

ва № 18-РП/2004) та рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року про визнання дій Центральної виборчої комісії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України та складання протоколу про результати повторного голосування з виборів Президента України як неправомірних (справа № 6-388-1 інст. 2004 р.).

Науковий аналіз вказаних рішень не є предметом цієї статті, однак, на нашу думку, їх об'єднує відчутна присутність у правосвідомості суддів нового уявлення про право, що знайшло свій вияв як у мотивувальній, так і в резолютивній частинах постановлених ними рішень.

Отже, роль правосвідомості у здійсненні правосуддя є одним з визначальних складових елементів. Сутність поглядів судді на природу права, знання його основ і принципів дає йому змогу при вирішенні справи оцінювати правовий зміст закону, який підлягає застосуванню, і приймати рішення, керуючись принципом верховенства права. Таким чином, до ознак правосуддя потрібно включати такий елемент, як правосвідомість, а також виокремлювати таку ознаку, яка розкриває, що правосуддя — це не просто вид державної діяльності, а спосіб реалізації судової влади — однієї з інституціонально-конституціональних основ існування держави як правового явища.

Рекомендовано до опублікування сектором дослідження проблем судової діяльності (протокол № 1 від 26 січня 2005 р.).

*Рецензент — кандидат юридичних наук
І. Є. Марочкін*

ЗАКОНОПРОЕКТНІ РОБОТИ

М. В. Буроменський, д-р юрид. наук, професор,
член-кореспондент АПрН України,
провідний науковий співробітник;
В. М. Стешенко, канд. юрид. наук,
провідний науковий співробітник;
Р. Б. Хорольський, канд. юрид. наук,
науковий співробітник.

Інститут вивчення проблем злочинності
АПрН України.

Ю. В. Щокін, канд. юрид. наук;
О. В. Касинюк, асистент.

Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого

РОЗРОБКА ПРОПОЗИЦІЙ ЗМІН І ДОПОВНЕНЬ ДО ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ ЩОДО «ДЕРЖАВНОЇ ПРОГРАМИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ» В ГАЛУЗІ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ¹

Актуальність цього питання обумовлена низкою чинників. *Перший* з них полягає в об'єктивних процесах глобалізації світових відносин — глобалізація чимдалі набуває більших темпів, мало не безперешкодно долає державні кордони і невідворотно супроводжується чимдалі інтенсивнішим

¹ Планове наукове дослідження за темою «Розробка пропозицій змін і доповнень до законодавчих актів щодо «Державної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» у галузі боротьби зі злочинністю» виконано відповідно до Комплексної програми профілактики злочинності на 2001–2005 роки, затвердженої Указом Президента України від 25 грудня 2000 року № 1376/2000, яку включено до плану досліджень Академії правових наук України та Інституту вивчення проблем злочинності.

© *М. В. Буроменський, В. М. Стешенко, Р. Б. Хорольський, Ю. В. Щокін, О. В. Касинюк*, 2005

рухом людей, капіталів, послуг, інформації тощо. Україна історично, внаслідок свого географічного становища лежить на перетині транспортних коридорів з Азії в Європу і тому не може та й не повинна стояти осторонь світових глобалізаційних процесів. Більше того, активна державна позиція в цьому питанні вже в близькому майбутньому може позитивно вплинути на національні та суспільні інтереси нашого народу. Однак глобалізація супроводжується і негативними наслідками, одним з найсерйозніших з яких є нелегальна міграція.

Другий чинник зумовлений тими значними геополітичними змінами, що сталися в Європі останнім часом. Європейський Союз, який спочатку налічував лише 15 країн-членів, з травня 2004 року розшириться до 25 таких країн-членів. Відповідно сучасні кордони України з Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією стануть кордоном з Європейським Союзом, який завдяки своїм значним успіхам в економіці, соціальній та культурній сфері є для нелегальних мігрантів одним з найпривабливіших регіонів у світі. Так, за даними 2001 року 95% нелегальних мігрантів розцінюють Україну як транзитний шлях до країн Європи¹.

