

**Конвенция о правах
инвалидов**

Distr.: General
20 May 2022
Russian
Original: English

Комитет по правам инвалидов**Соображения, принятые Комитетом в соответствии
со статьей 5 Факультативного протокола относительно
сообщения № 46/2018* ****

<i>Сообщение представлено:</i>	С.К. (представлен адвокатом Юккой Кумпувouri)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Финляндия
<i>Дата сообщения:</i>	7 февраля 2018 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 70 правил процедуры Комитета, препровожденное государству-участнику 27 февраля 2018 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	24 марта 2022 года
<i>Тема сообщения:</i>	персональная помощь
<i>Процедурные вопросы:</i>	исчерпание внутренних средств правовой защиты; необоснованность утверждений
<i>Вопросы существа:</i>	дискриминация по признаку инвалидности; право на свободу; самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество
<i>Статьи Конвенции:</i>	5, 14 и 19
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	2 d)–f)

* Приняты Комитетом на его двадцать шестой сессии (7–25 марта 2022 года).

** В рассмотрении сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Роса Идалия Альдана Сальгеро, Данлами Умару Башару, Гэрэл Дондовдорж, Гертруда Офорива Фифом, Вивиан Фернандес де Торрихо, Мара Кристина Габрили, Амалия Эва Гадио Риос, Самьюэл Нджугуна Кейбью, Розмари Кейесс, Миён Ким, Абдельмахид Макни, сэр Роберт Мартин, Флойд Моррис, Йонас Рускус, Маркус Шефер и Саувалак Тхонгуай.



1. Автор сообщения является С.К.¹, гражданин Финляндии, родившийся 8 января 1982 года. Он утверждает, что является жертвой нарушений государством-участником статей 5, 14 и 19 Конвенции. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 10 июня 2016 года. Автор представлен адвокатом.

А. Резюме информации и аргументов сторон

Факты в изложении автора

2.1 Автор имеет физическую и интеллектуальную инвалидность. Ему требуется помощь во всех аспектах повседневной жизни. Согласно медицинским заключениям, автор не может проживать вместе с другими людьми, а для самостоятельной жизни ему 24 часа в сутки необходим персональный помощник.

2.2 Институт персональной помощи появился в правовой системе государства-участника в 1987 году посредством принятия Закона о социальной поддержке лиц с инвалидностью (№ 380/1987). В то время для организации персональной помощи человек с инвалидностью или его семья должны были нанимать персонального помощника. Система персональной помощи была реформирована в 2009 году. Одна из причин реформы заключалась в том, что персональный помощник должен был быть работником частного сектора, что ограничивало возможности пользования этой услугой для людей с инвалидностью. Также утверждалось, что новая система будет обеспечивать оказание помощи лицам со сложными потребностями и высокими требованиями к поддержке. Были введены различные формы персональной помощи, позволяющие обеспечивать обслуживание лицами, которые необязательно должны быть наемными работниками. В результате реформы Закона о социальной поддержке инвалидов в 2009 году появилось три новых способа организации персональной помощи: а) лица с инвалидностью могут получать компенсацию за необходимые и разумные расходы по найму помощника; на практике муниципалитет может также взять на себя обязательство по выплате зарплаты помощнику и выполнять другие обязательства работодателя, но при этом в роли работодателя выступает сам инвалид или его семья; б) лицам с инвалидностью выдаются ваучеры на получение услуг; или с) услуги предоставляются муниципалитетом либо приобретаются у частных или государственных поставщиков услуг. Согласно Закону с внесенными в 2009 году поправками, для получения персональной помощи лицо с инвалидностью должно быть в состоянии определить содержание помощи и то, как она будет оказываться, т. е. обладать ресурсами для этого (так называемый «ресурсный критерий»)². Автор поясняет, что под термином «ресурсы» подразумеваются не денежные средства, а способность человека определять содержание персональной помощи.

2.3 Позднее Министерство социальных дел и здравоохранения государства-участника объяснило, что реформа 2009 года была лишь частичной, поскольку ресурсный критерий сохранился. Вместе с тем утверждалось, что введение этого критерия ограничило доступность персональной помощи для некоторых людей с инвалидностью, особенно для лиц с когнитивными нарушениями. Толкование Верховного административного суда носило ограничительный характер, в частности в том, что касается предоставления персональной помощи, позволяющей лицам с интеллектуальной инвалидностью жить в собственном жилье, хотя он и заключил, что персональная помощь распространяется в том числе на жизнедеятельность за пределами дома. Толкование муниципалитетов было аналогичным или даже еще более ограничительным. Предыдущее правительство предлагало исключить ресурсный критерий, а действующее выступает за его сохранение. Организации гражданского общества решительно и почти единогласно требуют отменить этот критерий.

¹ Автор просил обеспечить его анонимность.

² Статья 8 с (2) Закона о социальной поддержке лиц с инвалидностью предусматривает, что цель персональной помощи — помочь человеку с «тяжелой» инвалидностью принимать решения, касающиеся повседневной жизнедеятельности, работы и учебы, досуга, участия в жизни общества и поддержания функций социального взаимодействия.

2.4 Автор сообщения 1 января 2014 года арендовал квартиру, чтобы иметь возможность жить самостоятельно в своем собственном жилье. В том же году он обратился за персональной помощью на 140 часов в неделю в соответствии с Законом о социальной поддержке инвалидов, чтобы иметь возможность жить самостоятельно. Автор планировал сначала жить в своем доме, пользуясь услугами персонального помощника и помощью родителей, а затем только с персональным помощником.

