



Ústavný súd Slovenskej republiky

**LIST *AMICUS CURIAE*
PRE ÚSTAVNÝ SÚD**

**k zákonu o prechodnom opätovnom hodnotení
sudcov a prokurátorov (previerkový zákon)
(Albánsko)**

CDL-AD(2016)036

prijatý Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia)
na jej 109. plenárnom zasadnutí (Benátky 9. – 10. december 2016)

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD., LL.M.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

Amicus curiae brief for the Constitutional Court on the Law on the Transitional Re-evaluation
of Judges and Prosecutors (The Vetting Law)

Preklad a korektúra:

Mgr. Tomáš Plško, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

PaedDr. Marta Ondrejková, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

OBSAH

I. Úvod.....	3
II. Kontext a úvodné poznámky	4
III. Analýza.....	6
A. Prvá otázka	6
B. Druhá otázka	9
C. Tretia otázka.....	12
D. Štvrtá otázka.....	14
IV. Závery.....	16

I. Úvod

1. Bashkim Dedja, predseda albánskeho ústavného súdu, listom z 28. októbra 2016 požiadal Benátsku komisiu o list amicus curiae k súladu zákona č. 84/2016 o prechodnom opätovnom hodnotení sudcov a prokurátorov v Albánskej republike¹ (ďalej „previerkový zákon“) s medzinárodnými štandardmi vrátane Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej „dohovor“).

2. Žiadosť bola podaná v kontexte podania návrhu na albánsky ústavný súd, v ktorom sa navrhovateľ domáha určenia, že previerkový zákon je v rozpore s ústavou a dohovorom.²

3. Benátskej komisii boli položené tieto štyri otázky:

- 1) *Vzhľadom na to, že všetci sudcovia ústavného súdu podliehajú zákonu č. 84/2016 o prechodnom opätovnom hodnotení sudcov a prokurátorov v Albánskej republike, možno považovať ich účasť na rozhodovaní v tejto veci za konflikt záujmov?*
- 2) *Rešpektuje tento zákon základné princípy právneho štátu a delby moci? Je nezávislosť súdnictva ohrozená, ak do procesu hodnotenia sudcov a prokurátorov sú zahrnuté orgány pod kontrolou exekutívy?*
- 3) *Rešpektuje tento zákon právo na spravodlivý proces v súlade s čl. 6 dohovoru? Je v rozpore s čl. 6 dohovoru skutočnosť, že o zásahu do práv sudcov a prokurátorov rozhodujú vnútroštátne súdy?*
- 4) *Sú tieto ustanovenia zákona o previerkach v rozpore s právom na rešpektovanie súkromia a rodinného života sudcov a prokurátorov v zmysle čl. 8 dohovoru?*

4. Toto je list amicus curiae pre albánsky ústavný súd. Jeho cieľom nie je zaujať konečné stanovisko k otázke ústavnosti niektorých ustanovení previerkového zákona, ale iba poskytnúť ústavnému súdu podklady k súladu relevantných ustanovení tohto zákona s európskymi štandardmi, aby sa tým súdu uľahčilo posudzovanie súladu týchto ustanovení s albánskou ústavou. Posledné slovo, pokiaľ ide o záväznú interpretáciu ústavy a ústavnosť vnútroštátnych zákonov, má však albánsky ústavný súd.

5. Tento list amicus curiae vychádza z anglického prekladu previerkového zákona a albánskej ústavy. Benátska komisia dostala 30. novembra 2016 od ústavného súdu revidovaný anglický preklad previerkového zákona.³ Táto revidovaná verzia je o trochu presnejšia, aj keď neobsahuje zásadné zmeny, spravodajcovia ju pri príprave tohto listu vzali do úvahy. V dôsledku prípadných nepresností alebo chýb v preklade mohlo dôjsť aj k chybám v tomto liste.

6. Páni Bartole, Hamilton a Vardzelashvili boli prizvaní ako spravodajcovia.

7. Tento amicus curiae bol vypracovaný na základe komentárov spravodajcov a prijatý Benátskou komisiou na jej 109. plenárnom zasadnutí (Benátky 9. – 10. decembra 2016).

¹ CDL-REF(2016)062.

² CDL-REF(2016)064, Ústava Albánska. Pozri argumenty navrhovateľov podrobnejšie v oddiele II tohto amicus curiae.

³ CDL-REF(2016)069.

II. Kontext a úvodné poznámky

8. Benátska komisia vo svojom predbežnom stanovisku k návrhu novely ústavy o súdnictve vo vzťahu k Albánsku⁴ skúmala okrem iného prechodné kvalifikačné posudzovanie sudcov a prokurátorov, ktoré zavádza postup vykonávania previerok („hodnotenia kvalifikácie“) všetkých činných sudcov a prokurátorov špeciálne vytvorenou nezávislou kvalifikačnou komisiou. Ako sa v predbežnom stanovisku uvádza, potreba previerkového konania je vysvetlená predpokladom, že úroveň korupcie je v rámci albánskej justície extrémne vysoká a že situácia si vyžaduje urgentné a radikálne opatrenia. Benátska komisia najprv zdôraznila, že takéto radikálne riešenie by bolo za normálnych podmienok nerozumné, keďže vytvára v rámci justície obrovské tlaky a vytvára riziko ovládnutia súdnictva politickými silami, ktoré tento proces riadia. Následne Benátska komisia uznala, že takéto drastické opatrenia môžu byť v albánskom kontexte vnímané ako vhodné za predpokladu a do tej miery, kým ostanú mimoriadnymi a striktne dočasnými. Predbežné stanovisko obsahovalo niekoľko odporúčaní, a to najmä aby zloženie nezávislej kvalifikačnej komisie a postavenie jej členov dávali záruku jej skutočnej nezávislosti a nestrannosti a tiež aby sa sudcovia voči jej rozhodnutiu mohli odvolať na nezávislom orgáne.

9. Berúc do úvahy odporúčania Benátskej komisie vyslovené v jej predbežnom stanovisku albánsky parlamentný ad hoc výbor pre reformu súdneho systému tento návrh novely prepracoval a opätovne ho predložil Benátskej komisii.⁵ Konečné stanovisko o revidovanom návrhu ústavnej novely o súdnictve⁶ bolo Benátskou komisiou prijaté na jej 106. plenárnom zasadnutí v marci 2016. Vo svojom konečnom stanovisku Benátska komisia zopakovala, že previerkový proces bol nielen dôvodný, ale pre Albánsko nevyhnutný, aby sa krajina oslobodila od korupcie.⁷ Uviedla, že revidovaný návrh novely zapracoval väčšinu kritiky vyslovenej v predbežnom stanovisku, a uvítala najmä skutočnosť, že revidovaný návrh rátať so separátnym odvolacím orgánom (špecializovaná kvalifikačná komora) v rámci vrchného súdu, ktorý je v podstate špecializovaným súdom (a nie ad hoc mimoriadnym súdom), keďže sa nezriaďuje iba pre jednu konkrétnu vec, ale má zotrvať v činnosti počas celého trvania previerkového procesu.⁸ Konečné stanovisko odporúčalo skrátiť hlavne mandáty previerkových orgánov, ďalej odporúčalo, aby sa sudcovia spomínaného odvolacieho orgánu mohli po skončení tohto ich mandátu automaticky začleniť do súdnictva a aby sudcovia a prokurátori podstupujúci previerku mohli podať na ústavnom súde pre porušenie ich základných práv sťažnosť, pripúšťajúc určité rozumné výnimky, ktoré si previerkové konanie vyžaduje.

