



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

ЗАКОН ЗА ФИЗИЧЕСКИТЕ ЛИЦА И МЕРКИТЕ ЗА ПОДКРЕПА

/Консултационен документ/

23 октомври 2018 г.

1. ОСНОВНА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ОБЩЕСТВЕНАТА КОНСУЛТАЦИЯ

1.1. Въведение:

Министърът на правосъдието организира обществена консултация по реда на Глава втора, раздел V от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието (НОМИОВ) по проекта на Закон за физическите лица и мерките за подкрепа.

Проектът на Закон за физическите лица и мерките за подкрепа (ЗФЛМП) беше публикуван на страницата на Министерство на правосъдието в интернет в началото на м. април 2015 г. и през м. юли с. г. изпратен за междуведомствено съгласуване, което беше съпроводено от няколко публични обсъждания и кръгли маси с участието на магистрати, народни представители, неправителствени организации на лица с интелектуални затруднения и психични проблеми, международни и български експерти в областта на правата на хората с увреждания и други специалисти, които ще прилагат закона.

Постъпилите становища и предложения бяха разисквани почти година с широк кръг специалисти и експерти от ангажираните министерства, преди да бъдат отразени в законопроекта. Това доведе до съществено изменение на представения за съгласуване проект на ЗФЛМП и същият в съответствие с изискването на чл. 34, ал. 3 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация (УПМСНА) бе изпратен за повторно съгласуване през м. април 2016 г.

В резултат на повторното обсъждане и на основание чл. 13, ал. 2 от Указ № 883 за прилагане за Закона за нормативните актове, съобразно постъпилите бележки и предложения се изготви последващ проект на ЗФЛМП, който беше представен за съгласуване в края на м. юни 2016 г.

Законопроектът е одобрен с Решение № 645 на Министерския съвет от 4 август 2016 г. и е внесен в 43-то Народно събрание¹. Подкрепен е на първо четене от Комисията по правни въпроси (водеща), Комисията по вероизповеданията и правата на човека (участваща), Комисията по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление (участваща), Комисия по труда, социалната и демографската политика (участваща) и Комисията по здравеопазването (участваща). Поради предсрочното прекратяване на пълномощията на 43-то Народно събрание законопроектът не е бил внесен в пленарна зала.

С оглед на предвидените в законопроекта множество изменения и допълнения в други нормативни актове, както и на измененията в Закона за нормативните актове, влезли в сила междуременно, е необходимо извършването на цялостна предварителна оценка на въздействието на законопроекта. Задължителен елемент от нея е провеждане на консултации със заинтересованите страни, които предхождат изготвянето на проекта.

1.2. Цели на консултацията:

Обществената консултация се организира, като се канят всички заинтересовани физически и юридически лица да дадат предложения и коментари по законопроекта.

Със ЗФЛМП се предлага промяна в отношението към хората с увреждания - не като към обекти на грижа, а като към активни субекти на права, затова целта на законопроекта от една страна е овластяване и постигане на автономност на хората с увреждания, като носители на права, а от друга страна ангажиране на отговорността на институциите и третите страни, които имат задължения да гарантират ефективното и реално упражняване на права от хората с увреждания.

Законопроектът е и отговор на изискванията на Конвенцията за правата на хората с увреждания (КПХУ) държавата да разработи механизми за подкрепа за самостоятелно упражняване на права от

¹ <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/44032/>

всички хора, включително тези с увреждания, за да могат те да действат равнопоставено на другите в съответствие със своята воля, ценности, предпочитания и да правят личен избор.

Със законопроекта се поставят две основни цели:

- Развиване на мерки за подкрепа, гарантиращи, че лицата, които имат затруднения при извършване на конкретни правни действия, ще получат необходимата подкрепа за упражняване самостоятелно на правата си, според тяхната воля и предпочитания, без заместване на волята им;
- Предвиждане на гаранции и предпазни мерки, за да бъде едновременно постигнато зачитане на желанието и личния избор на всяко лице, предпазването му в ситуации на сериозен риск от необратимо увреждане и защита на интересите на третите лица.

