

РЕШЕНИЕ № 12
София, 17 юли 2014 г.
конституционно дело № 10/2014 г.,
съдия – докладчик Борис Велчев
(Обн., ДВ, бр. 61 от 25 юли 2014 г.)

Конституционният съд в състав: Димитър Токушев – председател, и членове: Благовест Пунев, Пламен Киров, Красен Стойчев, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Борис Велчев, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание на 17 юли 2014 г. конституционно дело № 10/2014 г., докладвано от съдията Борис Велчев.

Производството е образувано на 19 май 2014 г. по искане на омбудсмана.

С определение от 12 юни 2014 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането за установяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 1 от Закона за лицата и семейството (ЗЛС) (обн., ДВ, бр. 182/1949 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 120/2002 г.) в частта ѝ „и стават недееспособни“ и разпоредбата на чл. 5, ал. 3 ЗЛС.

Омбудсманът поддържа, че оспорените разпоредби на ЗЛС са приети в условията на обществени отношения, несъвместими с новата Конституция и международните актове, уреждащи правата на човека, сред които и Конвенцията за правата на хората с увреждания (обн., ДВ, бр. 37/2012 г.). Според омбудсмана тези разпоредби са противоконституционни и недопустими в законодателството на една правова държава. Той намира, че оспорената уредба в ЗЛС противоречи на конституционните гаранции за защита на достойнството и правата на личността. Като посочва, че единственото конституционно ограничение на правата на лицата, поставени под запрещение, е свързано с избирателните им права и е уредено в чл. 42, ал. 1 и чл. 65, ал. 1 от Конституцията, омбудсманът счита, че пълното лишаване от дееспособност на пълнолетни лица по силата на обща законова разпоредба е несъвместимо с Конституцията. Той подчертава, че лицата с психически и физически увреждания следва да се намират под особената закрила на държавата. Недопустимо е тази закрила да се изразява в лишаване от дееспособност или в значителното ѝ ограничаване по общи и остарели критерии като слабоумие и душевна болест, без да се отчита спецификата на различните заболявания и състояния, както и степента на увреждане. Според него закрилата трябва да се изразява в „подходящи средства, които да

съдействат и да подкрепят тези лица при вземането на решения и извършването на правни действия самостоятелно, а не в лишаването им от дееспособност в различна степен, като решенията, свързани с тях и ежедневието им, се вземат от някой друг“.

Омбудсманът се позовава и на противоречие на оспорените в искането разпоредби на ЗЛС и с Конвенцията за правата на хората с увреждания. Той разглежда оспорената уредба като противоречаща на част от принципите, посочени в чл. 3, както и на разпоредбите на чл. 4, параграф първи и чл. 12, параграф втори от Конвенцията.

По делото са постъпили няколко становища, които могат да бъдат групирани така:

Министерският съвет, Върховният касационен съд, главният прокурор, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на здравеопазването, Българският лекарски съюз и Съюзът на юристите в България са на мнение, че искането на омбудсмана трябва да бъде отхвърлено.

Правителството поддържа, че оспорените разпоредби не накърняват изпълнението на задължението на държавата да гарантира достойнството и правата на личността и не противоречат на Конституцията, но същевременно отбелязва, че могат да се предприемат изменения в нормативната уредба за подкрепа и защита на правата и интересите на хората с увреждания.

Върховният касационен съд намира, че оспореният от омбудсмана режим не отрича, а гарантира достойнството на лицата, които поради слабоумие или душевна болест не могат да се грижат сами или следва да бъдат подпомогнати в грижата за собствените им работи.

Главният прокурор приема, че оспореният режим е конституционносъобразен и изпълнява изискването на чл. 4, ал. 2 от Конституцията. Министерството на труда и социалната политика не вижда пряко противоречие на оспорените разпоредби на ЗЛС с Конституцията, но анализира критично правния режим на недееспособността и посочва, че ангажиментът за гарантиране на пълното и лично участие на хората с увреждания при вземането на решения, които пряко ги касаят, неизбежно поражда необходимост от реформа на съответното законодателство.

