

KULTURA BEZPIECZEŃSTWA
NAUKA – PRAKTYKA – REFLEKSJE
Nr 25, 2017 (169–184)
ISSN 2299-4033 DOI 10.24356/KB/25/7

ZNACZENIE LUSTRACJI W PROCESIE DEMOKRATYZACJI UKRAINY

THE IMPORTANCE OF LUSTRATION IN THE DEMOCRATIZATION PROCESS OF UKRAINE

NATALIYA MINYENKOVA
Akademia Kijowsko-Mohylańska

ABSTRACT

This article describes the specific of lustration in Ukraine in 2014–2016, which was the third successful attempt. This time it was held the institutionalization of the process of lustration of an advanced content: limited opportunities to hold public office for the period of 5- 10 years for the employees of Yanukovych regime, corrupt government officials and former members of the communist nomenclature and KGB agents. Lustration, including in Ukraine, is regarded as one of the institutions of transitional justice model that promotes democracy, although it can be painless and without any mistakes.

Key words: lustration, system transformation, transitional justice, Ukraine, the Ukrainian revolution of 2013–2014

ABSTRAKT

W artykule określono specyfikę lustracji na Ukrainie w latach 2014–2016 która była trzecią, udaną próbą. Tym razem przeprowadzono instytucjonalizację procesu lustracji o poszerzonej treści: ograniczono możliwości zajmowania stanowisk publicznych w ciągu 10 i 5 lat dla funkcjonariuszy reżimu W. Janukowycza, skorumpowanych urzędników oraz byłych członków komunistycznej nomenklatury ta agentury KGB. Lustracji, także ta na Ukrainie rozpatrywana jest jako jeden z modeli sprawiedliwości okresu transformacji który sprzyja demokratyzacji, chociaż nie może odbywać się bezbolesne i bezbłędnie.

Słowa kluczowe: lustracja, transformacja systemowa, Ukraina, ukraińska rewolucja 2013–2014

WPROWADZENIE

Celem opracowania jest ukazanie roli lustracji w procesie przemian demokratyzacyjnych na Ukrainie. Autorka spróbuje odpowiedzieć na pytanie: czy lustracja jest ważnym elementem przemian demokratyzacyjnych? Ważne będzie także przedstawienie roli dążeń lustracyjnych w budowaniu demokratycznego państwa ukraińskiego. Problematyka lustracji została wyczerpująco opisana w literaturze przedmiotu. Tematem tym intensywnie zajmują się badacze zachodni (Roman David¹, Monika Nalepa², Lavinia Stan³, Erhard Blankenburg⁴, Pavel Žaczek⁵, Piotr Błażek⁶ etc.). Zagadnienie lustracji jest też przedmiotem badań polskich badaczy (Agnieszka Opalińska⁷,

¹ R. David, *Lustration and Transitional Justice: Personnel Systems in the Czech Republic, Hungary, and Poland*, Philadelphia, 2011, s. 328.

² M. Nalepa, *Skeletons in the Closet: Transitional Justice in Post-Communist Europe*, New York, 2010, s. 300.

³ L. Stan, (ed.), *Transitional Justice in Eastern Europe and the Former Soviet Union: Reckoning with the Communist Past*, New York, 2009, s. 299.

⁴ Э. Бланкенбург, Люстрация и «отлучение от профессии» после падения восточногерманского тоталитарного режима, [w:] Конституционное право: восточно-европейское обозрение, 1999, № 4, С.29–36.

⁵ П. Жачек, Чешский средний путь преодоления тоталитарного прошлого, [w:] Трансформация: Чешский опыт, Прага, 2006, с. 203–215.

⁶ П. Блажек, Переход к демократии и люстрация, [w:] Трансформация: Чешский опыт, Прага, 2006, с. 193–203.

⁷ A. Opalińska, *Lustracja w Polsce i w Niemczech. Próba porównania*, Wrocław, 2012, s. 441.

Andrzej Paczkowski⁸, Piotr Grzelak⁹, Jan Woleński¹⁰, Natalia Letki¹¹, Michał Krotoszyński¹²). Na Ukrainie zafunkcjonowało wiele różnorodnych publikacji dotyczących lustracji, jej istoty, oraz prób jej wprowadzenia w państwie ukraińskim. Zainteresowanie tą problematyką wzrosło po tzw. pomarańczowej rewolucji¹³. Jednak zdecydowana większość z nich miała charakter publicystyczny. Naukowy charakter, w tym również w perspektywie prawnych aspektów lustracji, przybrały artykuły Stanisława Szewczuka¹⁴, Wiktora Smorodinskogo¹⁵, Waleria Krawczuka¹⁶, Iriny Orłowskiej¹⁷ *ect.*, zaś w kontekście przemian demokratycznych na Ukrainie lustrację badali Aleksander Radczenko¹⁸, Ganna Malkina¹⁹, Jaryna Turczyn²⁰ *ect.*

⁸ A. Paczkowski, *Lustracja, dekomunizacja i rozrachunek z przeszłością*, [w:] T. Rozenberg, *Kraje, w których straszy. Europa Środkowa w obliczu upiórów komunizmu*, Poznań, 1997, s. 461–474.

⁹ P. Grzelak, *Wojna o lustrację*, Warszawa, 2005, s. 251.

¹⁰ J. Woleński, *Lustracja jako zwierciadło*, Kraków, 2007, s. 226.

