



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ

Министерския съвет на Република България

ПО

конституционно дело № 10 от 2014 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение на Конституционния съд от 12 юни 2014 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 10 за 2014 г., образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от Закона за лицата и семейството (ЗЛС) по отношение на думите „и стават недееспособни” и на разпоредбата на чл. 5, ал. 3 от ЗЛС.

В искането на омбудсмана се твърди, че оспорените разпоредби на Закона за лицата и семейството противоречат на чл. 4, ал. 2, чл. 5, ал. 4 и чл. 51, ал. 3 от Конституцията на Република България.

Омбудсманът на Република България поддържа в искането си до Конституционния съд, че оспорените разпоредби на ЗЛС са приети през 1949 г. „в условията на съществуващия тоталитарен режим на управление и хората с психически увреждания не се възприемат като достойни членове на социалистическото общество”, което според него е несъвместимо с новата Конституция и международните актове, уреждащи правата на човека. В искането си той поддържа, че е недопустимо лицата с психически и физически увреждания да бъдат лишавани от дееспособност или тя значително да бъде ограничавана „по силата на обща законова разпоредба, както предвижда чл. 5, ал. 1 от ЗЛС” и по едни „общи и остарели критерии, като слабоумие и душевна болест, без да се отчита спецификата на различните заболявания и състояния, както и степента на увреждане”. Омбудсманът посочва и несъответствие на оспорените в искането разпоредби на ЗЛС с принципите и разпоредбите на Конвенцията за правата на хората с увреждания.

Считаме, че тези твърдения не могат да бъдат подкрепени по следните съображения:

Според разпоредбата на чл. 5, ал. 1 и 2 от ЗЛС непълнолетните и пълнолетни лица, които поради слабоумие или душевна болест не могат да се грижат за своите работи, се поставят под пълно запрещение и стават недееспособни, а онези пълнолетни лица с такива страдания, но чието състояние не е така тежко, се поставят под ограничено запрещение. Препращащата норма на чл. 5, ал. 3 от ЗЛС сочи, че по отношение на правните действия на лицата, поставени под пълно запрещение, се прилага режимът за малолетните лица, а на лицата, поставени под ограничено запрещение – режимът за непълнолетните лица.

Разпоредбата на чл. 5 от ЗЛС действително е приета при коренно различна от съвременната обществено-политическа система и при действието на Конституцията от 1949 г., но по своето съдържание не е ново законодателно решение. Тя е продължение на действалата до септември 1949 г. разпоредба на чл. 100 от Закона за лицата от 1907 г., съгласно която „Пълнолетният и еманципираният непълнолетен, които се намират обикновено в състояние на слабоумие, което ги прави неспособни да се грижат за своите интереси, се турят под запрещение”.

Предмет на оспорване от омбудсмана са разпоредбите на закон, който предхожда действащата Конституция на Република България от 1991 г. За предконституционните закони се отнася разпоредбата на § 3 от Преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на Конституцията. Според § 3, ал. 1 от ПЗР на Конституцията завареното право остава в сила, освен ако противоречи на Конституцията. Когато се говори за противоречие между заварения от Конституцията закон и нея, разпоредбата на § 3, ал. 1 от ПЗР има предвид противоречие по същество, тоест несъвпадение между даденото от закона и даденото от Конституцията разрешение на съответната материя. В този смисъл са и мотивите на Конституционния съд, изразени в Определение № 1 от 1999 г. по конституционно дело № 37 от 1998 г. Нещо повече, оспореният чл. 5 от ЗЛС не е отменен от Народното събрание в едногодишния срок по § 3, ал. 2 от ПЗР на Конституцията и разпоредбите му продължават да се прилагат и досега като непротиворечащи на Конституцията, а практиката на съда по исковете за поставяне под запрещение е единна и непротиворечива.

