



РАВЕНСТВО НА ХОРАТА С УВРЕЖДЕНИЯ
ПРИ УПРАЖНЯВАНЕ НА ОСНОВНИ ЧОВЕШКИ ПРАВА СЪГЛАСНО
КОНВЕНЦИЯТА НА ООН ЗА ПРАВАТА НА ХОРАТА С УВРЕЖДЕНИЯ

Анализ на българското законодателство¹

¹ Настоящият анализ е изготвен от експерти на Български център за нестопанско право в рамките на проект „Самостоятелност и отговорност: истинското бъдеще за хората с увреждания”, подкрепен с грант на Фондации Отворено общество (2011). Български център за нестопанско право допуска използването на текстове от настоящия анализ с единствено условие да бъде цитиран източника.

СЪДЪРЖАНИЕ

ВМЕСТО УВОД	3
Част 1: ДЕЙСТВИЕ НА КОНВЕНЦИЯТА НА ООН ЗА ПРАВАТА НА ХОРАТА С УВРЕЖДЕНИЯ ПО ОТНОШЕНИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ	5
Част 2. АНАЛИЗ НА БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА СЪОТВЕТСТВИЕ С ОСНОВНИТЕ ИЗИСКВАНИЯ НА КОНВЕНЦИЯТА	8
1. Равенство пред закона на хората с увреждания	8
1.1. Правоспособност и дееспособност на хора с увреждания	8
1.1.1. Концепцията за дееспособността и модела на подкрепящо вземане на решения съгласно чл. 12 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.....	8
1.1.2. Анализ на българското законодателство в сферата на ограничаване и лишаване от дееспособност на хора с увреждания от гледна точка на изискванията на чл. 12 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.....	10
1.1.3. Изводи.....	14
1.2. Право за сключване на брак и създаване на семейство	16
1.2.1. Правото за сключване на брак и създаване на семейство съгласно член 23 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.....	16
1.2.2. Анализ на действащата нормативна уредба на правото на сключване на брак и създаване на семейство от лица с интелектуални увреждания и психически заболявания съгласно изискванията на член 23 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.....	17
1.2.3. Извод:.....	18
1.3. Участие в политическия и обществен живот	19
1.3.1. Участие в политическия и обществен живот съгласно член 29 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.....	19
1.3.2. Анализ на действащата нормативна уредба за упражняване на политически права и участие в обществения живот с оглед изискванията на чл. 29 от Конвенцията.....	19
1.3.3. Изводи.....	23
2. Достъп до правосъдие	24
2.1. Достъпът до правосъдие съгласно чл. 13 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.....	24
2.2. Анализ на действащата нормативна уредба свързана с осигуряването на достъп до правосъдие на хора с увреждания, включително и на хора с интелектуални увреждания и страдащи от психични заболявания.....	24
2.3. Изводи.....	26
3. Право на независим живот и на включване в общността	27
3. Право на независим живот и на включване в общността.....	27
3.1. Правото на независим живот и включване в общността съгласно чл. 19 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.....	27
3.2. Анализ на действащата нормативна уредба с оглед изискванията на чл. 19 от конвенцията.....	27
4. Включващо образование	30
4.1. Включващото образование съгласно чл. 24 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.....	30
4.2. Анализ на действащото законодателство с оглед осигуряването на включващо образование по смисъла на чл. 24 от Конвенцията.....	31
4.3. Изводи.....	34
ОБОБЩЕНИЕ	36

ВМЕСТО УВОД

На 13 декември 2006 г. Организацията на обединените нации (ООН) прие Конвенцията за правата на хората с увреждания. Конвенцията влезе в сила на 3 май 2008 г. Към май месец 2011 г. държавите ратифицирали Конвенцията са 100, като 61 от тях са ратифицирали и Допълнителния протокол към нея. На 23. 12. 2010 година Конвенцията е ратифицирана и от Европейския съюз (ЕС) като това е първият международноправен акт от подобен вид, с който ЕС се обвързва като регионално обединение на държави. Отношение към проблематиката, която поставя Конвенцията има и приетата през ноември 2010 г. от ЕС Европейска стратегия за хората с увреждания за периода 2010-2020: подновен ангажимент на Европа без бариери. С нея се определят мерките по прилагане на Конвенцията от страна на европейските институции. В рамките на Европейския съюз, вече над половината от държавите – членки са ратифицирали Конвенцията.

Република България подписа Конвенцията на 27 септември 2007 г., а по-късно - на 18 декември 2008 г., и Допълнителния протокол към нея. До момента, обаче Конвенцията и протокола не са ратифицирани, което причислява България към малцинството държави – членки на ЕС, които не са преминали през тази процедура.

Конвенцията на ООН за права на хората с увреждания не прогласява нови човешки права. Правата за които тя се отнася вече се декларирани в редица други международни правни актове², както и в конституциите и националните законодателства на преобладаващата част от държавите, страни по конвенцията. Какво наложи тогава, ООН да разработи и приеме изцяло отделен международно правен инструмент посветен само на хората с увреждания и защитата на основните им човешки права? Отговорът на този въпрос би изяснил същността и уникалността на Конвенцията и би спомогнал за нейното правилно разбиране и прилагане. Основният мотив на ООН за приемане на конвенция за правата на хората с увреждания е продължаващата дискриминация и изолация на хората с увреждания, въпреки наличието на предходно приети международноправни инструменти, регламентиращи защитата на основни човешки права, включително и когато става въпрос за лица с увреждания. Това показва, че е имало нужда от нов правен инструмент, който ясно и изрично да предвиди задълженията, механизмите и минимума мерки, които държавите следва да предприемат за да осигурят равни човешки права и на хората с увреждания.

Причините, поради които бе приета Конвенцията налагат тя да се разглежда като универсален списък от минимални стандарти, които трябва да се предвидят от държавите – страни по нея, за да гарантират равенството на хората с увреждания пред закона и ефективно упражняване и защита на основните им човешки права. За целта Конвенцията си поставя за задача да промени стереотипите и моделите на отношение на обществото към хората с увреждания. Едно от основните послания на Конвенцията е че хората с увреждания не следва да се възприемат като обекти, а като равнопоставени субекти, които заслужават уважение и равноправие, както останалите граждани в обществото. От обект на благотворителност, те следва да се възприемат като равноправни граждани, упражняващи лично правата си. От медицинския модел и разбиране за понятието „увреждане“ следва да се направи преход към социалния модел, фокусиран върху гарантиране на човешките права и социално включване в обществото.

Конвенцията за права на хората с увреждания поставя много предизвикателства пред съществуващите национални законодателства и политики. Страните по конвенцията трябва да предприемат концептуални промени на съществуващата нормативна база и стратегически политически документи, за да отговорят на изискванията ѝ.

Конвенцията поставя на дневен ред следните ключовите проблеми:

- ✓ Равнопоставеност на хората с увреждания и борба с дискриминацията (чл.5);

² Международен пакт за икономически, социални и културни права, Международен пакт за граждански и политически права, Конвенцията за правата на детето, Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените и други.

- ✓ Достъпна среда и право на хората с увреждания да живеят независимо живот и участват пълноценно във всички аспекти от живота на обществото (чл.9);
- ✓ Правоспособност и дееспособност на хората с увреждания (чл.12);
- ✓ Достъп до правосъдие (чл.13);
- ✓ Право на независим живот и включване в общността (чл.19);
- ✓ Право на сключване брак и създаване на семейство (чл.23);
- ✓ Включващо образование (чл.24);
- ✓ Право на участие в политическия и обществен живот (чл.29)

Настоящият анализ представя преглед на българското законодателство с оглед съответствието му с изискванията на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания по отношение на гарантиране на равнопоставеността на хората с увреждания пред закона и приемането на мерки осигуряващи пълноценното включване на хората с увреждания в обществения живот. Конкретно анализът се фокусира върху изискванията на някои от основните разпоредби на Конвенцията - чл.12, чл.23, чл.24 и чл.29 и съответно изследва българската правна регламентация на:

- ✓ основанията и процедурите за поставяне под запрещение, настойничество и попечителство,
- ✓ право на сключване на брак и упражняване на родителски права,
- ✓ участие в политическия и обществен живот,
- ✓ достъп до социални и други услуги,
- ✓ достъп до правосъдие,
- ✓ включващо образование.

За всяка от разгледаните сфери са идентифицирани законодателните промени, които са необходими, за да се приведе националната ни регламентация в съответствие с изискванията на Конвенцията за правата на хората с увреждания.

