

- © Traducerea și permisiunea pentru republicare au fost oferite de către Curtea Constituțională a Republicii Moldova în scopul includerii sale în baza de date HUDOC a Curții.
- © The present text and the authorisation to republish it were granted by the Constitutional Court of the Republic of Moldova for the purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.
- © La traduction et l'autorisation de republier ont été accordées sous l'autorité de la Cour Constitutionnelle de la République de Moldova à son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour.

***Polyakh v. Ucraina* - [58812/15](#), [53217/16](#), [59099/16](#) et al.**

Hotărârea din 17.10.2019 [Secția a V-a]

Articolul 35

Articolul 35-1

Epuizarea căilor interne de atac

Termenul de șase luni

Amânări care au făcut ca remediul Curții Constituționale să devină inefectiv în cazurile de lustrare post-Yanukovych, însă fără să declanșeze termenul de 6 luni, o inactivitate care a eșuat în mod perceptibil: *obiecții preliminare respinse*

Articolul 8

Articolul 8-1

Respectarea vieții private

Sfera excesiv de largă și caracterul restrictiv al măsurilor de „lustrare” care au afectat funcționarii publici ai regimului Yanukovych (2010-2014) și ai regimului comunist: *Articolul 8 aplicabil; încălcare*

În fapt – Ca urmare a schimbării puterii după evenimentele de pe Euro-Maidan la începutul lui 2014, a fost adoptată Legea privind lustrarea Guvernului (GCA), care îi viza pe funcționarii regimului Yanukovych (2010-2014) sau pe funcționarii fostului regim comunist (înainte de 1991).

Reclamanții au fost, până atunci, funcționari publici de carieră. În octombrie 2014, în baza acestei legislații, ei au fost concediați, interzicându-li-se accesul în funcția publică pentru o perioadă de zece ani, iar numele lor fiind înscris în Registrul Lustrăriei, accesibil publicului.

Aceștia au formulat cereri de recurs în fața tribunalelor administrative, care au sesizat Curtea Constituțională pentru a verifica constituționalitatea legii lustrăriei, sesizările rămânând pendinte de atunci.

În drept – Articolul 8

(1) Cu privire la admisibilitate

(a) *Aplicabilitate* – Odată ce *motivele* pentru aplicarea GCA în cazul reclamanților nu a avut nicio legătură cu viața lor privată, combinarea măsurilor aplicate a avut *consecințe* foarte serioase (vezi *Denisov v. Ucraina* [MC], [76639/11](#), 25 septembrie 2018, [Nota informativă 221](#)) în privința capacității lor de a stabili și de a dezvolta relații cu alții și în privința reputației lor sociale și profesionale, în măsura în care

(i) aceștia și-au pierdut întreaga remunerație cu efect imediat;

(ii) ei au fost excluși de la orice proces de angajare în funcția publică, sferă în care au activat de mulți ani;

(iii) de vreme ce putea presupune un stigmat social și profesional – dată fiind formularea scopurilor GCA –, aplicarea acelor măsuri în cazul lor a fost făcută publică cu efect imediat.

Concluzie: Articolul 8 este aplicabil.

(b) Primii trei reclamanți: epuizarea căilor interne de atac și termenul de șase luni – Odată ce recursurile în fața tribunalelor administrative, combinate cu procedurile din fața Curții Constituționale inițiate de aceste tribunale, au constituit un remediu național efectiv, de principiu, în practică, aceste proceduri și-au pierdut efectivitatea în privința reclamanților, din cauza amânărilor excesive.

În același timp, având în vedere că Curtea Constituțională nu a rămas inactivă de-a lungul perioadei relevante, reclamanții și publicul larg au crezut cel mai probabil că hotărârea curții putea fi pronunțată în orice moment. Mai mult, formațiile de judecător unic al Curții [de la Strasbourg] au respins anterior ca premature un număr mare de cereri în cazuri similare.

Prin urmare, nu se poate spune că reclamanții au fost sau trebuiau să fie conștienți că remediu în discuție era lipsit de efectivitate, astfel încât să fie declanșat termenul de șase luni.

Concluzie: obiecții preliminare respinse.