От гледна точка на Конституцията не може да се обоснове твърдяното в искането на омбудсмана несъответствие на ЗЛС с Конституцията, тъй като основният закон не съдържа норми, които да уреждат непосредствено института на поставяне под запрещение и свързаната с него ограничена дееспособност на лицата. Ето защо, въпросите, свързани с това, кога да се постави лицето под запрещение, под каква форма, по какви критерии, от кой орган и какви да са последиците за него, са въпроси на законодателна преценка и целесъобразност в рамките на принципите и изискванията на Конституцията.

Основание за поставяне под запрещение не е наличието на слабоумие или душевна болест (медицински критерий), тоест да е налице болестно състояние на лицето – вродена умствена изостаналост или придобито психическо заболяване, което да засяга неговата воля или психиката му, а неспособността (съответно ограничената способност) на лицето поради това негово състояние да се грижи за работите си (юридически критерий). Необходимо е кумулативното наличие на двата критерия. Не съществува закон или норма в Конституцията, където да е указано, че душевната болест или слабоумието правят лицето недееспособно. От текста на разпоредбата на чл. 5 от ЗЛС е видно, че сама по себе си душевната болест или слабоумието, както и поставената медицинска диагноза и степента на уврежданията му, не правят лицето недееспособно.

Болестното състояние на лицето плюс невъзможността му да се грижи за своите интереси (невъзможността му с лични действия да придобива права и да поема задължения) са основанията за поставяне под запрещение. Недееспособност по право няма, а поставянето под запрещение се осъществява по реда на чл. 336 и следващите от Гражданския процесуален кодекс (ГПК). Поставянето под запрещение е винаги и само акт на съда, с който се ограничава дееспособността на едно физическо лице при трайно душено заболяване, което пречатства лицето само да се грижи за себе си и за своите работи, да разбира предписанието на правните норми и да съобразява поведението си с тях, да може да ръководи постъпките си, като преценява последиците от тях. Грижата за своите работи включва и отношението към обществото и съобразяване с установения в него ред.

Поставянето под запрещение не е самоцел на закона да лиши физическото лице от дадените му от законите на страната права и свободи, да накърни достойнството му или да го изолира от обществото, както се поддържа в искането на омбудсмана. То е допустимо само в интерес на лицето и гаранции за това се съдържат в разпоредбите на чл. 336-340 от ГПК и в единната и непротиворечива практика на съда относно легитимацията на страните, които участват в това особено производство, задължителното участие на прокурора в това производство, в събирането на доказателствата, в задължението на съда да разпита лично лицето, чието поставяне под запрещение се иска, за да придобие непосредствено впечатление за неговото състояние, да проведе разпит на близките му, и на свидетели, да назначи вещи лица, да изслуша експертизата за здравословното състояние на ответника и според степента на страданието му и въз основа на събраните доказателства да постави лицето под пълно или ограничено запрещение.

Твърдението на вносителя на искането до Конституционния съд, че оспорената разпоредба на чл. 5 от ЗЛС противоречи на чл. 4, ал. 2 от Конституцията, не може да бъде споделено. Съгласно чл. 4, ал. 2 от Конституцията за държавата съществува задължение да гарантира живота, достойнството и правата на личността и да създаде условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество. Посочената норма от основния закон е норма-принцип и систематически е намерила своето място в глава първа на Конституцията – „Основни начала“. Нейното действие се опосредява чрез

