

Обставини справи

Справа стосувалася скарги заявниці за пунктом 1 статті 6 Конвенції на порушення її права на доступ до суду у зв'язку з відсутністю в неї можливості отримати судовий перегляд рішення про відмову в призначенні її на посаду судді.

Заявниця є юристом-практиком / адвокатом із понад 20-річним досвідом. Між 1999 та 2005 роками вона також обіймала посаду судді Апеляційного суду Тбілісі. Надалі вона шість разів брала участь у конкурсах на зайняття вакантних судових посад, востаннє в жовтні 2017 року. Всі її заяви про це були відхилені. Ця справа стосувалася процедури її останньої спроби бути призначеною на запитувані посади.

Проведення в Конституційному суді

9 лютого 2016 року після невдачі в одному із судових конкурсів заявниця та два інші кандидати звернулися до Конституційного суду з конституційною скаргою, стверджуючи, що статті 36 (4), 49 (1) і 50 (4) Закону від 13 червня 1997 року про суди загальної юрисдикції (далі – Закон про суди) не відповідали вимогам статей 29 та 42 Конституції. Зокрема, вони стверджували, що не мали доступу до суду для відстоювання свого конституційного права на справедливу процедуру допуску до державної служби, оскільки жоден суд не наділений юрисдикцією розглядати спори, пов'язані з призначенням суддів.

10 березня 2017 року набрали чинності законодавчі зміни до Закону про суди, згідно з якими рішення Вищої ради правосуддя (далі – ВРП) стосовно призначення суддів підлягали оскарженню до Палати з перегляду призначень суддів у складі Верховного суду (далі – Кваліфікаційна палата).

7 квітня 2017 року Конституційний суд відхилив зазначену вище конституційну скаргу кандидатів, висновивши, що внесення змін до Закону про суди в частині створення нового судового засобу захисту по суті вирішило питання, висунуті скаржниками. Цей суд підкреслив, що в контексті конкретного спору нові законодавчі зміни реалізовували конституційне право скаржників на доступ до суду завдяки створенню Кваліфікаційної палати, яка була наділена компетенцією розглядати скарги на ймовірно свавільну відмову в призначенні суддів.

Конкурс на посаду судді

18 жовтня 2017 року ВРП оголосила новий конкурс на посаду судді в Апеляційному суді. Заявниця подала відповідні документи для участі. Як частину заяви вона подала різні документи, що підтверджували її професійні та наукові досягнення. Розглянувши подані заявницею документи, 25 листопада 2017 року ВРП допустила заявницю до участі в конкурсі.

Після перевірки анкетних відомостей 29 грудня 2017 року члени ВРП провели із заявницею бесіду й індивідуально оцінили її.

20 січня 2018 року заявницю повідомили, що її заява про зайняття вакантної посади судді була відхилена, оскільки вона не відповідала мінімальному показнику компетентності. Пізніше заявниця отримала копії оцінок кожного із членів ВРП, який проводив із нею бесіду та оцінював її.

2 лютого 2018 року заявниця звернулась із скаргою до Кваліфікаційної палати, вимагаючи скасування рішення ВРП на підставі статті 35⁴ (3) (b) Закону про суди. Заявниця стверджувала, що це рішення було свавільним та дискримінаційним. На підтримку своїх доводів як доказ вона надала запис телевізійного звернення Н. Ж., несудового члена ВРП, який стверджував, що впродовж конкурсу деякі члени ВРП мали протезе серед кандидатів і свавільно занижили оцінки іншим кандидатам на посади суддів. Заявниця також стверджувала, що дуже низька оцінка, поставлена їй деякими членами ВРП, свідчила про таку упередженість.