2.5 2 октября 2015 года сотрудник отдела базового социального обеспечения муниципалитета Киркконумми принял решение о предоставлении автору 60 часов персональной помощи в неделю для обеспечения самостоятельной жизнедеятельности вне дома, что не соответствовало его намерению жить самостоятельно в собственном жилье, пользуясь услугами помощника. Решением от 11 ноября 2015 года отдел базового социального обеспечения муниципалитета Киркконумми оставил в силе решение чиновника.

2.6 Административный суд Хельсинки 26 мая 2016 года отклонил жалобу автора на решение отдела базового социального обеспечения. Суд сослался на доклад Комитета по социальным вопросам и здравоохранению за 2008 год, в котором было отмечено, что необходимым условием для получения персональной помощи является способность нуждающегося в помощи лица определить содержание помощи и то, как она будет предоставляться, но это требование исключает людей с инвалидностью, которые, по результатам проведенной третьей стороной оценки, не могут самостоятельно определить свою потребность в помощи. В докладе также говорилось, что в большинстве случаев потребность в помощи главным образом состоит в уходе, лечении и присмотре, которые должны обеспечиваться отдельно от персональной помощи.

2.7 Административный суд Хельсинки в своем решении подчеркнул, что автор нуждается в помощи при осуществлении всех повседневных функций, а также при передвижении; что он общается с помощью жестов, мимики и отдельных слов; и что он в определенной степени справляется с ведением домашнего хозяйства, но предоставленные документы не позволяют сделать вывод о том, что он будет заниматься этим по собственной инициативе без напоминаний и подталкивания. Суд посчитал, что, поскольку персональная помощь касается личного выбора лиц с «тяжелой» инвалидностью и их способности жить самостоятельно, человек должен иметь возможность сам определять содержание помощи и способ ее оказания; это определение не может быть основано на мнении другого человека. Суд установил, что, согласно медицинской документации, имеющейся в материалах дела³, автор обладает способностью выражать свои потребности в повседневных ситуациях, но не может определить содержание и способы оказания помощи, которая ему потребуется для жизни в собственном жилье. По мнению отдела базового социального обеспечения, поскольку автор не в состоянии определить свои потребности в помощи и способы ее оказания, предоставить ему все 140 часов персональной помощи в неделю не представляется возможным. Суд поддержал решение отдела о предоставлении автору 60 часов персональной помощи в неделю, главным образом, чтобы он мог самостоятельно обеспечивать свою жизнедеятельность вне дома и готовиться к этой деятельности.

2.8 Автор обжаловал решение Административного суда Хельсинки, отметив, что в нем не объясняется, какие именно способности для определения содержания помощи и условий ее предоставления требуются, чтобы получить персональную помощь, необходимую для жизни в собственном жилье. Он сослался на статью 19 Конвенции, отметив, что государства-участники признают равное право всех лиц с инвалидностью жить в обществе, при равных с другими людьми вариантах выбора, и что также должна

³ Медицинская документация включает следующее: заключения, выданные врачом медицинского центра 8 сентября 2014 года и 16 декабря 2015 года; заключение специалиста-невролога от 28 ноября 2014 года; заключение врача-реабилитолога отделения физиотерапии от 17 апреля 2015 года; отчеты персональных помощников автора от 10 января 2014 года и 1 февраля 2014 года; заключение физиотерапевта от 7 августа 2015 года; и отчет о посещении дома автора от 18 сентября 2015 года.

быть возможность организовать проживание лиц с инвалидностью в их собственном жилье с доступом к персональной помощи.

2.9 Суд по административным делам 14 июня 2017 года оставил жалобу автора без удовлетворения. Он постановил, что, хотя автор обладает способностью выражать свои потребности в повседневных ситуациях, не было продемонстрировано, что он в состоянии определить содержание помощи и то, как она должна предоставляться, что является необходимым условием в случае оказания персональной помощи для целей самостоятельного проживания в собственном жилье. Суд счел, что тот факт, что автор ранее мог пользоваться персональной помощью на дому, не дает оснований для законных ожиданий, что ему автоматически будет предоставлена персональная помощь в соответствии со статьей 6 Закона об административной процедуре. Он также отметил, что национальные и международные нормы и правила не предоставляют автору конкретного права на персонального помощника на дому, поскольку он не выполнил требования статьи 8 с (2) Закона о социальной поддержке лиц с инвалидностью.

2.10 В итоге автору пришлось вернуться к родителям, так как они не могли переехать к нему, чтобы обеспечить ему круглосуточную помощь.

Жалоба

3.1 Ссылаясь на замечание общего порядка № 5 (2017) Комитета, автор в соответствии со статьей 19 Конвенции жалуется на то, что он был лишен возможности делать личный и самостоятельный выбор и осуществлять контроль во всех сферах жизни. Его сочли неспособным жить самостоятельно в своем жилье, пользуясь персональной помощью. Оказываемая ему поддержка на практике привязана к конкретным условиям проживания. Ресурсы направляются не на индивидуально подбираемые услуги, а скорее на обслуживание на базе специализированных учреждений. Муниципалитет и государство-участник отказались предоставить автору требуемые социальные услуги, которые позволили бы ему самостоятельно жить в обществе, что в его случае привело к зависимости от семьи, изоляции и сегрегации.