У свою чергу Європейський Союз уже тепер вживає значних організаційно-правових, матеріально-технічних та інших заходів для зміцнення й захисту своїх східних кордонів, одним з елементів якого є співробітництво з Україною в питаннях боротьби з нелегальною міграцією. Досить згадати План дій Європейського Союзу щодо правосуддя та внутрішніх справ України², який, зокрема, передбачає:

– забезпечення ратифікації та повну імплементацію міжнародних інструментів у боротьбі з нелегальною міграцією, організованою злочинністю та корупцією;

– удосконалення управління міграційними потоками і вжиття відповідних заходів у сфері прикордонного контролю, реадмісії та візової політики з метою запобігти викори-

¹ Border guarding in Ukraine: future prospectives. Presentation of the State program of actions aimed at maintaining the regime of the state border, frontier regime and development of border guard troops of Ukraine for the period up to 2005. – Brussels. – 2002. – P. 10.

² EU Action Plan on Justice and Home Affairs in Ukraine // <www.clc.org.ua/ukr_cooperazzi/action_plan_eng.htm> 30.11.2003 p.

станню території України для нелегальної міграції або транзиту нелегальних мігрантів через територію України до Європейського Союзу;

– боротьба з транснаціональною злочинністю, зокрема торгівлею людьми, наркотиками, краденими транспортними засобами, ядерними матеріалами, а так само відмиванням «брудних грошей».

Третій чинник актуальності обраної теми зумовлюється необхідністю сприйняття суттєвого доробку Європейського Союзу в галузі боротьби з нелегальною міграцією, оскільки саме цей регіональний стандарт є одним з найефективніших у світі, і, як наслідок, — необхідністю поетапного прийняття та застосування нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу, як це передбачено Законом України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 року № 228-IV¹.

Четвертий чинник визначається з огляду на інтеграцію України до Європейського Союзу з перспективою набуття статусу повноправного членства, яка визначається як «головний зовнішньополітичний пріоритет країни в середньотерміновому вимірі»². Це стосується, зокрема, проблеми попередження злочинності. Здатність не лише забезпечити протидію злочинності, але й нейтралізувати суспільні чинники, що її породжують, розглядається як один з критеріїв при оцінці можливості набуття членства країни-кандидата в Європейському Союзі³.

За загальним правилом, нелегальним мігрантом визнається особа, що незаконно перетинає державний кордон країни, тобто особа, що залишає територію однієї держави і здійснює переміщення на територію іншої держави шляхом

¹ Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 року № 228-IV // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 3. – Ст. 12.

² Указ Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 року № 615/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – №9. – Ст. 870.

³ Monitoring the EU accession process. – Budapest: OSI, 2002.

самовільного (без відповідного документа або відповідного дозволу) перетину державного кордону певної країни¹. Можна зрозуміти мотивацію нелегальних мігрантів, оскільки за дослідженнями американських учених найбільш привабливими «магнітами» для них є заробітки і наявність родичів в країні прибуття².

Однак нелегальна міграція має значну суспільну небезпеку, що полягає, *по-перше*, в тому, що сама по собі нелегальна міграція вже є злочином, який криміналізується всіма країнами світу, в тому числі й Україною³, оскільки посягає на встановлений порядок перетину державного кордону.

По-друге, нелегальна міграція зазвичай супроводжується такими злочинами, як контрабанда, незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, підробкою документів, торгівлею людьми тощо. Так, лише прикордонники за період існування незалежної України попередили скоєння 182 000 злочинів, вилучили 18 000 одиниць зброї, 20 тонн наркотичних засобів і запобігли контрабанді на загальну суму 99 млн грн⁴.

По-третє, злочинність нелегалів стає дедалі організованішою: якщо в попередні роки значна частина нелегальних мігрантів складалася з порушників-одинаків, то нині 90% — це члени організованих груп. Вони пересуваються заздалегідь розробленим маршрутом за допомогою злочинних структур, які на кожній ділянці шляху забезпечують мігрантам за обумовлену плату житло, транспорт, провідників, підроблені документи⁵.

¹ Правове регулювання міграційних процесів в Україні: Інформаційно-довідковий посібник (російською мовою). — К.: Атіка, 2002. — С. 296, 297.

² «Illegal migration». Center for Immigration Studies. // <http://www.cis.org/common_topics/illegalmigration.html> 30.11.2003 р.

³ Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради. — 2001. — № 25 — 26. — Ст. 131.

⁴ Border guarding in Ukraine: future prospectives. Presentation of the State program of actions aimed at maintaining the regime of the state border, frontier regime and development of border guard troops of Ukraine for the period up to 2005. — Brussels. — 2002. — P. 8.

⁵ Мозоль А. П. Кримінологічні проблеми нелегальної міграції в Україні / Автореф. дис... на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук. — К.: Науковий світ, 2002. — С. 9.

По-четверте, виникає низка нових економічних, соціальних, політичних, етнічних, духовних проблем, що стосуються перебування іноземців на території держави перебування¹. У місцях своєї концентрації мігранти загострюють житлові проблеми, посилюють безробіття, підвищують навантаження на всю інфраструктуру відповідного регіону, що ускладнює роботу транспорту, підприємств побутового обслуговування та інших галузей господарства. Безумовно, що всі ці обставини призводять до погіршення криміногенної обстановки у країні. Зокрема, суперечки мігрантів із місцевими жителями стимулюють об'єднання і тих, і інших за національними, земляцькими ознаками, що веде до утворення відповідних кримінальних формувань².

На жаль, нам невідомі дослідження, які б містили матеріали, подібні до обраної нами теми, мається на увазі саме порівняльний аналіз законодавства Європейського Союзу і законодавства України у сфері боротьби з нелегальною міграцією. Такий стан речей можна пояснити, передусім, новизною цієї проблематики.

Враховуючи викладене вище, переходимо до безпосереднього розгляду положень законодавчого регулювання проблем нелегальної міграції, розроблених у Європейському Союзі.

У загальному вигляді підхід Європейського Союзу до боротьби з нелегальною міграцією можна охарактеризувати наступним чином: країни — члени ЄС встановлюють дозвільний правовий режим щодо бажаних осіб на своїй території, до яких, зокрема, слід віднести тих осіб, які легально перебувають до Європейського Союзу, не порушують правові норми під час перебування і також легально залишають територію ЄС. До цього правового режиму слід також віднести біженців та шукачів притулку, які навіть у разі порушення ними правил перетину державних кордонів ЄС, втім, не притягаються до кримінальної відповідальності, оскільки їх можливі правопорушення є вимушеними і такими, що зу-

¹ Криминология: Учебник для юридических вузов / Под общей редакцией доктора юридических наук, профессора А. И. Долговой. — М.: Издательская группа НОРМА- ИНФРА М, 1999. — С. 710.

² Мозоль А. П. Кримінологічні проблеми нелегальної міграції в Україні / Автореф. дис... на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук. — К.: Науковий світ, 2002. — С. 10.

мовлені обставинами надзвичайного характеру. Відповідно всі інші особи, крім зазначених вище, кваліфікуються в Європейському Союзі як нелегальні мігранти.

Закон України «Про біженців» від 21 червня 2001 року № 2557-III¹ в загальному вигляді можна визнати таким, що відповідає міжнародним та європейським стандартам поведіння з біженцями, проте і цей Закон не позбавлений певних недоліків. На наш погляд, на сьогодні найбільш доцільною є адаптація цього Закону до законодавства Європейського Союзу за двома напрямками:

1) щодо строку звернення шукача притулку із заявою про надання статусу біженця;

2) з питання визначення критеріїв, на відповідність яким слід оцінювати заяву шукача притулку про надання йому статусу біженця.

Слід зазначити, що на сьогодні законодавство країн — членів Європейського Союзу не містить норми щодо строку звернення шукача притулку із заявою про надання статусу біженця; у свою чергу, інші європейські країни (члени Ради Європи) також або не мають такої норми, або за наявності норми про строк звернення не застосовують його.

На відміну від європейської практики, ч. 2 ст. 9 Закону України «Про біженців» від 21 червня 2001 року № 2557-III встановлює, що особи, які з наміром набути статусу біженця незаконно перетнули державний кордон України, повинні протягом трьох робочих днів звернутися до відповідного органу міграційної служби. Відповідно особи, які легально прибули на територію України, повинні звернутися до відповідного органу міграційної служби протягом п'яти робочих днів (ч. 1 ст. 9).

