

СТАНОВИЩЕ

на Фондация Български адвокати за правата на човека

по конституционно дело № 10/2014 г.

С определение от 12 юни 2014 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 10/2014 г. е допуснато за разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционност на чл. 5, ал. 1 от Закона за лицата и семейството (ЗЛС) в частта ѝ „и стават недееспособни“ и чл. 5, ал. 3 от същия закон. Конституционният съд, наред с други, е конституиран като заинтересувана страна и Фондация “Български адвокати за правата на човека”.

Доколкото се оспорва разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от ЗЛС само що се отнася до израза „и стават недееспособни“, не се цели обявяването на противоконституционността на института на поставянето под запрещение като цяло, а единствено на общата правна последица, която законът свързва с поставянето под пълно запрещение, а именно отпадането на дееспособността на напълно запретеното лице.

Преди всичко, изразяваме становище, че пълното, безсрочно и безусловно лишаване на едно лице от възможността му самостоятелно да извършва правни действия, не може да бъде оправдано при никакви обстоятелства. С оглед на своите тежки правни последици, продължителност и начин на налагане и преразглеждане, според нас мярката представлява такава намеса, която не зачита достойнството и правата на личността, съгласно прогласеното в член 4, ал. 2 от Конституцията на Република България. Спазването на международните правозащитни стандарти предполага, че дееспособността следва да се ограничава само до степента, необходима за осъществяване целта на запрещението. В подкрепа на това становище бихме искали да изложим следните аргументи:

Нормата не допуска да бъде отчетено и преценено личното положение на засегнатото лице, така че ограничаването на възможността за самостоятелно извършване на правни действия да бъде нюансирано и съобразено с конкретното здравословно състояние на лицето. Законът предвижда само две степени на запрещение (ограничено и пълно), които се различават в правните си последици единствено с оглед пълното заменяне на волята на запретеното лице с тази на настойника (в случай на пълно запрещение), респективно изискването за даване на съгласие на попечителя за извършване на правни действия от страна на запретеното лице (при ограничено запрещение). В двата случая обаче се засягат всички права на засегнатото лице, без оглед на това, че е възможно някои от тях

то да упражнява и самостоятелно, ако състоянието му не е пречка да разбира значението и правните им последици.

Поставянето под пълно запрещение, доколкото неизбежно и по силата на закона води до лишаване на лицето от неговата дееспособност, е твърде сурова и крайна мярка. Веднъж наложена, тя не отчита, че в различни сфери на социалното общуване лицето може да е запазило или междувременно развило способност да действа самостоятелно. Законът не предвижда нито определен срок на запрещението, нито задължително периодично преразглеждане на обстоятелствата, послужили като основание за налагането му. Това, в съчетание с процесуалната недееспособност на лицето (виж чл. 28, ал. 4 от ГПК), прави тази мярка лишена от всякаква гъвкавост и от възможност за пригаждането ѝ към конкретните обстоятелства и тяхното изменение във времето. Законодателството сякаш мълчаливо изключва възможността за положителна промяна на състоянието на запретеното лице. На правната уредба, съдържаща се в чл. 5, ал. 1 от ЗЛС е напълно чуждо разбирането за пропорционалност на мярката. Тази уредба не допуска никаква възможност за налагане на по-леки ограничения, които да важат например само по отношение на определени права на засегнатото лице, а да не се прилагат спрямо други права или само за определен период от време.

Лицето се оказва лишено не само от възможността самостоятелно да упражнява права, но от самите права изобщо, в случаите, в които поради естеството им, тези права не могат да бъдат упражнени от трето лице от името на пълно запрещения, като например припознаване на дете или оспорване на припознаването, оспорване на бащинство или на произход от майката.

