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

УКРАЇНСЬКА ГЕЛЬСІНСЬКА СПІЛКА З ПРАВ ЛЮДИНИ

До Конституційного Суду України
Судді І.М. ЗАВГОРОДНІЙ

25 липня 2019 року

Правова позиція Української Гельсінської спілки з прав людини щодо конституційності Закону України № 2662-VIII від 20 грудня 2018 року стосовно права на свободу віросповідання

І. Вступ.

1. Ця правова позиція (amicus curiae) подається до Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення зміни до статті 12 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» щодо назви релігійних організацій (об'єднань), які входять до структури (є частиною) релігійної організації (об'єднання), керівний центр (управління) якої знаходиться за межами України в державі, яка законом визнана такою, що здійснила військову агресію проти України та/або тимчасово окупувала частину території України» від 20 грудня 2018 року № 2662-VIII (далі – Закон № 2662-VIII).

2. Суб'єкти конституційного подання стверджують, що оскаржувані положення Закону № 2662-VIII не відповідають таким положенням Конституції України:

- частинам першій та третій статті 35;
- частинам першій та п'ятій статті 36;
- частинам першій та четвертій статті 37.

3. У зв'язку з цим Конституційний Суд України звернувся до Української Гельсінської Спілки з прав людини (далі – УГСПЛ, Спілка) з проханням висловити позицію з питань, порушених у конституційному поданні.

4. Спілка вважає, що оскаржуваний у конституційному поданні Закон № 2662-VIII **не відповідає положенням Конституції України та міжнародних договорів у сфері захисту прав людини**, зокрема Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 року) (далі - Конвенція).

II. Конституційне право на свободу світогляду і віросповідання, межі та цілі втручання держави у свободу світогляду та віросповідання.

5. Відповідно до частини першої статті 35 Конституції України кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культи і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність.

6. Зауважимо, що розглядуване право корелює з конституційним положенням про "ідеологічну багатоманітність" суспільного життя в Україні, де жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова (ст. 15). Конкретизацією останнього положення є вміщена у частині 3 статті 35 вказівка на те, що жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова.

7. Як зауважив Конституційний Суд України, право на свободу світогляду і віросповідання разом з іншими фундаментальними правами і свободами є основою створення та функціонування демократичного суспільства. Всебічне утвердження і забезпечення цих прав і свобод – головний обов'язок України як демократичної, правової держави[1].

8. Згідно частини другої статті 35 Конституції України, право на свободу світогляду і віросповідання може бути обмежене законом в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей.

9. Буквальне тлумачення цієї норми дозволяє дійти висновку, що будь-які обмеження, які накладаються на свободу світогляду і віросповідання, допускаються за наявності одночасно двох умов:

1) обмеження має бути передбачене законами України;

2) таке обмеження застосоване в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей.

9. Разом з тим, як видно з розділу 2 Пояснювальної записки до відповідного законопроекту, його метою є забезпечення державної безпеки та суверенітету України, а також забезпечення суспільства повною та достовірною інформацією[2].

10. Таким чином, інтереси державної безпеки та суверенітету не передбачені в частині 2 статті 35 Конституції України як легітимні підстави для обмеження свободи світогляду і віросповідання. Таке втручання держави в діяльність релігійних організацій (тобто втручання в свободу світогляду і віросповідання) вбачається таким, що не відповідає цим конституційним положенням.

11. Крім того, при аналізі відповідності Конституції України оскаржуваного закону Конституційному Суду України варто також враховувати більш широкий

---

[1] Рішення Конституційного Суду України від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016.

[2] Пояснювальна записка від 26.10.2016 до проекту Закону України про внесення змін до Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації" щодо назви релігійних організацій (об'єднань), які входять до структури (є частиною) релігійної організації (об'єднання), керівний центр (управління) якої знаходиться за межами України в державі, яка законом визнана такою, що здійснила військову агресію проти України та/або тимчасово окупувала частину території України http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60346

контекст, адже перелік закріплених у Конституції України прав та свобод людини не є вичерпним[3].

III. Стислий огляд міжнародних стандартів у сфері свободи віросповідання

12. Конституційний Суд України зазначав[4], що він враховує приписи чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практику тлумачення і застосування цих договорів міжнародними органами, юрисдикцію яких визнала Україна, зокрема Європейським судом з прав людини.

