



Звільнення державних службовців на підставі українського закону 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) стосувалася звільнення п'ятох державних службовців відповідно до Закону України «Про очищення влади» (люстрацію) 2014 року.

У сьогоднішньому рішенні Палати¹ у цій справі Європейський суд з прав людини одногосно встановив:

порушення статті 6 § 1 (право на справедливий суд) Європейської конвенції з прав людини у зв'язку з занадто тривалим розглядом справ трьох перших заявників на національному рівні, та

порушення статті 8 (право на повагу до приватного життя) Конвенції щодо усіх п'яти заявників.

Суд встановив, що право трьох на справедливий суд протягом розумного строку було порушено, оскільки судові процедури щодо їх звільнення вже тривають більше чотирьох з половиною років і досі не завершені.

Щодо питання за статтею 8 Конвенції, Суд не ставив під сумнів, що в період перебування при владі колишнього Президента Віктора Януковича система державної служби та демократичного врядування України постала перед значними викликами. Однак Суд вирішив, що Закон про очищення влади застосовується до дуже широкого кола осіб і призвів до звільнення заявників лише на тій підставі, що вони займали посади на державній службі протягом більш ніж року за часів президентства п. Януковича, або на підставі зайняття посад у Комуністичній партії до 1991 року.

Отже вказаний закон не зважав на особисту роль, яку відігравали заявники, а також на те, чи були вони особисто пов'язані з будь-якою недемократичною діяльністю, що мала місце в період правління колишнього Президента. В цьому відношенні український Закон про очищення влади відрізняється від процедур люстрації, які були запроваджені у інших державах Центральної та Східної Європи і які були більш цільовими і вузько спрямованими.

Основні факти

Заявники, В'ячеслав Полях, Дмитро Басалаєв, Олександр Ясь, Роман Якубовський та Сергій Бондаренко, є українськими громадянами, які народилися 1970, 1976, 1954, 1977 та 1957 року і проживають в Україні, у Києві, Миколаєві, Чернігові, Яремчому (Івано-Франківська область) та Олександрівці (Донецька область) відповідно.

Після того, як колишній Президент Віктор Янукович залишив свою посаду у лютому 2014 року в результаті протестів «Євромайдану», новий уряд та парламент ухвалили Закон «Про очищення влади» 2014 року, який передбачив звільнення різноманітних категорій службовців.

¹ Згідно зі статтями 43 та 44 Конвенції, це рішення Палати не є остаточним. Протягом трьох місяців після його винесення, кожна з сторін може клопотати про передачу справи на розгляд Великої Палати Суду. В разі подання такого клопотання, колегія з п'яти суддів вирішує чи справа заслуговує на подальший розгляд. В позитивному випадку, Велика Палата розгляне справу та винесе остаточне рішення. Якщо клопотання про перегляд відхилене, рішення Палати стає остаточним того ж дня. Після того, як рішення стає остаточним, воно передається до Комітету Міністрів Ради Європи для нагляду за його виконанням. Подальша інформація про процедуру виконання можна найти за наступною адресою: www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution.

Серед цих категорій були особи, які займали певні посади на державній службі протягом як мінімум року у період часу між вступом у посаду Президента Януковича у лютому 2010 року та датою, коли він залишив цю посаду у лютому 2014 року, а також займали певні посади у Комуністичній партії колишньої Української Радянської Соціалістичної Республіки до 1991 року. Державні службовці, до яких застосовувався Закон, також мали подати заяви про проведення люстраційної перевірки.

Перших трьох заявників було звільнено відповідно до Закону про очищення влади у жовтні 2014 року, на тій підставі, що вони посідали посади на державній службі у 2010-2014 роках. Четвертого заявника було звільнено за невчасне подання заяви про люстраційну перевірку, а п'ятого за те, що він обіймав посаду другого секретаря райкому Комуністичної партії у період до 1991 року.

Заявники подали позови про поновлення на посадах, але провадження у справах перших трьох заявників було зупинено у 2014-2015 роках до отримання висновку Конституційного Суду щодо конституційності Закону про очищення влади. Суди відхилили позови четвертого і п'ятого заявників на підставі, зокрема, що Конституційний Суд не визнав Закон неконституційним.