3.2 Автор утверждает, что из-за отсутствия надлежащей персональной помощи он не может жить своей жизнью с собственным режимом и распорядком дня, вынужден приспособливаться и подстраиваться под членов своей семьи. Вместе с тем помощь родителей — единственная для него возможность избежать институционализации, которая не соответствует его личным потребностям и очень быстро приведет к ухудшению его состояния. Кроме того, статья 19 Конвенции не допускает никаких форм вспомогательного обслуживания на базе специализированных учреждений, которые приводят к сегрегации и ограничению личной автономии. Таким образом, помещение автора в специализированное учреждение будет равносильно нарушению статьи 19. В случае прекращения неформальной поддержки со стороны членов семьи единственным вариантом, согласно толкованию законодательства государством-участником, будет институционализация автора. На данный момент нарушение вытекает из того факта, что автор не должен зависеть от неофициальной помощи, оказываемой ему его семьей.

3.3 Автор далее утверждает, что государство-участник нарушило Конвенцию, поскольку власти при оценке его потребности в личной помощи руководствовались не правозащитным, а медицинским подходом к его инвалидности. Если бы не поддержка родителей, он был бы вынужден переехать в специализированное учреждение.

3.4 Автор считает, что также была нарушена статья 5 Конвенции в сочетании со статьей 19. Как показывают статистические данные организаций гражданского общества, люди с нарушениями интеллекта живут со своими родителями даже будучи взрослыми. Отмечается значительная нехватка соответствующих требованиям статьи 19 Конвенции общественных услуг для лиц с интеллектуальной инвалидностью. Поэтому существующая практика равносильна нарушению принципов равенства и недискриминации. Критерий, согласно которому инвалиды должны обладать способностью определять содержание персональной помощи и то, как она должна предоставляться, содержащийся в Законе о социальной поддержке лиц

с инвалидностью, является дискриминационным не только в случае автора, но и в отношении всех лиц с интеллектуальной инвалидностью. По словам автора, лица с другими формами инвалидности имеют больше прав на получение персональной помощи, чем лица с нарушениями интеллекта, которые как раз страдают от этого критерия.

3.5 Наконец, автор заявляет о нарушении статьи 14, поскольку в местном сообществе ему не оказывается никакой поддержки. Если бы не помощь родителей, автор был бы помещен в специализированное учреждение, что не позволило бы удовлетворить его личные потребности и выбирать, где и с кем жить.

3.6 Что касается приемлемости *ratione temporis* его жалоб, то автор утверждает, что нарушения продолжались после вступления в силу Конвенции и Факультативного протокола к ней для государства-участника 10 июня 2016 года⁴. Он отмечает, что решение Верховного административного суда, которое нельзя рассматривать в отрыве от решений нижестоящих судов и в котором рассматривалось его право на персональную помощь, было вынесено после вступления в силу Конвенции и Факультативного протокола к ней в государстве-участнике.

Замечания государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения

4.1 Государство-участник представило свои замечания относительно приемлемости и существа сообщения 27 августа 2018 года. Признавая, что сообщение является приемлемым *ratione temporis*, государство-участник считает, что Комитет не должен рассматривать факты или применение внутреннего законодательства в данном случае и что автор не обосновал для целей приемлемости свое утверждение о том, что действия властей были равносильны произволу или отказу в правосудии. Оно утверждает, что автор лишь косвенно пожаловался на нарушение статьи 5 Конвенции в ходе внутреннего разбирательства и что он вообще не делал заявлений о нарушении статьи 14 Конвенции, что равносильно неисчерпанию внутренних средств правовой защиты. Оно добавляет, что автор, по сути, говорит о гипотетическом нарушении статьи 14, поскольку он не обосновал свое утверждение о нарушении этого положения и поскольку он никоим образом не был лишен свободы.

4.2 В том что касается существа дела, государство-участник указывает, что статья 19 Конвенции не требует, чтобы государства-участники обеспечивали право людей с инвалидностью на самостоятельный образ жизни именно посредством того вида персональной помощи, о котором говорится в Законе о социальной поддержке людей с инвалидностью, а требует обеспечения лицам с инвалидностью доступа к целому ряду вспомогательных услуг на дому, по месту жительства и иным вспомогательным услугам, включая персональную помощь⁵. Государство отмечает, что целью персональной помощи является поддержка личного выбора — т. е. права на самоопределение — людей с инвалидностью. Эта цель не может быть достигнута, если человек с инвалидностью не может сделать свой собственный выбор, даже при наличии поддержки. В таких случаях потребности человека могут быть более эффективно и надежно удовлетворены с помощью других услуг. Таким образом, условие, касающееся ресурсов, обеспечивает право человека на самоопределение и защищает его от злоупотреблений в отношении его психической и физической неприкосновенности.

4.3 Государство-участник считает, что, хотя врачи могут высказывать свое мнение о потребности человека в помощи, определение наиболее подходящей услуги для поддержки самостоятельного образа жизни человека не может зависеть только от

⁴ Автор ссылается на соображения Комитета по делу *Юнгелин против Швеции* (CRPD/C/12/D/5/2011).

⁵ Государство-участник отмечает, что Комитет ранее установил — в делах *Х.М. против Швеции* (CRPD/C/7/D/3/2011), п. 8.9, и *Бахер против Австрии* (CRPD/C/19/D/26/2014), п. 10 а) i) — что на самом деле имеются и другие варианты, и это говорит о том, что индивидуальная поддержка на дому — не единственный способ помочь автору вести самостоятельный образ жизни и быть включенным в общество.

