



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**ст.21 ч.(5) п.е) Закона №52 от 3 апреля 2014 года о народном
адвокате (омбудсмене)**

*(непринятие к рассмотрению заявлений, представленных
недееспособными лицами)*

(Обращение № 42а/2014)

КИШИНЭУ

13 ноября 2014 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕПРИНЯТИЯ К РАССМОТРЕНИЮ НАРОДНЫМ АДВОКАТОМ ЗАЯВЛЕНИЙ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫХ НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ЛИЦАМИ

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Тудор ПАНЦЫРУ,
Виктор ПОПА, *судьи*,
при участии секретаря заседания, Серджиу Стратана,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 18 июня 2014 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя совещание при закрытых дверях,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение парламентского адвоката Анатолия Мунтяну, представленное в Конституционный суд 18 июня 2014 года, в соответствии с положениями ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, ст.25 п.і) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.і) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности ст.21 ч.(5) п.е) Закона №52 от 3 апреля 2014 года о народном адвокате (омбудсмене).

2. Оспариваемые положения касаются неприятия к рассмотрению народным адвокатом заявлений недееспособных лиц, признанных таковыми судебным решением.

3. Автор обращения считает, что оспариваемые положения противоречат ст.16, ст.52 и ст.54 Конституции, а также положениям международных актов.

4. Определением Конституционного суда от 11 сентября 2014 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

5. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Президента Республики Молдова, Парламента, Правительства.

6. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращение аргументировал Анатолие Мунтяну. Парламент был представлен начальником Службы законодательства по вопросам общественного порядка и правоохранительных органов Общего

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕПРИНЯТИЯ К РАССМОТРЕНИЮ НАРОДНЫМ АДВОКАТОМ ЗАЯВЛЕНИЙ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫХ НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ЛИЦАМИ

юридического управления Секретариата Парламента – Серджиу Сидор. Со стороны Правительства принял участие заместитель министра юстиции – Николае Ешану.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

7. 3 апреля 2014 года, признав Закон №1349-XIII от 17 октября 1997 года о парламентских адвокатах утратившим силу, Парламент Республики Молдова принял Закон №52 о народном адвокате (омбудсмене), вступивший в силу 9 мая 2014 года.

8. Данный закон определяет деятельность двух независимых народных адвокатов, один из которых специализируется по вопросам защиты прав и свобод ребенка.

9. Ст.21 ч.(5) п.е) Закона №52 от 3 апреля 2014 года предусматривает, что народным адвокатом не принимаются к рассмотрению заявления лиц, которые судебным решением признаны недееспособными.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

А. Национальное законодательство

10. Применимые положения Конституции (М.О., 1994 г., № 1):

Статья 1

Государство Республика Молдова

«[...]»

(3) Республика Молдова – демократическое правовое государство, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются.»

Статья 4

Права и свободы человека

«(1) Конституционные положения о правах и свободах человека толкуются и применяются в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, пактами и другими договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова.

(2) При наличии несоответствий между пактами и договорами об основных правах человека, одной из сторон которых является Республика Молдова, и внутренними законами приоритет имеют международные нормы.»

Статья 7

Конституция – высший закон

«Конституция Республики Молдова является ее высшим законом. Ни один закон или иной правовой акт, противоречащие положениям Конституции, не имеют юридической силы.»

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕПРИНЯТИЯ К РАССМОТРЕНИЮ НАРОДНЫМ АДВОКАТОМ ЗАЯВЛЕНИЙ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫХ НЕДЕЕСПОСОВНЫМИ ЛИЦАМИ

Статья 16

Равенство

«(1) Уважение и защита личности составляют первостепенную обязанность государства.

(2) Все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения.»

Статья 52

Право на подачу петиций

«(1) Граждане имеют право обращаться к властям с петициями только от своего имени.

(2) Законно созданные организации имеют право обращаться с петициями исключительно от имени коллективов, которые они представляют.»

Статья 54

Ограничение осуществления прав или свобод

«(1) В Республике Молдова не могут быть приняты законы, запрещающие или умаляющие права и основные свободы человека и гражданина.

(2) Осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

(3) Положения части (2) не допускают ограничения прав, провозглашенных в статьях 20 - 24.

(4) Ограничение должно соответствовать обстоятельству, вызвавшему его, и не может затрагивать существование права или свободы.»

11. Применимые положения Закона №52 от 3 апреля 2014 года о народном адвокате (омбудсмене) (М.О., 2014 г., №110-114):

Статья 1

Деятельность народного адвоката (омбудсмена)

«(1) Народный адвокат (омбудсмен), именуемый далее *народный адвокат*, обеспечивает соблюдение прав и свобод человека органами публичной власти, организациями и предприятиями независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, некоммерческими организациями, а также должностными лицами всех уровней.