Встановлені у вітчизняному законодавстві строки є занадто обмеженими і можуть увійти у суперечність із практикою Європейського суду з прав людини, як це вже мало місце за справою «Джабарі проти Туреччини» (Jabari v. Turkey)².

Так, у рішенні, ухваленому в Страсбурзі 11 липня 2000 року, Суд одностайно постановив, що виконання винесеного органами влади держави-відповідача рішення депортувати за-

¹ Закон України «Про біженців» від 21 червня 2001 року № 2557-III // Відомості Верховної Ради. — 2001. — № 47. — Ст. 250.

² Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. — 2000. — № 3. — С. 175–177.

явницю до Ірану через недотримання нею п'ятиденного строку реєстрації позбавляє будь-якої можливості перевірити обґрунтованість її побоювань бути відправленою до Ірану. Суд вважає, що автоматичне застосування такого короткого строку для подання заяви про надання притулку слід оцінювати як таке, що суперечить захисту фундаментального права, передбаченого статтею 3 Конвенції (загроза катувань).

Отже, є достатні підстави вважати, що в разі негативного рішення для заявника в Україні і подальшого його звернення за захистом своїх прав до Європейського суду з прав людини останній винесе рішення на користь заявника і одночасно на Україну будуть покладені відповідні негативні наслідки на підставі ст. 46 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, оскільки рішення суду є обов'язковими для України¹.

На нашу думку, оптимальним рішенням цього питання є незастосування норм про строк звернення шукача притулку із заявою про надання статусу біженця. Реалізувати цю пропозицію можна таким чином: Державний комітет України у справах національностей та міграції як спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань імміграції видає відповідне розпорядження управлінням і відділам з питань національностей та міграції.

На сьогодні законодавство ЄС, що визначає критерії оцінки заяви особи про надання статусу біженця, становлять два документи:

а) Спільна позиція від 4 березня 1996 року, визначена Радою на підставі ст. К.3 Договору про Європейський Союз, про гармонізоване застосування визначення терміна «біженець» у ст. 1 Женевської конвенції від 28 липня 1951 р. про статус біженців (96/196/ЖНА)²;

¹ Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР // Офіційний вісник України. — 1997. — № 29. — С. 11.

² Joint Position of 4 March 1996 defined by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union on the harmonized application of the definition of the term 'refugee' in Article 1 of the Geneva Convention of 28 July 1951 relating to the status of refugees (96/196/JHA) // Official Journal of the European Union. — №L63, 13.03.1996. — P. 2.

б) пропозиція щодо директиви Ради про мінімальні стандарти кваліфікації та статусу громадян третіх країн та осіб без громадянства як біженців або як осіб, що з інших підстав потребують міжнародного захисту: СОМ(2001) 510 final.

Ці два документи не мають юридично обов'язкового характеру, хоча суттєво впливають на правозастосовну практику. Перший акт є рекомендацією для держав-членів, а другий — поки що тільки законодавчою ініціативою.

З іншого боку, положення цих документів ґрунтуються передусім на рекомендаціях Верховного Комісару ООН з питань біженців, а також існуючих нині міжнародних зобов'язань і практиці. Крім того, ці документи визначають мінімальні стандарти, що задовольнили потреби всіх держав — членів ЄС, а тому не містять занадто обтяжливих зобов'язань.

Запровадження запропонованих змін до Закону України «Про біженців» матиме позитивні наслідки для України з таких міркувань.

По-перше, Закон України «Про біженців» запроваджує лише загальне визначення поняття «біженець», що дослівно відтворює визначення цього поняття, надане Женевською конвенцією 1951 року про статус біженця¹ і Додатковим протоколом до неї 1967 року². Як показав загальносвітовий досвід, застосування цього конвенційного положення є надзвичайно суперечливим. Це створює проблемні ситуації і негативно впливає як на права шукачів притулку, так і на міжнародний імідж держав, що надають притулок.

По-друге, міжнародна практика застосування визначення «біженець» виробила певні підходи до тлумачення і застосування конститутивних елементів поняття «біженець». Ця практика підтверджена міжнародними структурами, що опікуються біженцями (зокрема, Верховним комісаром ООН у справах біженців), та значною кількістю держав. Для Укра-

¹ Конвенція о статусе беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / Сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. — Мн.: «Тесей», 2000. — С. 56 — 74.

