

ЛЮСТРАЦІЯ ЯК САНКЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ДОСВІД УГОРЩИНИ

Ленгер Я.І., д.ю.н., професор,
професор кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права
Волинський національний університет імені Лесі Українки

Стаття присвячена дослідженню питання здійснення люстрації як санкції конституційно-правової відповідальності на прикладі Угорщини. Констатовано, що досвід Угорщини щодо очищення влади (люстрації) є показовим для постсоціалістичних країн, які прагнули провести демократичні реформи після падіння комуністичних режимів. Угорщина, як і інші держави Центральної та Східної Європи, зіткнулася з викликом люстрації – процесу очищення влади від осіб, причетних до діяльності колишніх репресивних режимів. Більше того, угорський закон про люстрацію стосується посадовців, які працювали в апараті державної безпеки комуністичного режиму і відповідно не можуть займати публічні посади. В ході дослідження встановлено, що Конституція Угорщини 2011 року (Третя Угорська Республіка) прямо не містить окремих положень, що безпосередньо регулюють питання люстрації, проте Закон 1994 року про люстрацію поширювався на осіб, що займали вищі посади в комуністичних урядах і репресивних структурах до 1989 року.

В результаті аналізу чинного люстраційного законодавства Угорщини було виокремлено такі особи, яких це стосувалося: депутати парламенту, судді, прокурори, вищі державні службовці, офіцери поліції та армії, керівники державних установ. Встановлено, що досвід Угорщини щодо очищення влади через люстрацію демонструє порівняно м'який підхід до люстраційного процесу, який був спрямований на перевірку та обмеження доступу до публічних посад осіб, які співпрацювали з комуністичними репресивними структурами. Проаналізовано, що процедура очищення влади в Угорщині включала кілька етапів, чітке регулювання законодавчими актами та контроль з боку Конституційного суду. Важливим є той факт, що після кількох судових рішень, люстраційні заходи поступово пом'якшувались, а їхній обсяг був обмежений. Крім того визначено категорії осіб до яких застосовувався люстраційний акт, а також коло органів, що мали повноваження його застосовувати. Люстрація в Угорщині мала переважно символічний характер, спрямований на публічну відповідальність за співпрацю з комуністичним режимом, а не на жорсткі покарання чи санкції.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, політична відповідальність, санкції, санкції як міра конституційної відповідальності, влада, посадові особи, люстрація, демократія, Конституційний Суд, Угорщина, публічна відповідальність.

The article is devoted to the study of the issue of lustration as a sanction of constitutional and legal responsibility on the example of Hungary. It is stated that Hungary's experience of governmental cleansing (lustration) is indicative of post-socialist countries which sought to implement democratic reforms after the fall of communism. Hungary, like other countries in Central and Eastern Europe, faced the challenge of lustration, the process of cleansing the government of people involved in the activities of former repressive regimes. Moreover, the Hungarian lustration law applies to officials who worked in the state security apparatus of the communist regime and are therefore not allowed to hold public office. The study found that the 2011 Constitution of Hungary (Third Republic of Hungary) does not explicitly contain separate provisions directly regulating lustration, but the 1994 Lustration Law applied to persons who held senior positions in communist governments and repressive structures before 1989.

The analysis of the current lustration legislation of Hungary has identified the following persons who were subject to lustration: members of parliament, judges, prosecutors, senior civil servants, police and army officers, and heads of state institutions. It is established that Hungary's experience in cleansing the government through lustration demonstrates a relatively lenient approach to the lustration process, which was aimed at checking and restricting access to public office for persons who collaborated with communist repressive structures. The author analyzes that the lustration procedure in Hungary included several stages, clear regulation by legislative acts and control by the Constitutional Court. It is important to note that after several court decisions, lustration measures were gradually eased and their scope was limited. In addition, the categories of persons to whom the lustration act was applied were defined, as well as the range of bodies authorized to apply it.

Lustration in Hungary was mainly symbolic, aimed at public responsibility for cooperation with the communist regime, rather than at harsh punishments or sanctions.

