

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

### Практика органів конституційної юрисдикції та Європейського суду з прав людини з питань люстрації

*Оберігати своє достоїнство можна будь-коли і будь-де;  
мова не про якесь одноразове рішення, а про щоденну і доволі  
копітку «екзистенціальну практику».*

**Вацлав Гавел**

Саме поняття «люстрація» (від лат. *lustratio*) перекладається як «очищення». У Стародавніх Греції та Римі це був процес, в результаті якого окремі особи або громади урочисто «очищалися» від моральної скверни.

У результаті історичного розвитку поняття набуває нового значення і його розуміють як тривалу або довічну заборону обіймати посади в системі публічної служби для осіб, які скомпрометували себе зв'язками з певною політичною партією.

Найбільшого поширення цей термін набув у 90-ті роки минулого століття. Механізми люстрації були запроваджені в Німеччині, Польщі, Чехії, Угорщині, Румунії, Литві, Латвії, Естонії, Грузії.

Люстрація характеризується тим, що більшість її процедур часто виходить за межі юридичних норм правового поля, яке сформувалося в тій чи іншій країні. Закони про люстрацію передбачають можливість покарання за діяльність чи бездіяльність, які, з погляду норм права, що існували за попередньої політико-правової системи, не вважалися злочином<sup>1</sup>.

Разом з механізмами люстрації з'явилися і спроби судового оскарження. Розглянемо деякі рішення конституційних судів та практику Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ) з цього питання.

Однією з перших люстраційні процеси розпочала Федеративна Республіка Німеччина. Німецький договір про об'єднання, підписаний 31 серпня 1990 року, надав можливість звільнити з державної служби колишніх високопосадовців Німецької Демократичної Республіки, партійних функціонерів, керівників профспілок та співробітників Служби безпеки НДР. Зокрема, в рішенні від 21 травня 1996 року<sup>2</sup> Федеральний Конституційний Суд Німеччини зазначив, що перехід від диктатури до демократії допускає виняток із правил.

<sup>1</sup> Полтавець С. Люстрація: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії / С. Полтавець // Громадська думка про правотворення (Інформаційно-аналітичний бюлетень на базі оперативних матеріалів). — 2014. — № 4 (62). — С. 15–18.

<sup>2</sup> Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 1996, 412.

Рішення від 19 червня 1992 року (справа № У 6/92) було першим на розгляді Конституційного Трибуналу Республіки Польща (далі — Трибунал) серед справ щодо люстрації. На думку Трибуналу, з принципу демократичної правової держави про те, що кожне правове регулювання, навіть те, яке має статутний характер і дозволяє державному органу зазіхати на сферу громадянських прав і свобод, впливає, що ці положення мають задовольняти достатньо специфічні вимоги.

Трибунал розуміє необхідність точного визначення допустимої сфери втручання, а також способу, яким суб'єкт, свободи і права якого обмежені, може захистити себе від невинуватого порушення своїх інтересів. У демократичній правовій державі всі форми порушення особистих інтересів мають бути забезпечені можливістю оцінки доцільності заходів, що вживає державний орган.

У рішенні від 14 липня 1993 року (справа № Вт 5/93) Трибунал зазначив, що подання кандидатом в депутати недостовірних відомостей стосовно його діяльності в органах, перерахованих у законі про вибори, або таємного співробітництва з такими органами має бути морально і політично засуджено.

У рішенні від 21 жовтня 1998 року (справа № К 24/98) Трибунал підкреслив, що люстраційний закон не передбачає контролю минулого осіб, які прагнуть виконувати державні функції, а вимагає тільки достовірної інформації в деклараціях, поданих особами. Таким чином, питання полягає не в покаранні за сам факт співробітництва, а, скоріше, в дотриманні принципу правдивості.

