

УДК 341.217+341.48

А. В. Войціховський

Діяльність Ради Європи щодо протидії торгівлі людьми

Досліджено особливості діяльності Ради Європи у сфері протидії торгівлі людьми; подано аналіз міжнародно-правової бази Ради Європи у зазначеній сфері; визначено основні пріоритетні завдання для України щодо протидії торгівлі людьми.

Ключові слова: Рада Європи, торгівля людьми, Парламентська Асамблея Ради Європи, Кабінет Міністрів Ради Європи, Група експертів із заходів стосовно протидії торгівлі людьми (ГРЕТА), Україна.

Постановка проблеми. Глобалізація у світовому масштабі, зростаюча взаємозалежність держав, нерівномірність соціально-економічного розвитку окремих регіонів світу спричинили небачене до цього часу поширення наприкінці ХХ ст. такого ганебного й антигуманного явища, як торгівля людьми.

Оскільки торгівля людьми вже набула транснаціонального характеру, то боротьба з цим негативним явищем виходить за рамки однієї держави і є предметом міжнародного регулювання, зокрема в рамках універсальних та регіональних міжнародних організацій. Особливу увагу цим питанням приділяє Рада Європи, членом якої Україна є з 1995 р., що покладає на неї зобов'язання привести своє законодавство у відповідність до стандартів Ради Європи в галузі прав людини, в тому числі протидії торгівлі людьми.

Питання протидії різним проявам торгівлі людьми все частіше стають предметом обговорення в засобах масової інформації, в наукових колах, перебувають у центрі гострих політичних дискусій. Окремі випадки торгівлі жінками, торгівлі дітьми, торгівлі з метою сексуальної експлуатації, рабства та работоргівлі викликають значний резонанс серед населення, негативно впливають на авторитет як держави, так і всієї вітчизняної правоохоронної системи.

Означені фактори й зумовлюють актуальність теми цього дослідження, його теоретичну і практичну значущість.

Стан дослідження. Проблемам торгівлі людьми почали приділяти багато уваги на науковому рівні. Певні міжнародно-правові аспекти боротьби з торгівлею людьми як порушенням прав людини досліджуються у працях Г. А. Кохан, Н. В. Плахотнюк, О. В. Святун та ін. Крім того, серед українських дослідників деяких аспектів цієї проблематики слід назвати О. М. Бандурку, Ю. М. Галустян, К. Б. Левченко, В. М. Куца, Т. А. Татаринцева, С. М. Рагушного, Ю. С. Шемшученка, М. В. Буроменського, В. Н. Денисова, М. М. Микієвича, І. А. Шваба, О. В. Шведа та ін.

Їхні праці є методологічним підґрунтям подальшого розкриття, теоретичного уточнення розуміння сучасних міжнародних стандартів забезпечення прав людини, в тому числі у сфері протидії торгівлі людьми.

Метою цієї статті є дослідження особливостей діяльності Ради Європи у запобіганні торгівлі людьми; аналіз міжнародно-правової бази Ради Європи у зазначеній сфері; визначення ролі Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми в системі міжнародно-правових документів із протидії різним проявам торгівлі людьми; з'ясування основних пріоритетних завдань для України щодо протидії торгівлі людьми.

Виклад основного матеріалу. Починаючи з кінця ХХ ст. Рада Європи стала осередком діяльності, спрямованої на боротьбу з торгівлею людьми. Рада Європи реалізовувала цілий ряд ініціатив у сфері протидії торгівлі людьми та пов'язаних із цим питань, зокрема: розробку правових стандартів і стратегій, дослідницьку діяльність, правове та технічне співробітництво, а також моніторинг.

У 1987 р. Парламентська Асамблея Ради Європи ухвалила перший документ, присвячений боротьбі із сучасними формами рабства, – Рекомендацію 1065 (1987) щодо торгівлі дітьми та інших форм

експлуатації дітей [1]. У документі Асамблея засвідчила, що міжнародна торгівля дітьми з метою проституції, порнографії та рабства набула вражаючих форм і суспільство зобов'язане захищати дітей та турбуватися про їх інтереси.

Виконуючи Рекомендацію Парламентської Асамблеї, Комітет Міністрів Ради Європи підготував та 9 вересня 1991 р. ухвалив Рекомендацію R (91) 11 Комітету Міністрів державам-членам щодо сексуальної експлуатації, порнографії та проституції, а також торгівлі дітьми та молодими особами [2]. Окрема увага в рамках Рекомендації була присвячена заходам щодо боротьби з торгівлею дітьми, а саме посиленню моніторингу за потенційними посередниками торгівлі дітьми – агенціями з питань усиновлення; забезпеченню доступу дітей до навчальних та медичних закладів тощо.

