

Аналітична записка

з питань порівняльного законодавства щодо питань недопущення на посади державної служби та управління публічними справами осіб, причетних до порушення прав людини, вчинення злочинів та посягання на державний суверенітет та територіальну цілісність держави*

Анотація. В Аналітичній записці досліджено та узагальнено законодавство іноземних держав з питань недопущення на посади державної служби та обмеження права брати участь в управлінні публічними справами стосовно осіб, причетних до порушення прав людини, вчинення злочинів, пов'язаних з посяганням на державний суверенітет. Приділено увагу питанням функціонування спеціальних органів, які створювались з метою розслідування злочинів, фактів, подій з політичних мотивів у періоди збройних конфліктів, агресій.

Проведено аналіз досвіду Німеччини, Польщі, Чехії, Албанії та країн Балтії щодо питань притягнення відповідних категорій осіб до юридичної відповідальності, обмеження їх громадянських прав, зокрема обмеження пасивного виборчого права, права обіймати певні посади тощо.

Ключові слова: посади державної служби, управління публічними справами, очищення влади, люстрація, декомунізація.

I. Вступ

Складність та своєрідність перехідного суспільно-політичного періоду в Україні зумовлює постійну актуальність питання про захист демократичних надбань держави від загроз, пов'язаних з попереднім тоталітарним режимом.

У цілому в Україні створено нормативну базу щодо декомунізації, запобігання загрозам демократичного розвитку за допомогою інструментів правосуддя, зокрема, люстрації. Її основу складають: закони України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону використання їх символіки»¹, «Про правовий статус та вшанування пам'яті учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті»², «Про вшанування перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939-1945»³, «Про доступ до архівів органів репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991»⁴. Також Кримінальним кодексом України встановлено відповідальність за протиправні діяння, що несуть загрозу розвитку Української державності, зокрема, за: державну зраду (стаття 111); колабораційну діяльність (стаття 111-1); пособництво державі-агресору (стаття

¹ Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки : Закон України від 09.04.2015 р. № 317-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317-19#Text>

² Про правовий статус та вшанування пам'яті учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті : Закон України від 09.04.2015 р. № 314-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-19#Text>

³ Про вшанування перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939-1945 років : Закон України від 09.04.2015 р. № 315-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/315-19#Text>

⁴ Про доступ до архівів органів репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років : Закон України від 09.04.2015 р. № 316-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/316-19#Text>

111-2); пропаганду війни (стаття 436); виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного й націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів (стаття 436-1); виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, глорифікація її учасників (стаття 436-2); планування, підготовка, розв'язування та ведення агресивної війни (стаття 437) та ін.

Закон України «Про очищення влади»⁵ визначає правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні.

Очищенням влади, згідно зі статтею 1 зазначеного Закону, є встановлена Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Метою Закону визначалось недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підриг основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини.

Доцільно зауважити, що Венеціанська комісія в своєму висновку щодо Закону України «Про очищення влади» звертала увагу на такі ключові питання: а) часові рамки застосування закону; б) особи, до яких застосовується закон; в) процесуальні гарантії для осіб, до яких застосовуються процедури люстрації; г) публікація імен осіб, що були люстровані. Венеціанська комісія визначила⁶ поняття «люстрація» як «очищення», що є одним з інструментів правосуддя перехідного періоду, який використовується для захисту нових демократичних держав від загроз, пов'язаних з тими, хто був тісно пов'язаний з попереднім тоталітарним режимом і запобігти поверненню такого режиму.

Венеціанська комісія у висновку також наголосила, що люстрація не є порушенням прав людини як таких, оскільки демократична держава має право вимагати від державних службовців бути лояльними до конституційних принципів, на яких вона заснована. Однак, для того, щоб поважати права людини, верховенство права і демократію, люстрація повинна забезпечити справедливий баланс між «захистом демократичного суспільства, з одного боку, та захистом прав індивідів з іншого». Іншими словами, люстраційні заходи повинні бути відповідними: вузько спеціалізованими і «необхідним у демократичному суспільстві» для досягнення своїх законних цілей.

Прагнення низки політичних сил посилити існуючі правові засоби захисту демократичних засад державності України сформувало законодавчі ініціативи, спрямовані на обмеження участі осіб, пов'язаних з політичними партіями, діяльність яких заборонена, в управлінні державою: проект Закону України «Про

⁵ Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>

⁶ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). 9 October 2023. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/b/555996.pdf>

внесення змін до деяких законів України (щодо обмеження участі осіб, пов'язаних з політичними партіями, діяльність яких заборонена, в управлінні державою)» (реєстр. № 9081 від 06.03.2023 р.) та альтернативних до нього законопроектів (реєстр. № 9081-1 від 07.03.2023 р. і реєстр. № 9081-2 від 20.03.2023 р.).

Варто зауважити, що означені законодавчі ініціативи отримали неоднозначну оцінку в експертному середовищі⁷. За висновками експертів Гельсінської спілки прийняття будь-якого із законопроектів зумовить обмеження прав для невизначеного кола осіб, зокрема тих, які не були причетні до створення загроз існуванню демократичної держави, її територіальної цілісності і суверенітету; ці обмеження будуть непропорційними, надто тривалими і неоднаковими щодо осіб, які прагнуть бути обраними чи призначеними на політичні посади або посади державної служби категорії «А»; застосування таких обмежень може призвести до погіршення репутації України як демократичної держави, діючої на засадах верховенства права, через численні звернення люстрованих осіб до міжнародних судових органів та експертні оцінки, надані відповідними міжнародними організаціями»⁸.

У висновку Венеційської комісії щодо законопроекту реєстр. № 9081 було наголошено на унікальності історичної ситуації, в якій опинилася Україна, що дає підстави вважати у принципі законною спрямованість проекту на захист, серед іншого, незалежності держави, демократичного ладу і національної безпеки. Однак, запроваджені законопроектом положення щодо обмеження прав людини не передбачають дотримання принципу індивідуалізації відповідальності і не містять гарантій належної правової процедури, що суперечить принципу пропорційності та може призвести до свавілля⁹.

Метою Аналітичної записки є вивчення та узагальнення законодавства іноземних держав з питань недопущення на посади державної служби та обмеження права брати участь в управлінні публічними справами стосовно осіб, причетних до порушення прав людини, вчинення злочинів, пов'язаних з посяганням на державний суверенітет.

II. Основна частина

Після Другої світової війни в державах європейського континенту було зупинено поширення тоталітарного фашистського режиму, а злочинні дії нацизму було засуджено Нюрнберзьким міжнародним військовим трибуналом. Натомість у Німеччині та Австрії були сформовані нові уряди та представницькі органи, першими кроками яких було здійснення денацифікації шляхом

⁷ Ключев О. Обмеження виборчого права через співпрацю з окупантами: як знайти баланс і не повторити помилок. URL: <https://zmina.info/columns/obmezheniya-vyborchogo-prava-cherez-spivpracyu-z-okupantamy-yak-znajty-balans-i-ne-povtoryty-pomylok/>

⁸ Лаврінок М. Якою (не) може бути люстрація в Україні: аналітика. URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/yakoiu-ne-mozhe-buty-liustratsiia-v-ukraini-analytika/>

⁹ CDL-AD(2023)025-e Ukraine - Joint opinion of the Venice Commission and ODIHR on the draft law amending certain legislative acts of Ukraine which restrict the participation in the state power of persons associated with political parties whose activities are prohibited by law, approved by the Council for Democratic Elections at its 78th meeting (5 October 2023) and adopted by the Venice Commission at its 136th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2023). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)025-e)

прийняття нових законів та створення спеціальних органів, при цьому усі колишні партійні та державні службовці були піддані спеціальним заходам впливу та обмеженням – люстрації.

Падіння комуністичного режиму СРСР та утворення незалежних суверенних держав, спричинило падіння комуністичних режимів Центральної та Східної Європи як держав-сателітів СРСР. Деякі з держав Східної Європи та Балтії з утвердженням своєї державності розпочали також і процес декомунізації, що засновувався на засудженні злочинної комуністичної ідеології і репресивного державно-партійного апарату, вчинення тяжких злочинів проти людства, нехтування та грубого порушення прав людини.