У рішенні від 10 листопада 1998 року (справа № К 39/97) Трибунал сформулював визначення поняття «співпраця» («співробітництво») і навів п'ять передумов, які в сукупності характеризують «співпрацю» зі слідчими підрозділами агентства з державної безпеки. По-перше, така співпраця мала складатися з підтримки контактів з агентством з державної безпеки, забезпечуючи тим самим орган інформацією; по-друге, взаємодія мала бути свідомою, тобто особам, які здійснюють таку співпрацю, має бути відомо, що вони встановили контакт з представниками однієї з установ, перелічених у пункті 1 статті 2 закону про люстрацію; по-третє, взаємодія має бути секретною; по-четверте, співпраця має полягати у наданні оперативної інформації агентствам, зазначеним у статті 2 закону про люстрацію; по-п'яте, співпраця не може бути обмежена тільки волевиявленням, а має матеріалізуватися у свідомому зобов'язанні з метою виконання обов'язків, що впливають з безпосереднього співробітництва.

Метою такого законодавчого врегулювання є забезпечення прозорості суспільного життя, попередження шантажу фактами з минулого, які могли б бути визнані як компромат. Сам факт співпраці не заважає будь-якому громадянину виконувати державні функції, і процедура люстрації просто розглядає достовірність даних осіб, які вже виконують або прагнуть виконувати такі функції. Негативні наслідки для осіб виникають не через співпрацю, а у зв'язку з подачею неправдивих відомостей.

Трибунал висловлює думку, що подання неправдивої заяви про люстрацію може служити основою для пошуку порушення принципів лояльності по відношенню до інших громадян особою, що є кандидатом на посаду, призначення на яку здійснюється шляхом загальних виборів.

У рішенні від 5 березня 2003 року (справа № К 7/01) Трибунал підкреслює, що процедура люстрації має на меті захист відкритості суспільного життя.

Формальний критерій щодо належності державних структур до органів безпеки не веде до оцінки поведінки, мотивів або ступеня вини окремих чиновників і співробітників таких органів, а полягає в оцінці ролі і функцій органів у минулому. Роль, яка була закладена в преамбулі Конституції 1997 року, полягала в порушенні фундаментальних прав і свобод особистості. Трибунал вважає, що неподання декларації може, з урахуванням люстрації, поставити під сумнів зобов'язання особи, тоді як потенціал спору щодо цього питання породжує серйозні правові наслідки для людини та може бути об'єктом окремого рішення, в якому люстрована особа користуватиметься усіма процесуальними гарантіями. Трибунал не має сумніву, що неподання декларації є порушенням положень закону і може призвести до серйозних правових наслідків для особи. Оцінка цього має бути надана відповідним загальним чи адміністративним судом і може вплинути на рішення щодо доцільності подальшого перебування особи на цій роботі. Крім того, Трибунал визнає, що відсутність конкретного попереднього судового порядку, пов'язаного з публікацією оголошень про люстрацію, не порушує права люстрованої особи на звернення до суду.

У рішенні від 28 травня 2003 року (справа № К 44/02) Трибунал заявляє, що на основі закону не можна говорити про «стигматизацію» будь-яких осіб чи будь-якої колишньої діяльності, яку вони здійснювали.

У рішенні від 26 жовтня 2005 року (справа № К 31/04) Трибунал визнає, що існує необхідність надання повного доступу до всіх документів, розглянутих Інститутом національної пам'яті, та надання статусу потерпілої особи не тільки при наглядовому розгляді, а й для осіб, які ініціюють такі справи.

Рішення, що стосується правового статусу фізичної особи, не може ґрунтуватися на документах чи інформації, які мають статус таємних, а тому є недоступними як для особи, так і для контролю з боку суду для прийняття рішень у справі, оскільки це пов'язано з сутністю права на суд і права на справедливий судовий розгляд.

Трибунал також розглядає мету люстраційного закону. Основною метою є розкриття фактів роботи або служби в органах державної безпеки або співпраці з ними в період з 1944 року до 1990 року. На думку Трибуналу, право громадськості на інформацію має бути реалізовано за допомогою діяльності журналістів. Відповідно, сфера дії права на інформацію для журналістів та інших членів суспільства не повинна різнитися, оскільки доступ журналістів до документів, що містять дані, які стосуються потерпілих або сторонніх осіб, є формою реалізації прав, гарантованих суспільству в цілому.