² Протокол, касающийся статуса беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / Сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. — Мн.: «Тесей», 2000. — С. 74 — 78.

їни вона, по суті, є обов'язкова, хоча і не закріплена на рівні міжнародних договорів. Тому запровадження в українське законодавство цієї міжнародної практики дасть змогу Україні знизити ризик порушення своїх зобов'язань за Конвенцією про статус біженців.

По-третє, врахування досвіду такої авторитетної міжнародної організації в галузі захисту прав людини, як Європейський Союз, засвідчить високий рівень українського законодавства та дасть змогу Україні посісти сильні позиції при відстоюванні своїх інтересів у питанні рівня реалізації Конвенції про статус біженців. Чіткий законодавчий виклад критеріїв статусу біженця унеможливить спекулятивні звинувачення України в упередженому небажанні надавати статус біженця певним особам або групам осіб.

По-четверте, відсутність чітких критеріїв статусу біженця допускає зловживання цим статусом особами, що насправді його не потребують. Це підриває довіру громадян України до механізму захисту від прибуття мігрантів, а також негативно впливає на осіб, які насправді потребують такого захисту. Визначення критеріїв надання статусу біженця захистить Україну від осіб, які, зважаючи на недосконалість українського законодавства, сподіваються за хабар набути статус біженця в Україні. Тобто ці пропозиції мають антикорупційний характер.

У зв'язку із внесеними змінами потребують відповідного корегування деякі норми Закону України «Про біженців», зокрема посилання на норми Закону, що містять критерії оцінки підстав для надання статусу біженця.

Пропоновані доповнення до Закону України «Про біженців» від 21 червня 2001 року № 2557-III:

Стаття 9¹. Оцінка заяви особи про надання їй статусу біженця

При визначенні того, чи були побоювання заявника стати жертвою переслідувань цілком обґрунтованими, орган міграційної служби бере до уваги, зокрема, таке:

а) всі належні факти, що стосуються країни походження на час прийняття рішення щодо заяви про надання притулку;

б) чи об'єктивно встановлене побоювання заявника стати жертвою переслідувань у країні походження, що дає розумні

підстави припустити, що заявник може зазнати переслідувань у разі повернення до країни походження;

в) чи вже був заявник жертвою переслідувань або чи зазнавав прямих загроз переслідувань, що напевно дає розумні підстави припустити, що заявник може зазнати подальших переслідувань у майбутньому;

г) індивідуальне становище й особисті обставини заявника, включаючи такі чинники, як обставини життя, стать, вік, здоров'я та фізичні вади, що дають змогу оцінити серйозність переслідування. Переслідування, яке здійснюється за ознаками статі або малолітства, може набувати різних форм сексуального насильства;

г) чи існують достовірні докази щодо чинності та застосування в країні походження правових актів, що уповноважують переслідуванням заявника або потурають їм.

Джерело у праві ЄС: СОМ(2001) 510: стаття 7; Спільна позиція 96/196/ЖНА, пункти 2 і 3.

Стаття 9². Суб'єкти переслідування

На обґрунтованість побоювань заявника статі жертвою переслідувань не впливає, чи походить загроза переслідування з боку держави походження, контрольованих державою організацій або недержавних осіб, коли держава не спроможна або не бажає надавати заявнику ефективного захисту.

При оцінці ефективності державного захисту, коли загроза переслідування походить від недержавних осіб, необхідно встановити, чи вживає держава походження розумні заходи, щоб попередити переслідування, і чи має заявник розумний доступ до такого захисту. У країні походження повинна існувати система внутрішнього захисту і механізм виявлення і покарання дій, що становлять переслідування.

Для цілей цього Закону «державний» захист може надаватися міжнародною організацією або сталою квазі-державною владою, що здійснюють ефективний контроль на чітко визначеній території значного і стабільного розміру і здатні та бажають надавати захист особам у спосіб, подібний міжнародно визнаній державі.

Джерело у праві ЄС: СОМ(2001) 510: стаття 9; Спільна позиція 96/196/ЖНА, пункт 6.

