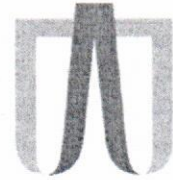


Громадська спілка «Українська Гельсінська спілка з прав людини»
Україна, 04070, м. Київ, вул. Фролівська 3/34.
Тел./факс: (044) 425 99 24, office@helsinki.org.ua, www.helsinki.org.ua
Адреса для листів: 04071, м. Київ, а/с 100



УКРАЇНЬКА
ГЕЛЬСІНСЬКА
СПІЛКА З ПРАВ
ЛЮДИНИ

До Конституційного Суду України
Судді М.І. МЕЛЬНИКУ

27 липня 2018 року

Високоповажний Суд!

У відповідь на лист №350-17/1721 від 6 червня 2018 року надсилаємо правову позицію Української Гельсінської спілки з прав людини стосовно питань права, порушених у конституційному поданні Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України окремих положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України «Про звернення громадян».

З повагою,

Виконавчий директор
Української Гельсінської
спілки з прав людини


Олександр Павліченко

Додаток на 17 арк.

До Конституційного Суду України
Судді М.І. МЕЛЬНИКУ

27 липня 2018 року

Правова позиція
Української Гельсінської спілки з прав людини щодо конституційності
окремих положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої
статті 16 Закону України «Про звернення громадян»

I. Вступ

1. Ця правова позиція (*amicus curiae*) подається до Конституційного Суду України у справі за поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України окремих положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України «Про звернення громадян» стосовно права осіб, визнаних в судовому порядку недієздатними, користуватися інститутом звернення громадян.

2. Суб'єкт конституційного подання стверджує, що оскаржуване положення закону не відповідає статтям 24 та 40 Конституції України та дискримінує осіб, позбавлених цивільної дієздатності, за ознакою стану здоров'я.

3. УГСПЛ погоджується із позицією Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і вважає, що оскаржувані положення Закону України «Про звернення громадян» мають бути визнані неконституційними з огляду на наступне.

II. Стосовно відповідності легітимній меті та пропорційності обмеження права недієздатних осіб на звернення.

4. За ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» (далі – Закон) право на звернення передбачає подання зауважень, скарг чи пропозицій, клопотань щодо реалізації соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів або подання скарг про їх порушення. Зі статей 1, 3 та 4 Закону випливає, що інститут

звернень по суті являє собою механізм захисту для осіб, чії права порушені/створено перешкоди для здійснення прав і свобод/незаконно покладено які-небудь обов'язки або притягнуто до відповідальності. Право громадян на звернення до органів державної влади є важливим засобом здійснення і захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, інструментом взаємодії особистості і державної влади і тому в силу ст. 3, 8, 40 та 55 Конституції України має забезпечуватися законодавцем, який зобов'язаний створити ефективний механізм його реалізації і захисту.

5. Вважаємо, що відмова особам, визнаним недієздатними, у доступі до цього механізму захисту суперечить принципу рівного правового захисту (ст. 12 Конвенції про права осіб з інвалідністю (далі – КППІ)), конституційному принципу рівності громадян перед законом (ст. 24 Конституції України) та порушує право кожного будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст. 55 Конституції України).

Закріплення права на звернення у міжнародному праві

6. Право на ефективні засоби правового захисту передбачено статтею 13 Конвенції про захист прав людини та основних свобод (далі – Конвенція), яка гарантує наявність внутрішніх засобів правового захисту для розгляду по суті «обґрунтованої скарги» за Конвенцією та задоволення її належним чином. Держави-учасниці користуються певним полем розсуду (*margin of appreciation*) стосовно того, як саме вони будуть виконувати свої зобов'язання згідно з цим положенням. Межі зобов'язань за статтею 13 варіюються в залежності від характеру скарги заявника за Конвенцією¹. Наприклад, за статтею 5 Конвенції в національному законодавстві мають існувати «справедливі та належні процедури» і відповідний правовий захист від свавільного позбавлення свободи (в тому числі й примусового поміщення до психіатричної лікарні), включаючи запобіжні заходи юридичного захисту, здатні запобігти або покласти край триваючій ситуації, щодо якої подано скарги². У справі *H.L. v. the United Kingdom*, що стосувалася примусової госпіталізації психічно хворої особи, Європейський Суд з прав людини (далі – Суд, ЄСПЛ) вказав, що повинні існувати процесуальні гарантії, здатні захистити осіб від «помилкових оцінок та професійних помилок»³. Суд також зазначав у своїх рішеннях, що навіть у сфері відносин між приватними особами в держави можуть існувати позитивні обов'язки для забезпечення поваги до приватного життя якщо заходи, про застосування яких просить заявник, мають пряме і безпосереднє відношення до його приватного життя (стаття 8 Конвенції)⁴.

¹ *Stanev v. Bulgaria* [GC], no. 36760/06, § 217, ECHR 2012

² *Akopyan v. Ukraine*, no. 12317/06, §§ 70, 78, 87, 5 June 2014

³ *H.L. v. the United Kingdom*, no. 45508/99, § 121, ECHR 2004-IX

⁴ *Botta v. Italy*, 24 February 1998, § 33-34, Reports of Judgments and Decisions 1998-I

7. Згідно ст. 12 (4) КППІ держави-учасниці забезпечують, щоб усі заходи, пов'язані з реалізацією правоздатності, передбачали належні та ефективні гарантії запобігання зловживань відповідно до міжнародного права прав людини.

8. Ч. 3 ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права⁵ зобов'язує держави-учасниці:

а) забезпечити всякій особі, чії права і свободи, визнані в цьому Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинене офіційними особами;

б) забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалось компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими властями або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, і розвивати можливості судового захисту;

с) забезпечити застосування компетентною владою засобів правового захисту, коли вони надаються.