оценки врача. Согласно отчету, полученному Национальным управлением по надзору в сфере социального обеспечения и здравоохранения, в качестве альтернативной меры опекуну автора было предложено жилье с обслуживанием в соответствии с Законом о социальной поддержке людей с инвалидностью. Специальное жилье с обслуживанием — это такое жилье, в котором обеспечивается предоставление интернатных услуг, необходимых клиенту в повседневной жизни. Эти услуги могут включать оказание помощи в таких аспектах повседневной жизнедеятельности, как передвижение, одевание, поддержание личной гигиены, прием пищи и уборка, а также услуги, необходимые для укрепления здоровья, реабилитации и обеспечения благополучия лица, нуждающегося в помощи. Закон не определяет, где и как должно быть организовано жилье с обслуживанием. Интернатные услуги могут предоставляться по месту жительства клиента, как в арендованном, так и в собственном жилье.

4.4 Государство-участник заявляет, что ему не удалось выяснить, имело ли место недопонимание, в результате которого у опекуна автора могло сложиться впечатление, что жилье с обслуживанием не может быть организовано в собственном доме автора по аналогии с индивидуальными услугами, предоставляемыми поставщиком услуг, так чтобы помощники оставались прежними. Однако это не означает, что дело автора было бы решено иначе. Кроме того, государство-участник утверждает, что автор не изучал возможности использования альтернативных услуг.

4.5 Что касается предполагаемого нарушения статьи 5 Конвенции, государство-участник подчеркивает, что Закон о социальной поддержке людей с инвалидностью не содержит каких-либо определений, категоризации или положений, которые могли бы поставить кого-либо в неравное положение в результате диагноза. Оценка того, соответствует ли человек с инвалидностью ресурсному критерию для определения содержания личной помощи и способов ее предоставления, проводится на основе индивидуальной ситуации, потребностей и способностей человека, а не его диагноза или вида инвалидности.

Комментарии автора к замечаниям государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения

5.1 30 мая 2018 года автор сообщения представил комментарии к замечаниям государства-участника. Он настаивает на том, что не утверждает, что Закон о социальной поддержке людей с инвалидностью был неправильно истолкован или применен в рамках внутреннего законодательства, а указывает на то, что его толкование и применение противоречит требованиям Конвенции, поскольку национальные суды не приняли во внимание положения Конвенции. Далее он вновь заявляет, что система персональной помощи препятствует праву лиц с интеллектуальной инвалидностью, в частности, на самостоятельную жизнь и что критерии назначения такой помощи являются дискриминационными.

5.2 Что касается утверждения государства-участника о том, что он не подал свою жалобу на основании статьи 14 Конвенции в ходе внутреннего разбирательства, автор поясняет, что в одном из своих представлений в Верховный административный суд он указывал на публикацию, в которой содержались ссылки на утверждение о том, что право жить в общине тесно связано с основными правами, такими как право на личную свободу⁶. В этом представлении он также утверждает, что ограничение личной помощи деятельностью за пределами собственного дома автора нарушает право на личную свободу и право на неприкосновенность частной жизни, гарантированные Конституцией, Конвенцией и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Поэтому автор считает, что он все же поднимал вопрос о статье 14 Конвенции в ходе внутреннего разбирательства. Он также утверждает, указывая на свою жалобу по статье 5 Конвенции, что косвенной ссылки на стандарты Конвенции должно быть достаточно.

⁶ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *The Right of People with Disabilities to Live Independently and Be Included in the Community* (Strasbourg, 2012).

5.3 По существу дела автор повторяет, что законодательство государства-участника отказывает в персональной помощи людям, нуждающимся в поддержке при принятии решений. Он считает нелогичным и незаконным, что было признано, что он в состоянии определить содержание помощи и способы ее предоставления вне дома и при подготовке к деятельности вне дома, но при этом решено, что он не обладает такими же ресурсами для получения помощи на дому, в которой он нуждается. Пока неясно, какого типа ресурсов должно быть достаточно, чтобы соответствовать ресурсному критерию для получения помощи на дому.

5.4 Автор считает, что аргумент государства-участника о том, что условие, касающееся ресурсов, гарантирует право лица на самоопределение, крайне противоречив и не подкреплён положениями Конвенции. Он настаивает на том, что ресурсный критерий является дискриминационным, поскольку ему могут соответствовать только лица, способные принимать самостоятельные решения о помощи, и, следовательно, не могут соответствовать, например, люди с интеллектуальной инвалидностью.

5.5 Автор оспаривает заявление государства-участника о том, что ему было предложено жилье с обслуживанием. Ему неизвестно о каких-либо разбирательствах, протоколах или докладах Национального управления по надзору в сфере социального обеспечения и здравоохранения. Решения о жилье с обслуживанием для автора не принималось, и муниципалитет не предлагал ему эту услугу. В административном решении от 11 ноября 2015 года упоминается лишь то, что муниципалитет предложил матери автора ходатайствовать о предоставлении жилья с обслуживанием⁷. Однако автор заявляет, что государство-участник не продемонстрировало, что жилье с обслуживанием является альтернативой круглосуточной персональной помощи для лиц с интеллектуальной инвалидностью. Такая персональная помощь доступна для лиц с другими видами инвалидности, но не для лиц с интеллектуальной инвалидностью из-за искусственного и дискриминационного ресурсного критерия.