Стаття 9³. Характер переслідування

При визначенні того, чи були цілком обґрунтовані побоювання статі жертвою переслідувань об'єктивно встановлені, термін «переслідування» вважається таким, що охоплює, зокрема, будь-яку з таких ситуацій:

а) завдання серйозної і невинуватої шкоди або дискримінації за ознаками раси, віросповідання (релігії), національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, — настільки серйозні за своїм характером або тривалістю, що становлять істотний ризик для життя, свободи або безпеки заявника або не дають змоги заявнику проживати у своїй країні походження;

б) юридичні, адміністративні, поліцейські та/або судові заходи, якщо вони затверджені або реалізовані в дискримінаційний спосіб за ознаками раси, віросповідання (релігії), національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань та становлять істотний ризик для життя, свободи або безпеки заявника, або не дають змоги заявнику проживати у своїй країні походження;

в) переслідування або покарання за кримінальний злочин, якщо за ознаками раси, віросповідання (релігії), національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань:

заявнику відмовлено у засобах судового захисту або він відбуває непропорційне чи дискримінаційне покарання;

заявнику загрожує переслідування або покарання за кримінальний злочин, що карає реалізацію основного права або свободи або вимагає вчинення порушення загальновизнаного принципу міжнародного права;

г) переслідування або покарання за відмову виконувати загальний обов'язок проходження військової служби за ознаками раси, віросповідання (релігії), національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань:

— заявнику або відмовлено в засобах судового захисту або він відбуває непропорційне чи дискримінаційне покарання;

— в ситуаціях війни або військового конфлікту, якщо заявник вважає, що проходження військової служби вимагатиме його участі у військових діях, що є несумісними з глибокими

моральними, релігійними або політичними переконаннями заявника, або іншими міркуваннями совісті.

При визначенні того, чи повинні цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань виправдати надання заявнику статусу біженця, враховуються, зокрема, такі принципи:

а) не має значення, чи походить переслідування з боку держави походження, контрольованих державою організацій або недержавних осіб, коли держава не спроможна або не бажає надавати йому ефективний захист;

б) не має значення, чи має насправді заявник расові, релігійні, національні, політичні або соціальні ознаки, що стали причиною переслідування, якщо ця ознака приписується йому особою, що здійснює переслідування;

в) не має значення, чи походить заявник з країни, в якій значна кількість або всі люди наражаються на ризик загальнопоширених насильства або утисків.

Джерело у праві ЄС: COM(2001) 510: стаття 11; Спільна позиція 96/196/ЖНА, пункт 4.

Стаття 9^а. Мотиви переслідування

При визначенні того, чи ґрунтуються цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань на мотивах раси, віросповідання (релігії), національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, до уваги повинно братися, зокрема, таке:

а) поняття раси включає розрізнення за кольором шкіри, походженням або членством у певній етнічній групі;

б) поняття релігії включає сповідування теїстичних, нетеїстичних та атеїстичних вірувань, участь у формальних богослужіннях або утримання від них — як приватних, так і публічних, одноосібно або у співтоваристві з іншими людьми, інші релігійні дії або вирази світогляду, або форми особистої чи громадської поведінки, що ґрунтуються на релігійних віруваннях або визначаються ними;

в) поняття національності включає членство в групі осіб, що вирізняється своєю культурною, етнічною або мовною ідентичністю, спільним географічним або політичним походженням або своїми зв'язками з населенням іншої держави;

г) поняття соціальної групи включає групу осіб, що може бути визначена за допомогою певних основних рис, таких як

сексуальна орієнтація, вік або стать, а також групи, що охоплюють осіб, які поділяють спільні цінності або мають спільні риси, що є настільки значущими для ідентичності або свідомості, що ці особи не повинні примушуватися до відмови від свого членства. Поняття також охоплює групи осіб, що розглядаються як «нижчі» в очах закону;

г) поняття політичних переконань включає наявність у особи переконань з питань, що стосуються держави, її уряду або політики, незалежно від того, чи підтверджувала ці переконання особа своїми діями.