Рада Європи, Європейська конвенція з прав людини та основоположних свобод

13. Як зауважив Конституційний Суд України[5], положення статті 35 Основного Закону України кореспондуються з положеннями статті 9 «Свобода думки, совісті і релігії» Конвенції, тому, відповідно до принципу дружнього ставлення до міжнародного права, практика тлумачення та застосування статті 9 Конвенції Європейським судом з прав людини має враховуватися при розгляді цієї справи.

14. Стаття 9 Конвенції гарантує кожному право на свободу думки, совісті та релігії; це право включає свободу змінювати свою релігію або переконання, а також свободу сповідувати свою релігію або переконання під час богослужіння, навчання, виконання та дотримання релігійної практики і ритуальних обрядів як одноособово, так і спільно з іншими, як прилюдно, так і приватно.

15. Здійснення перерахованих вище свобод може бути пов'язане з певними обмеженнями, передбаченими законом, необхідними в демократичному суспільстві, в інтересах громадської безпеки, для охорони публічного порядку, здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

16. Отже, на відміну від статті 35 Конституції України, у статті 9 Конвенції з'являється ще одна обов'язкова умова для застосування обмежень щодо свободи вираження, а саме йдеться про необхідність у демократичному суспільстві.

Стандарти Європейського суду з прав людини.

17. З рішень Європейського суду прямо випливає, що державні обмеження щодо реєстрації або дотримання організаційно-правової форми є порушенням статті 9 Конвенції[6]. Як зауважив Суд, «оскільки релігійні громади традиційно існують у формі організованих структур, право віруючих на свободу віросповідання, яке включає право на практику своєї релігії спільно з іншими, охоплює сподівання, що віруючим буде дозволено вільно спілкуватися, без довільного втручання держави»[7].

---

[3] Стаття 22 Конституції України.

[4] Рішення Конституційного Суду від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу).

[5] Рішення Конституційного Суду України від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016.

[6] Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia, no. 72881/01, § 57, ECHR 2006-XI; Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova, no. 45701/99, § 114, ECHR 2001-XII

[7] "Orthodox Ohrid Archdiocese (Greek-Orthodox Ohrid Archdiocese of the Peć Patriarchy)" v. the former Yugoslav Republic of Macedonia, no. 3532/07, § 93, 16 November 2017

18. Право віруючих на свободу віросповідання, яке включає право кожного сповідувати релігію разом з іншими, передбачає очікування, що віруючі матимуть змогу вільно об'єднуватися без жодного свавільного втручання з боку держави. Будь-які повноваження держави оцінювати легітимність релігійних поглядів є несумісними з її обов'язком, визначеним у практиці Європейського Суду[8], бути нейтральною та безсторонньою.

19. Дії держави, які надають перевагу одному лідеру розділеної релігійної громади або здійснюються з метою змусити громаду об'єднатися під єдиним керівництвом проти власних побажань, також становлять втручання у свободу віросповідання.[9].

20. Що стосується конкретних обставин, то наявність в діях влади держави порушень статті 9 Конвенції має доводитися за певною схемою (трискладовий тест), визначеною в частині другій цієї статті і закріпленою в практиці Європейського суду з прав людини. Окрім наявності порушення права та факту втручання держави у свободу думки, совісті та релігії, необхідно з'ясувати три обставини:

- чи передбачено таке втручання національним законом в тому розумінні терміну «закон», яке прийнято Конвенцією?

- чи переслідувало здійснене втручання законну мету (тобто передбачену ч. 2 ст. 9 Конвенції)?

- чи було воно необхідним у демократичному суспільстві?

Кожен пункт наведеної вище схеми необхідно розглянути детальніше.

21. Європейський суд вважає, що будь-яке обмеження свободи думки, совісті та релігії має відповідати одночасно двом вимогам - точності та доступності відповідного закону[10]. Тобто, по-перше, кожен повинен мати інформацію про те, які саме норми права можуть застосовуватися по відношенню до нього. Друга вимога до закону полягає в тому, що відповідні норми права повинні бути сформульовані з достатньою точністю, щоб дозволити особі регулювати свою поведінку та вибирати лінію поведінки відповідно до цього знанням.