(2) Народный адвокат способствует защите прав и свобод человека путем предупреждения их нарушения, а также мониторинга и представления докладов о порядке соблюдения прав и основных свобод человека на национальном уровне путем совершенствования законодательства в области защиты прав и свобод человека, международного сотрудничества в этой области, продвижения

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕПРИНЯТИЯ К РАССМОТРЕНИЮ НАРОДНЫМ АДВОКАТОМ ЗАЯВЛЕНИЙ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫХ НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ЛИЦАМИ

прав и свобод человека и механизмов их защиты посредством применения процедур, регулируемых настоящим законом.

[...]»

Статья 16

Обязанности народного адвоката

«Народный адвокат исполняет следующие обязанности:

- a) принимает и рассматривает заявления о нарушении прав и свобод человека и направляет в установленные сроки письменные ответы в отношении поданных заявлений;
- b) представляет органам власти и/или ответственным лицам предложения и рекомендации о восстановлении в правах лиц, в отношении которых было установлено нарушение прав и свобод человека;
- c) способствует разрешению по взаимному согласию конфликтов между органами публичной власти и физическими лицами;
- d) способствует совершенствованию законодательства в области прав и свобод человека;
- e) представляет предложения и рекомендации о ратификации или присоединении к международным документам в области прав и свобод человека и предоставляет методологическую помощь для обеспечения их внедрения;
- f) подает обращения в Конституционный суд и иски в судебные инстанции, представляет точки зрения по требованию Конституционного суда;
- g) нанимает работников и осуществляет дисциплинарную власть в соответствии с законом;
- h) продвигает права человека в обществе;
- i) выполняет иные предусмотренные законом обязанности.»

Статья 18

Полномочия по рассмотрению заявлений

«(1) Народный адвокат рассматривает заявления физических лиц независимо от гражданства, возраста, пола, политической принадлежности или религиозных убеждений, которые постоянно проживают, временно находятся или находились на территории страны (далее – *заявители*), права и свободы которых предположительно нарушены Республикой Молдова.

[...]»

Статья 19

Условия подачи заявления народному адвокату

«[...]

(2) Заявления подаются лично или по почте, факсу, электронной почте или иному средству связи. Заявление может быть подано от имени лица, чьи права ущемлены, представителем лица, неправительственными, профсоюзными и другими представительными организациями.

[...]»

Статья 21

Принятие заявления к рассмотрению

«[...]

(5) Не принимается к рассмотрению заявление:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕПРИНЯТИЯ К РАССМОТРЕНИЮ НАРОДНЫМ АДВОКАТОМ ЗАЯВЛЕНИЙ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫХ НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ЛИЦАМИ

- а) поданное спустя год после констатации нарушения прав и свобод человека, кроме случаев, когда народный адвокат может продлить срок, однако не более чем на один год;
- б) находящееся в судебной процедуре рассмотрения по существу, за исключением заявлений против действий и/или бездействий судьи;
- с) рассмотрение которого относится к компетенции других органов (возбуждение уголовного преследования, толкование судебного решения);
- д) в отношении дела, по которому уже вынесены приговор или судебное решение по существу;
- е) поданное лицом, которое судебным решением признано недееспособным;**
- ф) содержащее клевету и оскорбления, дискредитирующее органы государственной власти в целом, местные власти, объединения граждан и их представителей, содержащее призывы к национальной, расовой, религиозной вражде и другим действиям, за которые предусмотрена установленная законом ответственность.»

Статья 25

Процессуальные действия народного адвоката

«(1) По результатам рассмотрения заявления народный адвокат вправе:

- а) обратиться в судебную инстанцию с заявлением в защиту интересов заявителя, права и основные свободы которого были нарушены;
- б) обратиться в компетентные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного либо уголовного производства в отношении должностного лица, допустившего нарушения, повлекшие ущемление прав и свобод человека;
- с) сообщить прокурору о совершении правонарушения, предусмотренного статьей 320 Кодекса Республики Молдова о правонарушениях;
- д) указать должностным лицам всех уровней на случаи проявления халатности в работе, нарушения служебной этики, волокиты и бюрократизма.

(2) Народный адвокат вправе подать иск в судебную инстанцию в связи с выявленными фактами массового или грубого нарушения прав и свобод человека. Поданное народным адвокатом исковое заявление освобождается от уплаты государственной пошлины.

(3) Народный адвокат может вступить в процесс с тем, чтобы представить свои заключения в целях защиты прав, свобод и законных интересов лиц.»

12. Применимые положения Гражданского кодекса Республики Молдова №1107-XV от 6 июня 2002 г. (М.О., 2002 г., №82-86, ст.661):

Статья 24

Признание физического лица недееспособным

«(1) Физическое лицо, которое вследствие психического расстройства (душевной болезни или слабоумия) не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признано судебной инстанцией недееспособным. Над ним устанавливается опека.

[...]»

13. Применимые положения Гражданского процессуального кодекса Республики Молдова №225-XV от 30 мая 2003 г. (М.О., 2003 г., №130-134, ст.451):

Статья 58

Гражданская процессуальная дееспособность

«(1) Способность в полном объеме лично или через представителя осуществлять в суде процессуальные права и выполнять процессуальные обязанности (гражданская процессуальная дееспособность) принадлежит физическим лицам, достигшим 18 лет, юридическим лицам, а в предусмотренных законом случаях также лицам, не являющимся юридическими лицами, но имеющим собственные органы управления.