приемането на съответните закони. Съдържанието на посочения принцип в чл. 4, ал. 2 от Конституцията не изключва правната възможност за ограничаване дееспособността на лицата, поставени под запрещение, както и не е равнозначно на въвеждането на абсолютна забрана за поставяне на други ограничения или за допускане на привилегии по отношение на тези лица. Този извод се потвърждава от разпоредбите на чл. 42, ал. 1 и чл. 65, ал. 1 от Конституцията на Република България, с които се поставят конституционни рамки на ограниченията на правата на лицата, поставени под пълно запрещение, при упражняване на тяхното активно и пасивно избирателно право. В определени други случаи Конституцията допуска признаването на привилегии и нарушаване принципа на равноправието по отношение на тези лица, приемайки, че те са обществено необходими и са социално оправдани. Такива са разпоредбите на чл. 47, ал. 4 и чл. 51, ал. 3 от Конституцията, с които изрично се въвежда особената закрила на държавата и обществото по отношение на лицата с физически и психически увреждания. Но „привилегиите, които се предоставят на тези граждани, са компенсаторни блага с оглед неизгодното социално положение, в което са изпаднали”, както е посочено и в мотивите към Решение № 14 на Конституционния съд от 1992 г. по конституционно дело № 14 от 1992 г.

От изложеното по-горе следва, че оспорената разпоредба на чл. 5 от ЗЛС не накърнява изпълнението на задължението на държавата да гарантира достойнството и правата на личността и да създаде условия за свободно развитие на човека. Въведените с нея ограничения са конституционно допустими, балансирани и са подходящи и ефективни гаранции срещу злоупотреба с правата на лицата, които поради особеното си страдание и увреждане не могат самостоятелно да се грижат за себе си и да защитават интересите си. Конституционният съд е имал възможност да се произнесе, че за да е налице противоконституционност на определен законов текст, е необходимо да се констатира идентичност на предмета, регулиран от оспорените норми на закона и Конституцията, и между тях да е налице противоречие „до степен на отрицание” (Решение № 7 на Конституционния съд от 2004 г. по конституционно дело № 6 от 2004 г.) В конкретния случай посочените условия за противоконституционност по отношение разпоредбата чл. 5 от ЗЛС не са налице.

Не могат да бъдат споделени и твърденията на омбудсмана в искането до Конституционния съд, че е недопустимо закрилата на държавата по отношение

на лицата с физически и психически увреждания по чл. 51, ал. 3 от Конституцията да се изразява в лишаване от дееспособност или в значителното ѝ ограничаване по едни общи и остарели критерии – слабоумие и душевна болест, без да се вземат предвид спецификите на различните заболявания и състояния, както и степента на увреждането. В искането си омбудсманът обосновава противоконституционност на разпоредбата на чл. 5 от ЗЛС поради непълнота или архаичност на законовите критерии, на възможните видове заболявания и степени на увреждания на лицата. Вероятно при прилагането на разпоредбата на чл. 5 от ЗЛС от 1949 г. в продължение на много години правоприлагащите органи не са срещали особени трудности, тъй като в противен случай неточният от медицинска гледна точка законов израз щеше да е предмет на изменение, на допълнение, на прецизиране или тълкувателно решение на съдебната власт за преодоляване на противоречията и неяснотите при прилагането на разпоредбата. Непрецизността на законовия израз в нормата на чл. 5 от ЗЛС или констатираната от омбудсмана непълнота при изброяване на заболяванията и техните специфики с оглед достиженията на медицинската наука в наши дни, не е от вида на законовите противоречия, които са конституционно нетърпими. Конституционният съд е имал повод да отбележи в мотивите си към Решение № 3 от 2002 г. по конституционно дело № 11 от 2002 г., че „Възможната несъгласуваност между различни законови норми може да бъде основание за протиконституционност единствено в случаите, когато тази несъгласуваност води до нарушаване на конституционни принципи и норми. Във всички останали случаи такава несъгласуваност е проблем на законодателното усъвършенстване и може да бъде преодоляна с последващи законодателни актове.”

При внимателен прочит на разпоредбата на чл. 5 от ЗЛС може да се констатира сега, че е извършена една „законодателна икономия”, която спестява описателния законов текст, примерно, че слабоумието е вродено психическо заболяване (умствена изостаналост) със следните степени: дебилност, имбецилност и идиотия, които отговарят съответно на лека, умерена и тежка умствена изостаналост; че придобитите психически заболявания се проявяват във форми на психопатии, шизофрениии, неврози, депресии, циклофрениии и пр.

