

RATIO DECIDENDI – ЄДНІСТЬ ТА СТАЛІСТЬ  
СУДОВОЇ ПРАКТИКИ\*

Практика Європейського суду з прав людини

ВИТЯГ ІЗ РІШЕННЯ  
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ  
від 17 ЖОВТНЯ 2019 РОКУ  
У СПРАВІ “ПОЛЯХ ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ”  
(переклад неофіційний)\*\*

CASE OF POLYAKH AND OTHERS v. UKRAINE  
(APPLICATIONS NOS. 58812/15 and 4 others)\*\*\*

Основні факти

Заявники В. Полях, Д. Басалаєв, О. Ясь, Р. Якубовський та С. Бондаренко – громадяни України, які народилися у 1970, 1976, 1954, 1977 та 1957 рр. відповідно та проживають у Києві, Миколаєві, Чернігові, Яремче (Івано-Франківська область) та Олександрівці (Донецька область) (усі в Україні).

Після втрати посади колишнім Президентом України В. Януковичем у результаті протестів Євромайдану у лютому 2014 р. новий Уряд та Парламент прийняли Закон України “Про очищення влади” (далі – Закон), який передбачав звільнення різних категорій чиновників.

Закон стосувався осіб, які обіймали певні посади на державній службі щонайменше один рік з моменту, коли В. Янукович став Президентом України у лютому 2010 р. і до його відходу в лютому 2014 р., або обіймав певні посади в Комуністичній партії колишньої УРСР до 1991 р. Також такі державні службовці повинні були заповнювати “декларації про люстрацію”.

Перших трьох заявників було звільнено з посади відповідно до Закону у жовтні 2014 р. з огляду на те, що вони працювали на державній службі у період 2010–2014 рр. Четвертого заявника було звільнено з посади після того, як він невчасно подав люстраційну декларацію, тоді як п’я-

\* Рубрика функціонує під егідою Юридичного порталу RATIO DECIDENDI.

\*\* Витяг із рішення Європейського суду з прав людини від 17 жовтня 2019 р. у справі “Полях та інші проти України”, сформований О. Посикалюком.

\*\*\* Рішення набуде статусу остаточного відповідно до п. 2 ст. 44 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. З оригіналом рішення англійською мовою можна ознайомитися за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-196607>.

тий заявник втратив роботу, оскільки до 1991 р. 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 рр. до постанови Конституційного Суду України (далі – КСУ) про конституційність Закону. Інші два звільнення заявників були підтримані судами у 2018 р. на тій підставі, що, крім усього іншого, КСУ не визнав цей акт неконституційним.

*Оцінка Європейського суду з прав людини (далі – Суд)*

*(а) Підхід Суду*

262. Суд розглянув велику кількість справ, що стосуються процесу люстрації після переходу від тоталітарного комуністичного правління до демократії, який, залежно від країни, полягав у публічному викритті, частковому позбавленні пільг та обмеженні публічної зайнятості й зайнятості, що стосувалася державної таємниці, для осіб, пов'язаних із колишніми тоталітарними режимами, зокрема таємних співробітників служби безпеки.

263. Однак, як вказувала Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія), Закон стосується двох різних періодів: періоду тоталітарного комуністичного правління та періоду, коли Президент України В. Янукович перебував при владі. Перші чотири справи заявників стосуються останнього періоду.

264. Тому, хоча принципи, розроблені Судом у справах, які стосуються посткомуністичної люстрації, можуть застосовуватися у цій справі, що стосується перших чотирьох заявників, слід враховувати специфіку їхнього становища.

*(b) Чи було втручання у право заявників на повагу до їхнього приватного життя?*

265. <...> Суд вважає, що відбулося втручання у право заявників на повагу до їхнього приватного життя.

266. Таке втручання сумісне зі ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) лише у тому разі, коли воно було здійснено “відповідно до закону” та “необхідне в демократичному суспільстві” для досягнення однієї або декількох цілей, викладених у п. 2.

