

Філіпська Н.О.

Харківський національний університет внутрішніх справ

ПРАВО ОСІБ ІЗ ПСИХО-ІНТЕЛЕКТУАЛЬНИМИ ВАДАМИ НА ГОЛОСУВАННЯ: ДОСВІД КРАЇН АМЕРИКИ ТА ЄВРОПИ

Принцип рівності, закріплений у низці міжнародних договорів у сфері прав людини, не має винятків і не обмежується за ознакою здоров'я. Це стосується і права на рівний доступ до політичного життя, який включає в себе і право брати участь у голосуванні. У статті розглядаються питання доступу до цього права осіб особливої категорії – осіб із психо-інтелектуальними (ментальними) порушеннями здоров'я. Ця категорія осіб становить науковий інтерес саме через свою особливість і відмінність від інших, що полягає у тісному зв'язку процесу правореалізації зі станом здоров'я особи, з можливістю прийняття нею усвідомленого рішення та розуміння можливих його наслідків. З метою з'ясування ситуації у деяких державах світу ми провели дослідження деяких країн Північної (США) та Південної (Мексика, Чилі, Панами) Америки, Європи (Німеччини, Італії, Мальти, Румунії), на підставі якого зроблено висновок, що законодавства цих країн мають різні підходи до доступу осіб із психо-інтелектуальними вадами до виборчого процесу, включаючи як активне, так і пасивне право голосу. Умовно за ступенем забезпечення доступу до голосування ми поділили ці держави на 3 групи – країни з відкритим доступом таких осіб до голосування; ті, де існують певні критерії, за якими визначаються індивідуальні спроможності особи здійснювати волевиявлення, розуміти свої дії та їхні наслідки; країни, де, незважаючи на тип і ступінь розладів такого спектру, відсутній доступ до цього виду політичних прав. Причому у Сполучених Штатах, де кожен суб'єкт федерації має своє законодавство, мають місце всі три варіанти. Також зазначено, що у межах Європейського Союзу протягом останніх десятиліть сформувалася тенденція не обмеження права голосу осіб через наявні у них ментальні вади. Крім того, висловлюються думки із приводу доцільності внесення змін до національних законодавств деяких країн Євросоюзу щодо скасування цензу психічного здоров'я та дієздатності (якщо призначений опікун).

Ключові слова: політичні права, право на голосування, особи з вадами психо-інтелектуального характеру, особи з обмеженими можливостями, виборчі цензи, обмеження прав, Конвенція про права осіб з інвалідністю.

Постановка проблеми. Дієві державні гарантії та забезпечення можливості кожної особи у державі реалізувати свої права є тією ознакою, що характеризує розвинене, демократичне суспільство та соціальну, правову державу. Забезпечення рівності прав, свобод і можливостей на державному рівні надзвичайно важливе для окремих категорій осіб, які потребують особливої уваги та турботи з боку держави. Особливо важливо це для осіб, котрі через вади здоров'я мають обмежені можливості для безперешкодної реалізації своїх прав. Для таких осіб, порівняно з іншими, процес правореалізації може бути ускладнений не лише через об'єктивні причини (стан здоров'я), а й через стереотипи та бар'єри у суспільстві, законодавстві, особливо якщо порушення здоров'я мають психо-інтелектуальний або комплексний характер. Зазначені негативні фактори впливають і на можливість реалізації полі-

тичних прав зазначеної категорії осіб. Держави вирішують це питання різними шляхами залежно від менталітету, розвитку, традицій, що відображається у національному законодавстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема можливості брати участь у виборах і референдумах осіб з обмеженими внаслідок психо-інтелектуальних / комплексних вад можливостями є предметом досліджень і наукової уваги вчених із різних країн, серед яких Ч. Копел, Дж. МакКензі, К. Йатез, Р. Сорентино, Б. Келлі, М. Наш, С.Х. Фрідман, А. Дорон, Н. Курс, Т. Столови, А. Раба, Й. Маламед, Л. Донські. Зазначені та інші науковці розглядали питання доступу осіб з обмеженими можливостями до голосування з різних аспектів – участі у парламентських виборах пацієнтів із ментальними вадами, які перебувають на лікуванні (Й. Маламед, Л. Донські, С. Ноам та ін.), права голосувати пацієнтів