Таким чином, якщо законодавець вважає, що не кожна людина має вільний доступ до документів, зібраних в архіві Інституту національної пам'яті, то надання такого доступу для журналістів, виключно з огляду на їх професію і без необхідності зазначати й обґрунтовувати мету дослідження, має бути визнано конституційно необґрунтованим привілеєм, наданим цій професійній групі.

Польська Конституція передбачає загальне право на доступ до офіційних документів і даних, а також право вимагати виправлення або видалення недостовірної чи неповної інформації. Існує необмежена сфера застосування права на інформаційну автономію через гарантію права на судовий захист своєї честі й гідності. Будь-яке обмеження цього права має відповідати принципу пропорційності.

Держава може здобувати та збирати інформацію про громадян тільки в тих межах, які прийняті і є необхідними в демократичній правовій державі, але людина має право на судовий захист свого приватного і сімейного життя, честі і гідності, а також на виправлення невірної та неповної інформації. Ці дві конституційні норми є обов'язковими для будь-якої процедури люстрації.

Принцип пропорційності слід розуміти не тільки як складову конституційного принципу, який не допускає обмеження прав і свобод людини, а й як невід'ємний елемент концепції демократичної держави. Цей принцип разом з істотними компонентами законодавчого регулювання описує, зокрема, й ергономічний компонент: суб'єктивний і об'єктивний обсяг регулювання, межі втручання з боку держави в особисті або суспільні справи окремих осіб, який залежить від характеру та тяжкості санкцій.

Згідно з Конституцією Республіки Польща у правовій державі секретні нормативні або квазі-нормативні акти не мають сили закону. Відповідно вони не є джерелом будь-яких прав чи зобов'язань, наданих або накладених на громадян. Правовий статус громадян в демократичній державі повинен визначатися виключно за допомогою конституційних джерел права.

У рішенні від 11 травня 2007 року щодо конституційності Закону про розкриття інформації щодо документів державних секретних служб 1944–1990 років від 18 жовтня 2006 року (Закон про люстрацію) (у редакції Закону від 14 лютого 2007 року) та інших законів, до яких ними внесені зміни)<sup>1, 2</sup> Трибунал визнав кон-

<sup>1</sup> K 2/07 / f) / g) Dziennik Ustaw (Official Gazette), 2006, no. 85, item 571; Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 2007, no. 35, item 48.

<sup>2</sup> Judgment U 6/92 of 19.06.1992, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego (Official Digest), 1992, no. 1, item 13; Resolution W 5/93 of 14.07.1993, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego (Official Digest), 1998, no. 2, item 48; Judgment K 25/95 of 03.12.1996, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 1996, no. 6, item 52; Bulletin 1996/3 [POL-1996-3-018]; Judgment K 24/97 of 31.03.1998, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 1998, no. 2, item 13; Bulletin 1998/1 [POL-1998-1-007]; Judgment K 24/98 of 21.10.1998, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 1998, no. 6, item 97; Judgment K 39/97 of 10.11.1998, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 1998, no. 6, item 50; Bulletin 1998 Bulletin 1 998/3 [POL-1998-3-018]; Judgment K 30/98 of 23.06.1999, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 1999, no. 5, item 101; Bulletin 1999/2 [POL-1999-2-023]; Judgment K 4/99 of 20.12.1999, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 1999, no. 7, item 165; Bulletin 2000/1 [POL-2000-1-003]; Judgment K 21/99 of 10.05.2000, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 2000, no. 4, item 109; Bulletin 2000/2 [POL-2000-2-013]; Judgment SK 18/01 of 08.04.2002, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 2002, no. 2, item 16; Bulletin 2002/3 [POL-2002-3-024]; Judgment SK 5/02 of 11.06.2002, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 2002, no. 4, item 41; Bulletin 2002/2 [POL-2002-2-018]; Judgment K 7/01 of 05.03.2003, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 2003, no. 3, item 19; Bulletin 2003/2 [POL-2003-2-017]; Judgment K 44/02 of 28.05.2003, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 2003, no. 5, item 44; Judgment SK 12/03 of 09.06.2003, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 2003, no. 6, item 51; Bulletin 2003/3 [POL-2003-3-024]; Judgment SK 53/03 of 02.03.2004, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 2004, no. 3, item 16; Procedural decision SK 32/01 of 14.04.2004, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 2004,