10. Po prijatí konečného stanoviska boli zavedené ďalšie zmeny do návrhu ústavnej novely, ktoré boli napokon aj albánskym parlamentom 22. júla 2016⁹ veľkou väčšinou hlasov schválené, a to vrátane hlasov hlavnej opozičnej strany.

11. Podľa čl. 179/b ústavy prijal parlament 30. augusta 2016 zákon č. 84/2016 o prechodnom

⁴ CDL-AD(2015)045, predbežné stanovisko k návrhu ústavnej novely o súdnictve (Albánsko), § 97 – § 135 (CDL-REF(2015)038).

⁵ CDL-REF(2016)008, konsolidovaná verzia prepracovaného návrhu novely.

⁶ CDL-AD(2016)009, konečné stanovisko k prepracovanému návrhu novely ústavy o súdnictve (Albánsko).

⁷ Konečné stanovisko, § 52.

⁸ Konečné stanovisko, § 63.

⁹ CDL-REF(2016)064, Ústava Albánska.

opätovnom hodnotení sudcov a prokurátorov Albánskej republiky (previerkový zákon).¹⁰ Podľa čl. 1 previerkového zákona je jeho účelom „zaviesť konkrétne pravidlá pre opätovné hodnotenie všetkých hodnotených osôb za účelom znovuzavedenia správneho fungovania právneho štátu a skutočnej nezávislosti súdnictva, ako aj dôvery verejnosti v tieto inštitúcie ...“ a podľa čl. 2 upraviť organizáciu previerkového procesu, najmä čo sa týka všetkých sudcov a prokurátorov (odsek 1), metodológie, procesného postupu a štandardov previerkového konania (odsek 2), organizácie a fungovania orgánov vykonávajúcich previerku (odsek 3) a úlohy Medzinárodnej monitorovacej operácie, iných štátnych orgánov a verejnosti v previerkovom procese (odsek 4).

12. Dňa 7. októbra 2016 podala hlavná opozičná strana na ústavnom súde návrh, v ktorom žiadala rozhodnúť, že previerkový zákon je v rozpore s ústavou a dohovorom, a pozastaviť účinnosť previerkového zákona až do právoplatného meritórneho rozhodnutia ústavného súdu. Ústavný súd Benátskej komisii poskytol preklad návrhu podaného hlavnou opozičnou stranou. Žiadosť predsedu ústavného súdu adresovaná Benátskej komisii tiež obsahuje zhrnutie hlavných argumentov hlavnej opozičnej strany v prospech jej tvrdenia o protiústavnosti.

13. Argumenty obsiahnuté v návrhu možno zhrnúť takto:

- Previerkový zákon odobral kontrolnú a vyšetrovaciu právomoc v rámci vykonávania previerok sudcov a prokurátorov nezávislým a nestranným orgánom zriadeným novelou ústavy (verejní komisári, nezávislá kvalifikačná komisia a odvolacia komora) a zveril ich existujúcim orgánom, ktoré sú údajne pod kontrolou vlády, akými sú Vrchný inšpektorát pre deklarovanie a kontrolu majetku a pre konflikt záujmov, Direktoriát pre bezpečnosť utajovaných informácií, Justičná akadémia, Generálny direktoriát pre prevenciu legalizácie príjmov z trestnej činnosti a ministerstvo vnútra. Zahrnutie týchto štátnych orgánov do previerkového procesu, ako to predpokladá previerkový zákon, porušuje princíp del'by moci a nezávislosti súdnictva.
- Previerkový zákon neobsahuje žiadnu konkrétnu procesnú úpravu, ktorá by garantovala dodržiavanie základných požiadaviek spravodlivého procesu a rešpektovanie základných práv preverovaných osôb. Články 53 a 54 previerkového zákona umožňujú získať informácie od verejnosti, ale nespĺňajú štandard definovaný v čl. 4 ods. 2 prílohy k ústave, podľa ktorého orgány vykonávajúce previerku berú do úvahy informácie od verejnosti za súčasného rešpektovania princípu proporcionality medzi súkromím a potrebami vyšetrovania a garantujú právo na spravodlivý proces.
- Previerkový zákon porušuje právo preverovaných osôb na opravný prostriedok. Hoci ústava zveruje ústavnú právomoc odvolacej komore považovanej za súdny orgán rozhodujúci o odvolaniach proti rozhodnutiam nezávislej kvalifikačnej komisie a konajúci podľa rokovacieho poriadku odvolacieho správneho súdu, odvolacia komora nemá právomoc vo veciach podľa čl. 131 ústavy (povinnosti a právomoci ústavného súdu), kam patrí rozhodovanie o sťažnostiach pre porušenie základných práv a slobôd zaručených ústavou.

¹⁰ CDL-REF(2016)062, č. 84/2016 o prechodnom opätovnom hodnotení sudcov a prokurátorov v Albánskej republike.

- Previerkový zákon porušuje princíp právnej istoty, pretože znenie jeho ustanovení je nejasné, nejednoznačné a rozporné. Nie je z neho jasné, ktorý orgán vykoná previerku sudcov ústavného súdu, sudcov vrchného súdu, právnych poradcov týchto dvoch súdov, generálneho prokurátora a jeho právnych asistentov.

14. Ústavný súd 25. októbra 2016 rozhodol pozastaviť účinnosť previerkového zákona a požiadal Benátsku komisiu o list amicus curiae k súladu tohto zákona s albánskou ústavou a s dohovorom vrátane štyroch otázok uvedených v odseku 3 tohto listu.

15. Ako bolo povedané, účelom tohto listu nie je zaujať konečné stanovisko k ústavnosti previerkového zákona a nahradiť ním budúci rozsudok ústavného súdu, a preto Benátska komisia nebola požiadaná ani o to, aby vypracovala analýzu previerkového zákona z pohľadu obyčajných zákonov aktuálne účinných v Albánsku a aby podala koherentnú interpretáciu ustanovení tohto zákona na základe aktuálnych vnútroštátnych legislatívnych pojmov a terminológie použitej v tomto zákone, pretože toto je úlohou ústavného súdu, ktorý je nepochybne oveľa lepšie oboznámený s albánskymi právnymi predpismi, doktrínou a kultúrou. Okrem toho žiadosť predsedu ústavného súdu sa netýka hodnotenia previerkového zákona z pohľadu rozdielov medzi prvým návrhom ústavných zmien¹¹, druhým návrhom, ktorý bol predmetom konečného stanoviska Benátskej komisie¹², a finálnou verziou týchto zmien prijatou 22. júla 2016.¹³

III. Analýza

A. Prvá otázka

Vzhľadom na to, že všetci sudcovia ústavného súdu podliehajú zákonu č. 84/2016 o prechodnom opätovnom hodnotení sudcov a prokurátorov v Albánskej republike, možno považovať ich účasť na rozhodovaní v tejto veci za konflikt záujmov?

16. V liste amicus curiae pre Albánsko CDL-AD(2009)044 k zákonu o bezúhonnosti vysokých funkcionárov verejnej správy a volených funkcionárov¹⁴ sa otázka položená Benátskej komisii týkala postavenia sudcov ústavného súdu, ktorí by mohli byť potenciálnymi subjektmi preverovanými podľa lustračného zákona. Títo sudcovia sa však súčasne mali podieľať na porade a rozhodovaní o ústavnosti tohto zákona. Išlo o podobnú, aj keď nie identickú otázku k tej aktuálnej. V prípade z roku 2009 by boli týmto lustračným zákonom zasiahnutí len niektorí sudcovia. Možný konflikt záujmov by sa teda týkal iba postavenia niektorých ústavných sudcov. Riešenie tohto problému tak bolo možné nájsť, ak by zákonodarca ustanovil dočasných náhradníkov za tých ústavných sudcov, ktorí by boli nútení vyhlásiť sa za zaujatých, keďže nie všetci sudcovia boli týmto dotknutí.