5.6 По словам автора, государство-участник не привело ни одного примера случаев, когда лицам с интеллектуальной инвалидностью было оказано содействие в независимом проживании в собственной квартире, поскольку таких случаев, по-видимому, просто не существует. Вместе с тем имеются случаи, когда такая договоренность была возможна для лиц с другими видами инвалидности; т. е. тех лиц, которые «могут самостоятельно определить свою потребность в помощи». Государство-участник не объясняет, почему автор не нуждается в обслуживании, которое позволило бы ему жить самостоятельно. В заключение следует отметить, что вследствие присутствия ресурсного критерия в законодательстве государства-участника автор может пользоваться правами по статье 19 Конвенции вне своего дома, но не внутри своего дома.

5.7 Что касается статьи 5 Конвенции, то автор указывает на заявление государства-участника о том, что лица, не имеющие достаточных возможностей для принятия решений, не могут получить персональную помощь, что представляет собой форму категоризации, которая является неблагоприятной для автора. Таким образом, дискриминационная категоризация действительно существует, и в этом смысле автор напоминает, что предыдущее правительство придерживалось мнения, что ресурсный критерий является дискриминационным по своей природе.

5.8 Наконец, что касается статьи 14 Конвенции, автор напоминает, что государство-участник обязано предотвращать случаи лишения людей с инвалидностью свободы. Он поясняет, что, если ему не будет предоставлена персональная помощь, он будет вынужден либо жить с родителями, либо переехать в специализированный интернат или учреждение, что представляет собой лишение свободы.

⁷ Автор поясняет, что в соответствии с законодательством государства-участника существует два вида персональной помощи: собственно персональная помощь, подпадающая под ресурсный критерий, и персональная помощь как часть жилья с обслуживанием, не подпадающая под ресурсный критерий.

Дополнительные замечания государства-участника

6.1 Государство-участник 8 марта 2019 года и 28 августа 2019 года повторило свои предыдущие замечания, напомнив, что Конвенция не обязывает его предоставлять автору персональную помощь в соответствии со статьей 8 с Закона о социальной поддержке людей с инвалидностью, но требует обеспечить ему доступ к достаточному спектру услуг для поддержания жизни и интеграции в общество и предотвращения изоляции и сегрегации. Несоответствие юридическим критериям для получения персональной помощи не мешает человеку с инвалидностью жить самостоятельно. Государство-участник не согласно с утверждением автора о том, что никакие услуги, кроме персональной помощи, не позволят ему вести независимый образ жизни. Оно вновь подчеркивает, что ведение самостоятельного образа жизни людьми с инвалидностью может быть облегчено в форме жилья с обслуживанием, как это определено в Законе о социальной поддержке людей с инвалидностью, в квартире, находящейся в собственности или арендуемой соответствующим лицом. Например, необходимое на дому обслуживание может быть адаптировано к потребностям круглосуточного обслуживания и предоставляться постоянной командой сиделок. В качестве альтернативы жилье с обслуживанием может быть предоставлено человеку в подходящем жилом помещении, в котором должным образом учтены требования к специфическому обслуживанию. В этом случае заинтересованное лицо начинает пользоваться арендованной квартирой с соблюдением всех обычных прав и обязанностей арендатора, а персонал предоставляет услуги, необходимые для удовлетворения ежедневных потребностей. Государство-участник вновь заявляет, что жилье с обслуживанием, как оно определено в Законе о социальной поддержке людей с инвалидностью, было предложено опекуну автора в качестве факультативной услуги.

6.2 Для государства-участника право на доступ к индивидуально подобранным, оцененным вспомогательным услугам является экономическим, социальным и культурным правом. Обязательство государств-участников по Конвенции заключается в принятии мер для последовательной реализации этих прав, а также в том, чтобы действовать в соответствии с обязательствами, которые подлежат немедленному применению. Статья 19 Конвенции не требует от государств-участников предоставлять всем лицам ту форму обслуживания, которую они считают предпочтительной.

6.3 Государство-участник утверждает, что по состоянию на ноябрь 2018 года автор отказался от всех других форм обслуживания в качестве альтернативы персональной помощи, о которой он просил⁸. Его опекун не хотел соглашаться на альтернативные услуги, предложенные муниципалитетом.

6.4 Государство-участник также предоставляет информацию о проводимой в стране реформе законодательства об услугах для людей с инвалидностью. В ходе проведенных летом 2017 года консультаций была признана важная роль того, чтобы содержание и способы предоставления персональной помощи по-прежнему определялись самими людьми с инвалидностью. Хотя многие участники консультаций высказали мнение, что сохранение ресурсного критерия в законе подрывает равенство среди лиц с инвалидностью, другие отметили, что ресурсный критерий необходим для того, чтобы гарантировать, что предоставление персональной помощи остается услугой, способствующей реализации права на самоопределение соответствующего лица. По итогам общей оценки, в ходе которой были взвешены сильные и слабые стороны ресурсного критерия, рассмотрены лежащие в его основе цели и учтены мнения, представленные в ходе консультаций, в настоящее время предлагается сохранить ресурсный критерий в законодательстве.

⁸ Другие предлагаемые услуги включают в себя следующее: транспортные услуги, состоящие из 18 бесплатных поездок в месяц в нерабочее время; персональную помощь в соответствии с Законом о социальной поддержке людей с инвалидностью; и дневные мероприятия в соответствии с Законом о специализированном уходе за лицами с интеллектуальной инвалидностью три дня в неделю, включая проезд в центр дневного пребывания и обратно.