Част 1: ДЕЙСТВИЕ НА КОНВЕНЦИЯТА НА ООН ЗА ПРАВАТА НА ХОРАТА С УВРЕЖДЕНИЯ ПО ОТНОШЕНИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Фактът, че ЕС е стана страна по конвенцията поставя въпроса за действието ѝ спрямо България като страна-членка на Съюза. От друга страна със същата важност следва да се разгледа и съответствието на Конвенцията с българската Конституция и действието ѝ в рамките на националния ни правен ред. Изследването на тези въпроси имат пряко отношение към наложителността на бъдещата ратификация на Конвенцията от страна на България, както и нейното правилно прилагане.

1. Действие на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания по отношение на България в международноправен аспект

Действието на Конвенцията в международноправен аспект се определя от няколко нейни основни характеристики:

- ✓ Конвенцията е необходим инструмент по правата на човека, който съдържателно и ясно за пореден път потвърждава, че хората с увреждания имат *равни* човешки права с останалите хора. Основните права и свободи на човека принадлежат на всяка една личност и хората с увреждания не правят изключение. Въпреки, че останалите конвенции за правата на човека съдържат съществени възможности за защита на правата и на хората с увреждания, от прилагането им на практика става ясно, че тези възможности не се използват в пълнота. В действителност, правата на хората с увреждания се нарушават и самите те биват изолирани от обществото на много места по света. Тази продължаваща дискриминация срещу хората с увреждания прави необходимо приемането на правно задължителен инструмент, който създава за държавите задължения да зачитат и гарантират правата на хората с увреждания.
- ✓ Конвенцията *не създава (признава) нови човешки права*, а само установява с по-голяма яснота задълженията на държавата да спазва и гарантира правата на хората с увреждания. Така конвенцията не само разяснява, че държавите не трябва да дискриминират хората с увреждания, но също и посочва различните стъпки, които трябва да се предприемат, за да се създаде среда, в която хората с увреждания могат реално да упражняват своите права и да са действително равни в обществото.
- ✓ Конвенцията инкорпорира идеята и принципите на *социалното развитие*. Признава се важността на международното сътрудничество в подкрепа усилията за прилагане на конвенцията. Новите моменти в тази връзка са свързани с позоваване на ролята на международната общност в този процес: гарантиране, че международните програми за развитие са включващи и достъпни по отношение на хората с увреждания; подпомагане на повишаването на капацитета; подпомагане на сътрудничеството в областта на изследванията и достъпа до научни и технически знания; осигуряване на техническа и икономическа подкрепа, когато това е необходимо.³

Наред с горепосоченото, по отношение на действието на конвенцията в националната правна система следва да се имат предвид и характеристиките на самите международноправни норми, които тя съдържа и дали те са самоизпълними или несамоизпълними. Първите, непосредствено след ратификация започват да регулират вътрешноправните отношения. Вторите, за да породят своето действие, е необходимо да се въплътят във вътрешноправен акт.⁴ *В Конвенцията се съдържат и двата вида международноправни норми.*

2. Действие на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания по отношение на България като страна – членка на ЕС

³ <http://www.un.org/disabilities/default.asp?navid=23&pid=151#iq7>

⁴ Борисов, О. Международно публично право, С., 1998, с. 31.

Важен аспект на действието на Конвенцията по отношение на България е нейната ратификация от ЕС. Според Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС) сключените от Съюза споразумения обвързват европейските институции и държавите-членки (чл. 216, ал. 2). Също така, сключените и ратифицирани от ЕС договори по своята правна сила се разполагат след първичното право и над вторичното европейско право (аргумент от чл. 218, ал. 11 ДФЕС)⁵. Това означава, че **макар да не е ратифицирана от България, Конвенцията следва да се прилага от българските институции като част от правото на ЕС. Разбира се това прилагане ще е функционално ограничено до случаите, когато националните институции прилагат правото на Съюза.**

3. Действие на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания в конституционния ред на Република България

Конституционната разпоредба на чл. 5, ал. 1 изрично прогласява върховенството на конституцията и поставя изискване към всички нормативни актове, които действат на територията на страната, за съответствие с нейните норми. Конституцията от 1991 г. възприема международните демократични стандарти като урежда в чл. 5, ал. 4 принципа за примата на международното право над вътрешното: международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила, стават част от вътрешното право на страната като имат предимство пред тези норми на вътрешното право, които им противоречат. Международноправните норми се инкорпорират в националния правен ред съобразно принципа на *монизма*, който е възприет в конституциите на повечето европейски държави. Той се изразява в това, че не е необходим специален закон, който да възпроизведе международните норми като закони, за да станат част от националния правопорядък, а инкорпорирането се осъществява с ратификацията на международния договор от националния парламент (с формалния закон за ратификация).

В йерархията на нормативните актове в националната правна система международните договори, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила, *стоят над законите, но под Конституцията на Република България*. Юриспруденцията на КС относно съответствието на сключените международни договори с Конституцията преди ратификацията им⁶, както и при упражняване контрол за конституционност на закони за ратификация и влезли в сила международни договори⁷, утвърждава върховенството на конституцията и разкрива съотношението между конституционните разпоредби и инкорпорираните във вътрешното право международноправни норми. Установяването на съответствие на разпоредбите на Конвенцията с Конституцията по един авторитетен и безспорен начин може да бъде извършено от КС при упражняване на правомощието му по чл. 149, ал. 1, т. 4 за предварителната преценка за съответствие на сключените международни договори с Конституцията преди ратификацията им. Това правомощие обаче *не се упражнява служебно, а е в зависимост от направено искане от субектите, които имат право да сезират КС*. Произнасянето на КС е задължително за парламента.

С оглед ратифицирането на Конвенцията, следва да се има предвид, че Конституцията от 1991 г. е съобразена в своите основни положения с международните и регионалните инструменти по правата на човека (Международната харта по правата на човека на ООН, Европейската конвенция за защита правата на човека и основните

⁵ *Commission of the European Communities v. Federal Republic of Germany (International Dairy Arrangement)* [1996] para. 52; *Agrover Srl v. Agenzia Dogane Circonscrizione Doganale di Genova* [2007]; [Armin von Bogdandy, M. Smrkolj, „European Community and Union Law and International Law”, Max Planck Encyclopedia of Public International Law: \[http://www.mpepil.com/sample_article?id=/epil/entries/law-9780199231690-e620&recno=3&#law-9780199231690-e620-titleGroup-9\]\(http://www.mpepil.com/sample_article?id=/epil/entries/law-9780199231690-e620&recno=3&#law-9780199231690-e620-titleGroup-9\)](http://www.mpepil.com/sample_article?id=/epil/entries/law-9780199231690-e620&recno=3&#law-9780199231690-e620-titleGroup-9)

⁶ Решение N: 7 от 22 април 1993 г. по к. д. N: 8 от 1993 г.; Решение N: 7 от 3 май 1999 г. по к. д. N: 6 от 1999 г.; Решение N: 2 от 18 февруари 1998 г. по к. д. N: 15 от 1997 г.;

⁷ Определение N: 2 от 27 юли 1995 г. по к. д. N: 16 от 1995 г.; Решение N: 9 от 16 юни 1999 г. по к. д. N: 8 от 1999 г.

свободи и др.), които са ратифицирани, обнародвани и влезли в сила. Според доклад на Венецианската комисия от 2008 г. „...разпоредбите на Конституцията на Република България, включително и последните изменения, по принцип съответстват на европейските стандарти и на практиката в другите европейски държави. Конституцията осигурява една сигурна рамка за развитието на демократичната система в България и това постижение е международно признато с членството на страната първо в Съвета на Европа, а след това и в Европейския съюз”⁸.

Непосредствено свързани със защитата на правата на човека са и някои от основни принципи на Конституцията - принципа на правовата държава, на върховенството на Конституцията и непосредственото действие на нейните разпоредби, и *принципа на равенството на всички пред правото*⁹. От значение е и богатият каталог за правата на човека и гражданина в Глава втора от Конституцията. **Ето защо, общият извод, който може да се направи е че ратифицирането на Конвенцията не би следвало да води до колизия с конституционни норми, поради отвореността към и съгласуваността на Конституцията с вече ратифицирани от България международноправни инструменти по правата на човека.**

⁸ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitution of Bulgaria, Strasbourg, 31 March 2008

⁹ **Чл. 4.** (1) Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.

(2) Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество.

Чл. 5. (1) Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат. (2) Разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие.

Чл. 6. (1) Всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права. (2) Всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние

Част 2. АНАЛИЗ НА БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА СЪОТВЕТСТВИЕ С ОСНОВНИТЕ ИЗИСКВАНИЯ НА КОНВЕНЦИЯТА

1. Равенство пред закона на хората с увреждания

Една от целите на Конвенцията на ООН за правата на хора с увреждания, посочена в преамбюла е *потвърждаването на универсалността, неделимостта и взаимосвързаността на всички човешки права и свободи, от една страна и необходимостта да се гарантира на хората с увреждания равенство пред закона и възможност да се възползват от тези права и свободи, без дискриминация, от друга*. Никой не е повече или по-малко човек в сравнение с другите хора, следователно никой не може да има повече или по-малко права в сравнение с другите хора, независимо от неговия произход, етническа принадлежност, пол, раса, увреждане или други признаци. Наред с това конвенцията признава и необходимостта от лична автономия и независимост на хората с увреждания, включително свободата да правят собствен избор и вземат решения сами.

