

Прес-реліз,
виданий секретарем Суду
ЄСПЛ 356 (2019)
17.10.2019

Звільнення державних службовців згідно із законодавством України про люстрацію призвело до порушення їх прав

Справа «Полях та інші проти України» (заяви №58812 / 15, 53217/16, 59099/16, 23231/18 та 47749/18) стосувалась звільнення п'яти державних службовців згідно із Законом про очищення (люстрацію) влади 2014 року.

У сьогоднішньому рішенні Палати у справі Європейський суд з прав людини одноголосно визнав, що було:

порушення пункту 1 статті 6 (право на справедливий суд) Європейської конвенції з прав людини через тривалість провадження у справах перших трьох заявників, і

порушення статті 8 Конвенції (право на повагу до приватного та сімейного життя) стосовно всіх п'яти заявників.

Суд спершу визнав, що право перших трьох заявників на справедливий суд було порушено, оскільки провадження про їх звільнення тривало більше чотирьох з половиною років і триває досі.

Щодо питання статті 8, Суд не сумнівався, що в період, коли колишній президент Віктор Янукович перебував при владі, українська державна служба та демократичне управління справді стикалися з чималими викликами, які виправдовували потребу в реформах. Однак Суд, зокрема, встановив, що Закон про люстрацію отримав дуже широке застосування і це призвело до звільнення заявників просто за те, що вони працювали на державній службі більше року, поки пан Янукович перебував при владі.

Таким чином, закон не стосувався окремих заявників або того, чи були вони пов'язані з будь-яким недемократичним діянням, яке мало місце колишнього президента. У цьому контексті Закон про люстрацію відрізнявся від більш вузько націлених люстраційних процедур, що застосовувалися в інших центрально-східних європейських державах.

Основні факти

Заявники В'ячеслав Полях, Дмитро Басалаєв, Олександр Ясь, Роман Якубовський та Сергій Бондаренко – громадяни України, які народились у 1970, 1976, 1954, 1977 та 1957 роках відповідно та проживають у Києві, Миколаєві, Чернігові, Яремче (Івано-Франківська область) та Олександрівка (Донецька область) (усі в Україні).

Після втрати посади колишнім президентом Віктором Януковичем в результаті протестів «Євромайдану» у лютому 2014 року новий уряд та парламент прийняли Закон про очищення (люстрацію) влади 2014 року, який передбачав звільнення різних категорій чиновників.

Закон стосувався осіб, які займали певні посади на державній службі щонайменше один рік з моменту, коли пан Янукович став президентом у лютому 2010 року до відходу в лютому 2014 року, або обіймав певні посади в Комуністичній партії колишньої УРСР до 1991 року. Державні службовці також повинні були заповнювати “декларації про люстрацію”, якщо вони поширюються на закон.

Перших трьох заявників було звільнено з посади відповідно до Закону у жовтні 2014 року, виходячи з того, що вони працювали на державній службі у період 2010-2014 років.

Четвертого заявника було звільнено з посади після того, як він невчасно подав люстраційну декларацію, тоді як п'ятий заявник втратив роботу, оскільки до 1991 року був другим секретарем Комуністичної партії на рівні району.

У судовому провадженні, заявленому заявниками на відновлення, перші три справи заявників були припинені у 2014 чи 2015 роках до постанови Конституційного Суду про конституційність Закону про люстрацію. Інші два звільнення заявників були підтримані судами у 2018 році на тій підставі, що, крім усього іншого, Конституційний Суд не визнав закон неконституційним.

Відповідно до інформації, наявної під час розгляду Судом справи, Конституційний Суд все ще розглядає питання про конституційність Закону про люстрацію.

Скарги, порядок та склад Суду

Спираючись на різні гарантії справедливого судового розгляду, встановлені у статті 6 (право на справедливий судовий розгляд), перші три заявники скаржилися на постійну неспроможність вітчизняних судів розглянути їхні вимоги.

Усі заявники скаржилися згідно зі статтею 8 (право на повагу до приватного життя) на їх звільнення та вплив. Другий заявник подав скаргу на порушення статті 13 (право на ефективний засіб захисту).

Заяви були подані до Європейського суду з прав людини у різні дати між 21 листопада 2015 року та 3 жовтня 2018 року.

Рішення прийняло палата з семи суддів у складі:

Анжеліка Нусбергер (Німеччина), президент,

Габріеле Кучко-Штадльмаєр (Австрія),

Ганна Юдківська (Україна),

Андре Потоцький (Франція),

Йонко Грозев (Болгарія),

Сіюфра О'Лірі (Ірландія),

Лтіф Хюсейнов (Азербайджан),

а також Клавдія Вестердєк, секретар відділу.