Відповідна зміна суспільно-політичних орієнтирів більшості держав обумовила розвиток правової бази декомунізації, зокрема, й щодо люстраційних заходів. Метою цих заходів було покарання осіб, причетних до вчинення злочинів, пов'язаних з масовими порушеннями прав людини, проти людяності, миру, демократії тощо та, більшою мірою, обмеження, недопущення, запобігання впливів відповідних осіб (колишніх партійно-державних функціонерів) на формування новітніх прогресивних демократичних векторів суспільно-політичного розвитку європейських держав. Нині такі вектори ґрунтуються на базових європейських цінностях – верховенстві права, повазі до прав людини, людської гідності, демократії, що визначають цілі Ради Європи, Європейського Союзу та формують парадигму цивілізованого європейського політико-правового простору.

Європейські стандарти щодо люстрації випливають з положень низки статей Конвенції з прав людини та основоположних свобод (статті 6, 8, 10 і 14 Конвенції, а також стаття 1 Протоколу 12 до цієї Конвенції), практики Європейського суду з прав людини, а також Резолюцій Парламентської Асамблеї Ради Європи (далі – ПАРЄ), а саме Резолюції «Про заходи з ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем» №1096 (1996) та Резолюції «Про необхідність міжнародного засудження тоталітарних комуністичних режимів» №1481 (2006).

Орієнтири для запровадження люстрації були, зокрема, визначені у Резолюції ПАРЄ «Про заходи щодо ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем» № 1096 (1996)¹⁰. У Резолюції містилися рекомендації щодо ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем «шляхом реструктуризації старої правової й інституціональної системи». Цей процес мав би базуватися на принципах демілітаризації, децентралізації, демонополізації і децентралізації. У положеннях Резолюції наголошувалося на потребі засудження злочинів, скоєних під час комуністичного тоталітарного режиму, згідно з нормами кримінального законодавства, паралельно з реабілітацією осіб, засуджених за діяння, які не вважаються злочинами в цивілізованому суспільстві. Відповідно до Резолюції, люстрація була визнана як

¹⁰ Резолюція 1096 (1996) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Заходи з демонтажу спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем». Текст прийнятий від 27.06.1996. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16507&lang=en>

складова декомунізації та сумісною з принципами верховенства права в цілому, і з застереженнями для певних випадків.

У згаданій Резолюції №1096 ПАРЄ визначила Керівні принципи для забезпечення відповідності Закону про люстрацію та аналогічних адміністративних заходів вимогам держави, заснованої на принципі верховенства права. Зокрема акцентовано увагу на тому, що «демократична держава, яка ґрунтується на верховенстві права, повинна, демонтуючи спадщину колишніх комуністичних тоталітарних систем, застосовувати процедурні засоби такої держави. Вона не може застосувати жодних інших засобів, оскільки тоді вона буде не кращою за тоталітарний режим, який має бути демонтований. Демократична держава, заснована на верховенстві права, має в своєму розпорядженні достатньо засобів для того, щоб забезпечити справедливість і покарання винних, однак вона не може і не повинна задовольняти бажання помсти замість справедливості. Натомість демократична держава повинна поважати права людини та основні свободи, такі як право на належну судову процедуру та право бути почутим, і вона повинна застосовувати їх навіть до тих людей, які, коли були при владі, самі їх не застосовували. Правова держава також може захистити себе від відродження комуністичної тоталітарної загрози, оскільки вона має у своєму розпорядженні широкі засоби, які не суперечать правам людини та верховенству права, і ґрунтуються на використанні кримінального судочинства та адміністративних заходів».

Також варто брати до уваги практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) у відповідній категорії справ, зокрема: «Полях та інші проти України», «Matyjek v. Poland» № 38184/03 (рішення від 30 травня 2006 року), «Vobek v. Poland» №68761/1 (рішення від 24 жовтня 2006 року), а також «Сідабрас і Дзятус проти Литви», «Адамсон проти Латвії», «Караджанов проти Колишньої Югославської Республіки Македонії» тощо. Сьогодні практика ЄСПЛ, пов'язаних із застосуванням люстрації обґрунтовано набуває все більшої уваги фахівців¹¹.

Польща

Декомунізація у Польщі в 1990-х роках розпочалась з прийняттям Закону про ветеранів війни та деяких осіб, які є жертвами репресій воєнного та повоєнного періоду¹². Цей закон визначав, що влада Третього Німецького Рейху, тодішня влада Союзу Радянських Соціалістичних Республік і комуністичний апарат репресій у Польщі несуть відповідальність за страждання, заподіяні багатьом громадянам польської держави з національних, політичних і релігійних причин.

У частині другій статті 1 цього Закону наводився перелік осіб, які вважалися ветеранами війни і звільнялися від відповідальності, зокрема – це

¹¹ Поліванова О.М. Сумісність застосування заходів люстрації із правом на повагу до приватного життя відповідно до ст.8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 2. С. 457-469.

¹² Ustawa o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. 1 stycznia 1991 r. URL: <https://lexlege.pl/ustawa-o-kombatantach-oraz-niektorych-osobach-bedacych-ofiarami-represji-wojennych-i-okresu-powojennego/>

військовослужбовці Війська Польського або армій союзників під час військових дій на території Польщі; члени польських військових організацій та формувань у роки Першої світової війни, які брали участь у повстаннях і боротьбі за здобуття та захист територій Польщі; учасники підпільних формувань та організацій, включаючи створені ними партизанські загони під час війни 1939-1945 років, інші категорії, крім НКВД СРСР чи інших спеціальних структур, які діяли проти польського населення, Української повстанської армії, а також учасники так званих винищувальних батальйонів на території колишніх східних воєводств у 1944-1945 роках.

У 1990-х роках також почалось розроблення люстраційного законодавства. Першу редакцію Закону про люстрацію було ухвалено парламентом у 1992 році, проте, Конституційний трибунал своїм рішенням визнав її такою, що суперечить Конституції. Після тривалих суперечок і дискусій¹³ було ухвалено Закон «Про розкриття роботи або співпраці в органах служби безпеки у період 1944-1990 років»¹⁴.

Відповідно до цього Закону, усі вищі посадові особи, державні службовці, кандидати в депутати та на виборні посади мали подавати заяви, в яких мали вказувати факт своєї співпраці з органами державної безпеки комуністичного режиму або ж її відсутності. Ці заяви підлягали перевірці, й у разі виявлення за її результатами фактів такої співпраці, прихованих особою, така особа підлягала звільненню з посади або ж недопущенню до участі у виборах. У 2006-2007 роках сферу дії Закону було поширено на посадових осіб місцевого самоврядування, членів виконавчих органів юридичних осіб, у яких держава мала частку, працівників вищих навчальних закладів, керівників навчальних закладів та журналістів. Було встановлено можливість звільнення з роботи без додаткових розслідувань колишніх співробітників або агентів держбезпеки Польської Народної Республіки.

Однак, у травні 2007 року Конституційний трибунал визнав деякі з цих поправок такими, що не відповідають Конституції. Зокрема, було скасовано поширення сфери дії Закону на науковців, журналістів, керівництво виконавчих та наглядових органів низки компаній та банків, аудиторів, а також керівників приватних навчальних закладів.

Також означений Закон оцінював ЄСПЛ у справі *Matyjek v. Poland* № 38184/03 (рішення від 30 травня 2006 року) та у справі *Bobek v. Poland*, №68761/1 (рішення від 24 жовтня 2006 року). У справі *Matyjek v. Poland* ЄСПЛ дійшов висновку, що в світлі критеріїв Енгеля, заявнику було пред'явлено кримінальне обвинувачення, що дозволило суду констатувати необхідність застосування процесуальних гарантій за статтею 6 Конвенції в її кримінальному аспекті. У цій

¹³ Чому Польща досягла успіху? Люстрація та загальна декомунізація як економічні чинники. Частина 2. ПОН. URL: <https://argumentua.com/stati/pochemu-polshe-udalos-lyustratsiya-i-obshchaya-dekommunizatsiya-kak-ekonomicheskie-factory-cha>

¹⁴ USTAWA z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne. Czytaj więcej na Prawo.pl. URL: <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-1999-42-428-t-j,16798573.html>

справі ЄСПЛ звернув увагу на необхідність надання правового захисту для оскарження правової основи люстраційного розгляду¹⁵.

Здійснення люстраційної перевірки в Польщі було покладено на Інститут національної пам'яті – Комісію з розслідування злочинів проти польського народу. З цією метою в 1998 році було ухвалено спеціальний Закон, яким, серед іншого, всі документи й матеріали колишніх комуністичних спецслужб передавалися до спеціального архіву Інституту, що мав забезпечувати доступ до них. Цей Закон встановлював особливості щодо організації роботи з документами. Зокрема, повний доступ надавався до документів про політиків та державних службовців, однак особисті дані третіх осіб підлягали анонімізації. Позитивною особливістю зазначеного Закону Польщі можна вважати закріплення у ньому права особи, про яку містилася інформація в документах спецслужб, давати свої пояснення, уточнення або заперечення щодо такої інформації, й ці пояснення мали бути приєднані до матеріалів справи. Крім того, особа отримала право забороняти доступ до інформації комуністичних спецслужб про себе на строк до 50 років. Однак, це не поширювалося на колишніх співробітників органів державної безпеки. Вони мали право знайомитися в архівах з інформацією про себе, проте їм заборонявся доступ до документів про їхню діяльність як співробітників спецслужб¹⁶.

