

КОНСТИТУЦИОННИ НЕДОСТАТЪЦИ НА АВТОМАТИЧНОТО ЛИШАВАНЕ НА ПОСТАВЕНИТЕ ПОД ЗАПРЕЩЕНИЕ ОТ ИЗБИРАТЕЛНИ ПРАВА

Доц. д-р Радослава Янкулова

Юридически Факултет

Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Резюме: *Необходимостта от преосмисляне на отношението към политическото участие на лицата с интелектуални увреждания и психично-здравни проблеми е отчетена от редица европейски конституционни юрисдикции, които обявяват подобен автоматизъм за непропорционална намеса в правото на глас. Целта на статията е да очертае конституционните недостатъци на дисквалификацията на запретените от политическо участие без самостоятелна съдебна преценка и единствено на база признак „увреждане“.*

Ключови думи: *конституционни юрисдикции; хора с интелектуални увреждания и психично-здравни проблеми; избирателно право; пропорционалност*

THE CONSTITUTIONAL DRAWBACKS OF THE AUTOMATIC DEPRIVATION OF VOTING RIGHTS OF PERSONS PLACED UNDER GUARDIANSHIP

Assoc. Prof. PhD Radoslava Yankulova

Faculty of Law, Plovdiv University „Paisii Hilendarski“¹

Abstract: *The need to rethink the attitude to the political activity of persons with intellectual disabilities and mental health problems is noted by a number of European constitutional jurisdictions which find the automatic deprivation of voting rights of persons placed under guardianship to be a non-proportionate interference. The aim of the article is to outline the constitutional drawbacks of such automatic disenfranchisement*

Key words: *constitutional jurisdictions; persons with intellectual disorders and mental health issues; voting rights; proportionality*

Въведение

Развитието на международната уредба, което достига своята кулминация с приемането на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ, Конвенцията), пре-

¹ Статията е разработена в рамките на Проект „Правна закрила и овластяване на децата и лицата с интелектуални затруднения и психични увреждания“ договор № НИ 15-ЮФ-14 с фонд „Научни изследвания“ на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“.

дизвиква преобладаващото в сравнителен план разрешение за автоматичната дисквалификация на запретените като потенциални избиратели и избираеми. Под въздействие на международните актове в областта на правата на човека в сравнителен план се наблюдава плавно преосмисляне на отношението към политическото участие на хората с ментални увреждания. В част от държавите-членки на Европейския съюз (ЕС) преходът към режим, стремящ се да балансира между публичната природа на изборното право и промяната във възприятията относно правния статус на хората с умствени увреждания, е катализиран от решения на националните конституционни юрисдикции, обявяващи автоматичната дисквалификация на запретените от политическо участие за противоконституционна.

Целта на статията е да анализира натрупаната конституционна практика и на тази основа да очертае конституционните недостатъци на подход, при който лица с отнета или ограничена гражданскоправна дееспособност биват лишавани автоматично от изборни права.

Преглед на практиката на европейските конституционни юрисдикции

Конституционен съд на Чехия²

Конституционособразността на режима на пълно изключване от политическо участие на поставените под запрещение попада в ползрението на чешкия Конституционен съд през 2010 г. Обект на конституционна жалба е решение на Окръжния съд на Бърно, с което е потвърден отказът на общинската администрация да включи жалбоподателя – лице с отнета гражданска дееспособност, в изборния списък за предстоящите парламентарни избори.

Чешките конституционни съдии определят изборното право като фундамент на демократичното общество. В решението на съда четем, че периодичната и ефективна реализация на това право легитимира и обосновава държавното и местно управление, което почива върху вота на избирателите. Освен че снабдява с демократично оправдание политическото властване, правото на глас е и основно субективно право на гражданите. Тази втора негова битност се материализира чрез прогласяването му за всеобщо, разбираемо като равенство в способността да избираш и да бъдеш избран.

По-нататък, без да подценява значимостта на правото на глас, КС на Чехия подчертава, че то няма абсолютен характер и може да бъде ограничавано. За да е конституционно търпима намесата в упражняването му обаче, е нужно тя да бъде пропорционална. Преценката за пропорционалност на бариерите пред политическото участие на хората с ментални увреждания включва три компонента: *ограничението да преследва легитимна цел; може ли легитимната цел да бъде постигната по по-щадящ за правата начин (преценка за необходимост) и дали ползите от наложеното ограничение са по-големи от предизвиканите сътресения в личната сфера на индивида (преценка за съразмерност).*

Според чешкия КС дисквалификацията на поставените под запрещение от участие в изборите обслужва легитимна цел – *изборното тяло да обединява само тези граждани, които разбират свойството, значението и последиците от направения политически избор.*

² Judgement of 12 July 2010, n. IV. US 3102/08.