*(c) Чи було втручання “відповідно до закону”?*

267. Заходи, що застосовуються до заявників, ґрунтуються на внутрішньому законодавстві – Законі. Останній був опублікований, тому немає підстав сумніватися у його доступності. Він також був достатньо передбачуваним, що стосується заявників. До осіб, які обіймають поса-

ди, перелічені у Законі, будуть застосовані обмежувальні заходи згідно з Законом.

*(d) Чи втручання мало законну мету?*

270. У справах про посткомуністичну люстрацію в інших державах Центральної та Східної Європи Суд постановив, що заходи люстрації мають на меті законні цілі захисту національної безпеки та громадського порядку, запобігання заворушенням і захисту прав та свобод інших.

271. Суд зазначає, що згідно з оцінкою Венеціанської комісії Закон мав на меті дві законні цілі: (i) захист суспільства від осіб, які через свою поведінку в минулому могли загрожувати новоствореному демократичному режиму; (ii) очищення державної адміністрації від осіб, які вчинили масштабну корупцію.

272. <...> проголошені Законом цілі можуть розглядатись як такі, що загалом відповідають цілям, визнаним Судом законними у своїй прецедентній практиці стосовно посткомуністичної люстрації в інших державах Центральної та Східної Європи.

274. На думку Суду, його попередні висновки у справах про посткомуністичну люстрацію мають лише обмежене значення у цій справі, зокрема, що стосується перших чотирьох заявників, оскільки заходи, передбачені Законом, набагато ширші за обсягом і застосовувалися до заявників у контексті, відмінному від того, який сформувався в інших країнах Центральної та Східної Європи, коли вони провадили свої програми люстрації.

275. Зокрема, у цитованих випадках Суд розглядав колишніх (нібито) співробітників спецслужб тоталітарного режиму. Однак у цій справі заявники обіймали посади в державних установах, принаймні з точки зору принципу, на демократичних конституційних засадах – хоча вони виконували обов'язки під час правління Президента України В. Януковича, якого всебічно критикують за авторитарні тенденції та вважають причетним до масштабної системної корупції. Ба більше, їх звільнення було засноване на колективній відповідальності осіб, які обіймали посади в державних установах за часів В. Януковича, незалежно від конкретних функцій, які вони виконували, та їх зв'язку з антидемократичними тенденціями та подіями, що відбулися у той період. Таким чином, передбачувана загроза, яку становить широке коло осіб, які підпадають під дію Закону, для функціонування демократичних інститутів, не можна прирівнювати до тієї, що створюється у випадках співпраці з тоталітарними службами безпеки.

276. Це є усталеним принципом як у судовій практиці Суду, так і в інших документах Ради Європи щодо люстрації: вона не може використовуватися для покарання, відплати чи помсти <...>.

277. Згідно з твердженнями Верховного Суду й Уряду, метою Закону було відновлення довіри до державних інститутів та захист демократичного управління. Однак ці цілі могли бути досягнуті засобами, які завдають меншого втручання, такими як, де це можливо, шляхом індивідуальної оцінки, усунення заявників з посади та переведення їх на посади нижчого рівня. Широкий характер застосованих до заявників заходів у поєднанні з пишномовним стилем, який використовується у розділі 1 Закону щодо його цілей, свідчить, що застосування деяких із цих заходів може бути мотивовано, принаймні частково, помстою стосовно осіб, які пов'язані з попередніми урядами.

282. Зважаючи на зазначені міркування, Суд сумнівається у тому, чи втручання, описане вище, мало законну мету. Однак, враховуючи, що виникає більш чітке питання щодо пропорційності втручання, Суд перейде до розгляду питання про “необхідність у демократичному суспільстві” з припущення, що заходи, застосовані до заявників, мали на меті законні цілі <...>.

(e) Чи було втручання “необхідним у демократичному суспільстві”?

(i) Перші три заявники

285. Сторони не оспорюють, що період правління В. Януковича в Україні характеризувався низкою негативних зрушень щодо поваги до демократії, верховенства права та прав людини, і що його Уряд сприймався недемократичним і займався широкомасштабною системною корупцією. Цей період завершився драматичними подіями Євромайдану, які призвели до падіння Уряду В. Януковича.