9. Згідно Принципів 21 та 22 Резолюції Генеральної Асамблеї ООН № 46/119 «Захист осіб із психічними розладами та покращення психіатричної допомоги»⁶, кожен пацієнт та колишній пацієнт повинні мати право на подання скарг відповідно до процедури, передбаченої внутрішнім законодавством. Держави повинні забезпечити функціонування відповідних механізмів для [...] подання таких скарг, розслідування та ухвалення рішень за результатами їхнього розгляду, проведення відповідних дисциплінарних та судових проваджень у випадках професійних проступків або порушень прав пацієнтів.

10. Принцип 14 (3) Рекомендації № R (99) 4 Комітету Міністрів Ради Європи про принципи правового захисту повнолітніх недієздатних осіб⁷ закріплює, що коли до повнолітньої недієздатної особи застосовані «засоби захисту», така особа все одно повинна мати ефективне право оскарження. Згідно з Принципом 7 цієї Рекомендації⁸, повинні існувати достатні процедурні гарантії для захисту прав людини та попередження можливих зловживань.

⁵ Міжнародний пакт ООН про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року // Доступний українською за посиланням: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043

⁶ Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 46/119 «Захист осіб із психічними розладами та покращення психіатричної допомоги» // Доступна російською за посиланням: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_905

⁷ Рекомендація № R (99) 4 Комітету Міністрів Ради Європи про принципи правового захисту повнолітніх недієздатних осіб від 23 лютого 1999 року // Доступна російською за посиланням: <http://npar.ru/rekomendaciya-sovet-evropy-o-principax-pravovoj-zashhity-sovershennoletnix-nedeesposobnyx-lic/>

⁸ Рекомендація № R (99) 4 Комітету Міністрів Ради Європи, цитовано вище

11. У п. 178 Звіту Європейського Комітету з запобігання катувань, нелюдського та такого, що принижує гідність, поводження чи покарання СРТ/Іnf (2008) 11⁹ вказується, що коли особа із психічними розладами поміщується у психіатричний заклад, з нею має укладатися угода про надання соціальної допомоги, у якій повинні бути зазначені законні права мешканців, включаючи можливість подачі скарг до зовнішнього органу.

Невідповідність української системи захисту недієздатних осіб міжнародним стандартам

12. В українській правовій системі недієздатні особи недостатньо захищені від різного роду зловживань.

13. Стаття 8 Закону прямо встановлює, що звернення, подані недієздатними особами, не розглядаються.

14. На практиці недієздатні особи також позбавлені можливості скористатися кримінально-правовими засобами правового захисту. Згідно п. 27 Інструкції ГПУ № 357 від 20 грудня 2017 «Про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України»¹⁰, звернення від недієздатних осіб не розглядаються.

15. Крім того, повідомлення про злочин, подані до правоохоронних органів в порядку статті 214 КПК, часто залишаються без розгляду: згідно Узагальнення ВССУ «Про практику розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування»¹¹, повідомлення про злочин часто розглядаються в порядку Закону України «Про звернення громадян». Співробітники правоохоронних органів ігнорують припис статті 214 КПК, відповідно до якого слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань, розпочати розслідування та через 24 години з моменту внесення таких відомостей надати заявнику витяг з Єдиного

⁹ Звіт Європейського Комітету з попередження катувань, нелюдського та такого, що принижує гідність, поводження чи покарання (Комітет) СРТ/Іnf (2008) 11 // Доступний англійською за посиланням:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806940a0>

¹⁰ Інструкція ГПУ «Про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України» № 357 від 20 грудня 2017 // Доступна українською за посиланням: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0065-18>

¹¹ Сторінки 6-9 Узагальнення ВССУ «Про практику розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування» // Доступне українською за посиланням: http://sc.gov.ua/ua/uzagalnennja_sudovoji_praktiki.html

реєстру досудових розслідувань, а відмова у прийнятті та реєстрації заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення не допускається.

16. Для недієздатної особи це означає, що її повідомлення про злочин розглядатися не буде. Отже, недієздатні особи позбавлені права скористатися таким засобом правового захисту, як звернення до правоохоронних органів України.

17. Не менш важливо відзначити, що згідно з п. 1 ч. 4 ст. 185 ЦПК позовна заява, подана недієздатною особою, повертається позивачеві. Недієздатні особи також обмежені у праві укладати договори про правову допомогу, оскільки згідно ч. 2 статті 41 ЦК недієздатна фізична особа не має права вчиняти будь-якого правочину.

18. Національний Превентивний Механізм при офісі Омбудсмена України (далі – НПМ) виконує виключно попереджувальну функцію. НПМ фіксує порушення прав людини у своїх звітах, лише невеликі витяги з яких є публічними. Тільки у виключних випадках НПМ активно реагує на порушення прав людини і, навіть звернувшись до правоохоронних органів, ніколи далі не супроводжує кримінальну справу. Мандат НПМ не включає функцію представлення інтересів конкретних потерпілих у судових та правоохоронних органах.

19. З наведеного аналізу випливає, що українське законодавство не надає недієздатним особам ні цивільно-правових, ні кримінально-правових засобів захисту. Позбавлення їх права подавати звернення (заяви, клопотання, скарги) до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств та ЗМІ поміщує їх до «правового вакууму» і всупереч статті 13 Конвенції позбавляє їх будь-яких засобів правового захисту.