ституційними положення щодо зобов'язання подавати декларації про люстрацію для адвокатів, юридичних консультантів, державних нотаріусів, судових виконавців, а також осіб, які є кандидатами на виборах до муніципальних рад, районних рад або регіональних асамблей. Неконституційними були визнані положення, зокрема, щодо зобов'язання подавати декларації про люстрацію для академіків вищих освітніх закладів, осіб, які виконують управлінські функції у приватних школах, журналістів, аудиторів та податкових консультантів; надмірно широкого і неточного визначення понять «органи безпеки» і «співробітництва»; позбавлення суду права встановлювати менший період втрати права балотуватися в кандидати на виборах (відповідне положення передбачало лише одну санкцію за подання недостовірної декларації про люстрацію — втрату такого права протягом 10 років); санкції, яка визначає фіксований період втрати права виконувати публічні функції протягом 10 років, яка застосовується автоматично в силу закону у випадку встановлення недостовірності декларації про люстрацію; зобов'язання подавати декларації про люстрацію особами, обраними на загальних виборах, які мали місце до набрання чинності законом.

У рішенні від 26 листопада 1992 року щодо відповідності Закону № 451/1991 Coll. 1 Хартії основних прав Європейського Союзу, Міжнародному пакту про громадянські і політичні права, Міжнародному пакту про економічні, соціальні і культурні права, Конвенції про дискримінацію в галузі праці та занять 1958 (№ 111),

no. 4, item 35; Judgment K 20/03 of 13.07.2004, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 2004, no. 7, item 63; Judgment SK 1/04 of 27.10.2004, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 2004, no. 9, item 96; Judgment K 31/04 of 26.10.2005, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 2005, no. 9, item 103; Bulletin 2005/3 [POL-2005-3-010]; Judgment K 17/05 of 20.03.2006, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 2006, no. 3, item 30; Bulletin 2006/3 [POL-2006-3-011]; Judgment SK 21/04 of 26.07.2006, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 2006, no. 7, item 88; Judgment U 5/06 of 16.01.2007, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 2007, no. 1, item 3; Judgment K 8/07 of 13.03.2007, Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (Official Digest), 2007, no. 3, item 26.

<sup>1</sup> Закон № 451/1991 Coll., який встановлює деякі додаткові передумови для зайняття певних посад в органах державної влади та організаціях Чеської і Словацької Федеративної Республіки, Чеської Республіки та Словацької Республіки на п'ять років (термін продовжений ще на п'ять років у 1996 році), позбавляє права обіймати певні керівні посади (як виборні, так і призначувані) у державному апараті будь-якої особи, яка під час комуністичного режиму брала участь у виконанні певних функцій або діяльності. Державні посади, на які розповсюджуються такі обмеження, охоплюють усі виборні або призначувані посади в державних адміністративних органах, посаду судді, адміністративні посади різних верховних державних органів, керівні посади в армії або в університетах, а також посади на державному радіо, телебаченні та у пресі. Діяльність чи посади, займані в період комуністичного режиму, які дискваліфікують осіб, включають такі: вищі посадові особи Комуністичної партії, офіцери Державної Служби Безпеки або студенти, які готувалися для зайняття такої посади в радянських університетах, а також різні категорії секретних інформаторів поліції. Особи, які обираються чи призначаються на посаду, на яку поширюються обмеження, зобов'язані подати до Міністерства внутрішніх справ декларацію про те, що вони не підпадають під жодну з перерахованих категорій. Подання цієї декларації є абсолютною вимогою для зайняття таких посад, а тому той, хто її не подає або не може подати, не може обіймати такі посади.