(c) Cel de-al patrulea și cel de-al cincilea reclamant: termenul de șase luni – Deși cererile reclamanților erau, în mare parte, bazate pe argumente legate de constituționalitatea GCA, cererea depusă la Curtea Constituțională nu reprezenta unicul remediu în această privință; într-adevăr: (i) tribunalele administrative naționale puteau să interpreteze GCA de o manieră care să fie compatibilă cu înțelegerea Constituției de către reclamanți; (ii) aceleași argumente legate de Constituție puteau fi transformate și utilizate ca argumente legate de Convenție.

Prin urmare, recursurile formulate în fața tribunalelor ordinare au constituit, în principiu, un remediu efectiv care să fie epuizat. În acest proces, reclamanții și-au depus cererile în termen de șase luni de la pronunțarea hotărârilor naționale definitive.

Concluzie: obiecții preliminare respinse.

(2) Cu privire la fondul cauzei

Deși principiile dezvoltate în cazurile privind lustrația post-comunistă puteau fi aplicate în noul context al acestui caz, trebuia să se țină cont de specificul președinției Yanukovych.

(a) Legalitatea ingerinței contestate

Previzibilitate/caracter retrospectiv – GCA conținea o listă de funcții ale căror deținători erau supuși măsurilor restrictive pe baza Legii. Incapacitatea de a prevedea adoptarea unei asemenea legi la ocuparea funcțiilor care declanșa aplicarea măsurilor restrictive în privința lor nu pune la îndoială legalitatea ingerinței: era interzis, ca atare, de articolul 7 § 1 din Convenție, doar în privința infracțiunilor și a pedepselor, în timp ce măsurile prevăzute de GCA nu aveau un asemenea caracter. Cu toate acestea, faptul că conduita reclamanților era legală la momentul de timp relevant constituia un factor care ar putea fi avut în vedere la evaluarea necesității ingerinței.

(b) Scopurile urmărite

Potrivit Comisiei de la Veneția, GCA urmărea două scopuri legitime: (i) protejarea societății de persoanele care, din cauza comportamentului din trecut, puteau prezenta un pericol pentru noul regim democratic și (ii) purificarea administrației publice de persoanele angajate în acte de corupție pe scară largă.

Totuși, spre deosebire de Comisia de la Veneția, Curtea nu-și poate limita rolul la o evaluare *in abstracto*.

De vreme ce măsurile contestate aveau un scop mult mai larg și au fost aplicate într-un context diferit de cel existent în alte state din Europa Centrală și de Est, Curtea a avut dubii privind urmărirea scopurilor legitime în acest caz:

- presupusul pericol prezentat de o categorie largă a persoanelor care cad sub incidența măsurilor GCA pentru funcționarea instituțiilor democratice nu putea fi echivalat cu pericolul prezentat de cazurile de colaborare cu serviciile de securitate totalitare. Spre deosebire de cele din urmă, reclamanții dețineau funcții în instituții de stat cu o bază constituțională democratică (cel puțin ca o chestiune de principiu);

-eliberarea lor părea să se bazeze pe o răspundere colectivă a persoanelor angajate de instituțiile de stat în perioada mandatului Președintelui Yanukovych, indiferent de funcțiile precise pe care le îndeplineau și de legătura lor cu tendințele și evoluțiile anti-democratice care au avut loc în acea perioadă.

Faptul că lustrarea nu putea fi utilizată ca pedeapsă, retribuție sau răzbunare constituia un principiu bine-stabilit. Același lucru era valabil și pentru măsurile contestate prevăzute de GCA.

Presupusele obiective privind restabilirea încrederii în instituțiile publice și protecția guvernării democratice puteau fi realizate prin mijloace mai puțin intruzive (cum ar fi, acolo unde era posibil, după o evaluare individuală, înlăturarea reclamanților din funcțiile de autoritate și transferul lor, unde era posibil, la funcții mai puțin sensibile).

Natura extinsă a măsurilor aplicate reclamanților, combinată cu limbajul profund acuzator utilizat în GCA pentru a descrie scopurile legii, a generat posibilitatea ca unele din aceste măsuri să fi fost motivate, cel puțin în parte, de răzbunarea față de cei asociați guvernărilor precedente. Dacă se dovedea că așa era, atunci, departe de a urmări scopul protejării guvernării democratice, măsurile GCA puteau fi privite ca subminând această guvernare prin politizarea serviciului public, o problemă pe care legea ar fi fost concepută să o combată.

Mai mult, informația privind aplicarea GCA față de reclamanți a fost publicată imediat.