Съгласно чл. 5 от конвенцията, държавите признават, че всички хора са равни пред закона и имат право, без каквато и било дискриминация, да получат равна защита от закона и в равна степен да се възползват от предимствата на закона. Конвенцията предвижда хората с увреждания да имат равен достъп и възможности за участие във всички сфери на обществения живот - услуги, образование, пазар на труда, правосъдие, култура, политика и пр.

Съгласно чл. 6 ал. 1 от Конституцията на Република България, всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права. Равенството пред закона на всички граждани е прогласено в ал. 2 на същата разпоредба. Не се допускат никакви ограничения на права или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. В редица български закони¹⁰ е предвидена забрана за пряка или непряка дискриминация по отношение на хората с увреждания.

Предпоставка за ефективната реализация на принципа за равенство на хората с увреждания пред закона е адекватната регламентация и гарантиране на възможността те да придобиват права и сами да ги упражняват. В тази връзка една от ключовите теми на Конвенцията на ООН за права на хората с увреждания е проблематиката, свързана с правоспособността и дееспособността на хората с увреждания (чл.12 от Конвенцията)

1.1. Правоспособност и дееспособност на хора с увреждания

1.1.1. Концепцията за дееспособността и модела на подкрепящо вземане на решения съгласно чл. 12 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания

Съгласно чл. 12 от Конвенцията за права на хора с увреждания, държавите, страни по нея следва да признаят и гарантират чрез съответните механизми, че хората с увреждания могат да придобиват права и да ги упражняват самостоятелно, на равна основа с другите хора във всички аспекти на живота. Наред с това държавите, страни по конвенцията следва да предприемат подходящи мерки, за да осигурят на хората с увреждания подкрепата, от която те биха могли да се нуждаят, за да упражняват правата си самостоятелно. Всички тези мерки и механизми следва да:

- ✓ зачитат волята и предпочитанията на лицата;
- ✓ бъдат пропорционални и съобразени със състоянието на конкретния човек;

¹⁰ Закон за социално подпомагане, Закон за интеграция на хората с увреждания, Закон за защита от дискриминация, Кодекс на труда и други нормативни актове

- ✓ бъдат срочни и да подлежат на периодично преразглеждане от компетентен и независим орган или съд, което е превантивна мярка за възникването на конфликт на интереси.

Член 12 от конвенцията в оригиналния текст борави с понятията „*recognition as a person before the law*” и „*legal capacity*”, които в превода на конвенцията на български език, използван от държавните институции, без да има статут на официален, некоректно се превеждат с термина „правосубектност“. В българската правна доктрина под понятието „правосубектност“ се разбира възможността на един човек да има права и задължения, да бъде признаван за субект на правото. Правосубектност и правен субект са синоними.¹¹

В гражданското право правосубектността на физическите лица съвпада с тяхната правоспособност. Съгласно разбирането на Закон за лицата и семейството (ЗЛС), правоспособността означава **възможността на всяко физическо лице да има права и задължения**. Но правоспособността не е достатъчна, за да се придобиват права или поемат задължения с лични действия. За да стане това възможно е необходимо физическото лице да има и дееспособност. Дееспособността, това е възможността на физическото лице да упражнява права и задължения с лични действия по своя собствена воля и преценка. Именно дееспособността подлежи на ограничаване или отнемане, ако се счете, че лицето не може да се грижи за своите работи поради липса на зряла воля и съзнание т. е. не разбира смисъла и значението и последиците на отделните действия.

Член 12 от Конвенцията за права на хората с увреждания визира от една страна правото на индивида да бъде признат като правен субект (*recognition as a person before the law*) и от друга страна възможността не само да бъде потенциален носител на права и задължения, но също така да има възможност да ги упражнява лично (*legal capacity, the capacity to act*).¹² За разлика от правоспособността, която възниква от момента на раждане на лицето и продължава до неговата смърт, за да може то да упражнява правата си и да поема задължения с лични действия т. е. да бъде дееспособно, са нужни редица други предпоставки като възраст, необходимост да се разбира смисъла и значението на собственото поведение, както и последиците от конкретни действията.

Разпоредбата на чл. 12 от конвенцията се отнася до двете понятия: правоспособност и дееспособност. Съгласно цитираният текст държавите, страни по нея **следва да осигурят на хората с увреждания, включително на хората с интелектуални увреждания, възможността чрез лични действия да придобиват права и поемат задължения, както и да ги упражняват**. Наред с това, те се задължават да **предприемат подходящи мерки за осигуряване на достъп на хората с увреждания до необходимата им подкрепа за реализиране на тяхната правоспособност и дееспособност**.

Правата на хората с увреждания, гарантирани в чл.12 от Конвенцията са от съществено значение за ефективното упражняване на други права, предвидени в нея: право на независим живот в общността, достъп до пазара на труда, право да контролират собствените си финансови дела, достъп до банкови кредити, ипотечи и други форми на финансово кредитиране, участие в политическия живот, право на сключване на брак и др.

На практика с текста на чл. 12 от конвенцията окончателно бе променена концепцията за дееспособността на хората с интелектуални увреждания и нормативно регламентирани възможности за ограничаване или лишаване от дееспособност. В контекста на разпоредбата **волята на лицата с увреждания при упражняване на собствените им права не може да бъде формирана и изразена от други хора (например настойници)**. По този начин съществуващите системи на настойничество и попечителство, основани на заместващо вземане на решения (вместо и от името на лицата с интелектуални увреждания) следва да бъдат заменени от механизми, основаващи се на подкрепящо вземане на решения. Те предполагат признаването на пълната и равна възможност на всички граждани, дори на тези с тежки и множествени увреждания чрез лични действия да упражняват правата си. Тази концепция е свързана с правото на тези лица да получат адекватна подкрепа при вземане на решение, включително подходящи гаранции и предпазни мерки. Следва да се отбележи, че

¹¹ Гражданско право на Република България, обща част, Витали Таджер

¹² „Legal capacity“ -Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

разпоредбата на чл.12 от Конвенцията не се отнася само до хора с интелектуални увреждания и тяхното право да упражняват самостоятелно правата си. Разпоредбата засяга и онези групи от населението, които поради старост и свързаните с нея болести или наличие на психически проблеми, също са затруднени да упражняват лично правата си.

Един от основните критерии, които се използват в различните национални законодателства, включително и българското, за преценка на възможностите на лица с интелектуални увреждания да участват лично в гражданския обмен е наличието на зряла воля и съзнание, т.е. способността да разбират естеството и последиците на възможните решения в определена ситуация и осъществяването на конкретен избор. Често лицата с интелектуални увреждания не отговарят на този критерий. Но както отбелязва идеолога на Конвенцията, Майкъл Бах, много хора, които не са с интелектуални увреждания или ментални проблеми, също понякога не отговарят на критерия, но това не е повод да бъдат поставени под настойничество или попечителство¹³. Така например едно лице без увреждания, което дава съгласие за сложни медицински манипулации, правни действия или финансови операции категорично може да не разбира естеството и последиците от съответните действия, както и възможностите за избор, но това не го прави недееспособно или с ограничена дееспособност. **Майкъл Бах предлага въвеждането на друг критерий за преценка на възможностите за лично упражняване на правата, който е много по-включващ и в по-малка степен е свързан с увреждането, а именно – способността на лицата да изразяват своята воля и намерение за извършването или неизвършването на определено действие.** Концепцията за подкрепящото вземане на решения и изобщо философията на чл.12 от Конвенцията се основават на този критерий.

1.1.2. Анализ на българското законодателство в сферата на ограничаване и лишаване от дееспособност на хора с увреждания от гледна точка на изискванията на чл. 12 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания

Основания за ограничаване и лишаване от дееспособност на хора с увреждания

В българското законодателство въпросите за правоспособността и дееспособността са регламентирани в Закон за лицата и семейството (ЗЛС). Според ЗЛС с навършване на 18-годишна възраст лицата стават пълнолетни и напълно способни чрез своите действия да придобиват права и да се задължават. Непълнолетните и пълнолетните, които поради *слабоумие или душевна болест* не могат да се грижат за своите работи, се поставят под пълно запрещение и стават недееспособни. Вместо тях и от тяхно име правни действия извършват техните настойници. Пълнолетните с такива страдания, чието състояние не е така тежко, се поставят под ограничено запрещение. Те извършват правни действия със съгласието на техните попечители, изключение на случаите когато сключват обикновени дребни сделки за задоволяване на текущите им нужди или се разпореждат с това, което са придобили със своя труд¹⁴, които действия могат да извършват самостоятелно.