6 лютого 2018 року Кваліфікаційна палата визнала скаргу заявниці неприйнятною через відсутність юрисдикції. Верховний суд указав такі ключові причини для свого рішення:

«...кандидат у судді не змогла досягти мінімального прохідного балу за складником компетентності [оцінки], внаслідок чого її кандидатура не була поставлена на голосування перед [ВРП]. Відповідно, передумова, передбачена статтею 35 (12) [Закону про суди], не була дотримана. З огляду на вищевикладене відповідний орган не розглянув заяву про призначення і, відповідно, не ухвалив рішення про відмову в призначенні заявниці, яке може оскаржуватися до [Кваліфікаційної палати] ... [Із] цих причин Кваліфікаційна палата визнає скаргу неприйнятною...».

Зокрема, Кваліфікаційна палата, посилаючись на рішення ЄСПЛ у справах *Beaumartin v. France* (24 листопада 1994 року, § 38, Series A no. 296-B) та *Sigma Radio Television Ltd v. Cyprus* (nos. 32181/04 та 35122/05, §§ 151–57, 21 липня 2011 року) вказала, що вона не була судом або трибуналом з «повною юрисдикцією» для судового розгляду обставин цієї справи і що таке рішення узгоджувалося з її усталеною практикою. В резолютивній частині рішення вказувалося, що воно є остаточним й оскарженню не підлягає.

Заявниця скаржилася за пунктом 1 статті 6 Конвенції на порушення її права на доступ до суду у зв'язку з неможливістю судового перегляду рішення про відмову в призначенні її на посаду судді.

Оцінка Суду

Прийнятність

Загальні принципи

Відповідні загальні принципи щодо застосовності статті 6 Конвенції в контексті спорів про призначення, кар'єри та звільнення суддів були узагальнені ЄСПЛ у справі *Baka v. Hungary* ([GC], no. 20261/12, 23 червня 2016 року (§§ 100–06), і нещодавно у справі *Grzęda v. Poland* ([GC], 43572/18, 257–64, 15 березня 2022 року); див. також *Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland*, nos. 49868/19 та 57511/19, §§ 220–28, 8 листопада 2021 року; *Gumenyuk and Others v. Ukraine*, no. 11423/19, §§ 44–59, 22 липня 2021 року; *Eminağaoğlu v. Turkey*, no. 76521/12, §§ 59–63, 9 березня 2021 року, та *Bilgen v. Turkey*, no. 1571/07, §§ 47–52 і §§ 65–68, 9 березня 2021 року) (пункт 34 рішення).

Застосування зазначених принципів до цієї справи

(i) Наявність права

Спочатку ЄСПЛ має проаналізувати фактичний характер скарги заявниці до національних органів. У зв'язку із цим ЄСПЛ нагадав, що для оцінки застосовності пункту 1 статті 6 Конвенції варто враховувати право, про яке заявила заявниця в межах національного провадження (див. *Stichting Mothers of Srebrenica and Others v. the Netherlands* (dec.), no. 65542/12, § 120, ECHR 2013 (витяги)) (пункт 36 рішення).

В цій справі заявниця, в минулому суддя, скаржилася, що рішення про відхилення її кандидатури на посаду судді було свавільним та дискримінаційним. У скарзі до Кваліфікаційної палати вона заявила про своє право на справедливу процедуру конкурсу, під час якого вимагала повторного прийняття до системи правосуддя. Суть її скарги полягала в імовірній упередженості та необ'єктивності деяких членів ВРП. Тому ЄСПЛ вважав, що суттю відповідного провадження було не право бути призначеною на посаду судді, як стверджував Уряд, а право на справедливу процедуру розгляду заяви колишньої судді на посаду судді (див. *Regner v. the Czech Republic* [GC], no. 35289/11, § 105, 19 вересня 2017 року; *Frezadou v. Greece*, no. 2683/12, § 28, 8 листопада 2018 року, та *Juričić*, цит. в цій справі, § 52, з наступними в ньому посиланнями; див. також *Bilgen*, цит. в цій справі, § 57) (пункт 37 рішення).