(2) Процессуальные действия, совершенные несовершеннолетними в возрасте от 14 до 18 лет или лицами, признанными ограниченно дееспособными, подлежат признанию недействительными. Законный представитель несовершеннолетнего или попечитель лица, признанного ограниченно дееспособным, может одобрить все эти действия или только некоторые из них. Судебная инстанция предоставляет срок для одобрения действий. Если действия не одобрены в установленный срок, они признаются недействительными.

(2¹) Процессуальные действия, совершенные несовершеннолетними в возрасте до 14 лет или лицами, признанными недееспособными, являются недействительными.

(3) Несовершеннолетний, достигший 16 лет, может лично осуществлять свои процессуальные права и выполнять процессуальные обязанности в случае объявления его полностью дееспособным (эмансипация) или вступления в брак.

(4) Права, свободы и законные интересы несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет, а также лиц, признанных ограниченно дееспособными, защищают в судебной инстанции их родители, усыновители или попечители, однако судебная инстанция обязана привлекать к участию в таких делах самих несовершеннолетних или лиц, признанных ограниченно дееспособными.

(5) В случаях, предусмотренных законом, по делам, возникающим из гражданских, брачно-семейных, трудовых и иных правоотношений, несовершеннолетние лично защищают в суде свои права, свободы и законные интересы. Судебная инстанция определяет необходимость привлечения к участию в таких делах законных представителей несовершеннолетних.

(6) Права, свободы и законные интересы несовершеннолетних, не достигших 14 лет, а также лиц, признанных недееспособными в установленном законом порядке, защищают в судебной инстанции их законные представители – родители, усыновители, опекуны, попечители, администрация воспитательных, лечебных учреждений или учреждений социальной защиты.»

Статья 302

Подача заявления

«[...]

(2) Дело о признании лица недееспособным вследствие психического расстройства (душевной болезни или слабоумия) может быть возбуждено по заявлению членов его семьи, близких родственников (родителей, детей, братьев, сестер, деда, бабушки) независимо от совместного с ним проживания либо по требованию органа опеки и попечительства, психиатрического (психоневрологического) лечебного учреждения, прокурора.

[...]»

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕПРИНЯТИЯ К РАССМОТРЕНИЮ НАРОДНЫМ АДВОКАТОМ ЗАЯВЛЕНИЙ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫХ НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ЛИЦАМИ

14. Применимые положения Закона №190-XIII от 19 июля 1994 года о подаче петиций (М.О., 2003 г., №6-8, ст. 23):

«Ст.3. – [...]

(2) Порядок рассмотрения заявлений, касающихся нарушений конституционных прав и свобод человека, регулируется законодательством о парламентских адвокатах.»

«Ст.10. – (1) Петиция должна быть подписана автором. В ней должны быть указаны его фамилия, имя и место жительства. Петиция в электронной форме должна содержать указание фамилии, имени, места жительства и электронного адреса просителя.

(2) Петиции, не отвечающие требованиям части (1), признаются анонимными и рассмотрению не подлежат.

(3) Орган или официальное лицо вправе не рассматривать по существу петиции, содержащие оскорбительные или нецензурные выражения, угрозы национальной безопасности, общественному порядку, жизни и здоровью официального лица и членов его семьи.

(4) Петиции, содержащие угрозы национальной безопасности, общественному порядку, жизни и здоровью официального лица и членов его семьи, а также угрозы в адрес других органов и/или официальных лиц или групп людей, направляются компетентным правоохранительным органам.

(5) Петиция, написанная неразборчивым почерком или содержащая недостаточную и неубедительную информацию по затронутому вопросу, не рассматривается, а орган или официальное лицо извещает заявителя о причинах нерассмотрения, при условии что указанные имя и адрес можно прочесть.»

15. Применимые положения Закона №60 от 30 марта 2012 года о социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями (М.О., 2012 г., №155-159, ст.508):

Статья 10

Защита прав лиц с ограниченными возможностями и ответственность за их нарушение

«[...]

(2) Соблюдение положений Конвенции ООН о правах лиц с ограниченными возможностями центральными и местными органами публичной власти, учреждениями и предприятиями, независимо от вида собственности, общественными объединениями и должностными лицами на всех уровнях обеспечивается гражданским обществом и парламентским адвокатом в соответствии с действующим законодательством.

[...]».

В.Международное законодательство

16. Применимые положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (подписанной в Риме 4 ноября 1950 года и ратифицированной Республикой Молдова Постановлением

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕПРИНЯТИЯ К РАССМОТРЕНИЮ НАРОДНЫМ АДВОКАТОМ ЗАЯВЛЕНИЙ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫХ НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ЛИЦАМИ

Парламента №1298-XIII от 24 июля 1997 года, М.О. №54-55/502, 1997 года):

Статья 14

Запрещение дискриминации

«Пользование правами и свободами, изложенными в настоящей Конвенции, обеспечивается без какой-либо дискриминации по признакам пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или иным признакам.»

