



Громадська спілка «Українська Гельсінська спілка з прав людини»
Україна, 04070, місто Київ, вулиця Фролівська 3/34, 3 пов.

Поштова адреса: 04071, м.Київ, а/с 100,

Тел./факс: (044) 4174118, ел. пошта: office@helsinki.org.ua, в Інтернеті: www.helsinki.org.ua

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

01033 м. Київ, вул. Жилянська, 14

Справа за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу»

Письмові коментарі Української Гельсінської спілки з прав людини з питань права (amicus curie)

На сайті Конституційного Суду України оприлюднена інформація про відкриття Судом провадження за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу», а також текст конституційного подання.¹

Українська Гельсінська спілка з прав людини (Спілка) просить високоповажний Суд прийняти до уваги наступні коментарі з питань права (amicus curie).

Спілка сприяє утвердженню цінності прав людини в Україні і в світі, зокрема через порушення юридичних спорів в національних та міжнародних органах щодо важливих аспектів захисту прав людини. Адвокати Спілки провели десятки процесів у Європейському суді з прав людини (ЄСПЛ). В багатьох справах адвокати піднімали питання, що стосуються різних аспектів психіатричної допомоги і забезпечення прав осіб (наприклад, справи *Кучерука проти України*², *Федорова і Федорової проти України*³, *Анатолія Руденка проти України*⁴ у ЄСПЛ). Розгляд цих та інших справ у національних судах висвітлив труднощі у вирішенні правових питань, пов'язаних із безпосереднім застосуванням конституційних положень, зокрема у питанні щодо застосовності та обсягу права на свободу, яке гарантоване статтею 29 Конституції та/або статтею 5 Конвенції з прав людини та основоположних свобод (далі – Конвенції).

Ці письмові коментарі є узагальненням проблем у правовому тлумаченні, які виявлені Спілкою під час її діяльності. Коментарі подаються з метою посприяти розвитку практики Конституційного Суду України у застосуванні конституційних гарантій права особи на свободу, зокрема у контексті психіатричного обстеження, лікування і інших заходів, пов'язаних з психіатричною допомогою.

¹ <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=252109>

² *Kucheruk v. Ukraine*, no.2570/04, 6 September 2007

³ *Fedorov and Fedorova v. Ukraine*, no. 39229/03, 26 July 2011

⁴ *Rudenko v. Ukraine*, no. 50264/08, 17 April 2014

У цій справі розглядається питання щодо забезпечення права на свободу вкрай вразливої категорії людей, які не можуть за станом свого здоров'я надати усвідомлену згоду на їх поміщення до психіатричної установи. Закон України «Про психіатричну допомогу» не передбачає достатніх гарантій для таких осіб, залишаючи їх у вкрай вразливому становищі.

Особливу проблему становить відсутність – для неповнолітньої особи чи такої, що визнана недієздатною, – можливості захистити свої права та інтереси у випадку конфлікту з опікуном або зловживань з боку опікуна. Такі особи в правовій системі України позбавлені цивільної дієздатності, що призводить до неможливості їх звернення до суду або до інших органів, залучити адвоката до свого захисту або будь-яким іншим чином оспорювати дії свого опікуна. Це підтверджується послідовною судовою практикою, яка склалася в Україні⁵. Таким чином, така особа фактично позбавлена правосуб'єктності у правовій системі України.

За таких обставин рішення Конституційного Суду України у контексті конституційного подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини матиме фундаментальне значення для захисту одного з прав таких осіб – права не бути та/або не залишатися довільно позбавленим свободи.

Питання, яке перш за все виникало в практиці судів України, чи поширюються гарантії статті 29 Конституції, – а саме обов'язковість судового рішення, право на звернення до суду, обов'язок повідомлення третіх осіб про затримання тощо, – на будь-які випадки позбавлення свободи особи, або ця стаття має обмежене застосування лише в контексті кримінального процесу. Вирішення цього питання Конституційним Судом України матиме значення не лише в контексті психіатричного затримання, але і для інших випадків позбавлення права на свободу, наприклад, позбавлення свободи неповнолітніх, позбавлення свободи для запобігання поширенню інфекційних хвороб, позбавлення свободи іноземців і будь-яких інших випадків позбавлення свободи.

Про актуальність цього питання свідчить практика неоднозначного тлумачення статті 29 Конституції судами, що в деяких випадках призвело до встановлення ЄСПЛ порушення права на свободу.

Ми просимо прийняти до уваги наступні аргументи на користь широкого тлумачення гарантій статті 29 Конституції, що ґрунтуються на аналізі тексту Конституції, розвитку законодавства та судової практики, а також практики ЄСПЛ.