ЄСПЛ відзначив, що стаття 29 Конституції передбачала право рівного доступу до державної служби. Стосовно цього положення 7 квітня 2017 року Конституційний суд підтвердив право бути призначеним на посаду судді в межах рівної та справедливої процедури і відповідного процесуального права на доступ до суду для оскарження рішень щодо призначення суддів. Конституційний суд чітко вказав, що процес відбору й призначення суддів не є частиною процесу ухвалення політичних рішень, оскільки судді судів першої та другої інстанцій виконують суто юридичні функції. Тому всі гарантії, закріплені в статті 29 Конституції щодо права на рівний доступ до державної служби є застосовними до судових конкурсів. У зв'язку із цим ЄСПЛ підкреслив, що аби ініціювати застосовність пункту 1 статті 6 Конвенції для «права», достатньо показати, що заявниця могла претендувати на право згідно з національним законодавством. Як наголошено у справі *Grzęda*, при з'ясуванні наявності правової основи для права, на яке посилається заявник, ЄСПЛ мав визначити лише

те, чи були аргументи заявника достатньо обґрунтованими, а не те, чи забезпечення права на доступ до суду обов'язково було б на користь заявнику (там само, § 268). Розглянувши за цих обставин відповідне національне законодавство, протлумачене Конституційним судом, ЄСПЛ дійшов висновку, що в грузинському законодавстві, імовірно, було визнано «право» на справедливу процедуру конкурсів на посади суддів, зокрема право на захист від свавільних і дискримінаційних відмов (див. *Dolińska-Ficek and Ozimek*, цит. в цій справі, §§ 229–30; *Tsanova-Gecheva v. Bulgaria*, no. 43800/12, § 84, 15 вересня 2015 року; *Juričić*, цит. вище, § 52; *Dzhidzheva-Trendafilova v. Bulgaria* (dec.), no. 12628/09, §§ 48–49, 9 жовтня 2012 року; *Kübler v. Germany*, no. 32715/06, § 46, 13 січня 2011 року; та *Lombardi Vallauri v. Italy*, no. 39128/05, § 62, 20 жовтня 2009 року) (пункт 38 рішення).

ЄСПЛ не погодився з аргументом Уряду про те, що заявниця не відповідала «законодавчим вимогам» для участі в конкурсі на посади суддів. Її заява була включена ВРП до списку для участі в конкурсі на посади суддів, і вона офіційно була зареєстрована згідно з процедурою, передбаченою статтею 35 Закону про суди, як кандидатка на посаду судді. Заявниця також пройшла перевірку анкетних даних і співбесіду. Розуміння ЄСПЛ процедури відбору суддів у Грузії, як наведено вище, також підтверджується рішенням Конституційного суду від 7 квітня 2017 року, в якому чітко вказано, що ВРП опублікувала на своєму вебсайті коротку інформацію про кандидатів на посади суддів, заяви яких відповідали установленим законом вимогам для участі в конкурсі. Ім'я заявниці було серед них (пункт 40 рішення).

У світлі наведеного ЄСПЛ переконаний, що, зважаючи на положення статті 29 Конституції, протлумачені Конституційним судом, в національному праві було «право» на справедливу процедуру розгляду заяви про заняття посади судді, яке заявниця могла відстоювати (пункт 41 рішення).

(ii) «Справжній» і «серйозний» спір

ЄСПЛ дійшов висновку, що спір є «справжнім» і «серйозним», оскільки стосується справедливого відбору суддів та процедури їх призначення, і може призвести до скасування спірного рішення й перегляду заяви заявниці про її призначення на посаду судді (див. *Dolińska-Ficek and Ozimek*, § 232, *Juričić*, § 52, та *Tsanova-Gecheva*, § 84, всі цит. в цій справі; див. також *Fiume v. Italy*, no. 20774/05, § 35, 30 червня 2009, та *Bara and Kola v. Albania*, nos. 43391/18 and 17766/19, § 58, 12 жовтня 2021 року). Залишилося з'ясувати, чи характер цього права був цивільним у межах автономного значення пункту 1 статті 6 Конвенції й з огляду на критерії, розроблені в рішенні у справі *Vilho Eskelinen and Others* ([GC], no. 63235/00, ECHR 2007-II (пункт 42 рішення).