У 2009 році було внесено зміни до статті 256 Кримінального кодексу й запроваджено кримінальну відповідальність у вигляді штрафу або позбавлення волі строком до двох років за виготовлення з метою розповсюдження, зберігання або набуття, поширення, перевезення або друк продукції, яка містить фашистську, комуністичну або іншу тоталітарну символіку. Зазначена заборона не поширювалася на випадки колекціонування або використання такої символіки з художньою, освітньою, науковою метою.

Однак, 19 липня 2011 року Конституційний трибунал визнав цю норму такою, що не відповідає Конституції та порушує право на свободу вираження поглядів¹⁷.

Аналітики схильні вважати польську люстрацію взірцем, «адже Польський Конституційний трибунал зазначав, що «мета люстрації, перш за все, полягає в захисті демократії від ремінісценцій тоталітаризму, другорядною метою люстрації, підпорядкованою реалізації першочергової мети, є індивідуальне покарання осіб, які співпрацювали з тоталітарним режимом»¹⁸.

Чехія

¹⁵ Яковлев А. Іноземний та міжнародний досвід люстрації. URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/inozemnyy-ta-mizhnarodnyy-dosvid-liustratsii/>

¹⁶ В'ятрович В., Кулик І., Лошак В., Шпак А. Право на правду. Практичний poradnik із доступу до архівів / Центр досліджень визвольного руху. Львів: Часопис. 2012. С. 16.

¹⁷ Рябенко С., Когут А. Європейські законодавчі практики декомунізації: висновки для України. Аналітичний звіт / Центр досліджень визвольного руху. Львів: Часопис. 2017. 52 с. URL: https://chtyvo.org.ua/authors/Kohut_Andrii/Yevropeiski_zakonodavchi_praktyky_dekomunizatsii_vysnovky_dlia_Ukrainy/

¹⁸ Яковлев А. Іноземний та міжнародний досвід люстрації. URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/inozemnyy-ta-mizhnarodnyy-dosvid-liustratsii/>

У жовтні 1991 року парламент Чехословаччини прийняв Закон про люстрацію від 04.10.1991 р. № 451/1991¹⁹, який визначив умови для виконання функцій на посадах, які обіймаються шляхом виборів або призначення, зокрема, в органах державних адміністрацій Чеської та Словацької Федеративної Республіки, Чеської Республіки та Словацької Республіки; у Чесько-словацькій армії; у федеральній безпековій інформаційній службі, Федеральному корпусі поліції, Корпусі міської поліції; в Адміністрації Президента Чеської та Словацької Федеративної Республіки, Адміністрації Федеральних зборів, Адміністрації Чеської національної ради, Адміністрації Словацької національної ради, Уряді Чеської та Словацької Федеративної Республіки, Конституційному суді Чеської та Словацької Федеративної Республіки, Конституційному суді Словацької Республіки, Конституційному суді Чеської Республіки, Верховному суді Чеської та Словацької Федеративної Республіки, Верховному суді Чеської Республіки, Верховному суді Словацької Республіки, в президії Чесько-словацької академії наук та президії Словацької академії наук, Верховному адміністративному суді та інших органах і установах, пов'язаних із виконанням публічних функцій.

У §§ 2, 3 Закону про люстрацію встановлено, що допуск до посад у федеральному Міністерстві внутрішніх справ, Федеральній інформаційній службі безпеки, у складі Федерального поліцейського корпусу та Корпусу міської поліції та інших може отримати особа, яка у період від 25 лютого 1948 року до 17 листопада 1989 року не була: членом відповідних органів, не займала керівних посад у Комуністичній партії Чехословаччини або Словаччини; не була співробітником відповідних апаратів органів; офіцером Народної міліції, студентом відповідних закладів освіти та інше.

Через місяць, а саме 13 листопада 1991 року парламент Чехословаччини ухвалив Закон про час несвободи²⁰, який визначав, що комуністичний режим, який існував у Чехословаччині впродовж 1948-1989 років, порушував людські права та свої власні закони. Унормовувалось, що перед виборами, номінацією на участь або призначенням на державну посаду, визначену законом, громадянин має надати «Негативний сертифікат про люстрацію», що надається Міністерством внутрішніх справ, й кандидат (претендент) під присягою має повідомляти про свою неналежність до відповідних категорій осіб²¹.

У подальшому, а саме після розпаду Чехословацької федерації 9 липня 1993 року парламент Чехії ухвалив Закон про протиправність комуністичного режиму та про боротьбу з ним²², який визначав, що Комуністична партія Чехословаччини, її керівництво та члени відповідають за спосіб правління в

¹⁹ Закон про люстрацію від 04.10.1991 р. № 451/1991 URL: https://mzv.gov.cz/kyiv/uk/x2001_09_21/vyrovnani_s_minulosti/x2012_09_25/index.html

²⁰ Закон про час несвободи від 13.11.1991 р. № 480. URL: https://mzv.gov.cz/kyiv/uk/x2001_09_21/vyrovnani_s_minulosti/index.html

²¹ Яковлев А. Іноземний та міжнародний досвід люстрації. 26.07.2023. URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/inozemnyy-ta-mizhnarodnyy-dosvid-liustratsii/>

²² Закон про протиправність комуністичного режиму та про боротьбу з ним № 198/1993, Збірник законів Чеської Республіки від 09.07.1993 р. URL: https://mzv.gov.cz/kyiv/uk/x2001_09_21/vyrovnani_s_minulosti/x2012_09_24/index.html

1948-1989 роках, зокрема, знищення традиційних цінностей європейської цивілізації, за свідоме порушення людських прав та свобод, моральний та економічний занепад, який супроводжувався судовими злочинами та терором проти тих, хто мав відмінну думку, заміною дієвої ринкової економіки директивним управлінням, руйнуванням традиційних принципів майнового права, зловживанням виховання, освіти, науки та культури для політичних та ідеологічних цілей, безоглядним знищенням природи тощо.

За змістом статей 2, 3, 4 цього Закону комуністичний режим було визнано злочинним, нелегітимним і таким, який варто відкинути, а комуністична партія та інші базовані на її ідеології організації, діяльність яких була спрямована на утиски прав людини й демократичної системи, проголошено злочинними. Відповідно опір громадян (як індивідуальний, так і груповий) цьому злочинному й нелегітимному режиму було визнано легітимним, справедливим, морально обґрунтованим і вартим поваги, а всі несправедливо покарані чи переслідувані комуністичним режимом особи – такими, що заслуговують на співчуття та моральне відшкодування.

Станом на сьогодні відповідно до статті 5 Конституції Чехії від 16 грудня 1992 року²³ політична система базується на вільному та добровільному створенні та вільній конкуренції політичних партій, які поважають основні демократичні принципи та відкидають насильство як засіб просування своїх інтересів.

Відповідно до статті 87 Конституції Чехії Конституційний Суд приймає рішення про розпуск політичної партії чи інше рішення щодо діяльності політичної партії на відповідність Конституції або іншим законам.

Щодо встановленої відповідальності, то у статті 405 Кримінального кодексу²⁴ визначено, що будь-хто, хто публічно заперечує, ставить під сумнів, схвалює або намагається виправдати нацистський, комуністичний чи інший геноцид або нацистські, комуністичні чи інші злочини проти людяності, воєнні злочини чи злочини проти миру, карається позбавленням волі на строк від шести місяців до трьох років.

Отже, у Чехії після повалення комуністичного режиму у 90-роках було прийнято ряд нормативно-правових актів, що регламентували проведення відбору осіб на відповідні посади у державних та інших органах, що виконували публічні функції. Така декомунізація проходила у три етапи та була фактично завершена у 2011 році. При цьому станом на сьогодні, норми Основного закону Чехії чітко встановлюють, що політична система базується на вільному та добровільному створенні та вільній конкуренції політичних партій, які поважають основні демократичні принципи та відкидають насильство як засіб просування своїх інтересів. Відповідно до Конституції Чехії Конституційний Суд наділений повноваженнями приймати рішення про те, чи рішення про розпуск політичної партії чи інше рішення щодо діяльності політичної партії відповідає Конституції або іншим законам, в порядку визначеному Законом про Конституційний Суд.

