

СХВАЛЕНО

рішенням Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин від 6 грудня 2018 р. (протокол № 51)

Рекомендації

слухань в Комітеті Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин на тему: «Удосконалення державної політики у сфері застосування санкцій до осіб, причетних до політично мотивованих незаконних переслідувань громадян України»

Учасники слухань в Комітеті Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин на тему: «Удосконалення державної політики у сфері застосування санкцій до осіб, причетних до політично мотивованих незаконних переслідувань громадян України», які відбулися 21 листопада 2018 року, відзначають.

Одним із ключових наслідків російської агресії в Україні впродовж останніх років стало порушення фундаментальних прав людини, з-поміж іншого права на особисту свободу, права на життя, заборону катувань, права на справедливий суд, свободу мирних зібрань, вираження поглядів. Факти порушень прав людини фіксують правозахисні організації, Моніторингова місія ООН з прав людини.

Зокрема за інформацією Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні ситуація з правами людини в Криму не зазнала жодних покращень протягом попереднього року. Місія досі фіксує незаконні арешти й затримання, випадки катування і жорстокого поводження, порушення права на справедливий суд, порушень у сфері освіти і права на власність, обмеження свободи висловлення думки, тиску на релігійні організації. Неefективне розслідування незаконних затримань, арештів, випадків катування і жорстокого поводження зрештою призводить до безкарності.

Особливо гостро постає питання систематичних переслідувань та незаконного позбавлення волі громадян України владою держави-агресора з політичних мотивів в тимчасово окупованому Криму та в Російській Федерації. Для такого переслідування російська влада, а також окупаційна влада Криму використовують інструменти як кримінального, так і адміністративного законодавства. За оцінками українських правозахисних організацій, станом на середину листопада 2018 року щонайменше 68 громадян України незаконно, з політичних мотивів утримуються в Російській Федерації та тимчасово окупованому Криму. Такі громадяни фактично використовуються владою РФ як заручники з метою шантажу України та

інших держав-партнерів, для цілей внутрішньо російської пропаганди та розпалювання ненависті проти України.

За даними дослідження громадських організацій Української Гельсінської спілки з прав людини, Кримської правозахисної групи та Медійної ініціативи за права людини, в Автономній республіці Крим з моменту початку окупації було ініційовано не менш ніж 300 адміністративних та 12 кримінальних справ, пов'язаних із обмеженням свободи мирних зібрань. Більше 30 кримінальних справ у тимчасово окупованому Криму стосуються членства в організаціях, заборонених в Російській Федерації. Більше 70 справ були порушені з використанням «антиекстремістського» російського законодавства.

Політично мотивоване переслідування громадян України, так званих «в'язнів Кремля», в тимчасово окупованому Криму та в Російській Федерації, так само як заручників, що утримуються на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей, має розглядатися в контексті збройної агресії Російської Федерації, відкрито розпочатої 20 лютого 2014 року. Більшість описаних порушень прав людини стали можливими саме після початку відкритого вторгнення російських військ та окупації частини території України. Наявність контекстуального зв'язку між політично мотивованими затриманнями та агресією Російської Федерації проти України підтверджена, зокрема, Резолюцією Європейського парламенту від 16 березня 2017 року щодо українських політичних в'язнів в Росії та ситуації в Криму (2017/2596 (RSP)), в якій перераховані імена незаконно ув'язнених із політичних мотивів осіб.

Також резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні» прямо встановлює, що ці затримання здійснюються в контексті збройної агресії, закликаючи «звільнити всіх українських в'язнів, захоплених та ув'язнених в Російській Федерації та анексованому Криму в контексті війни».