Наличието на легитимна цел само по себе си не е достатъчно, за да формира у чешките конституционни съдии убеждение за конституционносъобразност. Преценява се още доколко е налице разумно отношение на пропорционалност между ограничителната мярка и закриляната ценност.

Разположена на плоскостта на изискването за необходимост, основният недостатък на установената практика по автоматично лишаване на запретените от изборителни права е, че не позволява да бъдат отчетени особеностите на всеки конкретен случай. КС припомня, че запрещението е институт на гражданското право, който според чешкото законодателство се прилага спрямо лица с умствени увреждания, за които е преценено, че са неспособни да участват в гражданскоправния оборот. По този начин лишаването на запретените от конституционно гарантираното право на глас почива върху разбирането, че ако вследствие на менталното си увреждане лицето не е в състояние да управлява личните си дела, то е и неспособно да осъществи една публична дейност в интерес на цялото общество.

Според чешките конституционни съдии подобна генерализация е неприемлива, тъй като отвъд борда на изборния процес остават всички недееспособни пълнолетни лица, без да е установено по несъмнен начин, че не разбират значението, целта и последствията от изборите. Оттам и решение за поставяне под запрещение, което засяга конституционни права, в това число и правото на глас, без да подлага на нарочна преценка индивидуалните способности на лицето, не издържа теста за пропорционалност.

В заключение КС приема, че конституционносъобразният подход би бил в производството по отнемане на гражданската дееспособност да се изследва самостоятелно способността на лицето да разбира свойството и значението на изборния процес.

Конституционен съд на Словения³

Пред сходен казус е изправен Конституционният съд на Словения през 2003 г., сезиран с искане за обявяване противоконституционност на текст от изборното законодателство, по силата на който поставените под запрещение нямат право да избират и да бъдат избирани.

Следва да се има предвид, че словенската Конституция не поставя бариера (нито експлицитно, нито имплицитно) пред политическото участие на хората с ментални увреждания. Вместо това е предвидена възможност за законодателя да разпише позитивни изисквания като условие за реализация на изборителното право (активно и пасивно).

Принципната позиция на словенските конституционни съдии е, че лишаването от право на глас е търпимо, само когато пълноценната му реализация е несъвместима с преследваната цел – *да се защити обществения интерес или правата и свободите на другите* и при съблюдаване на принципа за пропорционалност. Пречупени през призмата на изискването за пропорционалност, законовите ограничения на изборителното право следва да бъдат формулирани така, че да бъдат отчетени спецификите на всеки конкретен случай. Само по този начин ще се гарантира, че намесата в правото на политическо участие не надхвърля границите на необходимото за постигане на крайната цел – *да се съхрани интегритетът на решаващия акт на демократично волеобразуване у народа*. За КС на Словения

³ Judgement of 10 July 2003, n. U-I-446/02.

това означава от избирателното тяло да бъдат изключени само тези лица с интелектуални увреждания и психично-здравни проблеми, за които е безспорно установено, че не разбират значението, целта и последиците на вота.

Провеждайки теста за пропорционалност, КС заключава, че доколкото в производството за поставяне под запрещение не се изследва самостоятелно избирателната дееспособност на лицето, то не съществува разумно отношение на пропорционалност между ограничителната мярка и целта, чието постигане се търси. С този аргумент е обявена за противоконституционна автоматичната дисквалификация от политическо участие на лицата с отнета или ограничена гражданска дееспособност.

Конституционен съд на Германия⁴

Последното по време произнасяне в тази тоналност е на Конституционния съд на Федерална република Германия. Съдът обявява за противоконституционна разпоредба от Федералния изборен закон, по силата на която поставените под пълно запрещение, за които запрещението не е само временна мярка, са лишени от избирателни права. Конституционният съд определя принципа за всеобщо избирателно право като носеща греда в конструкцията на демократичната държава. В позитивен аспект този принцип гарантира равенство в способността на гражданите да избират и да бъдат избирани. В негативен аспект принципът на всеобщо избирателно право не търпи произволно лишаване от избирателни права на отделни граждани, както и дисквалификация от политическо участие на определени групи по политически, икономически и социални причини.