Със законопроекта се предлагат нови за българското законодателство институти: на подкрепата при извършване на конкретни правни действия, подкрепеното вземане на решения и защитните мерки в ситуация на риск, съвместно вземане на решения, предварителна декларация и др. Уредени са и правомощията на органа по подкрепеното вземане на решения, който е кметът на общината. По същество се предлага въвеждането на комплекс от мерки, чрез които се оказва подкрепа на лица със затруднения (увреждания) да упражняват правата си самостоятелно.

Следва да се обърне внимание, че получените предложения ще бъдат публикувани съгласно т. 1.3.

1.3. Консултационен процес

Обществената консултация се открива за **30 дни** /съгласно изискванията на Закона за нормативните актове/ като стартира на 23 октомври 2018 г. Консултационният документ и структурата на проекта на Закон за физическите лица и мерките за подкрепа ще бъдат публикувани на Портала за обществени консултации /www.strategy.bg/ и на интернет страницата на Министерството на правосъдието за периода на консултацията. Всички заинтересовани страни ще могат да направят коментари и предложения по следните начини:

Портала за обществени консултации: изисква регистрация.

Ел. поща: S_Sokolova@justice.government.bg; dany@justice.government.bg;

d_avramova@justice.government.bg; G_dimitrova@justice.government.bg.

Официален път: адрес: гр. София, ПК 1040, ул. „Славянска“ № 1. Писмата следва да се адресират до министъра на правосъдието.

Обратна връзка: След приключването на обществената консултация всички предложения (получени по всички канали) ще бъдат обобщени в справката за отразяване на предложенията, която ще бъде публикувана на Портала за обществени консултации.

1.4. Причини за срок, по-кратък от 30 дни:

Не е приложимо.

1.5. Съответствие със Стандартите за провеждане на обществени консултации

Идентифицирани заинтересовани страни: да /съгласно пълната оценка на въздействието/

Консултация с всички заинтересовани страни: да

Стартиране на консултацията на ранен етап: да

Публикуване за най-малко 30 дни на Портала за обществени консултации: да

Достъпност на материалите в интернет: да /на Портала за обществени консултации и чрез линкове/

Обратна връзка: предвидена

Представяне на предложението във форма, подходяща за читатели неспециалисти: да

Уточняващи и насочващи въпроси: да

1.6. Релевантни документи и нормативни актове:

- Конституция на Република България;
- Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи;
- КПХУ;
- Изборен кодекс;
- Семейен кодекс;
- Граждански процесуален кодекс;
- Наказателен кодекс;
- Кодекс за застраховането;
- Данъчно-осигурителен процесуален кодекс;
- Търговски закон;
- Закон за лицата и семейството;
- Закон за интеграция на хората с увреждания;
- Закон за здравето;
- Закон за местното самоуправление и местната администрация;
- Закон за задълженията и договорите;
- Закон за наследството;
- Закон за българските лични документи;
- Закон за гражданската регистрация;
- Закон за адвокатурата;
- Закон за кооперациите;
- Закон за лечебните заведения;
- Закон за трансплантации на органи, тъкани и клетки;
- Закон за данъците върху доходите на физическите лица;
- Закон за кадастъра и имотния регистър;
- Закон за държавния служител;
- Закон за безопасното използване на ядрената енергия;
- Закон за нотариусите и нотариалната дейност;
- Закон за съдебната власт;
- Закон за ветеринарномедицинската дейност;
- Закон за горите;
- Закон за здравното осигуряване;
- Закон за електронния документ и електронните удостоверителни услуги;
- Закон за защита на личните данни;
- Закон за висшето образование;
- Закон за енергетиката;
- Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България;
- Закон за съсловната организация на ветеринарните лекари в България;
- Закон за правната помощ;
- Закон за защита от домашно насилие;
- Закон за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия;
- Закон за особените залози;
- Закон за арендата в земеделието;
- Закон за Икономически и социален съвет;