(c) Necesitatea măsurilor contestate într-o societate democratică

(i) *Primii trei reclamanți* – Mandatul dlui Yanukovych în Ucraina a fost caracterizat de un număr de evoluții negative privind respectarea democrației, a preeminenței dreptului și a drepturilor omului, iar guvernarea sa a fost percepută ca fiind nedemocratică și angajată în acte de corupție sistemică pe scară largă. Mai mulți observatori internaționali au făcut comentarii care indicau asemenea probleme.

Măsurile de schimbare și de reformă în serviciul public, inclusiv măsurile împotriva funcționarilor publici asociați în mod personal cu evoluțiile negative menționate, fuseseră, deci, în principiu, justificate. Deși autorităților ar trebui să li se acorde o marjă de apreciere în această privință, această marjă părea să fi fost depășită din următoarele motive.

Se putea remarca o lipsă de coerență între scopurile declarate ale Legii (formulate cu trimitere la „prezumția nevinovăției” și „responsabilitatea individuală” printre principiile presupuse a ghida procesul de lustrare) și normele pe care Legea le-a promulgat de fapt. Schema legislativă nu părea să fie suficientă pentru a răspunde presupusei „nevoi sociale imperioase” urmărite. Având în vedere că Președintele de atunci al Ucrainei, care a promulgat GCA, a ocupat el însuși timp de nouă luni funcția de ministru în guvernul Președintelui Yanukovych, era greu de înțeles cum putea fi realizat obiectivul restabilirii încrederii în autoritățile publice prin „lustrarea” funcționarilor de o importanță redusă.

Mai mult, nu a fost prezentată nicio explicație convingătoare în legătură cu perioada de serviciu de un an în timpul președinției lui V. Yanukovych ca un criteriu-cheie de declanșare a aplicării măsurilor GCA. În plus, perioada 1991-2010 a fost exclusă din câmpul de aplicare a Legii, cu toate că, potrivit Guvernului, GCA a fost concepută ca răspuns la rezultatele negative ale activităților tuturor elitelor post-comuniste.

Măsurile contestate nu au fost aplicate pe o bază provizorie sau temporară, ci pentru zece ani, fapt care a respins argumentul că starea de urgență creată de ostilitățile din regiunile Donetsk și Luhansk a împiedicat autoritățile să le individualizeze într-o măsură mai mare. Chiar admitând că unele schimbări de personal aveau un caracter urgent, nu exista vreun indiciu că situația ar fi rămas instabilă de-a lungul perioadei relevante într-o măsură în care să împiedice verificarea detaliată a

rolului fiecărui funcționar și, pe baza unei astfel de verificări, să împiedice stingerea treptată a măsurilor cu caracter urgent la o etapă ulterioară.

Având în vedere că măsurile GCA aplicate reclamanților erau foarte restrictive și largi ca întindere, erau cerute motive foarte convingătoare pentru a arăta că acestea puteau fi aplicate fără o evaluare individuală a conduitei personale, prin simpla deducție că rămânerea reclamanților în funcție demonstra în mod suficient că acestora le lipsea loialitatea față de principiile democratice de organizare statală sau că erau angajați în acte de corupție.

Totuși, nu s-a pretins niciodată că înșiși reclamanții au comis o acțiune precisă care să submineze guvernarea democratică, preeminența dreptului, securitatea națională, apărarea sau drepturile omului. Ei au fost demisi doar pentru că au ocupat anumite funcții relativ înalte în serviciul public, sub președinția dlui Yanukovych. Susținerile ulterioare privind abaterile din partea celui de-al treilea reclamant nu schimbă acest fapt. În ochii Curții, funcționarii publici de carieră nu puteau fi supuși unor măsuri restrictive de o asemenea severitate, doar pentru că rămâneau în funcție în serviciul public ca urmare a alegerii unui nou șef de stat.

Mai mult, nu exista vreun indiciu că reclamanții au fost „plasați” în serviciul public și că carierele lor au evoluat într-un mod pozitiv neobișnuit sub regimul dlui Yanukovych. Niciunul din reclamanți nu părea să fie implicat într-unul din presupusele abuzuri ale guvernului Yanukovych. Deși s-a făcut o constatare pe plan național în această privință în raport cu cel de-al treilea reclamant, aceasta era formulată în termeni foarte largi și nu a existat o evaluare independentă a sa; în orice caz, constatarea a fost făcută după demiterea celui de-al treilea reclamant și, prin urmare, nu a reprezentat un factor decisiv.