6.5 Государство-участник далее поясняет, что ресурсный критерий в соответствии с Законом о социальной поддержке людей с инвалидностью не означает, что человек с инвалидностью должен иметь возможность полностью самостоятельно определять содержание помощи и способы ее предоставления. Такое определение может быть сделано при поддержке другого человека или с помощью различных средств коммуникации. Следовательно, достаточно, чтобы человек обладал «определенными ресурсами», которые могут быть активированы при поддержке со стороны другого человека или с помощью средства коммуникации. Это было неоднократно подтверждено Верховным административным судом⁹. Таким образом, хотя ресурсный критерий может быть выполнен в ситуациях, когда содержание помощи и способы ее предоставления определяются при поддержке, национальные власти в конкретной ситуации автора приняли решение, что он не соответствует ресурсному критерию. Само по себе несогласие автора с решением национального суда не означает нарушения Конвенции.

6.6 В том что касается утверждения автора о дискриминации, государство-участник подчеркивает, что в ресурсном критерии не предусмотрено никакого различия, исключения или ограничения по признаку инвалидности, а также он не имеет своим следствием лишение того, кто ему не соответствует, возможности жить самостоятельно и быть включенным в общество другими способами.

Комментарии автора по дополнительным замечаниям государства-участника

7.1 Автор представил 7 апреля 2019 года и 25 сентября 2019 года дополнительные комментарии. Он настаивает на том, что никакие иные услуги, кроме персональной помощи, не позволят ему вести самостоятельный образ жизни. Нынешняя помощь, оказываемая его родителями в качестве неформальных опекунов, стала для автора единственным средством избежать помещения в специализированное учреждение. Признавая, что статья 19 Конвенции не требует предоставления какой-либо конкретной услуги, а скорее ряда услуг, автор утверждает, что если он нуждается только в персональной помощи, то именно эта услуга должна быть ему предоставлена. Государство-участник не может выполнить это обязательство, предоставив ему другую услугу, которая недостаточна для гарантии того, что он сможет вести независимый образ жизни. Требуемые услуги должны предоставляться без необходимости переезда в специализированное учреждение.

7.2 После заявлений государства-участника о том, что жилье с обслуживанием представляет собой альтернативную услугу, адвокат автора связался с Министерством социальных дел и здравоохранения. Министерство не смогло предоставить примеры круглосуточного обслуживания лиц с интеллектуальной инвалидностью в их собственной квартире¹⁰. Поэтому такое обслуживание является лишь теоретической возможностью. Что касается заявления государства-участника о том, что опекуну автора было предложено жилье с обслуживанием, то автор отрицает, что были сделаны какие-либо предложения, которые позволили бы ему жить в собственной квартире и получать там помощь.

В. Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

8.1 Прежде чем рассматривать какую-либо жалобу, содержащуюся в сообщении, Комитет в соответствии со статьей 2 Факультативного протокола и правилом 65 своих

⁹ Государство-участник ссылается на два решения, вынесенные Верховным административным судом 12 августа 2011 года.

¹⁰ В своих замечаниях от 28 августа 2019 года государство-участник отмечает, что Министерство не ведет реестры или другие статистические данные о решениях, принятых в отношении лиц с инвалидностью как пользователей муниципальных услуг или о лицах, получающих такие услуги.

правил процедуры должен решить, является ли сообщение приемлемым согласно Факультативному протоколу.

8.2 В соответствии с пунктом с) статьи 2 Факультативного протокола Комитет удостоверился, что этот же вопрос еще не изучался Комитетом и не рассматривался или не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

8.3 Как отмечает Комитет, автор заявляет, что решение Верховного административного суда, которое нельзя рассматривать в отрыве от решений нижестоящих судов и в котором рассматривалось его право на персональную помощь, было вынесено после вступления в силу Факультативного протокола для государства-участника. Он также отмечает, что государство-участник не оспаривает компетенцию *ratione temporis* Комитета рассматривать жалобу автора. Исходя из этого, Комитет считает, что требования статьи 2 f) Факультативного протокола не препятствуют рассмотрению им настоящего сообщения.

8.4 Комитет принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что жалобы автора по статьям 5 и 14 Конвенции должны быть признаны неприемлемыми в соответствии со статьей 2 d) Факультативного протокола на основании неисчерпания всех имеющихся внутренних средств правовой защиты, хотя и признает, что автор косвенно выдвинул свою жалобу по статье 5 в ходе внутреннего разбирательства. Комитет отмечает заявление автора о том, что косвенной ссылки на статью 5 должно быть достаточно и что он действительно ссылался на свое право на свободу по статье 14. Соответственно, он считает, что автор исчерпал внутренние средства правовой защиты для целей статьи 2 d) Факультативного протокола.

8.5 Что касается утверждений автора по статье 14 Конвенции, Комитет отмечает аргумент автора о том, что в отсутствие персональной помощи он вынужден либо жить со своими родителями, либо переехать в специализированное учреждение, что представляет собой лишение свободы. В то же время Комитет отмечает, что эти утверждения носят общий характер и что автор никогда не был лишен свободы по смыслу статьи 14, которая относится к любой форме задержания или институционализации лиц с инвалидностью¹¹. Поэтому Комитет считает эту часть жалобы неприемлемой в силу ее недостаточной обоснованности согласно статье 2 e) Факультативного протокола¹².

8.6 При отсутствии других препятствий для признания сообщения приемлемым Комитет объявляет его приемлемым и приступает к его рассмотрению по существу.

