

## Конституційний Суд України

### КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ

*щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 8 та другого речення частини четвертої статті 16 Закону України «Про звернення громадян»*

1. Відповідно до статті 40 Конституції України **усі** мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Аналіз вказаного положення Конституції України свідчить, що право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів забезпечується обов'язком відповідних суб'єктів розглянути звернення та надати обґрунтовану відповідь.

Також, вбачається, що, вживаючи термін «усі», конституціодавець мав на меті показати, що право на звернення належить не окремій категорії осіб, як, наприклад, в тих випадках, коли в положеннях Конституції України вживаються терміни «громадяни» (стаття 38), «іноземці та особи без громадянства» (стаття 26), а усім фізичним особам, незалежно від будь-яких ознак.

Однак, частина друга статті 8 Закону України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР (далі – Закон) *Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 47, ст. 256*), серед іншого, передбачає, що **звернення осіб, визнаних судом недієздатними**, не розглядаються.

Відповідно до другого речення частини четвертої статті 16 Закону скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їх законними представниками.

Таким чином, в цій частині положення Закону передбачає абсолютне обмеження фізичних осіб у праві на особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів лише за ознакою їх юридичного статусу, а саме недієздатності.

Відповідно до частини першої статті 64 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

У цьому зв'язку звертаю увагу, що на відміну від інших багатьох положень Розділу II Конституції України, положення статті 40 не передбачає, що право на звернення може бути обмежене законом в певних інтересах та з будь-якими цілями.

Крім того, відповідно до положень Конституції України громадяни, визнані судом недієздатними, обмежені у праві голосу на виборах і референдумах (частина друга статті 70) та у праві бути народним депутатом України (пункт 3 частини другої статті 81). Інших випадків обмеження конституційних прав фізичної особи за ознакою її недієздатності Конституцією України не передбачено.

Відповідно до частини другої статті 64 Конституції України право на звернення не може бути обмежено навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану. Таким чином, вбачається, що частина друга статті 8 Закону в тій мірі, в якій передбачає, що звернення осіб, визнаних судом недієздатними, не розглядаються, суперечить статті 40 та частині першій статті 64 Конституції України.

2. Згідно з частинами першою та другою статті 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

Таке конституційне регулювання вказаного права узгоджується із Міжнародним пактом про громадянські і політичні права 1966 року, яким визначено, що кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір (пункт 2 статті 19 Пакту), а також статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

У Рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 Конституційний Суд України вказав, що однією з гарантій реалізації конституційних прав на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації є законодавче закріплення права кожного на доступ до інформації, яке згідно зі статтею 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI забезпечується систематичним та оперативним оприлюдненням інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом, а також шляхом надання інформації на запити.

У цьому зв'язку звертаю увагу, що Закон регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Частиною першою статті 3 Закону передбачено, що під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Реалізуючи право на звернення, особа може заявляти про порушення її прав діями (бездіяльністю) суб'єктів владних повноважень і вимагати їх поновлення.

Виходячи із зазначеного, можна стверджувати, що право на звернення, закріплене Законом, також є гарантією реалізації конституційного права, передбаченого статтею 34 Конституції України.

Відповідно, право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань обмежується у результаті відмови у реалізації права на звернення.

Відповідно до частини третьої статті 34 Конституції України здійснення права на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Таке конституційне обмеження прав особи збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію узгоджується з положеннями пункту

2 статті 29 Загальної декларації прав людини 1948 року, в яких зазначено, що при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві.

Відповідно, для того, щоб обмеження у вигляді відмови у розгляді звернення і наданні відповіді не порушило право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, воно має переслідувати вищевказані цілі і бути їм пропорційним.

Однак, оскаржуване положення Закону містить загальне правило щодо залишення звернення недієздатної особи без розгляду, яке не передбачає простору для винятків.

З огляду на вищевказане, враховуючи значимість права на звернення як гарантії права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, оскаржуване положення Закону становить непропорційне обмеження права на свободу думки і слова з точки зору цілей, передбачених частиною третьою статті 34 Конституції України.

Відповідно, оскаржуване положення Закону суперечить положенням статті 34 Конституції України.

3. Відповідно до частин першої та другої статті 24 Конституції України 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**.

Відповідно до статті 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (*Офіційний вісник України, 1998, № 13, / № 32 від 23.08.2006/, стор. 270*), ратифікованої Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» № 475/97-ВР від 17 липня 1997 року (*Відомості Верховної Ради України, 199, № 40, ст. 263*), користування правами та свободами, визнаними в цій Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою - статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження, або **за іншою ознакою**.

Відповідно до статті 1 Протоколу № 12 до Конвенції, який набув чинності для України з 1 липня 2006 року, здійснення будь-якого передбаченого законом

права забезпечується без дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад, за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження або за іншою ознакою.

Отже, перелік ознак, за якими не може бути дискримінації, не є вичерпним як в положенні частини другої статті 24 Конституції України, так і у вказаних положеннях Конвенції та Протоколу № 12 до неї. З метою визначення, якими можуть бути інші ознаки, Європейський суд з прав людини (далі – Європейський суд) зазначив наступне.