20. Норми, відповідно до яких право на звернення в інтересах недієздатної особи має її опікун, в повній мірі не забезпечують право таких осіб на ефективні засоби правового захисту, оскільки часто інтереси опікунів та підопічних не співпадають. Більше того, не кожна недієздатна особа має опікуна з числа родичів чи близьких, і в такому випадку опіку над особою здійснює заклад, в якому перебуває така особа (ст. 66 ЦК). Відповідно до звіту Міністерства соціальної політики за 2017 рік, 8 107 недієздатних осіб та 192 особи, цивільна дієздатність яких обмежена, перебувають під опікою чи піклуванням закладів соціального захисту¹². Тобто, ці особи не мають опікунів з числа родичів і перебувають під опікою директора інтернату чи іншого закладу, в якому перебувають. У разі, коли підопічний бажатиме поскаржитися на адміністрацію чи персонал інтернату (катування, нелюдські умови проживання в інтернаті, безпідставне обмеження свободи пересування, втручання у недоторканність кореспонденції, безпідставне застосування засобів стримування чи ізоляції, і т.п.) існуватиме конфлікт інтересів підопічного та директора, який навряд чи підтримуватиме скаргу проти співробітників свого ж закладу.

¹² Сторінка 55 Соціального звіту Міністерства соціальної політики за 2017 рік // Доступний українською за посиланням: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Socialni-zviti-.html>

21. Обмеження засобів правового захисту для недієздатних осіб суперечить цитованим вище нормам міжнародного права, адже особи із психічними розладами, навпаки, потребують додаткового захисту. ЄСПЛ наголошує, що особи, які страждають на психічні захворювання, становлять особливо вразливу групу¹³. Будь-яке втручання в їхні права має бути об'єктом особливо суворого контролю та лише «дуже вагомими причинами» можуть виправдати обмеження їх прав¹⁴.

Недоліки процедури позбавлення дієздатності в Україні

22. Особливо важливо відзначити, що сама процедура визнання особи недієздатною в Україні має низку недоліків. У справі *Штукатуров проти Росії* ЄСПЛ відзначив, що у випадках особливо серйозного втручання у приватне життя держава має обмежене поле розсуду, і таке втручання підлягає більш ретельній оцінці з боку Суду¹⁵. Процес прийняття рішень про втручання повинен бути справедливим і забезпечувати повагу інтересів, що захищаються статтею 8. Якщо процедура має серйозні недоліки, висновки національних органів влади підлягають більшій критиці¹⁶.

(1) участь в судовому засіданні

23. Згідно з дослідженням, проведеним правозахисною організацією «Права людини», у 2016 році суди міста Києва розглянули 261 заяву про визнання особи недієздатною. Лише у трьох справах в задоволенні заяв було відмовлено, в той час як 247 заяв було задоволено¹⁷.

24. При цьому з 261 розглянутої справи лише у 2 справах особи, про визнання яких недієздатними стояло питання, були присутні в судовому засіданні. У справі *Вінтерверп проти Нідерландів* ЄСПЛ зазначив, що важливо, щоб відповідна особа мала доступ до суду і можливість бути вислуханим особисто або через будь-яку форму представництва¹⁸. У справі *Штукатурова* Суд відзначив, що заявник не брав участі в засіданні і навіть не був заслуханий суддею особисто. Таким чином, його участь в процесі прийняття рішення було зведено до нуля і суддя не "мав переваги прямого контакту з особою", до якої судом може бути застосовано обмеження¹⁹.

25. Принцип 13 Рекомендації № R (99) 4 Комітету Міністрів Ради Європи про принципи правового захисту повнолітніх недієздатних осіб²⁰ встановлює, що

¹³ *Alajos Kiss v. Hungary*, no. 38832/06, § 42, 20 May 2010

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ *Shtukaturov v. Russia*, no. 44009/05, § 88, ECHR 2008

¹⁶ *Shtukaturov v. Russia*, cited above, § 89

¹⁷ Аналіз судових рішень про визнання фізичної особи недієздатною судами міста Києва за 2016 рік, проведений НУО «Права людини» // Доступний українською за посиланням: <http://prava-lyudyny.org/analiz-sudovyh-rishen-pro-vyznannya-fizychnyh-osoby-nediyezdatnoyu-sudamy-mista-kyyeva-za-2016-rik/>

¹⁸ *Winterwerp v. the Netherlands*, 24 October 1979, § 60, Series A no. 33

¹⁹ *Shtukaturov v. Russia*, cited above, § 91

²⁰ Рекомендація № R (99) 4 Комітету Міністрів Ради Європи, цитовано вище

зацікавлена особа повинна мати право бути заслуханою особисто в ході будь-якого судового провадження, що може вплинути на її дієздатність.

26. В той же час, українське цивільно-процесуальне законодавство навіть зі змінами грудня 2017 року не передбачає гарантій того, що особа буде заслухана особисто. Стаття 299 ЦПК встановлює, що питання про виклик фізичної особи, щодо якої розглядається справа про визнання її недієздатною, вирішується в кожному випадку судом із урахуванням стану її здоров'я. У грудні 2017 року до статті була додана норма про те, що для визначення фактичної можливості такої особи з'явитися в судові засідання, а також про можливість особисто дати пояснення по суті справи у разі необхідності суд може призначити відповідну експертизу.

27. Оскільки норма щодо призначення експертизи є диспозитивною, вона не зобов'язує суддю в кожній справі призначати експертизу і все ще відносить питання про виклик особи в судові засідання на розсуд суду.

(2) доступ до правової допомоги

28. Стаття 41 ЦК визначає, що недієздатна фізична особа не має права вчиняти будь-якого правочину. Отже, така особа не може укласти договір про надання юридичної допомоги із фахівцем у галузі права.

29. Закон України «Про безоплатну правову допомогу» не встановлює права недієздатної особи особисто звернутися за отриманням безоплатної правової допомоги. Більш того, вказаний закон не передбачає такої можливості для суду. Ч. 3 ст. 10 та ч. 3 статті 18 цього Закону передбачають, що лише опікун недієздатної особи може звернутися із клопотанням про надання правових послуг, передбачених цим Законом. Подібне право є дискреційним правом опікуна, яке може здійснюватися або не здійснюватися ним незалежно від волі недієздатної особи. Недієздатна особа не матиме доступу до безоплатної правової допомоги у випадку, якщо її інтереси не співпадають з інтересами опікуна.