психіатричних закладів із погляду соціальної інтеграції (А. Дорон, Н. Курс, Т. Столови, А. Раба), огляду ситуації з реалізацією права голосу осіб із психічними вадами в Ірландії (Б. Келлі, М. Наш), стану реалізації виборчого права у США (Ч. Копел) тощо. На пострадянському просторі у своїх дослідженнях питання рівності та дотримання прав осіб, які отримують психіатричну допомогу, осіб із психічними розладами торкалися такі науковці, як К.С. Абрамян, М.В. Баранова, М.А. Беляєв, В.В. Лапаєва, В.В. Денисенко, А.К. Соболева та ін. Цікаво, що згадані дослідники є фахівцями у різних галузях науки – соціології, медицині та психіатрії, юриспруденції.

Постановка завдання. В Україні, на жаль, тема реалізації прав особами з психо-інтелектуальними та комплексними вадами не викликає такого жвавого інтересу та наукового обговорення, що не сприяє створенню наукового підґрунтя для вирішення наявних у цій сфері проблем. Саме тому об'єктом нашої наукової уваги є одне з політичних прав, а саме право брати участь у голосуванні зазначеної категорії осіб, визначене у законодавствах різних країн. Мета статті – на підставі вивчення законодавства та досвіду інших держав запропонувати можливі варіанти подолання певних проблем правореалізації осіб з обмеженими внаслідок психо-інтелектуальних вад можливостями в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасному світі пріоритетне значення мають міжнародні договори, стандарти у сфері прав людини, що є орієнтиром та основою національного законодавства для країн-учасниць і накладають на них певні зобов'язання. Міжнародні стандарти у сфері прав і свобод людини не містять положень щодо будь-яких винятків для певних категорій осіб, у т. ч. й тих, хто має психо-інтелектуальні або комплексні вади, інвалідність тощо. Гарантований міжнародними договорами рівний доступ кожного до політичного життя міститься у низці міжнародних документів, серед яких основними є Загальна декларація прав людини 1948 р., Європейська конвенція із захисту прав та основоположних свобод людини з протоколами 1950 р., Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. та факультативні протоколи тощо. Виключне значення для цієї категорії осіб має Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю 2006 р., яка, визнаючи багатоманітність осіб з інвалідністю, зобов'язує держав-учасниць дотримуватися її положень. Ст. 29 закликає держав-учасниць: а) забезпечувати ефективну й усе-

бічну участь осіб з інвалідністю прямо або через вільно обраних представників у політичному та суспільному житті нарівні з іншими, зокрема їхнє право та можливість голосувати й бути обраними; б) сприяти створенню обстановки, в якій особи з інвалідністю могли б ефективно й усебічно брати участь в управлінні державними справами без дискримінації та нарівні з іншими, і заохочувати їхню участь у державних справах [1].

Проголошення рівних прав осіб з інвалідністю, в т. ч. через ментальні вади, не виключає надзвичайний вплив медичної складової частини – стан фізичного та / або психічного здоров'я, який суттєво впливає на спроможність розуміти свої дії та дії інших осіб, усвідомлено діяти та приймати рішення, розуміти їхні наслідки. Звичайно, стан здоров'я саме таких осіб не завжди дозволяє повною мірою розуміти свої права та приймати усвідомлені рішення. Саме ця особливість є вирішальною для багатьох держав у визначенні повного права голосу або його обмеження. До речі, російські дослідники у монографії «Принцип формальної рівності та взаємне визнання права», аналізуючи рішення ЄСПЛ у справах, які стосуються прав осіб із психічними розладами, зазначають, що суд розглядає справи осіб із психічними розладами не з позицій національного права європейських держав, відповідно до законодавства яких обмеження (позбавлення) основних прав осіб недієздатних розглядалося не як порушення, а як розумне обмеження прав людини, що визначене законом і має легітимну мету [2].