Джерело у праві ЄС: COM(2001) 510: стаття 12; Спільна позиція 96/196/ЖНА, пункт 7.

Для встановлення більш тісних контактів між органами внутрішніх справ України та органами внутрішніх справ держав — членів ЄС пропонується укладення угоди про співробітництво між Україною та Європолом (Організація Європейської Поліції — European Police Office). Угода має бути двосторонньою і міжвідомчою. Практика показує, що Європол, як правило, укладає такі угоди на рівні міністрів внутрішніх справ, причому як з державами — членами ЄС, так і з державами — не членами ЄС.

Основний предмет угоди — обмін інформацією щодо злочинців, злочинів, статистичних даних тощо. Це цілком відповідає предметній компетенції Європолу, як це передбачено Конвенцією про заснування Європолу 1995 року.

Пропонується:

3) До Постанови Верховної Ради України «Основні напрями зовнішньої політики України» від 2 липня 1993 року // Відомості Верховної Ради. — 1993. — № 37. — Ст. 379.

1. В абзаці 11 підрозділу 2 («Регіональне співробітництво в Європі») розділу III («Напрями, пріоритети та функції зовнішньої політики України») речення: «З метою підтримання стабільних відносин з Європейськими Співтовариствами Україна укладе з ними Угоду про партнерство і співробітництво, здійснення якої стане першим етапом просування до асоційованого, а згодом — до повного її членства у цій організації», — замінити двома наступними:

«З метою підтримання стабільних відносин з Європейським Союзом Україна повинна неухильно дотримуватися

своїх зобов'язань за Угодою про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, яка була підписана 14 червня 1994 р. і набрала чинності 1 березня 1998 р. Виконання цієї Угоди є необхідним етапом просування України до асоціації з ЄС з укладенням відповідного договору, а згодом — до повного членства в цій організації».

2. Після абзацу 11 додати абзац 12 такого змісту:

«Серед головних пріоритетів співробітництва України з ЄС визнати боротьбу з організованою злочинністю, незаконним обігом наркотичних та психотропних речовин, нелегальною імміграцією, рабством та примусовою працею. Україна повинна здійснити всі необхідні заходи для посилення безпосереднього співробітництва органів внутрішніх справ України з органами внутрішніх справ держав — членів ЄС та відповідними органами Європейського Союзу (Європолом та Євроюстом). Як першочергову мету визнати укладення угоди про співробітництво з Європолом (Організацією Європейської Поліції)».

4) До «Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу», затвердженої Указом Президента України від 11 червня 1998 року № 615/98.

В абзаці першому підрозділу 8 («Галузева співпраця») розділу I («Основні напрями інтеграційного процесу») після слів «організованою злочинністю і поширенням наркотиків» додати слова «нелегальною імміграцією».

Абзац другий підрозділу 8 («Галузева співпраця») розділу I («Основні напрями інтеграційного процесу») доповнити реченнями такого змісту:

«Для посилення співробітництва між органами внутрішніх справ України та органами внутрішніх справ держав — членів ЄС доцільно укласти відповідну угоду про співробітництво з Європолом (Організацією Європейської Поліції). Для цього доручити Міністерству внутрішніх справ України спільно з Міністерством закордонних справ України розробити проєкт майбутньої угоди та ініціювати переговорний процес з цього питання».

Крім викладених вище пропозицій змін і доповнень до законодавчих актів щодо «Державної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Сою-

зу» в галузі боротьби зі злочинністю, пропонується також звернути увагу на такі положення законодавства ЄС, які поки що відсутні або не досить розвинуті у вітчизняному законодавстві:

- мінімальні стандарти надання тимчасового захисту в разі масового прибуття переміщених осіб¹;
- засоби запобігання зловживанням процедурою отримання статусу біженця громадянами з третіх країн²;
- створення «Центру інформації, обговорення й обміну інформацією щодо притулку» (CIREA)³;
- заснування системи «Eurodac» для порівняння відбитків пальців⁴;
- утворення системи архівування зображення щодо справжності або фальшивості документів⁵;
- встановлення уніфікованого формату для віз⁶;
- обмеження допуску громадян третіх країн для працевлаштування⁷;

¹ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof // Official Journal. — №L212, 07.08.2001. — P. 12.