Key words: constitutional and legal responsibility, political responsibility, sanctions, authorities, officials, lustration, democracy, Constitutional Court, Hungary, public responsibility.

Постановка проблеми. Досвід Угорщини в здійсненні люстрації є важливим та вкрай пізнавальним для України і багатьох інших пострадянських країн. Люстрація, як процес очищення влади від осіб, причетних до діяльності колишніх репресивних режимів є надзвичайно важливим показником здорової демократичної держави, свідчить про прозорість, незалежність державної влади в країні, де правопорядок, а також права і свободи людини повинні бути захищеними. Варто відзначити, що процедура проведення люстрації в різних країнах відбувається по-різному, від жорсткого способу до більш м'якого. Як правило люстрація стосується досить визначеного кола осіб і чітко врегульовується процедура її проведення. Проте є певні відмінності в колі суб'єктів, що її здійснюють, способів, в який вона проводиться і коло діянь, через які і проводиться люстрація. Безумовно досвід демократичної держави Європи буде корисним для України як і теоретичному так і практичному застосуванні.

Стан наукової розробки проблеми. Питання люстрації доволі часто розглядається українськими науковцями. На особливу увагу заслуговують праці українських дослідників (О. Васильченко, Л. Дешко, В. Лемака, Н. Міненкової, О. Степаненка, С. Шевчука, І. Євстифєєва) [8–14]. Незважаючи на те, що питання люстрації доволі повно представлено у науковій літературі, залишається

актуальним питання правової природи люстрації як санкції конституційно-правової відповідальності в умовах демократичних перетворень в порівняльному аспекті із врахуванням досвіду зарубіжних країн.

Мета роботи. Аналіз і вивчення досвіду Угорщини стосовно люстрації як санкції конституційно-правової відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Після падіння комуністичного режиму Угорщина, як і багато інших постсоціалістичних країн, впровадила люстраційні заходи для очищення влади від осіб, які співпрацювали з репресивними структурами минулого режиму. Хоча в угорській конституції немає чітких положень щодо люстрації, країна прийняла кілька ключових законодавчих актів для регулювання цього процесу. Ось аналіз основного законодавства, прийнятого в Угорщині в рамках люстрації.

Законодавство з очищення влади в Угорщині складають Закон 1994 року про люстрацію (Закон № XXIII про перевірку певних осіб, які займають громадські посади). Цей закон був головним нормативним актом, що регулював процес люстрації в Угорщині. Він зобов'язував перевіряти публічних осіб на предмет їхньої співпраці з органами державної безпеки Угорщини під час комуністичного режиму.

Закон поширювався на таких посадовців, як: депутати парламенту, судді, прокурори, вищі державні службовці,

офіцери поліції та армії, керівники державних установ. Метою закону було виявлення тих, хто працював у репресивних структурах або співпрацював з ними, щоб вони не займали ключових посад у новій демократичній Угорщині.

Механізм дії закону передбачав процедуру перевірки шляхом доступу до архівів колишніх органів державної безпеки, а також публічне розголошення фактів співпраці. Якщо особа, підозрювана у співпраці, була підтверджена, вона повинна була подати у відставку або залишити посаду, але не обов'язково була піддана кримінальному переслідуванню. Закон не мав карального характеру; він зосереджувався більше на публічному виявленні співпраці з комуністичним режимом. Закон діяв із 1994 по 2004 роки, після чого його термін дії закінчився. У певний момент в Угорщині стало зрозуміло, що продовжувати люстраційні заходи надалі стає політично та соціально недоцільним.

Конституція Угорщини 2011 року (Третя Угорська Республіка) прямо не містить окремих положень, що безпосередньо регулюють питання люстрації [1, с. 388]. Проте, деякі загальні принципи, закріплені в конституції, можуть бути використані для виправдання люстраційних заходів. Наприклад:

- стаття В (1) визначає, що Угорщина є незалежною демократичною правовою державою, де правопорядок і права людини повинні бути захищені [2, с. 371];

- стаття Р зобов'язує державу зберігати моральні цінності і справедливість, що може включати очищення влади від осіб, які сприяли порушенням прав людини за попередніх режимів [2, с. 371];

- стаття С (2) забороняє колективну відповідальність, що має пряме відношення до питань індивідуальної люстрації [2, с. 371].