Рассмотрение сообщения по существу

9.1 Комитет рассмотрел сообщение в свете всей полученной им информации в соответствии со статьей 5 Факультативного протокола и пунктом 1 правила 73 своих правил процедуры.

9.2 Комитет прежде всего принимает к сведению утверждение автора о том, что в отсутствие персональной помощи на дому он не может реализовать свою свободу выбора независимой жизни и что поэтому он вынужден зависеть от поддержки своих родителей, чтобы избежать помещения в специализированное медицинское учреждение, поскольку государство-участник не предоставляет ему подходящей персональной помощи, которая позволила бы ему вести самостоятельный образ жизни в обществе. В этой связи Комитет напоминает, что вести самостоятельный образ жизни и быть вовлеченным в местное сообщество, как это отражено в статье 19 Конвенции, означает осуществление свободы выбора и контроля в отношении решений, влияющих на жизнь человека, с максимальной степенью самоопределения и взаимозависимости внутри общества¹³. Статья 19 b) Конвенции требует, чтобы государства-участники принимали эффективные и надлежащие меры для содействия

¹¹ См. руководящие принципы Комитета относительно права инвалидов на свободу и личную неприкосновенность (A/72/55, приложение).

¹² *У против Объединенной Республики Танзания* (CRPD/C/20/D/23/2014), п. 7.7.

¹³ Замечание общего порядка № 5 (2017), п. 8.

полной реализации людьми с инвалидностью их равного права жить в общине, при равных с другими вариантах выбора, и их полному включению и вовлечению в жизнь местного сообщества, обеспечивая людям с инвалидностью доступ к ряду услуг по поддержке на дому, по месту жительства и иным вспомогательным услугам на базе местного сообщества, включая персональную помощь, необходимую для поддержки жизни в местном сообществе и включения в него, а также для недопущения изоляции или сегрегации от местного сообщества. Комитет далее напоминает, что люди с инвалидностью имеют право на выбор услуг¹⁴, и что, хотя индивидуальные вспомогательные услуги могут различаться по названию, типу или виду в зависимости от культурных, экономических и географических особенностей государства-участника, все они должны предназначаться для содействия жизни в местном сообществе, недопущения изоляции и сегрегации от других людей и должны на практике соответствовать этим целям¹⁵.

9.3 В данном случае Комитет принимает к сведению аргумент автора о том, что для самостоятельной жизни в своем жилье ему подойдет только персональная помощь. Он также отмечает аргумент государства-участника о том, что самостоятельное проживание человека с инвалидностью может быть обеспечено за счет специального жилья с обслуживанием — еще одного вида услуг, определенного в Законе о социальной поддержке людей с инвалидностью. Комитет далее отмечает разногласия между сторонами относительно соответствия специального жилья с обслуживанием потребностям автора, наличия такого жилья и согласия автора жить в нем. В любом случае, Комитет отмечает, что государство-участник не продемонстрировало на практике пригодность жилья с обслуживанием для удовлетворения потребностей автора. Напротив, оно отказало ему в просьбе о предоставлении персональной помощи на дому на том основании, что он не способен делать выбор — этот аргумент, по всей видимости, является проявлением эйблизма и противоречит правозащитной модели инвалидности¹⁶. Учитывая отсутствие элементов, которые могли бы показать практическое применение этого теоретического вида услуг, Комитет считает, что отклонение ходатайства автора о предоставлении персональной помощи лишило его доступа к практическому варианту, который мог бы содействовать его самостоятельной жизни и включению в местное сообщество¹⁷. Поэтому Комитет приходит к выводу о том, что права автора в соответствии с пунктом b) статьи 19 Конвенции были нарушены.

9.4 Комитет принимает к сведению утверждения автора о дискриминации ввиду отклонения компетентными органами государства-участника его просьбы о персональной помощи. Он отмечает его довод о том, что ресурсный критерий, предусмотренный статьей 8 с (2) Закона о социальной поддержке людей с инвалидностью, является барьером для тех лиц, которым необходимо содействие для определения содержания помощи и способов ее предоставления, чтобы они могли воспользоваться такой помощью наравне с другими лицами. Комитет также отмечает аргумент государства-участника о том, что в ресурсном критерии не предусмотрено никакого различия, исключения или ограничения по признаку инвалидности, а также он не имеет своим следствием лишение того, кто ему не соответствует, возможности жить самостоятельно и быть включенным в общество другими способами.

9.5 Комитет напоминает, что в соответствии со статьей 2 Конвенции «дискриминация по признаку инвалидности» означает любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области. Она в том числе включает отказ в разумном приспособлении. Комитет также напоминает, что закон, применяемый нейтральным образом, может оказывать дискриминационное воздействие, если не учитываются особые обстоятельства отдельных лиц, в отношении которых он

¹⁴ Там же, п. 28.

¹⁵ Там же, п. 30.

¹⁶ [A/HRC/43/41](#), пп. 9–15.

¹⁷ *Х.М. против Швеции*, п. 8.9.

применяется. Право не подвергаться дискриминации при пользовании правами, гарантируемыми Конвенцией, может быть нарушено, если государство, без объективных и разумных на то оснований, не относится дифференцированно к лицам, положение которых значительно отличается¹⁸. Комитет далее напоминает, что в случае косвенной дискриминации законы, политика или практика, которые на первый взгляд кажутся нейтральными, оказывают непропорциональное негативное влияние на людей с инвалидностью. Косвенная дискриминация имеет место, когда возможность, которая кажется доступной, на практике оказывается недоступной для некоторых лиц в силу того, что их статус не позволяет им воспользоваться такой возможностью¹⁹. Комитет отмечает, что согласно пункту 1 статьи 5 Конвенции государства-участники признают, что все люди равны перед законом и по нему и имеют право на равную защиту и равное пользование им без какой-либо дискриминации и что согласно пункту 2 статьи 5 государства-участники обязаны запретить любую дискриминацию по признаку инвалидности и гарантировать инвалидам равную и эффективную правовую защиту от дискриминации на любой почве.