17. Применимые положения Конвенции ООН о правах инвалидов (принятой в Нью-Йорке 13 декабря 2006 года и ратифицированной Республикой Молдова Законом №166 от 9 июля 2010 года):

Статья 1

Цель

«[...]»

К инвалидам относятся лица с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими.»

Статья 4

Общие обязательства

1. Государства-участники обязуются обеспечивать и поощрять полную реализацию всех прав человека и основных свобод всеми инвалидами без какой бы то ни было дискриминации по признаку инвалидности. С этой целью государства-участники обязуются:

- a) принимать все надлежащие законодательные, административные и иные меры для осуществления прав, признаваемых в настоящей Конвенции;
 - b) принимать все надлежащие меры, в том числе законодательные, для изменения или отмены существующих законов, постановлений, обычаев и устоев, которые являются по отношению к инвалидам дискриминационными;
- [...]»

18. Применимые положения Рекомендации № R (99) 4 Комитета министров Совета Европы о принципах, касающихся правовой защиты недееспособных взрослых, принятой 23 февраля 1999 года:

Принцип 2

«1. Меры защиты и другие правовые механизмы, призванные защищать личные и материальные интересы недееспособных взрослых, должны быть достаточно широкими и гибкими, чтобы позволить принятие надлежащих правовых решений для разных степеней дееспособности и разнообразных ситуаций.

2. Меры защиты и другие адекватные правовые механизмы необходимо предусмотреть для неотложных случаев.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕПРИНЯТИЯ К РАССМОТРЕНИЮ НАРОДНЫМ АДВОКАТОМ ЗАЯВЛЕНИЙ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫХ НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ЛИЦАМИ

[...]

5. Совокупность предложенных защитных мер должна предусматривать наличие положений, охваченных отдельным документом, без необходимости делегирования представителя или полномочного представителя.»

Принцип 3

«1. Законодательство должно, насколько это возможно, признать, что различные степени недееспособности могут существовать и что недееспособность в течение времени может изменяться. Вследствие этого, мера защиты не должна непременно приводить к полному ограничению юридической дееспособности. Тем не менее, ограничение юридической дееспособности должно оставаться возможным тогда, когда очевидным образом возникает необходимость защиты этого лица.

2. В частности, мера защиты не должна автоматически лишать это лицо права голоса, проверки, дачи согласия или отказа от какого-либо вмешательства, касающегося его здоровья, либо принятия любого другого решения личного характера, в любое время, в меру его дееспособности.»

ВОПРОСЫ ПРАВА

19. Из содержания обращения, Конституционный суд заключает, что ст.21 ч.(5) п.е) Закона №52 о народном адвокате (омбудсмене), по сути, запрещает недееспособным лицам, признанным таковыми судебными решениями, обращаться непосредственно к народному адвокату, их заявления не принимаются к рассмотрению.

20. Обращение относится к ряду взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как право на подачу петиций, принцип равенства и пределы ограничения прав и свобод человека в соотношении с первостепенной обязанностью государства обеспечить уважение и защиту человека.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

21. В соответствии со своим определением от 11 сентября 2014 года, Конституционный суд отмечает, что, на основании ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, ст.4 ч.(1) п.а) Закона о Конституционном суде и ст.4 ч.(1) п.а) Кодекса конституционной юрисдикции, обращение о контроле конституционности законов относится к компетенции Конституционного суда.

22. Положения ст. 25 п. i) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.i) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют парламентского адвоката правом обращения в Конституционный суд.

23. В публичном заседании Конституционного суда представитель Парламента оспорил право парламентского адвоката поддержать

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕПРИНЯТИЯ К РАССМОТРЕНИЮ НАРОДНЫМ АДВОКАТОМ ЗАЯВЛЕНИЙ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫХ НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ЛИЦАМИ

обращение ввиду истечения срока его полномочий, и хотя Парламент не назначил народного адвоката, в соответствии с заключительными положениями Закона №52 от 3 апреля 2014 года о народном адвокате (омбудсмене), парламентские адвокаты, срок полномочий которых истек, не могут продолжить свою деятельность.

24. В связи с истечением срока полномочий Анатолия Мунтяну, в открытом пленарном заседании Конституционного суда обращение поддержал действующий парламентский адвокат Тудор Лазэр.

25. В соответствии с положениями ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, прерогатива Конституционного суда предполагает установление соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

26. Конституционный суд отмечает, что объектом конституционного контроля являются положения ст.21 ч.(5) п.е) Закона №52 от 3 апреля 2014 года о народном адвокате (омбудсмене), которые запрещают недееспособным лицам, признанным таковыми судебным решением, лично обращаться с заявлением к народному адвокату.

27. Конституционный суд установил, что оспариваемые положения ранее не подвергались конституционному контролю.

28. Таким образом, Конституционный суд заключает, что не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого или для прекращения производства по делу в соответствии с положениями статьи 60 Кодекса конституционной юрисдикции.