Відповідно до інформації, доступної на час розгляду справи, Конституційний Суд продовжує розглядати питання конституційності вказаного закону.

Скарги, процедура і склад Суду

Троє перших заявників, посилаючись на різні гарантії, передбачені статтею 6 Конвенції (право на справедливий суд), скаржилися на нерозгляд їх позовів національними судами.

Посилаючись на статтю 8 (право на повагу до приватного життя), усі заявники скаржилися на своє звільнення та наслідки, яке воно мало для них. Другий заявник також ставив питання про порушення статті 13 (право на ефективний засіб правового захисту).

Заяви до Європейського суду з прав людини було подано в період з 21 листопада 2015 року до 3 жовтня 2018 року.

Рішення винесено Палатою з семи суддів, у такому складі:

Ангеліка Нусбергер (Німеччина), Голова,
Габріеле Кучко-Штадльмаєр (Австрія),
Ганна Юдківська (Україна),
Андре Потоцкі (Франція),
Йонко Грозєв (Болгарія),
Шіфра О'Лірі (Ірландія),
Летіф Гусейнов (Азербайджан),
а також Клаудія Вестердік, Секретар Секції

Рішення Суду

Стаття 6

Суд вирішив розглянути скаргу перших трьох заявників як скаргу щодо надмірної тривалості судового провадження на національному рівні, що триває більше чотирьох з половиною років в одній інстанції, включаючи розгляд Конституційним Судом питання конституційності Закону про очищення влади.

Суд вивчив зауваження Уряду щодо прийнятності заяв. Уряд аргументував, що оскільки справи ще розглядаються національними судами, заяви є неприйнятними через невичерпання внутрішніх засобів правового захисту і до того ж заявники самі частково відповідальні за

ситуацію, яка склалася, оскільки вони не наполягали на тому, щоб національні суди відновили провадження у їхніх справах не очікуючи рішення Конституційного Суду.

Однак Суд вирішив, що було б нерозумно вимагати від заявників наполягати на винесенні рішень у такій ситуації, оскільки національні суди вважали, і цю позицію підтримав Верховний Суд, що розгляд справ по суті вимагав рішення Конституційного Суду.

Отже, наполягаючи на розгляді справ за відсутності рішення Конституційного Суду щодо конституційності закону, заявники вірогідно діяли б проти власних інтересів. Вони не могли знати, що Конституційний Суд перевищить встановлені законом строки розгляду справи щодо конституційності закону.

Таким чином, оцінюючи ситуацію загалом, Суд визначив, що заявникам не можна поставити за провину те, що вони не заперечували проти передачі питання на розгляд Конституційного Суду та не наполягали на відновленні провадження.

Суд підкреслив, що він готовий враховувати специфіку провадження у Конституційному Суді при оцінці тривалості судового розгляду. Однак ця специфіка не могла пояснити повною мірою затримку у розгляді справ заявників.

По-перше, Верховний Суд України просив Конституційний Суд про розгляд справи як невідкладної. Уряд не довів, що Конституційний Суд не розглянув справу через пріоритетність розгляду інших термінових справ. З 2017 року не було важливих процедурних кроків у справі, окрім слухання на засіданнях Конституційного Суду. Не було надано переконливого пояснення щодо того, чому встановлений законом строк для розгляду цього питання Конституційним Судом було перевищено.

Суд дійшов висновку, що тривалість судового розгляду справ перших трьох заявників не можна вважати розумною. Він відхилив аргументи Уряду щодо невичерпання внутрішніх засобів правового захисту і встановив порушення права трьох перших заявників на судовий розгляд протягом розумного строку.

Стаття 8

Суд в першу чергу відзначив, що дана справа відрізняється від справ, які Суд раніше розглянув щодо держав Центральної і Східної Європи і які стосувалися заходів, які ці держави вживали проти підозрюваних агентів спецслужб тоталітарного режиму. Суд наголосив на необхідності врахувати особливості Закону про очищення влади та справ заявників.