Про критерії визначення «політичних в'язнів» йдеться у Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи 1900 (2012) «Визначення поняття «політичні в'язні». А саме такою може бути визнана особа, якщо затримання було проведене в порушення фундаментальних гарантій, встановлених в Європейській Конвенції з прав людини і її Протоколах, зокрема свободи думки, совісті та релігії, свободи слова та інформації, права на збори та об'єднання; якщо з політичних мотивів тривалість позбавлення волі, умови утримання, а також міра покарання явно не відповідають ступеню правопорушення, в якому особа звинувачується або підозрюється.

Крім того, правозахисні організації відзначають такі ознаки незаконного політично мотивованого переслідування владою Російської Федерації та окупаційною владою Криму, як:

- переслідування осіб та/або груп осіб в Криму проводиться на підставі кримінального законодавства Російської Федерації за діяння, що не є кримінально караними в Україні (наприклад, звинувачення в екстремізмі та

сепаратизмі, а також переслідування груп осіб, діяльність яких не заборонена в Україні, враховуючи ретроспективне застосування кримінального законодавства);

- засудження за обвинуваченням, пов'язаним з підтримкою (реальної чи уявної) України як сторони конфлікту, що відбулося з порушенням засадничих гарантій міжнародного гуманітарного права.

Україна має позитивний обов'язок розслідувати такі правопорушення щодо своїх громадян, чим займається Національна поліція України, Генеральна прокуратура України, зокрема й прокуратура Автономної Республіки Крим. Так, за усіма фактами порушень прав людини, що згадувались в Резолюції Генеральної Асамблеї ООН про стан прав людини в тимчасово окупованому Криму за 2017 рік, прокуратурою Автономної Республіки Крим були розпочаті кримінальні провадження. Загалом прокуратурою Автономної Республіки Крим проводиться робота по 130 кримінальних провадженнях, які містять більше 250 фактів порушень, пов'язаних з незаконними затриманнями, обшуками українських громадян у тимчасово окупованому Криму та іншими фактами переслідування з боку представників правоохоронних органів Російської Федерації. А також розслідується більше 40 кримінальних проваджень за фактами вбивств, насильницьких зникнень та катувань громадян України на території півострова після окупації.

Україна подала вже 5 міждержавних скарг проти Росії до Європейського суду з прав людини. Одна із них стосується порушення прав 71 громадянина України, які незаконно переслідуються в тимчасово окупованому Криму або в Російській Федерації.

Однак, масштаби переслідувань громадян України в тимчасово окупованому Криму та в Російській Федерації продовжують зростати, в той час як жодного ефективного механізму щодо їх звільнення не вироблено, а правозахисниками фіксуються грубі системні порушення права на справедливий суд в політично мотивованих справах в тимчасово окупованому Криму.

В умовах, що склалися, персональні обмежувальні заходи (санкції) можуть розглядатися як важливий та іноді чи не єдиний дієвий інструмент для превенції подальших порушень прав людини, які мають спонукати тих, хто причетний до цих порушень, утриматися від відповідних дій у подальшому.

Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про санкції» (далі – Закон) у серпні 2014 р. у відповідь на агресію Російської Федерації. Рішеннями Ради національної безпеки та оборони, введеними в дію указами Президента України, запроваджено застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) до юридичних осіб та до 1228 фізичних осіб, до яких здебільшого застосовувалися блокування активів та

відмови в наданні та скасування віз резидентам іноземних держав, застосування інших заборон в'їзду на територію України.

Проте практика застосування Закону показала певні його недоліки та прогалини, які потребують негайного врегулювання.

Зокрема, фахівці відзначають, що потребують перегляду види санкцій, зазначені у статті 4 Закону, оскільки ефективність тиску деяких з них дуже сумнівна. Найефективнішим відносно підсанкційних осіб вважають такий вид санкцій як блокування активів, який рекомендують постійно застосовувати як самостійно або сукупно із іншими санкціями.

Закон не розділяє суб'єктів, що здійснюють терористичну діяльність, за принципом громадянства. Застосування санкцій щодо громадян України виглядає недоречним, адже вони несуть відповідальність за скоєні злочини згідно з Кримінальним кодексом України.