29. Для прояснения соответствия оспариваемых положений конституционным нормам, Конституционный суд будет оперировать, в частности, положениями ст.52 в сочетании со ст.16 и ст.54 Конституции, а также принципами, закрепленными международными актами в данной области.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ.52 В СОЧЕТАНИИ СО СТ.16 И СТ.54 КОНСТИТУЦИИ

30. Автор обращения утверждает, что оспариваемые положения нарушают ст.52 Конституции, согласно которой:

«(1) Граждане имеют право обращаться к властям с петициями только от своего имени.

(2) Законно созданные организации имеют право обращаться с петициями исключительно от имени коллективов, которые они представляют.»

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕПРИНЯТИЯ К РАССМОТРЕНИЮ НАРОДНЫМ АДВОКАТОМ ЗАЯВЛЕНИЙ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫХ НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ЛИЦАМИ

31. Также, автор обращения считает, что оспариваемые положения противоречат ст.16 Конституции, согласно которой:

«(1) Уважение и защита личности составляют первостепенную обязанность государства.

(2) Все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения.»

32. По мнению автора обращения, положения, подвергаемые конституционному контролю, нарушают ст.54 Конституции, согласно которой:

«(1) В Республике Молдова не могут быть приняты законы, запрещающие или умаляющие права и основные свободы человека и гражданина.

(2) Осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

(3) Положения части (2) не допускают ограничения прав, провозглашенных в статьях 20 - 24.

(4) Ограничение должно соответствовать обстоятельству, вызвавшему его, и не может затрагивать существование права или свободы.»

1. Аргументы автора обращения

33. Автор обращения отмечает, что запрещение народному адвокату принимать к рассмотрению заявления лиц, признанных недееспособными, противоречит принципу равенства всех перед законом и властями и лишает значительную часть граждан адекватных мер защиты, что противоречит ст.52 части (1) в сочетании со ст.16 и ст.54 Конституции, ст.7 Всеобщей декларации прав человека, ст.26 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст.12 Конвенции ООН о правах инвалидов.

34. Он обращает внимание, что универсальное признание и защита прав человека требует их равного применения ко всем лицам. При ратификации пактов и договоров о правах человека, Республика Молдова обязалась уважать, продвигать и осуществлять равноправие, предоставляя всем лицам, находящимся на ее территории, действенную защиту против дискриминации.

35. Также, автор обращения утверждает, что оспариваемые положения Закона №52 от 3 апреля 2014 года о народном адвокате (омбудсмене) представляют собой шаг назад от уже достигнутого

уровня в обеспечении равенства. В результате, институт омбудсмана стал единственным публичным органом, для которого Парламент установил запрет на рассмотрение заявлений, поданных лицами, признанными недееспособными постановлением суда.

36. По мнению автора обращения, государство не выполнило свое позитивное обязательство обеспечить лицам с недостатками в умственном развитии равные возможности для доступа к благам, предоставляемым обществом, в частности, к услугам народного адвоката. Оспариваемые положения имеют глубокие неблагоприятные последствия для этой категории людей, пользующихся защитой, поставив их в заведомо невыгодное положение.

37. На взгляд автора обращения, ограничение данного права не вписывается в пределы ст.54 Конституции.

2. Аргументы властей

38. Президент Республики Молдова, в письменной точке зрения, отметил, что, исключая заявления, поданные недееспособными лицами, из числа обращений, подлежащих рассмотрению народным адвокатом, Парламент преследовал цель защитить их интересы, что согласуется с положениями статьи 12 Конвенции ООН о правах инвалидов. Он считает, что ст.21 ч.(5) п.е) Закона о народном адвокате (омбудсмана) не противоречит статьям 16, 52 и 54 Конституции.

39. В представленном мнении Парламент отмечает, что, ограничивая право недееспособного лица на обращение к народному адвокату, законодатель не совершил посягательство на равноправие этой категории граждан, а напротив, защитил ее.

40. По мнению Правительства, подобные ограничения практически лишают лиц с умственными нарушениями возможности защищать свои права, поскольку подача заявления народному адвокату является важным инструментом защиты против злоупотреблений опекунов. Так, в контексте обязательств, принятых Республикой Молдова в результате ратификации Конвенции ООН о правах инвалидов, ограничение принятия к рассмотрению заявлений недееспособных лиц не обеспечивает соблюдение прав инвалидов, установленных Конвенцией.

41. Правительство пришло к выводу, что оспариваемая норма является дискриминационной, так как не обеспечивает соблюдение прав, гарантированных Конституцией Республики Молдова, и положений Конвенции ООН о правах инвалидов.

3. Оценка Конституционного суда

- Общие принципы

42. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.1 ч.(3) Конституции **достоинство человека является высшей ценностью.**

43. Также, согласно ст.16 Конституции, уважение и защита личности составляют первостепенную обязанность государства.

44. Согласно ст.15 Высшего закона, граждане Республики Молдова пользуются правами и свободами, закрепленными Конституцией и другими законами, и имеют предусмотренные ими обязанности. Данное положение нацеливает деятельность государственных властей на обеспечение уважения прав каждого человека. Гражданин располагает конституционными средствами для активной позиции в отношениях с государственными органами.

45. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что ст.52 ч.(1) Конституции предоставляет гражданам Республики Молдова право обращаться к властям с петициями.