Според ЗЛС за да се постави едно лице под запрещение е необходимо едновременно наличие на следните две предпоставки:

- ✓ лицето да е болно от *слабоумие или душевна болест* (медицински критерий)
- ✓ лицето *не може да се грижи за своите работи* (юридически критерий).

Разпоредбите в ЗЛС относно дееспособността и поставянето под запрещение на лицата, формулирани през 1953 година и до момента отразяват един стереотип към хората с интелектуални увреждания или психически проблеми, който няма нищо общо с включващите политики по отношение на тези хора, нито със зачитането на техните основни човешки права. Поставянето под запрещение е акт на съда, с който се ограничава или отнема по установен ред и въз основа на установени от закона основания дееспособността на едно физическо лице, при трайно душевно заболяване, което

¹³ Michael Bach, Ph.D, Key Concepts and Directions for Law Reform (Draft discussion paper of the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities)

¹⁴ Чл.2-чл.5 от Закон за лицата и семейството (ЗЛС)

препятства лицето само да се грижи за себе си и за своите работи¹⁵. В българската правна теория слабоумието в контекста на ЗЛС се разбира като „умствена недоразвитост от рождение“ т.е. вид увреждане, а душевната болест като „страдание на умствено развито лице, което може да има наследствен характер или друга причина“¹⁶. Аналогични са тълкуванията и в съдебната практика.

Цитираните медицински критерии за поставяне под запрещение, освен, че не правят съществена разлика между интелектуално увреждане и психическо заболяване, не отразяват реалното състояние на лицата и нуждата им от подкрепа, но и звучат обидно и дискриминационно и са в пълно противоречие с принципите и изискванията на чл.12 от Конвенцията на ООН за правата на хора с увреждания. Лишаването от права е в пряка връзка с медицинската диагноза, защото юридическият критерий се преценява с оглед способността на лицето да може да разбира естеството и последиците от своите действия, което отново кореспондира към медицинското състояние. Така например, видно от Постановление о№ 5/79 от 13.02.1980 г. на Пленума на Върховния съд вещото лице е компетентно да даде заключение доколко лицето, чието запрещение се иска, страда от болестите или слабоумието, които законът има предвид. Експертът определя и степента на страданието, както и дали може с оглед здравословното състояние на лицето то фактически да се грижи за своите работи и интереси.

Настойничеството и попечителството като мерки за защита на лицата с интелектуални увреждания или психически проблеми не са пропорционално съобразени с особеностите на състоянието на конкретния индивид. Състоянието на отделния човек и неговата възможност или невъзможност да извършва определени действия не оказва влияние върху обема и съдържанието на настойничеството и попечителството. Гражданският кодекс на Германия предвижда, че попечител на лице, което не може да се грижи само за делата си се назначава само за извършване на определени задачи, които състоянието на лицето не позволява то да осъществява само. По отношение на другите дейности лицето запазва способността да действа лично. В този смисъл настойничеството и попечителството в България не са съобразени с индивидуалните нужди и възможности на лицата.

Процедура за ограничаване и лишаване от дееспособност на хора с увреждания

Процедурата за поставяне под запрещение е регламентирана в Гражданско процесуалния кодекс (ГПК) като особено исково производство в глава 27, член 336 - член 340. Поставянето на едно лице под пълно или ограничено запрещение може да бъде поискано с искова молба от съпруга, от близки роднини, от прокурора и от всеки, който има правен интерес от това. В законодателството не е дадено определение на понятието „правен интерес“ от поставяне на едно лице под запрещение. Съдебната практика дава отговор на този въпрос, като приема, че *наличието на определен финансов интерес на кредитора на лицето, чието запрещение се иска или на лицето, сключило сделка с него е достатъчен, за да се счита, че имат правен интерес от встъпването в процеса.* **Следователно при определяне на правото да се иска поставяне на едно лице под запрещение, водещ се оказва интереса на заявителя, а не интереса и нуждите на лицето, чието поставяне под запрещение се търси.**

ГПК предвижда, че съдът е длъжен да придобие непосредствено лично впечатление от лицето и неговото състояние. В процедурата задължително участва прокурор и това се възприема като достатъчна гаранция за интересите на ответника – лицето, чието поставяне под запрещение се иска. Съгласно 337 от ГПК, лицето, чието запрещение се иска трябва да бъде разпитано лично от съда и ако се налага се довежда принудително. Според практиката на Върховния съд, *разпитът на лицето, чието запрещение се иска, трябва да стане лично от съда, който разглежда делото за поставяне под запрещение, за да се придобият от съда лични впечатления за поставяния под запрещение, да провери неговите интелектуални възможности, начин*

¹⁵ Тълкувателно решение № 1/19.05.2004 г. по тълкувателно гр.дело №1/2004 на ОСГК-ВКС

¹⁶ Проф. Д-р Витали Таджер, Гражданско право на Народна Република България. Обща част, второ издание 1995 г.

на контакт, съобразителната му възможност, за да може да направи извод дали е налице, или не слабоумие. И ако съдът констатира, че е налице слабоумие, може да постави ответника под запрещение, без да търси доказателства за наличие и на душевна болест¹⁷. Изглежда че законодателят, както и Върховния съд са счели, че изискването съдът да получи лично впечатление от лицето, което се иска да бъде поставено под запрещение е достатъчна форма на защита на „здрави“ лица от незаконни опити да бъдат поставени под запрещение. Следва да се отбележи, че уведомленията, които се връчват на ответника в производството по поставяне под запрещение, се осъществяват съобразно общите разпоредби на ГПК. Те касаят основно процеса, но не и правата на лицето да се яви и участва в процеса, както и правните последици на процедурата. **Не се предвижда в законодателството адекватна подкрепа на лицето при участие в съдебното производство, гарантираща достъпа до правосъдие и наличие на справедлив процес, съгласно изискванията на чл. 13 от Конвенцията.**

Според други актове на Върховния съд се изисква при производство за поставяне под запрещение да се държи сметка за интересите на този, който трябва да бъде поставен под запрещение, а не за интересите на близките му, които не желаят това¹⁸. Тази формулировка на Пленума на върховния съд може да бъде разглеждана като опит да се постави във фокуса на процедурата интереса на лицето, но тя е доста противоречива, защото имплицитно съдържа твърдението, че поставянето под запрещение на едно лице с увреждане или психическа болест е по правило в негов интерес и близките, които не желаят това да се случи, биха могли да имат други интереси, които са в конфликт с неговия интерес. Подобен подход би могъл да се обясни с нагласите спрямо лицата с интелектуални увреждания и психически проблеми, които не съществуват само в България, но се среща и в другите източноевропейски страни възприели разбиранията и концепциите на съветската правна доктрина за дееспособността и възможностите за нейното ограничаване.

Решението за поставяне под запрещение лишава лицето от дееспособност от деня, в който то влиза в сила. Съдът съобщава за това на органа по настойничеството и попечителството, за да се предприемат стъпки по учредяване на настойничество съответно на попечителство.

Процедура по отмяна на ограничаването и лишаването от дееспособност на хора с увреждания

За отмяна на запрещението се прилагат същите правила, които важат при допускането му. Отмяна на запрещението може да се иска и от органа по настойничеството и попечителството. **Българското законодателство не предвижда правна възможност на лицето, поставено под запрещение да поиска директно от съда отмяна на запрещението. Допускането на пълно или ограничено запрещение не е мярка с ограничено времетраене, също така законодателството не предвижда задължение за периодично преразглеждане на случаите, по които е допуснато пълно или ограничено запрещение, с оглед отчитане на промени в обстоятелствата или състоянието на лицата.** Един човек, веднъж поставен под пълно или ограничено запрещение, изцяло зависи от волята и решенията на настойника, съответно попечителя, лишен е от всякаква възможност да изрази своите предпочитания, желаниа и да реализира правото си на избор.

Назначаване на настойник/попечител

След приключване на процедурата за поставяне под запрещение, органът по настойничество и попечителство пристъпва към назначаване на настойник съответно на попечител. Тази проблематика е регламентирана в Семейния кодекс (СК), член 153 и следващите. Орган по настойничеството и по попечителството е кметът на общината или определено от него длъжностно лице. Законът предвижда настойника и членовете на настойническия съвет да се назначават измежду роднините на поставения под пълно запрещение. **Кодексът не предвижда разпоредби във връзка с избягване на**

¹⁷ Решение № 1892/14.07.1978, II Г.О на ВС

¹⁸ Постановление №5/79 от 13.02.1980 г. на Пленума на ВС

конфликт на интереси и гарантиране на субективния интерес на лицето, поставено под запрещение.

