



# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,  
факс 987-65-14, e-mail: [arch@vas.bg](mailto:arch@vas.bg)

Изх. ....1424.....

Дата .....22.11.....2018 г.

**ДО  
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО -  
Г-ЖА ЦЕЦКА ЦАЧЕВА**

**СТ А Н О В И Щ Е**

**НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

**относно :**

**Консултационен документ по чл. 26 от  
Наредбата за обхвата на методологията  
за извършване на оценка на  
въздействието, във връзка с проект на  
Закон за физическите лица и мерките за  
подкрепа**

**УВАЖАЕМА Г-ЖО МИНИСТЪР,**

В отговор на Ваше писмо, изх. № 91-00-108/23.10.2018 г., Висшият адвокатски съвет представя следното становище:

**Общи бележки:**

Проектозаконът за физическите лица и мерките за подкрепа (ПЗФЛМП) урежда по нов начин обществените отношения, свързани с упражняване на правата на физически лица, които поради изчерпателно изброени причини, а именно затруднение от интелектуално естество,

(чл.6 ПЗФЛМП). Изводът е, че новата уредба не би засегнала правния статус на хората с увреждания като им наложи правни ограничения (запрещение). Упражняването на правата им ще се извършва лично, но с подкрепящо съдействие, което е срочно, за конкретни действия с правни последици и контролирано от съд. Това разрешение следва да бъде подкрепено, тъй като то удовлетворява едновременно няколко принципа на правото.

Първо, съблюдава се принципа на равенство пред закона на всички граждани. Второ, личното упражняване на права от лице с увреждания ще се осъществява с конкретна по време и по вид действия, подкрепа, което е в защита на лицето, но и на правната сигурност. Трето, осигурява се съответствие с принципи и норми от най-висок порядък – КПХУ и КРБ.

Отмяната на запрещението ще прекрати съществуващото вече шест години състояние на колизия на норма от вътрешното законодателство с международен договор, ратифициран по конституционен ред, обнародван и влязъл в сила за Република България. Известно е, че в тази обстановка се формираха две линии на тълкуване в съдебната практика относно прилагането на чл.5 ЗЛС. Първото следва буквата на Конституцията, която изрично урежда такива колизии - разпоредбите на международния договор се прилагат с предимство пред нормите на вътрешното законодателство (арг. от чл. 5, ал. 4, изр. 2 КРБ). Според Решение на СГС, от 4.11.2013 г., г.о., пети брачен състав, „чл.5 ЗЛС е в противоречие с тези норми (на КПХУ, бел.м.) и не следва да се прилага. *За съжаление липсват вътрешно правни механизми, приети от българския законодател, които да определят конкретните мерки за защита и мерки за подкрепа, които държавата и в частност съдът следва да осигури на хората с увреждания в България. Съдът е поставен в положение директно да прилага принципи и норми, за които липсват конкретни мерки за приложение, като по този начин е в риск да не даде пълна защита на ответника.*“

Същото становище е изразено в особеното мнение на конституционния съдия Георги Ангелов по к.д. № 10/2014 г. Според него „По силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията нормите на Конвенцията са пряко приложими при противоречие с вътрешното право. Противоречие

**Конкретни бележки** по някои от въпросите, поставени в консултационния документ:

**Въпрос 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?

Конституцията не урежда института на запрещението. Запрещението е уредено в законодателството като гражданскоправен институт свързан с правното положение на физическите лица. Основанията за поставяне под запрещение са предмет на уредбата на Закона за лицата и семейството (ЗЛС), съдебното производство за поставяне под запрещение е предмет на глава двадесет и осма от Гражданския процесуален кодекс, а настойничеството и попечителството – на глава единадесета от Семейния кодекс. Конституцията налага допълнително ограничение на активното и пасивното изборително право (чл. 42, ал. 1 и чл. 65, ал. 1 от Конституцията) на лица, които вече са поставени под запрещение, по реда на посоченото законодателство.