(3) відсутність автоматичного перегляду дієздатності для осіб, визнаних недієздатними до 15 грудня 2017 року

30. Принцип 14 Рекомендації № R (99) 4 Комітету Міністрів Ради Європи про принципи правового захисту повнолітніх недієздатних осіб²¹ встановлює, що заходи захисту повинні, коли це можливо і відповідає обставинам, бути обмежені в строкові застосування. Слід приділяти увагу питанню періодичного перегляду заходів.

31. Норма статті 300 ЦПК, яка встановлює, що строк дії рішення про визнання фізичної особи недієздатною не може перевищувати двох років, не має зворотної сили, тобто не поширюється на осіб, які були визнані недієздатними до прийняття змін у ЦПК 15 грудня 2017 року. Для прикладу, в ухвалі Московського районного суду м.

²¹ Рекомендація № R (99) 4 Комітету Міністрів Ради Європи, цитовано вище

Харкова від 2 липня 2018 року (справа № 643/8386/18)²² зазначено, що судові рішення 2004 року, яким особу було визнано недієздатною, не потребує його продовження, оскільки в ньому не вказано строк дії рішення і воно набрало законної сили.

32. Отже, українська процедура визнання недієздатними осіб, що мають психічні розлади, має численні прогалини і залишає місце для зловживань з боку опікунів та інших зацікавлених осіб. Ненадання недієздатним особам права на звернення позбавляє їх засобів правового захисту від свавільного втручання у особисте життя, захищеного статтею 8 Конвенції.

Триступневий тест за Конвенцією

33. У справі *Штукатурова* ЄСПЛ вказав, що стаття 8 «забезпечує особі недоторканність тієї сфери, в якій він або вона можуть вільно здійснювати розвиток і реалізацію своєї особистості. Позбавлення дієздатності позбавило заявника можливості діяти незалежно фактично у всіх сферах його життя: він більше не міг самостійно продавати або купувати будь-яку власність, працювати, подорожувати, вибирати місце проживання, вступати в товариства, одружитися і т.д. Навіть його свобода з цього часу була обмежена без його згоди і без будь-якого юридичного перегляду. Таким чином, Суд робить висновок, що позбавлення дієздатності прирівнюється до втручання в приватне життя заявника»²³. ЄСПЛ відзначив, що це втручання було «дуже серйозним», оскільки заявник став повністю залежним від свого офіційного опікуна фактично у всіх сферах життя²⁴.

34. Вважаємо, що практика ЄСПЛ за статтею 8 Конвенції підлягає застосуванню і у питанні права недієздатних осіб на звернення, оскільки в Україні одним з наслідків такого втручання у приватне життя, як визнання особи недієздатною, є позбавлення її права доводити свої скарги та зауваження до відомих органів державної влади, місцевого самоврядування та інших осіб.

35. Згідно з практикою ЄСПЛ, будь-яке втручання органів публічної влади у реалізацію особою свого права на повагу приватного життя визнається порушенням статті 8 Конвенції, тільки якщо воно не «передбачено законом», не переслідує легітимну мету, визначену частиною 2 статті 8 Конвенції, і якщо воно не є «необхідним в демократичному суспільстві» в контексті співрозмірності цілям, що переслідуються органами влади²⁵.

36. Хоча в Україні обмеження права на звернення передбачено законодавством, воно не переслідує легітимної мети, а також не є необхідним у демократичному суспільстві.

²² Єдиний державний реєстр судових рішень // Доступний українською за посиланням: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75263200>

²³ *Shtukaturov v. Russia*, cited above, § 83

²⁴ *Shtukaturov v. Russia*, cited above, § 90

²⁵ *Shtukaturov v. Russia*, cited above, §§ 85, 90

Щодо легітимної мети

37. За статтею 8 Конвенції, втручання у приватне життя буде виправданим лише в цілях захисту інтересів національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Вважаємо, що обмеження права на звернення для недієздатних осіб не переслідує жодну з перелічених вище цілей.

38. Що ж стосується мети недопущення перевантаження державних органів очевидно безпідставними зверненнями, варто відзначити, що у 2014 р. до Мінсоцполітики надійшло всього 23 звернення від підопічних інтернатних закладів²⁶. Це може свідчити про те, що кількість звернень, що надходить від недієздатних осіб, не є великою і їх розгляд не становитиме надмірного тягаря для органів державної влади, місцевого самоврядування та інших осіб. Для порівняння - Закон України «Про доступ до публічної інформації» не містить обмеження права недієздатних осіб звертатися за публічною інформацією, і при цьому відсутні дані, що розпорядники інформації перевантажені розглядом звернень недієздатних осіб.

39. Крім того, стаття 8 Закону містить запобіжні положення, що повторні звернення одного громадянина до одного органу з одного і того ж питання не розглядаються, якщо перше вирішено по суті. Ця стаття також встановлює, що звернення, подані з порушенням термінів, не розглядаються. Для недопущення перевантаження державних органів очевидно безпідставними зверненнями ця стаття може бути доповнена додатковими запобіжниками - наприклад, встановити обмеження частоти звернень та зазначити, що звернення, які містять образи чи нецензурну лексику, не підлягають розгляду.

Щодо необхідності у демократичному суспільстві

40. Тотальне обмеження недієздатних осіб у праві на звернення не є пропорційним меті недопущення перевантаження державних органів. У справі *Беркова проти Словаччини* національні суди на три роки заборонили заявниці звертатися до суду з повторними запитами щодо поновлення дієздатності, оскільки внаслідок психічного розладу вона подавала значну кількість скарг. Європейський Суд не побачив нагальної суспільної потреби, що свідчила б про пропорційність такої заборони переслідуваній цілі та необхідність такої заборони в демократичному суспільстві²⁷.