46. В Постановлении №25 от 17 сентября 2013 года Конституционный суд отметил:

«39. [...] конституционная норма [ст.52 ч.(1)] предоставляет гражданам право вступить по собственной инициативе в прямую связь с государственными органами и возможность защищать ущемленные права.»

47. Конституционные положения, предусматривающие институт подачи петиций, развиты в Законе №190-ХІІІ от 19 июля 1994 года о подаче петиций, устанавливающем порядок рассмотрения петиций граждан Республики Молдова, а также законно созданных организаций, к государственным органам, предприятиям, учреждениям и организациям.

48. Конституционный суд подчеркивает, что право на подачу петиций не имеет абсолютного характера, в свете ст.54 ч.(3) Конституции, при осуществлении данного права допускаются ограничения. Однако, ограничения, установленные законодателем, не должны затрагивать саму сущность права.

49. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что любое ограничение права на подачу петиций несовместимо с положениями статьи 52 Высшего закона, если оно не предусмотрено законом, не преследует законную цель или не существует разумной соразмерности между используемыми средствами и преследуемой целью.

- Применение принципов при рассмотрении настоящего дела

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕПРИНЯТИЯ К РАССМОТРЕНИЮ НАРОДНЫМ АДВОКАТОМ ЗАЯВЛЕНИЙ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫХ НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ЛИЦАМИ

50. Конституционный суд отмечает, что 3 апреля 2014 года Парламент Республики Молдова принял Закона №52 о народном адвокате (омбудсмене).

51. Согласно ст.1 ч.(1) закона, народный адвокат (омбудсмен) обеспечивает соблюдение прав и свобод человека органами публичной власти, организациями и предприятиями независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, некоммерческими организациями, а также должностными лицами всех уровней.

52. В то же время, согласно ст.1 ч.(2) закона, народный адвокат способствует защите прав и свобод человека путем предупреждения их нарушения, а также мониторинга и представления докладов о порядке соблюдения прав и основных свобод человека на национальном уровне путем совершенствования законодательства в области защиты прав и свобод человека, международного сотрудничества в этой области, продвижения прав и свобод человека и механизмов их защиты посредством применения процедур, регулируемых настоящим законом.

53. Из вышеуказанных положений следует, что направления деятельности омбудсмента относятся **к сфере обеспечения соблюдения защиты прав и свобод человека.**

54. Конституционный суд отмечает, что институт омбудсмента является гарантом демократического развития и проявляется в качестве посредника между обществом и государственной администрацией для обеспечения диалога между ними, но и осуществления надзора за соблюдением всеобщих ценностей по правам и свободам человека.

55. В соответствии с положениями ст.18 ч.(1) Закона №52, народный адвокат рассматривает заявления физических лиц независимо от гражданства, возраста, пола, политической принадлежности или религиозных убеждений, которые постоянно проживают, временно находятся или находились на территории страны, права и свободы которых предположительно нарушены.

56. В силу статьи 25 Закона №52 от 3 апреля 2014 г., по результатам рассмотрения обращения, народный адвокат вправе **обратиться в судебную инстанцию с заявлением в защиту интересов заявителя, права и основные свободы которого были нарушены.** Также, согласно данной статье, народный адвокат вправе: обратиться в компетентные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного либо уголовного производства в отношении должностного лица, допустившего нарушения, повлекшие ущемление прав и свобод человека; указать должностным лицам всех уровней на случаи проявления халатности в работе, нарушения служебной этики, волокиты и бюрократизма.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕПРИНЯТИЯ К РАССМОТРЕНИЮ НАРОДНЫМ АДВОКАТОМ ЗАЯВЛЕНИЙ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫХ НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ЛИЦАМИ

57. При этом, Конституционный суд отмечает, что ст.21 ч.(5) данного закона исчерпывающим образом перечисляет обстоятельства, при которых заявление, адресованное омбудсмену, не будет принято к рассмотрению, в числе которых и ситуация, когда заявление **подано лицом, которое судебным решением признано недееспособным (п.е))**.

58. Таким образом, из анализа ст.21 ч.(5) п.е) закона следует, что лицо, признанное постановлением суда недееспособным, не может воспользоваться одним из эффективных средств защиты прав и свобод, а именно, правом обращения к омбудсмену. В отношении данной категории лиц, согласно ст.19 ч.(2), обращение может быть подано только представителем заявителя.

59. Конституционный суд обращает внимание, что Закон №1349-ХІІІ от 17 октября 1997 г., который предшествовал новому Закону о народном адвокате, подобных ограничений не содержал.

60. Одновременно, Конституционный суд отмечает, что в проекте Закона о народном адвокате, представленном Парламенту Правительством, оспариваемые положения отсутствовали. Они были предложены позже Комиссией по правам человека и межэтническим отношениям. При этом, из содержания обобщающей справки, приложенной к докладу Комиссии, невозможно сделать заключение, какую законную цель преследовал законодатель и какими соображениями руководствовался при принятии этих положений.

