



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

До реєстр. № 5109
(друге читання)

ЗАУВАЖЕННЯ

до проекту Закону України про запобігання та протидію антисемітизму в Україні (реєстр. № 5109)

У Головному юридичному управлінні розглянуто проект Закону України про запобігання та протидію антисемітизму в Україні, підготовлений Комітетом Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнародних відносин до розгляду у другому читанні.

Як зазначено у пояснювальній записці, цілями законопроекту є протидія та запобігання антисемітизму, його проявам в Україні; основні завдання законопроекту полягають у захисті прав людини та запобігання їх порушенню, запобігання проявам ксенофобії, расизму та дискримінації. Автори законопроекту також зауважують, що у червні 2017 року Європейський Парламент прийняв визначення, затверджене країнами-членами Міжнародного Альянсу Пам'яті Голокосту (IHRA), і закликав «країни-члени ЄС, його установи та агентства прийняти і використовувати для антисемітизму міжнародне робоче визначення IHRA з метою зміцнення зусиль судових і правоохоронних органів щодо виявлення антисемітизму і подачі позовів».

Головне управління поділяє міркування, висловлені у висновку Головного науково-експертного управління, що законопроект не має самостійного предмета регулювання, оскільки ним пропонується врегулювати окремі випадки фактично врегульованих сьогодні суспільних відносин як міжнародними актами у сфері захисту прав і свобод людини (Загальна декларація прав людини 1948 року, Декларація про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 2001 року, Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин 1992 року, Декларація про расу та расові заборони 1978 року, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року (ратифіковано Законом від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР), Міжнародна конвенція про

ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21 грудня 1965 року (ратифіковано Президією Верховної Ради Української РСР 21 січня 1969 року), Рамкова конвенція про захист національних меншин від 1 лютого 1995 року (ратифіковано Законом від 9 грудня 1997 року № 703/97-ВР), так і актами вітчизняного законодавства (зокрема, Конституція України, Кримінальний кодекс України, Цивільний кодекс України, закони України «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про національні меншини в Україні», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»).

За наслідками опрацювання тексту законопроекту вважаємо за необхідне звернути увагу на таке.

1. У статті 1 законопроекту пропонується визначити, що антисемітизм – це «певне сприйняття євреїв, що виражається як ненависть до євреїв. Риторичні та фізичні прояви антисемітизму спрямовані на євреїв чи несвреїв та/або їхню власність, установи, релігійні місця єврейської громади».

При цьому абзацом другим статті 2 законопроекту, якою визначаються основні прояви антисемітизму, пропонується до таких проявів віднести «заперечення у праві самоідентифікації осіб єврейського походження».

У зв'язку з цим необхідно зауважити, що Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, спираючись на багатотисялітню історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення, дбаючи про забезпечення прав і свобод людини прийняла Конституцію – Основний Закон України (преамбула Конституції України). Основним Законом встановлено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (стаття 1); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3); держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (стаття 11); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (частини перша і друга статті 24).

Ще 25 червня 1992 року Верховна Рада України виходячи із життєвих інтересів української нації та всіх національностей в справі розбудови незалежної демократичної держави, визнаючи нерозривність прав людини і прав національностей, прагнучи реалізувати Декларацію прав національностей України, дотримуючись міжнародних зобов'язань щодо національних меншин, прийняла Закон України № 2494-ХІІ «Про національні

меншини в Україні» з метою гарантування національним меншинам права на вільний розвиток. При цьому статтею 3 Закону визначено, що «до національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою», а статтею 11 встановлено, що «громадяни України мають право вільно обирати та відновлювати національність. Примушення громадян у будь-якій формі до відмови від своєї національності не допускається».

Відповідно до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» «кожному громадянину в Україні гарантується право на свободу совісті. Це право включає свободу мати, приймати і змінювати релігію або переконання за своїм вибором і свободу одноособово чи разом з іншими сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, відправляти релігійні культи, відкрито виражати і вільно поширювати свої релігійні або атеїстичні переконання. Ніхто не може встановлювати обов'язкових переконань і світогляду. Не допускається будь-яке примушування при визначенні громадянином свого ставлення до релігії, до сповідання або відмови від сповідання релігії, до участі або неучасті в богослужіннях, релігійних обрядах і церемоніях, навчання релігії» (частини перша, друга статті 3).

