

SAŽETAK PRESUDE

GUMENYUNK I DRUGI PROTIV UKRAJINE PRESUDA VIJEĆA OD 22. SRPNJA 2021. ZAHTJEV BR. 11423/19

*Nemogućnost sudaca vrhovnog suda
da ospore razrješenje s dužnosti provedeno u sklopu reforme pravosuđa bilo je protivno
pravu na pristup sudu*

ČINJENICE

Podnositelji zahtjeva, njih ukupno osam, suci su bivšeg Vrhovnog suda Ukrajine (dalje: VSU) koji je u postupku reforme pravosudnog sustava 2016. godine raspušten i zamijenjen novim Vrhovnim sudom (dalje: NVS). Sukladno novom ustavnom i zakonskom uređenju, suci NVS-a na sudačku dužnost trebali su biti imenovani na temelju natječaja, a na koji su se mogli prijaviti i suci VSU-a, uključujući i podnositelje zahtjeva. Kada je u studenom 2016. godine raspisan natječaj za NVS, 17 od 21 sudaca VSU-a (sedam od osam podnositelja) pristupilo je testiranju, ali niti jedan od njih nije uspio proći na natječaju za suca NVS-a. Tako su se podnositelji zahtjeva, iako nikada nisu formalno razriješeni sudačke dužnosti na koju su imenovani na neodređeno vrijeme, našli u poziciji da sudačku dužnost više nisu mogli obnašati kada je NVS 2017. godine počeo s radom. U nedostatku drugih pravnih sredstava kojima bi osporili prestanak obavljanja sudačkih dužnosti, prije raspuštanja VSU, plenarna sjednica predmetnog suda osporila je ustavnost novog zakonskog uređenja pred Ustavnim sudom Ukrajine. Relevantne zakonodavne izmjene Ustavni sud je 2020. godine proglasio neustavnim i presudio da, prema ustavu, postoji samo jedno vrhovno pravosudno tijelo čiji pravni kontinuitet nije prekinut time što je iz imena suda uklonjena riječ „Ukrajine“. Stoga, a s obzirom na stalnost sudačke dužnosti, suci VSU-a trebaju nastaviti obnašati svoje sudačke funkcije i na NVS-u. No unatoč presudi Ustavnog suda do dana donošenja presude ESLJP-a, podnositelji zahtjeva nisu započeli obnašati sudačku dužnost na NVS-u.

PRIGOVORI

Pred ESLJP-om podnositelji zahtjeva prigovorili su zbog povrede članka 6. i 8. Konvencije ističući da im nije bio omogućen pristup sudu kako bi osporili prestanak obavljanja sudačke dužnosti, a koji prestanak je predstavljao i nezakonito miješanje u njihovo pravo na poštovanje privatnog života.

OCJENA ESLJP-a

Članak 6.

Dopuštenost

U složenom i zahtjevnom kontekstu pravosudne reforme u kojem se odvijao predmet podnositelja, ESLJP je istaknuo da Konvencija ne brani državama članicama poduzimanje legitimnih i nužnih odluka za provođenje reforme. Međutim ono što ESLJP mora ispitati je, jesu li prava podnositelja, poput prava na pristup sudu koje se jamči Konvencijom, pogođena načinom na koji je reforma provedena. Stoga, u kontekstu dopuštenosti zahtjeva, ESLJP je uvodno ispitao je li članak 6. Konvencije primjenjiv kroz analizu je li se prigovor podnositelja odnosio na postojeće pravo i je li ono bilo građanske naravi.

Da bi članak 6. stavak 1. Konvencije u njegovom građanskom aspektu bio primjenjiv, mora postojati "spor" u vezi s barem dokazivim pravom za koje se može reći da je priznato prema nacionalnom pravu, bez obzira na to je li zaštićeno Konvencijom ([Denisov protiv Ukrajine \[VV\]](#)¹, stavak 44.). Naime, člankom 6. stavkom 1. Konvencije ne jamči se nikakav poseban sadržaj za (građanska) „prava i obveze“ jer ESLJP ne može tumačenjem članka 6. stavka 1. Konvencije stvoriti novo materijalno pravo koje nema pravni temelj u dotičnoj državi članici ([Roche protiv Ujedinjene Kraljevine \[VV\]](#)², stavak 117.).

U ovom predmetu, podnositelji zahtjeva su prema domaćem zakonu imali pravo obavljati sudačku dužnost do umirovljenja, izuzev nastupanja nekog iznimnog razloga za njihovo prijevremeno razrješenje s dužnosti sukladno ustavu. Posljedično, prema mjerodavnim ustavnim načelima, podnositelji su imali dokazivu osnovu temeljem koje su mogli tražiti pravo na zaštitu od proizvoljnog razrješenja sa sudačke dužnosti. Ujedno, točan opseg „prava“ podnositelja zahtjeva u ovom kontekstu dovoljno je prema nacionalnom ukrajinskom pravu utvrdio i odredio Ustavni sud koji je u svojoj odluci jasno naveo da su podnositelji imali pravo ostati suci najvišeg suda u zemlji. Slijedom navedenog, a s obzirom na sudačke dužnosti koje su podnositelji zahtjeva bili spriječeni obavljati, ESLJP je utvrdio da je postojao stvaran i ozbiljan spor oko prava koje su podnositelji mogli tražiti na dokazivim osnovama prema ukrajinskom pravu.