17. Tento prípad je však iný, pretože dnes všetci sudcovia, bez ohľadu na to, kto sedí

¹¹ Predbežné stanovisko CDL-AD(2015)045 a CDL-REF(2015)038.

¹² CDL-AD(2016)009, konečné stanovisko k prepracovanému návrhu novely ústavy o súdnictve (Albánsko); CDL-REF(2016)008, konsolidovaná verzia prepracovaného návrhu novely.

¹³ CDL-REF(2016)064, Ústava Albánska.

¹⁴ CDL-AD(2009)044, stanovisko k zákonu o bezúhonnosti vysokých funkcionárov verejnej správy a volených funkcionárov (Albánsko).

na ústavnom súde, majú byť podrobení previerkovému zákonu, ktorý upravuje previerky všetkých sudcov v Albánsku vrátane sudcov ústavného súdu (čl. 179/b ods. 3 ústavy). Zároveň však previerkový zákon neobsahuje žiadnu úpravu prípadného konfliktu záujmov, ktorý by si vyžadoval vylúčenie sudcov. Okrem toho Ústava Albánska v čl. 179 hovorí, že „členovia ústavného súdu budú naďalej vykonávať svoju funkciu člena ústavného súdu v súlade s predchádzajúcim mandátom“. Ide o prechodné ustanovenia ústavy, podľa ktorého členovia ústavného súdu aktuálne vo funkcii doslúžia do konca svojho mandátu, a teda toto ustanovenie sa vzťahuje na súčasnú situáciu.

18. Ústavný súd si teda musí vybrať medzi dvoma alternatívami: buď odmietne možnosť súdneho preskúmania previerkového zákona, keďže v ňom chýba úprava konfliktu záujmov, alebo musí uznať mimoriadnu dôležitosť záruk, ktoré dáva fungujúci súdny prieskum legislatívy, a následne o veci samej rozhodnúť.

19. Napriek rozdielom medzi situáciou týkajúcou sa lustračného zákona z roku 2009 a súčasným problémom konfliktu záujmov sa zdá byť nasledujúca pasáž zo stanoviska Benátskej komisie z roku 2009 relevantná a môže byť nápomocná:

„Ak parlament nepríde s riešením v podobe novelizácie zákona o ústavnom súde alebo ústavy, musí samotný ústavný súd nájsť nejaké riešenie interpretáciou relevantných ustanovení. Právomoc súdu na takýto postup vychádza z nevyhnutnosti uistiť sa, že žiaden zákon nebude vyňatý spod kontroly ústavnosti vrátane zákonov upravujúcich postavenie sudcov. Ak sa má nájsť riešenie, je potrebné vziať do úvahy odôvodnenie vylúčenia zaujatého sudcu. Základná myšlienka je takáto: ak existuje priestor na uváženie v tom, ako sa daná vec rozhodne, sudca nesmie rozhodovať na základe vlastného záujmu. Pri rozhodovaní o ústavnosti zákona sa môže stať, že v niektorých častiach budú prípustné viaceré názory na ústavnosť, kým iné sú jasné, bez potreby hodnotového úsudku.“¹⁵

20. Ak má ústavný súd rozhodovať vo veci, kde niektorí jeho členovia môžu mať na veci vlastný záujem, prípadne môžu byť tak vnímaní, ústavný súd nie je z dôvodu existencie takýchto záujmov oslobodený od svojej povinnosti vo veci rozhodnúť. Naopak, je povinný rozhodnúť o ústavnosti každého zákona, ktorý je pred ním napadnutý. Ak by dopustil vznik situácie, kde by mu bolo znemožnené rozhodnúť v dôsledku vylúčenia sudcov z dôvodu, že by títo boli nepriaznivo zasiahnutí legislatívnym rozhodnutím, súd by si nedokázal splniť svoju povinnosť vec rozhodnúť.

21. Bangalórske princípy správania sudcov z roku 2002¹⁶ s takouto situáciou rátajú. V časti „Hodnota 2, nestrannosť“ sa najprv uvádza všeobecný princíp, že sudca, ktorý nie je nestranný alebo môže byť vnímaný ako zaujatý rozumným pozorovateľom, sa nemá podieľať na rozhodovaní, avšak dodáva sa, že „vylúčenie sudcu sa nevyžaduje, ak vec nemôže rozhodnúť žiaden iný súd“. Komentár¹⁷ k bangalórskym princípom vydaný Úradom OSN pre omamné látky a zločinnosť toto ustanovenie vysvetľuje takto:

¹⁵ CDL-AD(2009)044, stanovisko k zákonu o bezúhonnosti vysokých funkcionárov verejnej správy a volených funkcionárov (Albánsko), § 142.

¹⁶ Bangalórske zásady správania sudcov:

<https://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_res_e.pdf>.

¹⁷ UNODC, september 2007.

<https://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf>.

Doktrína nevyhnutnosti

100. Výnimočné okolnosti si môžu vyžadovať upustenie od spomínaného princípu. Doktrína nevyhnutnosti umožňuje sudcovi, ktorý je inak diskvalifikovaný, konať a rozhodovať vo veci, kde v prípade, že by tak neurobil, by bola spáchaná nespravodlivosť. K tomuto môže dôjsť tam, kde niet iného dostupného sudcu, ktorý nie je podobne diskvalifikovaný, alebo kde odročenie konania alebo zmätočnosť procesu môžu viesť k mimoriadne vážnej ujme, prípadne tam, kde by vylúčenie predmetného sudcu malo za následok, že súd by nevedel vo veci vôbec konať. Samozrejme, takéto prípady budú vzácne, no môže k nim z času na čas dôjsť v súdoch najvyšších inštancií, na ktorých pôsobí nemnoho sudcov a ktoré vykonávajú dôležité úlohy ústavného a opravného súdnictva, ktoré nemožno preniesť na iného sudcu.“¹⁸

22. Toto sa určite vzťahuje na prípady, kde existuje iba jeden súd vykonávajúci ústavné súdnictvo, prípadne je tam obmedzený počet sudcov a ich vylúčenie by znamenalo odopretie spravodlivosti.

23. Nie je ťažké predstaviť si okolnosti, za ktorých by k takému problému mohlo dôjsť. Napríklad ak by boli napadnuté daňové predpisy, tie by mohli mať dopad na každého jedného sudcu. K takej situácii došlo v írskom prípade *O'Byrne v Minister for Finance*¹⁹, kde vdova po jednom sudcovi podala návrh, v ktorom sa domáhala rozhodnutia, že odčítanie dane z príjmu zo sudcovského platu predstavovalo protiústavné zníženie tohto platu. Sudca vrchného súdu Dixon sa odvolával na staršie rozhodnutie Najvyššieho súdu USA, podľa ktorého „*nemožno odmietnuť rozhodnúť vo veci len z dôvodu individuálneho vzťahu členov súdu k danej otázke za predpokladu, že navrhovateľ je na podanie návrhu oprávnený a neexistuje iný súd, na ktorý by sa podľa zákona bolo v danej veci možné obrátiť*“.²⁰

24. K podobnej situácii môže dôjsť, ak je pred ústavným súdom napadnutá ústavnosť právnych noriem upravujúcich konanie pred ústavným súdom, to, kto sa môže stať sudcom ústavného súdu, dôvody odvolania sudcu alebo dôvody iniciovania disciplinárneho konania. V takýchto prípadoch sudcovia ústavného súdu nie sú vylúčení z rozhodovania vo veci.