- Закон за пътищата;
- Закон за частните съдебни изпълнители;
- Закон за Българската телеграфна агенция;
- Закон за убежището и бежанците;
- Закон за занаятите;
- Закон за юридическите лица с нестопанска цел;
- Закон за банковата несъстоятелност;
- Закон за камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране;
- Закон за управление на отпадъците;
- Закон за държавна агенция „Национална сигурност“;
- Закон за Националната служба за охрана;
- Закон за Камарата на строителите;
- Закон за закрила на детето;
- Закон за експортния контрол на продукти, свързани с отбраната, и на изделия и технологии с двойна употреба;
- Закон за военното разузнаване;
- Закон за административните нарушения и наказания.

2. Описание на предложението

Акцент в предложението проект от една страна, е овластяване и постигане на автономност на хората с увреждания, които изпитват затруднения да упражняват правата си съобразно собствените си желания и предпочитания, а от друга страна - ангажиране на отговорността на заобикалящата ги среда, институциите и третите страни, които имат задължения да гарантират ефективното и реално упражняване на права от хората с увреждания.

Конвенцията за правата на хората с увреждания определя менталните затруднения като психосоциални, поради което е недопустимо ограничаването на права поради медицинска диагноза или увреждане. Затрудненията в самостоятелното упражняване на права се разглеждат не като непреодолима последица от увреждането, а като последица от липсваща подкрепа, която може да бъде компенсирана чрез подходящи подкрепящи мерки и мрежи от услуги, достъпни за всяко лице с увреждане.

Стандартите на чл. 12 от КПХУ се изразяват не само в признаване на правото на самостоятелно упражняване на права от страна на хората с увреждания (независимо от наличието на заболяване, степен на когнитивен потенциал и пр.), но също така с тях се ограничава намесата на държавата и трети страни в процеса на вземане на решения, като се създават възможности за положителен избор на всеки чрез въвеждането на института на подкрепеното вземане на решения.

В предлаганите мерки за подкрепа при упражняване на права в глава втора се предлага ново разбиране за личността и на възможността ѝ да упражнява самостоятелно правата си. Новите текстове в закона ще регулират обществените отношения, отнасящи се до възможността за упражняване на права от лицата, навършили 18 години. Описани са предпоставките за придобиване на дееспособност, както и обстоятелствата, при които следва да се включат новите институти „мерки за подкрепа“, и по-специално формите на „подкрепено вземане на решение“. Мерките за подкрепа са регламентирани като съвкупност от мерки, които да създадат възможност лицата да могат да упражняват своите права, развити са принципите, на които се подчинява новата правна уредба, предпазните мерки и правомощията на органите, които са ангажирани с вземане и изпълнение на решения, свързани с упражняване на дееспособността от лицата.

Предлага се замяна на режимите за заместващо вземане на решения - пълно и ограничено запрещение, с режима на подкрепено вземане на решения. Вместо заместване на волята на лицето, мерките за подкрепа и защита са регламентирани по начин, който зачита правата, желанията и предпочитанията на хората с увреждания. Предвидени са гаранции за защита от заместването на

волята при вземане на решения. Законопроектът гарантира още, че целта на подкрепата при всеки отделен случай ще бъде разкриване на желанията и предпочитанията на подкрепеното лице или създаване на условия тези желания и предпочитания да бъдат проявени или интерпретирани в максимална степен.

Подкрепеното вземане на решения включва съвкупност от мерки, основани на доверие между подкрепящ и подкрепен, чрез която доверителна връзка се постига личното упражняване на права (и зачитане на това от всички трети страни). Мерките се определят за конкретни сфери и/или действия, при наличие на затруднения за тях, и винаги се постановяват за определен срок.