Рішення Суду

Стаття 6

Суд вирішив розглядати справу перших трьох заявників як скаргу на тривалість внутрішнього судового розгляду, який тривав понад чотири з половиною роки на одному рівні юрисдикції, включаючи провадження в Конституційному Суді про конституційність Закону про люстрацію.

Він зазначав, що Уряд заперечував проти того, що заяви прийнятні через невичерпання

внутрішніх засобів правового захисту, оскільки справи заявників все ще розглядаються судами. Крім того, заявники самі зробили свій внесок у ситуацію, не наполягаючи на тому, щоб національні суди відновили провадження у справі та виносили судові рішення у своїх справах за відсутності рішення Конституційного Суду про конституційність Закону про люстрацію.

Однак Суд визнав, що очікувати від заявників цього не варто, враховуючи, що суди вважають, що для вирішення справ заявників необхідне рішення КС, позиція, затверджена Пленарним засіданням Верховного Суду.

Заявники також могли зашкодити власній позиції, не чекаючи рішення Конституційного суду щодо Закону про люстрацію, і вони не могли знати, що Конституційний Суд перевищить законодавчі строки для проведення перегляду законопроекту.

В цілому заявників не можна було звинуватити в тому, що вони не виступали проти направлення звернення до Конституційного Суду або за те, що вони не вимагали відновлення призупиненого провадження.

Суд зазначив, що специфіку судочинства в Конституційному Суді потрібно враховувати при розгляді тривалості розгляду, однак цей фактор не міг дати повне пояснення затримки у справах заявників.

По-перше, Верховний Суд попросив терміново розглянути це питання, а уряд не показав, що інші нагальні справи Конституційного Суду мають перевагу. З липня 2017 року на рівні Конституційного Суду не відбулося жодних суттєвих подій, поза межами обговорень, ні переконливих пояснень того, чому встановлено встановлені законом строки розгляду зазначеного питання.

Суд дійшов висновку, що тривалість провадження у справах перших трьох заявників не може вважатися розумною, і відхилив заперечення Уряду щодо невичерпання засобів судового захисту. Він також постановив, що було порушено право трьох заявників на судовий розгляд у розумні строки.

Стаття 8

Суд вперше зазначив, що ця справа відрізняється від інших раніше вирішених справ проти держав Центральної та Східної Європи, які стосувалися заходів проти колишніх ймовірних співробітників тоталітарних спецслужб, специфіки ситуації заявників та заходів Закону про люстрацію, які повинні бути враховані.

Суд встановив, що заходи проти заявників втручалися у їхнє право на повагу до їх приватного життя. Зокрема, вони були звільнені з посади із заборonoю займати посади державної служби протягом 10 років, а їхні імена були опубліковані в загальнодоступному онлайн-реєстрі люстрації.

Ці заходи були викладені в Законі про люстрацію, який був доступний, оскільки він був опублікований та передбачуваний у своїх наслідках для заявників.

Однак в Суді були сумніви, чи втручання переслідувало законну мету.

Серед інших питань, він зазначав, що попередні закони про люстрацію мали справу з передбачуваністю персоналом служб безпеки тоталітарних держав, тоді як перші чотири заявники працювали над тим, що в принципі було державою, заснованою на демократичних конституційних засадах. Ці заходи також ґрунтувалися на тому, що здавалося своєрідною колективною відповідальністю за працю за часів Януковича, не враховуючи жодної індивідуальної ролі чи зв'язку з будь-якими антидемократичними подіями.

Існувала ймовірність того, що закон було прийнято проти тих, хто працював на державній службі за попередніх урядів, що передбачало політизацію державної служби, що само по собі суперечило проголошеній цілі законодавства. Це був усталений принцип судової практики Суду, що люстрація не може служити покаранню, відплаті чи помстою, і це стосується також українського Закону про люстрацію.

Тим не менш, у Суду було більше занепокоєння щодо пропорційності заходів Закону про

люстрацію щодо заявників. Це було частиною розгляду питання про те, чи були вони «необхідними в демократичному суспільстві».

Суд зазначив, що перших трьох заявників було звільнено через службу при колишньому президенті, час перебування на посаді якого було відзначено негативними подіями щодо поваги до демократії, верховенства права та прав людини.

Суд визнав, що деякі зміни в державній службі могли бути необхідні після цього періоду, включаючи заходи проти осіб, які особисто були пов'язані з подібними подіями. Держави, в принципі, мали широкий розсуд («свобода оцінювання») щодо поведінки зі спадщиною комунізму шляхом люстрації.

