line]. [cit. 7. 3. 2023]. Available at: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/>
- Constitución Española, texto consolidado. [on-line]. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado [cit. 7. 3. 2023]. Available at: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
- Consultative Council of European Judges. 2021. *Evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems. Opinion č. 24*. Brusel: Rada Evropy.
- Economist Intelligence Unit. 2022. *Democracy Index 2021. The China Challenge*. The Economist Intelligence Unit Ltd.
- 23J Elecciones Generales 2023. Ministerio del Interior [on-line]. [cit. 21. 8. 2023]. Available at: <https://resultados.generales23j.es/en/home/0>
- European Commission. 2022. *The 2022 EU Justice Scoreboard*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Freedom House. *Freedom in the World 2022, Spain* [on-line]. [cit. 7. 2. 2023] Available at: <https://freedomhouse.org/country/spain/freedom-world/2022>

- García De Blas, E., and Cué, C. E. 2022. “El Gobierno y el PP cierran sin acuerdo la negociación para desbloquear el Poder Judicial.” *El País*, 11. 7. 2022. [on-line]. [cit. 16. 4. 2023]. Available at: <https://elpais.com/espana/2022-07-11/el-pp-negociara-la-reforma-del-poder-judicial-solo-si-el-gobierno-retira-su-reforma-expres-sobre-el-constitucional.html>
- Garoupa, N. a Ginsburg, T. 2008. “Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence.” *John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 444*. Chicago: University of Chicago Law School [on-line]. [cit. 16. 8. 2023]. Available at: <https://scholarship.law.tamu.edu/facscholar/426/>
- Gerpe Landín, M. a Cabellos Espiérrez, M. Á. 2015. “La reforma permanente: el Consejo General del Poder Judicial a la búsqueda de un modelo.” *Revista Española de Derecho Constitucional* 35 (103): 13–44. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.118.01>
- Kosař, D. 2016. *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*. New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316282519>
- Kosař, D. 2017. “Politics of Judicial Independence and Judicial Accountability in Czechia: Bargaining in the Shadow of the Law between Court Presidents and the Ministry of Justice.” *European Constitutional Law Review* 13 (1): 96–123. <https://doi.org/10.1017/S1574019616000419>
- Kosař, D. 2018. “Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe.” *German Law Journal* 19 (7): 1567–1612. <https://doi.org/10.1017/S2071832200023178>
- Marcos, J. 2022. “El Senado aprueba las reformas de la sedición y la malversación.” *El País*, 22. 12. 2022. [on-line] [cit. 17. 4. 2023] Available at: <https://elpais.com/espana/2022-12-22/el-senado-aprueba-las-reformas-de-la-sedicion-y-la-malversacion.html>
- Navas, J. 2021. “PSOE y PP recibieron una propuesta concreta para despolitizar el CGPJ ya en 2018.” *ABC*, 25. 10. 2021. [on-line] [cit. 17. 4. 2023] Available at: https://www.abc.es/espana/abci-psoe-y-pp-recibieron-propuesta-concreta-para-despolitizar-cgpj-2018-202110242203_noticia.html
- Nejvyšší soud. 2016–2017. “Zelená kniha justice.” [on-line]. [cit. 30. 3. 2023]. Available at: https://www.nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/Zelen%C3%A1%20kniha%20justice.pdf
- Nieva-Fenoll, J. 2020. “Justice and Independence, an Actual Problem in Spain.” *VerfBlog*, 15. 10. 2020. [on-line]. [cit. 8. 4. 2023]. Available at: <https://verfassungsblog.de/justice-and-independence-an-actual-problem-in-spain/>
- Ortega Gutiérrez, D. 2022. “Elección del Consejo General del Poder Judicial: un análisis panorámico.” *Revista de Derecho Político* (114): 13–45. <https://doi.org/10.5944/rdp.114.2022.34140>
- Romero, J. M. 2022. “El daño a la justicia por el bloqueo en el Poder Judicial: 72 plazas de magistrados están vacantes.” *El País*, 29. 12. 2022. [on-line] [cit. 27. 4. 2023]. Available at: <https://elpais.com/espana/2022-12-29/el-estropicio-en-la-justicia-del-bloqueo-en-el-cgpj.html>
- Romero, J. M. 2023. “El Constitucional, cerca de avalar la ley que impide al CGPJ nombrar cargos judiciales.” *El País*, 7. srpna 2023, 14.
- Rosado Iglesias, G. 2022. “La autonomía judicial en España. El Consejo General del Poder Judicial.” *Revista de la Facultad de Derecho de México* 72 (282): 271–292.
- Rincón, R. 2022. “El bloqueo del Poder Judicial deja ya un tercio de puestos vacantes en la cúpula judicial.” *El País*, 16. 7. 2022. [on-line] [cit. 27. 4. 2023]. Available at: <https://elpais.com/espana/2022-07-16/el-bloqueo-del-poder-judicial-deja-ya-un-tercio-de-puestos-vacantes-en-la-cupula-judicial.html>
- Spáč, S., Šipulová, K. a Urbániková, M. 2018. “Capturing the Judiciary from Inside: The Story of Judicial Self-Governance in Slovakia.” *German Law Review* 19(7): 1741–1768. <https://doi.org/10.1017/S2071832200023221>
- Suárez Robledano, J. M. 2015. “Diseño constitucional del Consejo General del Poder Judicial en España y su desarrollo en la legislación Orgánica.” In: Pérez-Cruz, M., Agustín, J. a Suárez Robledano, J. M. (eds.). *Independencia judicial y consejos de la judicatura y magistratura*. Atelier: Libros Jurídicos, 323–412.

- Šipulová, K., Urbániková, M. a Kosař, D. 2021. "Nekonečný příběh Nejvyšší rady soudnictví...: Kdo ji chce a proč ji pořád nemáme?" *Časopis pro právní vědu a praxi* 29 (1): 87–122. <https://doi.org/10.5817/CPVP2021-1-4>
- Šipulová, K., Spáč, S., Kosař, D., Papoušková, T. a Derka, V. 2023. "Judicial Self-Governance Index: Towards better understanding of the role of judges in governing the judiciary." *Regulation & Governance* (17): 22–42. <https://doi.org/10.1111/rego.12453>
- Torres Pérez, A. 2018. "Judicial Self-Government and Judicial Independence: the Political Capture of the General Council of the Judiciary in Spain." *German Law Journal* 19 (7): 1769–1800. <https://doi.org/10.1017/S2071832200023233>
- Valencia Sáiz, Á. a Fernández-García, B. (eds.). 2022. *En los márgenes de la democracia liberal. Populismo, nacionalismo y radicalismo ideológico en Europa*. Granada: Editorial Comares.
- Venice Commission. 2020. *Compilation of Venice Commission Opinions, Reports and Studies on Constitutional Justice (Updated)*. CDL-PI(2020)004. Brusel: Rada Evropy.