Поняття «за іншою ознакою» поширюється винятково на такі ознаки, які за своєю природою є достатньо подібними до тих, які перераховані у статті 14 Конвенції, тобто відносяться до вибору особи в тій мірі, в якій він може вважатись елементом її індивідуальності (релігійні або політичні переконання) або які особа не обирає (стать, раса, інвалідність та вік) (ухвала Європейського суду у справі «Петерка проти Чеської Республіки» (*Peterka v. the Czech Republic*) від 4 травня 2010 року, заява № 21990/08).

З огляду на те, що фізична особа може бути визнана судом недієздатною, якщо вона внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу не здатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними (частина перша статті 39 Цивільного кодексу України), можна стверджувати, що така особа має порушення стану здоров'я.

У рішенні по справі «Кіютін проти Росії» (від 10 березня 2011 року, заява № 2700/10) Європейського суду зазначив, що хоча в статті 14 Конвенції прямо не згадується серед ознак, які забороняють дискримінацію, стан здоров'я або будь-який інший медичний стан, 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 (пункт 57 вказаного рішення).

Крім того, у відповідних рішеннях Європейський суд вказує, що дискримінацією є різниця у відношенні до осіб, які перебувають у однаковому або достатньо схожому становищі, без об'єктивного та обґрунтованого виправдання, іншими словами якщо немає легітимної мети та балансу між використаними засобами та поставленою метою (рішення у справі «Стек та інші проти Сполученого Королівства» (*Stec and Others v. the United Kingdom*), №№ 65731/01 та 65900/01, ВП, пункт 51; рішення у справі «Юнал Текелі проти Туречинни» (*Unal Tekeli v. Turkey*), № 29865/96, пункт 49).

Держави користуються межами вільного розсуду в оцінюванні того, чи виправдовують відмінності ситуацій, які у решті залишаються аналогічними,

різницю у поводженні, і якщо так, то до якої міри (рішення у справі «Костянтин Маркін проти Російської Федерації» (Konstantin Markin v. Russia) від 22 березня 2012 року, № 30078/06, ВП, пункт 126).

У цьому контексті вбачається, що відносно права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів недієздатні особи перебувають у аналогічному положенні з рештою осіб, а відмінності, що випливають із юридичного стану недієздатних осіб, не виправдовують абсолютне обмеження їх права на звернення.

**З огляду на вищевказане положення частини другої статті 8 Закону в частині, що передбачає, що звернення осіб, визнаних судом недієздатними, не підлягають розгляду, суперечить вимогам частин першої та другої статті 24 Конституції України.**

**4. Керуючись статтями 101 і 147, абзацом другим п. 1 частини першої статті 150 Конституції України (*Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, стаття 141*), п. 1 статті 13, статтями 39 і 82 Закону України «Про Конституційний Суд України» (*Відомості Верховної Ради України, 1996, № 49, ст.272*), п. 3 частини першої статті 13 та статтею 15 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (*Відомості Верховної Ради України, 1998, N 20, ст.99*),**

#### **ПРОШУ:**

**Визнати положення частини другої статті 8 Закону України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР в частині, що передбачає, що звернення осіб, визнаних судом недієздатними, не підлягають розгляду, а також положення другого речення частини четвертої статті 16 Закону в частині, що передбачає, що скарга в інтересах недієздатних осіб подається їх законними представниками, такими, що не відповідають положенням частин першої та другої статті 24, статті 34, статті 40 та частини першої статті 64 Конституції України.**

У конституційному провадженні за цим поданням братиму участь особисто, а також братиме участь Кушнір Ірина Володимирівна – представник Уповноваженого – начальник Управління з питань підготовки конституційних подань та дотримання права на доступ до публічної інформації.

Додатки:

1. Конституція України (витяг).
2. Закон України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР (витяг).

3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (витяг).
4. Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ETS № 177) (витяг).
5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року (витяг).
6. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року (витяг).
7. Ухвала Європейського суду з прав людини у справі «Петерка проти Чеської Республіки» (*Peterka v. the Czech Republic*) від 04 травня 2010 року, заява № 21990/08; <http://hudoc.echr.coe.int> (витяг).
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кіютін проти Росії» (*Kiyutin v. Russia*) від 10 березня 2011 року, заява № 2700/10, пункт 57; <http://hudoc.echr.coe.int> (витяг).
9. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Стек та інші проти Сполученого Королівства» (*Stec and Others v. the United Kingdom*) від 12 квітня 2006 року, заяви №№ 65731/01 та 65900/01, ВП, пункт 51; <http://hudoc.echr.coe.int> (витяг).
10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Юнал Текелі проти Туречинни» (*Unal Tekeli v. Turkey*) від 16 листопада 2004 року, заява № 29865/96, пункт 49; <http://hudoc.echr.coe.int> (витяг).
11. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Костянтин Маркін проти Російської Федерації» (*Konstantin Markin v. Russia*) від 22 березня 2012 року, заява № 30078/06, ВП, пункт 126; <http://hudoc.echr.coe.int> (витяг).

**В.В. Лутковська**