

BALA v. Albania (№ 21141/20)

Обставини справи

Справа стосувалася скарги заявниці за статтею 8 Конвенції на те, що з підстав її звільнення з посади юрисконсульта Конституційного Суду Албанії, і як наслідку, непроходження перехідної процедури повторної оцінки («процесу люстрації»), органи влади відмовили їй у можливості претендувати на посаду судді Конституційного Суду та після спроби взяти участь у конкурсі встановили заборону строком у 15 років на зайняття цієї посади та деяких інших посад в системі правосуддя.

Заявниця з квітня 2008 року по 30 квітня 2017 року працювала у Конституційному Суді Албанії на посаді юрисконсульта.

Відповідно до прийнятих у 2016 році змін до Конституції та інших законодавчих актів юрисконсульти Конституційного Суду мали пройти перехідну процедуру повторної оцінки («процес люстрації»). Відповідні органи – Незалежна кваліфікаційна комісія (НKK) та Спеціальна апеляційна палата (САП) були створені у червні 2017 року, а перша справа щодо перевірки була розпочата у березні 2018 року.

У грудні 2016 року у проєкті, що фінансувався Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та стосувався питань, пов'язаних з реалізацією судової реформи в Албанії, з'явилась вакансія старшого юриста.

В подальшому заявниці було запропоновано вищезгадану посаду в рамках проєкту USAID. 31 березня 2017 року на ім'я Голови Конституційного Суду вона написала заяву про звільнення з 1 травня 2017 року. Заяву було прийнято, і заявниця вийшла на нову роботу, яка краще оплачувалася і на якій вона працювала до квітня 2020 року.

В той же час заявниця спробувала подати заяви про вступ до Школи магістратів, у якій згідно з положеннями законодавства юрисконсульти Конституційного Суду отримали право пройти процедуру тестування. Незважаючи на недостатню кількість балів на першому етапі тестування, під час другого етапу заявниця отримала 160 балів з 200 і посіла перше місце серед усіх юрисконсультів та помічників. Водночас вона не стала кандидатом на посаду судді.

Після публікації оголошення про наявність вакантних посад суддів у Конституційному Суді, заявниця вирішила взяти участь у конкурсі. У зв'язку з цим перевірка заявниці була включена до переліку пріоритетних справ *prima facie* і у травні 2018 року її справу було обрано для першочергового розгляду, про що заявницю проінформували у червні 2018 року.

У червні 2018 року заявниця звернулася до НKK з проханням роз'яснити її статус у процедурі перевірки, оскільки вона більше не працювала

юрисконсульту Констиуційного Суду і, на її думку, не могла підлягати обов'язковій перевірці на цій підставі. Вона також не могла пройти добровільну перевірку, оскільки не складала іспит у Школі магістратів і не подала заяву про проходження перевірки на добровільних засадах. Заявниця не мала наміру відмовлятися від проходження перевірки щодо себе.

Рішенням НКК від 13 вересня 2018 року було припинено провадження щодо перевірки заявниці, оскільки більше не було жодних правових підстав вважати її «об'єктом перевірки».

Вказане рішення було оскаржено Громадським Уповноваженим та заявницею до САП. Уповноважений просив змінити рішення про припинення справи вказавши, що заявниці заборонено призначатися на будь-які посади в системі правосуддя, перелічені в статті G Додатку до Констиуції. Заявниця, в свою чергу, скаржилася на те, що у НКК не було проведено усних слухань, і комісія не була створена на підставі закону, а також не надала належного обґрунтування, зокрема, щодо її правового статусу в процесі перевірки та застосовності статті G. Заявниця також стверджувала, що заборона була б непропорційною.

25 липня 2019 року САП змінила рішення НКК від 13 вересня 2018 року, відповідно до яких провадження щодо перевірки заявниці припиняється, а заявниця не може бути призначена протягом 15 років суддею або прокурором будь-якого рівня, членом Вищої ради правосуддя або Вищої ради прокуратури, Вищим інспектором з питань правосуддя або Генеральним прокурором. Зокрема, САП зазначила, що бажання не уникати процесу перевірки могло бути виражене лише шляхом залишення на посаді та проходження цього процесу. Таким чином заявниця після свого звільнення із займаної посади у Констиуційному Суді, мала передбачити правові наслідки такого звільнення відповідно до статті G Додатку до Констиуції.

30 липня 2019 року Рада з питань призначення суддів (РПС) вирішила припинити розгляд кандидатури заявниці на посаду судді Констиуційного Суду. Рада зіслалася на висновки САП щодо п'ятнадцятирічної заборони.

Посилаючись на статтю 8 Конвенції, заявниця скаржилась на те, що після припинення провадження щодо перевірки їй було заборонено призначатися на посаду судді Констиуційного Суду та деякі інші посади в системі правосуддя. Крім того заявниця зазнала репутаційних втрат.

