

SAŽETAK PRESUDE

XHOXHAJ PROTIV ALBANIJE PRESUDA VIJEĆA OD 9. VELJAČE 2021. ZAHTJEV BR. 15227/19

Postupak sigurnosne provjere bio je pošten i odluka o razrješenju podnositeljice sa sudačke dužnosti nije bila protivna pravu na poštovanje privatnog života u specifičnom kontekstu pravosudne reforme

ČINJENICE

Podnositeljica zahtjeva bivša je sutkinja Ustavnog suda Albanije, koja je razriješena dužnosti nakon što nije prošla sigurnosnu provjeru te joj je doživotno zabranjeno obavljanje sudačke dužnosti. Naime, postupak sigurnosne provjere sudaca, državnih odvjetnika, sudskih savjetnika i asistenata predstavljao je dio nacionalne pravosudne reforme kojom se nastojalo odgovoriti na manjak povjerenja koju je javnost imala u pravosudni sustav zbog raširene percepcije o korupciji. Izmjenom Ustava i donošenjem Zakona o sigurnosnoj provjeri uspostavljena je Nezavisna kvalifikacijska komisija (dalje: NKK) koja je nadležna za provođenje sigurnosne provjere u prvom stupnju te Žalbeno vijeće, kao specijalizirano vijeće Ustavnog suda, koje je nadležno odlučivati o žalbama podnesenim protiv odluka NKK-a. Sigurnosna provjera sastojala se od ponovnog provjeravanja porijekla imovine, provjere integriteta kako bi se otkrile veze s organiziranim kriminalom te provjere profesionalnih kompetencija. Sukladno procesu sigurnosne provjere 2016. godine podnositeljica zahtjeva je dostavila tražene izjave, no u svom preliminarnom nalazu NKK-a je ukazao na određene nedosljednosti u pogledu imovine podnositeljice te na propust podnositeljice da se izuzme u jednom predmetu u kojem je sudila kao ustavna sutkinja. Naime u istom predmetu prethodno je sudio njezin otac kao član sudačkog vijeća u žalbenom postupku. Predmetnim preliminarnim nalazom NKK je teret dokazivanja prenio na podnositeljicu zahtjeva. Po provedenoj javnoj raspravi NKK je donio odluku kojom je podnositeljicu razriješio dužnosti sutkinje jer ona i njezin izvanbračni partner nisu imali dovoljno zakonitih prihoda kojima bi opravdali svoju imovinu te zbog propusta da se podnositeljica izuzme u predmetu zbog sukoba interesa. Protiv odluke NKK podnositeljica se neuspješno žalila Žalbenom vijeću koje je u većem dijelu potvrdilo zaključke NKK-a te potvrdilo odluku o razrješenju s dužnosti.

PRIGOVORI

Podnositeljica zahtjeva obratila se ESLJP-u prigovorivši da je Albanija prekršila njezina prava zajamčena člancima 6. i 8. Konvencije, odnosno zbog navodnog nedostatka nepristranosti i neovisnosti tijela koja su provodila sigurnosnu provjeru, zbog nepoštenosti postupka, nepostojanja pravne pravne sigurnosti te zbog povrede prava na poštovanje privatnog života.

OCJENA ESLJP-a

Članak 6.

S obzirom na brojne prigovore iznesene u okviru građanskopravnog aspekta prava na pošteno suđenje, ESLJP je ispitivao: (i) predstavljaju li tijela za provođenje sigurnosne provjere „zakonom ustanovljeni sud“, (ii) jesu li ta tijela bila neovisna i nepristrana, (iii) je li postupak bio pošten u cjelini te (iv) je li došlo do povrede načela pravne sigurnosti.

- (i) Jesu li tijela za provođenje sigurnosne provjere predstavljala „zakonom ustanovljen sud“?