**Това ограничение изключва всички запрети, на основание правен статус, от участие в избори. Подобен статусен подход на ограничаване на права е бариера за отчитане на индивидуалната функционална способност на лицата с увреждания и на нейната динамика във времето. Това, освен че противоречи на чл.12 и чл.29 КПХУ, отново ни поставя в положение на нарушение на Конституцията, която изисква прякото прилагане на нормите от КПХУ.**

Покана към законодателя за ревизия на уредбата на запрещението се съдържа в Решение № 12 от 17.07.2014 г. на Конституционния съд по к.д. от 2014 г.. В Решението, необходимостта от реформа на „...цялостната законодателна уредба на режима, на който са подчинени последиците от недееспособността“, не е поставена под съмнение. Нито са изразни никакви притеснения за обвързаността на тази промяна с наличието на ограниченията по чл.42, ал.1 и чл.65, ал.1 от Конституцията (с.6 от Решението). Конституционният съд също така заявява, че „Привеждането

отношения във връзка със нововъзникнали рискове за равенството на гражданите пред закона, но и ново разбиране за неравнопоставеност на хората. В последния случай това се отнася именно до разбирането за равенството на хората с увреждания и по-специално - на лицата с интелектуални и психосоциални затруднения.

От горното следва и отговорът на втората част на въпроса – какво да се прави с института на запрещението. В този му вид, запрещението представлява сериозна намеса в правния статус на лицето, равна на т.нар. „гражданска смърт“, последица, отбелязана и в Решение № 12 от 17.07.2014 г.. Дори и Конституционният съд е бил принуден да признае, че поставянето под запрещение засяга необосновано широк кръг права, вкл. от конституционен ранг, които се упражняват с правни действия. Може да се допълни, че част от тези права са и избирателните, ограничаването на които изрично и пряко следва от запрещението. В съвременните условия, прякото и общо лишаване от права на основание статус, е дискриминация. Според Комитета на ООН за правата на хората с увреждания, „... способността на лицето да взема решения не може да се използва като основание за изключване на хората с увреждания от упражняването на политическите им права, включително правото на глас, правото да се кандидатира на избори и да участват като членове в състава на жури. Държавите-страни по конвенцията поради това следва да защитават и подкрепят правото на хората с увреждания за достъп до подпомагане на избора им при тайно гласуване и в участието им във всички избори и референдуми без никаква дискриминация. Комитетът препоръчва също така на държавите-страни по конвенцията да гарантират на хората с увреждания правото да се кандидатира в избори, да заемат ефективно изборни длъжности и да изпълняват всички публични функции на всички равнища на управление, с разумно улеснение и подкрепа, когато е необходимо, за да упражнят правосубектността си“<sup>4</sup>.

Комитетът на ООН по правата на хората с увреждания изрично констатира, че „изключването от електоралния процес и други форми на участие в политическия живот са чести примери за дискриминация, основана на увреждането. Те често са тясно свързани с отнемането или ограничаването на дееспособността“<sup>5</sup>. Комитетът препоръчва: че „Държавите страни следва да: а/ променят закони, политики и регулации,

<sup>4</sup> Общ коментар № 1 от 2014 г.: Член 12: Равенство пред закона, §48-49. Същото се препоръчва конкретно на България в Заключителните наблюдения и препоръки на Комитета по правата на хората с увреждания, CRPD/C/ BGR /CO/1, §60-61.

<sup>5</sup> Вж. Общ коментар № 6 от 2018 г. за равенството и недискриминацията на Комитета на ООН по правата на хората с увреждания, § 70.

Проблем е дискриминационното становище на Конституционния съд. Не ясно защо изборителното право е свързано с осъзнатия политически интерес, а не само с качеството на гражданин, например, и дали и как се доказва наличието на осъзнат политически интерес. Налице е фикция, че всеки гражданин, който не е поставен под запрещение осъзнава политическия си интерес от участие в избори. Няма нужда от проверка, нито може да се докаже обратното, дори ако лицето има интелектуални или психосоциални затруднения, но не е поставено под запрещение.<sup>7</sup> Смесва се гражданскоправния статус, с политическата връзка на лицето с държавата, от която произтичат неотменими права и задължения. Способността за осъзнаване на политическия интерес например, би могла да се обвърже с други качества на лицето като грамотност или образование. Тази връзка е много пряка, но на определени исторически етапи образователния статус е бил отречен като преграда пред изборителното право. Сега е моментът това да се направи и по отношение на запрещението<sup>8</sup>.

На изборителните права на хората с увреждания и на улесненията, необходими за тяхното упражняване, е посветен чл.29 КПХУ. Този текст посочва към какви законови промени и политики трябва да се насочи българският законодател.

**Въпрос 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?

Сравнението между предвидените съдебни производства в законопроекта и сегашното производство по глава двадесет и осма „Поставяне под запрещение“ от ГПК показва следното:

Компетентен съд в производството по раздел трети от законопроекта е районният съд по настоящ адрес на лицето. Ангажирането на районните съдилища е положителен момент, защото улеснява достъпа на лица с психична или интелектуална недостатъчност

---

<sup>7</sup> Тази хипотеза например, е уредена в Семейния кодекс, който не допуска до сключване на брак поставени под пълно запрещение или има страдания, които са основания за поставянето му под пълно запрещение, чл.7, ал.1, т.2.