Віденській конвенції про право міжнародних договорів, Конституції Чеської і Словацької Федеративної Республіки, а також Конституційному закону № 143/1968 «Про Чехословацьку Федерацію»<sup>1</sup> Конституційний суд Чеської і Словацької Федеративної Республіки<sup>2</sup> визнав такими, що не відповідають Хартії основних прав і свобод, Конституції Чеської і Словацької Федеративної Республіки, Міжнародному пакту про економічні, соціальні і культурні права, законодавчі положення, які закріплюють, що умовою зайняття посади, визначеної у статті 1 цього закону (тобто виборної посади, а також такої, на яку призначаються у деяких органах, зокрема, у державних органах управління), є те, що у період з 25 лютого 1948 року до 17 листопада 1989 року громадянин не був свідомим співробітником Державної Служби Безпеки. Свідоме співробітництво з Державною Службою Безпеки означає, що громадянин значився у матеріалах Державної Служби Безпеки як довірена особа, кандидат для секретного співробітництва або секретний співробітник з конфіденційним контактом і знав про те, що він зустрічався з офіцером Національної Поліції і секретно надавав йому доповіді або виконував визначені ним завдання. Громадянин повинен задокументувати факти, зазначені у пункті «с» частини першої статті 2 декларації, виданій Федеральним міністерством внутрішніх справ, або висновку спеціальної комісії. Громадянин — кандидат на посаду, визначену у статті 1, повинен подати декларацію про те, що він не був і не є співробітником будь-якої зарубіжної служби інформації або розвідки. Кожен, хто надає спеціальній комісії неправдиві свідчення про обставини, що мають значення для її висновку, або приховує такі обставини, підлягає покаранню у вигляді позбавлення волі строком до трьох років або штрафу.

Суд вказав, що демократична держава має не лише право, а й обов'язок утверджувати та охороняти принципи, на яких вона заснована, і, відповідно, вона не може бути бездіяльною щодо ситуації, за якої керівні посади на всіх рівнях державного та економічного управління займали згідно з неприйнятими нині критеріями тоталітарної системи. У демократичному суспільстві працівники державних і публічних органів (а також працівники, які мають відношення до державної безпеки) повинні відповідати певним громадянським критеріям, які можна охарактеризувати як лояльність до демократичних принципів, на яких заснована держава. Такі обмеження можуть стосуватися конкретної групи осіб, без індивідуального оцінювання.

Оскаржуваний закон не має ознак кримінального ні за своєю суттю, ні за своїм змістом, ні з огляду на те, що він обумовлює будь-який вид відповідальності. Основна мета цього закону полягає у встановленні, виключно на майбутнє, передумов для зайняття певних чітко визначених посад або участі у певних видах діяльності, передбачених законом, протягом перехідного періоду. Принцип ретроактивності не може

<sup>1</sup> Sbírka usnesení a nálezu Ústavního soud CSFR (Official Digest), 14, 56.

<sup>2</sup> У 1989–1992 країна мала назву Чеська і Словацька Федеративна Республіка, проте федерація виявилася нестабільною. 17 липня 1992 року Народна рада Словаччини приймає декларацію про незалежність Словацької республіки. Остаточною ж датою розпаду Чехословаччини вважають 1 січня 1993 року. Провідну роль у веденні мирних переговорів з розділення країни відіграли тодішні прем'єр-міністри республік Вацлав Клаус та Владимир Мечіар. Завдяки мирному протіканню процесу розділу країни його іноді називають «оксамитовим розлученням».

застосовуватися до оскаржуваного закону. Він не передбачає, що зайняття певних посад в минулому було незаконним або юридично значущим фактом чи матеріальним елементом злочину, і таким чином не надає жодних правових підстав для висновків про його застосування зі зворотною дією. Він лише встановлює деякі додаткові передумови для зайняття в майбутньому певних керівних посад.

Пізніше вже Конституційний Суд Чеської Республіки в рішенні від 5 грудня 2001 року щодо конституційності Закону № 451/1991 Coll. (великий люстраційний закон), Закону № 279/1992 Coll. стосовно окремих додаткових передумов для зайняття певних посад, які заповнюються за призначенням членами Поліції Чеської Республіки та членами Служби виправлень Чеської Республіки, із наступними змінами (малий люстраційний закон), Закону № 422/2000 Coll., який вносить зміни у великий люстраційний закон, та Закону № 424/2000 Coll., який вносить зміни у малий люстраційний закон, неконституційними визнані положення малого люстраційного закону, пов'язані з положеннями великого люстраційного закону, визнаними неконституційними Рішенням Конституційного Суду Чеської і Словацької Федеративної Республіки від 26 листопада 1992 року.