²³ Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992. URL: <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

²⁴ Zákon trestní zákoník 40/2009. Platnost od 09.02.2009. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40>

Разом із тим, відповідно до положень Кримінального кодексу Чехії встановлена відповідальність у вигляді позбавлення за публічне заперечення, поставлення під сумнів, схвалення або намагання виправдати нацистський чи комуністичний режим, геноцид та інші нацистські, комуністичні злочини проти людяності, воєнні злочини чи злочини проти миру.

Німеччина

Одразу після закінчення Другої світової війни у 1945 році в Німеччині було прийнято ряд законів щодо заборони діяльності Націонал-соціалістичної німецької робітничої партії, поділу дорослих німців на п'ять категорій та заборони колишнім членам забороненої партії обіймати державні посади.

Закон № 10 про покарання осіб, винних у військових злочинах, злочинах проти миру чи злочинах проти людяності²⁵ (далі – Закон № 10), був ухвалений Союзницькою контрольною радою в Берліні 20 грудня 1945 року та оголошений в офіційному бюлетені Контрольної ради 31 січня 1946 року. Мета закону полягала, з одного боку, у створенні єдиної міжзональної правової основи для переслідування злочинів, які були вчинені під націонал-соціалістичним правлінням зі схвалення партії та держави. З іншого боку, це сприяло б значній участі німецьких судових органів у судовому розгляді нацистської несправедливості. Хоча виникали питання щодо зворотної дії закону в судовій системі Західної Німеччини на ранній стадії і більшість населення відкинула Закон № 10, як інструмент передбачуваного «правосуддя переможців» союзників, до початку 1950-х років він був найважливішим, поряд із Кримінальним кодексом Німеччини (Strafgesetzbuch)²⁶.

Серед іншого, положення статті 2 Закону № 10 визначали чотири злочини, зокрема, перші три – це злочини проти миру або змова з метою вчинення війни, військові злочини і злочини проти людяності. Четверте правопорушення полягало у тому, що було оголошено членство в певних організаціях, які були кваліфіковані як злочинні на Нюрнберзькому процесі, каральним злочином. У той час як перші два злочини не мали практичного значення, оскільки постраждалими були майже виключно іноземні громадяни, злочини проти людства та організаційні злочини були в центрі уваги німецької практики винесення вироків.

Відповідно до Закону № 10, злочини проти людяності більше не обмежуються вбивствами, винищенням, поневоленням, примусовими зникненнями та переслідуваннями за «політичними, расовими та релігійними мотивами», але також включають позбавлення волі, катування та згвалтування.

При цьому, після тривалих дебатів чотири союзники погодилися пред'явити обвинувачення лише шістьом організаціям перед Міжнародним військовим трибуналом замість 14, як було заплановано спочатку, зокрема ними

²⁵ Gesetz Nr. 10 des Alliierten Kontrollrates in Deutschland über die Bestrafung von Personen, die sich Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen den Frieden oder gegen die Menschlichkeit schuldig gemacht haben, 20. Dezember 1945. URL:

https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0229_kri&object=translation&st=&l=de

²⁶ Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 15. Mai 1871. URL:

<https://lexetius.com/leges/StGB/Inhalt;jsessionid=node01sqmnemcevunj2s5n5hoszpk56172.node0?0>

були: Уряд Рейху, Політичний Корпус Націонал-соціалістичної робітничої партії Німеччини, Захисні загопи (СС), Дивізіон штурм (СА), Гестапо і СД як підрозділ, а також Генеральний штаб і ОКВ як підрозділ. Однак, у своєму вирокі від 30 вересня / 1 жовтня 1946 року суд обмежив коло «злочинних» організацій, зокрема Гестапо та СД, СС (генерали СС, Ваффен-СС і Тотенкопфвербанд). Також зазначалося, що кримінальні злочини вчиняли лише ті члени, які знали про злочинні цілі.

В подальшому після заснування Федеративної республіки було створено Федеральний суд правосуддя зі своїм власним найвищим судом у кримінальних і цивільних справах, дебати щодо Закону № 10 остаточно перемістилися в політичну сферу. Перш за все, національно-консервативні юристи, такі як перший президент Федерального суду Герман Вейнкауф, а також міністр юстиції Томас Делер, який належить до національного ліберального крила, виступили за швидке скасування Закону № 10²⁷, який розглядався як символ неприємного союзництва «справедливість переможця». Коли союзники скасували дозвіл, це було досягнуто де-факто в серпні 1951 року і, нарешті, де-юре в 1955 році. Висловлені тоді запевнення, що кримінальне законодавство Німеччини пропонує достатню основу для покарання нацистських злочинів, швидко виявилось явною помилкою. Про це говорять вирокі, надмірна м'якість у них і майже повна відсутність покарання за злочини нацистської юстиції.

Роком пізніше, а саме у 1946 році, був прийнятий Закон № 104 про звільнення від націонал-соціалізму та мілітаризму²⁸ (далі – Закон № 104), який передбачав класифікацію всіх дорослих німців на п'ять категорій: основні винуватці; обтяжені (активісти, мілітаристи, бенефіціари); менш обтяжені (пробаційна група); послідовники; ті, кого виправдовують.

За змістом статей 2, 3 Закону № 104 оцінка особи здійснюється шляхом справедливого аналізу індивідуальної відповідальності та фактичного загального ставлення. Відповідно міра спокутування та усунення від участі в громадському, економічному та культурному житті народу визначається у ретельно продуманих градаціях з метою остаточного усунення впливу націонал-соціалістичних та мілітаристських установок та ідей. Зовнішні характеристики, такі як членство в Націонал-соціалістичній робітничій партії Німеччини, одному з її відділень чи іншій організації, самі по собі не є вирішальними для ступеня відповідальності. Хоча вони можуть бути важливим доказом загальної позиції, також вони можуть бути повністю або частково спростовані контрдоказами. І навпаки, неналежність сама по собі не є вирішальною для виключення відповідальності.

Повинна бути встановлена процедура звітності для розподілу всіх обов'язків і виконання закону, зокрема, передбачалось, що кожен німець віком

²⁷ Gesetz Nr. 10 des Alliierten Kontrollrates in Deutschland über die Bestrafung von Personen, die sich Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen den Frieden oder gegen die Menschlichkeit schuldig gemacht haben, 20. Dezember 1945. URL:

https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0229_kri&object=translation&st=&l=de

²⁸ Gesetz Nr. 104 zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus vom 5. März 1946. URL: <https://www.verfassungen.de/bw/wuerttemberg-baden/befreiungsgesetz46.htm>

від 18 років повинен заповнити та подати реєстраційну форму. В подальшому Міністр політичного визволення приймає рішення.

При цьому слід зазначити, що відповідно до статті 23 Закону № 104 Прем'єр-міністр призначав Міністра політичного визволення, який був виконавцем цього Закону. Крім того, у статтях 5-13 Закону № 104 чітко визначались ознаки віднесення осіб до відповідної категорії. Так рішення про віднесення до груп відповідальних осіб та визначення суми компенсації приймається палатами, зокрема: третейські палати утворюються в міських і сільських районах першої інстанції; апеляційні палати утворюються для другої інстанції (стаття 24 Закону № 104). За змістом статті 58 Закону № 104²⁹ особи, які були членами Націонал-соціалістичної робітничої партії Німеччини або одного з її осередків, можуть працювати у державному управлінні, у приватних компаніях, некомерційних компаніях та установах соціального забезпечення, а також у позаштатних професіях, якщо вони працюють лише на звичайній роботі. Якщо ці люди все ще активні або зайняті в іншій сфері, ніж звичайна робота, вони повинні бути усунені зі своїх посад. Їм більше не дозволяється працювати в тому самому органі або в тих самих компаніях. В інших місцях вони можуть бути зайняті лише на звичайній роботі.

Зазначені вище положення не застосовуються до власників і працівників малих підприємств, зокрема ремісничих підприємств, магазинів роздрібною торгівлі, ферм тощо з кількістю працівників менше 10 осіб. Крім того, ці положення не застосовуються до людей, які працюють у позаштатних професіях, за умови, що вони не наймають більше 2 допоміжних працівників, таких як офісний персонал, медичні сестри тощо.

Заборона на роботу та діяльність діяла доти, доки палата не прийме остаточного рішення. За рішенням палати обмеження у трудовій діяльності або діяльності визначаються заходами компенсації. Ці закони були спірними й мали значний вплив на німецьке суспільство. Вони допомогли усунути нацистів з влади та завадити їм відновити свій вплив. Однак, вони також піддалися критиці за те, що були надто каральними й несправедливими до деяких людей.