Так, США як федеративна держава має законодавчі позиції штатів, які можуть принципово відрізнятися у питаннях можливості зазначеної категорії осіб брати участь у голосуванні. Як зазначає Чарльз Копел (Charles Kopel), у Сполучених Штатах, де більшість виборчих цензів визначається на рівні законодавства штатів, лише в 11 відсутні обмеження виборчого права на підставі розумових вад або психічного захворювання. Двадцять п'ять штатів та округ Колумбія позбавляють права голосу осіб, які за рішенням суду не можуть голосувати, дев'ять штатів і Пуерто-Ріко позбавляють громадянських прав будь-кого, хто є під опікою, три штати не визнають прав осіб, котрі вважаються не *compos mentis* (осудним – лат.), а штат Монтана позбавляє громадянських прав «визнаних божевільними, якщо дієздатність такої людини не була поновлена у передбаченому законом порядку». Автор зазначає, що, незважаючи на широке розповсюдження обмежень виборчого права, які базуються на наявності розумової

відсталості та / або психічної хвороби, ситуація у цій країні суперечлива [3, с. 211–212].

У країнах Південної Америки дещо інша ситуація. Наприклад, у **Мексикі** права громадян не можуть бути скасовані або обмежені, призупинені в інший спосіб, окрім судового рішення. У законодавстві цієї держави, у т. ч. й у Конституції, немає заборони брати участь у голосуванні особам із психічними розладами. Тим не менше, існує практика позбавлення громадянських прав осіб із ментальними порушеннями. Як зазначає Л. Педроза (Luicy Pedroza), це відбувається через те, що посадові особи, які працюють у виборчих органах, є простими громадянами, а не професійними працівниками, та через стереотипи й упередження вважають, що у голосуванні може бути відмовлено особам зі зниженими розумовими здібностями, так само, як і тим, хто перебуває під впливом наркотичних речовин. Це було вказано в офіційному документі, який вони мали вивчити. І це незважаючи на те, що у 2007 р. Мексика долучилася до Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, де державам визначається зобов'язання забезпечити участь у політичному та громадському житті осіб з обмеженими можливостями нарівні з іншими, включаючи їх право обирати та бути обраними. Незадовго до федеральних виборів 2012 р. IFE (Instituto Federal Electoral – Федеральний Виборчий Інститут) розробив і розповсюдив пам'ятку для громадянських виборчих органів для роз'яснення, що особам із психічними розладами не потрібно відмовляти у їх праві брати участь у голосуванні. Однак це повідомлення не дійшло до всіх посадових осіб і було розповсюджено дещо запізно, що призвело до плутанини. Внаслідок цього у 2013 р. громадянин подав скаргу до Національної ради з попередження дискримінації (CONAPRED), що засуджувала фактичне позбавлення громадянських прав осіб з психічними розладами на виборах 2012 р. Цей випадок став поштовхом для приведення у відповідність підзаконних актів Мексики та проведення просвітницької роботи серед працівників виборчих органів щодо допомоги індивідам, які мають бажання голосувати, та щодо попередження випадків дискримінації під час проведення виборів [4, с. 8].

Конституція Республіки **Панама** 1972 р. проголошує, що голосування є одночасно і правом, і обов'язком кожного громадянина Панами (ст. 135 Конституції цієї республіки). Однак єдиною санкцією за неголосування є виключення з реєстру виборців і, як наслідок, втрата політичних прав для тих, хто не брав участь у голосуванні під час трьох виборів підряд. Тож, якщо особа із психо-інтелектуальними вадами не бере участь у голосуванні тричі

через стан здоров'я, неможливість зрозуміти цю дію чи з інших причин, то вона автоматично позбавляється цього права. Слід зазначити, що будь-яка особа, котра втратила таке право, може подати заяву до місцевого відділення Виборчого трибуналу для включення його до відповідного списку [5, с. 4].

В **Аргентині** також особи із психічними розладами мають і право і обов'язок голосувати, якщо немає відповідного рішення заборонного суду (судова декларація) [6, с. 8; 7].