25. Ak však existujú dôvody domnievať sa, že sudca rozhodujúci o ústavnosti previerkového zákona by sám nespĺňal kritériá podľa tohto zákona, a tým by sa javil nehodným zastávať svoju funkciu, nielen že tento sudca má právo, ale za určitých okolností aj povinnosť vzdať sa rozhodovania, napr. ak predpokladá, že neobstojí v previerke pre nevhodné kontakty s členmi organizovaného zločinu. Avšak vzhľadom na to, že existuje predpoklad, že sudcovia ústavného súdu konajú v dobrej viere, malo by im byť umožnené rozhodnúť o ústavnosti požiadaviek zavedených predmetným zákonom.

26. Z politického hľadiska by bolo možné vykladať absenciu v previerkovom zákone právnej úpravy prípadov konfliktu záujmov vyžadujúcich si vylúčenie všetkých ústavných sudcov tak, že sa uznáva ústavná nevyhnutnosť zachovania fungovania súdneho preskúmavania legislatívy. Okrem toho aj parlamentná opozícia, ktorá nehlasovala za previerkový zákon, ale odobrila ústavnú novelu, na ktorej sa súčasné previerkové konanie zakladá, zrejme akceptuje zachovanie právomoci ústavného súdu v tejto veci rozhodnúť, keďže spomínaný návrh mu

¹⁸ Ibid., § 100.

¹⁹ *O'Byrne v Minister for Finance* [1959] IR 1, (1959)ILTR11.

²⁰ *Evans v Gore* (1919) 253 US 245 at 248, per Van Devanter J.

predložili. Ako Benátska komisia vo svojom stanovisku z roku 2009 konštatovala, „je potrebné zabezpečiť, aby ústavný súd ako strážca ústavy mohol fungovať ako demokratická inštitúcia: vylúčenie sudcov nemôže viesť k neschopnosti súdu rozhodnúť. ... vyplýva, že sudcovia albánskeho ústavného súdu nie sú vylúčení z rozhodovania v tejto veci“. Ústavný súd by mohol vziať do úvahy aj kritériá stanoviska z roku 2009 (pozri bod 19 tohto listu), t. j. priestor sudcu pre uváženie pri kontrole ústavnosti zákona: veľký priestor, veľká sloboda pri rozhodovaní môžu odôvodňovať vylúčenie, kým v prípade, že otázka ústavnosti je pomerne jasná a rozhodovanie si nevyžaduje žiaden hodnotový úsudok, potom by mal prevládať princíp riadneho fungovania ústavného súdu ako demokratickej inštitúcie.

B. Druhá otázka

Rešpektuje tento zákon základné princípy právneho štátu a deľby moci? Je nezávislosť súdnictva ohrozená, ak do procesu hodnotenia sudcov a prokurátorov sú zahrnuté orgány pod kontrolou exekutívy?

27. V návrhu podanom parlamentnou opozíciou ústavnému súdu sa tvrdí, že previerkový zákon porušuje princíp deľby moci tým, že odobral kontrolnú a vyšetrovaciu právomoc v rámci vykonávania previerok sudcov a prokurátorov nezávislým a nestranným orgánom zriadeným novelou ústavy (verejní komisári, nezávislá kvalifikačná komisia a odvolacia komora) a zveril ich existujúcim orgánom, ktoré sú údajne pod kontrolou vlády, akými sú Vrchný inšpektorát pre deklarovanie a kontrolu majetku a pre konflikt záujmov, Direktoriát pre bezpečnosť utajovaných informácií, Justičná akadémia, Generálny direktoriát pre prevenciu legalizácie príjmov z trestnej činnosti a ministerstvo vnútra.

28. Tieto orgány zjavne hrajú aktívnu rolu v procese preverovania, ktorý vykonávajú orgány ústavou tým poverené. Ak proces preverovania riadi exekutíva, celý môže byť kompromitovaný. Je teda dôležité zabezpečiť, aby po právnej stránke aj v praxi bola účasť exekutívy obmedzená iba na najnevyhnutnejšiu mieru pre efektívne fungovanie orgánov vykonávajúcich previerku.

29. Zo znenia ústavy a zákonov sa zdá, že oba orgány vykonávajúce previerku, t. j. nezávislá komisia a odvolacia komora majú znaky súdnych orgánov. Podľa čl. 179/b ods. 6 obidva orgány konajú a rozhodujú nezávisle a nestranne. Podľa čl. C prílohy k ústave členovia nezávislej komisie a verejný komisár majú počas svojho mandátu postavenie sudcu vrchného súdu (odsek 3). Odvolacia komora funguje v rámci ústavného súdu (čl. 179/b ods. 5 ústavy) a jej členovia majú postavenie sudcov ústavného súdu (čl. 3 ods. 3 prílohy k ústave).

30. Členovia nezávislej komisie a odvolacej komory sú povinní každoročne podávať verejné majetkové priznanie a sú povinní podrobiť sa neustálemu dohľadu nad ich finančnými účtami, pričom sa zriekajú dôvernosti ich pracovnej komunikácie (čl. C ods. 4 ústavy).²¹ Článok 28

²¹ Štvrtá otázka položená ústavným súdom analyzovaná ďalej sa týka práva na súkromný a rodinný život preverovaných sudcov a prokurátorov a nesúvisí s právami členov orgánov poverených vykonaním preverovania chránenými podľa čl. 8 dohovoru. Treba však poznamenať, že takéto vzdanie sa práv týkajúcich sa dôvernosti pracovnej komunikácie je možné za predpokladu, že vykonávací zákon je napísaný tak, že definuje rozsah tohto vzdania sa práva spôsobom súladným s príslušnými európskymi štandardmi [CDL-AD(2015)045, § 124]. Zákon

previerkového zákona ustanovuje, že ich telefonická komunikácia je monitorovaná. Článok 16 obsahuje podrobné ustanovenia, ktoré zavádzajú disciplinárnu zodpovednosť za nevhodné správanie členov orgánov vykonávajúcich previerku vrátane ustanovení, ktorých účelom je zabezpečiť nezávislosť a nestrannosť ich členov. Článok 17 upravuje postup pre ich odvolanie v prípade, že sa dopustia disciplinárneho previnenia.

31. V zmysle čl. C sa nezávislá komisia skladá zo stálych senátov. Nezávislá komisia aj odvolacia komora majú „ *konať zodpovedne, čestne a transparentne pre účely vytvorenia nezávislého a kompetentného súdnictva bez korupcie*“. Článok 4 previerkového zákona ďalej ustanovuje, že oba orgány „ *vykonávajú svoje povinnosti ako nezávislé a nestranné orgány rešpektujúc princípy rovnosti pred zákonom, ústavnosti, zákonnosti, proporcionality a iné princípy, ktoré garantujú práva preverovaných osôb na spravodlivý proces*“. Okrem toho niektoré postupy podľa správneho práva a prax sa majú vzťahovať aj na ich činnosť.²² Článok 27 previerkového zákona („Záruky nestrannosti“) sa týka konfliktu záujmov u členov orgánov vykonávajúcich preverovanie a tiež ustanovuje, že ak takýto člen týchto orgánov rozhodne napriek tomu, že u neho existuje konflikt záujmov, ide o závažné disciplinárne previnenie (odsek 1).