Министерството на здравеопазването намира, че евентуалната отмяна на оспорените разпоредби ще създаде неяснота относно поставянето под запрещение и в допълнение подчертава, че действащата уредба на недееспособността цели именно закрила на съответните лица.

Българският лекарски съюз счита, че искането на омбудсмана е неоснователно и подчертава, че евентуалното обявяване на оспорената уредба за противоконституционна би създадо проблеми при прилагането на редица разпоредби от законодателството, извън ЗЛС.

Съюзът на юристите в България приема, че искането на омбудсмана не е основателно, тъй като поставянето под запрещение представлява форма на държавна закрила за недееспособните.

Обратното разбиране се застъпва в становищата на Фондация „Български център за нестопанско право“, Фондация „Български адвокати за правата на човека“ (ФБАПЧ), Българският хелзинкски комитет) и Българската психиатрична асоциация (БПА).

Фондация „Български център за нестопанско право“ намира, че отнемането на дееспособността на пълнолетните лица означава те да бъдат лишени от техни основни конституционни права въз основа на признак увреждане, а не да бъдат защитени. Фондацията счита, че актуалното разбиране за достойнство и равенство на личността предполага оспорените разпоредби на ЗЛС да бъдат обявени за противоконституционни, тъй като поставя засегнатите лица в положение да не могат да заявят по правно разпознаваем начин действителните си потребности, желания и цели.

Същото разбиране споделя и ФБАПЧ, която отбелязва, че в определени случаи правното положение на засегнатите лица води не само до това те да не могат самостоятелно да упражняват правата си, но ги лишава изцяло и от самите права. Фондацията счита, че оспорената правна уредба, водеща до пълно, безсрочно и безусловно лишаване на едно лице от възможността му самостоятелно да извършва правни действия, не може да бъде оправдано при никакви обстоятелства.

Българският хелзинкски комитет поддържа, че състоянието на недееспособност е своеобразна гражданска смърт. Комитетът намира, че оспорената уредба, като игнорира изискванията за пропорционалност и индивидуализация на ограничителните мерки, противоречи на Конституцията.

Накрая БПА подкрепя омбудсмана, като подчертава, че неговата инициатива дава възможност за значителни промени в законодателството, които да осъвременят института на дееспособността в българското право.

За да се произнесе, Конституционният съд взе предвид следното:

Конституцията предвижда, че „лицата с физически и психически увреждания се намират под особена закрила на държавата и обществото“ (чл. 51, ал. 4). По отношение на лицата с психически увреждания особената защита включва и предпазването на тези

лица от извършването на правни действия, с които те биха могли да увредят собствените си интереси. Важен елемент от тази защита е институтът на поставянето под запрещение. Чрез него се осигурява, че лицата с психически увреждания ще бъдат ограничени в извършването на правни действия, доколкото поради естеството на тяхното състояние няма друг, по-ефективен начин за защита на техните интереси. Тези ограничения имат и друг ефект – охраняват и правата на третите лица, които също могат да бъдат засегнати от правните действия на лицата с психически увреждания, защитават сигурността на гражданския оборот.

Единствените ограничения за поставените под запрещение, които са изведени на конституционно ниво, засягат само активното и пасивното им избирателно право (чл. 42, ал. 1 и чл. 65, ал. 1 от Конституцията), доколкото упражняването на избирателно право не е просто акт на кандидатиране или гласуване в изборите, а представлява волеизявление, основано на осъзнат политически интерес.

Законът за лицата и семейството предвижда, че лицата, които поради слабоумие или душевна болест не могат да се грижат за своите работи, се поставят под пълно запрещение и стават недееспособни. Това е качествено състояние, отнасящо се до правния статус на личността, което води до невъзможност съответното лице с лични действия да придобива права и да поема задължения. По своето правно положение недееспособните се приравняват на малолетните лица. Вместо тях и от тяхно име правни действия извършват техните настойници.