41. У справі *Станєв проти Болгарії* ЄСПЛ вказав, що встановлення обмежень в національному законодавстві щодо доступу до суду, єдина мета яких полягає у забезпеченні того, щоб суди не були перевантажені надмірною кількістю явно

²⁶ Сторінка 32 аналітичного звіту УГСПЛ «Права осіб із проблемами психічного здоров'я: відповідність національного законодавства міжнародним стандартам. Контекст дотримання прав людини у психоневрологічних інтернатах» // Доступний українською за посиланням: <https://helsinki.org.ua/files/docs/1436351870.pdf>

²⁷ *Berková v. Slovakia*, no. 67149/01, §§ 172-176, 24 March 2009

необґрунтованих заяв [від психічно хворих осіб], не було б несумісним зі статтею 6. Тим не менш, очевидно, що ця проблема може бути вирішена іншими, менш обмежувальними шляхами, аніж автоматичною заборонаю прямого доступу - наприклад, шляхом обмеження частоти, з якою можуть подаватись заяви або шляхом введення системи попереднього розгляду їхньої прийнятності на основі матеріалів справи²⁸.

42. Отже, практика ЄСПЛ говорить про те, що при обмеженні прав осіб із психічними розладами повинен застосовуватися гнучкий підхід, а не автоматичні однакові обмеження для всіх осіб, визнаних недієздатними.

(1) необхідність запровадження гнучкого підходу

43. Згідно зі ст. 12 (4) КППІ необхідно, щоб заходи, пов'язані з реалізацією правоздатності, орієнтувалися на повагу прав, волі та переваг особи, були вільні від конфлікту інтересів і недоречного впливу, відповідали обставинам цієї особи й були підлаштовані під них, застосовувалися протягом якомога меншого терміну і регулярно перевірялися компетентним, незалежним і безстороннім органом чи судовою інстанцією. Ці гарантії повинні бути відповідні тій мірі, в якій такі заходи зачіпають права і інтереси цієї особи.

44. Відповідно до Принципів 2 (1), 3 (1), 6 (1) Рекомендації № R (99) 4 Комітету Міністрів Ради Європи про принципи правового захисту повнолітніх недієздатних осіб²⁹, заходи захисту [...] особистих та економічних інтересів повнолітніх недієздатних осіб повинні бути достатніми по своєму об'єму та гнучкості для забезпечення правового регулювання відповідно до різних ступенів недієздатності та різних ситуацій. Наскільки це можливо, законодавча база повинна визнавати, що можуть існувати різні ступені недієздатності і що недієздатність може змінюватись з плином часу. [Міри захисту] повинні бути пропорційними ступеню дієздатності особи та враховувати її індивідуальні обставини та потреби.

45. У 2012 році Конституційний Суд РФ визнав неконституційною норму, яка позбавляла недієздатних осіб права приймати рішення «в тій мірі, в якій у діючій системі правового регулювання не передбачається можливість диференціації цивільно-правових наслідків наявності у громадянина порушення психічних функцій при вирішенні питання про визнання його недієздатним, пропорційних ступеню фактичного зниження здатності розуміти значення своїх дій або керувати ними в тих чи інших сферах соціального життя, і тим самим допускається применшення [...] прав і свобод громадян, визнаних судом недієздатними внаслідок психічного розладу»³⁰. З тих самих підстав у 2010 році Конституційний Суд Республіки Латвія визнав неконституційними положення, які розрізняли лише

²⁸ *Stanev v. Bulgaria* [GC], cited above, § 242

²⁹ Рекомендація № R (99) 4 Комітету Міністрів Ради Європи, цитовано вище

³⁰ п. 4.3. постанови КС РФ від 27 червня 2012 року N 15-П // Доступна російською за посиланням: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132150/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/

дієздатність і повну недієздатність особи, вказавши, що з міжнародних зобов'язань Латвії в галузі прав людини випливає, що держава зобов'язана встановити такий механізм обмеження дієздатності осіб, який би забезпечував індивідуальну оцінку ситуації та підбір найбільш адекватних термінів для кожної конкретної справи³¹.

46. На нашу думку, в Україні також необхідно запровадити механізм індивідуальної оцінки кожної особи із психічними розладами і прийняття максимально індивідуалізованих рішень («tailor-made response»³²) стосовно можливостей кожної окремої особи приймати усвідомлені рішення у тій чи іншій сфері життя. Кожне конкретне обмеження, що накладається на таку особу, має ґрунтуватися на детальному вивченні її ситуації. При накладенні обмежень потрібно максимально зберігати право особи вчиняти юридично значущі дії, наскільки це можливо і виправдано за станом її здоров'я. У цьому контексті важливо відзначити, що критерій «дієздатності», що закріплений в ЦК України – здатність усвідомлювати значення своїх дій та керувати ними – також не достатньо індивідуалізований. Зокрема, жоден нормативно-правовий акт не уточнює та не встановлює критеріїв для визначення, значення яких саме дій особа повинна усвідомлювати та якими діями керувати (недолік такого законодавчого формулювання був відзначений ЄСПЛ у справі *Штукатурова*³³). Здатність осіб з психічними розладами приймати розумні рішення може варіюватися залежно від сфери життя та особливостей ситуації.

(2) необхідність запровадження системи підтриманого прийняття рішень

47. За європейськими стандартами статус недієздатності не означає, що з думкою недієздатної особи не потрібно рахуватися і що така особа автоматично не здатна висловлювати адекватні зауваження чи скарги. Патерналістське ставлення може бути принизливим для особи із психічними розладами. Вони повинні розглядатися як люди, що мають рівні з іншими права.