61. Конституционный суд отмечает, что согласно законодательству, основанием для признания лица недееспособным служит психическое расстройство, которое может проявиться как в форме душевной болезни, так и слабоумия.

62. Таким образом, в соответствии со ст.24 ч.(1) Гражданского кодекса, физическое лицо, которое вследствие психического расстройства (душевной болезни или слабоумия) не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признано судебной инстанцией недееспособным. Над ним устанавливается опека.

63. Конституционный суд отмечает, что согласно статье 12 параграфу 1 Конвенции ООН о правах инвалидов, принятой в Нью-Йорке 13 декабря 2006 года и ратифицированной Республикой Молдова Законом №166 от 9 июля 2010 года, **каждый инвалид, где бы он ни находился, имеет право на равную правовую защиту**.

64. Конституционный суд отмечает, что согласно Конвенции ООН о правах инвалидов, к инвалидам относятся лица с устойчивыми **физическими, психическими**, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕПРИНЯТИЯ К РАССМОТРЕНИЮ НАРОДНЫМ АДВОКАТОМ ЗАЯВЛЕНИЙ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫХ НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ЛИЦАМИ

могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими гражданами.

65. Цель указанной Конвенции заключается в продвижении, защите и обеспечении полного и равного осуществления всеми инвалидами прав и основных свобод человека, а также в продвижении уважения их достоинства.

66. Для обеспечения интегрирования инвалидов в обществе был принят Закон №60 от 30 марта 2012 года о социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями.

67. Согласно ст.10 ч.(2) Закона №60 от 30 марта 2012 года, **соблюдение положений Конвенции ООН о правах лиц с ограниченными возможностями** центральными и местными органами публичной власти, учреждениями и предприятиями, независимо от вида собственности, общественными объединениями и должностными лицами на всех уровнях **обеспечивается** гражданским обществом и **парламентским адвокатом в соответствии с действующим законодательством.**

68. Конституционный суд отмечает, что закон, будучи принятым с целью внедрения Конвенции ООН, прямо указывает на **необходимость обеспечения соблюдения прав лиц с ограниченными возможностями** (в число которых входит и категория лиц с умственными нарушениями) **в том числе омбудсменом.**

69. Также, Суд отмечает, что в соответствии со ст.3 ч.(2) Закона №190 о подаче петиций, **порядок рассмотрения заявлений, касающихся нарушений конституционных прав и свобод человека, регулируется законодательством о парламентских адвокатах.**

70. Вопреки данным положениям, ст.21 ч.(5) п.е) Закона №52 от 3 апреля 2014 года ограничивает право лиц, признанных постановлением суда недееспособными, на обращение в институт омбудсмена для защиты своих прав.

71. Конституционный суд повторно приводит ст.16 Конституции, согласно которой уважение и защита лица составляют первостепенную обязанность государства. Все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями.

72. Также, Конституционный суд отмечает, что согласно ст.54 части (2) Конституции осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕПРИНЯТИЯ К РАССМОТРЕНИЮ НАРОДНЫМ АДВОКАТОМ ЗАЯВЛЕНИЙ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫХ НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ЛИЦАМИ

других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

73. Соотнеся оспариваемые положения с конституционной нормой, Суд отмечает, что ни одна из перечисленных целей не допускает ограничение права на подачу петиций, в связи с чем заключает, что оспариваемые положения устанавливают различия в обращении между недееспособными и дееспособными лицами, они не преследуют законную цель и не имеют под собой объективные и разумные основания.

74. Кроме того, в соответствии с положениями ст.54 ч.(4) Конституции, ограничение не может затрагивать существование права или свободы.

75. Конституционный суд отмечает, что хотя лица могут быть признаны недееспособными судебным решением, это обстоятельство не может повлечь ущемление достоинства лиц, пользующихся абсолютной защитой. В свете гарантирования уважения человеческого достоинства, необходимо создавать для всех, в том числе для недееспособных, все условия для самостоятельного проявления в обществе, путем предоставления различных возможностей для развития и защиты прав и свобод.

76. Конституционный суд отмечает, что институт омбудсмана имеет особый правовой характер, являясь единственным, который осуществляет надзор за администрацией в ее отношениях с гражданином. Конституционный суд не может принять решение законодателя о нерассмотрении народным адвокатом жалоб недееспособных лиц, которое, в конечном итоге, привело к лишению этой категории лиц эффективного средства правовой защиты.

77. Недееспособные лица являются особенно уязвимыми, они подвержены риску и злоупотреблениям, в связи с чем возникает необходимость установления механизмов защиты, осторожного и благоразумного вмешательства со стороны государства.

78. Конституционный суд отмечает, что необходимость предоставления недееспособным лицам права обращения к народному адвокату тем более оправдано, поскольку именно при офисе народного адвоката в качестве национального механизма создан Совет по предупреждению пыток, в соответствии с Дополнительным протоколом к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

79. В целях обеспечения защиты лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, народный адвокат обеспечивает проведение членами

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕПРИНЯТИЯ К РАССМОТРЕНИЮ НАРОДНЫМ АДВОКАТОМ ЗАЯВЛЕНИЙ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫХ НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ЛИЦАМИ

Совета превентивных и мониторинговых визитов в места, где находятся или могут находиться лица, лишённые свободы, а среди этих учреждений могут числиться и те, в которых размещены недееспособные лица.