По-нататък германските конституционни съдии правят уговорката, че принципът за всеобщност на избирателното право не изключва правната възможност за ограничаване на това право и съдържанието му не е равнозначно на установяването на абсолютна забрана за въвеждане на законови ограничения по съображения от конституционен порядък. При определяне на целта на възприетото в оспорената норма разрешение, ударението е поставено върху интегриращата функция на изборите. Поддържа се, че изборите далеч не се изчерпват с акта на гласоподаване, а следва да се възприемат като непрекъснат процес на комуникация между избиратели и избираеми. Оттам, ако гражданите не са състояние да се включат пълноценно в този процес, участието им в решаващия акт на прякото демократично волеобразуване у народа би накърнило същностното ядро на демократичния принцип. Германският конституционен съд приема, че дисквалификацията на поставените под запрещение от политическо участие преследва легитимна цел – *да се съхрани функцията на изборите като форум за интеграция между управляващи и управлявани.*

Наличието на легитимна цел обаче само по себе си не е достатъчно, за да формира извод за конституционносъобразност на оспорената разпоредба. Преценява се още доколко е налице разумно отношение на пропорционалност между ограничителната мярка и закриляната ценност. Според Съда възприетото разрешение, разположено на плоскостта на изискването за пропорционалност, има основния недостатък, че способността на лицето да участва в процеса на комуникация между избиратели и избираеми, като предпоставка

⁴ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019

- 2 BvC 62/14 -, Rn. 1-142, http://www.bverfg.de/e/cs20190129_2bvc006214.html

за осъзнат политически избор, не се подлага на нарочна преценка в съдебното производство за поставяне под запрещение.

*Европейски съд по правата на човека и основните свободи*⁵

На позицията, че дисквалификацията на запретените от политическо участие без самостоятелна съдебна преценка и единствено на база признак „увреждане“ представлява непропорционална мярка застана и Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ). В решение от 15 февруари 2022 г. по делото *Anatoliy Marinov c/у България* съдът приема, че подобен законодателен подход нарушава чл. 3 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ). Предмет на производството е автоматичното лишаване на жалбоподателя от избирателни права поради поставянето му под частично запрещение.

ЕСПЧ отчита, че законодателното разрешение преследва легитимната цел – да гарантира, че само лица, способни да взимат информирани и обмислени решения, могат да участват в парламентарни избори. Оспореният подход обаче търпи критика на плоскостта на изискването за пропорционалност. По-конкретно, според ЕСПЧ липсват доказателства, че националният законодател е положил усилие да прецени конкуриращите се интереси или да прецени пропорционалността на ограничението и по този начин да осигури възможност на съдилищата да подложат на нарочна преценка способността на жалбоподателя да упражнява правото си на глас, независимо от решението за поставянето му под запрещение. Правителството не е успяло да докаже, че вътрешната съдебна практика допуска възможността за отмяна на ограничението на правото на глас на дадено лице в случаите, когато то продължава да бъде лишено или ограничено в своята гражданскоправна дееспособност. Също така изглежда, че такава възможност не би била в съответствие с вътрешната правна рамка. Жалбоподателят е изгубил правото си на глас като резултат на действието на автоматично, общо ограничаване на избирателното право на лицата, поставени под частично запрещение (без възможност за индивидуална съдебна преценка на способността му да гласува).

ЕСПЧ припомня и своята константна практика, според която е неприемливо хората с интелектуални или психически увреждания да се третират като единна категория и ограничаването на техните права следва да бъде подложено на строг контрол. На тази основа съдът заключава, че произволното лишаване от избирателни права на жалбоподателя – без индивидуална съдебна преценка и единствено въз основа факта, че умственото му увреждане е наложило той да бъде поставен под частично запрещение – не може да се смята за пропорционална мярка.

Конституционни недостатъци на автоматичната дисквалификация на запретените от политическо участие

В съвременната правна доктрина и практика е изяснено, че основанието за „*всеобщността*“ на избирателното право се съдържа в същността му като субективно право, а основанието за допълващите изисквания (в негативен план определяни и като „*ограничения*“) – в

⁵ Решение на Европейския съд по правата на човека по делото „Анатолий Маринов срещу България“ (№ 26081/17), постановено на 15 февруари 2022 г..

самото упражняване на избирателното право⁶. Разпоредбите, които въвеждат ограничения в упражняването на избирателното право, трябва да бъдат разглеждани в светлината на неговото значение така, че във всички случаи да остане ненакърнено особеното му ценностно съдържание.