Практиката на развитите европейски държави показва, че при голяма част от случаите на хора с интелектуални увреждания или психични проблеми не е адекватно решение лицето, оказващо подкрепа, съответно настойника или попечителя да се избира сред близките и роднините. Не само защото би могло да възникне конфликт на интереси във връзка с определено имущество, а и защото близките и роднините твърде често са прекалено покровителствено настроени по отношение на лицата с увреждания и не предприемат адекватните действия, за да способстват за развитие на техния потенциал. Така например в Германия се отчитат като много успешни професионалните социалните работници, които оказват подкрепа на лица с интелектуални увреждания при вземане на решения и упражняване на права в тяхното ежедневие.

Отношения между настойника/попечителя и лицето, поставено под запрещение. Контрол върху действията на настойника/попечителя

В българското законодателство е регламентирано, че поставеният под настойничество следва да живее при настойника, освен ако важни причини налагат отделно живеене. Когато поставеното под настойничество лице се отклони или бъде отклонено от определеното му местоживееене, настойникът може да поиска от районния съд връщането му, след като го изслуша. Аналогична е разпоредбата и за лицето, поставено под попечителство.

Цитираните текстове от СК противоречат както на чл.12 така и на разпоредбата на чл. 19 буква „а“ от конвенцията, която изисква държавите-страни по конвенцията да гарантират на хората с увреждания възможността да избират къде и с кого да живеят на равна основа с другите граждани в обществото и забранява да бъдат задължавани да живеят на определени места.

Съгласно СК, настойникът/попечителят на поставения под запрещение е длъжен да се грижи за него, да управлява имуществото му и да го представлява пред трети лица. СК предвижда всяка година до края на месец февруари настойникът, респективно попечителят да предостави отчет за дейността си пред настойническия съвет и пред органа по настойничеството и по попечителството. Настойникът/попечителят дава отчет и при освобождаването му, както и когато органът по настойничеството и по попечителството поиска това. Предвидено е органът по настойничеството и по попечителството да упражнява надзор върху дейността на настойника. Той може да спира неговите действия и да предписва извършването на действия, след като вземе мнението на настойническия съвет. **Не са регламентирани адекватни санкции за настойника или попечителя, ако той не изпълнява надлежно задълженията си или причини вреди на лицето, поставено под запрещение.**

Практиката показва, че органът по настойничеството и попечителството не упражнява ефективен контрол върху дейността на настойниците/попечителите. Кмета като орган по настойничеството и попечителството има много други функции, свързани с управлението на местно ниво и това се оказва дейност, която не му е свойствена и съответно не попада в неговите приоритети. При липсата на каквато и да било правна възможност поставения под запрещение лично да поиска от съда преразглеждане на мерките за лишаване от или ограничаване на правата му, се създават предпоставки за произвол и злоупотреби от страна на настойника/попечителя и съответно се нарушават грубо основни човешки права на лицето с увреждане или психическо заболяване. Вероятно българският законодател е счел, че допускайки извършването на действия на разпореждане с недвижими имоти, с движими вещи чрез формална сделка и с влогове, както и с ценни книги, принадлежащи на лицето, поставено под настойничество с разрешение на районния съд по настоящия му адрес е достатъчна гаранция за имуществените му права и интереси. Гарантиране на основните човешките права на лицата с интелектуални увреждания или психически проблеми въобще не стои във фокуса на института на настойничеството и попечителството, така, както е регламентиран в българското законодателство.

Счита се, че пълнолетните лица, поставени под ограничено запрещение имат същите права като децата между 14 и 18 години, а пълнолетните лица, поставени под

пълно запрещение са приравнени с децата под 14 години. **Семейният кодекс не предвижда никакви особености по отношение на настойничеството или попечителството, приложими към пълнолетни лица.**

1.1.3. Изводи

Имайки предвид цитираните разпоредби на ЗЛС, ГПК и СК, може да се направи извода, че българското национално законодателство регламентира един **модел на заместващо вземане на решения по отношение на лица с интелектуални увреждания или психически проблеми и тяхната възможност да участват в гражданския оборот.** В основата на този модел е противоречието и диалектиката на две свършено противоположни понятия „грижа за лицата“ и „лишаване от граждански права“. Моделът е двуетапен и се характеризира със следните специфики:

- ✓ Наличие на нормативно регламентирани процедури за лишаване от права на лицата с интелектуални увреждания или психически проблеми (I етап);
- ✓ Реализирането на процедурите за лишаване от права се явява предпоставка за назначаване на настойник/попечител (II етап);
- ✓ Поставеният под настойничество/попечителство губи възможността да извършва лично правни действия почти по всички въпроси, които го касаят;
- ✓ Поставя се акцент основно върху управлението на собствеността и финансовите дела на лицето, отколкото на зачитане на неговите човешки права, воля и предпочитания;
- ✓ Не са регламентирани в законодателството други алтернативни форми на застъпничество и подкрепа, извън институтите на настойничеството и попечителството.

Българското законодателство не предвижда по-меки мерки за защита на хората с ограничена дееспособност, различни от поставянето под запрещение. Подпомаганото вземане на решения не е регламентирано и не се припознава като алтернативна мярка от действащото законодателство. Също така не са регламентирани механизми като например пълномощни или други напътстващи документи, даващи възможност да се избегне назначаването на настойник или попечител на лицата, които стават недееспособни в по-късен етап от живота си.

Целта на член 12 от Конвенцията на ООН за права на хората с увреждания, е да се реформират съществуващите системи за настойничество и попечителство, като се утвърди един **подкрепящ модел**, характеризиращ се със следните специфики:

- ✓ Лицата с интелектуални увреждания чрез лични действия да упражняват правата си и да поемат задължения, като получават необходимата подкрепа, съразмерна на състоянието им, при отчитане на тяхната воля и предпочитания;
- ✓ Премахване на исковите производства за лишаване от дееспособност;
- ✓ Поставяне на акцент върху това лицата с интелектуални увреждания максимално да запазят възможността сами да упражняват правата си и въвеждане на механизми за неформална и формална подкрепа при вземане на решения в областите, в които лицето не е в състояние само да се грижи за делата си;
- ✓ Променена концепция за настойничеството/попечителството и ролята на настойника/попечителя, която не включва идеята „автоматически“ всички действия, свързани с лицето с интелектуално увреждане да се извършват от настойника/попечителя. Моделиране на настойничеството/попечителството като мярка, която съответства на степента на увреждане на лицето и неговата нужда от подкрепа.
- ✓ Създаване на мрежа от професионални социални работници, които да оказват подкрепа на лицата с увреждания при вземане на решения и участие в гражданския оборот, включително в качеството на настойници/попечители, с оглед избягване на конфликт на интереси;
- ✓ Нормативно регламентиране на алтернативни форми на застъпничество и подкрепа;

- ✓ Регламентиране и поощряване на използването на пълномощни и други напътстващи документи¹⁹, изразяващи волята на лицата и изготвени от тях с оглед на евентуална невъзможност на вземане на решения и нужда от подкрепа.

Сравнението между съществуващия модел на заместващо вземане на решения по отношение на лица с интелектуални увреждания или психически проблеми и тяхната възможност да участват в гражданския оборот и подкрепящия модел на вземане на решения, утвърден от член 12 на Конвенцията показва, че действащото българско законодателство категорично не е в съответствие с изискванията на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания. **Конкретно тези несъответствия се изразяват в следното:**

- ✓ В производството за поставяне под запрещение не се държи сметка за защита и подкрепа на лицето, чието запрещение се иска. Човекът с увреждане или психическо заболяване - ответник в производство за поставяне под запрещение, е третиран от законодателството по-скоро като обект, независимо, че по идея поставянето под запрещение има за цел да защитава именно него.
- ✓ В производството за поставяне под запрещение не са предвидени механизми за оценка на възможностите за автономност и независимост на конкретния човек в ежедневието извън преценка на съда. Също така липсва адекватна система за контрол и преразглеждане на решенията на настойниците/попечителите от независим орган.
- ✓ Правото да се иска поставяне под запрещение на определено лице е свързано по-скоро с правния интерес на трети страни. Спазването и гарантиране на основни човешки права на запретените въобще не е залегнало като важен въпрос в процеса.
- ✓ Мерките за лишаване или ограничаване на права се налагат за неопределен период от време и не подлежат на преразглеждане от независим орган или компетентен съд.
- ✓ Лицето, което е поставено под запрещение на практика няма директен достъп до правосъдие и възможност да сезира компетентния съд за преразглеждане на делото.
- ✓ Българското законодателство не познава подкрепящо вземане на решения и други алтернативни форми за защита на лица с ограничена дееспособност, които да предшестват поставянето под запрещение. Поставянето под запрещение е най-крайната и единствена мярка, която е регламентирана и се прилага.