¹¹ N. Letki. *Lustration and Democratisation in East-Central Europe*, [w:] “*Europe-Asia Studies*” 2002, Vol. 54, s. 529–552.

¹² M. Krotoszyński, *Lustracja w Polsce w świetle modeli sprawiedliwości okresu tranzycji*, Warszawa, 2014, s. 158.

¹³ Pomarańczowa rewolucja – wydarzenia, które miały miejsce na Ukrainie od 21 listopada 2004 r. do 23 stycznia 2005 r. po wyborach prezydenckich. Sfałszowane wyniki II tury wyborów doprowadziły do protestów społecznych, które zakończyły się powtórzeniem wyborów oraz zapoczątkowały procesy demokratyzacyjne.

¹⁴ С. Шевчук, Люстрація як ретроактивна справедливість: європейські стандарти захисту прав людини при переході до демократичного правління, <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2140>, 08.08.2016.

¹⁵ В. Смородинський, Проблема впровадження люстраційних процедур очищення державної влади: європейський і вітчизняний досвід, [w:] “Право України”, 2015, № 5, с. 111–120.

¹⁶ В. Кравчук, Інститут люстрації як елемент публічного контролю: юридичний аналіз, [w:] Науковий часопис Національної академії прокуратури України, 2016. Вип 1, с. 65–72.

¹⁷ І. Орловська, Люстрація як спосіб здійснення кадрової політики [w:] Науковий вісник публічного та приватного права, 2015, № 2, с. 98–102.

¹⁸ О. Радченко, Латинська Україна: нескінченність демократичного транзиту, [w:] Наукові записки. Серія “Політичні науки”. “Демократичний транзит в Україні: підсумки електорального циклу 2004–2007 рр.”, 2008, Випуск 3, С. 183–194.

¹⁹ Г. Малкіна, Люстрація як форма політичної відповідальності, [w:] Матеріали доповідей та виступів на Міжнародній науковій конференції «Дні науки філософського факультету – 2015» (21–22 квітня 2015 р.), Київ, 2015, Ч. 10, с. 46–49.

²⁰ Я. Турчин, Люстрація як засіб демократизації політичної системи України [w:] *Humanitarian vision*, 2015, Vol. 1, Num. 1, с. 33–38.

Kwestia lustracji na Ukrainie jest wciąż słabo zbadana, zajęcie się tą problematyką wydaje się więc uzasadnione. W niniejszym artykule autorka dokona prezentacji głównych założeń ustawy lustracyjnej, a następnie postara się ukazać znaczenie lustracji dla powodzenia procesów demokratyzacji na Ukrainie.

W literaturze przedmiotu istnieją rozmaite podejścia badawcze dotyczące zagadnienia rozliczenia osób związanych z poprzednim reżimem w procesie transformacji.

Odnosząc się do dyskusji na temat interpretacji pojęcia²¹ za najbardziej przystające do specyfiki ukraińskiego rozliczenia należy zaliczyć podejście sensu largo. Zgodnie z tym punktem widzenia lustracja utożsamiana jest nie tylko z weryfikacją (sensu stricto), ale również z procesem ujawniania informacji o działalności na rzecz reżimu komunistycznego, jak i częściowym ograniczeniem dostępu do stanowisk publicznych niektórych kategorii osób w warunkach kształtowania się nowego reżimu politycznego. Jednocześnie należy zauważyć, że szeroki kontekst interpretacji lustracji nie oznacza, że wszystkie trzy elementy zawsze współistnieją w każdym modelu. Głównym przedmiotem zainteresowania wszystkich znanych do tego czasu praktyk lustracyjnych są pracownicy służb specjalnych (tajna policja polityczna), jednak w poszczególnych krajach, z czasem lista ta może być poszerzana, a więc zawierać, na przykład, nomenklaturę partyjną (jak w Czechach), albo wojskowych (jak w Polsce), a także „nowych milionerów”, którzy nie mogą udowodnić legalnego pochodzenia swoich majątków (np. w Rumunii, Bułgarii).

Lustrację należy uznać za jedną z instytucji sprawiedliwości okresu transformacji oraz część procesu demokratyzacji. Ponieważ transformacje przebiegają w różny sposób i w ich wyniku nie zawsze powstaje reżim demokratyczny autorka wyraża przekonanie, że lustracje mogą mieć miejsce nie tylko na początkowym etapie transformacyjnych zmian (tzw. „wczesne lustracje”), ale i z upływem czasu („lustracje spóźnione”) jak miało

²¹ A. Czarnota. *Lustration, Decommunisation and the Rule of Law*, [w:] “Hague Journal on the Rule of Law”, 2002, Vol. 1, 310–312; M. Krotoszyński. *Lustracja w Polsce w świetle modeli sprawiedliwości okresu tranzycji*, Warszawa 2014, s. 34–35; M. Nalepa. *Lustration and Survival of Parliamentary Parties*, [w:] “Taiwan Journal of Democracy” 2009, Vol. 5 (2), P. 45–46; W. Sadurski, “Decommunisation”, “Lustration” and Constitutional Continuity, [w:] *Dilemmas of Transitional Justice in Central Europe*. European University Institute, 2003, <http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/1869/2/law03-15.pdf>, 16.11.2016.

to miejsce w Gruzji, czy Ukrainie. Głównym celem zarówno „wczesnych”, jak i „spóźnionych” lustracji jest obrona nowego reżimu politycznego w różnych kontekstach. Politycznym – ograniczenie dostępu pewnym osobom na których „zasadzał się” poprzedni reżim; społecznym, jako procedurę sprawdzania, wyszukiwania osób, które współpracowały z *ancien régime* oraz ujawnienia informacji o nich; kulturowym, albo raczej symbolicznym, tzn. lustracji jako mechanizmu oczyszczania „ciała politycznego” poprzez określenia wroga (tajnych współpracowników, nomenklaturę partyjną, etc.) i ustalenie dla niego limitów działalności²².