Конституційний Суд України не перший раз розглядає питання, пов'язані з тлумаченням статті 29 Конституції. Але це є першою справою, що стосується захисту права на свободу поза межами кримінального процесу та процесу про адміністративні правопорушення.

Почасти обмежене тлумачення обсягу права на свободу, що гарантована статтею 29 Конституції, є наслідком нерозуміння універсального характеру конституційних гарантій, їх безпосередньої застосовності незалежно від наявності чи відсутності спеціалізованого законодавства і, як наслідок, автономного значення будь-яких термінів, вжитих в тексті Конституції.

⁵ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27060939>
<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/19310103>
<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30019682>
<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28716826>
<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31207122>
<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35628811>

Певну складність в тлумачення статті 29 Конституції вносить те, що терміни, які використані у тексті положення, лексично співпадають з термінами, які використовує кримінальне процесуальне законодавство України. Часто суди цьому текстуальному співпадінню надають занадто велике значення, не враховуючи більш важливих аспектів, що свідчать про неможливість обмежити застосування статті 29 Конституції лише до сфери кримінального процесу.

Стаття 29 Конституції стверджує право на свободу як таке, що належить «кожному». Це дає підстави вважати, що гарантії цієї статті поширюються на будь-які випадки позбавлення свободи, незалежно від того, як це позбавлення свободи класифікується законодавством чи практикою.

Сам текст статті 29 Конституції дає підстави для таких висновків. Наприклад, в частині 3 статті 29 в результаті застосування «тримання під вартою» особа стає «затриманою», що суперечить кримінальному процесуальному законодавстві і доктрині, де все відбувається навпаки. Те, що в першому реченні частини 3 статті 29 називається «триманням під вартою» у другому реченні назване «затриманням». Відхиляючи думку, що така плутанина в термінології є наслідком неосвіченості чи неохайності творців Конституції, слід дійти висновку, що цим термінам не надавалося спеціальне значення, притаманне певній галузі законодавства, а ці терміни вживалися в статті 29 Конституції як синоніми, що позначають будь-яке позбавлення свободи або утримання у стані несвободи. Такого тлумачення надавав цим термінам і Конституційний Суд України⁶

Не менш важливо, що стаття 29 Конституції створює конституційні, тобто найвищі за правовим авторитетом і значенням, гарантії, забезпечуючи право на свободу «кожному». Якщо визнати, що конституційні гарантії статті 29 мають лише обмежену сферу застосування, наприклад, стосуються лише підозрюваних правопорушників, то слід визнати, що Конституція не мала наміру забезпечити право на свободу «кожного», хто не є підозрюваним правопорушником, надійними гарантіями, такими як обов'язковий судовий контроль, право на періодичний перегляд судом, правом на повідомлення третіх осіб про факт затримання тощо. Таке обмежене тлумачення очевидно суперечило б наміру, очевидно закладеному в статті 29 Конституції, – створити гарантії свободи «кожного», а не тільки «кожного підозрюваного правопорушника». Звуження гарантій статті 29 Конституції лише до забезпечення прав «підозрюваного правопорушника» суперечитиме і статті 3 Конституції, яка передбачає обов'язок забезпечити «права і свободи *людини*».

Таким чином, ми вважаємо, що терміни, використані у статті 29 Конституції, незважаючи на їх лексичне співпадіння з термінами окремої галузі законодавства, мають автономне значення, зміст якого не залежить від того значення, що надається цим термінам у спеціальному законодавстві.

На користь такого висновку свідчить і те, що протилежна позиція зробила б неможливою «пряму дію» норм Конституції, яка забезпечена статтею 8 Конституції: якщо значення термінів Конституції залежить від звичайного законодавства, то за відсутності законодавства положення Конституції не мали б власного змісту і не могли б бути застосовані.

Також, якщо припустити, що положення Конституції не мають автономного, незалежного змісту, а позичають зміст своїх термінів у окремої галузі законодавства, то

⁶ «Слова «затримувати», «тримати» означають залишати, утримувати кого-, що-небудь на якийсь час у певному місці, положенні» (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України "Про міліцію" (справа про строки адміністративного затримання) від 11 жовтня 2011 року, N 10-рп/2011, справа N 1-28/2011 (далі – КСУ, рішення від 11.10.2011 року у справі про строки адміністративного затримання).

логічно неможливим було б говорити про конституційність або неконституційність такого законодавства.