48. У справі *Штукатурова* ЄСПЛ відзначив, що хоча заявник дійсно *de jure* не мав дієздатності для прийняття рішень, це не обов'язково означає, що він *de facto* був нездатний зрозуміти свою ситуацію, особливо враховуючи, що заявник звертався із заявами про звільнення з лікарні до адміністрації, працював у цьому напрямку зі своїм адвокатом, а також одного разу спробував втекти з лікарні³⁴. У справі *Станева* Суд дійшов висновку, що будь-який захисний захід повинен, наскільки це можливо, відображати побажання осіб, здатних виразити свою волю. Неприйняття їхньої думки до уваги може призвести до ситуації зловживання і перешкоди здійсненню прав вразливих осіб. Тому будь-який захід,

³¹ Висновок пункту 12 рішення Конституційного Суду Республіки Латвія від 27 грудня 2010 року у справі № 2010-38-01// Доступне англійською за посиланням:

http://www.satv.tiesa.gov.lv/web/viewer.html?file=http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2010/04/2010-38-01_Spriedums_ENG.pdf#search=%E2%84%962010-38-01,

³² *Shtukaturov v. Russia*, cited above, § 95

³³ *Shtukaturov v. Russia*, cited above, § 93

³⁴ *Shtukaturov v. Russia*, cited above, § 108

прийнятий без попереднього обговорення з відповідною особою, вимагатиме, як правило, ретельного вивчення³⁵.

49. Частина 3 статті 12 КППІ накладає на держави зобов'язання надавати людям з інвалідністю доступ до підтримки, якої вони можуть потребувати під час реалізації своєї правоздатності. Із викладеного вбачається, що людям з інвалідністю необхідно створити умови для їх максимальної участі у прийнятті рішень, що їх стосуються. Мета підтримки полягає у донесенні інформації до людини про характер рішення у найбільш зручний для неї спосіб, наслідком чого є самостійний вибір людини певного рішення³⁶.

50. У цьому зв'язку Комітет ООН з прав людей з інвалідністю рекомендував державам-учасницям «... переглянути законодавство, яке допускає опіку та піклування, та вжити заходів з метою розробки законів та політики, спрямованих на впровадження моделі підтриманого прийняття рішень, яка б враховувала волю та бажання людей з інвалідністю»³⁷.

51. Стаття 4 Рекомендації REC (2004) 10 Комітету Міністрів Ради Європи стосовно захисту прав людини та гідності осіб, що мають психічні розлади³⁸ встановлює, що цивільні та політичні права не повинні бути обмежені лише внаслідок психічного розладу.

52. Отже, на європейському рівні панує тенденція переходу до моделі підтриманого прийняття рішень («*supported decision making regime*») на заміну субститутивного прийняття рішень опікуном замість свого підопічного. Це ще раз підтверджує, що при вирішенні будь-яких значущих питань думка осіб із психічними розладами має бути почута та взята до уваги настільки, наскільки це можливо.

(3) *необхідність скасування інституту недієздатності*

53. У звіті щодо України 2015 року Комітет ООН з прав людей з інвалідністю рекомендував ліквідувати будь-яке позбавлення дієздатності, як повне, так і часткове, стосовно усіх осіб з інвалідністю³⁹.

54. У стратегічному документі комісара Ради Європи від 2012 р. щодо дієздатності осіб із психосоціальною та інтелектуальною формами інвалідності

³⁵ *Stanev v. Bulgaria* [GC], cited above, § 153

³⁶ сторінки 7-8 аналітичного звіту УГСПЛ «Права осіб із проблемами психічного здоров'я [...]», цитовано вище

³⁷ пункт 22 рекомендацій Комітету ООН з прав людей з інвалідністю «Зауваження загального порядку за статтею 12: Рівність перед законом» CRPD/C/11/4 // Доступно російською та англійською за посиланням: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/DGCArticles12And9.aspx>

³⁸ Рекомендація REC (2004) 10 Комітету Міністрів Ради Європи стосовно захисту прав людини та гідності осіб, що мають психічні розлади // Доступна російською за посиланням: <http://npar.ru/rekomendaciya-soveta-evropy-otnositelno-zashhity-prav-cheloveka-i-dostoinstva-lic-s-psixicheskimi-rasstrojstvami/>

³⁹ Пункт 27 Заключних зауважень Комітету ООН з прав людей з інвалідністю стосовно первинного звіту України CRPD/C/UKR/CO/1 // Доступні українською за посиланням: <http://prava-ljudyny.org/wp-content/uploads/2015/12/Zauvazhennya.-OON.pdf>

пропонується «скасувати механізми, які забезпечують повну недієздатність та пленарну опіку; дієздатність має поширюватися і на осіб з інвалідністю. Наявність інтелектуального та/або психосоціального порушення не є причиною для позбавлення вигоди від презумпції «здатності». По-друге, ми повинні переглянути та реформувати дискримінаційне законодавство, що позбавляє людей з інвалідністю людських прав (наприклад, право на справедливий судовий розгляд, право голосу чи право на власність) через їхню інвалідність чи наявність порушення»⁴⁰.

55. Як приклад кращих практик підтримки осіб із психосоціальною формою інвалідності може бути наведена шведська модель персональних омбудсменів – професіоналів, які постійно працюють з конкретними особами, не маючи при цьому зобов'язань перед установами і які діють лише тоді, коли людина цього потребує. Іншою успішною практикою підтримки є канадська модель угод про представництво – механізм представлення інтересів особи у випадках, коли національне законодавство не визнає її можливості приймати рішення. В рамках цієї моделі особа самостійно обирає представника, при цьому важливо, щоб особа мала можливість спілкуватись у тій мірі, яка дозволяє виразити бажання на отримання допомоги та усвідомлювала значення угоди про представництво, а стосунки між особою та представником повинні бути довірливими⁴¹.

