



ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

от омбудсмана на Република България
за установяване на противоконституционност на §5 от Преходните
разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс
(Обн. - ДВ, бр. 103 от 2020 г.)

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл.150, ал. 3 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционна разпоредбата на §5 от Преходните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (Обн. ДВ, бр. 103 от 2020 г.) поради противоречието ѝ с разпоредбите на чл. 4, ал. 1 и чл. 14 от Конституцията.

Съгласно оспорената разпоредба, за лицата, за които обстоятелствата, обуславящи правото на иск по чл. 62, ал. 1, изречение трето и ал. 5, изречение първо, са били налице преди влизането в сила на този закон, сроковете за предявяване на съответните иски текат от влизането в сила на закона.

Нормата е във връзка с измененията в чл. 62 от Семейния кодекс /СК/, обнародвани в същия брой на Държавен вестник 103/2020 г. Съгласно ал. 1, съпругът на майката може да оспори, че е баща на детето, като докаже, че то не е могло да бъде заченато от него. Този иск може да бъде предявен до изтичането на една година от узнаване на раждането. Ако обстоятелствата, опровергаващи бащинството, са узнати по-късно по независещи от ищеца причини, искът може да бъде предявен до изтичане на една година от узнаване на тези обстоятелства, но не по-късно от навършване на пълнолетие на детето. Съдът решава спора, като взема предвид интереса на детето. В ал. 5 е регламентирано, че трето лице, което твърди, че е биологичен баща на детето, може да оспори бащинството до изтичане на една година от узнаването на раждането. Този иск задължително се съединява с иск за установяване на произход. Съдът решава спора, като взема предвид интереса на детето.



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

В основата на противоречието с Основния закон е обратното действие на разпоредбата с оглед на факта, че уредбата относно произхода трябва да бъде стабилна и да гарантира сигурност. В тази връзка, обратната сила, която законодателят предвижда, влиза в противоречие с логиката, на която се основава нормативната уредба за произхода в цялост.

С оспорената норма в частта за ал. 5, на практика се предоставя принципната възможност неограничен кръг лица от мъжки пол, независимо дали са добросъвестни или не, да оспорят произхода на което и да е дете. Макар с разпоредбата на §5 срокът за предявяване на иск за установяване на произход да е ограничен във времето до една година от влизане в сила на закона, правото на иск се основава на обстоятелство като узнаване за раждането, което е неограничено назад във времето. Т.е. законодателят е преценил, че и лица, за които преди влизането на измененията на СК в сила, са настъпили условията по чл.62, ал. 1 и ал.5, следва да могат да се възползват от възможността да оспорват произход.

Особено обезпокоително намирам неограниченото назад във времето обратно действие на закона при упражняването на правото на иск по ал. 5 на чл. 62, където липсва дори като краен срок навършването на пълнолетие от детето. Това на практика означава, че може да се претендира и установяване на произход на лице, навършило пълнолетие.

Сред основните принципи, на които се основава Семейният кодекс относно материята на произхода са стабилност и законоустановеност на начините за установяване и оспорване на произхода.

С придадената обратна сила чрез оспорената разпоредба е трудно да се приеме, че се следват принципите на сигурност и стабилност на произхода и от тази позиция да се оцени дали обратното действие е в интерес на детето, или на третото лице, което твърди, че е биологичния баща, или на обществото, или на системата от семейноправни и родствени връзки, с които детето е обвързано до предявяване на иска. По-скоро се засяга в сериозна степен стабилитетът на установените родствени връзки, отколкото спазване на принципа на правната сигурност и стабилност.

Особено по отношение на деца, които са във възрастта около пълнолетието, разрушаването на представата им за родителски и роднински кръг би могла да се окаже застрашаваща тяхната психика и здраве, тъй като това е една уязвима възраст. Рисква се съсипването на емоционалните им връзки и не само техните, а и тези на родители и близки роднини.



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Според Решение № 4 от 11 март 2014 г. по к.д. № 12/2013 г. производни от принципа на правовата държава са принципът на правната сигурност, предвидимост и стабилност, принципът за забрана на същинското обратно действие на правните норми и принципът за закрила на законно придобити права.

Поначало законът действа занапред и се прилага само по отношение на факти и обстоятелства, които възникват след влизането му в сила. Всеки нов граждански закон заварва и възникнали при действието на отменения закон юридически факти, които не са погасени, и в тези случаи се поставя въпросът за т. нар. обратно действие на новия граждански закон.