Конституційний Суд зазначив, що, погоджуючись зі своїм попередником, вважає близький зв'язок осіб з тоталітарним режимом і його репресивними компонентами обставиною, яка може поставити під сумнів політичну лояльність і зашкодити довірі до державних служб демократичної держави, а також загрожує такій державі та її утвердженню. Він вказав, що великий і малий люстраційні закони досі захищають існуючий суспільний інтерес, або, інакше кажучи, вони переслідують легітимну мету, яка полягає в активному захисті демократичної держави від небезпек, які можуть бути завдані їй недостатньо лояльними та малонадійними державними службами. Обидва закони переслідують цю легітимну мету, встановлюючи деякі передумови для зайняття певних посад у державних органах та установах, у Поліції Чеської Республіки та у Службі виправлень Чеської Республіки.

У рішенні від 13 березня 2008 року (справа Pl. US 25/07)<sup>1</sup> Конституційний Суд вказав, що відповідно до принципу поділу влади (стаття 2.1 Основного Закону країни) до його повноважень не віднесено розгляд доцільності створення державної установи, метою якої є вивчення певного сегмента історії; ці рішення приймає законодавчий орган. Конституційний Суд вважає, що держава має законне право на створення такого закладу — Інституту з вивчення тоталітарних режимів, але Конституційний Суд не може розглядати доцільність створення такої установи, тому що такий розгляд потрапляє в поле прийняття політичних рішень. Конституційний Суд визначив межі інтересу у захисті демократії та інтересу до розуміння минулого в контексті права на доступ до певної державної посади. Він дійшов висновку, що на даний момент існує суспільний інтерес в захисті демократії, і на момент прийняття рішення Суду він переважає.

Конституційний Суд Литовської Республіки в рішенні щодо конституційності статей 1 і 2, частини другої статті 3 Закону «Про оцінку Комітету державної безпеки СРСР (НКВС, НКДБ, МДБ, КДБ) та сучасної діяльності кадрових співробітників цієї організації», а також частин першої та другої статті 1 Закону «Про введення

<sup>1</sup> Sbírka zákonu (Official Gazette), 160/2008; Sbírka nálezu a usnesení (Collection of decisions and judgments of the Constitutional Court) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://nalus.usoud.cz>

в дію Закону «Про оцінку Комітету державної безпеки СРСР (НКВС, НКДБ, МДБ, КДБ) та сучасної діяльності кадрових співробітників цієї організації» від 4 березня 1999 року<sup>1</sup> визнав конституційними положення стосовно заборони колишнім кадровим співробітникам Комітету державної безпеки СРСР (КДБ) обіймати посади службовців у державному апараті держави або бути її посадовими особами, а також щодо звільнення тих, хто вже обіймає посади у державному апараті або є посадовою особою; заборони колишнім кадровим співробітникам КДБ працювати не лише в державних установах, а й у приватних банках, кредитних спілках, охоронних структурах, комунікаційних системах тощо, здійснювати приватну адвокатську діяльність, бути нотаріусом або займатися іншою приватною діяльністю; повідомлення колишніми регулярними співробітниками КДБ Департаменту державної безпеки про свою колишню діяльність і зв'язки з колишніми співробітниками і агентами КДБ.

Неконституційними були визнані положення щодо рішення про незастосування обмеження діяльності штатних співробітників КДБ, що приймається Комісією у складі 3 осіб, яка формується і регламент діяльності якої затверджується Президентом Республіки; відсутності можливості у особи оскаржити в суді рішення, прийняте Центром досліджень з питань геноциду людей і опору Литви та Департаментом державної безпеки, а також Комісією, створеною Президентом Республіки.