Procedury lustracyjne w państwach EŚW są bardzo różnorodne. W tym kontekście można wyodrębnić dwa modele: pierwszy, tzw. „twardej lustracji” (nazywany jeszcze podejściem tradycyjnym)²³, który przewidywał czasowe usunięcie osób, uznawanych za najbardziej powiązane z *ancien régime* (w każdym przypadku, jak już zauważono wyżej, była to tajna policja polityczna oraz nomenklatura partyjna, wojskowi etc.); drugi to model „lustracji miękkiej” (tzw. podejście retroaktywne)²⁴, w którym nacisk położony jest na ujawnienie informacji o działalności pewnych osób w przeszłości. Weryfikacja w tym przypadku miała być rodzajem „ukarania” nie za powiązania z *ancien régime*, tylko rozliczeniem za ukrycia prawdziwej informacji o tym fakcie. Modele, typy lustracji uwarunkowane są różnymi czynnikami. Największy wpływ mają wśród nich: sposób powstawania nowego reżimu (rewolucyjny czy kontraktowy); poziom represyjności poprzedniego reżimu oraz konfiguracja elit politycznych w „nowym” państwie²⁵.

EWOLUCJA IDEI LUSTRACJI NA UKRAINIE

Ukraiński establishment polityczny już na początku lat 90. rozważał temat lustracji, ale do prezentacji i omówienia odpowiednich ustaw nigdy nie doszło. Tematy lustracyjne zostały ponownie podjęte po pomarańczowej rewolucji. Właśnie wtedy do Rady Najwyższej praktycznie równocześnie złożono trzy projekty. Pierwszy – „Ustawa o lustracji” (zarejestrowana

²² N. Letki. *Lustration and Democratisation in East-Central Europe*, [w:] „*Europe-Asia Studies*” 2002, Vol. 54, s. 541.

²³ С. Шевчук, Люстрація як ретроактивна справедливість: ...

²⁴ Ibidem.

²⁵ Więcej o tym w: Н. Мінєнкова, До питання люстрацій в країнах Центрально-Східної Європи, [w:] „Гілея” 2015, № 101, с. 489-492.

w Radzie Najwyższej (RN) pod nr 7028 z 02.01.2005), przygotowana przez posłów do parlamentu Wasyla Czerwonija (blok partii „Nasza Ukraina”), Andrzeja Szkila (pełnomocnik frakcji parlamentarnej Blok Julii Timoszenko (BJT)) i Sergiusza Oleksiuka (frakcja parlamentarna Ukraińska Partia Ludowa)²⁶. Drugi projekt ustawy został zarejestrowany w Parlamencie pod nr 7028-1 z 04.02.2005, jego autorem był Lewka Lukjanenko²⁷. Trzeci projekt „O lustracji” zarejestrowany pod nr 7028-2 z 02.03.2005 r. – złożył przewodniczący zespołu autorów Oleg Tiahnybok²⁸. Analizując treść tych projektów należy zauważyć, że wszystkie one przewidywały lustrację według twardego modelu, tj. usunięcie z posady w rządzie lub w zarządzaniu i ukaranie tych, którzy współpracowali z dawnym reżimem. Łatwo więc było przewidzieć dalszy los tych dokumentów – zostały one odrzucone w lutym-marcu 2005 r., nie będąc nawet dopuszczone do procedury głosowania. Wśród podstawowych uwag wymieniono, że po pierwsze, zawartość tych projektów znalazła się w sprzeczności z aktualnie obowiązującymi zasadami prawnymi Ukrainy, a po drugie, zawierała istotne niedociągnięcia natury technicznej i prawnej²⁹.

Po raz kolejny lustracyjna tematyka wróciła do politycznego dyskursu Ukrainy dopiero podczas ukraińskiej rewolucji, w latach 2013-2014. Jednak lustracji domagano się na Majdanie nie od listopada-grudnia 2013, tylko od stycznia-lutego 2014 r. gdy stała się ona jednym z priorytetowych haseł demonstrantów³⁰. Podstawowy tekst Ustawy „O oczyszczeniu

²⁶ Проект Закону про люстрацію № 7028, http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=22947, 11.08.2016.

²⁷ Проект Закону щодо певних обмежень при обійманні посад в державних органах влади України № 7028_1, http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=23216, 11.08.2016.

²⁸ Проект Закону про люстрацію № 7028_2, http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=23762, 11.08.2016.

²⁹ Висновок на проект закону України “Щодо обмежень при обійманні посад в державних органах влади України” (реєстр. № 7028-1 від 04.02.05 р.), http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=23216, 08.08.2016; Висновок на проект Закону України „Про люстрацію” (реєстр. № 7028-2 від 02.03.2005 р.), http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=23762, 08.08.2016; Висновок на проект Закону України „Про люстрацію” (реєстр. № 7028 від 01.02.2005 р.), http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=22947, 08.08.2016.