Тож, по-перше, зазначеним положенням законопроекту пропонується більш вузько врегулювати правовідносини, що вже врегульовані законодавчими актами України. А по-друге, прийняття такого законопроекту як закону може спричинити внесення на розгляд парламенту аналогічних проектів стосовно аналогічних «додаткових гарантій» захисту прав інших національних меншин України.

2. Як вже зазначалось, у статті 2 законопроекту пропонується визначити основні прояви антисемітизму, а статтею 3 встановити, що антисемітизм, його прояви в Україні забороняються. Відповідно до статті 4 «особи, винні у порушенні вимог цього Закону, несуть цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність згідно із законом».

У контексті кримінальної відповідальності за порушення законодавства про антисемітизм необхідно зауважити, що відповідальність за умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності, або образу почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, а також пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, інвалідності, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками встановлена Кримінальним кодексом України (стаття 161).

Цим Кодексом встановлено також кримінальну відповідальність за умисне вбивство (стаття 115), погрозу вбивством (стаття 129), пошкодження чи зруйнування релігійної споруди або культового будинку (стаття 178), публічні заклики до погромів, підпалів, знищення майна, захоплення будівель

чи споруд, насильницького виселення громадян, що загрожують громадському порядку, а також розповсюдження, виготовлення чи зберігання з метою розповсюдження матеріалів такого змісту (стаття 295), наруга над могилою, іншим місцем поховання (стаття 297), приховування злочину (396) та інші кримінальні правопорушення, про які йдеться у статті 2 законопроекту. Водночас Кримінальним кодексом України передбачено відповідальність за посягання на територіальну цілісність і недоторканість України, поєднані з розпалюванням національної чи релігійної ворожнечі (стаття 110) та вчинення геноциду (стаття 442).

Водночас варто зауважити, що назва статті 2 «основні прояви антисемітизму» не узгоджується зі змістом її першого абзацу «проявами антисемітизму є», який містить вичерпний перелік таких проявів.

Необхідно також узгодити назву статті 4 «Відповідальність за порушення законодавства про антисемітизм» з її текстом, що передбачає встановлення законом відповідальності осіб, винних у порушенні вимог цього Закону.

3. Зауваження викликають і положення законопроекту, за якими *«особа має право на відшкодування матеріальної шкоди та моральної шкоди, завданих їй унаслідок антисемітизму, його проявів у порядку, визначеному законодавством України»* (стаття 5 законопроекту).

За Цивільним кодексом усі фізичні особи є рівними у здатності мати цивільні права та обов'язки. Фізична особа має усі особисті немайнові права, встановлені Конституцією України та цим Кодексом, та усі майнові права, що встановлені цим Кодексом, іншим законом (стаття 26). Кожна особа має право на захист свого цивільного права у разі його порушення, невизнання або оспорювання (частина перша статті 15). Способом захисту цивільних прав та інтересів може бути, зокрема, відшкодування збитків чи інший спосіб відшкодування майнової та моральної шкоди (пункт 8 частини другої статті 16, статті 22 та 23 Цивільного кодексу України). При цьому, наприклад, відшкодування збитків здійснюється у повному обсязі, якщо договором або законом не передбачено відшкодування у меншому або більшому розмірі (абзац перший частини третьої статті 22 Цивільного кодексу України). Моральна шкода відшкодовується незалежно від майнової шкоди, яка підлягає відшкодуванню, та не пов'язана з розміром цього відшкодування; моральна шкода відшкодовується одноразово, якщо інше не встановлено договором або законом (частини четверта та п'ята статті 23). Кодекс також визначає, що захист цивільного права або інтересу може здійснюватися судом і в інший спосіб, що встановлений договором або законом чи судом у визначених законом випадках (абзац дванадцятий частини другої статті 16).

Загальні підстави відповідальності за завдану майнову та моральну шкоду регулюються нормами Цивільного кодексу України (статті 1166 – 1208).

При цьому Конституцією України встановлено, що засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України (пункт 22 частини першої статті 92).

Тож питання відшкодування завданої шкоди (як матеріальної, так і моральної) має регулюватися виключно законом, а не законодавством, як це передбачено статтею 5 законопроекту.