Общото за всички форми на подкрепеното вземане на решения е новият ценностен фокус – винаги следва да се основават на и да отчитат желанията и предпочитанията на лицата. Овластяването на лицата и гарантирането на тяхната автономия заменя съществуващата до момента в законодателството концепция за „най-добрия интерес на хората с увреждания“, която ще бъде заменена с гаранции за най-добра интерпретация на волята на тези лица. Водещ е принципът, че при прилагане на мерките следва да има изчерпателност, като първоначално се прилагат мерки за подкрепа, и само ако те не могат да произведат действие и е налице конкретен риск, посочен в закона, може да се пристъпи към мерки за защита.

Новият инструментариум за лично упражняване на права се основава на концепцията за доверителната връзка, като специфично средство за изразяване на волята на лицето с увреждане. Доверителната връзка е трайната връзка между две лица – подкрепящ и подкрепян, основана на взаимно доверие и разбиране.

Много съществен момент в законопроекта е регламентацията, че по отношение на упражняването на личните права, като например сключване на брак, прекратяване на брак, съставяне на завещание, сдружаване по смисъла на закона за юридическите лица с нестопанска цел, както и упражняване на репродуктивни права, се изключват формите на подкрепа, а тези права се упражняват самостоятелно след подходящо консултиране. Според стандартите на КПХУ личните права не могат да бъдат ограничавани в резултат на подкрепящите мерки по никакъв начин. Те са свързани с личността и нейната идентичност и уникални преживявания - интимния живот, свободата на съвестта, религията, участието в общността, и затова зависят от личната преценка на носителя им.

Тъй като ще се прилагат само при действия с правни последици, мерките се определят от съда при спазване на принципите и целите, които са определени от закона, и при специален съдопроизводствен ред. Предвижда се специално производство по определяне на мерки за подкрепа и на мерки за защита в ситуация на риск. Процедурата за определяне на мерки за защита по своята същност е една предпазна мярка, която гарантира, че лицето в сериозна криза няма да се окаже без възможност за подкрепа и няма да пострада от необратими загуби в личен и финансов аспект.

Елементи от законопроекта, върху които е малко вероятно да настъпят промени след обществената консултация:

- Предложената структура на законопроекта – предложените глави и раздели са обусловени от естеството на регулираната материя.

Елементите, относно които са необходими конкретни предложения, се намират в секция „3. Въпроси за обсъждане“ и са в следните посоки:

- предприемането на мерки за промяна на законодателството в областта на самостоятелното упражняване на права от хората с увреждания, включително и отмяна на института на запрещението;
- развиване на мерки за подкрепа, гарантиращи, че лицата със затруднения (увреждания) ще получат необходимата подкрепа за упражняване на правата си самостоятелно, без заместване на волята им;
- регламентация по отношение на упражняването на личните права (напр. сключването на брак, сдружаване, съставяне на завещание);
- механизми за защита на интересите на третите лица.