Крім того, слід зазначити, що окремого люстраційного законодавства органи влади Німеччини не ухвалювали. Загальні принципи люстрації було закріплено в Договорі між Федеративною Республікою Німеччина і Німецькою Демократичною Республікою про встановлення єдності Німеччини від 31 серпня 1990 року³⁰ (далі – Договір про об'єднання).

Відповідно до його положень, звільненню підлягали військовослужбовці строкової або контрактної служби колишньої Національної народної армії НДР, а також працівники державного сектору, якщо вони раніше працювали в органах державної безпеки (Штазі). Для розгляду свідчень колишніх службовців НДР було створено спеціальні комітети з люстрації. Під час розгляду ними своїх

²⁹ Gesetz Nr. 104 zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus vom 5. März 1946. URL: <https://www.verfassungen.de/bw/wuerttemberg-baden/befreiungsgesetz46.htm>

³⁰ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) 31.08.1990. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/einigvtr/BJNR208890990.html>

справ особа мала право представити відповідні докази на свою користь, включаючи показання надійних свідків, а в деяких випадках навіть оскаржувати достовірність матеріалів Штазі. Рішення про своє звільнення особа мала право оскаржити у суді³¹. Ці заходи були спрямовані на створення умов для демократичного розвитку Німеччини. Вони допомогли створити основу для стабільної та мирної демократії, яка існує в Німеччині сьогодні.

При цьому слід зазначити, що станом на сьогодні відповідно до частин другої та третьої статті 21 Основного закону Федеративної Республіки Німеччина³² партії, які, виходячи зі своїх цілей або поведінки своїх прихильників, мають на меті пошкодити або знищити основний вільний демократичний порядок або поставити під загрозу існування Федеративної Республіки Німеччина, є неконституційними.

Партії, чий цілі або поведінка їхніх прихильників спрямовані на порушення або ліквідацію вільного демократичного основного порядку або на загрозу існуванню Федеративної Республіки Німеччина, виключаються з державного фінансування. Якщо виключення буде підтверджено, податкових пільг для цих партій та пожертвувань не буде.

Крім того, за змістом статті 32 Закону про політичні партії³³, якщо партія або її підрозділ визнані неконституційними відповідно до частини другої статті 21 Основного закону, органи влади, призначені урядами земель, вживають усіх заходів у межах закону, необхідних для виконання рішення та будь-яких додаткових виконавчих положень Федерального конституційного суду. З цією метою вищі земельні органи влади мають необмежене право давати вказівки органам влади та установам землі, відповідальним за підтримання громадської безпеки або порядку.

Отже, у сучасній Німеччині на конституційному рівні визначено, що партії які, виходячи зі своїх цілей або поведінки своїх прихильників, мають на меті посягати на основний вільний демократичний порядок або знищити його чи поставити під загрозу існування Федеративної Республіки Німеччина, є неконституційними. Такі партії визнаються неконституційними Федеральним конституційним судом в порядку, визначеним законодавством Німеччини. Разом із тим встановлюється кримінальна відповідальність для осіб, які здійснюють продовження діяльності партії, визнаної неконституційною. Щодо обмеження виборчих прав, то станом на сьогодні такого в Німеччині не передбачено.

Литва

Після відновлення незалежності Литви очищення влади було одним з найважливіших питань у державній політиці. У зв'язку з цим парламентом неодноразово ухвалювались звернення до співробітників КДБ із закликом відмовитися від співпраці з окупаційною владою. У серпні 1991 року Верховним

³¹ Захаров Є. Засудження злочинів комуністичного режиму СРСР / Харківська правозахисна група. Харків: Права людини, 2013. С.189–190

³² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 23.05.1949. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

³³ Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) 24.07.1967. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

судом було ухвалено постанову про припинення діяльності КДБ СРСР у Литовській Республіці. Для розслідування діяльності КДБ на території Литви 24 серпня 1991 року було створено Тимчасову слідчу комісію. Серед питань, що входили до її компетенції, крім розслідування діяльності КДБ, було вилучення його майна, архівних та поточних документів.

16 липня 1998 року було прийнято Закон «Про оцінку Комітету державної безпеки СРСР (НКВС, НКДБ, МДБ, КДБ) і поточну діяльність кадрових співробітників цієї організації»³⁴, яким було визнано злочинними дії відповідних органів, а колишнім співробітникам заборонялося впродовж 10 років від моменту набрання чинності закону (від 1 січня 1999 р.) займати посади державних службовців в органах державного управління та адміністрування, органах самоврядування, в установах національної оборони, державної безпеки, поліції, прокуратури, судових органах, у дипломатичних службах, митниці, а також у наглядових державних органах, у системі зв'язку, в закладах освіти тощо

У 1999 році Сеймом Литовської Республіки був прийнятий Закон Литовської Республіки «Про реєстрацію, виявлення, облік та захист осіб, які таємно співпрацювали зі спецслужбами колишнього СРСР»³⁵. Відповідно до положень частини першої статті 4 цього Закону для оцінки діяльності осіб, які таємно співпрацювали зі спецслужбами колишнього СРСР, та прийняття рішень щодо реєстрації таких осіб у відповідному реєстрі було утворено Міжвідомчу комісію (далі – Комісія), до якої увійшли делеговані працівники Генеральної прокуратури, працівники Департаменту державної безпеки та Центру дослідження геноциду та опору населення Литви.

Законом було встановлено обмеження і зобов'язання для осіб, які перебувають на обліку Комісії, при цьому інформація щодо таких осіб є державною таємницею. Однак, відповідна інформація розсекречується, коли особа обіймає або є кандидатом на посаду Президента Республіки, члена Сейму чи міської ради, члена Уряду, судді чи прокурора. Обіймаючи зазначені посади чи претендуючи на них, обов'язковим є зізнання у таємній співпраці зі спецслужбами колишнього СРСР. В інакшому випадку такі особи несуть відповідальність згідно із законом.

Як і в інших державах Балтії, законодавчо встановлено обмеження для окремо визначеного кола осіб, що мали належність чи співпрацювали з органами КДБ, іншими силовими та партійними структурами колишньої радянської влади, щодо допуску на посади державної служби та управління публічними справами.

Принагідно варто зазначити, що інформація про партії та членство громадян в них відображається у державному реєстрі.

При цьому Законом «Про державну службу» встановлено вимоги щодо прийому на посади державної служби, основною з яких є обов'язковість бездоганної репутації претендента (стаття 5).

³⁴ Dėl SSRS valstybės saugumo komiteto (NKVD, NKGB, MGB, KGB) vertinimo ir šios organizacijos kadrinių darbuotojų dabartinės veiklos: Lietuvos Respublikos Seimas įstatymas 1998 m. liepos 16 d. №. VIII-858. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.DC1DC18DF88B>

³⁵ Įstatymas Lietuvos Respublikos asmenų, slapta bendradarbiavusių su buvusios SSRS specialiosiomis tarnybomis, registracijos, prisipažinimo, įskaitos ir prisipažinusiųjų apsaugos įstatymas priėmė 1999 m. lapkričio 23 d. Nr. VIII-1436. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.91385?jfwid=wny8rpikm>

Загалом протягом першого десятиліття у Литві було створено ґрунтовну законодавчу базу для забезпечення відновлення її демократичної державності. Було надано правову оцінку радянському окупаційному режимові; закладено правові основи та розпочато люстрацію щодо колишніх співробітників НКВС, НКДБ, МДБ, КДБ періоду 1940–1941, 1944–1990 років; визначено правовий статус жертв геноциду та учасників руху опору й борців за незалежність Литовської Республіки, розпочато їх реабілітацію та поновлення громадянських прав і свобод; забезпечено збереження архівів радянських органів влади, документи яких є важливими свідченнями злочинної діяльності по відношенню до окупованого населення Литви; створено провідну інституцію політики національної пам'яті – Центр дослідження геноциду та опору населення Литви – та визначено основні напрями її діяльності.

Однак, за свідченням дослідників, попри такі результати, протягом першого десятиліття незалежності литовському суспільству не вдалося остаточно позбутися радянського окупаційного минулого. Зокрема, не було завершено люстрацію колишніх співробітників радянських спецслужб, не потрапили під люстрацію співробітники державних та партійних органів влади, не було надано правової оцінки діяльності Комуністичної партії Литви; в публічному просторі продовжувала залишатися радянська і комуністична символіка тощо. І лише повномасштабна війна, розв'язана РФ проти України, надала нового поштовху щодо боротьби із радянським минулим у Литві³⁶.