22. На нашу думку, в даному випадку це положення не було дотримано повною мірою. Коли віруючі об'єднувалися в існуючі релігійні громади, вони не мали можливості передбачити негативні наслідки, встановлені оскаржуваним законом, як, наприклад, обов'язок вказувати відповідну повну назву такої організації (об'єднання), вносити встановлені державою зміни до своїх статутів, втрату чинності статутами релігійних організацій (об'єднань) через невиконання регламентованого Законом № 2662-VIII обов'язку. Такі релігійні організації потрапляють у нерівне становище у порівнянні з іншими релігійними організаціями. Разом з тим, ні цими, ні іншими положеннями законів України не передбачено критеріїв визначення «керівного центру (управління)» церкви, тобто Закон № 2662-VIII не сформульований з достатньою точністю.

---

[8] Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova, no. 45701/99, § 51, ECHR 2001-XII
[9] Hasan and Chaush v. Bulgaria [GC], no. 30985/96, § 78, ECHR 2000-XI
[10] Larissis and Others v. Greece, 24 February 1998, § 40, Reports of Judgments and Decisions 1998-I

23. Згідно згаданого вище «трискладового тесту» надалі важливо з'ясувати, чи втручання держави в право громадянина вільно сповідувати свою релігію або переконання переслідувало легітимну мету, передбачену ч. 2 ст. 9 Конвенції. Як бачимо з розділу 2 Пояснювальної записки до відповідного законопроекту, його метою є забезпечення державної безпеки та суверенітету України. Проте, такі цілі не є легітимними, оскільки не передбачені ч. 2 ст. 9 Конвенції.

24. Остання суттєва обставина, яка підлягає з'ясуванню в межах «трискладового тесту»: чи було втручання необхідним у демократичному суспільстві. Цей пункт є важливим при визначенні фактично пропорційності застосованих обмежень до прав чи свобод, і саме оцінка з точки зору необхідності в демократичному суспільстві виявляється ключовою при визначенні того, чи вийшла держава за межі розсуду, якими вона наділена[11].

25. Європейський Суд визнає, що, дійсно, в демократичному суспільстві може виникнути необхідність обмежити свободу віросповідання задля узгодження інтересів різних релігійних груп[12]. Проте перелік таких обмежень, перелічених в статтях 9 та 11 Конвенції, є вичерпним і вони мають чітко тлумачитись в межах обмеженого розсуду держави, і лише переконливі та нездоланні причини можуть виправдати запровадження таких обмежень. Будь-які такі обмеження мають відповідати «нагальній суспільній потребі» та бути «пропорційними легітимній меті, яку вони переслідують»[13].

26. Отже, слід встановити, чи була примусова перереєстрація та зміна назви пропорційною легітимній меті, яку вона переслідувала. З цією метою Конституційний Суд України має розглянути оскаржуване втручання в світлі всіх обставин справи в цілому та визначити, чи було воно «пропорційним легітимній меті», яку воно переслідувало, та чи були причини, наведені вищим законодавчим органом на виправдання вказаного втручання, «належними та достатніми».

27. При цьому Європейський Суд вимагає переконатися, що органи державної влади застосували норми, які відповідали принципам, закріпленим у Конвенції, та, більше того, що рішення органів державної влади базувалися на належній оцінці відповідних фактів[14].

28. З цього приводу слід зазначити, що аргументи, наведені суб'єктами законодавчої ініціативи у пояснювальній записці для обґрунтування оскаржуваного закону, не були переконливими. Зокрема, не було наведено жодного аргументу, яким чином назва релігійної організації впливає на стан національної безпеки та суверенітету України.

---

[11] Наприклад, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, 30 January 1998, § 43-45, Reports of Judgments and Decisions 1998-I; Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC], nos. 41340/98 and 3 others, § 86-89, ECHR 2003-II

[12] Kokkinakis v. Greece, 25 May 1993, § 17-18, 31-33, Series A no. 260-A

[13] Wingrove v. the United Kingdom, 25 November 1996, § 53, Reports of Judgments and Decisions 1996-V

[14] United Communist Party of Turkey, § 47; Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania, no. 46626/99, § 49, ECHR 2005-I

29. Оскільки ні парламент України, ні українські суди, ні будь-які інші державні органи не здійснювали аналізу впливу назви Української православної церкви на предмет загроз для національної безпеки, то таке законодавство і практика правозастосування, безумовно, порушують вимоги статті 9 Конвенції.

ООН

32. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року визначає, що «кожна людина має право на свободу думки, совісті і релігії. Це право включає свободу мати чи приймати релігію або переконання на свій вибір і свободу сповідувати свою релігію та переконання як одноосібно, так і спільно з іншими, публічно чи приватно, у відправленні культу, виконанні релігійних і ритуальних обрядів та вчень»[15].