Пълното лишаване на запрещения от дееспособност води като последица след себе си и невъзможността лицето само да поиска от съдилищата преразглеждане на поставянето си под пълно запрещение. Съгласно чл. 340 във връзка с чл. 336, ал. 1 от ГПК, запретеното лице не е сред субектите, които са процесуално легитимирани да поискат от съда отмяна на запрещението, макар именно точно то да има основен интерес от подобно искане. В тази връзка Постановление № 5/79 г. от 13.02.1980 г. на Пленума на ВС не предлага друго решение относно процесуалната легитимация, доколкото т. 10 от постановлението изрично споменава, че пълно запрещеният има възможност единствено да поиска от настойника, органа по настойничество или от прокурора да предявят иск за отмяна на запрещението, но не и да се обърне направо към съда. Напомняме, че този законодателен недостатък е критикуван и от Европейския съд по правата на човека, който в решението си по делото Станев срещу България (решение на Голямата камера от 17 януари 2012 г.), изрично постанови, че с оглед гарантираното от член 6, параграф 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) право на достъп до съд при определяне на

граждански права, запретеното лице трябва да има осигурен непосредствен достъп до съд с цел преразглеждане на мярката. Този съд констатира, че българското законодателство не предоставя достатъчно надежден и непосредствен достъп до съд на запретеното лице (макар делото да касае ограничено запрещение, изложените доводи по аргумент *a fortiori* важат и за пълното запрещение).

Не можем да не споделим и констатациите, направени в искането на омбудсмана, че т. нар. „медицински“ критерии за поставяне под запрещение, а именно „слабоумие“ и „душевна болест“ са тежък анахронизъм, и приписването чрез съдебен акт и по силата на закона на едно лице на подобни личностни особености при съвременните достижения на медицинската наука, не може да се характеризира другояче освен като накърняване на личното достойнство на засегнатото лице.

Що се отнася до юридическия критерий „невъзможност на лицето да се грижи за своите работи“, също намираме, че макар привидно целта на нормата да е съхраняването на най-добрия интерес на засегнатото лице, то последицата от прилагането ѝ, а именно – пълна недееспособност, изглежда радикално непропорционална на посочената цел, и може да се разглежда по-скоро като репресивна мярка, отколкото като мярка, отразяваща грижите на обществото към лицата с определени недъзи. В тази връзка следва да се отбележи, че прегледът на практиката на съдилищата по производства за поставяне под запрещение, в голямото множество от случаи разкрива, че правният интерес и мотивите на ищците в такива производства са обусловени от имуществените им отношения с лицето, чието поставяне под запрещение се иска, и в частност от опасения то да не се разпореди „неразумно“ с имуществото си. По този начин поставянето под пълно запрещение и лишаването на лицето от дееспособността му може и да постига определени цели в интерес защита на имуществените права на запретения, но ограничава по абсолютен начин всички други права, за които той може да е способен сам да взема решение, като например взимане на решение за местоживееене, или за медицинско лечение, или за обучение.

Подкрепяме изложеното в искането на омбудсмана и що се отнася до противоречието на атакуваните законови разпоредби с Конвенцията за правата на хората с увреждания (КПХУ), чиято цел е да насърчава, защитава и гарантира пълноценното и равноправно упражняване на всички права на човека и основни свободи от хората с увреждания и да способства за зачитане на вътрешно присъщото им човешко достойнство. КПХУ е в сила за България от 21.04.2012 г. Съгласно чл. 35 от КПХУ в срок две години след влизането ѝ в сила България е задължена да представи цялостен доклад относно мерките, предприети в изпълнение на задълженията ѝ по КПХУ и за постигнатия напредък в тази насока. Чл. 12, т. 2 от КПХУ задължава, наред с останалото, държавите да

признаят правоспособността и дееспособността на хората с увреждания наравно с всички останали във всички сфери на живота. По смисъла на чл. 1 от КПХУ понятието „хора с увреждания“ включва лица с трайна физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с обкръжаващата ги среда би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществото равноправно с останалите. Овен това чл. 4, т. 1, б. „б“ от КПУХ изрично задължава държавите да предприемат *„всякакви подходящи мерки, включително законодателни, за изменение или отменяне на съществуващите закони, правила, наредби, обичаи и практики, които установяват дискриминация срещу хора с увреждания“*. Несъмнено, посочените по-горе разпоредби от ЗЛС попадат в обхвата на това задължение.

В допълнение към посочените в искането на Омбудсмана основания за противоконституционност на оспорваната разпоредба считаме, че действието ѝ е в нарушение и на чл. 32 от Конституцията, който гарантира правото на неприкосновеност на личния живот и защита от незаконна намеса.