Тези изводи се подкрепят и от мотивите, изложени в решението на Европейския съд за правата на човека в Страсбург по допускане на молба №36760/06 от Руси Станев срещу Република България.

Основни насоки на законодателната реформа, касаеща дееспособността на хора с интелектуални увреждания/психически проблеми за привеждане в съответствие с изискванията на чл. 12 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания:

- ✓ Оптимално използване на общите (mainstream) нормативни механизми за защита на гражданите, вместо регламентиране на специални процедури, предназначени за хора с увреждания или психически проблеми;
- ✓ Регламентиране на адекватна система за подкрепящо вземане на решения;

¹⁹ Такива напътстващи документи биха могли да бъдат пълномощното за определяне на упълномощен представител и волеизявленията, регламентирана в Гражданския кодекс на Германия, чл.1896(2) и чл.1901а. Съгласно посочените разпоредби, пълнолетно лице, което е в състояние да взема решения може да определи в писмена форма какви са неговите желания за лечение, провеждане на медицински тестове и други интервенции с оглед бъдещо евентуално изпадане в невъзможност от вземане на решения и нужда от подкрепа. Наред с това пълнолетното лице, което може да формира правно валидна воля може да определи упълномощен представител въз основа на пълномощно, който да се грижи за него и делата му при евентуално изпадане в невъзможност да взема решения и чрез лични действия да управлява делата си.

- ✓ Гарантиране, че наличието на определено увреждане само по себе си не е достатъчна причина да се поставя под въпрос способността на лицето да взема решения, което означава да има ясно и недвусмислено определени основания за ограничаване на дееспособността на едно лице;
- ✓ Индивидуална оценка на възможностите и ресурсите на конкретното лице с увреждане и предоставяне на мерки за подкрепа **само** по отношение на задачите и дейностите, които то няма ресурс да осъществява. При оценката на възможностите на лицето само да се грижи за делата си водещ следва да е принципа за максимално запазване на дееспособността и осигуряване на подкрепа само в областите на живот, в които лицето не може адекватно да се грижи за делата си. Този подход изисква да се оцени ресурса на лицето, а не неговия дефицит.
- ✓ Регламентиране на алтернативни мерки за защита на лицата, като например пълномощни и други помощни или подробни напътствия, изготвени от лицата с оглед възможността да станат недееспособни в по-късен етап от живота си (например при лица, страдащи от алцхаймер, деменции и други заболявания);
- ✓ Мерките за защита на лицата с интелектуални увреждания и психически проблеми, следва да бъдат пропорционални, с определен срок и задължение за преразглеждането им от независим орган или съд.
- ✓ Мерките за защита на лицата с ограничена дееспособност не следва да засягат техните права: да гласуват, да сключват брак, да изготвят завещание²⁰.

1.2. Право за сключване на брак и създаване на семейство

1.2.1. Правото за сключване на брак и създаване на семейство съгласно член 23 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания

Съгласно член 23 от Конвенцията за правата на хора с увреждания, държавите – страни по нея се задължават да предприемат ефективни и подходящи мерки за премахване на всякаква дискриминация по отношение на хора с увреждания в областта на брака, семейството, родителските права, личните връзки и взаимоотношения, като целта е да се гарантира възможността за упражняване на основни семейни права на равно с всички останали хора. Изискванията на чл. 23 от Конвенцията могат да бъдат обобщени по следния начин:

- ✓ Гарантиране на възможността за сключване на брак от хора с увреждания, включително и от лицата с интелектуални увреждания и психически заболявания при осигуряване на подходящо съдействие за упражняване на това право съобразно конкретните нужди и възможности на лицето. Упражняване на правото на сключване на брак следва да бъде обусловено единствено от навършването на брачна възраст;
- ✓ Осигуряване на подходящо съдействие на хората с увреждания при упражняването на техните отговорности по отглеждането на деца и предвиждане на механизми които да гарантират защитата на интереса и сигурността на децата;
- ✓ Обезпечаване на правата и отговорностите на хората с увреждания по отношение на настойничество и попечителството и предвиждане на мерки даващи възможността лице с увреждания, включително и интелектуални, да осиновява деца. В тези случаи конвенцията ясно подчертава, че водеща роля при предвиждането на подобна възможност следва да има интереса на детето, неговата сигурност и защита. В този смисъл държавите - страни по Конвенцията следва да осигурят механизми чрез които да се оказва подходящо съдействие на лицето при изпълнение на отговорностите му във връзка с отглеждането на деца, което

²⁰ Подобен подход е възприет при осъществяване на реформата на институтите на настойничеството и попечителството и регламентиране на материята в Гражданския кодекс на Германия.

съдействие да е съобразено с индивидуалните нужди и възможности на конкретното лице;

- ✓ Предоставяне на информация и предвиждане на мерки за ранна превенция на изоставянето на деца от хора с увреждания.

1.2.2. Анализ на действащата нормативна уредба на правото на сключване на брак и създаване на семейство от лица с интелектуални увреждания и психически заболявания съгласно изискванията на член 23 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания

Право на сключване на брак

Правото на брак е прокламирано в Конституцията на Република България като основно право на всеки човек, без да са предвидени ограничения за неговото упражняване поради наличие на увреждане, включително и интелектуално, или психическо заболяване. Съгласно Конституцията бракът е *доброволен съюз между мъж и жена* като законен е само гражданският брак. Определението на бракът като „доброволен съюз” предполага единствено наличието на *ясно изразено и съзнавано съгласие от двете страни* за встъпване в брак. Основният закон гарантира, че съпрузите имат равни права и задължения в брака и семейството (чл. 46) и че отглеждането и възпитанието на децата до пълнолетието им е право и задължение на техните родители и се подпомага от държавата.

Следващото ниво на регламентация на правото на брак се съдържа в Семейния кодекс (СК). Следва да бъде отбелязано, че макар и да бе приет нов Семейен кодекс през 2009 г., уредбата на ограниченията за сключване на брак останаха същите, както бяха предвидени в отменения Семейен кодекс, приет през 1985 г.

Съгласно новия СК право да сключи граждански брак има всяко лице, което е навършило брачна възраст (18 години). Наред с това са предвидени т. нар. *абсолютни и относителни пречки за сключване на брак*, две от които имат пряко отношение към изискванията на конвенцията:

- ✓ лица, които са поставени под пълно запрещение (т. е. пълнолетни физически лица, които поради слабоумие или душевна болест не могат да се грижат за своите работи), както и лица, които не са поставени под такова запрещение, но страдат от душевна болест или слабоумие, които са основание за лишаване от дееспособност, не могат да сключват брак.
- ✓ лице, което страда от болест, представляваща сериозна опасност за живота или здравето на поколението или на другия съпруг, като тази забрана може да бъде преодоляна при условие, че другото лице, встъпващо в брак знае за тези болести.

Законът предвижда тези обстоятелства да се *доказват със съответни медицински документи*.

При нито един от горните случаи законодателството не предвижда задължение и механизми, чрез които да се направи конкретна оценка доколко лицето съзнателно изразява воля да сключи брак и доколко разбира значението на тези свои действия. Отново критерият за преценка на възможността да се упражнява това основно човешко право е общ, формален и от медицински естество т. е. не е съобразен с индивидуалните способности на конкретното лице.

Следва да бъде подчертано, че СК ограничава правото на сключване на брак и на лица, които не са поставени под пълно запрещение т. е. на лица, които не са били лишени от дееспособност по съответния ред. Формално погледнато тези лица могат да упражняват самостоятелно всички свои основни права, с изключение на правото на брак.

Упражняване на родителски права и възможност лицата с увреждания да бъдат настойници/ попечители или осиновители

Според СК родителските права на едно лице могат да бъдат ограничени, съответно то да бъде лишено от тях в случаи, при които това лице, поради продължителна физическа или душевна болест не е в състояние да ги упражнява, когато поведението на родителя

представлява опасност за личността, здравето, възпитанието или имуществото на детето, съответно в особено тежки случаи или когато родителя без основателна причина трайно не полага грижи за детето и не му дава издръжка (чл. 131). Компетентен да прецени това е съда, като той може да реши, освен да ограничи родителските права или да лиши родителя от упражняването им, да възложи осъществяването на родителските права на друго лице, да бъде променено местоживеенето на детето или то да бъде настанено извън семейството. **Въпреки че законът не забранява пряко упражняването на родителски права при наличието на интелектуално увреждане на лицето, той не съдържа никакви мерки за оказване на необходимото съдействие на тези лица, за да могат те да осъществяват своите отговорности при отглеждането на децата си.** Чл. 26 от Закона за закрила на детето урежда само механизми, които да осигуряват *последваща закрила на децата по повод лишаването или ограничаването на родителски права* – настаняване на дете в семейство на роднини или близки, както и настаняването на дете за отглеждане в приемно семейство, социална услуга - резидентен тип или специализирана институция.