Informația privind înlăturarea reclamanților din serviciul public a fost dată publicității înainte ca aceștia să poată obține un control al acestor măsuri. Chiar și remediul *ex post facto* disponibil a operat cu o întârziere excesivă (deocamdată, procedurile durează deja aproape jumătate din perioada lor de excludere de 10 ani).

(ii) *Cel de-al patrulea reclamant (depunerea tardivă a declarației personale)* – Cel de-al patrulea reclamant a fost supus aceluiași măsuri, pentru că și-a depus declarația de lustrare cu o întârziere de patru zile. Totuși, rezultatul în cazul acestuia era cel mai probabil să fie același (având în vedere că a deținut funcția din 2010 până în 2014). În această măsură, considerentele de mai sus erau aplicabile și în cazul său. În acel moment, chiar și presupunând că nu exista niciun alt motiv decât întârzierea de patru zile pentru aplicarea măsurilor în cazul lui, ele păreau disproporționate în raport cu caracterul trivial al omisiunii reclamantului.

În primul rând, situația lui era deosebită: era bolnav la expirarea termenului limită pentru depunere; el și-a depus declarația în ziua următoare părăsirii spitalului. Nu a fost contestat că acest fapt putea provoca vreo problemă în contextul procesului general de selecție.

În al doilea rând, esența declarației în discuție a constat în afirmația funcționarului în măsura în care măsurile restrictive ale GCA i se aplicau sau nu. Totuși, singurele motive posibile pentru aplicarea GCA față de acesta constau în funcția pe care a deținut-o în perioada 2010-2014, care fusese bine cunoscută angajatorului său, la care s-a depus declarația. Obligația de a depune o declarație în acest caz nu a fost, așadar, îndreptată spre dezvăluirea unor fapte posibil ascunse, cum ar fi colaborarea secretă cu serviciile de securitate ale fostelor regimuri totalitare.

(iii) *Cel de-al cincilea reclamant (perioada înainte de 1991)* – Măsurile de lustrare contestate au fost adoptate și aplicate la mai bine de douăzeci și trei de ani după tranziția Ucrainei de la un regim comunist totalitar la democrație, în 1991. În absența vreunei ilegalități precise, se cerea o justificare foarte puternică în vederea implementării unor măsuri restrictive de o asemenea seriozitate, după un interval de timp atât de lung, justificare care nu a fost oferită.

Într-adevăr, reclamantul era un simplu funcționar care activa în domeniul agriculturii; nu exista vreun indiciu că activitățile sale în partidul comunist erau asociate cu vreun abuz în materie de drepturi ale omului sau activități antidemocratice precise, în măsură în care să prezinte un pericol pentru regimul democratic nou-instituit. Caracterul disproporționat al măsurii lustrării a fost, așadar, deosebit de pronunțat în cazul acestuia.

Concluzie: încălcare, în privința tuturor reclamantilor (unanimitate).

Curtea a mai constatat, în unanimitate, încălcarea articolului 6 § 1 (latura civilă; latura penală nu este aplicabilă) în privința primilor trei reclamanti, în legătură cu durata procedurilor.

Articolul 41: 5,000 EUR pentru fiecare reclamant, cu titlu de prejudiciu moral; capătul de cerere în privința prejudiciului material suferit – respins, având în vedere faptul că procedurile relevante pot fi redeschise.

(A se compara cazurile de lustrație post-comunistă: *Turek v. Slovacia*, [57986/00](#), 14 februarie 2006, [Nota informativă 83](#); *Sõro v. Estonia*, [22588/08](#), 3 septembrie 2015, Nota informativă 188; *Ivanovski v. Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei*, [29908/11](#), 21 ianuarie 2016, Nota informativă 192; *Anchev v. Bulgaria* (dec.), [38334/08](#) and [68242/16](#), 5 decembrie 2017, [Nota informativă 213](#); și, în contextul articolului 14 coroborat cu articolul 8: *Sidabras și Džiautas v. Lituania*, [55480/00](#) și [59330/00](#), 27 iulie 2004, Nota informativă 67, și *Naidin v. România*, [38162/07](#), 21 octombrie 2014, Nota informativă 178)