32. Systém kreovania nezávislej komisie a odvolacej komory je upravený v čl. C prílohy k ústave a čl. 6 previerkového zákona. Podmienky na vymenovanie do nezávislej komisie a odvolacej komory sa javia byť rovnaké ako tie na vymenovanie za sudcu a javia sa byť minimálne aj rovnako prísne ako podmienky na vymenovanie do stálej sudcovskej funkcie. Zdá sa, že spôsob menovania je nastavený tak, aby v čo najväčšej možnej miere zaručoval vymenovanie kvalifikovaných kandidátov, ktorí spĺňajú kritériá. Boli zavedené postupy umožňujúce voľbu kvalifikovanou parlamentnou väčšinou s protiblokovými mechanizmami. Okrem toho, že nejde o stále orgány, sa zdá, že úmyslom ústavodarcu a zákonodarcu bolo vybaviť tieto orgány všetkými znakmi súdu. Po uplynutí ich mandátu preberú a dokončia akékoľvek prebiehajúce konania stále súdne orgány a orgány činné v trestnom konaní. Tieto skutočnosti by mohol ústavný súd vziať do úvahy pri rozhodovaní o tom, či orgány vykonávajúce previerku majú charakter súdnych orgánov.

33. Pokiaľ ide o účasť iných orgánov, text previerkového zákona v podobe, v akej bol Benátskej komisii predložený, neumožňuje prijatie záveru, že by stanoviska a správy vypracovávané orgánmi pod dohľadom vlády (ako napr. Vrchný inšpektorát pre deklarovanie a kontrolu majetku a pre konflikt záujmov, Direktoriát pre bezpečnosť utajovaných informácií a iné) nahrádzali právoplatné rozhodnutia nezávislej komisie a odvolacej komory, t. j. dvoch orgánov nedávno vytvorených výslovne pre účely implementácie previerkového konania.

34. V súlade so všeobecným princípom čl. 4 ods. 2 previerkového zákona, ktorý ustanovuje, že „ *nezávislá komisia a odvolacia komora sú orgány, ktoré s konečnou platnosťou hodnotia preverovanú osobu*“, jednotlivé články previerkového zákona ukazujú, že akúkoľvek informáciu zozbieranú orgánmi exekutívy, akými sú Vrchný inšpektorát pre deklarovanie a kontrolu majetku a pre konflikt záujmov, Direktoriát pre bezpečnosť utajovaných informácií alebo Generálny direktoriát pre prevenciu legalizácie príjmov z trestnej činnosti, vždy následne hodnotia nezávislá komisia

by mal tiež dať jasný návod, kedy a do akej miery je dovolené vykonávať odpočúvanie telefónnych komunikácií členov orgánov poverených vykonávaním preverovania.

²² Článok 35 – 40 a čl. 45 – 47 Správneho poriadku.

a odvolacia komora. Napr. podľa čl. 33 ods. 5 previerkového zákona po skončení auditu generálny inšpektor Vrchného inšpektorátu pre deklarovanie a kontrolu majetku a pre konflikt záujmov pripraví odôvodnenú podrobnú správu pre každú preverovanú osobu a vyhodnotí jej tvrdenia. Jeho úloha sa však zjavne končí prípravou správy a previerkové konanie následne na jej základe vedú nezávislá komisia a odvolacia komora (čl. 4 ods. 1 a 2). Okrem toho podľa čl. 43 ods. 2 príslušný orgán poverený odborným hodnotením, ktorými sú podľa čl. 3 ods. 10 Inšpektorát Vrchnej súdnej rady a príslušná sekcia generálnej prokuratúry, preskúma dokumenty predložené preverovanou osobou a vypracuje podrobnú odôvodnenú správu, ktorú predloží nezávislej komisii, ktorá však môže nezávisle dospieť k vlastným záverom.

35. Obavy však stále vzbudzuje čl. 39 ods. 2, ktorý ustanovuje, že informácie získané počas bezpečnostnej previerky „*nebudú prezradené, ak by tým došlo k ohrozeniu bezpečnosti zdroja alebo ak danú informáciu s touto podmienkou poskytla cudzia vláda*“. V tomto prípade sa môže stať, že orgány vykonávajúce previerku nebudú mať možnosť vlastného hodnotenia a budú sa musieť spoliehať na hodnotenie vykonané národným bezpečnostným úradom. Pravidlo zákazu poskytnúť tieto informácie sa teda môže aplikovať iba v prípade, že predmetná informácia je v prospech preverovanej osoby. Navyše, z pohľadu nezávislosti súdnictva by ústavný súd tiež mohol vziať do úvahy, že je dôležité zabezpečiť, aby pri kvalifikačnom hodnotení (čl. 40 – 44 previerkového zákona) právne názory vyslovené sudcom, resp. prokurátorom, ktoré hodnotiaci orgán považuje iba za „nesprávne“, neviedli k negatívnemu posudku. Je mimoriadne dôležité, aby negatívny posudok bol udelený iba v prípadoch základných a vážnych chýb, prípadne tam, kde existuje jasný a konzistentný vzorec chybných záverov naznačujúcich nedostatok kvalifikácie.

36. Pri takomto celkovom hodnotení je však úplne normálne a plne v súlade s európskymi štandardmi, že dôkazy predložené súdu najprv zbierajú orgány exekutívy ako polícia a prokuratúra. Za predpokladu, že je potom na súde, aby posúdil ich pravdivosť a váhu, ktorá im má byť prikladaná, nejde o zásah do právomocí súdu.

37. Treba mať na pamäti, že čl. 4 ods. 4 prílohy k ústave výslovne nezávislej komisii aj odvolacej komore zveruje rozsiahle právomoci vyšetrovať a samostatne hodnotiť skutkové otázky.²³ Podľa odseku 3 toho istého článku štátne orgány spolupracujú s nezávislou komisiou a odvolacou komorou, podávajú im požadované informácie a poskytujú priamy prístup do svojich databáz. Okrem toho hoci čl. 45 previerkového zákona umožňuje členom nezávislej komisie a odvolacej komory nezávisle vyšetrovať všetky relevantné skutkové okolnosti, čl. 57 ods. 4 obsahuje princíp, že pri rozhodovaní nezávislej komisie robí závery senát.

38. Podľa názoru Benátskej komisie iné orgány ako Vrchný inšpektorát pre deklarovanie a kontrolu majetku a pre konflikt záujmov alebo Direktoriát pre bezpečnosť utajovaných

²³ Orgány vykonávajúce previerku môžu vypočúvať osoby uvedené vo vyhláseniach alebo iné osoby a spolupracovať s inými štátnymi alebo zahraničnými inštitúciami s cieľom overenia pravdivosti a presnosti údajov uvedených vo vyhlásení, majú priamy prístup ku všetkým relevantným štátnym databázam a zložkám, ak nie sú označené ako štátne tajomstvo, vrátane osobných zložiek, štatistických údajov, zložiek vybraných na hodnotenie, sebahodnotení, hodnotení nadriadených, záznamov zo školení, sťažností, preverovania sťažností, disciplinárnych rozhodnutí proti preverovaným osobám, bankových účtov, colnej dokumentácie a pod., vrátane akýchkoľvek iných relevantných dokumentov. Môžu prikázať súkromným fyzickým a právnickým osobám podať svedectvo alebo poskytnúť iné dôkazné prostriedky za podmienok ustanovených zákonom.

informácií, ktoré sú zahrnuté do procesu preverovania, zjavne majú iba podpornú funkciu, pričom sú podriadené spomínaným orgánom a majú im pomáhať pri plnení ich náročných úloh. Rozhodovacia právomoc vo všetkých prípadoch zrejme ostáva v rukách nezávislej komisie a odvolacej komory, ktoré boli na tento účel zriadené ústavou ako nezávislé a nestranné súdne orgány.

C. Tretia otázka

Rešpektuje tento zákon právo na spravodlivý proces v zmysle čl. 6 dohovoru? Je v rozpore s čl. dohovoru skutočnosť, že o zásahu do práv sudcov a prokurátorov rozhodujú vnútroštátne súdy?