³⁰ Активисты Майдана настойчиво требуют люстрации власти, <http://korrespondent.net/ukraine/politics/3310928-opro-v-opu-aktyvisty-maidana-nastoichyvo-trebuuit-luistratsyy-vlasty>, 08.08.2016.

władzy” został przygotowany przez grupę działaczy społeczeństwa obywatelskiego z pomocą ekspertów ukraińskich oraz zza granicy. W Radzie Najwyższej dokument został uchwalony 16 września 2014 r. jako wynik kompromisu pomiędzy trzema siłami politycznymi: „Batkiwszczyny” (pol. „Ojczyzna”, lider J. Timoszenko), „Swobody” (pol. „Wolność”, lider O. Tiahnybok) i „Udaru” (pol. „Uderzenie”, lider W. Kliczko). Duży wpływ na przegłosowanie tej ustawy w parlamencie (Rada Najwyższa Ukrainy) miała silna presja społeczeństwa ukraińskiego. Tylko w sierpniu 2014 r. przed gmachem Rady Najwyższej Ukrainy odbyły się trzy bardzo liczne demonstracje (ludowe wiece) na rzecz poparcia lustracji.

AKTUALNE PRAWO LUSTRACYJNE

Głównym celem lustracji w nowo uchwalonej ustawie określono „oczyszczenie władzy” (rządu oraz samorządu), co przyczynić się miało do przyswojenia wartości demokratycznych, praworządności oraz obrony nowopowstałego reżimu. Aby to osiągnąć przewidywano ograniczenie dostępu do najwyższych stanowisk państwowych i samorządu terytorialnego trzem kategoriom osób:

- 1) tym, którzy brali bezpośredni udział w uzurpacji władzy w czasach prezydentury W. Janukowycza, czyli w okresie od 25 lutego 2010 do 22 lutego 2014 r. dłużej niż rok sprawowali funkcje publiczne, a od 21 listopada 2013 do 22 lutego 2014 r. nawet mniej niż rok, i nie ustąpili na własną prośbę;
- 2) osobom, które pracowały na stanowiskach kierowniczych w Partii Komunistycznej, Komsomole, byłym pracownikom tajnych służb specjalnych;
- 3) pracownikom, którzy nie mogli udowodnić legalnego charakteru swojego majątku nabytego w czasie pracy na stanowiskach rządowych.

Czas ograniczenia dostępu do stanowisk określono na 10 i 5 lat. Do zakresu obowiązywania Ustawy zostali włączeni premier, członkowie rządu i innych urzędów centralnych w szerokim rozumieniu (w tym Narodowego Banku Ukrainy i Centralnej Komisji Wyborczej) oraz ich zastępcy, funkcjonariusze Sił Zbrojnych Ukrainy, Prokuratury, Służby Bezpieczeństwa, Służby Wywiadu Zagranicznego, najwyższe kierownictwo sądów, innych specjalnych władz publicznych, menedżerowie przedsiębiorstw państwowych oraz osoby, które chciały zajmować te stanowiska³¹.

³¹ ЗУ «Про очищення влади» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 44, ст.2041), <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>, 08.08.2016. Według tej ustawy lustra-

Procedura lustracyjna przewidywała, że osoby wymienione w pkt 1-10, art 2 Ustawy składają własnoręcznie napisane oświadczenie stwierdzające, że wynikające z dokumentu zakazy ich dotyczą (lub nie dotyczą) oraz wyrażają zgodę na przeprowadzenie postępowania sprawdzającego. Odmowa złożenia deklaracji pociągała za sobą automatyczne objęcie zakazem obejmowania stanowisk publicznych. Uprawnioną jednostką do przeprowadzenia lustracji stało się Ministerstwo Sprawiedliwości. Ponadto w Ministerstwie stworzono Społeczną Radę (SR) na temat lustracji, która otrzymała funkcje doradcze i kontrolne. W chwili obecnej, do składu SR wchodzi 12 osób (dziennikarze, osoby publiczne, między innymi działacze na rzecz dobra społecznego, członkowie Publicznego Komitetu Lustracyjnego).

W ustawie lustracyjnej została wskazana jedna możliwość uniknięcia procesu lustracji. Dotyczyła ona wyższych dowódców wojskowych i tylko wtedy, gdy było to w interesie obrony państwa. W takim przypadku Prezydent mógł zdecydować, by procedura lustracyjna dotycząca danej osoby nie została zastosowana.

Jako mechanizm kontrolny, w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości stworzono Zunifikowany Państwowy Rejestr osób, do których miała zastosowanie procedura lustracyjna oraz Departament Lustracji³².

Przeciwnicy lustracji, których w ukraińskiej polityce było i pozostaje bardzo dużo dołożyli wszelkich starań, aby zatrzymać proces lustracyjny. Oprócz rozpowszechniania nieprzychylnych informacji szczególny nacisk został położony na zdyskredytowanie Ustawy lustracyjnej w organizacjach międzynarodowych, w tym w Komisji Weneckiej (KW). Ostateczna opinia KW z 19 czerwca 2015 (788/2014) była nie tak przytłaczająco krytyczna, jak poprzednia z 12-13 grudnia (№ 788/2014)³³. Wskazywano w niej, że przygotowana była bez możliwości odwiedzenia Ukrainy przez członków komisji oraz bez konstruktywnego dialogu z władzami ukraińskimi³⁴.

cji podlegają wszystkie osoby zajmujące lub zamierzające zająć dowolne stanowisko w organach władzy państwowej i samorządu terytorialnego oprócz prezydenta, merów miast, parlamentarzystów i radnych.

³² Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», <http://lustration.minjust.gov.ua/register>, 08.08.2016.

³³ Проміжний висновок Венеціанської комісії щодо Закону України «Про очищення влади» (Закону про люстрацію), <http://lku.org.ua/bills/19>, 08.08.2016.

³⁴ Остаточний висновок Венеціанської комісії щодо Закону України «Про очищення влади» (Закон про люстрацію), <http://lku.org.ua/bills/21>, 08.08.2016.

Lustracja na Ukrainie jest nadal w toku, a zatem za wcześnie mówić o ostatecznych jej wynikach, chociaż pewne jej efekty już można zdefiniować. Po pierwsze, odbył się proces instytucjonalizacji lustracji, czyli opracowano i przyjęto w Radzie Najwyższej Ukrainy Ustawę „na rzecz oczyszczenia władzy”, która choć i odróżnia się od podobnych regulacji przyjętych w Europie Środkowo-Wschodniej, to jako całość jest zgodna z prawem międzynarodowym i krajowym. Oprócz tego, stworzono Zunifikowany Państwowy Rejestr osób, do których mają zastosowanie przepisy Ustawy. W ciągu dwóch lat realizacji ustawy objął on 934 osoby³⁵.

Po drugie, z punktu widzenia jej przedmiotu, lustracja na Ukrainie ma charakter poszerzony i obejmuje trzy grupy osób:

- 1) funkcjonariuszy reżimu W. Janukowycza,
- 2) skorumpowanych urzędników,
- 3) byłych członków komunistycznej nomenklatury oraz agentury KGB.

Pierwotne założenia „oczyszczenia władzy” zwrócone było przeciw pierwszym dwóm kategoriom, skoro trzecia grupa została włączona pod naciskiem partii „Swoboda”, która od dawna opowiadała się za lustracją w kontekście dekomunizacyjnym. Należy również zauważyć, iż według tej Ustawy zwrócono uwagę na dwa okresy historyczne: prezydentury W. Janukowycza i okres funkcjonowania Ukrainy w ramach Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich.

Przeprowadzona na Ukrainie lustracja odpowiada „twardemu modelowi”, a więc ograniczała możliwość zajmowania stanowisk publicznych dla niektórych kategorii do 10 i 5 lat. W taki sposób lustracje były realizowane w NRD i Czechach; tempo realizacji lustracji na Ukrainie mogło zostać opisane jako „lustracja drugiej fali” (spóźniona), podobne zjawisko można odnotować także w Rumunii, Gruzji.

W przeciwieństwie do poprzednich prób rozliczeniowych (na początku lat 90. oraz w latach 2004–2005) lustracja w 2014 roku była inicjowana od dołu (od społeczeństwa, które podczas Majdanu domagało się lustracji), jednak pewne sukcesy w tej sprawie udało się osiągnąć dzięki wspólnym wysiłkom liderów społeczeństwa obywatelskiego oraz elit politycznych.

³⁵ Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», <http://lustration.minjust.gov.ua/register>, 16.11.2016.

WSTĘPNE EFEKTY LUSTRACJI NA UKRAINIE

Jak już zaznaczono wyżej, lustracja na Ukrainie różni się tym, że została przeprowadzona po 23 latach od początku transformacji ustrojowej, a także ma poszerzony przedmiot lustrowania: oprócz byłych członków komunistycznej nomenklatury i agentury KGB, główny nacisk położono na funkcjonariuszy reżimu W. Janukowycza oraz skorumpowanych urzędników. Taka specyfika uwarunkowała treść krytyki nie tylko ze strony beneficjentów reżimu W. Janukowycza ale i wśród badaczy oraz publicystów. Sedno krytyki zawiera negatywną argumentację, iż lustracji po tylu latach nie uda się przeprowadzić, że nie ma ona sensu, ponieważ wywołuje tylko chaos polityczny, a także jest formą odpowiedzialności zbiorowej i narusza prawa człowieka.

Obawy co do czasu przeprowadzenia lustracji, a więc logika myślenia „im wcześniej tym efektywniej” nie zawsze jest przydatna dla analizy różnorodnych procesów transformacji w państwach Europy Środkowo-Wschodniej oraz przestrzeni postradzieckiej. Praktyka wskazuje, że przejście od reżimu niedemokratycznego do demokracji nie zawsze odbywa się bez załamań, są różne rodzaje transformacji, różne skutki, droga każdego kraju ku demokracji jest specyficzna. Bardzo często w wyniku transformacji powstają reżimy hybrydowe, co ukraiński badacz J. Maciewski nazywa „pułapką hybrydowości”³⁶. Pod tym względem na Ukrainie za czasów prezydentury W. Janukowycza (2010–2013) odbyła się próba wprowadzenia hybrydowego reżimu politycznego. Głównymi jej cechami była ekspansja tzw. „rodziny”, która w przyspieszonym tempie starała się osiągnąć wpływy w wymiarze ekonomicznym. Istotną rolę w „rodzinie” odgrywali synowie prezydenta, szczególnie Ołeksandr, który w ciągu dwóch lat zgromadził majątek szacowany na 100 mln dolarów.