80. Наряду с этим, Конституционный суд подчеркивает, что право обращения к народному адвокату является важным средством защиты недееспособных лиц против злоупотреблений со стороны опекунов. Фактическое состояние дел не должно отражаться на право доказывать и сообщать о случаях жестокого обращения или о злоупотреблениях.

81. Конституционный суд отмечает, что риск, связанный с вероятными злоупотреблениями в результате принятия оспариваемой нормы, противоречит положениям ст.12 § 4 Конвенции ООН о правах инвалидов, предусматривающим:

«Государства-участники обеспечивают, чтобы все меры, связанные с реализацией правоспособности, предусматривали надлежащие и эффективные гарантии предотвращения злоупотреблений в соответствии с международным правом по правам человека. **Такие гарантии должны обеспечивать, чтобы меры, связанные с реализацией правоспособности, уважали права, волю и предпочтения лица, были свободны от конфликта интересов и неуместного влияния, были соразмерны и приспособлены к положению лица, применялись в течение короткого времени и регулярно проверялись компетентным, независимым и беспристрастным органом или судебной инстанцией. Эти гарантии должны быть соразмерны той степени, в которой такие меры затрагивают права и интересы лица.»**

82. Конституционный суд отмечает, что, в свете новых положений международных актов, правовые механизмы по обеспечению защиты интересов недееспособных лиц должны быть достаточно широкими, чтобы позволить принятие надлежащих мер в соответствии с различными степенями недееспособности и разнообразными ситуациями.

83. Согласно принципу 2 Рекомендации №R (99)4 Комитета Министров ЕС о принципах юридической защиты недееспособных взрослых лиц, принятой 23 февраля 1999 года:

«[...]»

5. Совокупность предложенных защитных мер должна предусматривать наличие положений, охваченных отдельным документом, без необходимости делегирования представителя или полномочного представителя.»

84. Одновременно, согласно принципу 3 той же Рекомендации:

«1. Законодательство должно, насколько это возможно, признать, что различные степени недееспособности могут существовать и что недееспособность в течение времени может изменяться. Вследствие этого, мера защиты не должна непременно приводить к полному ограничению юридической дееспособности. Тем не менее, ограничение юридической

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕПРИНЯТИЯ К РАССМОТРЕНИЮ НАРОДНЫМ АДВОКАТОМ ЗАЯВЛЕНИЙ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫХ НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ЛИЦАМИ

дееспособности должно оставаться возможным тогда, когда очевидным образом возникает необходимость защиты этого лица.

[...]»

85. В контексте вышеизложенного, Конституционный суд указывает на **необходимость повышения, насколько это возможно, самостоятельности лиц, страдающих психическими расстройствами, в своих действиях и предпринятых мерах, согласно стандартам, установленным международными актами в данной сфере.**

86. В пределах, определенных статьей 4 Конституции в части применения и толкования конституционных положений о правах и свободах человека, соотносенных с международными актами, одной из сторон которых является Республика Молдова, Конституционный суд вновь обращает внимание на верховенство и прямое применение международных актов в области прав человека при наличии противоречий этих актов с национальным законодательством.

87. Конституционный суд отмечает, что право на подачу петиций – важное право недееспособного человека, поскольку оно имеет решающее значение для осуществления всех прав и свобод, ограниченных недееспособностью.

88. Ограничение недееспособных лиц в их праве обращения к народному адвокату Конституционный суд расценивает как шаг назад в уважении прав и свобод этой категории лиц, что противоречит значимости, которую международные акты в области защиты лиц, страдающих психическими расстройствами, придают повышению, насколько это возможно, их самостоятельности в действиях и предпринятых мерах.

89. В заключение, Конституционный суд отмечает, что ограничение прямого доступа к институту народного адвоката лица, признанного решением суда недееспособным, является вмешательством со стороны законодателя в содержание права на подачу петиций, затрагивает сущность данного права и не преследует законную цель, что противоречит ст.52, ст.16 и ст.54 Конституции.

Исходя из изложенного, на основании ст.140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.6, ст.61, ст.62 п.а) и ст. 68 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Считать обоснованным* обращение парламентского адвоката о контроле конституционности положений, исключающих рассмотрение народным адвокатом заявлений лиц, признанных судебным решением недееспособными.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕПРИНЯТИЯ К РАССМОТРЕНИЮ НАРОДНЫМ АДВОКАТОМ ЗАЯВЛЕНИЙ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫХ НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ЛИЦАМИ

2. Признать неконституционной ст. 21 ч.(5) п.е) Закона №52 от 3 апреля 2014 года о народном адвокате (омбудсмене).

3. Настоящее постановление является окончательным, обжалованию не подлежит, вступает в силу со дня принятия и публикуется в «*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*».

Председатель

Александру ТЭНАСЕ

Кишинэу, 13 ноября 2014 года
ПКС № 27
Дело № 42а/2014