Занепокоєна фактами значного поширення торгівлі жінками та примусової проституції в європейських державах, Парламентська Асамблея Ради Європи 23 квітня 1997 р. ухвалила Рекомендацію 1325 (1997) про торгівлю жінками та примусову проституцію в державах – членах Ради Європи [3].

Асамблея рекомендувала Комітетові Міністрів розробити конвенцію про боротьбу з торгівлею жінками та примусову проституцію, яка була б відкрита і для держав, які не є членами Ради Європи. Конвенція повинна зосереджувати свою увагу на правах людини, визначати репресивні заходи щодо боротьби з торгівлею людьми шляхом гармонізації законів, координувати зусилля та співробітництво між правоохоронними органами та судовою владою, передбачити механізм контролю за виконанням положень, а також узгоджувати подальші дії на європейському рівні для боротьби з торгівлею людьми.

У Рекомендації Асамблеї була визначена роль неурядових організацій у сфері протидії торгівлі людьми. Їх неупередженість та мобільність у справі реагування є причиною того, що жертви торгівлі людьми найчастіше звертаються за підтримкою саме до них. Таким неурядовим організаціям було вирішено надати право звертатися до суду від імені жертв торгівлі людьми.

На виконання положень Рекомендації Парламентської Асамблеї Комітет Міністрів Ради Європи у травні 2000 р. ухвалив Рекомендацію R (2000) 11 державам-членам стосовно протидії торгівлі людьми з метою сексуальної експлуатації [4].

Державам – членам Ради Європи рекомендувалося вживати відповідні законодавчі та практичні заходи для забезпечення захисту прав жертв торгівлі людьми, особливо жінок, підлітків та дітей. Торгівля людьми з метою сексуальної експлуатації розглядається як така, що підпадає під визначення міжнародної організованої злочинності. Зважаючи на це, вона вимагає більш координованих дій як на національному, так і на міжнародному рівнях.

У 2000 р. увага Ради Європи була прикута до проблеми взаємопов'язаності торгівлі людьми та нелегальної міграції. Обставини, що

склалися на території Європи, знову викликали реакцію з боку Парламентської Асамблеї у вигляді Рекомендації 1467 (2000) щодо нелегальної міграції та боротьби з торгівцями людьми [5]. У цьому документі Асамблея засвідчила своє переконання, що, крім збільшення заходів безпеки на європейських кордонах з метою затримання нелегальних мігрантів, держави-члени повинні посилити свою співпрацю для ефективної боротьби з торгівлею людьми.

На початку ХХІ ст. на порядку денному європейських країн постала нова проблема, пов'язана із появою нової форми рабства – домашнього рабства. У зв'язку з тим 26 червня 2001 р. Парламентська Асамблея Ради Європи ухвалила Рекомендацію 1523 (2001) про домашнє рабство [6]. Асамблея звернулася до Комітету Міністрів із пропозицією розробити хартію прав домашніх працівників.

В ухваленій 21 січня 2002 р. Парламентською Асамблеєю Ради Європи Рекомендації 1545 (2002) щодо кампанії проти торгівлі жінками [7] Комітетові Міністрів Ради Європи було поставлено завдання заснувати Європейський центр дослідження проблем торгівлі жінками, до складу якого повинна входити група експертів у галузі запобігання торгівлі людьми.

Наступним документом Ради Європи у сфері боротьби з торгівлею людьми стала Рекомендація 1610 (2003) про міграцію, пов'язану з торгівлею жінками та проституцією [8], яка була схвалена Парламентською Асамблеєю 25 червня 2003 р. У Рекомендації було зазначено, що міграцію, яка переросла в міжнародну кримінальну торгівлю жінками, держави-члени не можуть побороти власноруч. Комітету Міністрів рекомендувалося якомога скоріше розпочати роботу над проектом Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми.

Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми була відкрита Комітетом Міністрів Ради Європи до підписання державами-членами в м. Варшаві 16 травня 2005 р. Це відкриття відзначалося рекордною кількістю підписань – 15 держав – членів Ради Європи висловилися на користь перспективи її подальшої ратифікації. Конвенція набула чинності 1 лютого 2008 р. після її ратифікації 10 країнами (відповідно до ст. 42 Конвенції).