Латвія

В Преамбулі Конституції Латвійської Республіки³⁷ вказано, що «...народ Латвії не визнавав окупаційні режими, чинив їм опір і відновив свою свободу, відновивши національну незалежність на основі національної спадкоємності 4 травня 1990 року..., ...вшановує своїх борців за свободу, вшановує пам'ять жертв іноземних держав, засуджує комуністичний і нацистський тоталітарні режими та їхні злочини». Тому, відновивши свою національну незалежність, в Латвії було запроваджено люстраційні заходи, аналогічні як у Литві.

Відповідно до статті 101 Конституції Латвії кожен громадянин Латвії має право брати участь у діяльності держави та органів місцевого самоврядування та виконувати державну службу у порядку, передбаченому законом. А також надано право брати участь у діяльності органів місцевого самоврядування для кожного громадянина Європейського Союзу, який постійно проживає в Латвії, в порядку, передбаченому законом. Реалізація участі у діяльності держави і місцевого самоврядування здійснюється відповідно до законів Латвії: «Про

³⁶ Власенко С.І. Державна політика національної пам'яті Литовської Республіки в перше десятиліття після відновлення незалежності (1990-2000). *Публічне управління та митне адміністрування*. 2023. № 2 (37). С.5-15.

³⁷ Latvijas Republikas Satversme Latvijas Satversmes Sapulces 1922. gada 15. februāra kopsēdē pieņemta. LUKUMI. URL: <https://likumi.lv/ta/id/57980-latvijas-republikas-satversme>

вибори до Сейму»³⁸, «Про вибори Президента держави»³⁹, «Про вибори до місцевих рад»⁴⁰.

Закон Латвії «Про вибори» 1992 року зобов'язував усіх кандидатів у депутати парламенту подавати письмову заяву щодо їхньої співпраці з радянськими секретними службами або про відсутність таких фактів. Нова редакція закону, ухвалена 1995 року, встановила, що особи, які були членами комуністичної партії або створених нею організацій після 13 січня 1991 року, а також колишні працівники чи агенти КДБ, не мають право бути обраними до парламенту⁴¹.

Відповідно до частини першої статті 3 Закону Латвії «Про вибори Президента держави» кандидат у Президенти Республіки Латвія повинен бути громадянином Латвії та мати бездоганну репутацію, зокрема, серед іншого, такою має бути особа, на яку не поширюється жодне з обмежень, встановлених для співробітників органів безпеки, розвідки або контррозвідки СРСР, Латвійської РСР або іноземної держави; осіб, які після 13 січня 1991 року працювали у КПРС або ЛКП, Міжнародному робочому фронті Латвійської РСР, Об'єднаній раді трудових колективів, Організації ветеранів війни і праці, Вселатвійському комітеті порятунку або його обласному комітеті; осіб, які були покарані заборонаю балотуватися до Сейму, Європейського Парламенту, міської ради республіки та повітової ради, за винятком реабілітованих або судимість яких погашена чи знята.

Аналогічні заборони встановлено положеннями статті 5 Закону Латвії «Про вибори до Сейму», положеннями статті 9 Закону «Про вибори до місцевих рад». Зокрема частиною другою статті 9 Закону «Про вибори до місцевих рад» встановлено обмеження щодо пасивного виборчого права для громадян Європейського Союзу, яким було відмовлено в праві балотуватися на посаду та бути обраним згідно з рішенням суду в державі-члені Європейського Союзу, громадянином якої він є. Такий громадянин ЄС не може подати заяву як кандидат на виборах до місцевої ради Латвійської Республіки і, відповідно, не може бути обраним до такої місцевої ради.

Естонія

Норми Конституції Естонії⁴² не містять обмежень чи заборон щодо управління та участі громадян у діяльності держави, формування вищих органів влади та рад місцевого самоврядування, однак містять норми, що визначають можливість встановлення таких обмежень.

³⁸ Saeimas vēlēšanu likums. Pieņemts: 25.05.1995. LUKUMI. URL: <https://likumi.lv/ta/id/35261-saeimas-velesanu-likums>

³⁹ Valsts prezidenta ievēlēšanas likums. Pieņemts: 03.05.2007. LUKUMI. URL: <https://likumi.lv/ta/id/157307-valsts-prezidenta-ievelesanas-likums>

⁴⁰ Pašvaldības domes vēlēšanu likums. Pieņemts: 13.01.1994. LUKUMI. URL: <https://likumi.lv/ta/id/57839-pasvaldibas-domes-velesanu-likums>

⁴¹ Рябенко С., Когут А. Європейські законодавчі практики декомунізації: висновки для України. Аналітичний звіт Центру досліджень визвольного руху. Львів: Часопис. 2017. 52 с.

⁴² Eesti Vabariigi põhiseadus (lühend - PS). Vastu võetud 28.06.1992. RT 1992, 26, 349 jõustumine 03.07.1992. RT.URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/ps>

Водночас, згідно §6 Закону «Про виконання Конституції Естонської Республіки»⁴³ було встановлено обмеження для кандидатів на заняття найвищих державних посад Естонії. Зокрема, встановлено обов'язок, за яким кандидат на посаду Президента Республіки, Парламенту Естонії (Рійгікогу) чи ради місцевого самоврядування, а також особа, яка претендує на посаду Прем'єр-міністра, міністра, Голови Верховного Суду, члена Верховного Суду, судді, канцлера юстиції, державного аудитора, президента Банку Естонії (Eesti Bank), командувача Сил оборони чи головнокомандувача чи будь-яку іншу посаду, яку займають на основі виборів чи призначення в державному чи місцевому виконавчому органі, повинні дати письмову присягу про не перебування (неналежність) до органів розвідки, контррозвідки, органів безпеки чи збройних сил держав, що окупували Естонію, неучасть у переслідуванні громадян і репресіях щодо їх політичних переконань, нелояльність, класову приналежність тощо. Якщо судом буде встановлено, що відомості, підтверджені письмовою присягою, не відповідають дійсності, кандидат виключається з виборчого списку або його повноваження припиняються, або особа не призначається чи буде звільнена з відповідної посади. Також відповідно до §7 Закону особа, яка бажає залишитися на певній зазначеній вище посаді, яку вона почала займати до набуття чинності Закону «Про виконання Конституції Естонської Республіки», така особа повинна була протягом тридцяти днів після скликання Рійгікогу написати заяву про наявність у неї обставин і ознак, відповідно до §6 означеного Закону. У разі відмови особи від присяги або якщо судом буде встановлено, що підтверджені присягою відомості не відповідають дійсності, особа відповідно звільняється з посади.

Основними законами Естонії, що регламентують формування та діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, є: Закон «Про вибори Президента Республіки» (VPVS)⁴⁴, Закон «Про вибори Рійгікогу» (RKVS)⁴⁵, Акт про вибори в Європейський Парламент (EPVS)⁴⁶, Закон «Про вибори рад місцевого самоврядування» (KOVVS)⁴⁷.

Щодо виборів Президента Естонії, то відповідно до §1 Закону «Про вибори Президента Республіки» Президента Республіки обирає Парламент Рійгікогу. Згідно з §2 цього Закону кандидатом у Президенти Республіки може бути висунутий громадянин Естонії за походженням, який досяг 40 років.

Відповідно до §4 Закону «Про вибори Рійгікогу» про право голосу та висування кандидатів для їх реєстрації встановлена лише вікова вимога та вимога наявності в особі повної дієздатності. Обмеження пасивного виборчого

⁴³Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus (lühend - PSRS). Vastu võetud 28.06.1992 jõustumine 03.07.1992. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/PSRS>

⁴⁴ Vabariigi Presidendi valimise seadus (lühend - VPVS). Vastu võetud 10.04.1996. Välja kuulutanud Vabariigi President 30.04.1996 otsus nr 712. RT. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/25096>

⁴⁵ Riigikogu valimise seadus (lühend - RKVS). Vastu võetud 12.06.2002 RT I 2002, 57, 355 jõustunud vastavalt §-le 86. RT. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/RKVS>

⁴⁶ Euroopa Parlamendi valimise seadus (lühend - EPVS). Vastu võetud 18.12.2002 RT I 2003, 4, 22 jõustumine 23.01.2003. RT. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/EPVS>

⁴⁷ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (lühend - KOVVS). Vastu võetud 27.03.2002 RT I 2002, 36, 220 jõustunud vastavalt §-le 74. RT. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13177007>

права встановлено лише для військовослужбовців та осіб, яких засуджено за вчинення злочину з винесенням вироку суду або осіб, що відбувають покарання.