І, нарешті, за вузького тлумачення гарантій статті 29 Конституції, людина, позбавлена свободи без жодних підстав, не може бути захищена цим положенням, оскільки у такому випадку Конституція не може «прив'язати» значення своїх термінів до законодавства, оскільки такого законодавства не існує.

В своїй практиці Конституційний Суд України вже спирався на концепцію автономного значення термінів конституційних положень, зокрема і у тлумаченні положень статті 29 Конституції. Визначаючи сферу дії частини 3 статті 29 Конституції і значення терміну «злочин», цей Суд визначив, що «з аналізу положень ... міжнародних актів не вбачається різниці між кримінальними та адміністративними протиправними діяннями, оскільки вони охоплюються загальним поняттям «правопорушення»... Отже, є підстави для висновку, що внаслідок *адміністративного затримання* відбувається короткострокове позбавлення людини свободи, право на яку передбачено у статті 29 Конституції України».⁷

Таким чином, цей Суд визнав, що терміни, що вживаються у тексті Конституції, мають автономне, власне значення, що може не співпадати і, як правило, не співпадає із їх значенням у контексті спеціального законодавства.

Єдиним положенням, застосування якого обмежене лише позбавленням свободи через підозрою у вчинення правопорушення, є частина 3 статті 29 Конституції. Це впливає з самого тексту цього положення, який прямо каже про застосування цього положення «у разі нагальної необхідності запобігти злочиніві...».⁸

Розвиток законодавства в Україні свідчить також, що стаття 29 Конституції тлумачиться законодавцем у широкому сенсі. Законодавство про екстрадицію⁹, про психіатричну допомогу¹⁰ і інші галузі поступово ввели гарантії права на свободу, передбачені статтею 29 Конституції.

Суди також застосовували статтю 29 Конституції у питаннях, що не пов'язані із кримінальним процесом або процесом про адміністративні правопорушення. Одним з найбільш яскравих прикладів прямого застосування норм статті 29 Конституції є їх застосування до питань пов'язаних з екстрадицією.

8 жовтня 2004 року у своїй постанові № 16 Пленум Верховного Суду України дійшов висновку, що положення статті 29 Конституції України прямо поширюються на питання екстрадиції і наділяють осіб, які очікують екстрадиції, низкою гарантій від свавілля. З цього часу, національні суди, вирішуючи питання пов'язані з екстрадицією, прямо керувалися положеннями статті 29 Конституції України¹¹.

Національні суди, розглядаючи питання пов'язані з поміщенням осіб в пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства в порядку адміністративного судочинства (КАСУ), прямо застосовують положення статті 29 Конституції України¹².

⁷ КСУ, рішення від 11.10.2011 року у справі про строки адміністративного затримання, пункт 3.4

⁸ Тлумачачи поняття «злочин» автономно, Конституційний Суд України включив до нього також «адміністративне правопорушення», КСУ, рішення від 11.10.2011 року у справі про строки адміністративного затримання, пункт 3.4

⁹ Кримінальний процесуальний кодекс України, розділ IX, стаття 584, частина 12, яка передбачає можливість періодичного звернення до суду для розгляду законності тримання під вартою

¹⁰ Закон України «Про психіатричну допомогу», стаття 17, яка передбачає можливість особи, що примусово госпіталізована, періодично звертатися до суду для розгляду законності заходу

¹¹ <http://precedent.in.ua/index.php?id=1212160604>

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3484287>

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6094744>

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6203499>

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6086803>

¹² <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39947741>

І, нарешті, у питаннях, пов'язаних із госпіталізацією, зокрема, і до психіатричних установ, суди керуються статтею 29 Конституції України.¹³

Таким чином, і законодавство, і судова практика України пішла шляхом, окресленим Конституційним Судом України, який у рішеннях, що тлумачили статтю 29 Конституції, розглядав цю конституційну гарантію у сполученні зі статтею 5 Конвенції та статтею 9 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року кожна людина.¹⁴

Ми вважаємо, що ці фактори свідчать на користь застосовності статті 29 Конституції до будь-якого випадку позбавлення свободи і забезпечують особі, що позбавлена свободи з будь-яких підстав або безпідставно, гарантії, передбачені частинами 2, 4, 5, 6 статті 29 Конституції.

Тим не менше, хоча судова практика поступово розвивається у бік більш широкого застосування статті 29 Конституції, рішення Конституційного Суду України у цій справі може прискорити цей процес, а також надати поштовх законодавчим змінам у сфері захисту прав людей, що не мають цивільної дієздатності.