3. Въпроси за обсъждане

1. С оглед на това, че правният институт „запрещение“ е конституционно уреден, допустимо ли е да отпадне институтът „запрещение“ в българското законодателство или следва да се реформира в съответствие с принципите на Конвенция за правата на хората с увреждания (обн. ДВ, бр.37 от 2012 г.) (КПХУ), както е посочено в Решение № 12 от 2014 г. на Конституционния съд по к.д. № 10/2014 г., а именно ограниченията за лицата с увреждания да бъдат пропорционални на състоянието им, да се прилагат за възможно най-кратък срок и да подлежат на редовно преразглеждане от независим орган?
2. С оглед разпоредбата на чл. 42, ал. 1 и чл. 65, ал. 1 от Конституцията на Република България, с които се въвежда забрана за лицата, поставени под запрещение да избират или да бъдат избирани, конституционно допустимо ли е лица с психическа и интелектуална недостатъчност, в т. ч. и тези със сериозни затруднения по смисъла на чл. 5, ал. 2 от законопроекта (посочен в линка), да се ползват от активното и пасивното избирателно право?
3. Как оценявате предвидените производства в законопроекта (посочен в линка) - като облекчаващи или обременяващи лицата с психични или интелектуална недостатъчност спрямо сегашното производство по глава двадесет и осма „Поставяне под запрещение“ от Гражданския процесуален кодекс?
4. Фактически възможно ли е лица, които имат сериозни затруднения по смисъла на чл. 5, ал. 2 от законопроекта (посочен в линка) да определят самостоятелно кой или кои лица да ги подкрепят, в кои случаи да действат или извършат съответни правни и фактически действия при съставянето на предварителна декларация?
5. Считате ли, че неприложимостта на мерките за подкрепа по отношение на лицата, които имат сериозни затруднения по смисъла на чл. 5, ал. 2 от законопроекта (посочен в линка), при извършване на завещания защитават хората с увреждания от произволно отнемане на тяхното имущество по смисъла на чл. 12, т. 5 от КПХУ?
6. Считате ли, че прилагането на мерките за подкрепа би създавало проблеми при прилагането на глава Пета „Психично здраве“ от Закона за здравето и подзаконовите актове към него, уреждащи условията, критериите и стандартите във връзка с психичното здраве?
7. Защитени ли са интересите на лицата с увреждания по смисъла на чл. 5, ал. 2 от проектозакона (посочен в линка) при условие, че се приеме за основен принципът за лично извършване на процесуалните действия от тези лица в административните и съдебните производства?
8. Защитена ли е сигурността на гражданския и в частност на търговския оборот при създаване на възможност на лица с увреждания по смисъла на чл. 5, ал. 2 от проектозакона (посочен в линка) да бъдат еднолични търговци, да участват в търговски дружества и граждански дружества по Закона за задълженията и договорите (ЗЗД), да бъдат търговски представители, доверени лица и синдици, управители на търговски предприятия?
9. В интерес на лицата с увреждания по смисъла на чл. 5, ал. 2 от проектозакона (посочен в линка) ли е поставянето на допълнителното условие в уредбата на унищожаемите договори в

ЗЗД договарящото лице да е знаело или да не е могло да не знае за постановената мярка, респективно за увреждането по чл. 5, ал. 2 от проектозакона?

10. От кога следва да тече давността при унищожаемите договори, сключени от лица с увреждания (чл. 32, ал. 2 от ЗЗД), като се има предвид, че мерките за подкрепа са за конкретни случаи и са срочни?
11. В интерес на третите лица и на обществото ли е освобождаването от длъжност, респективно загубването на правоспособност при лица с увреждания по смисъла на чл. 5, ал. 2 от проектозакона (посочен в линка) да става по общия ред поради несправяне със служебните задължения?
12. С оглед на разпоредбата на чл. 26, ал. 3 от Закона за административните нарушения и наказания, съгласно която „За административни нарушения, извършени от малолетни, непълнолетни на възраст от 14 до 16 години и поставени под пълно запрещение, отговарят съответно родителите, попечителите или настойниците, които съзнателно са допуснали извършването им“, административнонаказателно отговорно ли е лице по смисъла на чл. 5, ал. 2 от проектозакона (посочен в линка) и ако не, кой отговаря за извършените от него административни нарушения?
13. В хипотезата на чл. 47, ал. 2 от ЗЗД, съгласно която „За вредите, причинени от неспособен, отговаря лицето, което е задължено да упражнява надзор над него, освен ако то не е било в състояние да предотврати настъпването им“, кой отговаря за вредите, причинени от лице с увреждане по смисъла на чл. 5, ал. 2 от проектозакона (посочен в линка)?
14. Други предложения и коментари извън зададените в документа теми ?

4. Документи, съпътстващи обществената консултация

Проект на структура на Закон за физическите лица и мерките за подкрепа