Sukladno izmjenama albanskog Ustava te odredbama Zakona o sigurnosnoj provjeri tijela za provođenje sigurnosne provjere, NKK i Žalbeno vijeće, ovlašteni su odlučivati i rješavati sva činjenična i pravna pitanja u postupcima ponovnog provjeravanja pravosudnih dužnosnika te donošenja konačnih i obvezujućih odluka o osnovanosti svakog pojedinog predmeta. Također, sastav NKK i Žalbenog vijeća određen je u skladu s navedenim zakonskih i ustavnim okvirom kojim je ujedno izričito navedeno da će tijela za provođenje sigurnosne provjere svoju funkciju obavljati neovisno. Posljedično, ESLJP je utvrdio da NKK i Žalbeno vijeće predstavljaju „zakonom ustanovljeni sud“ (*Guðmundur Andri Ástráðsson protiv Islanda* [VV], stavak 219.).

- (ii) Jesu li tijela za provođenje sigurnosne provjere bila „neovisna i nepristrana“?

Razmatrajući jesu li oba tijela za provođenje sigurnosne provjere ispunila zahtjev neovisnosti i nepristranosti (*Rustavi 2 Broadcasting Company Ltd i drugi protiv Moldavije*, stavci 329.-364.), ESLJP je istaknuo da postoji blizak međuodnos između predmetnih jamstava te da neovisnost u svojoj biti predstavlja osobnu i institucionalnu neovisnost koja je potrebna za nepristrano donošenje odluka te je stoga preduvjet za nepristranost.

U odnosu na neovisnost tijela za provođenje sigurnosne provjere, ESLJP je istaknuo da nakon imenovanja članova NKK i Žalbenog vijeća, nije pronašao nikakve dokaze koji bi ukazivali da su predmetna tijela bila izložena bilo kakvom pritisku izvršne vlasti tijekom trajanja podnositeljičinog postupka, a koji bi utjecao na njihovu neovisnost. Činjenica da članovi NKK-a nisu bili odabrani iz redova profesionalnih sudaca bila je opravdana prema stajalištu ESLJP-a jer se time nastojalo izbjeći eventualne sukobe interesa u kojima bi se profesionalni suci u takvim postupcima mogli naći, a s ciljem osiguranja povjerenja javnosti u proces pravosudne reforme. Također, neobnovljivo trajanje mandata članova koji su imenovani u tijela koja provode sigurnosnu provjeru bilo je razumljivo imajući na umu specifičnu i izvanrednu prirodu procesa provođenja sigurnosne provjere. Konačno, nacionalnim zakonodavstvom osigurano je jamstvo neuklonjivosti članova tijela s dužnosti za vrijeme trajanja njihovih mandata kao i njihovo redovno funkcioniranje.

Po pitanju nepristranosti tijela za provođenje sigurnosne provjere zadatak ESLJP-a bio je utvrditi postoje li provjerljive činjenice koje, neovisno o ponašanju bilo kojeg člana tih tijela, mogu dovesti u sumnju nepristranost samih tijela. Sukladno Zakonu o sigurnosnoj provjeri stegovni postupak pokrenut je automatski te mu nije prethodilo podnošenje prigovora ili optužba. Slijedom navedenog, NKK nije imao ulogu tijela progna koje postupa protiv

podnositeljice (*a contrario* [Kamenos protiv Cipra](#), stavak 105.), već je svoj preliminarni nalaz sastavio sukladno, *inter alia* dostavljenim izjavama same podnositeljice, a bez donošenja ikakvih prethodnih i prejudiciranih zaključaka o njezinoj krivnji. Opisano postupanje, prema ocjeni ESLJP-a, nije bilo dostatno da bi objektivna nepristranost NKK bila dovedena u sumnju. S druge strane, Žalbeno vijeće je postupalo kao tijelo „pune nadležnosti“ ispitujući činjeničnu i pravnu osnovanost podnositeljčine žalbe, nakon čega je donijelo detaljno obrazloženu odluku. ESLJP nije pronašao nikakve dokaze koji bi upućivali na to da bi žalbeno vijeće bilo subjektivno ili objektivno nepristrano.

(iii) Je li postupak u cjelini bio pošten?

U kontekstu prigovora podnositeljice da nije bila odgovarajuće informirana o „optužbama“ koje je protiv nje iznio NKK te da joj u predmetnom postupku nisu bila osigurana minimalna postupovna jamstva, ESLJP je istaknuo da je NKK postupao sukladno Zakonu o sigurnosnoj provjeri te da je preliminarni nalaz donio nakon što je prikupio i analizirao sve dostupne dokaze, dio kojih je dostavila sama podnositeljica. Stoga su prema ocjeni ESLJP-a, rezultati istrage koju je NKK proveo trebali omogućiti podnositeljici da shvati ozbiljnost preliminarnog nalaza i pružiti joj priliku da sastavi svoju obranu. ESLJP, nije pronašao nikakve dokaze koji bi upućivali na to da je podnositeljici nedostajalo vremena i mogućnosti za pripremu odgovarajuće obrane.