За да се гарантира същностното ядро на това право и възпрепятстването на всяко негово стесняване, което не се извършва с оглед на поне толкова ценни правно гарантирани блага, е предвидено задължение квалификационните изисквания към потенциалните избиратели, респ. избираеми да се оформят по начин, който винаги е ориентиран около неговата основната ценност. По този начин е особено видна обективната институционална страна на избирателното право, както и неговото въздействие върху общия правен ред като ценностен стандарт.

Симетрично на особеното ценностно съдържание на избирателното право в свободната демокрация, ограничаването му е допустимо само когато е наложително за постигането на целите на обществения интерес, заложен в ценностната система на Основния закон. В случая в основата на по-висшето благо, чиято закрила оправдава въвеждането на изисквания при упражняване на избирателни права, стои втората му битност – на публична функция, която предполага осъзнато осъществяване на една общественополезна дейност. Извършването на публична функция в интерес на обществото като цяло може да се очаква и търси само от лица, способни да разбират свойството и значението на изборния процес⁷. В този смисъл поставянето на разумни граници пред участието на хората с ментални увреждания в политическия живот традиционно се възприема като легитимно ограничение на избирателното им право, тъй като целта е да се съхрани интегритета на решаващия акт на демократично волеобразуване у народа⁸.

Наличието на легитимна цел само по себе си обаче не е достатъчно, за да оправдае от конституционна гледна точка автоматичната дисквалификация на запретените от политическо участие. Нложително е да се изследва още доколко подобна ограничителна мярка е пропорционална на характера на закрилияния интерес. Преценката за пропорционалност предполага да бъдат претеглени противостоящите интереси на отделната личност и общността. При претеглянето на тези интереси трябва да се изхожда от стандартите, зададени от конституционния ценностен ред.

Избирателното право формира съществена съставна част на свободния демократичен ред на Основния закон и принадлежи към неотменимите и основополагащи функцио-

⁶ В този смисъл е Решение на Конституционния съд № 4 от 2011 г. по к.д. № 4 от 2011 г.

⁷ *Markowitz, D.*, Voting and Cognitive Impairments: An Election Administrator's Perspective, 38 MCGEORGE L. REV. (2007), p. 873-874.

⁸ *Schriner, K., Ochs, L., Shields, T.*, Democratic Dilemmas: Notes on the ADA and Voting Rights of People with Cognitive and Emotional Impairments, 21 Berkeley J. Emp. & Lab. L. 437 (2000), p. 741; *Davis, J.*, Competency and Voters with Psychiatric Disabilities: Considerations for Social Workers, 39 J. Soc. & Soc. Welfare 47 (2012), p. 47-49; *Hurme, S., Appelbaum, P.*, Defining and Assessing Capacity to Vote: The Effect of Mental Impairment on the Rights of Voters, in Symposium: Facilitating Voting as People Age: Implications of Cognitive Impairment, 38 McGeorge L. Rev., (2007), p. 964; *Kelley, R.*, Toward an Unconditional Right to Vote for Persons with Mental Disabilities: Reconciling State Law with Constitutional Guarantees, 30 B.C. Third World L.J. 359 (2010), p. 969-970; *Karlan, P.*, Framing the Voting Rights Claims of Cognitively Impaired Individuals, 38 McGeorge Law Review (2007), p. 923-926; *Kohn, N.*, Preserving Voting Rights in Long-Term Care Institutions: Facilitating Resident Voting While Maintaining Election Integrity, 38 McGeorge L. Rev. (2007), p. 1089-1090.

нални елементи на демократичното общество, поради което не може да се обоснове, че гаранцията в полза на пълноценната реализация на това право трябва автоматично да отстъпи пред публичния интерес от съхраняване интегритета на решаващия акт на демократично волеобразуване. При определяне на квалификационните изисквания за упражняване на избирателното право законодателят следва да постигне баланс между субективното право на политическо участие, от една страна, и потребността да се осигури отговорно и осъзнато гласоподаване, от друга. Тези две същности на избирателното право трябва да се срещнат и да бъдат съвместени посредством метода на балансирана преценка на конкуриращи се принципи и основни права като основен компонент на правовата държава.

Балансирането е важен момент от преценката за съответствие на ограничителната мярка по отношение на едно основно право, в случая – избирателното право на поставените под запрещение, с основополагащия за съвременните конституционни демокрации принцип на пропорционалност. Пропорционалността и балансирането представляват единство – последната и най-съществена фаза от теста за пропорционалност, като аналитична съдебна процедура, е балансирането в собствен смисъл (*stricto sensu*).