Съгласно чл. 22, ал. 1 ЗКС Съдът е обвързан да се произнесе само по направеното искане, но не е ограничен от посоченото в него основание за несъответствие с Конституцията. (Решение № 4 от 26.03.2012 г. на КС по к. д. № 14/2011 г.)

При решаването на въпроса за противоречието на оспорваната разпоредба с конституционните гаранции от незаконна намеса в личния живот на гражданите и за защита на достойнството и правата на личността Конституционният съд следва да се съобрази с практиката на Европейския съд по правата на човека в Страсбург („ЕСПЧ“) и тълкуването на понятието „личен живот“ (чл. 8) от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, на който текст съответства чл. 32, ал. 1 от нашата Конституция. Това е така, защото тази конвенция е част от вътрешното право на страната, а решенията на Европейския съд по правата на човека са задължителни за всички органи в страната, включително и по тълкуването ѝ по силата на чл. 46 от Конвенцията. (Решение № 29 от 11.11.1998 г. на КС на РБ по конст. д. № 28/98 г.)

Още през 1997 г. в решението по допустимостта по делото *A.G. v. Switzerland* (no.28605/95) ЕСПЧ е постановил, че *„решението за поставяне под запрещение представлява намеса в личния живот, която трябва да е в съответствие със закона и да преследва легитимна цел.“* ЕСПЧ нееднократно е изтъквал какво по смисъла на Конвенцията означава намесата в правата на гражданите да е законна, т.е. да е *„предвидена в закона“*. В скорошно свое решение по чл. 8 той напомня – *„За да е допустима намесата в личния живот тя трябва да е „предвидена в закона“*. Този израз изисква не само съобразяване с националните правни норми, но е свързан и с качеството закона. В него трябва да са посочени достатъчно ясно обхвата и

начина на изпълнение на дискреционните правомощия на властите.“ (*Radu v. The Republic of Moldova*, жалба № 50073/07, 15 април 2014).

В тази връзка посочената в конституцията забрана за незаконна намесата в правото на личен живот би следвало да обхваща и случаи, като настоящия, когато пълното лишаване от дееспособност при установено „слабоумие или душевна болест“ е предвидено в Закона, но то е толкова общо и неспецифицирано, че може да доведе до произволно прилагане, несъобразено с целта на закона.

Европейският съд в Страсбург вече е имал повод да се произнесе и по въпроса доколко пълното лишаване от дееспособност единствено на основание психическо увреждане е в съответствие с нормите на Конвенцията.

В решението по делото *Shtukaturov v. Russia* (no. 44009/05) от 27 март 2008 г.) Съдът е разгледал съвместимостта на последиците от поставянето под пълно запрещение и правото на неприкосновеност на личния живот и е постановил, че пълното лишаване от дееспособност на запретеното лице нарушава правото на личен живот, гарантирано от Конвенцията. Следва да бъде отбелязано, че съответните разпоредби на руския Граждански кодекс са почти идентични с тези в ЗЛС, а процедурата по поставяне под запрещение и правото на иск на запрещения, уредени в руския ГПК са аналогични на тези в нашия процесуален закон. В Русия, както и в България, запретеното лице не може да се обърне към съд с искане за вдигане на запрещението.

В посоченото решение ЕСПЧ е постановил, че поставянето на жалбоподателя в пълна зависимост от неговия настойник по отношение на почти всички сфери на живота за неопределен период от време представлява много сериозна намеса в личния живот и тя е неоправдана, защото е непропорционална на легитимната цел за защита здравето и правата на другите. Съдът подчертава, че наличието на умствено увреждане, колкото и сериозно да е то, не може да бъде единствена причина за пълното лишаване от права. По аналогия с лишаването от свобода за да бъде оправдано пълното запрещение психическото увреждане трябва да е „от определен вид или степен“. Обратно – българският Закон за лицата и семейството говори общо за „слабоумие или душевна болест“.