<sup>8</sup> Вж. повече аргументи за отпадането на ограниченията за всеобщото изборително право в: Правото на политическо участие на лица с проблеми с психичното здраве и лица с умствени увреждания. Агенция на Европейския съюз за основните права, Октомври 2010 г.

интелектуална недостатъчност. Именно за да се избегне сходна злоупотреба, при регламентиране на мерките за подкрепа, законопроектът въвежда механизъм за гъвкаво прилагане и периодично преразглеждане, като по този начин гарантира личните права на лицата. Важно е да се отбележи, че производствата са безплатни за лицата, търсещи подкрепа.

Предвид изложеното може да се направи изводът, че предлаганите производства от раздел трети на законопроекта в по-голяма степен от сегашните текстове на ГПК гарантират правата на хората с увреждания, в съответствие са с изискванията на КПХУ и подобряват достъпа до правосъдие на лица с психична или интелектуална недостатъчност.

**Въпрос 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?

Видно от практиката по делата по чл.16б и чл.16в от Закона за социално подпомагане (ЗСП), които протичат пред районните съдилища може да се направи извода, че лица, които имат сериозни затруднения по смисъла на чл. 5, ал. 2 от законопроекта е възможно да изразяват желаниа и предпочитанията относно къде да живеят, с кого да живеят и как да организират своето ежедневие. От гледна точка на адвокатурата се създава една положителна съдебна практика при тълкуване на желанията и предпочитанията на лицата, които имат сериозни затруднения по смисъла на чл. 5, ал. 2 от законопроекта да се ползва тълковник (социален работник с умения да работи с тази целева група), който оказва подкрепа на лицата при вземане на решение къде искат да е тяхното местоживееене. В тази връзка считаме, че законопроектът отговаря на изискванията на чл.12 от КПХУ и на Общ коментар номер 1 на Комитета за правата на хората с увреждания. При предоставяне на необходимата подкрепа като форма на социална интервенция, лицата, които имат сериозни затруднения по смисъла на чл. 5, ал. 2 от законопроекта ще могат да изберат кой да ги подкрепя и да извършат съответните правни действия със съдействието на подкрепящия. Още повече, че ако се стимулира автономността на тези лица чрез адекватни социални услуги ще се повиши и тяхната възможност и умения за вземане на решения. Човекът е жив и развиващ се организъм и ако се създадат предпоставки и подходяща среда, дори хората с тежки интелектуални затруднения или психични проблеми ще могат да развият базисни умения за вземане на решения.

**Въпрос 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

биха се превърнали в негови наследници. Тази защита е предмет на уредба от Закона за наследството (ЗН) и се осъществява по общия ред. Предмет на уредба от ПЗФЛМП е защитата на лицата с увреждания и най-вече – осигуряване на равенството им пред закона, наравно с лицата без увреждания.

Наследниците винаги могат да защитят своите интереси като използват средствата, предоставени им от ЗН – да поискат от съда да обяви завещание, съставено при грешка, насилие или измама, или от фактически неспособен, за **унищожаемо**. Трябва веднага да се подчертае обаче, че пороци могат да засегнат и всяко завещание, съставено от лице, което не изпитва сериозни затруднения по смисъла на чл.5 ПЗФЛМП. Законът за наследството съдържа режим на унищожаемостта, който е общ, независимо кой е автор на завещанието. Доказва се наличието на порок, предвиден в закона.

Поради спецификата на завещанието **не са предвидени и мерки за подкрепа** при съставянето му. Съгласно чл.11 от ПЗФЛМП мерки за подкрепа не се определят за: 1. сключване и искане за прекратяване на брак; 2. извършване на завещание; 3. упражняване на правото на сдружаване по закона за юридическите лица с нестопанска цел; 4. упражняване на репродуктивните права. Правата по ал. 1 се упражняват самостоятелно, **след подходящо консултиране на лицето**.

Нормата предвижда начин за упражняване на права, които са свързани с личната преценка на титуляра им, поради което ги определяме като лични. Личните права винаги и от всяко лице се упражняват самостоятелно, те попадат в защитното поле на чл.30 от КРБ – всеки има право на лична свобода и неприкосновеност. Недопустимо е упражняването им чрез настойник, попечител, представител, пълномощник, което обяснява лишаването на пълно запретените от право на брак, осиновяване, припознаване, завещание и пр. при действието на чл.5 ЗЛС. За ограничено запретените лица тези правни действия са допустими.