Съгласно същото решение, законодателят е овластен да определи свободно въпроса за границите на действие на законите във времето и по отношение на правоотношенията, които са възникнали при действието на отменения закон, но ще бъдат решени при действието на новия закон. Когато на новия закон се придава действие спрямо възникнали и съществуващи правоотношения, които са „заварени”, е налице несъщинско обратно действие или незабавно действие на новия закон. За да действа новият граждански закон спрямо възникналите преди влизането му в сила правоотношения, е необходимо законодателят изрично да им придаде обратна сила.

В решението изрично се посочва, че новият граждански закон с придаването му на незабавно действие спрямо заварените производства може да преуреди по нов начин породените преди влизането му в сила юридически факти и правоотношения, като ги измени за в бъдеще съобразно неговите разпоредби, но това винаги е обусловено от съображения за справедливост и целесъобразност.

Трайната конституционна практика е, че Конституцията не съдържа забрана за придаване на обратно действие на новия граждански закон към заварени факти и правоотношения, а само определя момента на влизането му в сила. Изрична забрана за обратно действие се съдържа единствено в чл. 5, ал. 3 от Конституцията и тя се отнася само до наказателните закони, които предвиждат нови или по-тежки санкции от отменените, за да не се влошава положението на наказателноотговорните лица. Конституционният съд в практиката си е приел, че и други законови разпоредби, уреждащи публичноправни отношения, например данъчните, трябва да са неретроактивни. Както се е произнесъл съдът в Решение № 10 от 2011 г. по к. д. № 6/2011 г., правилото за неретроактивност на правните норми трябва да се прилага във



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

всички случаи, когато се цели с нови правни норми ограничаване на права или създаване на задължения за минало време, но то не важи за случаите, когато от нормативните актове се придобиват права.

В решението си по к.д. № 9/2020 г. КС посочва, че в съвременните правни системи принципът, че законовите норми действат занапред, е важна гаранция за предвидимост на правния ред и елемент от правната сигурност. Чрез забраната за обратно действие на наказателния закон, както и чрез правилото за влизане в сила на нормативните актове три дни след тяхното обнародване конституционният законодател е въздигнал в основополагащ принцип необходимостта адресатите на правните норми да съобразяват поведението си с предписанията на закона като гаранция, че държавата, към която принадлежат, е правова. Именно в тази връзка КС многократно отбелязва, че Конституцията не съдържа забрана за обратно действие на правните норми в различните области на правото, а тя произтича от върховенството на правото като конституционен принцип и е приложима към хипотезите на ретроактивност *stricto sensu*, когато се нарушава доверието в правната система, правната сигурност и придобити права. Обратното действие на закона (с изключение на забраната да се търси наказателна отговорност за деяние, което не е било обявено за престъпление към момента на извършването му) не е изцяло несъвместимо с принципа на правовата държава, но не и когато нарушава правната сигурност и предвидимостта на нормативната уредба като основни характеристики на правовата държава, когато накърнява или отнема вече правомерно придобити права, респ. създава задължения и изобщо когато води до неблагоприятни последици за заварените случаи.

В същото решение се отбелязва трайната практика на съда, че "правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно законодателно регулиране на обществените отношения". Принципът на правната сигурност не обуславя забрана за промяна на нормативната уредба, което е в компетентността на законодателя и за което той разполага с определена дискреционна власт, но съгласно принципа за защита на оправданите правни очаквания, който е свързан с правната сигурност, трябва да не се допускат "внезапни, неочаквани и непропорционални на конституционните стандарти законодателни промени". В този смисъл предвидимостта на правното регулиране е признак на правната сигурност, а оттук - и на самата правова държава".

Безспорно в случая с въпросната разпоредба, с обратна сила се придобива право на иск за оспорване на произход, но същевременно се засягат вече



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

придобити и упражнявани родителски права, както и правото на детето на стабилна и сигурна семейна среда. Допуска се, считано от датата на влизане в сила, да се оспори произход на дете, узнаването за раждането на което е неограничено назад във времето. По този начин на практика не се ограничава със срок от една година от узнаването да се упражни възникналото право на иск. В тази връзка следва да се отбележи, че оспорването на произход е изначално уредено със сравнително къси срокове именно заради принципа на правната сигурност.

Видно от мотивите на законопроекта: „с оглед на защитата на интересите на децата и правната сигурност е предвидена горна граница, до която може да се извърши оспорването на бащинството. Срокът за оспорване на бащинството е до навършването на пълнолетие на детето. Наличието на краен срок е наложително предвид правната сигурност, що се отнася до установения произход от бащата, както и вземайки предвид общия интерес на обществото от укрепване на стабилността на гражданските отношения”.