Оскільки конституція прямо не регулює люстрацію, Угорщина ухвалила окремі закони для цього. Найбільш значущим у контексті люстрації був закон 1994 року [7], який визначав, що посадовці, які працювали в апараті державної безпеки комуністичного режиму, не можуть займати публічні посади. Закон 1994 року про люстрацію поширювався на осіб, що займали вищі посади в комуністичних урядах і репресивних структурах до 1989 року [8]. Закон також стосувався депутатів парламенту, суддів, прокурорів, співробітників поліції та інших ключових державних посадовців.

Щодо конституційного контролю люстраційних заходів, то констатації підлягає той факт, що угорський Конституційний суд відіграв важливу роль у забезпеченні конституційності люстраційних законів. Він неодноразово розглядав питання про відповідність люстраційних заходів принципам прав людини та верховенства права, зокрема щодо захисту прав обвинувачених осіб. Важливо зазначити, що після кількох судових рішень, люстраційні заходи поступово пом'якшувались, а їхній обсяг був обмежений.

Система люстрації в Угорщині була значно м'якшою у порівнянні з іншими країнами, такими як Польща або Чехія [1, с. 387]. Вона передбачала не масові звільнення, а можливість перевірки і публічного розголошення інформації про співпрацю з комуністичними органами безпеки.

Люстраційні заходи діяли лише до середини 2000-х років і були згодом припинені, що відображало як політичні зміни, так і юридичні обмеження щодо подальшої люстрації.

Таким чином, хоча конституція Угорщини не містить прямих норм про люстрацію, окремі закони, прийняті після падіння комуністичного режиму, регулювали цей процес. Важливу роль у цьому відіграв також Конституційний суд, який забезпечував баланс між люстраційними заходами та дотриманням прав людини [3, с. 55].

Угорський Конституційний суд кілька разів переглядав люстраційне законодавство, щоб забезпечити баланс між правом на приватність та необхідністю громадського контролю. В окремих випадках суд обмежував дію закону,

оскільки він міг порушувати принципи захисту особистих даних і права людини. Наприклад, Конституційний суд постановив, що не можна поширювати інформацію про осіб, які під тиском співпрацювали з органами безпеки [8].

Важливим доповненням до люстраційного процесу був закон, який дозволив доступ до архівів колишньої державної безпеки. Це дало можливість історикам, дослідникам та журналістам вивчати і публікувати дані про співпрацю високопосадовців з режимом [4, с. 345].

Проте цей закон також містив суворі обмеження для захисту приватності осіб, які не займали значних державних посад, або тих, хто співпрацював під тиском.

У рамках реформ також були ухвалені закони, які забезпечували реабілітацію осіб, які постраждали від комуністичних репресій. Ці закони мали на меті відновити честь і гідність жертв, а також надавати їм компенсації.

Були також прийняті рішення щодо перегляду політичних вироків, винесених комуністичними судами, що дозволило відновити справедливість для багатьох людей [5, с. 530].

Люстрація в Угорщині застосовувалася щодо певних категорій осіб, які обіймали ключові публічні посади або були кандидатами на ці посади: депутати парламенту, судді та прокурори, вищі державні службовці, офіцери поліції та армії, керівники державних і державних медіа, великі медійні фігури, ректори та інші керівники вищих навчальних закладів, керівники важливих державних компаній. Ці категорії осіб перевірялися на предмет їхньої можливої співпраці з комуністичними органами безпеки до 1989 року [7].

За виконання люстраційного процесу відповідали спеціальні люстраційні комісії та державні органи, які отримували доступ до архівів комуністичної державної безпеки. Перевірку особи здійснювали на підставі інформації, отриманої з архівів колишніх спецслужб, які містили записи про співпрацю з репресивними органами.