Конституційний Суд Литви зазначив, що вплив держави на приватну сферу обмежений і її можливості контролювати цю сферу зменшені. Відповідне обмеження в цій сфері може бути виправданим тільки у тих випадках, коли це пов'язано з життєвими інтересами суспільства і держави. Зрештою обсяг обмежень не може спростувати обмежені права в цілому. Таким чином, природа, межі та критерії обмежень повинні бути чіткими і відповідати поставленим завданням. Законодавчо встановлені обмеження, по суті, не заперечують право на вільний вибір професії або роду занять. Закон визначає лише певні посади або підприємства, установи, організації та конкретні види діяльності, які, на думку законодавця, є винятково важливими для суспільства, держави та їх безпеки, тому не має бути жодних сумнівів щодо довіри та відданості людей, які там працюють. Відсутність положень, що закріплюють право фізичних осіб на звернення до суду для оскарження рішень стосовно них, суперечить частині першій статті 30 Конституції.

Конституційний Суд Республіки Албанія також неодноразово звертався до розгляду конституційності люстраційних механізмів. Зокрема, у рішенні від 21 травня 1993 року щодо конституційності Закону «Про створення комісії для перегляду ліцензій на здійснення адвокатської діяльності та про внесення змін до Закону від 18 грудня 1991 року № 7541 “Про адвокатську діяльність в Республіці Албанія”» від 26 січня 1993 року № 7666 конституційним було визнано положення щодо повноваження Наглядової ради в результаті перевірки порушень під час виконання обов'язків вживати заходів щодо позбавлення адвоката або помічника адвоката права на зайняття професійною діяльністю адвоката на строк до п'яти років. У свою чергу, неконституційними були визнані положення щодо повноваження Комісії з перегляду ліцензій на здійснення адвокатської діяльності, яка створюється при Міністерстві юстиції, переглядати ліцензії на здійснення адво-

<sup>1</sup> Valstybes Zinios (Official Gazette), 23-666, 10.03.1999.



катської діяльності, видані до моменту набрання чинності цим Законом; недопуску юристів, які протягом будь-якого періоду за часів партійної держави виконували обов'язки, законодавчо закріплені у відповідному переліку, до роботи захисниками протягом п'яти років; надання Вищій раді юстиції виключної компетенції затверджувати склад Комісії з перегляду ліцензій на здійснення адвокатської діяльності і розглядати апеляції на рішення цієї Комісії, які адвокати, чії ліцензії були відкликані, можуть подати протягом встановленого періоду часу.

Конституційний Суд зазначив, що адвокатура в Республіці Албанія є спеціалізованим професійним об'єднанням, управління яким згідно з відповідним законом або статутом здійснюють безпосередньо обрані ним органи. Таким чином, жоден органічний або звичайний закон не може скасувати конституційний принцип, також закріплений в сучасних міжнародних актах, за яким адвокатура є вільною професією і, отже, самоврядною.

У законі використане формулювання, за яким вид обов'язку, що його юрист виконував у визначених органах партійної держави, використовується як єдиний критерій, що є визначальним для позбавлення його ліцензії на зайняття професійною діяльністю, незалежно від того, чи мав і має він відповідні моральні та професійні якості. Це суперечить демократичному принципу індивідуальної оцінки. Юридично загальноприйнятним є те, що тільки компетентний суд може своїм остаточним рішенням визнати людину винною у скоєнні злочину, і в жодному разі це не може бути Комісія з перегляду ліцензій на здійснення адвокатської діяльності. Отже, цим положенням порушуються два конституційні принципи: поділ влади і презумпція невинуватості.

Повноваження Вищої ради юстиції можуть застосовуватися лише щодо суддів першої інстанції, апеляційних суддів та працівників прокуратури (тобто функціонерів судової влади (магістратів) і не можуть бути поширені на адвокатів, які є вільними робітниками, а не магістратами.