U odnosu na prigovor podnositeljice da je Žalbeno vijeće odbilo dokazne prijedloge koje je ona predložila, ESLJP je istaknuo da je ocjena dokaza i tumačenje nacionalnog prava prvenstveno zadaća nacionalnih sudova ([Nejdet Sahin i Perihan Sahin protiv Turske](#) [VV], stavak 49.) te da članak 6. Konvencije nacionalne sudove primarno obvezuje da daju razloge i ponude obrazloženja na čemu temelje svoje odluke. Analizirajući odluku Žalbenog vijeća, ESLJP je utvrdio da je ono samostalno ocjenjivalo dokaze i primjenu prava u predmetu podnositeljice, potvrđujući odnosno poništavajući i izmjenjujući zaključke NKK-a donesene u prvostupanjskom postupku. Pritom je Žalbeno vijeće ispunilo svoju obvezu davanja konkretnog i izričitog odgovora na prigovore podnositeljice koji odgovori su bili odlučujući za ishod dotičnog postupka i u skladu sa zahtjevom poštenosti postupka predviđenim člankom 6. Konvencije.

Konačno, ESLJP je ispitao i je li Žalbeno vijeće bilo dužno održati javnu raspravu. U tom smislu ESLJP je ponovio da iako obveza održavanja javne rasprave nije apsolutna, imajući na umu važnost i težinu posljedica koje bi odluke u u stegovnim postupcima protiv sudaca mogle imati na živote sudaca, ne održavanje javne rasprave potrebno je obrazložiti u svjetlu prakse ESLJP-a ([Ramos Nunes de Carvalho e Sa protiv Portugala](#) [VV], stavak 209.). No u predmetu podnositeljice, NKK-a je kao neovisni i nepristrani „sud“, održao javnu raspravu na kojoj je podnositeljica sudjelovala i bila zastupana po odvjetniku. Stoga, imajući na umu da je pored navedenog podnositeljica imala više prilika pisano se očitovati u postupku pred Žalbenim vijećem te da postupak pred Žalbenim vijećem nije zahtijevao saslušanje novih svjedoka i vještaka, ESLJP nije smatrao da je bilo nužno održati javnu raspravu u drugostupanjskom postupku.

(iv) Je li došlo do povrede načela pravne sigurnosti?

Podnositeljica zahtjeva prigovorila je i zbog činjenice da Zakon o sigurnosnoj provjeri nije predviđao nikakve rokove zastare po pitanju provjere porijekla imovine što je tijelima koja su provodila sigurnosnu provjeru omogućilo provjeru transakcija i pravnih poslova sklopljenih u dalekoj prošlosti. Dodatno, podnositeljica je tvrdila da je njezina procesna pozicija u postupku bila dodatno otežana jer je nakon donošenja preliminarnog nalaza NKK-a, na nju prebačen teret dokaza. U tom smislu, ESLJP je istaknuo da bi postavljanje strogih vremenskih ograničenja i rokova zastare za procjenu porijekla imovine uvelike ograničilo i narušilo sposobnost nacionalnih vlasti da ocijene zakonitost ukupne imovine koju je stekla osoba koja se provjerava tijekom svoje profesionalne karijere. S obzirom da se prethodne provjere porijekla imovine u Albaniji nisu pokazale učinkovite, ESLJP je smatrao prihvatljivim da su nacionalne vlasti Zakonom o sigurnosnoj provjeri odredile veći stupanj fleksibilnosti pri provođenju provjere porijekla imovine. No takva fleksibilnost, napominje ESLJP, ne može biti neograničena te je implikacije njezine primjene potrebno razmatrati u svakom pojedinom predmetu.