Суд встановив, що заходи, яких було вжито щодо заявників, становили втручання у їхнє право на повагу до приватного життя. Зокрема, їх було звільнено, накладено заборону на роботу на державній службі на 10 років та їхні імена опубліковано в публічно доступному онлайн-реєстрі.

Вказані заходи було передбачено Законом про очищення влади, який відповідав вимозі доступності (оскільки його було опубліковано) і його застосування до заявників було передбачуваним.

У той же час Суд висловив сумнів щодо того, чи переслідувало це втручання легітимну мету.

Зокрема, Суд відзначив, що закони про люстрацію, які він розглядав у своїх попередніх справах, стосувалися підозрюваних співробітників тоталітарних служб безпеки. На відміну від цього, чотири перших заявники працювали в апараті держави, яка, як мінімум в принципі, заснована на демократичних конституційних принципах. До того ж заходи, передбачені Законом про очищення влади, виглядали як форма колективної відповідальності за роботу у часи Президента Януковича, незважаючи на роль, яку відігравала та чи інша особа, та її зв'язок з певними антидемократичними явищами.

Тому не можна виключити, що ухвалення закону мало на меті помсту особам, які працювали на попередні уряди. Це тягнуло за собою політизацію державної служби, яка суперечить проголошеній меті законодавства про очищення влади. У практиці Суду є усталеним принцип, що люстрація не може використовуватися як засіб покарання, відплати або помсти. Цей принцип застосовується й до Закону про очищення влади.

Незважаючи на ці сумніви щодо легітимної мети закону, пропорційність його застосування до заявників піднімала ще більш серйозні питання, які Суд вивчив в рамках розгляду питання, чи були передбачені законом заходи вжиті до заявників «потрібні у демократичному суспільстві».

Перші три заявники

Суд відзначив, що перших трьох заявників було звільнено за те, що вони працювали за часів колишнього Президента Януковича, період перебування якого при владі був позначений негативними явищами в сфері демократії, верховенства права і прав людини.

Суд визнав, що після цього періоду певні зміни в державному апараті, зокрема заходи проти осіб, які були особисто пов'язані з цими явищами, могли бути необхідними. Суд відзначив, що держави в принципі мають широкі межі розсуду для застосування люстрації в рамках боротьби зі спадщиною комунізму.

Заходи, застосовані до заявників, були дуже жорсткими і широкими у їхньому застосуванні. Щоб виправдати застосування таких заходів без оцінки індивідуальної ролі заявників, потрібно було б навести дуже переконливі причини.

Однак Уряд не продемонстрував, що такі причини обговорювалися в рамках парламентських дебатів, які передували прийняттю Закону про очищення влади. До того ж закон створює враження невідповідності між проголошенням презумпції невинуватості та індивідуальної відповідальності серед основних засад закону, і тим, як закон застосовувався на практиці.

Крім того Закон про очищення влади охоплював ширше коло осіб, ніж схожі закони у інших країнах, які застосовували люстрацію лише до осіб, які активно співпрацювали з колишніми комуністичними органами влади. На відміну від цього, широка сфера застосування Закону про очищення влади призвела до того, що другого і третього заявника було звільнено, хоча вони обійняли свої посади раніше, ніж п. Янукович став Президентом, і просто не звільнилися протягом року після його приходу до влади.

Також була неясність у виборі періоду, до якого застосовується Закон: Уряд стверджував, що Закон було спрямовано на виправлення негативних явищ, створених усіма елітами пост-комуністичного періоду, однак в той же час Закон не застосовується до періоду 1991-2010 років. Також не було пояснено й вибір мінімального періоду в один рік як критерію застосування Закону.

Уряд піднімав різноманітні аргументи на підтримку Закону, вказуючи, зокрема, на практику наповнення державного апарату корумпованими чиновниками за часів правління п. Януковича, рішення Конституційного Суду 2010 року, яке збільшило його повноваження, та політично мотивоване переслідування учасників протестів «Євромайдану». Однак ці питання не впливали на рішення застосувати Закон про очищення влади до заявників. Не було продемонстровано зв'язку між заявниками і вказаними негативними явищами.