У Конституції Республіки **Чилі** 1980 р. після конституційної реформи 2014 р. голосування є добровільним, а офіційно визнаються виборчі права лише трьох категорій осіб – громадян Чилі, жителів-нерезидентів Чилі й осіб, які не є громадянами цієї країни [8, с. 3]. Водночас обмеження брати участь у голосуванні визначено у ст. 16 Конституції Республіки Чилі, де вказано, що громадяни позбавляються політичних прав у разі розумової відсталості, підтвердженої у суді [8, с. 4]. Цікаво, що громадяни, засуджені за тяжкі злочини, також обмежені у праві голосу.

Країни Європи вже давно дійшли висновку щодо доцільності надання права голосу всім особам, навіть якщо вони мають психічні, психо-інтелектуальні та / або комплексні вади здоров'я. Так, у **Німеччині** особи із психічними розладами мають право голосу, причому допомогти його реалізувати такій людині може призначена судом для надання допомоги особа. Обмежити право голосу в цій країні можна особі у тому разі, якщо їй встановлено постійну допомогу, обслуговування й участь в усіх справах інших осіб. Це, на нашу думку, дуже перебивається з українським варіантом обмеження та позбавлення дієздатності, коли за Конституцією України не має права голосу лише особа, визнана судом недієздатною. Цікавою особливістю Німеччини є те, що особи, котрі проживають у психіатричних закладах (лікарнях), також позбавлені політичних прав [9, с. 3].

Розумово відсталі особи в **Італії** не можуть бути позбавлені права голосу. До того ж, застосовуються спеціальні положення, які сприяють і забезпечують безперешкодний доступ і їх участь у виборах [10, с. 3]. «Рамковий закон про допомогу, соціальну інтеграцію та права інвалідів» («Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate») № 140 від 05 лютого 1992 р. у ст. 29 «Здійснення права голосу» наголошує, що під час проведення виборчих консультацій муніципалітети організують послуги громадського транспорту з метою сприяння досягненню дільниці

для осіб із порушеннями ментального характеру. Щоб полегшити реалізацію права голосу, місцеві відділи охорони здоров'я протягом трьох днів, що передують консультаціям із виборів, гарантують наявність у кожній громаді належної кількості уповноважених лікарів для видачі супровідних посвідчень і відповідних медичних довідок. Ч. 3 цієї статті визначає, що довірений супутник стежить за неприцездатними громадянами, які не можуть реалізувати своє право голосу на виборчій дільниці. Супутник повинен бути зареєстрований у виборчих списках. Жоден виборець не може виконувати функцію супроводу для більш ніж однієї особи з інвалідністю. Причому особа, що супроводжує, повинна мати посвідчення із зазначенням виборчої дільниці, де вона здійснював супровід [11].

Відповідно до ст. 36 (2) Конституції Румунії особи з інтелектуальною недостатністю (розумово відсталі) або із психічними захворюваннями не можуть голосувати. Оскільки право голосу є обов'язковою умовою для реалізації пасивного виборчого права, то й воно такими особами втрачається. Все румунське виборче законодавство містить положення, що стосуються повного виключення з виборчого процесу осіб, які мають вади психо-інтелектуального характеру. Законодавець не проводить розрізень між типами та ступенем розумових вад. Однак виключне право обмежувати громадянські права громадян на підставі наявних розумових та / або психічних вад належить судам [12, с. 3–4].

Відповідно до законодавства Мальти громадяни країни зазвичай мають право голосу на всіх виборах, але існує низка умов, що обмежують активне та пасивне виборче право особи. Як і в інших країнах, це певні виборчі цензи, серед яких, крім віку, є наявність психічних вад і скоєння кримінального злочину або злочину, пов'язаного з виборчим процесом. У Конституції Мальти (ст. 58 (а)) визначено можливість позбавлення виборців із психічними розладами права брати участь у голосуванні, але лише у разі визнання їх недієздатними або якщо в інший спосіб визнані такими, що не розуміють своїх дій та дій інших осіб. Більш детально про це йдеться у ст. 27 Закону про загальні вибори, відповідно до якої Медична комісія, створена відповідно до ст. 14 цього ж закону, розглядає такі справи й ухвалює відповідне рішення, яке вважається остаточним та обов'язковим [13, с. 3].