² Resolution adopted 30 November 1992 on a harmonized approach to questions concerning host third countries // Document WG11283.

Resolution adopted 30 November 1992 on manifestly unfounded applications for asylum // Document WG 11282 REV 1.

³ Decision of 11 June 1992 for the creation of a «Centre d'Information, de Recherche et d'Echanges en matiere d'Asile» (CIREA) // Document WG1107.

⁴ Council Regulation (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of «Eurodac» for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention // Official Journal. — №L062, 05.03.2002. — P. 1. 98/700/JHA: Joint Action of 3 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning the setting up of a European Image Archiving System (FADO — False and Authentic Documents) // Official Journal. — № L 333, 09.12.1998. — P. 4.

⁵ 98/700/JHA: Joint Action of 3 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning the setting up of a European Image Archiving System (FADO — False and Authentic Documents) // Official Journal. — № L 333, 09.12.1998. — P. 4.

⁶ Council Regulation (EC) No 1683/95 of 29 May 1995 laying down a uniform format for visas // Official Journal. — №L 164, 14.07.1995. — P. 1.

⁷ Council Resolution of 20 June 1994 on limitation on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment // Official Journal. — №C 274, 19.09.1996. — P.3.

- обмеження допуску громадян третіх країн з метою здійснення діяльності як самопрацевлаштовані особи¹;
- допуску громадян третіх країн для цілей навчання²;
- організація і розвиток Центру інформації, обговорення й обміну інформацією щодо перетину кордонів та імміграції (Cirefi)³;
- регулювання статусу громадян третіх країн, що проживають на довгостроковій основі⁴;
- вжиттям заходів для боротьби з фіктивними шлюбами⁵;
- взаємного визнання рішень щодо видворення громадян третіх країн⁶;
- стосовно перевірок та видворення громадян третіх країн, які проживають або працюють без дозволу⁷;
- про гармонізацію засобів боротьби з нелегальною імміграцією і нелегальним працевлаштуванням і поліпшення відповідних засобів контролю⁸;

¹ Council Resolution of 30 November 1994 relating to the limitations on the admission of third – country nationals to the territory of the Member States for the purpose of pursuing activities as self-employed persons // Official Journal. – № C 274, 19.09.1996. – P. 7.

² Council Resolution of 30 November 1994 on the admission of third-country nationals to the territory of the Member States for study purposes // Official Journal. – №C 274, 19.09.1996. – P. 10.

³ Council Conclusions of 30 November 1994 on the organization and development of the Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration (Cirefi) // Official Journal – №C274, 19.09.1996. – P. 50.

⁴ Council Resolution of 4 March 1996 on the status of third-country nationals residing on a long- term basis in the territory of the Member States // Official Journal. – №C080, 18.03.1996. -P. 2.

⁵ Council Resolution of 4 December 1997 on measures to be adopted on the combating of marriages of convenience // Official Journal. – №C 382, 16.12.1997. – P. 1.

⁶ Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals // Official Journal. – №L 149, 02.06.2001. – P. 34.

⁷ Recommendation of the 1st June 1993 concerning checks on and expulsion of third country nationals residing or working without authorization // Document WGI1516.

⁸ Council Recommendation of 22 December 1995 on harmonizing means of combating illegal immigration and illegal employment and improving the relevant means of control // Official Journal. – №C5, 10.01.1996. – P. 1.

- про боротьбу з нелегальним працевлаштуванням громадян третіх країн¹;
- про обмін інформацією щодо допомоги у добровільній репатріації громадян третіх країн².

Рекомендовано до опублікування на засіданні лабораторії соціологічних та порівняльно-правових досліджень проблем злочинності ІВПЗАПрН України (протокол № 1 від 10 грудня 2004 р.).

Рецензент — доктор юридичних наук, професор О. Г. Кальман

¹ Council Recommendation of 27 September 1996 on combating the illegal employment of third-country nationals // Official Journal. – №C 304, 14.10.1996. – P. 1.

² 97/340/JHA: Council Decision of 26 May 1997 on the exchange of information concerning assistance for the voluntary repatriation of third-country nationals // Official Journal. – № L 147, 05.06.1997. – P. 3.