Конституційний Суд України постійно використовує практику ЄСПЛ для тлумачення конституційних положень. У зв'язку з цим нижче наводиться практика ЄСПЛ, безпосередньо дотична до справи, що розглядається, і стосується характеру гарантій, якими має бути забезпечене психіатричне затримання.

Як зазначалося вище, недієздатні особи в правовій системі України позбавлені також процесуальної дієздатності. Не торкаючись у цих коментарях питання конституційності позбавлення осіб, позбавлених цивільної дієздатності, також і процесуальної дієздатності, слід відзначити, що будь-яке обмеження прав і свобод будь-якої особи має супроводжуватися відповідними гарантіями від зловживання.

ЄСПЛ у своїй практиці неодноразово вказував, що поміщення осіб до психіатричного закладу чи психоневрологічного закладу для соціального захисту або спеціального навчання має розглядатися як позбавлення свободи, яке повинно супроводжуватися рядом гарантій від зловживань, у тому числі, судовим контролем.¹⁵ ЄСПЛ встановлював, що особа може вважатися «затриманою» навіть протягом періоду, коли вона знаходилась у відкритій палаті лікарні з постійним самостійним доступом до відкритого двору лікарні та можливістю самостійно залишити територію лікарні.¹⁶

Стаття частина 4 статті 5 Конвенції передбачає необхідність ефективного механізму захисту прав «кожного» затриманого, у тому числі недієздатних (неповнолітніх) осіб від можливого зловживання з будь-якого боку. Саме судовий орган має встановити, чи є обмеження прав пропорційним і слугує законній меті. І якщо правова система не надає юридичної можливості для осіб, позбавлених цивільної дієздатності, самим звертатися до суду, має бути передбачений автоматичний судових контроль за законністю обмеження прав таких осіб.

Більше того, характер психіатричного затримання зумовлює необхідність періодичного судового контролю. Відповідно до статті 5 Конвенції, недієздатність чи психічна хвороба не можуть самі по собі слугувати достатніми підставами для позбавлення свободи у психіатричному закладі. ЄСПЛ неодноразово зазначав, що «особа не може вважатися «психічно хворою» та позбавлена волі, якщо не дотримано трьох

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40976148>

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25220386>

¹³ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40771501>

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/19628116>

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/10144892>

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40168617>

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/17144741>

¹⁴ Справа N 1-28/2011, п. 3.2.

¹⁵ *Stanev v. Bulgaria* [GC], no. 36760/06, § ..., ECHR 2012

¹⁶ *Ashingdane v. the United Kingdom*, 28 May 1985, § 42, Series A no. 93

нижченаведених мінімальних умов: по-перше, об'єктивна медична експертиза повинна достовірно показати, що особа є психічно хворою; по-друге, психічний розлад має бути таким, що обумовлює примусове тримання особи у психіатричній лікарні; по-третє, необхідність продовжуваного тримання у психіатричній лікарні залежить від стійкості такого захворювання».¹⁷

ЄСПЛ також відзначав, що «ключовою гарантією за частиною 4 статті 5 Конвенції є те, що особа, яка примусово утримується у психіатричному закладі, повинна мати право на судовий перегляд за її власним бажанням».¹⁸ Пункт 4 статті 5 Конвенції вимагає в першу чергу наявність незалежного правового засобу, за допомогою якого особа, яка утримується, має можливість постати перед суддею, який визначить законність триваючого утримання. Доступ особи, яка утримується, до судді «не має залежати від доброї волі адміністрації закладу, де утримується особа, використовуватись за розсудом керівництва медичного закладу».¹⁹

Законодавство України не передбачає такого автоматичного і періодичного судового контролю. Спілка вважає, що питання про відповідність статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» має розглядатися також у контексті частини 2, але також і частини 4 статті 29 Конституції, оскільки у контексті психіатричного затримання як первісний судовий контроль при поміщенні особи до психіатричного закладу, так і періодичний наступний контроль за законністю продовження такого заходу є елементами забезпечення особі гарантій від довільного позбавлення свободи.

**Виконавчий директор
Української Гельсінської спілки з прав людини**

Аркадій Бущенко



Директор зі стратегічних справ

Михайло Тарахало

¹⁷ *Winterwerp v. the Netherlands*, 24 October 1979, Series A no. 33

¹⁸ *Musiał v. Poland* [GC], no. 24557/94, § 43, ECHR 1999-II; *Rakevich v. Russia*, no. 58973/00, § 45, 28 October 2003

¹⁹ *Gorshkov v. Ukraine*, no. 67531/01, § 44, 8 November 2005