Висновки. Тож, проаналізувавши законодавства деяких країн як Америки, так і Європи, можна дійти висновку, що питання доступу осіб з обмеженими внаслідок психо-інтелектуальних вад мож-

ливостями можна поділити на 3 групи (цікаво, що США, зважаючи на різне законодавство кожного штату, можна віднести до всіх трьох груп):

1 – країни з відкритим доступом таких осіб до голосування (деякі штати США, Мексика, Аргентина, Італія);

2 – країни, де існують певні критерії, за якими визначаються індивідуальні спроможності особи здійснювати волевиявлення, розуміти свої дії та їхні наслідки (деякі штати США, Панама, Німеччина, Мальта);

3 – країни, де, незважаючи на тип і ступінь психо-інтелектуальних розладів, відсутній доступ до цього виду політичних прав (деякі штати США, Чилі, Румунія).

Спираючись на загальноєвропейську тенденцію, дедалі більше країн-членів ЄС надали особам, які перебувають під опікою через інтелектуальні та психічні вади, право брати участь у волевиявленні. Серед таких країн, окрім розглянутої нами Німеччини, і Данія, Франція, Іспанія. Але європейська спільнота висловлює стурбованість тим, що й досі у низці країн залишаються обмеження щодо зазначеної категорії осіб. Йдеться про створення умов для доступу цих людей не лише безпосередньо до голосування, а й до виборчої інформації через адаптацію її змісту та способу подачі для осіб зі зниженим інтелектом (використання «легкої мови»). Комісар Ради Європи з прав людини також дотримується позиції рівного доступу до політичних прав усіх категорій осіб з обмеженими можливостями.

Можливо, така думка є дискусійною, але, на наш погляд, оптимальним і раціональним для України є принцип побудови виборчої системи Мальти, де Медична комісія безпосередньо напередодні виборів визначає стан психічного, психо-інтелектуального здоров'я особи та її спроможності саме у цей час брати участь у виборчому процесі. Порівнюючи цю систему з українською, де судово-психіатрична експертиза один раз на декілька років, а іноді й одноразово визначає вплив хвороби на правосуб'єктність особи та ступінь обмеження дієздатності (повне або часткове), можливо було б доцільно проводити фахівцями медичний огляд таких осіб саме для визначення їх спроможності розуміти сутність виборчого процесу й усвідомлено брати у ньому участь. Така процедура вбачається раціональною, бо може визначити актуальний стан особи напередодні виборів, а не загалом. Це, у свою чергу, сприятиме реалізації принципів виборчого права, в т. ч. рівного виборчого права та неприпустимості втручання у процес волевиявлення (вільних виборів).

Список літератури:

1. Конвенція про права осіб з інвалідністю від 13 грудня 2006 р. *Законодавство України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_g71 (дата звернення: 25.03.2020).
2. Принцип формального равенства и взаимное признание права : коллективная монография / под общ. ред. Лапаевой В.В., Полякова А.В., Денисенко В.В. Москва : Проспект, 2016. 208 с. URL: <http://www.studentlibrary.ru/book/ISBN9785392206667.html> (дата звернення: 29.03.2020).
3. Charles Kopel. Suffrage, intellectual disability and mental illness. *Yale Journal of Health Policy, Law, and Ethics*. Vol. 17, 2017. Issue 1. Art. 4. P. 209–250.
4. Luicy Pedroza. Access to Electoral Rights. Mexico. / EUDO Citizenship Observatory. Robert Schuman Centre for Advanced, European University Institute Via dei Roccettini. July 2015. 23 p. URL: <http://globalcit.eu/country-profiles/> (дата звернення: 30.03.2020).
5. Henio Hoyo, Maria Rubi. Access to Electoral Rights: Panama Country Report 2017/02 / Global Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies in collaboration with Edinburgh University Law School. Printed in Italy: European University Institute Badia Fiesolana. April. 2017. 14 p. URL: <http://globalcit.eu/country-profiles/> (дата звернення: 30.03.2020).
6. Norberto Emmerich. Access to electoral rights Argentina / EUDO Citizenship Observatory Published in Italy: European University Institute Badia Fiesolana. April 2016. 29 p. URL: <http://globalcit.eu/country-profiles/> (дата звернення: 29.03.2020).
7. Votar, un derecho de todos y todas [Voting, Everyone's Right], Ministerio de Salud, Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones, República Argentina URL: <http://www.msal.gov.ar/saludmental/index.php/recursos-de-comunicacion/archivo-de-noticias/231-votar-un-derecho-de-todos-y-todas> (дата звернення: 01.04.2020).
8. Gabriel Echeverría. Access to electoral rights. Chile / EUDO Citizenship Observatory. Published in Italy: European University Institute Badia Fiesolana. December 2015. 11 p. URL: <http://globalcit.eu/country-profiles/> (дата звернення: 30.03.2020).
9. Luicy Pedroza. Access to Electoral Rights. Germany / EUDO Citizenship Observatory. Published in Italy: European University Institute Badia Fiesolana. June 2013. 12 p. URL: <http://globalcit.eu/country-profiles/> (дата звернення: 30.03.2020).
10. Guido Tintori. Access to Electoral Rights Italy / EUDO Citizenship Observatory. Published in Italy: European University Institute Badia Fiesolana. June 2013. 13 p. URL: <http://globalcit.eu/country-profiles/> (дата звернення: 29.03.2020).
11. Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate. Pubblicata in G. U. 17 febbraio 1992 / Unione Italiana Lotta alla Distrofia Muscolare Onlus URL: <http://www.handylex.org/stato/1050292.shtml> (дата звернення: 29.03.2020).
12. Costica Dumbrava. Access to Electoral Rights Romania / EUDO Citizenship Observatory. Published in Italy: European University Institute Badia Fiesolana. June 2013. 14 p. URL: <http://globalcit.eu/country-profiles/> (дата звернення: 31.03.2020).
13. Daniela DeBono. Access to Electoral Rights. Malta / EUDO Citizenship Observatory. Published in Italy: European University Institute Badia Fiesolana. June 2013. 12 p. URL: <http://globalcit.eu/country-profiles/> (дата звернення: 31.03.2020).

Filipska N.O. THE RIGHT TO VOTE OF PERSONS WITH PSYCHO-INTELLECTUAL DISABILITIES: EXPERIENCE OF AMERICAN AND EUROPEAN COUNTRIES

The principle of equality, enshrined in a number of international human rights treaties, has no exceptions and is not limited by health features. It is also applied to the right to equal access to political life, which includes the right to vote. The author of this article addresses the issues of access to this right by persons of a special category – persons with psycho-intellectual (mental) health disorders. This category of persons is of scientific interest because of its specific feature and difference from others, which is in close connection of the process of right-realization with the person's state of health, with the possibility of making an informed decision and understanding of its possible consequences. In order to clarify the situation in some countries of the world, we have conducted studies of some countries of the North (USA) and the South (Mexico, Chile, Panama) America, Europe (Germany, Italy, Malta, Romania). Those studies became the basis for the conclusion that the laws of these countries have different approaches to the access of persons with psycho-intellectual disabilities to the electoral process, including both active and passive voting rights. We have conditionally divided those states into 3 groups according to the degree of access to voting – countries with open access for such persons to voting; those countries where there are certain criteria, which determine the individual abilities of a person to exercise his will, to understand own actions and their consequences; countries where, despite the type and extent of disorders of such a spectrum, there is no access to this type of political rights. Notably, there are all three options in the United States, where each subject of the federation has its own legislation. It has been also noted that there is a tendency over the last decades not to restrict the voting rights of persons because of their mental disorders within the European Union. Besides, there are some opinions on the advisability of amending the national laws of some EU countries to abolish the mental health qualifications and dispositive legal capacity (if there is a defensor).

Key words: political rights, right to vote, persons with psycho-intellectual disabilities, persons with disabilities, electoral qualifications, restriction of the rights, Convention on the Rights of Persons with Disabilities.