ПЗФЛМП следва този общ подход. Така, съгласно чл.10, мерки за подкрепа се определят за: 1. сключване на сделки за разпореждане с определени вещи и вземания и за тяхното управление; 2. вземане на решения за лечение; 3. вземане на решения и извършване на процесуални действия в административни и съдебни производства, отнасящи се до разпореждането и управлението на определените вещи и вземания. За упражняване на имуществени права, вкл. процесуални и даване на

следва от буквалното и логическо тълкуване на текста на чл.13 ЗН<sup>9</sup>. При отмяна на чл.5 ЗЛС, завещателната способност ще бъде ограничена само от възрастта на лицето и от фактическата му способност да завещава към момента на съставянето на завещанието – да е било способно да действа разумно. Способността за разумно действие е винаги конкретна и трябва да се прецени към момента на съставяне на завещанието<sup>10</sup>.

Това означава, че към лицата по чл.5 ПЗФЛМП ще се приложи **общия режим за определяне на завещателната способност**. Ако към момента на съставяне на завещанието си лицето не е било в състояние да действа разумно, завещателното разпореждане е възникнало като унищожаемо (чл.43, ал.1, б.а ЗН). Заинтересуваните лица могат по исков ред или чрез възражение по вече образувано производство, да поискат унищожаване на завещанието (чл.44 ЗН).

Наследниците по закон са защитени и с уредбата на запазената част от наследството. Ако това са наследници от кръга на най-близките на починалия, т.нар. „необходими наследници“, законът запазва в тяхна полза определени части от наследството, които не могат да бъдат накърнявани дори и със завещание (чл.28 ЗН). Този институт също ограничава завещателната свобода в полза на близките наследници. Дори и когато завещателят е лице, което изпитва сериозни затруднения, породени от умствена изостаналост, психична болест или деменция и е съставило завещание, с което се разпорежда с цялото си имущество в полза на трето на наследството лице, необходимите наследници по исков ред ще могат да възстановят запазената за тях част от наследството (чл.30-31 ЗН). Прилага се общия режим на ЗН.

В заключение по този въпрос, отговорът е положителен. Предвиденото в ПЗФЛМП е годно да защити хората с увреждания поради простата причина, че те се приравняват към останалите завещатели и по отношение на тях действа общия режим на ЗН. Няма практическа възможност на едно починало лице да бъдат причинени имуществени вреди. Със завещание лицата се разпореждат за след смъртта си и техните наследници са защитени чрез уредбите на формата на завещанието, унищожаемостта на завещанието и запазената част на най-близките наследници по закон.

<sup>9</sup> Вж. повече в Цанкова, Ц., Матеева, Е., Марков, М. И др. Закон за наследството. Научноприложен коментар. Труд и право, С., 2016 г., с.338-341, както и съдебната практика, цитирана там. Също: Ставру, с. Недееспособността на физическите лица. Съвременни предизвикателства. С., 2016 г., с.186-190.

<sup>10</sup> За тълкуване на понятието „разумно действие“, вж. Цанкова, Ц., Матеева, Е., Марков, М. И др. Закон за наследството, стр.341-344.



Конвенцията, ЕСПЧ изрично подчертава, че психичното разстройство, дори много тежкото такова, не може да бъде самостоятелна причина за признаване на някого за недееспособен. По-късно ЕСПЧ в делата Станев срещу България, *Asingdane v. UK*, и *Mikhaylenko v. Ukraine*, приема, че правото за лично извършване на процесуални действия е основополагащо право и има отношение към въпроса дали човек може да упражнява всичките си права въобще, поради което ограничаването на това право накърнява правата в тяхната същност и не може да бъде оправдано с постигане на легитимна цел. Следва да се отбележи, че тази теза се възпроизвежда от съдилищата в тяхната практика. През последните години има положителни примери на конституиране на процесуален представител адвокат на лица, поставени под пълно запрещение, на база адвокатско пълномощно, подписано самостоятелно от лицето на основание чл.12 от КПХУ (дело № 2072/2018 г. о описа на ВКС, дело № 19/2018 г. по описа на апелативен съд, гр. Пловдив, дело № 11177/2018 по описа на районен съд, гр. Сандански). В определението по дело №2071/2018 г. по описа на ВКС изрично е посочено, че ограниченията на процедурните права на едно лице, поставено под запрещение, могат да бъдат оправдани, само когато се касае за неговата собствена защита и за защитата на интересите на друго лице, както и за доброто функциониране на правосъдието.