Отже з метою дотримання конституційних приписів, обумовлені норми статті 5 законопроекту мали б містити посилання не на «законодавство», а на «закон».

4. Щодо термінології законопроекту зазначаємо, зокрема, про невдалу редакцію самого терміна «антисемітизм в Україні», як *«певне сприйняття євреїв, що виражається як ненависть до євреїв. Риторичні та фізичні прояви антисемітизму спрямовані на євреїв чи неєвреїв та/або їхню власність, установи, релігійні місця єврейської громади»*, оскільки його визначення (дефініція) не містить притаманних юридичній термінології ознак однозначності та не повною мірою відображає сутність поняття (зокрема в частині юридичної визначеності слів «певна», «ненависть», «риторичні прояви»). Тож цей термін не відповідає вимогам статті 8 Конституції України, якою встановлено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8).

Як зазначав у своїх рішеннях Конституційний Суд України, «вимогою верховенства права є дотримання принципу юридичної визначеності, що обумовлює однакове застосування норми права, недопущення можливостей для її довільного трактування. Юридична визначеність норми права є ключовою умовою забезпечення кожному ефективного судового захисту незалежним судом» (абзаци перший, другий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) від 11 червня 2020 року № 7-р/2020). «Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування)» (абзац п'ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) від 23 січня 2020 року № 1-р/2020).

Це зауваження стосується також термінів законопроекту «антисемітські висловлювання», «мотиви антисемітизму», «антисемітського змісту», «ідентифіковані як особи єврейського походження», «ненависницькі та такі, що озлоблюють, заяви».

Крім цього, не узгоджується з усталеною практикою визначення термінів у законодавчих актах редакція визначення терміна «антисемітизм». Оскільки запропонована у законопроекті редакція визначення складається з двох речень, при чому друге речення включає термін, що визначається, видається доцільним викласти запропоноване визначення одним реченням, яке б включало всі ознаки цього терміна.

Необхідно також зауважити, що у визначенні терміна «антисемітизм» йдеться про те, що риторичні та фізичні прояви антисемітизму можуть бути

спрямовані на євреїв чи неєвреїв. Однак статтею 2 законопроекту проявами антисемітизму визначаються певні дії стосовно осіб єврейського походження. Тож відповідні положення статей 1 та 2 необхідно взаємоузгодити.

5. Зміст законопроекту не повною мірою відповідає його назві «Про запобігання та протидію антисемітизму в Україні», оскільки спрямований на визначення терміна «антисемітизм», визначення та заборону його проявів, встановлення відповідальності за порушення закону, однак не передбачає ніяких заходів щодо запобігання такому явищу (зокрема, щодо відповідної освітньої, просвітницької роботи, міжетнічного та міжрелігійного діалогу). Варто зауважити, що Резолюція Європейського парламенту від 1 червня 2017 року Про боротьбу з антисемітизмом, серед іншого, закликає сприяти поширенню інформації про Голокост і розглянути можливість перегляду шкільних підручників з тим, щоб забезпечити представлення єврейської історії та сучасного єврейського життя всебічно та збалансовано¹.

6. Згідно зі статтею 6 законопроекту він має набрати чинності як закон з дня, наступного за днем його опублікування. Однак зазначеним проектом запроваджується низка правил, які стосуватимуться прав і обов'язків громадян. Відтак, набрання чинності відразу після опублікування не відповідає вимозі прогнозованості і передбачуваності держави як складовій принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України).

7. Проект потребує техніко-юридичного доопрацювання, зокрема в частині нумерації частин статей та переліку абзаців, що міститься у статті 2 проекту.

Зважаючи на характер висловлених зауважень та необхідність суттєвого змістовного і техніко-юридичного доопрацювання тексту законопроекту вважаємо за доцільне рекомендувати головному комітету розглянути на своєму засіданні відповідно до частини шостої статті 118 Регламенту Верховної Ради України пропозиції (поправки) до законопроекту, підготовлені з урахуванням наданих висновків Головного управління.

Заступник
керівника Головного управління

С.МІШУРА



ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: МІШУРА СВИТЛАНА ІВАНІВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000144D2C001DC62502

Дійсний до: 22.03.2022 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 07/02-2021/249682 від 28.07.2021



602505