11 листопада 2005 р. Україна підписала Конвенцію Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми, 21 вересня 2010 р. її було ратифіковано, а 1 березня 2011 р. Конвенція набула чинності для України [9].

Як зазначається у висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, ратифікація Конвенції надає Україні можливість впроваджувати сучасні міжнародно-правові стандарти у сфері боротьби з торгівлею людьми, що сприятиме в подальшому подоланню статусу транзитної держави, через кордони якої постачається «живий товар». Крім того, ратифікація Конвенції відповідає загальним тенденціям створення всеохоплюючих міжнародно-правових

актів у сфері боротьби з цим ганебним явищем; забезпечить створення правових умов, необхідних для більш тісного співробітництва нашої держави з державами – членами Ради Європи не лише у боротьбі, а й у запобіганні торгівлі людьми, а також для притягнення до відповідальності осіб, винних у скоєнні цих злочинів [10].

Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми спрямована на запобігання торгівлі людьми, захист жертв торгівлі людьми, забезпечення ефективного слідства та кримінального переслідування, сприяння координації національних дій та міжнародного співробітництва.

Конвенція застосовується до всіх форм торгівлі людьми, незалежно від того, є вони національними або транснаціональними, пов'язані з організованою злочинністю чи ні; усіх жертв торгівлі людьми (жінок, чоловіків та дітей); усіх форм експлуатації (сексуальної експлуатації, примусової праці або послуг, рабства, поневолення, вилучення органів).

Основною практичною цінністю Конвенції є приділення особливої уваги допомозі жертвам та захисту їхніх прав. Адже Конвенція визначає торгівлю людьми як порушення прав людини і посягання на її гідність та особисту недоторканність. Це означає, що органи державної влади несуть відповідальність за невжиття заходів щодо запобігання торгівлі людьми, захисту жертв та ефективного розслідування випадків торгівлі людьми.

Потрібно відзначити, що з питань протидії торгівлі людьми вже існують й інші міжнародно-правові документи, однак Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми містить більш чіткі положення, які є ширшими, ніж мінімальні стандарти, закріплені в міжнародних документах.

Еволюція міжнародного права підтверджує, що глобальний підхід повинен бути доповнений заходами регіонального характеру. Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми не має мети конкурувати з іншими міжнародно-правовими документами, прийнятими на глобальному рівні. Конвенція призначена для покращення закріпленого в них захисту, а також для подальшого розвитку передбачених ними стандартів.

Важливим є те, що Конвенція створила незалежний механізм моніторингу, щоб оцінити, наскільки повно її положення реалізуються на практиці. Цей механізм моніторингу складається з двох елементів – Групи експертів із заходів стосовно протидії торгівлі людьми (ГРЕТА) і Комітету сторін.

Група експертів із заходів стосовно протидії торгівлі людьми (ГРЕТА) відповідає за здійснення моніторингу виконання Конвенції країнами, які її ратифікували. ГРЕТА складається з 15 експертів різних галузей (юристи, правоохоронці, психологи, лікарі, представники громадськості та ін.) з країн-учасниць, які є незалежними і неупередженими.

Звіти ГРЕТА містять аналіз ситуації в кожній країні щодо вжитих заходів із протидії торгівлі людьми, а також рекомендації щодо належного виконання положень Конвенції. Звіти складаються в дусі співробітництва та призначені надавати допомогу державам в їхніх зусиллях у боротьбі з торгівлею людьми.

Комітет сторін складається з представників країн-сторін, які ратифікували Конвенцію. На основі звітів і висновків ГРЕТА Комітет сторін представляє рекомендації окремим країнам стосовно заходів, яких слід ужити для виконання висновків ГРЕТА.

Цінність діяльності з моніторингу, що проводиться в рамках Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми, полягає в оцінці та стимулюванні виконання далекоюсяжних зобов'язань за Конвенцією, у забезпеченні отримання індивідуальних рекомендацій для вирішення проблемних питань, у створенні форуму міжнародного співробітництва з метою обміну інформацією та досвідом тощо [11].

Секретаріатом Ради Європи 19 вересня 2014 р. оприлюднена Доповідь про виконання Україною Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми, яка була складена за результатами оціночної місії ГРЕТА.