Окрім того, наприкінці 2014 року в Україні був ухвалений Закон «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», який передбачає формування переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або щодо яких застосовано міжнародні санкції. До таких осіб застосовують фінансові санкції. Порядок формування такого переліку визначає, що до нього вносять осіб, щодо яких існує вирок українського або іноземного суду, а також осіб, щодо яких застосовано міжнародні санкції. Отже, у частині запровадження санкцій за провадження терористичної діяльності Закон України «Про санкції» дублює чинне законодавство.

Закон України «Про санкції» містить і низку інших недоліків. Зокрема Закон містить непрозору процедуру внесення до санкційних списків пропозицій, що має значні корупційні ризики. Закон не передбачає: системи контролю за виконанням санкцій; підстав для зняття санкцій; покарання порушників українського санкційного законодавства; чіткого механізму та відповідальних за встановлення персональних та інших даних щодо осіб, які причетні до грубих порушень прав людини; органу, який має бути відповідальним та координуватиме реалізацію державної політики у сфері застосування санкцій; моніторингу санкцій, які запроваджуються іноземними державами у зв'язку з російською агресією в Україні, а також моніторингу дотримання цих санкцій. Все це має наслідком відсутність єдиної консолідованої політики у сфері застосування санкцій та робить українську санкційну політику малоефективною та відірваною від світового контексту.

Отже, чинне санкційне законодавство України не відповідає міжнародним стандартам та не регулює належним чином як загальні питання санкційної політики, так і застосування санкцій до осіб, причетних до порушень прав людини, а також не дозволяє мотивовано апелювати до країн-

партнерів (в яких у тій чи іншій формі запроваджено «Акт Магнітського» як принцип застосування санкцій проти осіб, причетних до грубих порушень прав людини в іноземних державах), аби вони запроваджували санкції до тих осіб, які ідентифіковані українським Урядом.

Для належного врегулювання застосування санкцій до осіб, причетних до порушень прав громадян України, які незаконно з політичних мотивів утримуються Російською Федерацією, необхідно внести відповідні зміни до санкційного законодавства, що неможливе без врегулювання загальних базових питань в санкційній політиці України. Також вбачається за доцільне долучитися до політики держав-партнерів, що мають аналоги «Акту Магнітського», щодо переслідування порушників прав людини, імплементувавши відповідний аналог в українське законодавство.

Наразі в парламенті зареєстровані законопроекти, які мають на меті доповнити та вдосконалити санкційну політику України.

Серед тих законопроектів, що вже розглянуті профільним Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони і знайшли підтримку, є проект Постанови Верховної Ради України «Про заходи захисту національних інтересів, національної безпеки України та покарання осіб, винних у грубому порушенні прав людини» реєстр. № 8495, поданий народними депутатами України Сотник О.С. та іншими, який є аналогом так званого «Акту Магнітського». Український «Акт Магнітського» може стати частиною ініціативи багатьох країн з застосування обмежувальних заходів стосовно осіб, винних у незаконному ув'язненні та смерті Сергія Магнітського. Резолюцією від 28 січня 2014 року Парламентська асамблея Ради Європи закликала країни-учасниці застосувати належні заходи. Знайшов підтримку профільного Комітету Верховної Ради України також проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про санкції» реєстр. № 7438, поданий народними депутатами України Кіралем С.І. та іншими. Ним пропонується, зокрема, доповнити перелік підстав для застосування санкцій стосовно окремих фізичних та юридичних осіб, які брали безпосередню участь або сприяли у грубому порушенні прав людини, прав цивільного населення та військовополонених, прав закордонних українців, а також розширити існуючий перелік видів санкцій. Крім того, в проекті запропонована спрощена процедура прийняття рішення про застосування санкцій у випадку, якщо Генеральна Асамблея, Рада Безпеки Організації Об'єднаних Націй, Рада Європейського Союзу прийняли рішення про застосування санкцій з метою захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України шляхом надання відповідних повноважень Президенту України.