39. Odpoveď na túto otázku závisí od kvalifikácie odvolacej komory obsiahnutej v čl. F prílohy k ústave. Benátska komisia už vo vzťahu k otázke č. 2 uviedla podrobnosti týkajúce sa kvalifikačných predpokladov a spôsobu menovania členov nezávislej komisie a odvolacej komory. Podľa názoru Benátskej komisie, tieto pravidlá majú zaručiť, že spomínané orgány vykonávajúce previerku budú nezávislé a nestranné a spôsobilé dosiahnuť tento cieľ. V konečnom stanovisku k novele ústavy Benátska komisia považovala odvoláciu komoru za „druh špecializovaného súdu“ (§ 63 stanoviska) a jeho zriadenie za akceptovateľné riešenie problému súdnej ochrany osôb, proti ktorým sa vedie previerkové konanie. Konečné stanovisko ďalej uvádza, že špecializovaná kvalifikačná komisia (t. j. odvolacia komora) pripomína v mnohých ohľadoch súd: jej členovia sa nazývajú „sudcovia“, ²⁴ pôsobia na vrchnom súde ²⁵ a požívajú výsady podobné tým sudcovským.

40. Okrem toho podľa čl. 4 ods. 6 previerkového zákona ak ústava alebo previerkový zákon neustanovujú inak, orgány vykonávajúce previerku môžu aplikovať procesné ustanovenia správneho poriadku alebo zákona o organizácii a fungovaní správnych súdov a rozhodovaní správnych sporov. Mnoho procesných ustanovení previerkového zákona týkajúcich sa konania pred odvolacou komorou bolo napísaných s tou myšlienkou, že ide o súdny proces, pretože hovoria o aplikácii ustanovení týkajúcich sa správneho súdneho konania (pozri napr. čl. 62 ods. 3, čl. 63 ods. 2 a čl. 65 ods. 1 previerkového zákona).

41. Článok Č ods. 2 prílohy k ústave nezávislej komisii a odvolacej komore výslovne ukladá povinnosť garantovať právo na spravodlivý proces. Okrem toho hoci v previerkovom konaní v niektorých prípadoch sa môže predpokladať disciplinárne zavinenie, za ktoré možno uložiť disciplinárnu sankciu odvolania z funkcie, pričom v týchto prípadoch bude dôkazné bremeno na preverovanej osobe, ktorá bude musieť dokázať svoju nevinu ²⁶, čl. Č prílohy jasne ustanovuje, že toto sa týka výlučne previerkového procesu a nie iných druhov procesu, najmä nie trestného procesu.

42. Oba orgány vykonávajúce previerku sú povinné konať transparentne, čo znamená, že

²⁴ Podľa čl. F prílohy k ústave v znení z 22. júla 2016 sa odvolacia komora skladá zo siedmich sudcov.

²⁵ Podľa čl. 179/b ods. 5 ústavy v znení z 22. júla 2016 pôsobí špecializovaná kvalifikačná komisia (odvolacia komora) na ústavnom súde.

²⁶ Článok D ods. 4 prílohy týkajúci sa preverovania majetku; čl. DH ods. 3 týkajúci sa bezpečnostnej previerky; čl. E ods. 3 a 4 týkajúce sa odborného posudku.

pojednávania majú byť verejné. Článok 55 previerkového zákona výslovne hovorí o verejnom pojednávaní v súlade s ustanoveniami Správneho poriadku.²⁷ Podľa čl. 57 ods. 1 a čl. 66 ods. 2 musia byť rozhodnutia nezávislej komisie a odvolacej komory odôvodnené a vyhotovené písomne. V tomto ohľade má ústavný súd zaručiť, že predmetné orgány budú konať v súlade s čl. 6 dohovoru.²⁸

43. Benátska komisia už odkazovala na vyšetrovacie právomoci, ktorými nezávislá komisia a odvolacia komora disponujú. Hoci ústava neupravuje okolnosti, za ktorých sa tieto právomoci majú vykonávať, čl. 49 previerkového zákona upravuje postup, ktorým majú orgány vykonávajúce previerku zisťovať skutkový stav v každej veci.

44. Ústava o tom, či preverovaná osoba môže podať individuálnu sťažnosť na ústavnom súde²⁹, mlčí, ale keďže to nezakazuje, zrejme niet dôvodu takúto možnosť vylúčiť, aj keď prípadný rozsah takejto aplikácie je jednoznačne obmedzený v dôsledku čl. A prílohy k ústave³⁰ a v dôsledku zahrnutia previerkového procesu do textu ústavy.

45. Okrem toho ak podľa čl. F ods. 3 prílohy k ústave odvolacia komora nie je kompetentná posudzovať ústavnosť zásad, na ktorých je previerkový proces založený, a kritériá obsiahnuté v predmetnom zákone, neexistuje také ustanovenie ústavy ani previerkového zákona, ktoré by bránilo aplikovať čl. 145 ústavy v previerkovom konaní. Podľa tohto článku ústavy, ak „*sudca dospeje k záveru, že zákon odporuje ústave... preruší konanie a vec postúpi ústavnému súdu*“. Podobne v prípade, že odvolacia komora dospeje k záveru, že zákon, ktorý má aplikovať, je protiústavný, je oprávnená postúpiť vec ústavnému súdu. Keďže ústava ani predmetný zákon toto nijako nevylučujú, zrejme neexistuje nič, čo by ústavnému súdu bránilo o takejto sťažnosti rozhodnúť.

46. Zdá sa teda, že v ústave a previerkovom zákone sa nachádza dostatočný základ pre ústavný súd na rozhodnutie, že odvolacia komora môže byť považovaná za druh špecializovaného súdu, a skutočnosť, že bol zriadený priamo ústavou, možno vykladať ako špecifikáciu čl. 135 ústavy (súdy) a najmä jeho druhého odseku (špecializované súdy). Benátska komisia vo svojich stanoviskách k novele ústavy schvaľovala všeobecný prístup albánskeho ústavodarcu, a preto nevidí dôvod byť teraz k ustanoveniam tohto zákona kritickejšia.

²⁷ Keďže ústavný súd je nepochybne dobre oboznámený so Správnym poriadkom, tento amicus curiae neobsahuje osobitnú analýzu tohto kódexu.

²⁸ § 35 tohto amicus curiae.

²⁹ Návrh ústavy v tej podobe, v akej ho analyzovala Benátska komisia vo svojom konečnom stanovisku k prepracovanému návrhu novely ústavy o súdnictve (Albánsko) (CDL-AD(2016)009) (pozri CDL-REF(2016)008), v čl. Ç ods. 2 jasne hovorí, že ústavný súd nemá právomoc prijímať individuálne sťažnosti od preverovaných osôb, ktoré boli odvolané z funkcie v dôsledku výsledkov previerok. Benátska komisia toto obmedzenie kritizovala vo svojom konečnom stanovisku (pozri § 66). Zdá sa, že toto obmedzenie sa už v texte ústavy, ktorý bol napokon prijatý, nenachádza, čo možno iba vítať.

³⁰ Podľa tohto článku ústavy „je do miery nevyhnutnej na vykonanie preverovania aplikácia niektorých článkov tejto ústavy, najmä ustanovení týkajúcich sa súkromia..., ustanovení týkajúcich sa dôkazného bremena..., čiastočne obmedzená v súlade s čl. 17 ústavy“. Článok 17 sa týka primeraného obmedzenia základných práv a slobôd zákonom vo verejnom záujme???? alebo pre účely ochrany práv iných.