Процес люстрації складався з кількох етапів:

- ініціація перевірки: перевірка могла бути ініційована щодо осіб, які займали чи претендували на відповідальні посади;

- перевірка архівів: спеціальні комісії або державні органи проводили перевірку архівів державної безпеки, що включали дані про діяльність осіб, які співпрацювали з комуністичними органами;

- результати перевірки: якщо особа була виявлена як співробітник або інформатор спецслужб комуністичної епохи, цю інформацію доводило до відома громадськості. Особу інформували про виявлені дані і пропонували добровільно подати у відставку або залишити посаду;

- публічне розголошення: у разі відмови особи залишити посаду, інформація про її співпрацю могла бути опублікована у відкритих джерелах [6, с. 231].

Особи, щодо яких було виявлено факти співпраці з комуністичними органами, мали право оскаржувати рішення про люстрацію до суду. Зазвичай це відбувалося через загальні суди або адміністративні органи. Рішення люстраційних комісій могли бути оскаржені в судовому порядку, особливо якщо особа вважала, що інформація про її співпрацю була неправдивою або отримана з порушенням прав людини. У разі подання позову суди могли перевірити достовірність архівних даних і визнати їх недійсними, якщо було встановлено, що вони не відповідали фактам [7].

Дії або бездіяльність, за які особи підлягали люстрації, не були криміналізовані. Відсутність кримінальної відповідальності за співпрацю з комуністичними органами державної безпеки була характерною рисою угорського підходу до люстрації.

Люстрація не передбачала кримінального покарання чи судового переслідування за минулі дії, вона спрямовувалася на обмеження можливостей займати ключові

публічні посади. Угорська люстрація також не передбачала суворої адміністративної відповідальності [8]. Основна мета люстрації полягала у забезпеченні публічної підзвітності та відстороненні від посад, а не у накладанні штрафів або інших адміністративних санкцій. Єдиною наслідком виявлення співпраці з колишніми репресивними органами була відставка з посади або заборона обіймати відповідну посаду.

Конституційний суд Угорщини відіграв важливу роль у регулюванні люстраційного процесу та забезпеченні його відповідності основним правам людини [8]. Суд розглядав кілька важливих справ, пов'язаних з люстрацією, і виніс низку рішень, що обмежували масштаб люстраційних заходів. Суд неодноразово підкреслював, що люстрація повинна проводитися з урахуванням принципів верховенства права і захисту прав людини. Одним з рішень суд постановив, що публічне розголошення фактів про співпрацю має бути обмеженим і не порушувати права на приватне життя. Конституційний суд обмежував застосування люстрації до тих осіб, які не обіймали важливих публічних посад, підкреслюючи, що люстрація не повинна бути інструментом політичних переслідувань. Суд також ухвалив, що люстраційні заходи повинні мати часові рамки, і продовження перевірок на невизначений термін суперечить принципам правової визначеності.

Висновки. Угорський підхід до люстрації був порівняно м'яким, зосереджувався на перевірці публічних посадовців та обмеженні доступу до державних посад, а не на кримінальному чи адміністративному переслідуванні. Конституційний суд відіграв важливу роль у забезпеченні того, щоб люстраційний процес не порушував основні права

людини, а також обмежувався певними часовими та правовими рамками. Люстрація в Угорщині мала переважно символічний характер, спрямований на публічну відповідальність за співпрацю з комуністичним режимом, а не на жорсткі покарання чи санкції. Зважаючи на досвід Угорщини можна запропонувати певні зміни до українського законодавства про люстрацію. Так, наприклад, внести до Закону України «Про очищення влади» чітке обмеження строків дії люстраційних заходів (наприклад, 10 років від початку дії закону), щоб уникнути невизначеності й перетворення люстрації на постійний механізм. Ввести окремий механізм для оскарження люстраційних рішень у суді. Створити спеціалізовану судову колегію або окрему палату в рамках адміністративних судів, яка б займалася лише справами люстрації. Уточнити та звужити коло осіб, які підпадають під люстрацію, зосередивши увагу на ключових публічних посадах (вищі чиновники, судді, правоохоронці, керівники державних підприємств).