Наразі очікують розгляду проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про санкції» реєстр. № 8042, поданий Кабінетом Міністрів України, який розширює види санкцій заборонаю або обмеження використання на об'єктах критичної інфраструктури програмного

забезпечення та технічних засобів телекомунікацій іноземного походження, та проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про санкції» (щодо синхронізації санкцій з міжнародним співтовариством), реєстр. № 9116, поданий народними депутатами України Висоцьким С.В. та іншими, який розширює підстави для застосування санкцій рішеннями уповноважених органів Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії та Сполучених Штатів Америки. Проект також передбачає правовий механізм для синхронізації Україною санкцій з її міжнародними партнерами.

Однак запропонованими законопроектами пропонується фрагментарний підхід до удосконалення вітчизняного санкційного законодавства. Учасники комітетських слухань вбачають необхідність підготовки комплексного законопроекту, який би врахував всі виявлені недоліки та став правовим підґрунтям ефективної державної санкційної політики.

З метою підвищення ефективності здійснення санкційної політики в Україні, в тому числі здійснення тиску на осіб, причетних до порушення прав осіб, які незаконно з політичних мотивів утримуються в тимчасово окупованому Криму та в Російській Федерації в зв'язку із збройною агресією Російської Федерації, учасники комітетських слухань рекомендують:

1. Верховній Раді України:

1) прискорити розгляд проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про санкції» (реєстр. № 7438), поданий народними депутатами України Кіралем С.І. та іншими народними депутатами України;

2) прискорити розгляд проекту Постанови Верховної Ради України «Про заходи захисту національних інтересів, національної безпеки України та покарання осіб, винних у грубому порушенні прав людини» (реєстр. № 8495), поданий народними депутатами України Сотник О.С. та іншими та іншими народними депутатами України.

2. Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони

1) прискорити розгляд проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про санкції» реєстр. № 8042, поданий Кабінетом Міністрів України;

2) прискорити розгляд проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про санкції» (щодо синхронізації санкцій з міжнародним співтовариством), реєстр. № 9116, поданий народними депутатами України Висоцьким С.В. та іншими.

3. Кабінету Міністрів України:

1) поінформувати Верховну Раду України про стан забезпечення реалізації і моніторингу ефективності персональних обмежувальних заходів (санкцій) щодо осіб, причетних до незаконних політично мотивованих переслідувань громадян України в тимчасово окупованому Криму та в Російській Федерації;

2) прискорити підготовку та подання на розгляд Верховної Ради України проекту Закону щодо внесення змін до законодавчих актів України стосовно удосконалення процедури застосування, реалізації і моніторингу санкцій.

При розробці відповідних змін:

- передбачити створення ефективної системи координації та взаємодії органів державної влади, які забезпечують реалізацію і моніторинг ефективності персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій);

- визначитись щодо центрального органу виконавчої влади, який забезпечуватиме формування та реалізацію державної політики з питань застосування санкцій у зв'язку з грубими порушеннями прав людини щодо громадян України, які переслідуються з політичних мотивів в тимчасово окупованому Криму та в Російській Федерації;

- визначитись щодо розширення переліку суб'єктів внесення пропозицій щодо застосування, скасування та внесення змін до санкцій, зокрема Міністерством закордонних справ України, Міністерством з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, Генеральною прокуратурою України;

- комплексно врегулювати питання застосування персональних санкцій у зв'язку з грубими порушеннями прав людини, включно з впровадженням принципу пропорційності та прозорості процедур, переліком підстав та механізмом застосування, продовження, скасування та оскарження персональних санкцій;

- закріпити чіткий перелік персональних даних, необхідних для ідентифікації фізичних осіб, причетних до порушень прав людини і громадянина, та подальшого застосування до них санкцій, унормувати зняття обмежень щодо отримання, обробки та передачі таких даних;