Nadalje, u odnosu na građanskopravnu prirodu osporenog prava, ESLJP je istaknuo da pojam građanski u članku 6. Konvencije nije ograničen na neposredan predmet spora, već se uzima u obzir i kakve on implikacije i posljedice ima na privatna imovinska i neimovinska prava pojedinca. Na taj način članak 6. Konvencije može biti primjenjiv i u predmetima koji su u nacionalnom pravu klasificirani kao sporovi iz javnopravne domene ([Denisov protiv Ukrajine \[VV\]](#), stavak 51.).

Radni sporovi javnih službenika mogu biti isključeni iz primjene čl. 6. st. 1. Konvencije ukoliko su ispunjena dva uvjeta: prvo, nacionalno pravo mora izričito isključivati pristup sudu za određenu kategoriju javnih službenika ili za određena radna mjesta i, drugo, navedeno

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

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

isključenje mora biti objektivno opravdano javnim interesom. Pritom, na državi je teret dokaza da javni službenik nema pravo na pristup sudu prema nacionalnom pravu te da je isključenje tog prava opravdano (tzv. *Eskelinen test*, koji je ESLJP utvrdio u presudi [Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske \[VV\]](#)³). Činjenica da je riječ o sucima, odnosno da su podnositelji zahtjeva radili u sektoru ili odjelu koji sudjeluje u izvršenju ovlasti dodijeljenih javnim pravom, nije sama po sebi odlučujuća ([Baka protiv Mađarske \[VV\]](#)⁴, stavci 113.-116.).

Primjenjujući navedena načela na predmet podnositelja, ESLJP je utvrdio da se spor podnositelja nije odnosio na njihova imovinska prava, već na nemogućnost obnašanja sudačke dužnosti, a što je imalo izravni utjecaj na njihov profesionalni i osobni razvoj te mogućnost uspostavljanja odnosa s drugima. Navedeni privatnopravni aspekti predmeta dovoljno su značajni te ih ne može nadmašiti javnopravna priroda posla koju su podnositelji zahtjeva obnašali kao suci VSU-a. Štoviše, s obzirom na prirodu osporenih jednostranih mjera i njihov učinak na profesionalni život podnositelja zahtjeva, isključivanje predmetnog spora iz zaštite članka 6. Konvencije potkopalo bi zaštitu sudačke dužnosti u društvu.

Primjenjujući *Eskelinen test* u analizi je li pravo koje podnositelji zahtijevaju „građansko“ u smislu članka 6. Konvencije, ESLJP je utvrdio da jest te da je članak 6. Konvencije stoga primjenjiv. Naime, iako je pitanje je li pravo na pristup sudu podnositeljima kao sucima VSU bilo izričito isključeno sukladno ukrajinskom zakonodavstvu ostalo otvoreno, ESLJP je zaključio da ono svakako nije bilo opravdano. Konkretno, imajući na umu jamstva potrebna za neovisnost sudstva, ESLJP je smatrao pogrešnim pretpostaviti da bi suci mogli podržavati vladavinu prava i primjenjivati Konvenciju ako bi nacionalno pravo njih same lišilo jamstava iz članka 6. Konvencije o pitanjima koja se izravno dotiču njihove osobne neovisnosti i nepristranosti. Stoga je isključivanje podnositelja iz zaštite članka 6. Konvencije u pitanjima koja se tiču uvjeta njihovog zapošljavanja bilo neopravdano, neovisno o posebnoj vezi lojalnosti i povjerenja koju su oni kao suci VSU imali s državom.

Osnovanost

Razmatrajući osnovanost prigovora podnositelja u smislu članka 6. Konvencije, ESLJP je istaknuo da je pravo na pristup sudu jedno o temeljnih postupovnih prava za zaštitu članova sudstva te su podnositelji zahtjeva trebali uživati izravan pristup sudu u pogledu navoda o nezakonitom sprječavanju obavljanja svojih sudačkih dužnosti. Stoga, iako je institucionalni mehanizam osporavanja ustavnosti spornih zakonodavnih izmjena kroz plenarnu sjednicu VSU bio na raspolaganju podnositeljima, predmetni mehanizam mogao je predstavljati samo dodatno jamstvo, ali nije mogao zamijeniti pravo podnositelja da pokrenu sudski postupak u osobnom svojstvu. Dodatno, objašnjenje koje je pratilo prijedlog zakona o pravosudnoj reformi VSU-a predviđao je kao legitimne ciljeve ubrzanje i poštenost postupaka pred nacionalnim sudovima. U kontekstu utvrđenih činjenica, teško je vidjeti kako su se ovi ciljevi mogli postići ograničavanjem prava na pristup sudu podnositeljima zahtjeva u vezi prestanka njihove sudačke

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

⁴ Sažetak presude dostupan je i na [hrvatskom jeziku](#)

dužnosti. Na taj način, ograničenje koje je nametnuto podnositeljima nije bilo razmjerno legitimno cilju te je došlo do povrede članka 6. Konvencije.