У доповіді ГРЕТА визнає важливі кроки, що зробила Україна для боротьби з торгівлею людьми та надання допомоги особам, які постраждали від цього явища, зокрема щодо:

- підготовки та професійного розвитку відповідних спеціалістів з питань, що стосуються протидії торгівлі людьми;
- ідентифікації та надання допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми;
- боротьби з торгівлею людьми органів внутрішніх справ та прикордонників;
- прийняття стандартів надання соціальних послуг особам, які постраждали від торгівлі людьми, що дає змогу більш якісно надавати допомогу постраждалим особам;
- функціонування скоординованого механізму встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми;
- розвитку міжнародного співробітництва у сфері протидії торгівлі людьми;
- підвищення загального рівня обізнаності населення щодо торгівлі людьми тощо.

Водночас ГРЕТА надала ряд рекомендацій органам влади України щодо вдосконалення державної політики у сфері протидії торгівлі людьми, зокрема стосовно подальшого розвитку співпраці між представниками органів влади та громадськості у зазначеній сфері.

Експерти наголошують на необхідності посилення заходів щодо попередження торгівлі людьми шляхом зменшення вразливості до торгівлі людьми груп, що перебувають у несприятливих соціальних та економічних умовах [12].

У рамках міжнародного співробітництва України з європейськими країнами у сфері протидії торгівлі людьми проводяться численні робочі зустрічі, форуми, семінари, конференції, на яких обговорюються питання щодо заходів із протидії будь-яким проявам торгівлі людьми. Так, 4 лютого 2016 р. у приміщенні Координатора проєктів ОБСЄ в Україні відбулась робоча зустріч з обговорення підсумків проведеної у 2015 р. роботи у сфері протидії торгівлі людьми та визначення планових завдань на 2016 р.

Участь у зазначеній зустрічі взяли представники Міністерства соціальної політики, Міністерства закордонних справ, Адміністрації державної прикордонної служби, Національної поліції, Служби безпеки, Представництва Міжнародної організації з міграції в Україні, Координатора проєктів ОБСЄ в Україні, Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла-Страда Україна» та ін.

Під час засідання робочої зустрічі визначено основні пріоритетні завдання для України на 2016 р. у сфері протидії торгівлі людьми, зокрема:

- виконання рекомендацій міжнародних експертів та організацій у сфері протидії торгівлі людьми;
- розробка змін до нормативно-правових актів, зокрема до закону України «Про протидію торгівлі людьми»;
- посилення ідентифікації осіб, які постраждали від торгівлі людьми;
- проведення засідання Міжвідомчої ради з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку, попередження насильства в сім'ї та протидії торгівлі людьми;
- посилення взаємодії всіх суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми;
- проведення навчання для працівників органів державної влади, які здійснюють повноваження у сфері протидії торгівлі людьми [13].

Висновки. Слід відзначити, що, незважаючи на позитивні зрушення у галузі протидії торгівлі людьми, нашій державі потрібно вжити широкого спектру заходів, спрямованих на унеможливлення торгівлі людьми. Насамперед це стосується заходів для підвищення рівня обізнаності громадськості з питань торгівлі людьми для викорінення причин цього явища. Особливу увагу українській владі потрібно звернути на необхідність протидії таким новим тенденціям, як збільшення масштабів торгівлі людьми з метою трудової експлуатації (економічна ситуація в країні і брак робочих місць підвищують вразливість населення до сучасного рабства), а також з метою сексуальної експлуатації жінок.

Надзвичайно важливим для України є вирішення питань щодо надання ефективної допомоги вимушеним переселенцям. Події на Донбасі й у Криму привернули увагу української влади до ситуації з вимушеними переселенцями в Україні, а саме зростання кількості вимушених переселенців, зокрема жінок, дітей та людей з особливими

потребами, які є вразливою групою в контексті торгівлі людьми. Вирішення проблем вимушених переселенців потребує від України як мінімум нормативного впорядкування діяльності щодо протидії цьому ганебному явищу, зокрема розробки й ухвалення Комплексної програми допомоги переселенцям в Україні.

Викладені в статті положення можуть бути використані практично, а саме в науково-дослідницькій сфері для подальших наукових досліджень цієї проблеми, в науково-освітній сфері під час викладання навчальних дисциплін, у науково-методичній сфері з метою вдосконалення, розробки навчальних програм, підручників і навчально-методичних посібників, а також у процесі організації роботи державних органів різних рівнів публічної влади, для визначення напрямків співробітництва між Україною та Радою Європи тощо.