Недееспособността възниква от поставянето под пълно запрещение. То се извършва от съда по искане на съпруга, близки роднини, прокурора или от други лица с правен интерес. Съдът се произнася въз основа на два критерия – медицински, който сочи на причините за психическото увреждане, и юридически – дали в резултат на слабоумието или душевната болест лицето е в състояние да се грижи за своите работи. Произнасянето на съда на практика включва не само оценка на тежестта на психическото увреждане, но и прогноза за неговата продължителност във времето. Същевременно, въпреки наличието на медицинския критерий, съдът не е обвързан от задължението да назначи съдебно-психиатрична експертиза. Той е длъжен единствено да проведе разпит на лицето, чието запрещение се иска и само ако това се окаже недостатъчно, да премине към събиране на други доказателства и изслушване на вещи лица (чл. 338, ал. 1 от Гражданския процесуален кодекс). Въпреки че това решение се основава и на оценка за продължителността на психическото увреждане, липсва механизъм за периодична преоценка на това състояние и оттам – възможност за

възстановяване на правата на недееспособния, ако в резултат от осъществено лечение или поради други обстоятелства са настъпили положителни промени в неговото психическо състояние, които не оправдават подобно ограничение. Нещо повече, поставеният под запрещение е лишен от правна възможност пряко да поиска от съда отмяна на запрещението. Това могат да направят неговите близки, органът по настойничеството или прокурорът (чл. 340 ГПК).

Законът не урежда изрично правния статус на недееспособните. Той се определя чрез приравняване към режима на малолетните, като изкуствено се слага знак на равенство между грижите, полагани от биологичния родител към собственото му дете, и грижите, полагани към недееспособния от страна на настойник, назначен от кмета на общината. Законът задължава кмета в интерес на лицето да назначи настойнически съвет измежду роднините и близките на поставеното под пълно запрещение лице (чл. 156 от Семейния кодекс). Предвидени са и случаи, в които настойничеството се поема по право от съпруга (съпругата) или родителите на поставения под пълно запрещение (чл. 173 СК). Остава неясно как би могъл да бъде назначен настойник на поставен под запрещение, който няма близки или чиито близки са отказали да поемат настойничеството.

Липсата на детайлна законодателна уредба на правния режим на пълнолетните недееспособни лица води до ограничение не просто на онези права, упражняването на които крие риск за интересите на недееспособния, третите лица или обществото, а на необосновано широк кръг права, включително и от конституционен ранг, които се упражняват чрез правни действия. Така например, те са лишени от правото да защитят честта и достойнството си, когато ги почувстват засегнати, като предявят тѣжба пред съда за обида или клевета (чл. 161 НК), нямат признато от закона право да подадат молба за защита от домашно насилие (по аргумент от чл. 8 от Закона за защита от домашно насилие), лишени са дори от правото да държат собствените си документи за самоличност (чл. 8, т. 3 от Закона за българските документи за самоличност).

Действащата законодателна уредба не отчита изискванията на Конвенцията за правата на хората с увреждания (обн., ДВ, бр. 37/2012 г.) ограниченията за тези лица да бъдат пропорционални на състоянието им, да се прилагат за възможно най-кратък срок и да подлежат на редовно преразглеждане от независим орган.

Сами по себе си оспорените разпоредби на чл. 5, ал. 1 (в частта „и стават недееспособни“) и на чл. 5, ал. 3 ЗЛС не са в противоречие с Конституцията. Те обаче трябва да бъдат тълкувани стеснително и единствено по начин, който изпълнява

конституционното изискване да се даде засилена защита на правата на хората с психически увреждания. Такава защита ще е налице, когато неизбежните ограничения, свързани със запрещението, не водят до неоправдано посегателство върху основни конституционни права на тези лица. Това налага недееспособността по чл. 5 ЗЛС да бъде разбрана като състояние, което единствено трябва да осигури недопускането на такива правни действия, които могат да накърнят интересите на поставения под запрещение или на трети лица, или на обществото.