Щодо застосовності категорії «дієздатність» до права на звернення

56. Доктринальне тлумачення поняття дієздатності дає підстави стверджувати, що ця юридична категорія взагалі не повинна бути застосована у Законі України «Про звернення громадян». Як категорія осудності є категорією кримінального права, категорія дієздатності є категорією цивільного права. Обмеження/позбавлення дієздатності за ЦК стосується виключно сфери цивільного обігу, і мета цього заходу полягає у захисті майнових прав недієздатних осіб та будь-яких третіх осіб, що вступають з ними у цивільно-правові відносини. Звернення громадян, на відміну від правочинів, не спрямовані на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків.

57. Згідно з загальними зауваженнями Комітету КППІ за статтею 12 «Рівність перед законом», правосуб'єктність та психічна дієздатність є двома різними поняттями. Правосуб'єктність означає здатність бути носієм прав та обов'язків (правоздатність) та здійснювати ці права та обов'язки (дієздатність). Психічна дієздатність означає навички особи приймати рішення, які, природно, у різних людей є неоднаковими і можуть варіюватись в залежності від багатьох факторів, включно із середовищними та соціальними факторами⁴². За статтею 12 (2) КППІ держави-

⁴⁰ Сторінка 19 Звіту Комісара Ради Європи з прав людини «Хто повинен вирішувати? Право на юридичну дієздатність для осіб з інвалідністю внаслідок інтелектуальних та психосоціальних розладів» CommDH/IssuePaper(2012)2 // Доступний англійською за посиланням: <https://rm.coe.int/16806da5c0>

⁴¹ Сторінки 20-21 Звіту Комісара Ради Європи з прав людини «Хто повинен вирішувати? [...]», цитовано вище

⁴² пункт 12 рекомендацій Комітету ООН з прав людей з інвалідністю «Зауваження загального порядку за статтею 12: Рівність перед законом» CRPD/C/11/4, цитовано вище

учасниці визнають, що інваліди мають *правоздатність* нарівні з іншими в усіх аспектах життя.

58. Вважаємо, що обов'язковою умовою для направлення звернень громадян є наявність правоздатності, яка є в усіх осіб від моменту народження до смерті. Позбавлення цивільної дієздатності не повинно автоматично накладати обмеження на права особи в усіх сферах суспільного життя, в тому числі і права на звернення.

ВИСНОВОК

59. Українське законодавство, яке регулює підстави, процедуру та наслідки позбавлення цивільної дієздатності, не відповідає міжнародно-правовим стандартам, має численні недоліки і не містить достатніх гарантій проти зловживань вразливим становищем осіб із психічними розладами. Сама система дієздатності/недієздатності є застарілою, оскільки при прийнятті рішень, що безпосередньо стосуються недієздатної особи, думка останньої не враховується. Враховуючи недосконалість процедури, особи із психічними розладами повинні надіятися додатковими дієвими механізмами захисту їхніх прав, свобод та інтересів. В Україні ж такі особи, навпаки, позбавлені як цивільно-правових, так і кримінально-правових засобів правового захисту. В цьому зв'язку обмеження права недієздатних осіб користуватися інститутом звернення не є пропорційним переслідуюній меті, оскільки повністю позбавляє таких осіб засобів правового захисту, гарантованих нормами міжнародного права та Конституцією України.

III. Стосовно дискримінації.

60. Вважаємо положення ч. 2 ст. 8 та другого речення ч. 4 ст. 16 Закону такими, що дискримінують осіб, позбавлених цивільної дієздатності, за ознакою стану здоров'я.

61. Згідно Статті 3 Рекомендації REC (2004) 10 Комітету Міністрів Ради Європи стосовно захисту прав людини та гідності осіб, що мають психічні розлади⁴³ держави-члени повинні вживати необхідних заходів для викорінення дискримінації на підставі наявності психічного розладу.

62. ЄСПЛ «вважає, що існує європейський та всесвітній консенсус щодо необхідності захисту осіб, що страждають від інвалідності, від дискримінаційного ставлення»⁴⁴.

Щодо відмінного ставлення

63. Стаття 2 КППІ визначає «дискримінацію за ознакою інвалідності» як будь-яке розрізнення, виняток або обмеження по причині інвалідності, метою або результатом якого є применшення або заперечення визнання, реалізації або здійснення нарівні з

⁴³ Рекомендація REC (2004) 10 Комітету Міністрів Ради Європи стосовно захисту прав людини та гідності осіб, що мають психічні розлади, цитовано вище

⁴⁴ *Glor v. Switzerland*, no. 13444/04, § 53, ECHR 2009

іншими всіх прав людини і основних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній, громадській або будь-якій іншій області. Вона включає всі форми дискримінації, у тому числі відмову в розумному пристосуванні⁴⁵.

64. Практикою ЄСПЛ встановлено, що дискримінація означає поводження з особами у різний спосіб, без об'єктивного та розумного обґрунтування, у відносно схожих ситуаціях⁴⁶.

65. Комітет ООН з прав осіб з інвалідністю зазначає, що системи, що відмовляють у правоздатності в зв'язку зі статусом інваліда, порушують статтю 12, оскільки вони спочатку допускають дискримінацію, дозволяючи нав'язування субститутивної моделі прийняття рішень тільки на тій підставі, що того чи іншій особі поставлений конкретний діагноз⁴⁷.

66. У рішенні по справі *Кіютін проти Росії*⁴⁸ Європейського суду зазначено, що хоча стан здоров'я або будь-який інший медичний стан прямо не згадується в статті 14 Конвенції серед ознак, які забороняють дискримінацію, Суд визнає, що інвалідність та різноманітні порушення здоров'я підпадають під дію цього положення. Відповідно, Європейський суд вважає, що дискримінація за ознакою стану здоров'я особи має охоплюватись терміном «за іншою ознакою», передбаченим в тексті статті 14 Конвенції.