В іншому рішенні від 31 січня 1996 року щодо конституційності Закону № 8001 «Про геноцид і злочини проти людяності, скоєні в Албанії під час комуністичного режиму з політичних, ідеологічних та релігійних причин» від 22 вересня 1995 року та Закону № 8043 «Про контроль за моральним обличчям посадових осіб та інших осіб, пов'язаних із захистом демократичної держави» від 30 листопада 1995 року<sup>1</sup> Конституційний Суд визнав конституційними положення щодо уповноваження органів прокуратури на проведення на пріоритетній основі розслідування діяльності, пов'язаної із злочинами проти людяності, скоєних під час комуністичного режиму; проведення відповідних судових розглядів за чинним Кримінально-процесуальним кодексом.

Неконституційними були визнані положення про включення до переліку посад, яких стосуються відповідні обмеження, посад журналістів; запровадження кримінальної відповідальності за відмову від дачі свідчень або надання неправдивих показань або свідчень перед комісією; надання повноважень міністру юстиції звертатися за перевіркою керівних органів політичних партій і об'єднань; фіксований строк обмеження у п'ять років (замінено словами «до п'яти років»); термін

<sup>1</sup> Fletorja Zyrtare (Journal officiel), 1/1996, 20-27.

для прийняття рішення комісією (парламент має доповнити відповідну норму положенням, яке запровадило б гарантії дотримання цього терміну).

Конституційний Суд, зокрема, зазначив, що професія журналіста є вільною професією, заснованою на особистій ініціативі та діяльності, і не має нічого спільного з державною службою; неправдиві свідчення, відмова від дачі свідчень і неправдивий висновок експерта є кримінальними злочинами тільки тоді, коли такі дії вчиняються в органі кримінального переслідування або суді, а не в будь-якому іншому органі; встановлення фіксованого покарання суперечить принципу індивідуалізації покарання і перешкоджає реалізації норм, які стосуються пом'якшуючих та обтяжуючих обставин.

Конституційний Суд Румунії у рішенні щодо конституційності норм Закону «Про люстрацію»<sup>1</sup> від 7 червня 2010 року вказав на неточне, заплутане і неадекватне формулювання преамбули до закону, яка підштовхує до висновку, що обмеження і заборони в цьому законі спрямовані на «здійснення права бути призначеними чи обраними на державні посади і органи влади в репресивних органах комуністичного режиму в період з 6 березня 1945 року до 22 грудня 1989 року».

Конституційний Суд Румунії також зазначає, що положення закону про люстрацію, не будучи достатньо точними, не мають нормативної суворості. Він зазначає, що відповідно до оспорюваного закону відповідальність і санкції засновані на тому, що людина обіймала посаду в структурах і репресивному апараті колишнього комуністичного тоталітарного режиму. Відповідальність, незалежно від її природи, є, в першу чергу, особистою відповідальністю, яка виникає тільки на підставі актів і дій, вчинених особою, а не на припущеннях.

Закон «Про люстрацію» є надмірним по відношенню до переслідуваної законної мети, оскільки він не передбачає індивідуалізації його заходів. Закон встановлює презумпцію винуватості і колективні покарання, ґрунтуючись на формі колективної відповідальності та загальної, всеосяжної провини, встановленої за політичними критеріями. Це суперечить принципам верховенства права, правопорядку та презумпції невинуватості, передбаченим статтею 23.11 Конституції Румунії. Навіть якщо закон, що оскаржується, дозволяє звернутися до правосуддя для обґрунтування заборони на право брати участь у виборах і бути обраним на деякі посади, це не забезпечує адекватного механізму для виявлення фактичної діяльності, здійснюваної проти основних прав і свобод.

Ніхто не повинен зазнавати люстрації за особисті думки і власні переконання або лише за входження до будь-якої організації, яка на момент входження або діяльності була законною і не здійснювала жодних серйозних порушень прав людини. Люстрація дозволяється тільки щодо тих осіб, які спільно з державними органами насправді брали участь у серйозних порушеннях прав і свобод людини.

Конституційний Суд Румунії визнав Закон «Про люстрацію» неконституційним в цілому.

*(Далі буде)*

*Матеріал підготовлено*

*Науково-аналітичним відділом Управління правової експертизи  
Секретаріату Конституційного Суду України*

<sup>1</sup> Monitorul Oficial al României (Official Gazette), 420/23.06.2010.