D. Štvrtá otázka

Sú tieto ustanovenia zákona o previerkach v rozpore s právom na rešpektovanie súkromia a rodinného života sudcov a prokurátorov v zmysle čl. 8 dohovoru?

47. Bezpečnostná previerka je upravená v čl. DH prílohy k ústave a tiež v piatej kapitole previerkového zákona. Účelom previerky je overiť tvrdenia preverovaných osôb pre účely určenia, či majú nevhodné kontakty s organizovaným zločinom (čl. 34 previerkového zákona).

48. Podľa čl. 5 ústavy „Albánska republika aplikuje ustanovenia medzinárodného práva, ktorými je viazaná“, a čl. 17 obsahuje princíp, že obmedzenia práv a slobôd prijaté v súlade s ústavou „nemôžu zasahovať do samotnej podstaty týchto práv a slobôd a v žiadnom prípade nemôžu prekročiť obmedzenia povolené Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd“. Vo svojom konečnom stanovisku k prepracovanému návrhu novely ústavy o súdnictve³¹ Benátska komisia najprv uviedla, že podľa čl. A prílohy k návrhu je aplikácia niektorých článkov ústavy, najmä ustanovení týkajúcich sa súkromia, obmedzená v zmysle čl. 17 ústavy. Na to vyslovila názor, že tieto obmedzenia „môžu byť za súčasnej situácie v Albánsku opodstatnené, pretože tá si vyžaduje špeciálne legislatívne zásahy“. Je na albánskom ústavnom súde, aby vyhodnotil, či albánske zákony obsahujú dostatočné záruky proti prehnaným zásahom do súkromnej komunikácie.

49. Pokiaľ ide o bezpečnostnú previerku, nemožno pochybovať o tom, že by bolo mimoriadne nevhodné, aby sudca alebo prokurátor mal styky s organizovaným zločinom. Berúc do úvahy povolené obmedzenia výkonu práva na súkromný a rodinný život obsiahnuté v čl. 8 dohovoru je nepochybné, že existencia nevhodných stykov medzi sudcami a členmi organizovaného zločinu by bola v rozpore so záujmami národnej bezpečnosti, v rozpore s verejnou bezpečnosťou, skôr než zabráňovať zločinnosti a neporiadku by ho podporovala, a taktiež by skôr ohrozovala ako chránila práva a slobody druhých. Previerkový zákon má v skutočnosti jasný cieľ zabezpečiť ochranu práv prostredníctvom „obnovy riadneho fungovania právneho štátu a skutočnej nezávislosti súdnictva, ako aj dôvery verejnosti v tieto inštitúcie“ (čl. 1 previerkového zákona).

50. Primárnou otázkou teda bude, či opatrenia upravené v čl. DH a v previerkovom zákone, ktorých účelom je zistenie existencie takýchto nevhodných stykov, sú neprimerané alebo príliš zasahujú do súkromnej sféry preverovaných osôb.

51. Hlavným používaným prostriedkom je vyhlásenie, ktoré je povinná urobiť každá preverovaná osoba. Ústava neuvádza, čo konkrétne by toto vyhlásenie malo obsahovať, podrobnejšie je upravené v previerkovom zákone. Formulár uvedený v prílohe 3 previerkového zákona požaduje od každej preverovanej osoby, aby vyhlásila, či má alebo mala vhodné alebo nevhodné styky s organizovaným zločinom a aby tieto styky uviedla.³² Je

³¹ CDL-AD(2016)009, § 57.

³² Dotazník pre potreby bezpečnostnej previerky v časti 5 nadpisanej „Údaje relevantné pre posúdenie bezpečnosti“ (príloha č. 3 previerkového zákona) sú takéto:

a) Zúčastnili ste sa niekedy aktivít súvisiacich s organizovaným zločinom?

b) Máte vedomosti o tom, že by sa niektorý z členov vašej rodiny zúčastňoval niekedy aktivít súvisiacich s organizovaným zločinom?

potrebné uviesť hoci aj jeden kontakt. Nebolo by náročné tento formulár vyplniť, pokiaľ by nešlo o sudcov alebo prokurátorov, ktorí do styku s organizovaným zločinom prišli mnohokrát.

52. Významnou ochranou proti porušeniu práva neinkriminovať samého seba je skutočnosť, že toto vyhlásenie možno použiť iba na účely bezpečnostnej previerky, a nemožno ho teda použiť v trestnom konaní (čl. DH ods. 2 prílohy k ústave).

53. Okrem tohto vyhlásenia pre potreby bezpečnostnej previerky sa vykonáva aj samotná bezpečnostná previerka. Hoci orgán zodpovedný za vykonanie tohto hodnotenia nie je prílohe ústavy bližšie špecifikovaný, čl. 36 previerkového zákona ustanovuje, že by tak mali urobiť orgány poverené previerkou v spolupráci s národným bezpečnostným úradom. Taktiež sú definované úlohy pre Štátnu informačnú službu a Vnúternú informačnú službu pri ministerstve vnútra, ktoré spolu s národným bezpečnostným úradom tvoria pracovnú skupinu. Článok 37 a čl. 38 previerkového zákona zjavne zverujú hlavnú úlohu pri vykonávaní bezpečnostnej previerky pracovnej skupine. Článok 38 ustanovuje podrobnejšie kritériá hodnotenia.

54. Používanie takéhoto hodnotenia na účely vykonávania previerky by malo byť pod dohľadom a kontrolou nezávislej komisie a malo by podliehať apelačnému prieskumu odvolacou komorou. Hoci Benátska komisia nemá žiadne námietky voči použitiu takejto pracovnej skupiny, možno však vyjadriť určité obavy z toho, že pracovná skupina sa skladá iba z bezpečnostných expertov a zjavne nie je prítomný žiaden člen nezávislej komisie. Okrem toho môže pôsobiť znepokojivo posledná veta čl. 39 ods. 2, podľa ktorej sa nemajú poskytovať informácie v prípade, že by tým bol ohrozený ich zdroj alebo že si takúto podmienku určila zahraničná vláda. Takýto postup je rozumný, avšak iba za podmienky, že daná informácia pôsobí v prospech preverovanej osoby (pozri § 35 tohto listu).

55. V každom prípade je nevyhnutné, aby materiál, z ktorého pracovná skupina vychádzala, bol k dispozícii aj orgánom povereným previerkou (t. j. nezávislej komisii a odvolacej komore).

56. Benátska komisia pripomína, že podľa čl. 4 prílohy k ústave orgány vykonávajúce previerku majú mať priamy prístup ku všetkým relevantným štátnym databázam a zložkám, ktoré nie sú klasifikované ako štátne tajomstvo, vrátane osobných zložiek preverovaných

c) Mali ste niekedy nevhodné styky vo forme stretnutia, telefonickej komunikácie alebo nejakého iného druhu vedomého kontaktu s osobami zapletenými do organizovaného zločinu, ktoré sa netýkali výkonu vašej funkcie?