33. Разом з тим, пункт 3 тієї ж статті говорить, що користування названими правами накладає особливі обов'язки і особливу відповідальність. Отже, воно може бути пов'язане з певними обмеженнями, які, однак, мають встановлюватися законом і бути необхідними:

a) для охорони суспільної безпеки та порядку;

b) для охорони здоров'я і моралі;

c) для охорони основних прав та свобод інших осіб.

34. При цьому стаття 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права допускає, що держави-учасниці мають право відступити від узятих за Пактом зобов'язань – зокрема і щодо забезпечення права на свободу думки, совісті і релігії - лише під час надзвичайного становища в державі, при якому життя нації перебуває під загрозою і про наявність якого офіційно оголошується. Зрозуміло, що в Україні такі умови відсутні, і держава не інформувала ані Генерального Секретаря ООН, ані інші держави-учасниці Пакту про вимушений відступ від взятих на себе зобов'язань стосовно права, гарантованого статтею 18 Пакту.

35. Право на свободу віросповідання узгоджується з положеннями статті 18 Загальної декларації прав людини 1948 року, в яких зазначено, що кожна людина має право на свободу думки, совісті і релігії; це право включає свободу змінювати свою релігію або переконання і свободу сповідувати свою релігію або переконання як одноособово, так і разом з іншими, прилюдним або приватним порядком в ученні, богослужінні і виконанні релігійних та ритуальних обрядів.

36. «Сіракузькі принципи, що стосуються обмежень і відхилень від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права», прийняті 1984 р. Економічною і Соціальною Радою ООН, передбачають, що у питаннях тлумачення допустимих обмежень прав і свобод необхідно, зокрема, дотримуватися таких принципів: «сфера застосування обмеження не може бути витлумачена таким чином, щоб поставити під загрозу сутність відповідного права»; «щоб обмеження вважалося необхідним, воно повинно переслідувати законні цілі і бути співмірним цим цілям»,

---

[15] Стаття 18 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII (2148-08) від 19.10.1973).

«при застосуванні обмеження, держава не повинна застосовувати заходи, які призводять до більшого обмеження прав, ніж це необхідно для досягнення мети, для якої вводяться обмеження» (пункти 2, 10, 11 розділу А частини 1).

37. Відповідно до частин першої та другої статті 2 та частини другої статті 4 Декларації про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, прийнятої резолюцією 47/135 Генеральної Асамблеї ООН від 18 грудня 1992 року, особи, що належать до національних чи етнічних, релігійних та мовних меншин (надалі називаються особами, що належать до меншин), мають право користуватися досягненнями своєї культури, сповідувати свою релігію та відправляти релігійні обряди, а також користуватися своєю мовою у приватному житті та публічно, вільно та без втручання чи дискримінації у будь-якій формі. Особи, що належать до меншин, мають право активної участі в культурному, релігійному, громадському, економічному та державному житті. Держави вживають заходів для створення сприятливих умов, які дозволять особам, що належать до меншин, виражати свої особливості та розвивати свою культуру, мову, релігію, традиції та звичаї за винятком тих випадків, коли конкретна діяльність здійснюється з порушенням національного законодавства та суперечить міжнародним нормам.

38. Як вбачається, у випадку оскаржуваного закону застосування відповідної примусової перереєстрації жодним чином не пов'язане із змістом та/або формою релігійних обрядів, які теоретично можуть нести певну загрозу суспільному порядку.

38. Таким чином, аналізований тут Закон України виглядає таким, що порушує статтю 18 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року та статтю 18 Загальної декларації прав людини 1948 року.

IV. Висновки

39. УГСПЛ вважає, що оскаржуваний у конституційному поданні Закон України «Про внесення зміни до статті 12 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» щодо назви релігійних організацій (об'єднань), які входять до структури (є частиною) релігійної організації (об'єднання), керівний центр (управління) якої знаходиться за межами України в державі, яка законом визнана такою, що здійснила військову агресію проти України та/або тимчасово окупувала частину території України» не відповідає положенням Конституції України та міжнародним договорам у сфері захисту прав людини.

40. Примусова перереєстрація та зміна назви релігійної організації (об'єднання) не відповідає легітимній меті, є непропорційним втручанням у свободу віросповідання, захищену статтею 35 Конституції України, статтею 9 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, статтею 18 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року, статтею 18 Загальної декларації прав людини 1948 року.

Виконавчий директор
Української Гельсінської спілки
з прав людини О. Павліченко **Олександр Павліченко**