Jednocześnie doszło także do koncentracji władzy w rękach Partii Regionów, z dominacją klanu donieckiego³⁷ przy obsadzaniu głównych stanowisk na szczeblu tak centralnym, jak i lokalnym (z wyjątkiem zachodniej Ukrainy). Inne cechy to: rosnący autorytaryzm, wypieranie małego i średniego biznesu z gospodarki oraz ataki na pozycje oligarchów wspierających opozycję, wzrost innych patologii. Próba przekształcenia reżimu

³⁶ Ю. Мацієвський, У пастиці гібридності: зигзаги трансформацій політичного режиму в Україні (1991–2014), Чернівці, 2016, с. 33.

³⁷ Klan doniecki – finansowo-polityczna grupa oligarchów, odgrywająca istotną rolę w życiu politycznym Ukrainy.

w autorytarny zakończyła się ukraińską rewolucją 2013–2014 r., której jednym ze skutków była restauracja idei lustracji. Z tego powodu ukraińskie prawo lustracyjne koncentruje się głównie na funkcjonariuszach oraz skorumpowanych urzędnikach reżimu W. Janukowycza, następnie na komunistycznej nomenklaturze i agencji KGB. Pod tym względem należy traktować lustrację na Ukrainie jako nowy proces.

Celem tego procesu jest „oczyszczenie władzy” poprzez ograniczenie dostępu oraz możliwości powrotu do działalności publicznej osób, które były zaangażowane w proces autorytarnego zwrotu reżimu politycznego za czasów W. Janukowycza łącznie z nim samym, a także jego współpracownikami (np. W. Pszonką, W. Zacharczenką, M. Azarowem). Co do realizacji tego zadania nadal istnieje dużo obaw, ale monitoring praktyki lustracyjnej (53 jednostki: organy prokuratury, sądy, samorządy w całej Ukrainie) zrealizowany przez pozarządową organizację Komitet Wyborców Ukrainy (KWU) wskazuje, że: w pierwszym etapie – planowania kontroli lustracyjnej, przeważająca ilość jednostek podjęła decyzję o przeprowadzeniu kontroli lustracyjnej, określiła terminy oraz zidentyfikowała organ odpowiedzialny za jej realizację z zachowaniem przepisów Ustawy³⁸.

W drugim etapie, który przewidywał analizę procedury składania wniosków we wszystkich jednostkach ustalone, że chociaż składanie wniosków (lustracyjnych oraz oświadczeń majątkowych) odbywało się zgodnie z określonymi terminami, to jednak dokumenty te zawierały wiele nieścisłych informacji, albo ich brak. Dlatego główną wadą tego etapu było niedoskonałe, niepewne rozpowszechnienie informacji na stronach internetowych³⁹.

Trzeci etap monitoringu – sprawdzanie „procedur karania” (zwolnienie, włączenie do rejestru) także dało wynik pozytywny, ale zaznaczono, że relatywnie mała ilość osób była zwolniona w ślad za złożonymi wnioskami (tylko 5 z 53 przypadków) oraz z własnej woli celem uniknięcia lustracji (7 z 53 przypadków)⁴⁰. Razem z tym w różnych obwodach Ukrainy odnotowano dużo przypadków zwolnienia na własną prośbę jeszcze do początku lustracyjnych procedur. Wystawiając pozytywną ocenę lu-

³⁸ Фінальний аналітичний звіт за результатами моніторингу в рамках проекту «Розбудова спроможності громадських організацій та здійснення моніторингу процесів перевірки та люстрації та інформаційно-просвітницька кампанія з питань перевірки та люстрації державних службовців та суддів», <http://cvu.org.ua>, 08.08.2016.

³⁹ Фінальний аналітичний звіт..., с. 10.

⁴⁰ Ibidem, s. 13, 14.

stracji na wszystkich etapach, podczas monitoringu wykazano, iż pewne problemy i niedoskonałości w jej realizacji, tak na przykład – zwolnienie osób pod kątem lustracji – bez odpowiedniego sprawdzania oraz włączenia do rejestru, co najczęściej miały miejsce w prokuraturze oraz ministerstwie spraw wewnętrznych. Brakowało pewności przy zastosowaniu lustracyjnych procedur względem szefów jednostek⁴¹. Można zatem stwierdzić, że jedne z podstawowych zadań lustracji – „oczyszczenie” władz Ukrainy od funkcjonariuszy *ancien régime*’u trwa. Oczywiście proces ten nie jest bezbolesny i pozbawiony błędów, jednak odbywa się z poszanowaniem procedury określonej w Ustawie Lustracyjnej.