Рішення Суду

Першочергово, ЄСПЛ нагадав, що стаття 8 Конвенції не гарантує, як така, право бути призначеним на посаду державної служби (див. рішення у справах *Bara and Kola v. Albania*, № 43391/18 та № 17766/19, § 55, від 12 жовтня 2021 року, та *Frezadou v. Greece*, № 2683/12, § 28, від 8 листопада 2018 року; див.

також *Lorenzo Bragado and Others v. Spain*, № № 53193/21 та 5 інших, §§ 82 та 119, від 22 червня 2023 року) (пункт 56 рішення).

Суд також нагадав свою прецедентну практику щодо застосовності статті 8 Конвенції до спорів, що стосуються, по суті, вже існуючих трудових відносин, включаючи такі результати, як звільнення з посади або пониження на посаді, та наслідки для «приватного життя», що виникають внаслідок цього (див. рішення у справі *Denisov v. Ukraine* [GC], № 76639/11, §§ 92-117, від 25 вересня 2018 року). У цій справі Суд мав визначити чи зазнала заявниця прямого впливу на свій професійний розвиток і вибір кар'єри внаслідок накладеної на неї п'ятнадцятирічної заборони, і якщо так, то в якій мірі.

а) Стверджувана відмова у доступі до керівних посад у системі правосуддя

ЄСПЛ зазначив, що до заборони заявниця ніколи не обіймала жодної з посад, зазначеної у статті G Додатку до Конституції, зокрема, «магістрату» у розумінні албанського законодавства, тобто судді або прокурора. Таким чином стверджуване втручання у здійснення нею будь-якого права, яке нібито підпадає під дію статті 8 Конвенції, не стосувалося існуючих або попередніх трудових відносин у системі правосуддя.

Суд зазначив, що вступ до Школи магістратів був єдиним шляхом для призначення на більшість посад, згаданих у статті G Додатку до Конституції, а саме судді чи прокурора. Водночас заявниця не змогла успішно завершити даний етап, що позбавило її можливості претендувати на будь-яку кар'єрну посаду в судовій або прокурорській сфері. При цьому ЄСПЛ звернув увагу, що реформа судової гілки влади 2016 року спеціально створила перехідний шлях для юрисконсультів Конституційного Суду з метою продовження кар'єри магістрату за умови, що вони успішно пройшли процедуру перевірки, а також були прийняті до Школи магістратів.

З огляду на національне законодавство, ЄСПЛ дійшов висновку, що ситуація, в якій опинилася заявниця після звільнення з посади юрисконсульта, залишала їй обмежений доступ до невеликої кількості посад високого рівня, на які вона могла б претендувати, в принципі, навіть за відсутності п'ятнадцятирічної заборони. Такий вибір обмежувався посадою судді Конституційного Суду; невеликою кількістю місць у Верховному Суді (наразі чотири місця зарезервовані для юристів з-поза меж судової системи); п'ятьма непрофесійними (не магістратами) членами Вищої судової ради та Вищої ради прокуратури; Генеральним прокурором та Вищим інспектором з питань правосуддя. ЄСПЛ вказав, що зазначені керівні посади є відкритими для досвідчених юристів (не магістратів), які повинні відповідати низці конкретних додаткових вимог. Що стосується подальшого процесу відбору, то Суд звернув увагу на наявність численних фільтрів або механізмів професійного

попереднього відбору, в результаті яких формується короткий список найкращих кандидатів, один з яких потім призначається або обирається вищим органом, що приймає рішення.

Усі ці посади, включаючи посаду судді Конституційного Суду, є вищими посадами в системі правосуддя, які, зрештою, залежать від призначення або обрання політичними органами або, в одному випадку, Верховним Судом. Суд вважає, що стаття 8 Конвенції не гарантує, як така, жодної форми права на зайняття вищих посад у системі правосуддя або доступу до них. Крім того, за обставин цієї справи Суд не може припустити, чи мала би заявниця право – за національним законодавством – обіймати такі керівні посади за інших обставин або чи мала б вона реальні шанси розглядатися як кандидат на цю посаду. Процедури призначення є складними та багаторівневими і залежать, здебільшого, від рішень, що приймаються в кінцевому підсумку політичними органами (див. для порівняння рішення у справі *Shortall and Others v. Ireland* (ухв.), № 50272/18, §§ 53-61, від 19 жовтня 2021 року). Заявниця лише частково реалізувала наявні у неї можливості, висунувши свою кандидатуру на посаду судді Конституційного Суду, але не на інші посади.

Отже, оскільки заявниця скаржилася на несприятливий вплив п'ятнадцятирічної заборони на її право обіймати невелику кількість керівних посад у сфері правосуддя, Суд вважав, що за обставин цієї справи стаття 8 Конвенції не підлягає застосуванню *ratione materiae*.