Що стосується заявників, то заходи були дуже обмежувачими та мали широкий обсяг. Тому були потрібні дуже переконливі причини, які свідчать про те, що їх можна застосовувати без будь-якої індивідуальної оцінки своїх дій.

Однак уряд не вказував на будь-яке обговорення таких причин у парламентських дебатах щодо Закону про люстрацію, які, крім того, відзначилися відсутністю спільності між його керівними принципами – презумпцією невинуватості та індивідуальної відповідальності – та фактичним його діям.

Інші питання полягали в тому, що заходи за Законом про люстрацію були ширшими, ніж аналогічні заходи в інших країнах, які стосувалися лише людей, які активно працювали на колишню комуністичну владу. Навпаки, така широка сфера діяльності призвела до звільнення другого та третього заявників, хоча вони займали посади на державній службі задовго до того, як пан Янукович став президентом і просто не зміг подати у відставку протягом року після його вступу на посаду.

Також було недостатньо ясності щодо застосовних часових рамок: уряд стверджував, що закон, спрямований на боротьбу, спричиненими усіма комуністичними елітами, однак, період 1991–2010 років був виключений із дії закону. Не було також пояснень, чому саме критерієм застосування закону було обрано річний період.

Уряд висунув різні аргументи на підтримку закону, такі як практика розміщення корумпованих чиновників на державній службі за пана Януковича, рішення Конституційного Суду 2010 р., яке збільшило його повноваження та передбачуване політично мотивоване переслідування протестуючих Євромайдану. Однак ці питання не мали жодної актуальності у рішенні про застосування Закону про люстрацію до заявників. Не було виявлено зв'язку між ними та тими негативними подіями.

Уряд стверджував, що неможливо застосувати Закон про люстрацію більш індивідуально через надзвичайні ситуації на сході України. Однак Закон про люстрацію не згадується в декларації, зробленій Україною відповідно до положень Конвенції (стаття 15), що дозволяє призупинити певні зобов'язання Конвенції в надзвичайний період.

У той час Суд знав про ситуацію в Україні на той час, він зазначив, що передбачувана нагальність потреби в Законі про люстрацію протиставлялася тому, що заявників слід було усунути від державної служби на 10 років. Кадрові зміни, можливо, були б необхідні в Україні після цих подій, але не було ознак того, що ситуація так довго залишатиметься нестабільною, щоб унеможливити перегляд ролі кожної людини та можливе припинення обмежувальних заходів у часі.

Нарешті, Суд зазначив, що заявників було усунено з посади, а інформація про це рішення була оприлюднена ще до того, як суди переглянули ці рішення. Згодом огляд все ще тривав і тривав майже половину 10-річного періоду заборони, передбаченої Законом про люстрацію.

Четвертий та п'ятий заявники

Четвертого заявника відсторонили від посади за те, що він подав декларацію про люстрацію на чотири дні пізніше. Якщо він був звільнений з посади через його зв'язок з правлінням колишнього президента Януковича, тоді були застосовані міркування, викладені для перших трьох заявників. Якщо він був звільнений із посади за несвоєчасну подачу декларації, то це було непропорційним заходом, враховуючи незначну технічну природу порушення заявника.

П'ятого заявника було звільнено з посади через його колишню роль другого секретаря в

Комуністичній партії.

Суд зазначив, що він виявив порушення Конвенції у справах проти інших держав, де був великий часовий розрив між передбачуваною причетністю людини до тоталітарних структур та люстраційними заходами проти них.

Він зазначив, що часовий розрив у справі п'ятого заявника склав 23 роки і що в минулому не було жодних припущень щодо його порушення. Він зробив висновок, що українська влада не могла навести причин для виправдання люстрації проти людей, які до 1991 р. просто займали певні посади в Комуністичній партії, де не було жодних тверджень про конкретні антидемократичні дії з їх боку.

Крім того, захід проти п'ятого заявника був особливо непропорційним. Жодного серйозного аргументу не було зроблено, що як місцевий чиновник, який працює у сільському господарстві, він не представляв загрози новоствореному демократичному режиму, а влада продемонструвала повну зневагу до його прав.

На закінчення, втручання у всі п'ять прав заявників не було необхідним у демократичному суспільстві, і було порушення їх прав відповідно до статті 8.

Справедлива компенсація (ст. 41)

Суд постановив, що Україна повинна виплатити кожному заявнику 5 тис. євро (євро) відшкодування моральної шкоди. Щодо компенсації витрат, він призначив 1500 євро першому заявнику та 300 євро кожному другому – п'ятому заявникам.