**Въпрос 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?

Създаване на възможности за упражняване на свободни професии, частно предприемачество, създаване на кооперативни сдружения и започване на собствен бизнес е в съответствие с изискването на чл.27 буква е от КПХУ. Разпоредбата на чл.27 от конвенцията, която се регламентира правото на труд и заетост задължава държавите да признаят правото на труд на хората с увреждания наравно с всички останали, като това включва правото на възможност за прехрана чрез свободно избрана или приета работа на пазара на труда и в работна среда, която да е отворена, недискриминационна и достъпна за хора с увреждания. Те следва да гарантират и насърчават реализацията на правото на труд. Конвенцията изрично забранява дискриминация по причини на

Следва да се отбележи, че основанието за фактическа неспособност остава по чл. 31, която на собствено основание може да е условие за унищожаване на сделките.

**Въпрос 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?

Правото да се иска унищожение се погасява с тригодишна давност. Доколкото мерките за подкрепа запазват дееспособността на лицето и „денят, в който запрещението е било вдигнато“ се заличава от сегашния текст на чл.32 ал.2 от ЗЗД, то давността за едно лице, в мерки за подкрепа започва да тече от същите, моменти, от които тече давността за други лица, които не са в мерки за подкрепа. А именно: от деня, в който лицето е навършило пълнолетие, грешката или измамата са били открити или заплашването е престанало, а в останалите случаи - от деня на сключването на договора.

**Въпрос 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?

Доколкото не се допуска дискриминация, основана на увреждане, то законодателството следва да предвижда общи правила и норми, приложими спрямо всички. Изискванията за професионализъм и качество на извършваната работа също следва да бъдат приложими за всички лица, заемащи конкретната длъжност, независимо дали са със или без увреждане. Наред с това следва да се има предвид, че трудовото законодателство предвижда специална защита на хората с увреждания. В тази връзка няма основание за притеснение, че интересите на третите лица или тези на хората с увреждания ще бъдат накърнени, ако освобождаването от длъжност или респективно загубването на правоспособност на лица с увреждания по смисъла на чл.5 ал.2 от проектозакона става по общия ред. Последните тенденции в развитието на правото на страните от ЕС показва, че все по-малко правни норми се основават на увреждане. Спрямо хората с увреждане е възприето да се прилагат така наречените общи правила и норми (мейнстриим подход)

**Въпрос 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

Следва да се отбележи, че в историята на изключването други групи хора са били дискриминирани на база аргументи, сходни на тези, които в наше време се използват, за оправдаване на тезата, че лица с интелектуални затруднения или психични проблеми не могат да вземат решения и да извършват правни действия. Така например по време на аболиционизма в САЩ, поддръжниците на робството са твърдели, че робите се намират в много по-сигурно положение от бедните в Европа и работниците, живеещи в северните щати, защото за робите има кой да полага грижи. Освобождаването от робство било опасно, защото робите щели да изгубят подкрепата на робовладелците, които се грижели за тях, помагали им когато са болни и престарели и организирали живота им, за разлика от свободните работници, които били изложени на риска да загубят работата си и да изпаднат в уязвимо положение. Подобни аргументи са използвани и от противниците на избирателни права на жените<sup>11</sup>. По силата на стереотипите спрямо хората с интелектуални затруднения и психични проблеми, правото е регламентирало ограничаването на дееспособността им, претендирайки, че по този начин гарантира тяхната защита, защото не е фактически възможно те да изразяват желания и предпочитания.

С приемането и ратифицирането на Конвенцията на правата на хора с увреждания от българската държава на дневен ред идва една нова философия и парадигма, която следва да бъде отразена в законодателството. В тази връзка считаме, че законопроектът успява да постигне тази ценностна промяна, гарантирайки равнопоставеност на лицата с интелектуални затруднения и психични проблеми, като са предвидени и адекватни подходящи и ефективни гаранции срещу злоупотреба в съответствие с чл.12 ал.4 от КПХУ.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА

---

<sup>11</sup> Реч на сър Самюел Евънс от 25.04.1906 пред Британския парламент, в която казва, че жените имат своето почетно положение в живота, че тази позиция им е била приписана по природа и че тяхната подходяща сфера е домът. И че законодателство в Парламента показва, че интересите на жените са напълно гарантирани в ръцете на мъжете.