(b) Інші стверджувані втручання в приватне життя заявниці

Навіть якщо припустити, що законодавство про люстрацію певною мірою обмежувало кар'єрний вибір заявниці під час проходження нею люстрації, слід оцінити, чи відповідали характер і обсяг такого втручання в її приватне життя порогу, необхідному для застосування статті 8 Конвенції. Стверджуване втручання пов'язане з її рішенням розпочати іншу роботу, яка не була пов'язана з системою правосуддя і яку вона вважала такою, що відповідає її професійним прагненням на той час. Це рішення було прийнято під час поточного перехідного процесу повторної оцінки (перевірки) в системі правосуддя в Албанії (пункт 67 рішення).

Стверджуване втручання саме по собі не мало наслідком усунення заявниці від «професії», для якої вона вже отримала підготовку і якою вона займалася до свого звільнення. Фактично суть скарги заявниці стосувалася доступу – як до вакансій у 2018 році, так і до будь-яких майбутніх вакансій – до суддівських посад і, зокрема, до дев'ятирічного перебування на посаді судді Конституційного Суду.

ЄСПЛ звернув увагу, що законодавство про люстрацію, по суті, вимагало від особи, яка підпадала під одну з категорій, що підлягають люстрації, зробити вибір: або утриматися від добровільної зміни статусу зайнятості в системі правосуддя на час проходження люстрації, або ризикувати бути позбавленим доступу до суддівських або прокурорських посад протягом п'ятнадцяти років. З огляду на це Суд не мав підстав вважати, що рішення заявниці звільнитися у 2017 році було зумовлене будь-якою іншою причиною, окрім її прагнення до професійного розвитку через більш привабливу можливість працевлаштування, і не було пов'язане з будь-якими складними обставинами, що стосувалися її приватного або сімейного життя, для яких звільнення могло б бути єдиним життєздатним рішенням.

У даному контексті ЄСПЛ зазначив, що законодавчі та судові органи влади мають найкращі можливості для оцінки конкретних труднощів у забезпеченні демократичного порядку в їхній державі з огляду на їх безпосередній і постійний контакт з основними рушійними силами своїх країн, суспільствами та їхніми потребами (див. рішення у справі *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], № 48876/08, § 111, ECHR 2013 (витяги)). Ризик зловживань у разі пом'якшення загального заходу має оцінювати насамперед Держава. Загальний захід може бути більш прийнятним засобом досягнення законної мети, ніж положення, що дозволяє розгляд кожного конкретного випадку, коли останній може призвести до ризику значної невизначеності, судових розглядів, витрат і затримок, а також дискримінації та свавілля (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі *Animal Defenders International*, згадане вище, §§ 108 та 110-11).

У зв'язку з цим Суд звернув увагу, що оскаржувана заборона стосувалася обмеженого доступу лише до окремих керівних посад у системі правосуддя і така заборона не поширювалася на вступ на державну службу чи здійснення адвокатської діяльності. Тобто заявниця не була позбавлена можливості займатися будь-якою іншою діяльністю у сфері права поза межами судової сфери ані через припинення процедури перевірки, ані через відповідну заборону. Таким чином, ЄСПЛ виснував, що оскаржувані заявницею несприятливі наслідки не були достатньо серйозними, щоб досягти рівня, необхідного для застосування статті 8 Конвенції.

Щодо доводів заявниці про негативний вплив оскаржуваного заходу на її репутацію, ЄСПЛ зазначив, що заявниця як колишній юрисконсульт Конституційного Суду, не була визнана винною у вчиненні будь-кого етичного або дисциплінарного проступку і залишалася шанованим фахівцем у галузі права. Водночас заявниці довелося пережити передбачувані для неї наслідки добровільного звільнення з попередньої посади у системі правосуддя під час важливого перехідного періоду у рамках комплексної реформи такої системи. При цьому до заявниці були застосовані загальні заходи, які поширювались на

всіх суб'єктів перевірки, незалежно від причин звільнення. Суд звернув увагу, що рішення САП не містило заяв чи тверджень, що заявниця недостойна працювати в системі правосуддя. Також були відсутні будь-які індивідуалізовані негативні зауваження, висловлені національними органами влади щодо її професійної діяльності, особистості, моральних цінностей або характеру (див. рішення у справі *Gyulumyan and Others v. Armenia* (ухв.), № 25240/20, § 93, від 21 листопада 2023 року).

Зрештою ЄСПЛ виснував, що негативні наслідки стверджуваного втручання в право заявниці на повагу до її приватного життя – включаючи її професійну репутацію, її спробу отримати доступ до посади судді Конституційного Суду або в більш загальному плані на її кар'єрні перспективи – або не підпадали під сферу захисту, або не досягнули необхідного порогу серйозності для того, щоб стаття 8 Конвенції була застосовна в конкретних обставинах цієї справи. Таким чином скарга заявниці була визнана несумісною *ratione materiae* з положеннями Конвенції у розумінні підпункту (а) пункту 3 статті 35 та була відхилена у відповідності до пункту 4 статті 35 Конвенції.

Висновок

Заяву визнано неприйнятною та відхилено.

Ухвала в цій справі прийнята Палатою 9 квітня 2024 року, оприлюднена 2 травня 2024 року та є остаточною.