286. Отже, Суд вважає, що за таких обставин заходи зміни та реформи на державній службі, включаючи заходи щодо державних службовців, особисто пов'язаних із зазначеними негативними подіями, були в принципі виправданими.

287. Запитання, на яке залишається відповісти, полягає у тому, чи, застосовуючи обмежувальні заходи до заявників незалежно від конкретних функцій, які вони виконували, і ґрунтуючись лише на тому, що вони обіймали певні відносно високі посади під час правління В. Януковича, держава-відповідач переступила межі вільного розсуду (“margin of appreciation”).

288. Суд вважає, що в умовах посткомуністичної люстрації договірні держави, які вийшли з недемократичних режимів, мають широкі межі вільного розсуду щодо вибору способів поведіння зі спадщиною цих режимів.

294. Звертаючись до обставин цієї справи, Суд зауважує, що застосування до заявників заходів, передбачених Законом, не передбачало

індивідуальної оцінки їхньої поведінки. Насправді жодного разу не було стверджено, що заявники самі чинили якісь конкретні діяння, що підтримували демократичне управління, верховенство права, національну безпеку, оборону чи права людини. Вони були звільнені із застосуванням Закону лише за те, що обіймали певні відносно високі посади на державній службі, поки В. Янукович був Президентом України <...>.

296. Як зауважив Суд вище, заходи, застосовані до заявників, були дуже обмежувальними та широкомасштабними. Тому були потрібні дуже переконливі причини, щоб показати, що їх можна було застосувати за відсутності індивідуальної оцінки їх особистої поведінки, простим висновком, що їхнє перебування на посаді в період, коли В. Янукович обіймав посаду Президента, достатньо продемонструвало, що їм не вистачає відданості демократичним принципам державної організації або що вони вчиняли корупційні правопорушення.

297. <...> у розділі 1 Закону серед принципів процесу очищення перелічено “презумпцію невинуватості” та “індивідуальну відповідальність”. Для Суду це свідчить про певну відсутність узгодженості між проголошеними цілями Закону та правилами, які він фактично оприлюднив.

298. <...> У зв’язку з цим характерно, що законодавча схема була значно ширшою та узагальненою, ніж прийнята, наприклад, Польщею або Латвією, які були обмежені у застосуванні до тих, хто відігравав активну роль у діяльності колишньої влади, яка суперечила демократії.

300. Інакше кажучи, фактом, що спричиняє застосування обмежувальних заходів у межах Закону, є вступ В. Януковича на посаду, а не будь-яке зрушення, що підриває демократичний конституційний режим, яке сталося під час його правління і з яким відповідна посадова особа, можливо, була пов’язана. Суд вважає, що до професійних державних службовців не можуть бути застосовані такі обмежувальні заходи лише за те, що вони залишилися на посаді в державній службі після обрання нового глави держави.

302. Так само немає жодних пояснень для однорічного періоду як головного критерію застосування Закону. Суд також зазначає аргумент першого заявника про те, що тодішній Президент України, який підписав Закон, сам дев’ять місяців служив міністром в Уряді Президента В. Януковича <...> Уряд як основну ціль Закону підкреслив необхідність відновлення довіри населення до органів державної влади шляхом видимого оновлення їх персоналу. Важко зрозуміти, як за таких обставин мета такого оновлення могла бути досягнута шляхом “очищення” чиновників значно меншого значення.

304. <...> Уряд стверджував, що за правління В. Януковича існувала схема прийняття на державну службу корумпованих осіб, що ґрунтувалася лише на особистій лояльності та нехтуванні демократичними процедурами й цінностями. Однак жодного разу не було встановлено, що в призначенні заявників та залишенні їх на посаді були якісь порушення. Все свідчить про те, що їхня кар'єра розвивалася звичайним чином до вступу на посаду Президента В. Януковича та під час його президентства. Немає вказівки на те, що вони були "поміщені" на державну службу і що їхня кар'єра розвивалася будь-яким незвично позитивним чином за його правління.