Предвидено е и че родителите могат да поискат промяна на мерките, наложени съгласно този закон при изменение на обстоятелствата. **На практика обаче, родителите, които са поставени под запрещение поради това че имат интелектуални затруднения или страдат от психическо заболяване не биха могли да упражнят това свое право, ако техният настойник или попечител на извърши необходимите действия от тяхно име, съответно не даде съгласието си.**

Съгласно българското законодателство, настойник или попечител може да бъде всяко дееспособно лице, което не е било лишено от родителски права (чл. 78). **Изрично се забранява лицата, които са били лишени от дееспособност или тя им е била ограничена (т.е. поставените под пълно или ограничено запрещение) да бъдат настойници или попечители.**

Аналогична е правната регламентация относно осиновителите. За разлика, обаче от правото на сключване на брак лицата, които макар и да страдат от интелектуални или душевни заболявания, но не са поставени под запрещение, няма пречки да бъдат осиновители. В Закона за закрила на детето (ЗЗДт) е предвидено, че всеки родител, настойник, попечител може да иска и да получава съдействие от органите по закрила на детето и *имат право да бъдат информирани и консултирани* за всички мерки и действия, предприемани, но това важи само за мерките и действията предприемани по силата само на този закон.

1.2.3. Извод:

Изложеният по-горе преглед на българското законодателство в сферата на правото на сключване на брак, създаване на семейство, осиновяване и упражняване на родителски права показва че на *законово ниво* не са изпълнени в пълна степен изискванията на член 23 от Конвенцията.

Това налага да бъдат предприети промени в българското законодателство в следните основни насоки:

- ✓ Да се предвидят подкрепящи механизми за осъществяване на възможността за сключване на брак и упражняване на родителски права;
- ✓ Предвиждане на механизми чрез които преценката за възможностите на лице с интелектуално затруднение или страдащо от психическо заболяване да упражнява родителските си права да бъде конкретна. Тя следва да не се основава на факта, че лицето страда от конкретно заболяване, а да изхожда от това доколко това лице е в състояние да полага грижи за детето си самостоятелно и доколко се нуждае от съдействие и подкрепа. Наред с това следва да се предвидят и механизми за оказване на съдействие на лицата, страдащи от увреждания да осъществяват своите отговорности по отглеждането на децата си.

1.3. Участие в политическия и обществен живот

1.3.1. Участие в политическия и обществен живот съгласно член 29 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания

Гражданското участие е сред основните принципи, залегнали при изработването на Конвенцията. Принципът на участието и включването има за цел ангажирането на хората с увреждания в обществените процеси, както и при вземането на решения, които се отнасят до тях. Участието също означава те да бъдат активни както в собствения си живот, така и в общността. Включването е двустранен процес: хората без увреждания трябва да бъдат отворени за участието на хората с увреждания.

Конвенцията изрично признава правото на участие в политическия живот (чрез гласуване в избори) и в културния живот чрез подкрепа в културните, спортните и други дейности. В същото време обаче, реализацията на правото на участие в повечето случаи изисква специфични действия от страна на държавата. Така например, незрящ човек може да има нужда от избирателни материали, отпечатани на Браиловата азбука, а лице с интелектуални затруднения – от материали на достъпен език. И в двата случая е необходимо да бъде осигурена подкрепа в кабината за гласуване, така че лицето да е сигурно в избора си. Също така, ако секцията за гласуване няма изградена рампа или е твърде далеч от дома, човек с двигателно увреждане най-вероятно няма да има възможност да упражни правото си на глас и така да бъде лишен от правото си да участва в политическия живот.²¹

1.3.2. Анализ на действащата нормативна уредба за упражняване на политически права и участие в обществения живот с оглед изискванията на чл. 29 от Конвенцията

Съответствие на Конвенцията с Конституцията на Република България

Основното съдържание на политическите права на гражданите по принцип е предмет на уредба в националните конституции. Конституцията от 1991 г. гарантира по принципен и изключващ дискриминацията начин, че изборите, националните и местните референдуми се произвеждат въз основа на *общо, равно и пряко избирателно право* с тайно гласуване (чл.10). Като основно конституционно право е предвидено, че гражданите, навършили 18 години, *с изключение на поставените под запрещение* и изтърпяващите наказание лишаване от свобода, имат право да избират държавни и местни органи и да участват в допитвания до народа (чл. 42). Съгласно чл. 65, ал. 1 за народен представител може да бъде избран български гражданин, който няма друго гражданство, навършил е 21 години, *не е поставен под запрещение* и не изтърпява наказание лишаване от свобода. Така се гарантира активното и пасивното избирателно право за *всички* български граждани, с едно изключение – *лицата с увреждания, поставени под запрещение*. Именно тези конституционни разпоредби на пръв поглед влизат в противоречие с правото, гарантирано от Конвенцията. В този случай са възможни няколко подхода:

- 1) Конвенцията да бъде ратифицирана едва след промяна на чл. 42, ал. 1 от Конституцията (по аргумент от чл. 85, ал. 4);
- 2) Да се отпрати от субектите по чл. 150, ал. 1 до Конституционния съд искане да се произнесе за съответствието на сключения международен договор с Конституцията преди ратификацията (чл. 149, ал. 1, т. 4 от правомощията на КС);
- 3) Да се пристъпи към ратификация на Конвенцията от Народното събрание, без да се сезира КС, като разпоредбите на конвенцията се тълкуват *систематично и конформно* по отношение на конституционните разпоредби и обратно;
- 4) Да се промени/отмени и да не се прилага законодателството, свързано със запрещението. По този начин без формална промяна на Конституцията на практика

²¹ <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=224>

ще отпадне това ограничение на основните политически права на лицата с увреждания²².

Преимуществото на *втория подход* може да бъде подкрепено с няколко аргумента. Първо, упражняването на правомощието на КС би създавало отношение на безспорност и непротиворечивост в правната система относно нейното съответствие с Конституцията. Така всички заинтересовани страни биха имали безспорен и авторитетен ориентир при бъдещото тълкуване и прилагане на конвенцията. Второ, самият Парламент би могъл да се позовава на аргументите на КС в процеса на обсъждане и ратификация на конвенцията или би имал яснота, ако са необходими промени в отделни конституционни текстове преди ратификацията.

В подкрепа на *третия подход* може да се изтъкне, че според възприетите способности за тълкуване на международните инструменти по правата на човека и на разпоредбите на националното законодателство, гарантиращи основни права на човека, те *не трябва да се тълкуват ограничително*. Основание за този подход е *презумпцията за свобода на личността*, намираща израз в установяването на либерален политически и конституционен ред²³. В това отношение българската Конституция не прави изключение.²⁴ При тълкуването и прилагането на актовете трябва да се съобразява и характера на нормите - дали са самоизпълними или несамоизпълними норми.²⁵ Ратифицирайки конвенцията държавата в лицето на Парламента и останалите институции се обвързва с нейното действие и в сила влиза основен принцип на международното договорно право *Pacta sunt servanda*. Това означава, че от момента на влизането в сила на конвенцията по отношение на страната, институциите не могат да се позовават на разпоредби на вътрешното право, с които се отказва изпълнението на международни задължения, в случая отнасящи се до гаранциите за основни политически права на хората с увреждания. Съгласно чл. 27 от Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г. „*държавата не може да се позовава на разпоредби от вътрешното си право като оправдание за неизпълнение на договора*”. Ратифицирайки конвенцията, страната е приела, че не е налице несъответствие на нейните разпоредби с Конституцията. От тук следва, че при прилагането на съответните разпоредби на конвенцията и Конституцията те трябва да се тълкуват *систематично* и *конформно* като не се допуска ограничаване на правата на хората с увреждания. **От изложеното по-горе се налага изводът, че за да пристъпи България към ратификация на Конвенцията, не е необходимо да има изменение на Конституцията. В следствие законовите разпоредби относно политическите права на гражданите, включително и когато става въпрос за лица с увреждания ще трябва да бъдат съобразени с изискванията на конвенцията като международен договор.**

Активно и пасивно избирателно право и изборен процес

Приетият през 2010 г. нов Изборен кодекс относно гарантирането на активното и пасивното избирателно право възпроизвежда конституционните постановления. Наред с това са предвидени и специални разпоредби, с които е направен опит да се осигурят на практика избирателните права на хората с увреждания. Предвидено е *избирателни списъци да се съставят в лечебни и здравни заведения, почивни домове, домове за стари хора и други социални заведения*. По този начин хората с увреждания, които ползват здравни или социални услуги в институции могат да упражнят правото си на гласуване. Също е предвидено и създаването на *избирателни секции за избиратели с увреждания*: когато в сграда с повече от един етаж има секции и на горни етажи, районните или общинските избирателни комисии с решение определят секция на първия етаж (партер), която е с най-малък брой избиратели по избирателен списък, за гласуване

²² За тази възможност за фактическа промяна на конституционните разпоредби, вж. **Wheare, K.** *Modern Constitutions*, London: Oxford University Press, 1966, pp. 120-136.