Передбачити можливість публічного розголошення фактів співпраці з репресивними органами або інших підстав для люстрації, якщо особа не подала у відставку після виявлення таких фактів. Надати НАЗК повноваження для проведення додаткових перевірок люстрованих осіб, особливо якщо вони претендують на державні посади в майбутньому.

Запровадити додатковий механізм конституційного контролю для перегляду люстраційних законів і перевірки їх відповідності Конституції. Це може бути зроблено через окреме положення, яке передбачає регулярний перегляд Конституційним Судом. Ці зміни допоможуть покращити ефективність, прозорість і правову визначеність люстраційного процесу в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. David R. Lustration Laws in Action: The Motives and Evaluation of Lustration Policy in the Czech Republic and Poland (1989–2001). *Law & Social Inquiry*. 2003. №28 (2). P. 387–439.
2. David R. From Prague to Baghdad: Lustration Systems and Their Political Effects. *Government & Opposition*. 2006. №41 (3). P. 347–372.
3. Horne C. M. and M. Levi. Does Lustration Promote Trustworthy Governance? An Exploration of the Experience of Central and Eastern Europe. 2004. Pp. 52–74.
4. Building a Trustworthy State in Post-socialist Transition, edited by János Kornai and Susan Rose-Ackerman. New York: Palgrave Macmillan. Book Reviews. 2002. URL: <https://libro.eb20.net/Reader/rdr.aspx?b=95851158>.
5. Letki N. Lustration and Democratisation in East-Central Europe. *Europe-Asia Studies*. 2002. № 54 (4). P. 529–552.
6. Nalepa M. Skeletons in the Closet: Transitional Justice in Post-communist Europe. New York: Cambridge University Press. 2010. 342 p.
7. Közel 30 éve csaknem kétharmaddal elfogadta a Parlament az igazságtételi törvényt, de a Sólyom László vezette taláros testület elkaszáltta. URL: https://alaptorvenyblog.hu/a_cseh_alkotmanybirosag_1993_ban_atengedte_az_igazsagteteli_torvenyt.html.
8. Alkotmányellenes a lusztrációs törvény. 2012. március 28. URL: <https://www.nyugatiujelen.com/kronika/alkotmanyellenes-a-lusztracios-torveny>.
9. Дешко Л. Суб'єкти конституційно-правової відповідальності. Відновлення та системний післявоєнний розвиток України – можливість в умовах нового світового правопорядку: аналіз, погляди, передбачення: міжнародна колективна монографія / за заг. ред. Бисаги Ю. М., Белова Д. М., Пирого І. С., Берч В. В., Скрипнюка О. В., Дешко Л. М., Заборовського В. В. та Продан В. І. Братислава, Ужгород: РІК-У, 2023. С. 149-156. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/66292/1/monogr.pdf>.
10. Дешко Л. Правові та організаційні засади очищення влади в Україні та державах-учасниках ЄС. Конституційно-правові засади інтеграції до Європейського Союзу : XVII Тодиківські читання : зб. тез наук. доп. і повідомл. Міжнар. наук. конф. (14 листоп. 2024 р.), м. Харків / редкол.: Т. М. Слїнько (голова) та ін. ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2024. С. 35-36.
11. Васильченко О.П., Дешко Л.М., Лотюк О.С. Співвідношення конституційно-правової та політичної відповідальності суб'єктів виборчого процесу. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право»*. 2024. Випуск 85: частина 1. С. 181-187.
12. Дешко Л.М., Васильченко О.П., Лотюк О.С. Люстрація як вид конституційно-правової відповідальності та відшкодування моральної шкоди, завданої в результаті порушення права особи на участь в управлінні державними справами: практика ЄСПЛ у справах проти України. *Наукові інновації та передові технології*. 2024. №11. С. 554-566.
13. Vasylychenko O., Deshko L. Regime of military occupation, human rights, elections and referendums: case of Ukraine. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. 121-125.
14. Deshko L.M., Vasylychenko O.P., Lotiuk O.S. Crimean tatar national-territorial autonomy: regulatory and legal guarantees of the rights and freedoms for the indigenous peoples of Ukraine. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2022. № 3. P. 24–28.