306. Суд також повинен звернути увагу на аргумент Уряду про те, що заходи, передбачені Законом, не могли бути більшою мірою індивідуалізовані, враховуючи надзвичайний стан, спричинений бойовими діями в Донецькій та Луганській областях. Суд, однак, зазначає, що декларація України відповідно до ст. 15 Конвенції, яку Україна передала Генеральному секретарю Ради Європи 5 червня 2015 р., не посилається на Закон як на один із заходів, охоплених дерогацією.

308. Нарешті, заявників було відсторонено від державної служби, та інформація про це була оприлюднена до того, як вони могли домогтися перегляду таких заходів. Навіть доступний для заявників *ex post facto* правовий захист діяв із надмірною затримкою, і, як наслідок, розгляд справи тривав майже половину загального десятирічного строку їх відсторонення від державної служби та деяких інших служб у державному секторі.

(ii) Четвертий заявник

310. Четвертого заявника було звільнено з посади та було застосовано обмежувальні заходи відповідно до Закону, оскільки він подав свою люстраційну декларацію із запізненням на чотири дні.

312. Отже, якщо звільнення заявника та застосування інших заходів до нього було розглянуто як його зв'язок із правлінням Президента України В. Януковича, то зазначені вище міркування щодо перших трьох заявників стосуються і четвертого заявника.

313. <...> Суд не може сприйняти, як такі серйозні заходи можна вважати пропорційними до тривіального характеру упущення заявника. Ні внутрішні суди, ні Уряд не пояснювали це жодним чином. Ситуація заявника була особливою, оскільки на час, коли закінчився термін подачі заявки, він хворів. Жодного аргументу не було, що його затримка та подання декларації на наступний день після виходу з лікарні не викликали жодних проблем у контексті процесу перевірки загалом.

315. Отже, Суд не в змозі сприйняти, як накладення такого серйозного обмежувального заходу за незначну затримку подання такої

технічної заяви може розглядатись як “необхідне в демократичному суспільстві”.

*(iii) П'ятий заявник*

316. Суд давно вважає, що терміни прийняття та здійснення посткомуністичних заходів люстрації є головним фактором при оцінці їх пропорційності. Це завжди було позицією всіх установ Ради Європи, які висловлювали думку з цього приводу.

320. У цьому разі заходи щодо люстрації були прийняті та застосовані понад 23 роки після переходу України від тоталітарного комуністичного правління до демократії. Ба більше, вони були спрямовані не на підозрюваного агента КДБ, а на колишнього чиновника Комуністичної партії Української РСР за відсутності жодних ознак того, що його діяльність у цій партії була пов'язана з будь-якими порушеннями прав людини або конкретною антидемократичною діяльністю <...>. Впровадження обмежувальних заходів такої серйозності щодо людей, які обіймали посади в Комуністичній партії колишнього СРСР та УРСР, за відсутності будь-яких вказівок про конкретні правопорушення з їхнього боку, після такого тривалого проміжку часу вимагає дуже сильного виправдання.

321. Суд вважає, що українські органи влади не змогли навести поважних причин для виправдання люстрації стосовно осіб, які просто обіймали певні посади в Комуністичній партії до 1991 р.

322. Суд вважає, що непропорційний характер люстраційного заходу особливо виражений у справі п'ятого заявника. Не було зроблено жодних серйозних аргументів, що заявник, місцевий чиновник, який працює у сільському господарстві, міг би становити загрозу новоствореному демократичному режиму. Внутрішня влада продемонструвала повну зневагу до його прав.

*(iv) Висновок*

323. Підсумовуючи, не було доказано, що втручання стосовно когось із заявників було необхідним у демократичному суспільстві.

324. Відповідно, було порушено ст. 8 Конвенції стосовно всіх заявників.

Ratio Decidendi

ЮРИДИЧНИЙ ПОРТАЛ

Професійний помічник суддів,  
адвокатів та прокурорів

<http://rd.ua>