Zadaniem lustracji było nie tylko doprowadzenie do rotacji elit politycznych, ale i rozpowszechnienie informacji na temat przeszłości osób, które zamierzają obejmować publiczne stanowiska w państwie, stąd mowa o informacyjnej funkcji lustracji, jako instytucji politycznej. Na Ukrainie kontrole nad jej wykonywaniem sprawują głównie organizacje pozarządowe, a więc Publiczny Komitet Lustracyjny, który stworzył alternatywny rejestr osób lustrowanych oraz organizował szkolenie dla innych organizacji pozarządowych na temat lustracji⁴², a także Komitet Wyborców Ukrainy⁴³. W tym kontekście pozytywną rolę odegrała kampania na temat lustracji, jej sedna, procedury, wyników przy zaangażowaniu dziennikarzy. Jeszcze do 2013 r. lustracja na Ukrainie nigdy nie była aktualnym i istotnym tematem, tylko była propagowana przez pojedyncze partie polityczne o skrajnie prawicowych poglądach, jak pr. „Swoboda”. Sytuacja wygląda dziś jednak inaczej: lustracja znajduje poparcie u prawie połowy społeczeństwa⁴⁴.

Lustracyjna praktyka na Ukrainie jest ważna w kontekście kulturowym, a więc symbolicznym. Określenie za pomocą lustracji funkcjonariuszy, skorumpowanych urzędników z czasów reżimu W. Janukowycza, nomenklatury partyjnej jako kategorii obcych, wrogich oraz wykluczenie ich poza nawias poprzez ograniczenie dostępu do stanowisk publicznych oraz rozpowszechnienie informacji o ich przestępczej działalności jest mechanizmem oczyszczania „ciała politycznego” na poziomie symbolicz-

⁴¹ Ibidem, s. 15.

⁴² Громадський люстраційний комітет, <http://lku.org.ua/registry/dashboard>, 08.08.2016.

⁴³ Матеріали про люстрацію моніторинг люстрацій для громадян та громадських організацій <http://cvu.org.ua/lustration>, 08.08.2016.

⁴⁴ От революції к новій стране, http://institute.gorshenin.ua/programs/researches/2386_ot_revolyutsii_k_novoy_strane_.html, 08.08.2016.

nym. Stanowi to sygnał dla społeczeństwa, iż „nowa władza jest odmienną od minionej”, co ewentualnie może wzmocnić jej legitymizację.

Oczywiście nakreślone efekty lustracji mają charakter wstępny i ostatecznie wyniki zależą od woli rządzących elit politycznych na Ukrainie. Nie wystarczy zmieniać reguły gry. Bardzo ważne jest by je dotrzymywać nie tylko w odniesieniu do rywali, ale i do „swoich”.

PODSUMOWANIE

Przypadek lustracyjny Ukrainy wskazuje, iż różnorodne procesy transformacji systemowej uwarunkowują możliwości przeprowadzenia lustracji (interpretowanej w kontekście sensu largo) nie tylko na początku transformacji ale i z upływem czasu. Spóźniona lustracja ma poszerzony podmiot lustracyjny, a więc obejmuje nie tylko funkcjonariuszy partyjnej nomenklatury oraz służb specjalnych, a osoby związane z uzurpacją władzy, korupcją za czasów poprzedniego reżimu niedemokratycznego.

Istota zmian ustrojowych zależy, nie tylko od zbudowania nowych instytucji demokratycznych w kontekście formalnym, ale przede wszystkim od zapanowania nowych reguł gry w życiu politycznym. Lustrację, szczególnie na Ukrainie należy rozumieć jako jeden z procesów okresu transformacji, który realizuje idee sprawiedliwości. Lustracja jest jednocześnie immanentną częścią demokratyzacji, chociaż należy zastrzec, że nie może odbywać się bezboleśnie i bezbłędnie. Ale żeby ta terapia czasu przejściowego nie była skierowana na przeszłość (jako instrument walk politycznych, polowania na czarownice) musi być ona przeprowadzona systematycznie, konsekwentnie, stale, z zachowaniem procedury prawa wewnętrznego i międzynarodowego, nie tylko wobec politycznych przeciwników, ale i zwolenników, z uwzględnieniem interesu społecznego.

BIBLIOGRAFIA:

1. Czarnota A., *Lustration, Decommunisation and the Rule of Law*, [w:] „Hague Journal on the Rule of Law”, 2002, Vol. 1, 310–312.
2. David R., *Lustration and Transitional Justice: Personnel Systems in the Czech Republic, Hungary, and Poland*, Philadelphia 2011.
3. Grzelak P., *Wojna o lustrację*, Warszawa 2005.
4. Krotoszyński M., *Lustracja w Polsce w świetle modeli sprawiedliwości okresu tranzycji*, Warszawa 2014.