Аналогічні вимоги та обмеження встановлені нормами §4 Акту Парламенту Естонії «Про вибори в Європейський Парламент» щодо права голосу та висування кандидатів у депутати до Європейського Парламенту. Обмеження встановлені лише для громадян Європейського Союзу, які не мають громадянства Естонії і мають право голосу в державі свого походження, однак можуть голосувати та балотуватися на виборах до Європейського Парламенту лише в одній державі-члені Європейського Союзу.

Албанія

Одним із найбільш характерних інструментів процесу правосуддя перехідного періоду в Албанії є люстрація. Перші елементи процесу люстрації після падіння монополії комуністичного режиму в Албанії з'явилися в 1992 році, зокрема, в статті 24 Кодексу законів про працю⁴⁸. Після цього був прийнятий Закон №7666/1993, яким передбачалося скасування дозволів та позбавлення права займатися діяльністю щодо громадського представництва протягом 5 років для колишніх співробітників Державної безпеки Албанії (APS), а також тих, хто брав участь у масових вбивствах.

Однак, Конституційний суд Албанії визнав цей закон неконституційним, а також визначив, що встановлена законом заборона порушує демократичні принципи виборчого права особи. Після рішення Конституційного суду мандат представництва в Парламенті для згаданих вище осіб було відновлено.

В Албанії також запроваджувались й інші законодавчі засади люстрації. Закон Албанії «Про геноцид і злочини проти людства, вчинені в Албанії під час комуністичного режиму з політичних, ідеологічних і релігійних мотивів»⁴⁹ був прийнятий в 1995 році з метою посилення кримінального переслідування порушень основних прав і свобод людини колишніми комуністичними урядами Народної Соціалістичної Республіки Албанія. Законом встановлювалось обмеження та недопущення до 31 грудня 2001 року до посад в уряді, парламенті, судах, засобах масової інформації будь-якого високопоставленого політичного посадовця, який обіймав посаду в Албанії до 31 березня 1991 року, тобто займав високу посаду в комуністичній Албанії. Зокрема, до таких осіб було віднесено членів політбюро, Центрального Комітету комуністичної партії Албанії, членів Парламенту Албанії, а також колишніх агентів та секретних співробітників поліції та органів безпеки. Таким чином, відповідно до норм Закону «Про перевірки» громадянин Албанії мав право балотуватися лише після здійснення

⁴⁸ KODI I PUNËS I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË URL.: 7LIGJNr. 7961, datë 12.7.1995. URL: <https://qbz.gov.al/preview/c1c18a6c-5f3e-457d-b931-de505b3c7ed0>

⁴⁹ PLANI STRATEGJIK. 2017-2020. Autoriteti për Informimin mbi Dokumentet e Ish-Sigurimit të Shtetit me mbështetjen e ekspertizës nga PNUD Shqipëri Autoriteti për Informimin mbi Dokumentet e Ish-Sigurimit të Shtetit me mbështetjen e ekspertizës nga PNUD. URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/al/f3b685ca01bbeba7d0bdf16727f131f7911b0cc1e2a23fd353a478a786a9cf5c.pdf>

Спеціальною державною комісією (далі – Комісія) перевірки її «моральних якостей», при цьому рішення Комісії можна було оскаржити у судовому порядку. Цей Закон було введено в дію в 1996 році напередодні парламентських виборів. Відповідно через тривалість декількох етапів перевірки Комісією кандидати не підтвердили свій статус та були не допущені до участі у балотуванні на виборах⁵⁰.

Відповідно до статті 9 Конституції Республіки Албанія⁵¹, політичні партії в Албанії створюються вільно і їх організація повинна здійснюватися на демократичних принципах. Нормою цієї ж статті встановлено, що політичні партії, програми та діяльність яких будуються на принципах тоталітаризму, що сприяє розпалюванню расової, релігійної, регіональної або етнічної ненависті, використання насилля для захоплення влади або для зміни політики держави, а також ті, що мають таємний характер діяльності, є забороненими відповідно до закону. А статтею 17 Конституції Албанії встановлюється, що можливість обмеження прав і свобод згідно з Конституцією може бути встановлено лише законним шляхом в інтересах суспільства для захисту його прав, однак обмеження не можуть порушувати основи прав і свобод, що визначені Європейською конвенцією з прав людини. Відповідно до частини третьої статті 46 Конституції організації та спільноти, які діють з антиконституційною метою, заборонені законом.

У чинному Виборчому кодексі Албанії⁵² запроваджена діяльність особливих органів, що здійснюють функції з дотримання виборчого законодавства, виборчого процесу та наділені спеціальними повноваженнями. Так відповідно до частини 5 статті 12 Виборчого кодексу Албанії разом з Центральною виборчою комісією функціонує спеціальна Комісія з апеляцій та санкцій (далі – КАС). КАС Албанії є спеціальним компетентним органом для розгляду адміністративних скарг та накладення санкцій за порушення виборчого законодавства та здійснює свою діяльність шляхом відкритих слухань адміністративного розгляду. Наприклад, до компетенції КАС входить підтвердження та перевірка документів чи відомостей про осіб, що є кандидатами у депутати до Асамблеї чи місцевої ради. Відповідно до статті 13 Виборчого кодексу функціонує також інститут державного уповноваженого з питань виборів, який призначається на свою посаду Парламентом (Асамблеєю Албанії). Тобто, сучасне виборче законодавство Албанії являє собою модель певного «перехресного контролю» у організації виборчого процесу. Однак, у цілому мета, яку ставило перед собою албанське суспільство через запровадження декількох хвиль люстраційних заходів, не була досягнута.

⁵⁰ ENRIKETA PANDELEJMONI (PAPA). POLIMORFOLOGJIA E KUJTESËS DHE HISTORIA. POLITIKAT E KUJTESËS DHE RISHIKIMI I HISTORISË NË SHQIPËRINË POSTKOMUNISTE. Fakulteti Histori-Filologji, Dega Histori / Universiteti i Tiranës. URL: https://www.academia.edu/118173282/Polimorfologjia_e_kujtese_s_dhe_historia_Politikat_e_kujtese_s_dhe_rishikimi_i_historise_ne_Shqipe_rine_postkomuniste

⁵¹ KUSHTETUTA E REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË. Programi i transparencës. URL: <https://qbz.gov.al/preview/635d44bd-96ee-4bc5-8d93-d928cf6f2abd>

⁵² KODI ZGJEDHOR I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË. 1LIGJNr. 10 019, datë 29.12.2008. Shfleto legjislacionin. URL: <https://qbz.gov.al/preview/75122d2e-9ebc-45de-b0ea-b5efde2f6836>

Щодо практики функціонування Спеціальних комісій правди та примирення зазначимо таке.

У спеціальних дослідженнях з питань «Комісій правди» такі інституції визначають як «офіційні, неіндивідуальні органи обмеженої тривалості, створені для визначення фактів, причин та наслідків попередніх порушень прав людини. Приділяючи особливу увагу свідченням, вони надають жертвам визнання, часто після тривалих періодів соціальної стигматизації та скептицизму. «Комісії правди» можуть сприяти притягненню до кримінальної відповідальності та компенсації за допомогою своїх висновків та рекомендацій допомагати розділеним товариствам подолати культуру мовчання та недовіри й допомагати визначити інституційні реформи, необхідні для запобігання нових порушень»⁵³. Такі комісії правди функціонували (або ж функціонують і нині) у Бразилії, Конго, ПАР, Перу, Південному Тиморі.

«Комісії правди» створюються, як правило, указом виконавчої влади або законом, санкціонованим парламентом. Рішення, прийняті укладачами та зацікавленими сторонами на початку дії свого мандату, формують майбутнє розслідування та його ефективність.

Основна функція «Комісії правди» – встановлення фактів. Мандат відрізняється за обсягом цих фактів, їх юридичною класифікацією або глибиною необхідного пояснення. Крім того, функція захисту, визнання та відновлення прав жертв відрізняє «Комісії правди» від судових та дорадчих колегій, а права жертв та їх досвід перебувають у центрі роботи Комісії. Також «Комісії правди» часто наділяються функціями щодо вироблення пропозицій позитивних соціальних та політичних змін, що можуть бути запропоновані уряду, громадянському суспільству та громадськості для сприяння примиренню, реформам, демократії та запобігання повторення. Цілі як складні, так і нюансові, залежатимуть від політичного середовища держави. Мандати, як правило, мають скромний підхід і визнають, що загальні цілі Комісії – це «внески» для подальшого розгляду, а не імперативні. Важливо, щоб цілі Комісії були чіткими та лаконічними, щоб усі учасники мали реалістичні очікування щодо того, який вплив може мати їх внесок⁵⁴.