Članak 8.

Dopuštenost

Privatni život zajamčen člankom 8. Konvencije je širok pojam koji uključuje pravo na „unutarnji krug“, pravo na uspostavljanje i održavanje odnosa s drugim ljudima i vanjskim svijetom te pravo na društveni i profesionalni ugled. Sporovi vezani uz radni odnos sami po sebi nisu isključeni iz područja privatnog života u smislu članka 8. Konvencije. Postoje aspekti privatnog života koji bi mogli biti pogođeni takvim sporovima, pri čemu ESLJP primjenjuje dva pristupa u ocjeni primjenjivosti: i) pristup utemeljen na razlogu gdje je privatni život podnositelja zahtjeva odlučujući razlog za donošenje određene sporne mjere i ii) pristup utemeljen na posljedicama gdje sporna mjera može imati ozbiljne negativne posljedice na privatni život podnositelja zahtjeva ([Denisov protiv Ukrajine](#) [VV], stavak 115.). U okolnostima ovog predmeta ESLJP je primijenio pristup temeljen na posljedicama uzimajući u obzir prirodu i trajanje negativnih učinaka koje su sporne mjere imale na privatni život podnositelja zahtjeva. Osporene mjere, iako nisu bile izričito povezane s podnositeljima zahtjeva, lišile su ih mogućnosti obavljanja sudačkih dužnosti, profesionalnog okruženja i mogućnosti slijeđenja svojih profesionalnih ciljeva i osobnog razvoja. Slijedom navedenog, ESLJP je utvrdio da je članak 8. Konvencije primjenjiv u predmetu, a zahtjev podnositelja dopušten.

Osnovanost

S obzirom da je u predmetu podnositelja utvrđeno da je nemogućnost podnositelja da nastave dalje obnašanje sudačkih dužnosti predstavljalo miješanje u njihovo pravo na poštovanje privatnog života, ESLJP je proveo test razmjernosti, odnosno ispitaio je li predmetno miješanje bilo u skladu sa zakonom, imalo legitiman cilj te bilo nužno u demokratskom društvu ([Oleksandr Volkov protiv Ukrajine](#), stavci 165.-167.).

Kao glavno pitanje u ovom predmetu bilo je pitanje je li miješanje u privatni život podnositelja, koje je proizlazilo iz novog zakonskog uređenja provedenog u okviru pravosudne reforme, bilo zakonito u smislu Konvencije. ESLJP je utvrdio da nije, pridavši ponovno težinu odluci Ustavnog suda koji je relevantne zakonske mjere proglasio neustavnim. „Preimenovanje“ Vrhovnog suda provedeno izmjenom ustava nije utjecalo na njegov pravni kontinuitet i nije se moglo provesti bez premještanja sudaca VSU-a na NVS jer se njihov pravni status nije promijenio. Suci VSU-u, a što uključuje i podnositelje zahtjeva, trebali su nastaviti obnašati svoju sudačku dužnost i na NVS-u jer razlikovanje sudaca VSU-u i NVS-a nije bilo u skladu s načelom stalnosti sudačke dužnosti, a koje je dio ustavnog jamstva neovisnosti sudstva.

Nadalje, ukrajinska vlada nije uspjela pokazati da je natječaj za suce NVS-a proveden u skladu s ustavnim načelom o općoj zaštiti prava pojedinaca, niti s jamstvima koja se odnose na trajanje sudačke dužnosti. Posebno nespojivim s predmetnim načelom i jamstvom, ESLJP je ocijenio

način na koji je natječaj bio organiziran, izbor procjenitelja te nedostatak institucionalnih i postupovnih jamstava.

No unatoč presudi Ustavnog suda iz 2020, do lipnja 2021. ukrajinski parlament još je uvijek razmatrao pitanje ponovnog preuzimanja sudačkih dužnosti podnositelja zahtjeva, što ukazuje na očigledan nedostatak koordinacije u rješavanju situacije podnositelja zahtjeva te narušava pravnu sigurnost i predvidljivost ustavnih načela o neovisnosti sudstva.

S obzirom na prethodno navedena razmatranja, ESLJP je utvrdio da predmetno miješanje u pravo na poštovanje privatnog života podnositelja nije bilo zakonito u smislu Konvencije te je došlo do povrede članka 8. Konvencije.

PRAVEDNA NAKNADA

5.000 EUR svakom podnositelju zahtjeva pojedinačno na ime neimovinske štete

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.