67. Вважаємо, що відмова недієздатним особам у праві на звернення являє собою відмінне ставлення до таких осіб у порівнянні з особами, що мають інший розлад здоров'я або не мають такого. Стосовно виправданості та необхідності такого відмінного ставлення ЄСПЛ зазначає, що відмінність у ставленні є дискримінаційною, якщо вона не має об'єктивного та розумного обґрунтування, іншими словами, якщо вона не переслідує легітимну ціль або якщо немає розумного співвідношення між застосованими засобами та переслідуваною ціллю⁴⁹.

Щодо легітимної мети та пропорційності

68. Як було зазначено вище, відмова недієздатним особам у праві на звернення не переслідує жодну з легітимних цілей, зазначених у статті 8 Конвенції. Проте навіть якщо припустити, що недопущення перевантаження органів державної влади та місцевого самоврядування очевидно безпідставними зверненнями являє собою легітимну ціль такого обмеження, немає розумного співвідношення між застосованими засобами та переслідуваною ціллю, оскільки обмеження, що накладаються на недієздатних осіб, не є найменш обтяжливим з можливих.

⁴⁵ Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю від 13 грудня 2006 року // Доступна російською за посиланням: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml

⁴⁶ *Willis v. the United Kingdom*, no. 36042/97, § 48, ECHR 2002-IV

⁴⁷ пункт 21 рекомендацій Комітету ООН з прав людей з інвалідністю «Зауваження загального порядку за статтею 12: Рівність перед законом» CRPD/C/11/4, цитовано вище

⁴⁸ *Kiyutin v. Russia*, no. 2700/10, § 57, ECHR 2011

⁴⁹ *Van Raalte v. the Netherlands*, 21 February 1997, § 39, Reports of Judgments and Decisions 1997-I

69. Як було вказано вище, досягнення мети обмеження невиправданого навантаження на органи державної влади та місцевого самоврядування може бути досягнуто шляхом внесення до українського законодавства різного роду запобіжників, як-то обмеження частоти звернень та відмови розглядати звернення, які містять образи чи нецензурну лексику. Закон України «Про звернення громадян» вже містить запобіжні положення, відповідно до яких повторні звернення одного громадянина до одного органу з одного і того ж питання не розглядаються, якщо перше вирішено по суті, а також що звернення, подані з порушенням термінів, не розглядаються.

70. Проте повне позбавлення недієздатних осіб права на звернення залишає їх у стані «правового вакууму» і позбавляє ефективних засобів правового захисту. Вважаємо, що це обмеження прав недієздатних осіб є надмірним по відношенню до вигоди, яку суспільство отримує від цього обмеження. Більше того, на нашу думку, є сумнівним те, що українське суспільство взагалі отримує будь-яку користь від обмеження права недієздатних осіб на звернення. Навпаки, надання усім громадянам рівних можливостей захищати свої права та законні інтереси та прихильність до принципу розумного пристосування сприятиме закріпленню принципів недискримінації та верховенства права і нестиме користь для усього українського суспільства.

71. У світлі принципу 1 (4) Резолюції Генеральної Асамблеї ООН № 46/119 «Захист осіб із психічними розладами та покращення психіатричної допомоги», який закріплює, що різниця у ставленні може бути виправдана виключно якщо вона необхідна для захисту прав людини з психічними захворюваннями або прав інших осіб⁵⁰ варто відзначити, що обмеження права на звернення не переслідує ціль захисту прав недієздатних осіб. Надання їм доступу до інституту звернення не може зашкодити правам та інтересам таких осіб, а буде спрямоване виключно на захист їхніх прав.

72. Вище вже зазначалося, що у зв'язку з недосконалістю української процедури позбавлення дієздатності особи із психічними розладами потребують закріплення додаткових гарантій проти зловживання їхнім становищем. Цього ж вимагає і принцип розумного пристосування - внесення, коли це потрібно в конкретному випадку, необхідних і підхожих модифікацій і коректив, що не становлять непропорційного чи невиправданого тягаря, для цілей забезпечення реалізації або здійснення особами з інвалідністю нарівні з іншими всіх прав людини й основоположних свобод⁵¹.

⁵⁰ Принцип 1 п. 4 Резолюції Генеральної Асамблеї ООН № 46/119 «Захист осіб із психічними розладами та покращення психіатричної допомоги», цитовано вище

⁵¹ стаття 2 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю від 13 грудня 2006 року, цитовано вище

73. Відповідно до статті 5 (3) КППІ, для заохочення рівності й усунення дискримінації держави-учасниці вживають усіх належних заходів для забезпечення розумного пристосування.

74. Європейський Суд нагадує, що стаття 14 не забороняє Договірній державі поводитися з різними групами осіб по-різному для того, щоб виправити «фактичну нерівність» між ними. Більше того, за певних обставин відсутність спроб виправити нерівність шляхом різного поводження сама по собі може спричинити порушення цієї статті⁵².

ВИСНОВОК

75. Відмова недієздатним особам у праві на звернення є дискримінаційною, не є «найменш обтяжливим з можливих обмежень» і не переслідує ціль захистити права та законні інтереси таких осіб. На нашу думку, надання недієздатним особам права на звернення буде одним з кроків в напрямку розумного пристосування та виправлення «фактичної нерівності» між особами, що страждають на психічний розлад, та іншими особами без таких захворювань.

Виконавчий директор
Української Гельсінської спілки
з прав людини

О. Павліченко
Олександр Павліченко



⁵² *D.H. and Others v. the Czech Republic* [GC], no. 57325/00, § 175, ECHR 2007-IV