В заключение, даже да се приеме, че законодателят е приложил пестелива техника при формулиране на законовата уредба на чл. 5 от ЗЛС, с това той не е създал неяснота, нито противоречие с която и да е конституционна

разпоредба, не е засегнал принципа на правовата държава, както и не е нарушил прокламираната защита и закрила съответно в нормите на чл. 4, ал. 2 и чл. 51, ал. 3 от Конституцията.

Не могат да бъдат споделени и твърденията на омбудсмана, че разпоредбата на чл. 5, ал. 1 и 3 от ЗЛС противоречи на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България, както и че тази разпоредба не е в съответствие с правата и принципите, залегнали в Конвенцията за правата на хората с увреждания, ратифицирана със закон и влязла сила за Република България на 21 април 2012 г.

Конвенцията не предвижда нови човешки права. С нея за първи път се дефинира единно определение за „Хората с увреждане, които включват лица с трайна физическа, психическа, интелектуална или сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с обкръжаващата ги среда би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществото, равноправно с останалите.“ Правата, за които конвенцията се отнася, вече са декларирани в редица международни правни актове, както и в конституциите и в националните законодателства на преобладаващата част от държавите - страни по Конвенцията. Тя има по-скоро характер на нов правен инструмент, който предвижда какви са задълженията, механизмите и мерките, които държавите - страни по Конвенцията, следва да предприемат, за да осигурят заявените вече равни човешки права - чрез необходими законодателни, административни и други мерки за изменение на съществуващи закони, правила, наредби, обичаи и практики, с които се установява дискриминация срещу хората с увреждания.

Конституционният съд е имал повод да отбележи в мотивите си към Решение № 6 от 2010 г. по к.д. № 16 от 2009 г.: „Равенството пред закона не е еднаквост за всички субекти на едно право или задължение. Без диференциация не биха могли да се отчитат обективните и субективните различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенство пред закона. Уредбата на правата и задълженията на гражданите в Конституцията и тяхната детайлна уредба в другите нормативни актове се изгражда на основата на диференцираност, за да се постигне необходимата справедливост чрез равно третиране. Въпросът за избора на критерия при диференциране по групи на субектите е въпрос за социална, икономическа, политическа целесъобразност, като критерият трябва да е закрепен в закона или да може да бъде изведен от

съответната правна уредба.” В тази връзка още през 2011 г. с Решение на Министерския съвет е приета Дългосрочната стратегия за заетост на хората с увреждания 2011-2020 г., с Решение № 868 на Министерския съвет от 2012 г. е приет План за действие, съдържащ мерки за привеждане от Република България на нормативната уредба и политики в областта на хората с увреждания в съответствие с разпоредбите на Конвенцията за правата на хората с увреждания (2013-2014 г.), с Решение от 14 ноември 2012 г. Министерският съвет е одобрил и Концепцията за промени на националното законодателство, свързани с прилагането на стандартите на чл. 12 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания чрез предприемане на законодателни мерки за подкрепа на лицата с увреждания за ефективно и самостоятелно упражняване на техните права, за зачитане на индивидуалните им особености и за защита на интересите им. С решение от 2014 г. Министерският съвет е приел и План за действие по изпълнение на Дългосрочната стратегия за заетост на хората с увреждания за периода 2014-2015 г. В заключение, изложените дотук съображения не дават основание да се приеме, че действащата редакция на чл. 5 от ЗЛС противоречи на Конституцията, но същевременно считаме, че няма пречка от гледна точка на основния закон да се предприемат решения за изменение и допълнение в действащата нормативна уредба за подкрепа и защита на правата и интересите на хората с увреждания в контекста на задълженията ни като страна по Конвенцията.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложените по-горе съображения считаме, че искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 5, ал. 1 по отношение на думите „и стават недееспособни” и на чл. 5, ал. 3 от Закона за лицата и семейството е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Пламен Орешарски)