9.6 Комитет отмечает, что в данном деле заявление автора о предоставлении определенного количества часов персональной помощи осталось без удовлетворения, поскольку он не соответствовал ресурсному критерию, предусмотренному статьей 8 с (2) Закона о социальной поддержке людей с инвалидностью; т. е. он не имеет возможности определить содержание помощи, которая ему потребуется для самостоятельной жизни в собственном доме, и способы ее предоставления. Комитет также отмечает, что автору было предоставлено меньшее количество часов персональной помощи, чем он просил, и эта помощь предполагалась для его жизнедеятельности вне дома, а не на дому. Комитет принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что целью персональной помощи является поддержка личного выбора — другими словами, права на самоопределение — людей с ограниченными возможностями здоровья. Он также отмечает заявление государства-участника о том, что эта цель не может быть достигнута, если человек с инвалидностью не в состоянии сделать свой собственный выбор. Комитет далее принимает к сведению довод автора, согласно которому требование о том, чтобы люди с инвалидностью могли определять содержание помощи и способы ее предоставления — без поддержки в принятии решений — является дискриминационным по отношению к лицам с интеллектуальной инвалидностью, поскольку им для этого требуется поддержка.

9.7 В рассматриваемом случае Комитет отмечает, что автору предоставлена персональная помощь во время нахождения вне дома. Государство-участник не объяснило, на каком основании было сочтено, что автор в состоянии определить содержание необходимой ему помощи на улице, но не имеет такой же способности в отношении помощи, предоставляемой в помещении. Государство-участник также не пояснило, каким образом такое требование с интеллектуальным компонентом — возможностью определять содержание помощи и способы ее предоставления — позволяет людям, нуждающимся в поддержке, иметь возможность выразить свой выбор наравне с другими. Поэтому Комитет приходит к выводу, что в данном случае, в отсутствие объективного и разумного обоснования со стороны государства-участника, применение ресурсного критерия в соответствии со статьей 8 с (2) Закона о социальной поддержке инвалидов непропорционально затронуло автора как лицо, которому требуется поддержка для соответствия этому критерию, и привело к тому, что он подвергся косвенной дискриминации.

9.8 Поэтому Комитет делает вывод о том, что тот факт, что соответствующие национальные власти отклонили ходатайство автора о персональной помощи на основании критериев, являющихся косвенно дискриминационными для лиц с интеллектуальной инвалидностью, повлек за собой умаление или отрицание реализации или осуществления автором права на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество наравне с другими в нарушение его прав,

¹⁸ Там же, п. 8.3.

¹⁹ Замечание общего порядка № 6 (2018), п. 18 b).

предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 5, рассматриваемыми отдельно и в совокупности со статьей 19 Конвенции.

9.9 На основании изложенного выше Комитет делает вывод, что государство-участник не выполнило своих обязательств, содержащихся в подпункте b) статьи 19 и пунктах 1 и 2 статьи 5, рассматриваемых отдельно и в совокупности со статьей 19 Конвенции.

С. Выводы и рекомендации

10. Комитет, действуя в соответствии со статьей 5 Факультативного протокола, считает, что государство-участник не выполнило своих обязательств по подпункту b) статьи 19 и пунктам 1 и 2 статьи 5, рассматриваемых отдельно и в совокупности со статьей 19 Конвенции. Поэтому Комитет выносит государству-участнику следующие рекомендации:

- a) в отношении автора государство-участник обязано:
 - i) предоставить ему эффективное средство правовой защиты, в том числе путем пересмотра его заявления о предоставлении персональной помощи для обеспечения возможности осуществления им своего права на самостоятельный образ жизни, в свете Соображений Комитета;
 - ii) предоставить автору адекватную компенсацию за расходы, понесенные при подаче своего сообщения;
 - iii) опубликовать настоящие соображения и широко распространить их в доступных форматах среди всех групп населения;

b) в целом государство-участник обязано принять меры для предотвращения подобных нарушений в будущем. В этой связи Комитет требует от государства-участника обеспечить, чтобы его законодательство о персональной помощи и порядок его применения административными учреждениями и национальными судами соответствовали обязательствам государства-участника обеспечить, чтобы законодательство не имело целью или следствием умаление или отрицание признания, реализации или осуществления любого права лицами с интеллектуальной инвалидностью наравне с лицами с другими видами инвалидности при обращении за персональной помощью;

c) в частности, Комитет рекомендует государству-участнику внести поправки в Закон о социальной поддержке людей с инвалидностью, чтобы ресурсный критерий, согласно которому бенефициар должен иметь возможность определять содержание необходимой помощи и способы ее предоставления, не являлся препятствием для самостоятельной жизни лиц, которым требуется поддержка в принятии решений.

11. В соответствии со статьей 5 Факультативного протокола и правилом 75 правил процедуры Комитета государство-участник должно в течение шести месяцев представить Комитету письменный ответ, включая информацию о любых мерах, принятых в свете настоящих Соображений и рекомендаций Комитета.