Список використаних джерел: 1. Recommendation 1065 (1987) on the traffic in children and other forms of child exploitation : adopted by the Parliamentary Assembly on 6 October 1987 (15th Sitting) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=15099&lang=en>. 2. Recommendation No. R (91) 11 of the Committee of Ministers to member states concerning sexual exploitation, pornography and prostitution of, and trafficking in children and young adults : adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1991 at the 461st meeting of the Ministers' Deputies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/victims/recR_91_11e.pdf. 3. Recommendation 1325 (1997) on traffic in women and forced prostitution in Council of Europe member states : adopted by the Assembly on 23 April 1997 (13th Sitting) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15359&lang=en>. 4. Recommendation No. R (2000) 11 of the Committee of Ministers to member states on action against trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation : adopted by the Committee of Ministers on 19 May 2000, at the 710th meeting of the Ministers' Deputies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804fda79. 5. Recommendation 1467 (2000) on clandestine immigration and the fight against traffickers : adopted by the Assembly on 29 June 2000 (23rd Sitting) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=16819&lang=en>. 6. Recommendation 1523 (2001) on Domestic slavery : adopted by the Assembly on 26 June 2001 (18th Sitting) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16924&lang=en>. 7. Recommendation 1545 (2002) on a campaign against trafficking in women : adopted by the Assembly on 21 January 2002 (1st Sitting) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16965&lang=en>. 8. Recommendation 1610 (2003) on migration connected with trafficking in women and prostitution : adopted by the Assembly on 25 June 2003 (21st Sitting) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17123&lang=en>. 9. Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі : від 16 трав. 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_858. 10. Левченко К. Б. Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми та проблемні питання вдосконалення

українського законодавства [Електронний ресурс] / К. Б. Левченко, А. Є. Санченко // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 451–456. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_4_75. 11. Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми. Механізм моніторингу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Leaflets/Monitoring/UKR_Mecanisme.pdf. 12. Секретаріатом Ради Європи оприлюднено Доповідь про виконання Україною Конвенції Ради Європи щодо протидії торгівлі людьми [Електронний ресурс] // Міністерство соціальної політики України : офіц. веб-сайт. – 14 листоп. 2014 р. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=4AD278A2D05B460556B4F3AA3F11434E.app1?art_id=168427&cat_id=150289. 13. Відбулась робоча зустріч щодо обговорення підсумків проведеної у 2015 році роботи у сфері протидії торгівлі людьми та визначення планових завдань на 2016 рік [Електронний ресурс] // Міністерство соціальної політики України : офіц. веб-сайт. – 4 лют. 2016 р. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=E43E5A2D1858029E21B5F80DB7208D82.app1?art_id=185811&cat_id=150289.

Надійшла до редколегії 19.02.2016



Войцеховский А. В. Деятельность Совета Европы по противодействию торговле людьми

Исследованы особенности деятельности Совета Европы в области противодействия торговле людьми; представлен анализ международно-правовой базы Совета Европы в указанной сфере; определены основные приоритетные задачи для Украины по противодействию торговле людьми.

Ключевые слова: Совет Европы, торговля людьми, Парламентская Ассамблея Совета Европы, Кабинет Министров Совета Европы, Группа экспертов по противодействию торговле людьми (ГРЕТА), Украина.

Voytsihovskiy A. V. The Council of Europe activity on combating human trafficking

The analysis of the international and legal base of the Council of Europe as a center of activities aimed at combating human trafficking has been accomplished. Special attention has been paid to the research of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, which came into force on March 1, 2011 for Ukraine and provides the opportunity to implement the modern international and legal standards on combating human trafficking in Ukraine, to provide legal conditions required for closer cooperation with the countries – members of the Council of Europe in the fight against human trafficking.

It is noted that the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), which monitors the implementation of the Convention by the states that have ratified it, noted the important steps made by Ukraine in the fight against human trafficking in its report in 2014, at the same time it provided a number of recommendations to the authorities of Ukraine to improve the state policy on combating human trafficking, particularly regarding the development of cooperation between the authorities and the public in this area.

Despite the positive developments, Ukraine needs to adopt a wide range of measures aimed at inavailability of human trafficking, namely the measures to increase the public awareness on human trafficking issues to eradicate the causes of this phenomenon, measures to combat human trafficking for labor exploitation (economic situation increases the vulnerability of the population to modern slavery) and sexual exploitation of women.

It is extremely important for Ukraine to solve issues to provide effective assistance to internally displaced persons (women, children and persons with disabilities who are vulnerable in the context of human trafficking). Addressing the needs of internally displaced in Ukraine requires at least the streamline regulatory activities to combat this horrendous phenomenon, including the development and adoption of the Comprehensive Program of Assistance to Immigrants in Ukraine.

Keywords: Council of Europe, human trafficking, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Cabinet of Ministers of the Council of Europe, Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA).