(iii) «Цивільний» характер права: тест Eskelinen

(a) Перша умова тесту Eskelinen

У цій справі змінені положення статей 191 § 1, 354 (1) та 365 (1) Закону про суди передбачали, що скарга на рішення ВРП про відмову в призначенні на посаду судді може бути подана до Кваліфікаційної палати (порівняйте, *Tsanova-Gecheva*, цит. в цій справі, § 86).

Кваліфікаційна палата, посилаючись на наведені вище положення, дійшла висновку про відсутність юрисдикційних повноважень для розгляду заяви заявниці, оскільки вона не стосувалася остаточного рішення ВРП про відмову в призначенні на посаду судді. Проте ЄСПЛ не може не відзначити, що у своєму рішенні від 7 квітня 2017 року Конституційний суд підтвердив право оскаржувати рішення щодо призначень суддів на посади й указав, що Конституція гарантує процесуальну справедливість на кожному етапі процесу відбору. Цей суд чітко зазначив, що в контексті призначення або відмови у призначенні кандидата на посаду судді «упродовж всього етапу відбору [мають зазначатися] достатні причини» і що «право на справедливий суд тягне за собою вимогу про те, щоб всі рішення (дії) органів влади, що порушують права людини, оскаржувалися до суду й ним розглядалися» (див. пункт 22 цього рішення).

Крім того, Конституційний суд відхилив конституційну скаргу заявниці, що по суті обґрунтовувалася аналогічними аргументами, як і її заява до ЄСПЛ, дійшовши висновку, що нові законодавчі зміни забезпечили реалізацію заявницею свого конституційного права на доступ до суду завдяки створенню Кваліфікаційної палати, наділеної юрисдикційними повноваженнями розглядати скарги на ймовірно свавільну відмову в призначенні судді на посаду. На фоні цього видається, що тлумачення Конституційним судом відповідних положень законодавства відрізнялося від тлумачення Верховного суду; або принаймні в силу свого рішення Конституційний суд міг вважатися таким, що створив для заявниці легітимне очікування, що її скарги на відбір суддів будуть розглянуті Кваліфікаційною палатою (пункт 45 рішення).

За таких обставин, зважаючи на формулювання відповідних положень Закону про суди, а також рішення Конституційного суду, ЄСПЛ не міг дійти висновку, що національне законодавство чітко виключало доступ до суду для цього виду спорів (зіставте з *Özpinar v. Turkey*, no. 20999/04, § 30, 19 жовтня 2010 року; *Nedeltcho Popov v. Bulgaria*, no. 61360/00, § 38, 22 листопада 2007 року; та *Suküt v. Turkey*, (dec.), no. 59773/00, 11 вересня 2007 року) (перше речення пункту 46 рішення).

(b) Друга умова тесту Eskelinen

ЄСПЛ дійшов висновку, що з урахуванням конкретних обставин цієї справи виключення заявниці, кандидатки на посаду судді, яка відповідала встановленим законом критеріям допуску, за відсутності будь-якого судового перегляду цього рішення й з огляду на важливість захисту суддівської незалежності не може вважатися таким, що відповідає інтересам правової держави. У зв'язку із цим ЄСПЛ послався на відповідні міжнародні стандарти, в яких також ідеться про те, що будь-яке рішення щодо відбору чи кар'єри суддів або щонайменше процедура, згідно з якою таке рішення приймається, мають підлягати судовому перегляду. Водночас ЄСПЛ підкреслив, що він не зобов'язаний переглядати системи призначення суддів різних держав Ради Європи. Як вже відзначалося в усталеній практиці, в Європі існує різноманіття систем відбору й призначення суддів, а вирішальне

значення має те, що призначені особи є вільними від впливу і тиску при реалізації своєї суддівської ролі (див., *Ástráðsson*, цит. в цій справі, § 207, з наступними посиланнями). Питання завжди полягає в тому, чи дотримані в тій чи іншій ситуації вимоги Конвенції (див. *Kleyn and Others v. the Netherlands* [GC], nos. 39343/98 and 3 others, § 193, ECHR 2003-VI, та *Henryk Urban and Ryszard Urban v. Poland*, no. 23614/08, § 46, 30 листопада 2010 року) (пункт 51 рішення).