U konkretnom predmetu, negativna utvrđenja temeljila su se kako na izjavi podnositeljice o svojoj imovini koju je podnijela u postupku sigurnosne provjere tako i na prethodno podnesenim prijavama imovine, nje i izvanbračnog partnera. Poteškoće podnositeljice zahtjeva u opravdavanju zakonite prirode financijskih izvora zbog proteka vremena i potencijalnog nedostatka popratnih dokumenta djelomično su bile uzrokovane njezinim vlastitim propustom da objavi relevantnu imovinu u vrijeme njezina stjecanja. Nadalje, Zakonom o sigurnosnoj provjeri predviđene su olakotne okolnosti ako se osoba koja se provjerava suočava s objektivnom nemogućnošću podnošenja popratnih dokumenata. No, podnositeljica zahtjeva nije dostavila nikakve popratne dokumente koji bi opravdali postojanje objektivne nemogućnosti dokazivanja zakonitih prihoda njenog partnera u sporno vrijeme. Također, čak i da su albanske vlasti prihvatile da je ušteđevina podnositeljčina izvanbračnog partnera iznosila koliko su tvrdili, taj iznos ne bi bio dostatan za kupovinu predmetne nekretnine koja je bila sporna.

Konačno, ESLJP je istaknuo da činjenica da je teret dokaza prebačen na podnositeljicu ne predstavlja *per se* proizvoljno postupanje nakon što je NKK donio preliminarni nalaz i omogućio podnositeljici pristup spisu iz perspektive građanskopravnog aspekta članak 6. Konvencije ([Gogitidze i drugi protiv Gruzije](#), stavak 122)¹.

Slijedom navedenog, ESLJP je zaključio da postupanje albanskih tijela nije bilo arbitrarno i protivno pravnoj sigurnosti.

Članak 8.

Nakon što je utvrdio da je članak 8. Konvencije primjenjiv u predmetu podnositeljice jer je posljedica njezinog razrješenja s dužnosti sutkinje Ustavnog suda kao i nemogućnost budućeg obavljanja sudačke dužnosti ozbiljno utjecala na njezin privatni život i prešla potrebni prag

¹ Sažetak presude dostupan je na [hrvatskom jeziku](#)

ozbiljnosti ([Denisov protiv Ukrajine](#) [VV], stavci 115.-116.)², ESLJP je ispitao je li opisano miješanje bilo zakonito, imalo legitiman cilj i bilo nužno u demokratskom društvu.

S obzirom da je podnositeljica zahtjeva razriješena sudačke dužnosti po dvije osnove: (i) nemogućnosti da navede i opravda svu imovinu koju je posjedovala te (ii) propusta da se izuzme iz suđenja u predmetu u kojem je bila u sukobu interesa, ESLJP je pojedinačno ocjenjivao zakonitost oba razloga za razrješenje. Po pitanju nemogućnosti podnositeljice da opravda svoju imovinu ESLJP je istaknuo da su tijela koja su provodila sigurnosnu provjeru svoju odluku temeljila na Zakonu o sigurnosnoj provjeri koji je objavljen u skladu s ustavom i zakonom te koji je u postupku ocjene ustavnosti ocijenjen kao ustavan. Stoga ESLJP-u nije bilo sporno da navedeni zakon zadovoljava kvalitativne kriterije dostupnosti i predvidljivosti, sukladno praksi ESLJP-a ([Altay protiv Turske \(br. 2\)](#), stavak 54.). Što se tiče drugog razloga za razrješenje, profesionalnih kompetencija - potkopavanja povjerenja javnosti u sudstvo, ESLJP se složio da je navedeni kriterij općenito i široko definiran Zakonom o sigurnosnoj provjeri. No, kako je predmetna pravila iz Zakona o sigurnosnoj provjeri o razrješenju zbog potkopavanja povjerenja u sudačku dužnost u konkretnom primjeru potrebno tumačiti u skladu s odredbama Zakona o ustavnom sudu, kojim su preciznije određena pravila o izuzeću sudaca i stegovnim mjerama, ESLJP je ipak smatrao da je miješanje bilo predvidljivo u dovoljnoj mjeri i stoga zakonito.

Nadalje, miješanje je sukladno ocjeni ESLJP-a imalo i legitiman cilj jer se Zakonom o sigurnosnoj provjeri nastojala smanjiti razina korupcije te obnoviti povjerenje javnosti u pravosudni sustav, a što je ESLJP povezo s legitimnim ciljevima - interesom državne sigurnosti, javnog reda i zaštite prava i sloboda drugih koji su izričito navedeni u članku 8. Konvencije.

Konačno, analizirajući nužnost miješanja u demokratskom društvu i njegovu proporcionalnost, ESLJP je istaknuo da je razrješenje s dužnosti teška, ako ne i najstroža, stegovna mjera koja određenom pojedincu može biti izrečena. Stoga, izricanje takve mjere, koja negativno utječe na privatni život pojedinca, zahtijeva razmatranje čvrstih dokaza koji se odnose na etičnost, integritet i profesionalnu osposobljenost pojedinca. S druge strane, ESLJP je napomenuo da situacija u kojoj se našla Albanija zbog korupcije i nepovjerenja građana u pravosudni sustav zbog kojih je odlučila provesti reformu predstavlja situaciju *sui generis* jer su albanske vlasti pokušale odgovoriti na prijeku društvenu potrebu te da načela koja je ESLJP uspostavio u svojoj prethodnoj praksi ([Oleksandr Volkov protiv Ukrajine](#), stavak 182. i [Baka protiv Mađarske](#) [VV], stavci 171.-172.)³ o stegovnim mjerama koje se mogu izreći sucima te njihovoj neuklonjivosti nisu nužno primjenjiva.

ESLJP je ponovno razmotrio razloge zbog kojih su tijela koja su provodila sigurnosnu provjeru podnositeljice donijela odluku o njezinom razrješenju sa sudačke dužnosti te doživotnoj zabrani obavljanja te dužnosti. Što se tiče ocjene profesionalnih kompetencija podnositeljice, ESLJP je smatrao da tijela koja su provodila sigurnosnu provjeru nisu dala odgovarajuće razloge kako bi

² Sažetak presude dostupan je na [hrvatskom jeziku](#)

³ Sažetak presude dostupan je na [hrvatskom jeziku](#)

opravdala svoj zaključak da je propust podnositeljice da se izuzme u ustavnosudskom postupku potkopao povjerenje javnosti u pravosudni sustav. Automatsko izuzeće suca koji je u krvnoj vezi s drugim sucem koji je ranije sudio u postupku, a koji se tiče jedne ili svih stranaka u postupku, nije uvijek nužno, osobito u zemlji veličine Albanije. Pritom, izuzeće sutkinje nije bilo potrebno ni u specifičnim okolnostima predmetnog slučaja jer ni podnositeljica kao ustavna sutkinja, ni njezin otac koji je sudio u žalbenom postupku, nisu utvrđivali činjenice u postupku niti su bili u bilo kakvom privatnom sukobu interesa u odnosu na stranke u postupku. Konačno, ne postoje nikakvi dokazi da su stranke u ustavnosudskom postupku tražile izuzeće podnositeljice. No s druge strane, a u odnosu na utvrđenja albanskih tijela u vezi s procjenom imovine podnositeljice, ESLJP nije pronašao ništa što bi bilo očito nerazumno ili proizvoljno u njihovim zaključcima. Štoviše, sukladno međunarodnim standardima⁴, suci bi morali ispunjavati posebno visoke standarde integriteta kada postupaju u svojim privatnim poslovima mimo sudačke dužnosti. Stoga, prema procjeni ESLJP-a zaključci nacionalnih tijela o nesrazmjeru između prihoda i imovine podnositeljice te propusta navođenja sve imovine, bili su sami po sebi dovoljno ozbiljni prema nacionalnom pravu da bi opravdali njezino razrješenje s dužnosti.

Imajući na umu navedena činjenična i pravna utvrđenja u predmetu podnositeljice, ESLJP nije smatrao da je izrečena stegovna mjera razrješenja sa sudačke dužnosti uz doživotnu zabranu obavljanja iste neproporcionalna jer je služila zaštiti integriteta sudačke dužnosti i vraćanju povjerenja u pravosudni sustav.

Slijedom navedenog, ESLJP nije smatrao da je došlo do povrede prava na privatni život podnositeljice i članak 8. Konvencije.

Ovaj sažetak izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Sažetak ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te ne obvezuje taj Sud.

© Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava.

⁴ [Bangalorška načela sudačkog ponašanja](#)