Сред аргументите за законовите промени е отбелязано още, че със законопроекта се изпълнява и препоръката на Отдела по изпълнение на решенията към Съвета на Европа с писмо от 27 юни 2018 г. до Постоянното представителство на България – Страсбург, в което се посочва следното: „Би било полезно да се посочи дали в проекта на закон се предвиждат разпоредби, които да уреждат положението на предполагаеми биологични бащи, които никога не са изгубили интереса си да установят собственото си бащинство по отношение на деца, родени преди години извън брак и припознати от други мъже.”

Всъщност този аргумент е възможно най-близо до регламентираната от законодателя обратна сила в §5, но на практика няма обяснение за въвеждането ѝ по отношение на неприпознати деца, които имат установен произход като е важно да се вземе предвид, че предложението за създаване на нов параграф с оспорения в настоящото искане текст, е направено между първо и второ четене на закона, а мотиви липсват.

Приетата от законодателя редакция на §5 не намира опора и в цитираните в мотивите на законопроекта решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ, Съда), постановени по обединени жалби „Л.Д. и П.К. срещу България“ (№ 7949/11 и № 45522/13) и „Докторов срещу България“ (жалба № 15074/08), които според вносителите са в основата на възприетия нов подход в материята



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

на произхода. Приетите норми всъщност касаят оспорване на презумпцията за бащинство на съпруга на майката, а не хипотезата на припознаване на дете.

Принципът на правовата държава има богато многопластово съдържание и обхваща упражняването на законодателната власт на държавата с приемането на закони от Народното събрание като единствен законодателен орган в държавата. Приеманите закони трябва да гарантират правната сигурност на гражданите, юридическите лица и държавата, да зачитат придобитите от тях права според законите и да не променят законите в полза на държавата и във вреда на гражданите. При съставянето на законите в правовата държава законодателят трябва да търси решения, които отговарят на справедливостта и задоволяват справедливия интерес.

Съгласно чл. 4, ал.1 от Конституцията, държавата се управлява според Конституцията и законите, които приема законодателната власт. Това изисква законите да съответстват на Конституцията и да бъдат съвременни, качествени, трайни, за да осигуряват стабилно, спокойно и проспериращо развитие на държавата в бъдеще, както и удовлетворяване и защита на правата и достойнството на гражданите. На този фон законите с обратно действие са рядко изключение. И се прилагат за случаите, когато тази цел не може да бъде постигната само със закони, действащи занапред.

На фона на горното, разпоредби като оспорения §5 създават недоверие и правна несигурност в гражданите и дестабилизируют обществените отношения, които уреждат.

На следващо място, не считам, че с приетия от нормотвореца текст и придадената обратна сила се осигурява дължимата от държавата закрила на семейството, майчинството и децата, прокламирана в чл. 14 от Основния закон.

Според конституционната практика закрилата на семейството и на децата от държавата е основен конституционен принцип. Той е прогласен в чл. 14 и от него за държавата произтичат определени задължения. По отношение на децата тези задължения са свързани с участие в създаването на условия за израстването и свободното им развитие.

Систематически разпоредбата на чл. 14 е поставена в гл. I, „Основни начала” на Конституцията, с всички произтичащи от това последици за нейната сила и върховенство и конституционна ценност на общността от съпрузите и родените им деца, през времето, докато бракът между съпрузите е съществувал. Когато са родени децата, техен баща е съпругът на рождената им майка (



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

аргумент от чл. 61, ал. 1 от СК). „Децата” са на общо основание граждани по смисъла на Конституцията и основните права на гражданите по гл. II от Основния закон се прилагат съответно и за тях.

Заявеното твърдение на трето лице, че е биологичен баща на децата, с факта на неговото заявяване дестабилизира правното им положение на деца с баща, който е съпруг на тяхната майка, т.е. с ясно установен произход от бащата. Така закрилата на върховните конституционни ценности като „семейство” и „срок, в който може да се оспорва бащинството на децата” се оказва с лекота преодоляна от законодателя.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложеното и на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България, моля да образувате конституционно дело и да обявите за противоконституционна разпоредбата на §5 от Преходните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (Обн. - ДВ, бр. 103 от 2020 г.) поради противоречието ѝ с разпоредбите на чл. 4, ал. 1 и чл. 14 от Основния закон.

Моля да конституирате като заинтересувани страни по делото Народното събрание, Президента на Републиката, Министерския съвет и Върховния касационен съд.

Прилагам преписи от искането за предложените заинтересувани страни по делото.

С уважение,

ПРОФ. Д-Р ДИАНА КОВАЧЕВА
ОМБУДСМАН НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