Освен нарушението на чл. 8, ЕСПЧ е постановил и че производството по поставяне под запрещение е било несправедливо (нарушение на чл. 6 от Конвенцията), тъй като лицето, чието запрещение се е искало е било напълно изключено от процеса по взимане на решение. Макар и частен случай, конкретните обстоятелства по случая отразяват нормалното протичане на едно съдебно производство и аналогията с българската действителност е пряка. ЕСПЧ изрично подчертава, че е бил шокиран от факта, че съдебното заседание по поставяне под запрещение е продължило 10 минути, което е доказателство, че решаващият съд не може да придобие непосредствено впечатление за лицето, чието запрещение се иска; освен това, решението, с което жалбоподателят е бил

поставен под запрещение е било постановено единствено на основание медицинска експертиза, в която е нямало анализ на степента на недееспособността на жалбоподателя - последиците от заболяването му за социалния му живот, здравето му, имуществените му интереси и способността му да разбира и контролира постъпките си. Съдът посочва, че съгласно препоръка № R (99) 4 на Комитета на министрите законодателството следва да предоставя „индивидуален отговор“ на всеки отделен случай на умствено увреждане, докато руският закон (по подобие на българския) въвежда съответните унифицирани последици от поставянето под пълно и под ограничено запрещение и не предвижда възможност за реакция при различни състояния.

Основните принципи за правата на недееспособните са регламентирани в Препоръка № R (99) 4 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно принципите за правна защита на недееспособните пълнолетни лица (*Recommendation No. R (99) 4 on principles concerning the legal protection of incapable adults*)

По наше мнение към настоящия въпрос, поставен от Омбудсмана имат отношение следните принципи:

Принцип 2 – Гъвкавост на правния отговор

1. Мерките за защита и останалите правни средства, които са на разположение за защита на личните и стопански интереси на недееспособните пълнолетни лица, следва да са достатъчни по обхват или гъвкавост, за да дадат възможност за подходящ правен отговор на различните степени на недееспособност и различните ситуации.

...

4. Обхватът на мерки за защита трябва да включват в подходящите случаи такива, които не ограничават дееспособността на засегнатото лице.

Принцип 3 – Максимално запазване на дееспособността

1. Правната уредба трябва, доколкото е възможно, да признава, че могат да съществуват различни степени на недееспособност и че недееспособността може да се променя с течение на времето. Съответно мярката за защита не трябва да води автоматично до пълно отнемане на дееспособността.

Ограничаването на дееспособността обаче трябва да е възможно, когато се установи, че то е необходимо с оглед защитата на заинтересованото лице.

2. По-специално мярката за защита не трябва автоматично да лишава заинтересованото лице от правото на глас, завещание, да дава или отказва съгласие за интервенция в медицинската област, или да взема други решения от личен характер във всеки момент, когато неговата дееспособност му позволява да прави това.

3. Трябва да се обмислят мерки в правната уредба, чрез които, дори и в конкретна област да е необходимо представителство, на пълнолетното лице да се даде възможност, със

съгласието на представителя, да предприема конкретни действия или да действа в определена област.

4. Когато е възможно, на пълнолетното лице следва да се даде възможност да сключва правно валидни сделки от текущо естество

Принцип 6 – Пропорционалност

1. Когато е необходимо взимането на мярка за защита, тя трябва да е пропорционална на степента, в която са засегнати умствените способности на лицето и да са пригодени спрямо неговите индивидуални потребности и обстоятелства.

2. Мярката за защита трябва да засяга дееспособността, правата и свободите на засегнатото лице в минимална степен, която съответства на целта на намесата“.

Принцип 14 – Продължителност, преглед и обжалване

“1. Срокът на действие на мерките за защита трябва винаги когато това е възможно и подходящо да бъде ограничен. Трябва да се обмисли въвеждането на институт за периодичен съдебен контрол.

...

3. Трябва да съществува адекватно право на обжалване.”

Поради изложените съображения и в допълнение към аргументите на омбудсмана на Република България, Фондация “Български адвокати за правата на човека” смята, че разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от ЗЛС в частта ѝ „и стават недееспособни“ и разпоредбата на чл. 5, ал. 3 от ЗЛС противоречат на чл. 4, ал. 2, чл. 5, ал. 4 и чл. 51, ал. 3 от Конституцията на Република България.

4.07.2014

А. 
Адв. София Разбойникова
представляващ
Фондация Български адвокати за правата на човека