III. Висновки

Аналіз законодавства та практик запровадження люстраційних заходів в європейських державах дозволяє стверджувати про їх незначну затребуваність. Свою ефективність підтвердив Інститут національної пам'яті в Польщі. У цій державі також функціонувала Комісія з питань розслідування злочинів проти польського народу. Натомість в інших європейських державах певні функції покладаються на парламентські тимчасові слідчі комісії, спеціальні державні комісії (Албанія), міжвідомчі комісії (Литва), спеціальні комітети з люстрації (Німеччина), Спеціальну комісію з апеляцій та санкцій (Албанія).

⁵³ Видання «Пошук правди. Елементи створення ефективної комісії правди» 30.07.2020. URL <https://www.helsinki.org.ua/publications/vydannia-poshuk-pravdy-elementy-stvorennia-efektyvnoi-komisii-pravdy/>

⁵⁴ Видання «Пошук правди. Елементи створення ефективної комісії правди» 30.07.2020. URL <https://www.helsinki.org.ua/publications/vydannia-poshuk-pravdy-elementy-stvorennia-efektyvnoi-komisii-pravdy/>

Проведене дослідження законодавства іноземних держав з питань недопущення на посади державної служби та обмеження права брати участь в управлінні публічними справами стосовно осіб, причетних до порушення прав людини, вчинення злочинів, пов'язаних з посяганням на державний суверенітет, функціонування спеціальних органів, які створювались з метою розслідування злочинів, фактів, подій з політичних мотивів в періоди збройних конфліктів, агресій, також дає підстави зробити наступні висновки:

1. Процес декомунізації в державах Центральної та Східної Європи став наслідком встановлення тимчасових обмежень для осіб, що займали ключові посади в партійних або державних органах в тоталітарних комуністичних режимах. Національними законами про запровадження люстрації встановлювалися обмеження громадянських прав та умови, зокрема, щодо реалізації права обіймати певні посади в органах державної влади та місцевого самоврядування, пасивного виборчого права та відповідальності, в разі їх недотримання. При цьому намагання посилити люстраційні заходи в європейських державах «наштовхувались» на необхідність узгодження політичних цілей та ключових європейських цінностей – верховенства права, рівності прав, поваги до прав людини і людської гідності, свободи і демократії. Означені європейські цінності нині мають значення незаперечних імперативів внутрішньої та зовнішньої політики держав-членів Європейського Союзу.

В історичному плані декомунізація і люстрація в кожній державі мала свої особливості.

2. У Польщі процес декомунізації та люстрації проходив на фоні змін у законодавстві (Закону про люстрацію та Кримінального кодексу), що відбувалися, зокрема, через рішення Конституційного трибуналу Польщі. Відповідно до Закону про люстрацію усі вищі посадові особи, державні службовці, кандидати в депутати усіх рівнів та кандидати на виборні посади мали подавати заяви, в яких вказували факт своєї співпраці з органами державної безпеки комуністичного режиму або ж її відсутності. Здійснення організації люстраційної перевірки в Польщі покладалось на Інститут національної пам'яті. Також була створена Комісія з розслідування злочинів проти польського народу.

3. У бутність Чехословаччини, на початку 1990-х років, було засуджено комуністичний режим як такий, що порушував права людини, та прийнято спеціальні закони про люстрацію і про «час несвободи». Законодавством було встановлено умови для допуску до виконання функцій держави, місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ, для посад, зайняття яких відбувається шляхом виборів або призначення.

У Чехії також було прийнято ряд нормативно-правових актів, що регламентували проведення відбору осіб на відповідні посади у державних та інших органах, що виконували публічні функції. Декомунізація проходила у три етапи та була фактично завершена у 2011 році. Водночас, станом на сьогодні, норми Основного закону Чехії чітко встановлюють, що політична система базується на вільному та добровільному створенні та вільній конкуренції політичних партій, які поважають основні демократичні принципи та відкидають насильство як засіб просування своїх інтересів.

4. В Німеччині загальні принципи люстрації було закріплено в Договорі між Федеративною Республікою Німеччина і Німецькою Демократичною Республікою про встановлення єдності Німеччини від 31 серпня 1990 року. Низка законів була спрямована на денацифікацію. Вони допомогли усунути нацистів від влади та завадити їм відновити свій вплив. Однак, ці закони також піддалися критиці в німецькому суспільстві за те, що були надто каральними.

В законодавстві сучасної Німеччині не передбачено обмежень виборчих прав громадян з політичних мотивів, а ті, які були запроваджені після закінчення Другої світової війни, діяли недовго. Натомість, як і в Чехії, в Німеччині діє принцип політичного плюралізму – несумісного з насильством як засобом просування партикулярних інтересів.

5. Після відновлення незалежності Литовської Республіки, очищення влади було одним з найважливіших питань у державній політиці, відповідно було введено спеціальне люстраційне законодавство. Закон Литви про люстрацію зобов'язав осіб, які таємно співпрацювали зі спецслужбами колишнього СРСР, добровільно заявити та надати свідчення про таку співпрацю. Ці свідчення вносились до державного реєстру спеціальною Міжвідомчою комісією. Законом також встановлюються певні обмеження і зобов'язання для осіб, стосовно яких були відповідні реєстри та тих, хто перебував на обліку Комісії. Особливістю є те, що особи, які мають намір балотуватись на виборах на посаду Президента, виборах до Сейму або в муніципальну раду, для реєстрації кандидатом на виборах мають надати довідку-витяг з зазначеного державного реєстру.

Як і в інших державах Балтії, у Литві і нині законодавчо встановлено обмеження для осіб, які мали зв'язки з органами КДБ, іншими силовими та партійними структурами радянської влади, щодо допуску на посади державної служби та управління публічними справами. Водночас Законом «Про державну службу» встановлено основні вимоги щодо прийому на посади державної служби, основними з яких є обов'язковість бездоганної репутації претендента (стаття 5).

6. У Латвії з часу відновлення її незалежності було запроваджено люстраційні заходи, аналогічні Литві. Виборчим законодавством було зобов'язано усіх кандидатів подавати письмову заяву щодо їхньої співпраці з радянськими секретними службами або про відсутність таких фактів. Нині виборчим законодавством Латвії встановлено обмеження щодо набуття будь-якого представницького мандату для осіб, які є штатними співробітниками іноземних органів державної безпеки, розвідки чи контррозвідки або осіб, які були штатними працівниками служби державної безпеки, розвідки чи контррозвідки СРСР, Латвійської РСР тощо (з окремими виключеннями).

7. Подібні обмеження щодо заняття усіх ключових державних посад в державі, виборчих посад та посад в колегіальних органах влади встановлені в законодавстві Естонії. В межах люстраційних заходів передбачено зобов'язання щодо надання письмової присяги про те, що кандидат не перебував у розвідці чи контррозвідці або не був агентом органів безпеки чи збройних сил держав, що

окупували Естонію, і не брав участі у переслідуванні громадян і репресіях щодо їх політичних переконань, нелояльності, класової приналежності тощо. Якщо судом буде встановлено протилежне, кандидат виключається з виборчого списку та втрачає статус кандидата на виборну посаду.

8. Законодавством Албанії встановлювалися обмеження та недопущення до посад в парламенті, уряді, в судовій системі осіб, які обіймали публічні посади в часи панування авторитарного режиму. Відповідно реалізувати своє пасивне виборче право громадянин міг лише після проведення перевірки моральних якостей запровадженою для цього інституцією – Спеціальною державною комісією. Нині в Албанії, як один з інструментів люстрації, функціонує Спеціальна комісія з апеляцій та санкцій, яка відіграє роль квазісудового органу в сфері дотримання виборчого законодавства.

9. Аналіз законодавства та практик запровадження люстраційних заходів в європейських державах дозволяє стверджувати про незначну їх затребуваність. Свою ефективність підтвердив Інститут національної пам'яті в Польщі. У цій державі також функціонувала Комісія з питань розслідування злочинів проти польського народу. Натомість в інших європейських державах певні функції покладатися на парламентські тимчасові слідчі комісії, спеціальні державні комісії (Албанія), міжвідомчі комісії (Литва), спеціальні комітети з люстрації (Німеччина), Спеціальну комісію з апеляцій та санкцій (Албанія).

10. Для України, яка прагне стати державою-членом Європейського Союзу, під час напрацювання інструментів запобігання антидемократичним впливам важливо ґрунтуватись на базових європейських та власних конституційних цінностях – принципах верховенства права, поваги до прав людини, людської гідності, свободи та демократії.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*