В конституционната доктрина и практика⁹ е изяснено, че методът на балансиране като способ за разрешаване на колизия между отделните ценности и принципи осигурява, че всеки от сблъскващите се интереси ще бъде признат на собствено основание. Чрез него правото е в състояние обосновано да гарантира минимални „жертви“ в цялостната система от ценности, на които се опират основните права. Българският Конституционен съд е имал възможност да отбележи, че това е прагматичен подход в юриспруденцията при отсъждане по спорове в сферата на правата. Той е свързан с преодоляването на формализма в правото и е фокусиран върху реалния живот. Основан на аргумента за неабсолютния характер на правата този подход осигурява всеки от конкуриращите се интереси да бъде признат на собствено основание – губещи няма и всеки получава дължимото при дадени обстоятелства.

Тъй като по естеството си балансирането е дейност по анализ и оценка, която се извършва случай по случай, то именно съдилищата са точният форум за разрешаване на протичащия в полето на политическото участие на запретените сблъсък между двете битности на избирателното право. Справедливият баланс между тези полюсни двойки може да бъде постигнат единствено ако на ограниченията спрямо избирателните права на запретените бъдат противопоставяни като коректив съображенията за пълноценното им включване сред правоимащите избиратели и избираеми. Това означава, че винаги трябва да се изследва на кой от тези противостоящи интереси следва да се отдаде по-голямо значение във всеки конкретен случай.

Изложеното предполага във всеки отделен случай претегляне на значението на пълноценната реализация на избирателното право от поставения под запрещение, от една страна, и целта, за чието постигане то може да бъде ограничавано, от друга. Резултатът от това претегляне не може да бъде предпоставен по общ и абстрактен начин чрез автоматична дисквалификация на поставените под запрещение от политическо участие. Ето защо съдилищата трябва да разполагат със свобода да преценят във всеки конкретен случай

⁹ Решение №8 от 2019 г. по к.д. №4/2019 г.

дали психическото увреждане на поставения под запрещение е от естество да застраши целта, преследвана с дисквалифицираното им от политическо участие.

В контекста на гореизложеното основен недостатък на подхода на автоматична дисквалификация на поставените под запрещение от политическо участие е, че не оставя пространство за индивидуална съдебна преценка кога пълноценната реализация на изборното право следва да отстъпи пред съображенията, свързани със съхраняване интегритета на изборния процес. Отсъствието на нюансиран подход не позволява да се прокара разграничение между поставените под запрещение, които са в състояние да осмислят последиците от вота и такива, чието увреждане е пречка за осъзнато упражняване на изборни права. По този начин законодателят диктува на решаващите съдебни състави готов отговор как да разрешат протичащия на терена на политическото участие на запретените сблъсък между двете битности на изборното право. Съдилищата се оказват обвързани с предварителен резултат, тъй като лишаването от изборни права настъпва от момента и с факта на поставяне под запрещение, а не въз основа на цялостното претегляне на всички обстоятелства.

Автоматичната дисквалификация създава предпоставки за ограничаване на изборното право, без да е достигнат конституционно търпимият предел, след който участието на поставените под запрещение в изборния процес би застрашило интегритета на решаващия акт на демократично волеобразуване. Подобен автоматизъм лишава нормативната уредба от присъщата на повелята за пропорционалност гъвкавост, чрез която да се установи по несъмнен начин неспособността на запретения да разбира свойството и значението на изборния процес. Отсъствието на индивидуален подход оставя отвъд борда на изборния процес и запретени лица, спрямо които са неприложими съображенията за съхраняване публичната природа на изборното право. Така на практика политическото участие на поставените под запрещение бива преградено отвъд целите на постигане на равновесие между двете същности на изборното право.

Автоматичната дисквалификация на поставените под запрещение от политическо участие не е съобразена и с изискването за необходимост като елемент на принципа на пропорционалност. Този принцип с конституционен характер следва от самата същност на основните права, които са израз на претенцията на гражданина за защита на свободата му спрямо държавата. Съгласно принципа на пропорционалност закон, който ограничава основните права, законът е необходим, ако законодателят не е могъл да избере друго, също толкова ефикасно средство, което обаче не ограничава основното право или го ограничава в по-малка степен. Автоматичното изключване на запретените от политическо участие не представлява необходима мярка, тъй като преследваната с нея цел може да бъде постигната с не толкова агресивни средства. Сравнителното право предлага алтернативни подходи, които позволяват да се постигне деликатен баланс между междуременно настъпилите промени във възприятията относно правния статус на хората с умствени увреждания и същността на изборното право като публична функция, извършвана с цел осъществяване на общи интереси.