5. Nalepa M., *Lustration and Survival of Parliamentary Parties*, [w:] “*Taiwan Journal of Democracy*” 2009, Vol. 5 (2), s. 45–46.
6. Nalepa M., *Skeletons in the Closet: Transitional Justice in Post-Communist Europe*, New York 2010.
7. Letki N., *Lustration and Democratisation in East-Central Europe*, [w:] “*Europe-Asia Studies*” 2002, Vol. 54, s. 529–552.
8. Krotoszyński M., *Lustracja w Polsce w świetle modeli sprawiedliwości okresu tranzycji*, Warszawa 2014.
9. Opalińska A., *Lustracja w Polsce i w Niemczech. Próba porównania*, Wrocław 2012.
10. Paczkowski A., *Lustracja, dekomunizacja i rozrachunek z przeszłością*, [w:] T. Rozenberg, *Kraje, w których straszy. Europa Środkowa w obliczu upiórów komunizmu*, Poznań 1997, s. 461–474.
11. Stan L., (ed.), *Transitional Justice in Eastern Europe and the Former Soviet Union: Reckoning with the Communist Past*, New York 2009.
12. Woleński J., *Lustracja jako zwierciadło*, Kraków 2007.
13. Блажек П., Переход к демократии и люстрация, [w:] Трансформация: Чешский опыт, Прага 2006, с. 193–203.
14. Бланкенбург Э., Люстрация и «отлучение от профессии» после падения восточногерманского тоталитарного режима, [w:] Конституционное право: восточноевропейское обозрение, 1999, № 4, С.29–36.
15. Малкіна Г., Люстрація як форма політичної відповідальності, [w:] Матеріали доповідей та виступів на Міжнародній науковій конференції «Дні науки філософського факультету – 2015» (21–22 квітня 2015 р.), Київ 2015, Ч. 10, с. 46–49.
16. Мацієвський Ю., У пастці гібридності: зигзаги трансформацій політичного режиму в Україні (1991–2014), Чернівці 2016, с. 33.
17. Мінєнкова Н., До питання люстрацій в країнах Центрально-Східної Європи, [w:] “Гілея” 2015, № 101, с. 489–492.
18. Орловська І., Люстрація як спосіб здійснення кадрової політики [w:] Науковий вісник публічного та приватного права, 2015, № 2, с. 98–102.
19. Радченко О., Латинська Україна: нескінченність демократичного транзиту, [w:] „Наукові записки. Серія “Політичні науки”. “Демократичний транзит в Україні: підсумки електорального циклу 2004–2007 рр.”. 2008, Випуск 3, с. 183–194.

20. Смородинський В., Проблема впровадження люстраційних процедур очищення державної влади: європейський і вітчизняний досвід, [w:] “Право України”, 2015, № 5, с. 111-120.
21. Турчин Я., Люстрація як засіб демократизації політичної системи України [w:] *Humanitarian vision*, 2015, Vol. 1, Num. 1, с. 33-38.

Akty prawne

22. ЗУ «Про очищення влади» (*Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2014, № 44, ст.2041), <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.

Źródła internetowe

23. Sadurski W., “Decommunisation”, “Lustration” and Constitutional Continuity, [w:] *Dilemmas of Transitional Justice in Central Europe*. European University Institute, 2003, <http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/1869/2/law03-15.pdf>, 16.11.2016.
24. Активисты Майдана настойчиво требуют люстрации власти, <http://korrespondent.net/ukraine/politics/3310928-oppo-v-oru-aktyvysty-maidana-nastoichyvo-trebuuit-luistratsyy-vlasty>, 08.08.2016.
25. Висновок на проект закону України “Щодо обмежень при обійманні посад в державних органах влади України” (реєстр. №7028-1 від 04.02.05р.), http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=23216, 08.08.2016.
26. Висновок на проект Закону України „Про люстрацію” (реєстр. № 7028-2 від 02.03.2005 р.), http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=23762, 08.08.2016.
27. Висновок на проект Закону України „Про люстрацію” (реєстр. № 7028 від 01.02.2005 р.), http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=22947, 08.08.2016.
28. Громадський люстраційний комітет, <http://lku.org.ua/registry/dashboard>, 08.08.2016.
29. Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», <http://lustration.minjust.gov.ua/register>, 08.08.2016.
30. Матеріали про люстрацію моніторинг люстрацій для громадян та громадських організацій <http://cvu.org.ua/lustration>, 08.08.2016.
31. Остаточний висновок Венеціанської комісії щодо Закону України «Про очищення влади» (Закон про люстрацію), <http://lku.org.ua/bills/21>, 08.08.2016.

32. От революции к новой стране, http://institute.gorshenin.ua/programs/researches/2386_ot_revoljutsii_k_novoy_strane_.html, 08.08.2016.
33. Проект Закону про люстрацію № 7028, http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=22947, 11.08.2016.
34. Проект Закону про люстрацію № 7028_2, http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=23762, 11.08.2016.
35. Проект Закону щодо певних обмежень при обійманні посад в державних органах влади України № 7028_1, http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=23216, 11.08.2016.
36. Проміжний висновок Венеціанської комісії щодо Закону України «Про очищення влади» (Закону про люстрацію), <http://lku.org.ua/bills/19>, 08.08.2016.
37. С. Шевчук, Люстрація як ретроактивна справедливість: європейські стандарти захисту прав людини при переході до демократичного правління, <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2140>, 08.08.2016.
38. Фінальний аналітичний звіт за результатами моніторингу в рамках проекту «Розбудова спроможності громадських організацій та здійснення моніторингу процесів перевірки та люстрації та інформаційно-просвітницька кампанія з питань перевірки та люстрації державних службовців та суддів», <http://cvu.org.ua>, 08.08.2016.

Natalia Minyenkova, kandydat nauk historycznych, docent; habilitantka Akademii Kijowsko-Mohylańskiej (Kijów, Ukraina).

CITE THIS ARTICLE AS:

N. Minyenkova, *Znaczenie lustracji w procesie demokratyzacji Ukrainy*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje”, 2017, no 25, p. 169-184, DOI: 10.24356/KB/25/7.

Licence: This article is available in Open Access, under the terms of the Creative Commons License Attribution 4.0 International (CC BY 4.0; for details please see <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the author and source are properly credited. Copyright © 2017 University of Public and Individual Security “Apeiron” in Cracow