ç) Mali ste niekedy primerané styky s osobami zapletenými do organizovaného zločinu v rámci výkonu vašich služobných povinností?

d) Máte vedomosti o tom, že by niektorý z členov vašej rodiny mal neprimerané styky s osobami zapletenými do organizovaného zločinu?

e) Prijali ste niekedy alebo vymenili ste si láskavosti, dary alebo iné veci s osobami zapletenými do organizovaného zločinu?

f) Máte vedomosti o tom, že by niektorý z členov vašej rodiny v zmysle zákona o dočasnom opätovnom hodnotení sudcov a prokurátorov v Albánskej republike niekedy prijal alebo vymenil si láskavosti, dary alebo iné veci s osobami zapletenými do organizovaného zločinu?

g) Bol vám v priebehu uplynulých 10 rokov odopretý vstup na územie niektorého z členských štátov NATO alebo Európskej únie?

gj) Žiadali ste niekedy v inom štáte o azyl?

osôb, štatistických údajov, zložiek vybraných na hodnotenie, sebahodnotení, hodnotení nadriadených, záznamov zo školení, sťažností, preverovania sťažností, disciplinárnych rozhodnutí proti preverovaným osobám, bankových účtov, colnej dokumentácie a pod. vrátane akýchkoľvek iných relevantných dokumentov. Podľa odseku 3 uvedeného článku štátne orgány spolupracujú a poskytujú požadované informácie nezávislej komisii a odvolacej komore a umožňujú priamy prístup do svojich databáz.

57. Okrem toho čl. 14 previerkového zákona ustanovuje, že spravodajca má v každej jednej veci vykonať všetky potrebné procesné úkony na zaistenie dôkazných prostriedkov potrebných pre rozhodnutie komisie. Taktiež čl. 23 zjavne predpokladá, že právni poradcovia môžu byť pridelení na plnenie konkrétnych úloh v pracovnej skupine. Je nevyhnutné, aby spravodajca mal prístup k všetkým dokumentom a materiálu, ktorým pracovná skupina disponuje, a aby on alebo jeho zástupca sa mohli zúčastňovať na zasadnutiach pracovnej skupiny ako pozorovatelia. Aplikáciou týchto ustanovení možno zo strany nezávislej komisie zabezpečiť nad činnosťou pracovnej skupiny efektívnu kontrolu.

58. To, či orgány poverené previerkou majú plnú kontrolnú právomoc nad vykonávaním bezpečnostnej previerky a prístup k všetkým relevantným materiálom, je dôležitým prvkom, ktorý by ústavný súd mal brať do úvahy pri posudzovaní ústavnosti previerkového zákona. Ak ústavný súd dospeje k záveru, že tieto orgány majú plnú kontrolnú právomoc nad výkonom bezpečnostných previerok, potom ustanovenia zákona týkajúce sa bezpečnostnej previerky preverovaných osôb, hoci sú nepochybne invazívne, možno považovať za ospravedlniteľný zásah do súkromia a rodinného života sudcov a prokurátorov, ktorý nie je v rozpore s čl. 8 dohovoru.

IV. Závery

59. Toto je list amicus curiae pre albánsky ústavný súd. Jeho cieľom nie je zaujať konečné stanovisko k otázke ústavnosti niektorých ustanovení albánskeho zákona č. 84/2016 o prechodnom opätovnom hodnotení sudcov a prokurátorov v Albánskej republike, ale iba poskytnúť ústavnému súdu podklady k súladu relevantných ustanovení tohto zákona s európskymi štandardmi, aby sa tým súdu uľahčilo posudzovanie súladu týchto ustanovení s Ústavou Albánska. Posledné slovo, pokiaľ ide o záväznú interpretáciu ústavy a ústavnosť vnútroštátnych zákonov, má však albánsky ústavný súd.

60. Ústavný súd Benátskej komisii položil štyri otázky týkajúce sa súladu niektorých aspektov zákona č. 84/2016 s ústavou a čl. 6 a 8 dohovoru, ako aj toho, či účasť sudcov ústavného súdu, ktorí sami podliehajú previerkovému procesu, možno na rozhodovaní o ústavnosti previerkového zákona považovať za konflikt záujmov, ktorý si vyžaduje ich vylúčenie.

61. Pokiaľ ide o otázku konfliktu záujmov a možného vylúčenia ústavných sudcov, Benátska komisia zdôrazňuje, že všetci ústavní sudcovia budú podľa ústavy a previerkového zákona podliehať previerkovému zákonu, ktorý upravuje previerky všetkých albánskych sudcov vrátane sudcov ústavného súdu. Prípadný konflikt záujmov by mohol mať vplyv na postavenie nie jedného alebo niekoľkých ústavných sudcov, ale všetkých sudcov ústavného súdu. V dôsledku toho by vylúčenie ústavných sudcov pre konflikt záujmov viedlo k úplnému znemožneniu kontroly ústavnosti previerkového zákona. To by podkopalo

garancie fungujúcej súdnej kontroly legislatívy. Takúto situáciu by ústavný súd považoval za „výnimočnú okolnosť“, ktorý si vyžaduje odchýlku od princípu vylúčenia, aby tým nedošlo k odopretiu spravodlivosti.

62. Čo sa týka účasti orgánov, ktoré sú údajne pod kontrolou výkonnej moci, na procese preverovania sudcov a prokurátorov z pohľadu princípu nezávislosti súdnictva sa analýzou textu previerkového zákona zistilo, že napriek účasti orgánov ako Vrchný inšpektorát pre deklarovanie a kontrolu majetku a pre konflikt záujmov alebo Direktoriát pre bezpečnosť utajovaných informácií na previerkach a napriek tomu, že v počiatočnej fáze tieto orgány zbierajú dôkazné prostriedky, hodnotenie informácií a dôkazov zozbieraných týmito výkonnými orgánmi je naďalej v rukách nezávislej komisie a odvolacej komory, ktoré majú znaky súdnych orgánov a majú právomoc samy preveriť dôkazy zozbierané predmetnými výkonnými orgánmi. Na základe uvedeného možno vysloviť záver, že systém zavádzaný previerkovým zákonom sám osebe zrejme nepredstavuje zásah do súdnej moci.

63. Pokiaľ ide o otázku, či skutočnosť, že preverovaní sudcovia a prokurátori nemôžu napadnúť rozhodnutia orgánov vykonávajúcich preverovanie pred vnútroštátnymi súdmi, je v rozpore s čl. 6 dohovoru. Benátska komisia zastáva názor, že odpoveď na túto otázku závisí od spôsobu, akým je odvolacia komora kvalifikovaná v ústave a previerkovom zákone. Pre Benátsku komisiu tieto dva predpisy dávajú dostatok podkladov na záver, že odvolaciu komoru možno považovať za špecializovaný súd, čo znamená, že preverované osoby požívajú záruky súdnej ochrany. Práva a prostriedky ochrany obsiahnuté v ústavných a zákonných normách sa zdajú byť rozsiahle.

64. Pokiaľ ide o otázku, či ustanovenia zákona týkajúce sa bezpečnostných previerok sú v rozpore s čl. 8 dohovoru, treba vziať do úvahy skutočnosť, že účelom bezpečnostnej previerky je overiť vyhlásenia preverovaných sudcov a prokurátorov a určiť, či mali alebo majú nevhodné styky s organizovaným zločinom. V tomto ohľade ide o legitímny cieľ v zmysle čl. 8 dohovoru (záujem národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, predchádzanie zločinnosti a nepokojom, ochrana práv a slobôd druhých). Pre Benátsku komisiu je najdôležitejšie, že pracovná skupina, ktorá má hlavnú úlohu pri vykonávaní bezpečnostných previerok a skladá sa najmä z odborníkov na bezpečnosť, podlieha kontrolnej a dozornej právomoci orgánov poverenými výkonom preverovania a je povinná poskytnúť im všetky relevantné materiály, ktoré má k dispozícii. Benátska komisia sa domnieva, že hoci bezpečnostná previerka je nepochybne invazívna, nepredstavuje nevyhnutne neodôvodnený zásah do súkromného a rodinného života sudcov a prokurátorov, ktorý by bol v rozpore s čl. 8 dohovoru.

65. Benátska komisia je albánskemu ústavnému súdu, ak by potreboval ďalšiu pomoc, naďalej k dispozícii.