- передбачити державний механізм контролю за повним застосуванням санкцій, який має полягати у визначенні порядку впровадження та способах контролю за застосуванням санкцій до підсанкційних осіб, із використанням практик та досвіду Національного банку України, а також практики застосування санкцій іноземними державами, зокрема спеціально утвореним в Сполучених Штатах Америки органом державної влади - офісу OFAC Державного казначейства Сполучених Штатів Америки;

- запровадити систему адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення санкційного режиму;

- передбачити застосування правила «50+1», тобто застосування до особи, яка володіє або в якій володіють часткою в 50 і більше акцій (паїв) про автоматичне застосування санкцій.

3) розробити та затвердити механізм моніторингу Міністерством закордонних справ України санкцій, які запроваджуються іноземними державами до осіб, причетних до політично мотивованих незаконних переслідувань громадян України в тимчасово окупованому Криму та в Російській Федерації, а також моніторингу дотримання цих санкцій;

4) створити онлайн ресурс з висвітлення інформації про мету санкційної політики України, процедури та підстави застосування та зняття санкцій, перелік фізичних та юридичних осіб, щодо яких їх застосовано санкції, хід виконання та результат;

5) для ефективності здійснення санкційної політики у складі відповідних центральних органів виконавчої влади утворити окремі підрозділи, які функціонально забезпечуватимуть механізм підготовки, введення, застосування та моніторингу застосування відповідних видів санкцій;

6) запровадити сталий формат взаємодії між громадськими об'єднаннями, які володіють інформацією щодо осіб, причетних до порушень прав людини, та органами державної влади, які забезпечують реалізацію санкційної політики;

7) розробити правові та організаційні засади здійснення заходів щодо імплементації міжнародно-правових санкцій, запроваджених міжнародними організаціями (Радою Безпеки ООН, Парламентською Асамблеєю Ради Європи, Європейським Союзом та іншими), а також обмежувальних заходів, що застосовуються окремими державами у зв'язку з грубими порушеннями прав людини (наприклад, «акт Магнітського»).

4. Міністерству з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України:

1) вжити заходів щодо формування та ведення реєстру осіб, причетних до грубих порушень прав людини із числа громадян України, які переслідуються з політичних мотивів в тимчасово окупованому Криму та в Російській Федерації;

2) перевірити та ідентифікувати громадян Російської Федерації та України, причетних до незаконних політично мотивованих переслідувань громадян України в тимчасово окупованому Криму та в Російській Федерації, що вже включені до санкційного списку Ради національної безпеки і оборони України, розробити пропозиції щодо внесення змін та доповнень до нього, а саме – виключення з нього громадян України, внесення до санкційних списків громадян Російській Федерації, що причетні до порушення прав громадян України, які незаконно з політичних мотивів переслідуються в тимчасово окупованому Криму та в Російській Федерації.

5. Міністерству закордонних справ України:

розробити механізм взаємодії й координації відповідних центральних органів виконавчої влади, дипломатичних представництв, правоохоронних органів та громадських об'єднань з метою впровадження ефективної системи адвокації запровадження іноземними партнерами персональних санкцій проти осіб, причетних до незаконних політично мотивованих переслідувань громадян України в тимчасово окупованому Криму та на території Російської Федерації.

6. Міністерству юстиції України:

включити до міжвідомчої робочої групи щодо вдосконалення законодавства у сфері застосування, реалізації і моніторингу спеціальних обмежувальних заходів (санкцій) представників громадських об'єднань, що опікуються питаннями «політичних в'язнів Кремля» та просуванням санкцій щодо порушників прав людини в зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації проти України.

7. Національному інституту стратегічних досліджень:

провести дослідження ефективності видів санкцій з точки зору їх здатності чинити тиск на державу-агресора Російську Федерацію та розробити конкретні рекомендації щодо підвищення ефективності державної санкційної політики України.