Уряд стверджував, що застосування Закону у більш індивідуалізований спосіб було неможливим у зв'язку з надзвичайною ситуацією на Сході України. Однак Закон про очищення влади не було згадано у декларації, яку Україна подала відповідно до статті 15 Конвенції, яка передбачає можливість відступу від окремих зобов'язань за Конвенцією у випадку надзвичайної ситуації.

Суд свідомий ситуації, яка склалася в Україні у відповідний час. Однак нібито невідкладна потреба у Законі контрастує з тим фактом, що за Законом заборону до заявників було

застосовано на десять років. Суд не піддав сумніву, що після подій, що відбулися в Україні в той час, зміни в особовому складі цілком могли бути потрібні. Однак Суду не було доведено, що ситуація залишалася настільки нестабільною, що було неможливо вивчити індивідуальну роль кожної особи з наступним можливим поступовим скасуванням обмежувальних заходів.

Наостанок Суд відзначив, що заявники були звільнені з посад і інформація про це була опублікована у публічно доступному реєстрі ще до розгляду судами скарг на ці дії. Судовий розгляд, що почався пізніше, все ще не завершений і вже продовжується майже половину десятирічного періоду заборони на доступ до державної служби, що було накладено на заявників.

Четвертий і п'ятий заявники

Четвертого заявника було звільнено з посади за затримку, на чотири дні, з поданням заяви про люстрацію. При цьому якщо його було звільнено також у зв'язку з тою посадою, що він обіймав за часів колишнього Президента Януковича, до нього застосовуються ті самі міркування, що й до перших трьох заявників. Якщо ж він був звільнений лише за затримку в подачі заяви, такий захід був непропорційний тому незначному й технічному порушенню, яке він допустив.

П'ятий заявник був звільнений за перебування на посаді другого секретаря райкому Комуністичної партії.

Суд згадав, що він вже встановив порушення Конвенції у справах проти інших держав у ситуаціях, де між діяльністю особи в структурах тоталітарного режиму і застосуванням до неї люстрації пройшов значний час.

Суд відзначив, що у випадку п'ятого заявника цей часовий розрив склав 23 роки і не було ніякої інформації щодо будь-якої негативної діяльності з його боку протягом цього часу. Суд дійшов висновку, що українські органи влади не навели причин, які б виправдали застосування люстрації проти осіб, які лише займали певні посади в Комуністичній партії до 1991 року, за відсутності звинувачень у конкретній антидемократичній діяльності з їхнього боку.

Крім того, люстраційні заходи щодо п'ятого заявника було особливо непропорційними. Не було наведено жодного серйозного аргументу, що заявник, місцевий чиновник в сфері сільського господарства, міг становити будь-яку загрозу для нового демократичного режиму. Органи влади продемонстрували повну зневагу до його прав.

Таким чином, втручання у права усіх п'яти заявників не було необхідним у демократичному суспільстві і статтю 8 Конвенції було порушено.

Справедлива сатисфакція (Стаття 41)

Суд постановив, що Україна має сплатити кожному заявнику 5000 євро на відшкодування моральної шкоди. Суд також присудив 1500 євро першому заявнику і по 300 євро другому-п'ятому заявникам на кожного на відшкодування судових витрат.

Рішення доступне лише англійською.

Цей прес-реліз є документом, підготовленим Секретаріатом. Він не зобов'язує Суд. Рішення щодо прийнятності та суті та подальшу інформацію про Суд можна знайти за адресою www.echr.coe.int. Аби отримувати прес-релізи Суду, будь-ласка, підпишіться на розсилку за адресою: www.echr.coe.int/RSS/en або слідкуйте за нашими повідомленнями на Твіттері [@ECHR_Press](https://twitter.com/ECHR_Press).

Контакта інформація для ЗМІ

echrpress@echr.coe.int | tel.: +33 3 90 21 42 08

Patrick Lannin (tel: + 33 3 90 21 44 18)

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

Inci Ertekin (tel: + 33 3 90 21 55 30)

Європейський суд з прав людини було засновано в Страсбурзі державами-членами Ради Європи в 1959 році для розгляду стверджуваних порушень Європейської конвенції з прав людини 1950 року.