Несъвършенствата на цялостната законодателна уредба на режима, на който са подчинени последиците от недееспособността, не се дължат само на двете оспорени разпоредби. Привеждането на законодателството в съответствие с Конвенцията за правата на хората с увреждания не може да се постигне с неприлагането на въпросните разпоредби. Защитата на правата на хората с психически увреждания е въпрос от компетентността на Народното събрание, което трябва да приеме съответното законодателство за режима на недееспособността.

Обявяването на оспорените разпоредби от ЗЛС за противоконституционни не само няма да реши нито един проблем, свързан с правата на недееспособните, но и ще породи съществена празнота в правния режим на тези лица, ще доведе до отмяна на специалните защиты, които законодателството предоставя на недееспособните лица в изпълнение на Конституцията и ще обезсмисли института на поставянето под пълно запрещение.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и чл. 150, ал. 3 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на омбудсмана за установяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 1 по отношение на думите „и стават недееспособни“ и на чл. 5, ал. 3 от Закона за лицата и семейството (обн., ДВ, бр. 182/1949 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 120/2002 г.).

Съдия Георги Ангелов е подписал решението с особено мнение.

Председател: Димитър Токушев

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдията Георги Ангелов по к.д. № 10/2014 г.

Намирам оспорването за основателно.

В своя чл. 6, ал. 1 Конституцията прогласява, че всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права.

Конституцията позволява правата на гражданите да се ограничават на две общи за всички тях основания. Първото е това по чл. 57, ал. 2 от основния закон, който не допуска злоупотребата с права и упражняването им, което накърнява права или законни интереси на други. Това ограничаване е възможно при спазване на съразмерността между интереса на носителя на правото и срещустоящия чужд интерес. Специалното основание са особените предпоставки по чл. 57, ал. 3 от основния закон за временно ограничаване на част от правата.

При всички случаи не е допустимо ограничаването на права на основанията по чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Сред тях е и личното положение. То се определя от физическите, психическите и интелектуалните специфики на отделния човек, в това число и на хората с увреждания. Като се изключи конституционно ограниченото активно и пасивно избирателно право (чл. 42, ал. 1 и чл. 65, ал. 1 от Конституцията), правата на тези лица са неограничими на основание на тяхното лично положение. Това се отнася както за правоспособността (способността им да бъдат носители на права и задължения – чл. 1 ЗЛС), така и за дееспособността им (способността им чрез своите действия да придобиват права и да се задължават – чл. 2 ЗЛС). Рисковете от евентуална невъзможност на тези хора да разбират или да ръководят действията си при разпореждането или неупражняването на права или при поемането на задължения („да се грижат за своите работи“ според чл. 5, ал. 1 ЗЛС) са за в преобладаващия брой случаи за тях. За трети лица те са изключение (напр. при родителските права). Тези рискове трябва да се уреждат от текущия законодател на общо основание еднакво за всички (вж. например чл. 26, ал. 2, предл. 2, чл. 28, чл. 29, чл. 31, чл. 33 от Закона за задълженията и договорите; чл. 131, ал. 2 и чл. 132, ал. 1, т. 1 от Семейния кодекс и пр.).

Член 6, ал. 2 от основния закон следователно не позволява обявяването на увредените за недееспособни, както прави оспорената част от чл. 5, ал. 1 ЗЛС, нито заместването им при упражняването на техните права от друг, както постановява оспореният чл. 5, ал. 3 ЗЛС. Тези опции не попадат в прогласената и възложена от чл. 51, ал. 3 от Конституцията особена закрила на държавата и обществото спрямо увредените.

Като заварени от Конституцията и противоречащи ѝ, оспорените норми не следва да се прилагат съгласно § 3, ал. 1 от нея. Законодателна празнота от противоконституционността им не възниква поради действащата Конвенция за правата на хората с увреждания, ратифицирана, обнародвана и влязла в сила за Република България. По силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията нормите на Конвенцията са пряко приложими при противоречие с вътрешното право. Противоречие на оспорените норми с чл. 12 и 13 от Конвенцията е налице, дори и ако такова между тях и основния закон няма, както приема решението.

Същностният въпрос според мен впрочем е в начина на възприемане на хронологически разширяващите се (при всичките им флуктуации) граници на свобода на индивида.