Відповідно, ЄСПЛ дійшов висновку, що друга умова тесту *Eskelinen*, а саме виправдання об'єктивними підставами в інтересах держави виключення заявниці з доступу до суду, не була дотримана (пункт 52 рішення).

Висновок щодо застосовності статті 6 Конвенції

Із цього випливало, що пункт 1 статті 6 Конвенції в її цивільному аспекті є застосовним. ЄСПЛ відхилив попередні заперечення Уряду щодо застосовності пункту 1 статті 6 Конвенції. ЄСПЛ не визнав цю скаргу явно необґрунтованою чи неприйнятною з інших підстав, зазначених у статті 35 Конвенції, і тому визнав її прийнятною (пункт 53 рішення).

В цій справі скарга заявниці на відхилення її кандидатури на посаду судді не була розглянута Кваліфікаційною палатою по суті. Остання визнала скаргу заявниці неприйнятною з підстав відсутності юрисдикції для розгляду. Кваліфікаційна палата дійшла висновку про відсутність у неї юрисдикції розглядати спори, пов'язані з призначенням суддів на посади, якщо лише процедура проведення конкурсу не досягла стадії голосування членами ВРП. Проте ЄСПЛ не може не відзначити те, що заявниця на підставі своєї заяви була відображена в списках для участі в конкурсі, її анкетні дані були перевірені, з нею провели співбесіду члени ВРП й оцінили її за критеріями компетентності та доброчесності. Всі наведені вище етапи конкурсу з відбору суддів проводилися тією ж ВРП, яка зрештою мала голосувати щодо кандидатури заявниці. Виключивши із судового розгляду всі вказані етапи конкурсу, Кваліфікаційна палата, як видається, не повною мірою врахувала позицію Конституційного суду, який указав, що під правом на обґрунтоване рішення згідно з Конституцією розуміється таке: впродовж всього процесу призначення мають надаватися достатні причини і що хоча призначення суддів є конституційним повноваженням ВРП, право на справедливий суд тягне за собою вимогу, за якою всі рішення (дії) органів влади, які порушують права людини, мають оскаржуватися і розглядатися судом (пункт 58 рішення).

Хоча наведені вище висновки щодо питання застосовності наперед не вирішували результату розгляду питання про дотримання Конвенції (див. *Vilho Eskelinen and Others*, § 64, та *Tsanova-Gecheva*, § 87, обидві цит. в цій справі), ЄСПЛ не міг не зауважити важливість, яку міжнародні документи й документи РЄ надають процесуальній справедливості у справах щодо відбору, призначення та кар'єри суддів (див. пункти 49–51 цього рішення; див. також *Ástráðsson*, §§ 207, 215 і 226–27, та *Baka*, § 165, обидві цит. в цій справі). З урахуванням цього ЄСПЛ вважав, що, позбавивши саму себе юрисдикції розглядати скаргу заявниці на рішення

ВРП, Кваліфікаційна палата порушила суть права заявниці на доступ до суду (пункт 59 рішення).

Тому було порушено право заявниці на доступ до суду, гарантоване пунктом 1 статті 6 Конвенції.

Висновок

Порушення пункту 1 статті 6 Конвенції (право на справедливий суд).

Рішення в цій справі ухвалене Палатою 7 квітня 2022 року й набуло статусу остаточного 7 липня 2022 року відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції.