

СТАТТЯ НОМЕРА



К.Б. ЛЕВЧЕНКО

докт. юрид. наук, доц.

Міністерство внутрішніх справ України

УДК 341.176(4):176(5)

ІНІЦІАТИВИ РАДИ ЄВРОПИ У ГАЛУЗІ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

Наданий огляд діяльності та ініціатив Ради Європи в напрямку протидії торгівлі людьми.

Міжнародні організації відіграють важливу роль у протидії торгівлі людьми, передусім - шляхом розробки, прийняття та впровадження у життя відповідних документів, які носять для держав-членів таких організацій як обов'язковий (конвенції), так і рекомендаційний характер (політичні декларації, рекомендації, плани дій тощо). Протягом останніх років тут активно виявляють свою позицію різні підрозділи Організації Об'єднаних Націй (Програма розвитку ООН, Верховний комісаріат з прав людини, Комітет з ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок, Верховний Комісар з питань біженців та ін.), Міжнародна організація праці, Міжнародна організація з міграції, Організація з безпеки та співробітництва в Європі та інші. Істотний вклад у цю важливу справу вносить і Рада Європи. Ця міжнародна організація, створена в 1949 р., послідовно обстоює свої статутні принципи - демократичний плюралізм, захист прав людини прав людини та законність.

Метою статті є огляд діяльності та ініціатив Ради Європи в напрямку протидії торгівлі людьми, особливо у сфері створення Європейських правових механізмів, одним з яких має стати Європейська конвенція проти торгівлі людьми. Оскільки є чимало як прихильників, так і противників такої Конвенції, планується проаналізувати додаткові аргументи на користь доцільності створення такого міжнародного документа та пропозиції стосовно його змісту.

Основні завдання Ради Європи полягають у сприянні ствердженню принципів демократії, прав людини та верховенства права, а також у пошуку спільних рішень щодо проблем політичного, соціального, культурного і правового характеру, які постають перед державами-членами. Починаючи з 1989 року до Ради Європи вступила більшість держав Центральної та Східної Європи; організація надає їм підтримку у здійсненні й укріпленні політичних, законодавчих та адміністративних реформ.

Україна з 1996 р. є членом Ради Європи. Участь Української держави в діяльності цієї впливової міжнародної

організації є дуже важливою для всіх сфер, у тому числі формування політики протидії торгівлі людьми. Політика Ради Європи базується на провідних документах Ради Європи у галузі захисту прав людини. На рівні Ради Європи існує низка документів, які захищають права людини, зокрема Європейська конвенція з прав людини від 4.11.1950 р. та 10 протоколів; Європейська соціальна хартія від 18.10.1961 р. і Додатковий протокол від 1988 р.; Європейська конвенція про незастосування торгтур від 28.11.1987 р. та інші. Але проблеми торгівлі людьми як суттєвого порушення прав людини в них не відображені.

Засновуючись на фундаментальних принципах плюралістичної демократії, поваги до прав людини та керівній ролі закону, Рада Європи, на початку 1989 року поставила за мету організацію заходів щодо боротьби з торгівлею людьми в наступних сферах. В її документах зазначається, що по відношенню до особи, торгівля людьми підриває принцип гідності всіх людей. На рівні суспільства, це є сучасною формою рабства та ставить під сумнів керівну роль закону та фундаментальні демократичні цінності.

У сфері організації досліджень та поглиблення розуміння проблеми торгівлі людьми під керівництвом Комітету щодо рівності між жінками та чоловіками (CDEG) була проведена низка заходів. Так, після Семінару з питань діяльності проти торгівлі жінками (Страсбург, 1991), була створена Група експертів з проблем торгівлі жінками, яка виконувала роботу в 1992 та 1993 роках. В результаті був підготовлений План дій проти торгівлі жінкам та примусової проституції (EG (96) 2).

Ідеологія Ради Європи формувалася на основі впевненості в тому, що боротьба з торгівлею людьми може здійснюватися тільки через мультидисциплінарний та скоординований підхід з залученням всіх сторін на національному, регіональному та міжнародному рівнях. Комітет щодо рівності між жінками та чоловіками вважав необхідним слідувати заходам, що були запроваджені різними коміте-

тами Ради Європи, але при цьому ініціювати визначення стратегії запобігання та боротьби з цим злочиним. Так було створено Мультисекторну Групу Дій проти торгівлі людьми з метою сексуальної експлуатації (EG-S-TS). Вона розпочала свою роботу в грудні 1997 р., а закінчила її в лютому 1999 р., після проведення 3 робочих зустрічей протягом усього періоду. Ця Група вивчила методи запобігання торгівлі людьми з метою сексуальної експлуатації, зокрема, торгівлі жінками та дітьми, особливо молодими дівчатами.

Ще одна Група фахівців з питань впливу нових інформаційних технологій на торгівлю людьми розпочала роботу в грудні 2000 року. Низка заходів, організованих за ініціативою CDEG, націлювалась на підвищення рівня обізнаності в проблемі торгівлі людьми, зокрема, Міжнародний семінар «Діяльність проти торгівлі людьми з метою сексуальної експлуатації: роль НУО» (Страсбург, червень 1998, 150 учасників з більш ніж 40 країн). Семінар «Імідж жінок в засобах масової інформації: торгівля жінками з метою сексуальної експлуатації» (Страсбург, вересень, 1998). Під час семінару, журналісти та працівники масмедіа з Європи працювали над пошуком рішень проблеми запобігання сенсаційного висвітлення торгівлі людьми та відображення реального становища. Декілька семінарів були проведені також в країнах походження жертв торгівлі (Албанія, Боснія та Герцеговина, Молдова, Україна).

У рамках Пакту стабільності в Південно-Східній Європі, Радою Європи організовано міжнародний семінар "Кординація проти торгівлі людьми в Південно-Східній Європі: регіональний план дій", який було проведено в Афінах 29 червня-1 липня 2000 р. Він був організованим в партнерстві з Комісаром з прав людини ООН, ОБСЄ, Бюро демократичних інститутів з прав людини, Міжнародною організацією міграції, Урядом Японії. Протягом семінару були підготовані та ухвалені рекомендації щодо заходів на національному рівні, в тому числі щодо *Національних Планів Дій* проти торгівлі, а також, елементи *Регіональних Планів Дій*. Провівши декілька регіональних та національних конференцій (Афіни, 2000; Кишинів, 2000; Київ, 2001; Тбілісі, 2002, та ін.), розробивши низку рекомендаційних матеріалів, Рада Європи активно включилася в роботу з налагодження національних механізмів протидії торгівлі людьми у низці держав-членів організації.

Велика робота була проведена і продовжується Радою Європи у галузі розробки міжнародно-правових документів з протидії торгівлі людьми. Серед таких, що визначають політику Ради Європи у галузі протидії торгівлі людьми, потрібно назвати рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи - Рекомендацію № R (2000) 11 Комітету Міністрів держав-членів РЄ щодо заходів проти торгівлі людьми з метою сексуальної експлуатації (ухвалено Комітетом Міністрів 19 травня 2000, на 710-й зустрічі заступників міністрів) та Рекомендацію № R (91) 11 Комітету Міністрів держав-членів РЄ стосовно сексуальної експлуатації, порнографії, проституції та торгівлі дітьми та молодими людьми (ухвалено Комітетом Міністрів 9.09.1991, на 461-й зустрічі заступників міністрів), а також рекомендації Парламентської Асамблеї - Рекомендацію 1065 (1987) стосовно торгівлі дітьми та інших форм експлуатації дітей, Рекомендацію 1211 (1993) стосовно прихованої міграції: торгівці та роботодавці таємних мігрантів, Рекомендацію 1099 (1996) стосовно сексуальної експлуатації дітей, Рекомендацію 1325 (1997) Ради Європи стосовно торгівлі жінками

та примусової проституції в державах-членах Ради Європи; Рекомендацію 1325 (1997) про торгівлю жінками та примусову проституцію в державах-членах Ради Європи.

Так, Рекомендація № R (2000) пропонує державам-членам Ради Європи перелік засобів, що можуть допомогти захистити інтереси потерпілих, забезпечити переслідування злочинців, врахувати інтереси медичних, юридичних, соціальних, міграційних уповноважених органів, правоохоронних служб, НУО. Вони надають інструкції, які держави можуть застосовувати згідно національних ситуацій. Розроблені та запропоновані Радою Європи Рекомендації 2000 р. не втратили своєї важливості й актуальності і в 2005 р., і слугуватимуть орієнтиром для формування національної політики протидії торгівлі людьми в Україні.

На початку 21 століття Рада Європи дійшла висновку про необхідність підготовки окремого документа - Європейської конвенції по протидії торгівлі людьми. Створений спеціальний Комітет, де є й представник України. Без сумніву, міжнародне законодавство з протидії торгівлі людьми досить розвинуте. Воно багатогранно проаналізовано як закордонними [1], так і вітчизняними [2-6] вченими. Але й досі на міжнародному рівні відсутній універсальний документ, який охоплював би всі аспекти торгівлі людьми та регламентував би механізми захисту потерпілих.

Головним документом, де прописані можливі заходи та дії щодо попередження торгівлі людьми, покарання злочинців, надання допомоги потерпілим від торгівлі людьми є Протокол проти торгівлі людьми, що доповнює Конвенцію ООН по боротьбі із транснаціональною організованою злочинністю. Досягненням Протоколу є формулювання правничого визначення торгівлі людьми (ст.3). Фактично вперше на міжнародному рівні з'являється загальновизначене визначення торгівлі людьми, яке охоплює всі її прояви та різновиди. Поява цього визначення є важливою подією, оскільки використання помилкових або неповних визначень може тягнути за собою формування неадекватних заходів протидії. Протокол будується за логічною схемою, охоплюючи всі аспекти протидії торгівлі людьми та захисту потерпілих: ст.5 - криміналізація злочину та покарання злочинців (вона вимагає приведення національного законодавства у відповідність до норм цього протоколу і визнання торгівлі людьми як злочину в законодавстві тих країн, де цього не було), ст.ст.6-8 - допомога потерпілим від торгівлі людьми та захист їхніх прав, ст.9 - здійснення превентивної роботи в напрямі запобігання торгівлі людьми, ст.10 - обмін інформацією та підготовка кадрів, ст.ст.11-12 - заходи прикордонного контролю та захист документів. Важливою особливістю Протоколу є та увага, яка приділяється захисту потерпілих від торгівлі людьми. Окремий його розділ присвячений питанням попередження та співробітництва, зокрема з рекомендаціями розробляти та приймати на комплексних засадах політику та програми, спрямовані на протидію торгівлі людьми [7].

Європейська Конвенція базується на Протоколі 2000 р., але враховує особливості регіону й вдосконалює деякі положення. В ній, зокрема деталізується розуміння експлуатації, виділяють окремі види експлуатації, наприклад, трудова експлуатація, експлуатація біологічної функції жінки, сексуальна експлуатація тощо. Таким чином, розробка й прийняття Європейської конвенції проти торгівлі людьми є актуальним, важливим і необхідним кроком. Аргументи в цьому напрямку вже наводилися автором в статті [8].

1. Важливою особливістю сучасного міжнародного права є регіоналізація міжнародних відносин, яка дозволяє більш ефективно вирішувати проблеми держав, що знаходяться в окремому географічному регіоні планети.

2. Крім географічного розташування, майже всі країни Європи належать до однієї правової сім'ї. Країни Європи мають свої спільні традиції, які зовсім не схожі, наприклад, на традиції країн Азії.

3. Не слід забувати про інтеграційні процеси, які зараз дуже активно відбуваються в Європі.

4. На рівні Ради Європи існують документи, що захищають права людини - Європейська конвенція з прав людини від 4.11.1950 р. та 10 протоколів; Європейська соціальна хартія від 18.10.1961 р. і Додатковий протокол від 1988 р.; Європейська конвенція про незастосування тортур від 28.11.1987 р. тощо. Та проблеми торгівлі людьми як суттєвого порушення прав людини там не відображені.

5. На глобальному (світовому) рівні не існує конвенції, яка б заборонила торгівлю людьми. Конвенція 1949 р. про боротьбу з торгівлею людьми та експлуатацією проституції третіми особами вже застаріла, містить у собі обмежений погляд на проблему торгівлі людьми та її вирішення, на що неодноразово вказувалося автором, не є загальноприйнятою, оскільки її ратифікували лише трохи більше п'ятдесяти держав-членів ООН.

6. Як уже згадувалося вище, проблема торгівлі людьми, поширюючись у всьому світі, особливо гостро стоїть у Європі. За оцінками ОБСЄ, щорічно близько 100 тис. осіб, здебільшого жінок та дітей, стають жертвами цього злочину. Тому для нашого регіону є край необхідним створення регіонального загально визнаного документа (конвенції) проти торгівлі людьми.

7. Будучи загальним, глобальним феноменом, торгівля людьми має особливі прояви в різних регіонах, які не завжди можуть знайти відбиття в загальносвітовому документі, що простіше досягти в регіональному правовому акті.

8. Аргументом на користь важливості створення такого документа є також існуюча практика розробки регіональних документів з прав людини, окремі з яких уже згадувалися у статті, що є не дублюванням, а доповненням і конкретизацією документів з прав людини ООН. В Європейському праві досі нема окремого документа, який би був повністю присвячений протидії торгівлі людьми.

9. Створення одного документа замість двох (Конвенція та Протокол) полегшить його ратифікацію країнами-членами, які підпишуть цей документ.

10. Крім того, щоб внести зміни до Протоколу 2000, має минути 5 років з дати прийняття.

11. Незважаючи на досягнення Протоколу, фахівці, юристи, представники неурядових організацій вбачають у ньому також низку недоліків, які доцільно подолати в новому документі європейського рівня. Особливо це стосу-

ється питань захисту потерпілих від торгівлі людьми, обов'язків держав у цій сфері. Саме цим питанням має бути приділена увага під час роботи над текстом нового документа.

Таким чином основні цілі розробки та прийняття Європейської Конвенції проти торгівлі людьми – створення механізму допомоги потерпілим від торгівлі людьми та механізму переслідування правопорушників.

У грудні 2004 року 29 голосами проект Конвенції було затверджено та передано до ПАСЄ. Було зроблено також багато зауважень, особливо в напрямку захисту та допомоги потерпілим від торгівлі людьми. Тому наразі текст Конвенції перебуває на доопрацюванні до травня 2005 року, чим завершиться ще один етап в діяльності Ради Європи в напрямку протидії торгівлі людьми, який присвячено розробці ефективних регіональних правових механізмів протидії та попередження та почнеться новий, пов'язаний з процесом ратифікації та імплементації документу на рівнях держав-учасниць Ради Європи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лопатин В.Н. Проблемы реализации в России и СНГ Палермской конвенции (2000) против транснациональной организованной преступности // Государство и право. – 2001. – № 6. – С. 68-76.
2. Левченко К.Б. "Торгівля людьми" та "торгівля жінками": проблеми формування термінології сучасних документів // Вісник Ун-та внутр. справ. -2000. -№ 11.
3. Левченко К.Б. Міжнародні документи щодо запобігання торгівлі жінками: практика їх використання в Україні // Проблеми боротьби з корупцією, організованою злочинністю та контрабандою.-К.: Наук.-досл. ін-т "Проблеми людини", 1999. –Т. 18. –С. 393-406.
4. Левченко К.Б. Проблеми формування міграційної політики України та захисту прав жінок-мігранток в світі міжнародних документів з прав людини // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. –2001. –№ 16.
5. Левченко К.Б., Шваб І.А. Визначення статусу "особа, потерпіла від торгівлі людьми" // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. –2001. –№ 14. –С. 41-45.
6. Куц В.М. Гармонізація європейського законодавства про відповідальність за торгівлю людьми // Вісник ун-ту внутр. справ. -2000. -Вип. 11. -С. 22-24
7. Левченко К.Б. Права жінок: зміст, стан та перспективи розвитку. –Харків: Вид-во НУВС, 2001. -384 с.
8. Левченко К.Б., Євсюкова М.В. До проблеми розробки європейської конвенції по протидії торгівлі людьми // Співробітництво держави та громадськості у протидії торгівлі людьми: Зб. наук. пр. -Харків, 2004.

Надійшла до редколегії 27.03.2005

ЛЕВЧЕНКО Е.Б. ИНИЦИАТИВЫ СОВЕТА ЕВРОПЫ В ОТРАСЛИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ

Представлен обзор деятельности и инициатив Совета Европы в направлении противодействия торговле людьми.

LEVCHENKO E.B. INITIATIVE OF THE COUNCIL OF EUROPE IN BRANCH OF COUNTERACTION TO TRADE IN PEOPLE

The review of activity and initiatives of the Council of Europe in a direction of counteraction is submitted to trade in people.