²³ **Славов, А.** Върховенството на конституцията. Същност и гаранции, С.: ИК „Проф. Петко Венедиков”, 2010, с. 45-48. **Barnett, R.** *Restoring the Lost Constitution. The Presumption of Liberty*, Princeton: Princeton University Press, 2004, pp. 253-273.

²⁴ **Чл. 6.** (1) Всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права.

²⁵ **Ташев, Р.** Обща теория на правото. Основни правни понятия, С.: Сиби, 2010, с. 93-94, 209-211.

на *избиратели с увреждане на опорно-двигателния апарат или на зрението*. Пред тази секция се поставят табела и други обозначителни знаци, на които се отбелязва и допълнителното ѝ предназначение (чл. 73). Във връзка с гарантиране правата на хората с увреждания в изборния процес е предвидено законово задължение за районната избирателна комисия или общинската избирателна комисия в срок не по-късно от 7 дни преди изборния ден да оповести по подходящ начин чрез средствата за масова информация мерките, позволяващи на *избиратели с увреждане на опорно-двигателния апарат или на зрението* да се придвижват и да гласуват в изборния ден. В обявлението се посочват телефон и адрес, на които могат да се правят заявки за помощ в изборния ден (чл. 175).

Следва да бъде отбелязано, че така предвидените специални гаранции за упражняване на избирателни права са всъщност дискриминативни и създават предпоставки за неравно третиране на хора с различни увреждания. Използването на медицинска терминология при регламентацията при упражняването на основно човешко право, води в случая до автоматично изключване на онези групи от хора с увреждания със съхранен интелект и съзнание, чието увреждане не се класифицира от гледна точка на медицината като такова на „опорно-двигателния апарат” или на „зрението”. **Също така от приложното поле на цитираните норми на Кодекса изцяло са изключени лицата с интелектуални увреждания и психически проблеми.** Действащото законодателство не гарантира необходимата им подкрепа за упражняване на избирателните права. Този подход е свързан със съществуващия режим на настойничество и попечителство по отношение на пълнолетни лица. Но следва да се има предвид, че въпросите за дееспособността и правото на участие в политическия живот следва да се разглеждат във взаимовръзка и контекста на съответните разпоредби на Конвенцията.

На следващо място конвенцията изисква да бъде предоставяна всякава информация имаща отношение към изборния процес, включително и към предизборните кампании. Уредбата на тези въпроси в българското законодателство не отговаря на тези изисквания. **Не са предвидени специални разпоредби, които да гарантират достъпност на информацията предоставяна чрез клиповете, обращенията и диспутите на/между партиите, коалициите от партии и инициативните комитети, регистрирали кандидати, които се излъчват по БНТ и БНР (чл. 142 и 145) за хората със специфични увреждания (зрителни, слухови, интелектуални).** Не е предвидена и изрична възможност бюлетините за отделните видове избор да са отпечатани във формат, който ги прави достъпен за хората със зрителни увреждания (напр. използване на Браиловата азбука).

За хората с трайни увреждания, в Кодекса е предвидена възможност за гласуване с *подвижна избирателна урна* (чл. 176). Така избирателите с трайни увреждания, които желаят да гласуват с подвижна избирателна урна, трябва да заявят това не по-късно от 30 дни преди изборния ден в писмена форма. Това става чрез заявление по образец, подписано саморъчно и подадено чрез писмо, факс или електронна форма до органите по постоянния адрес или настоящия адрес, ангажирани с изборния процес. Към заявлението се прилага и копие от документ на ТЕЛК (НЕЛК). За да се осъществи на практика правото на гласуване с подвижни избирателни урни се назначават подвижни секционни избирателни комисии. Правилата за гласуване в този случай се съдържат в чл. 205. При гласуването с подвижна избирателна урна в помещението с избирателя не могат да присъстват други лица, включително членовете на секционната избирателна комисия, които обслужват подвижната избирателна урна, освен ако избирателят не може да извърши сам необходимите действия и се налага *гласуване с придружител чиято самоличност се отбелязва* в списъка срещу името на избирателя от член на комисията.

В Кодекса са предвидени и специални разпоредби относно *достъпността на изборното помещение* във връзка с гласуване на избиратели с увреждане на опорно-двигателния апарат или на зрението (чл.190, ал. 2). Съгласно чл. 203 от Кодекса тези избиратели могат да гласуват и в избрана от тях подходяща секция като за целта следва да се представи декларация по образец, че не са гласували и няма да гласуват на друго място.

Съществува и възможност за *гласуване с придружител* (чл. 204), но отново само за случаите, в които избирателят е с *увреждане на опорно-двигателния апарат или на зрението*, което не му позволява да извърши сам необходимите действия при гласуването. За целта е необходимо отново да се представи пред председателя на комисията документ на ТЕЛК (НЕЛК), удостоверяващ увреждането. Следва да бъде отбелязано, че в този случай гласуването с придружител става по разрешение на председателя на комисията. Налага се изводът, че **макар и лицето да има предвиденото в кодекса увреждане за да се възползва от правото си да гласува с придружител и разполага с необходимите медицински документи, допускането на придружител зависи от преценката и волята на едно трето лице – председателя на комисията. По този начин кодексът създава реална възможност за необосновано ограничение на правото на гласуване на хората с увреждания.** Предвиденият ред за защита срещу решението на председателя на комисията също не предвижда достатъчни гаранции за защита на лицето с увреждане. Обжалването се извършва пред секционната избирателна комисия, а не пред независим външен за процеса орган.

Когато избирателят е с увреждане на опорно-двигателния апарат или на зрението, което не му позволява да извърши сам необходимите действия при гласуването, но *не притежава документ на ТЕЛК (НЕЛК), по изключение с решение на комисията може да бъде допуснат да гласува с придружител.* Така уредена, „възможността“ за упражняване на право на глас от лица с увреждания зависи изцяло от волята на трето лице – комисията. Това е в противоречие както с изискванията на конвенцията, така и с гарантираното в българската Конституция *равно избирателно право.*

Упражняване на право на сдружаване и участие в процеса на вземане на решения

Правото на хората с увреждания да участват в публичния живот неорганизирано или чрез учредяване/членство в организация – юридическо лице (сдружение с нестопанска цел, политическа партия, търговско дружество, кооперация) е предвидено в Конституцията²⁶. Също така е прокламирано и правото на жалби, предложения и петиции до държавните органи (чл. 45). Тази конституционна основа на гражданското участие е развита в специални закони.

Съгласно Закона за политическите партии (ЗПП) политическите партии са доброволни сдружения на граждани с избирателни права съгласно българското законодателство (чл.2). Човек с увреждане може да участва както в инициативния комитет за учредяването на партията, така и в учредителното събрание. Условието за това е той да има избирателни права (чл. 8). Евентуално ограничение пред човека с увреждане за членство в партията на етапа на нейното учредяване, представлява законното изискване за *саморъчно попълнена и подписана* декларация за индивидуално членство (чл.11) – хората с определени увреждания могат да не са в състояние да изпълнят това условие за членство.

Хората с увреждания могат да създават или да членуват и в юридически лица с нестопанска цел. В Закона за юридическите лица с нестопанска цел не се съдържа специфично ограничение на това право, обвързано с признака увреждане - то е дефинирано максимално широко: сдружението се учредява от три или повече лица, които се обединяват за осъществяване на дейност с нестопанска цел (чл. 19). Единственото законово изискване е лицата да са дееспособни.

Следва да бъде отбелязано, че поради възприетата към момента концепция за заместващо вземане на решения, лицата поставени под запрещение на практика не биха могли да упражнят тези свои права. Причината е че съгласно правната теория волята на тези или трябва да бъде препотвърдена от техния попечител (ако са поставени под ограничено запрещение) или трябва да е формирана и изразена изцяло от техния настойник (ако са поставени под пълно запрещение). А по своята

²⁶ Чл. 44. (1) Гражданите могат свободно да се сдружават.

същност правото на сдружаване е израз на личния интерес на конкретно лице и не може някой друг да преценява дали и как да се упражнява това право.

Участие във вземането на решения

Институционализирана форма на участие на хората с увреждания в процесите на вземане на решения е предвидена в Закона за интеграция на хората с увреждания (ЗИХУ). Това е *Националният съвет за интеграция на хората с увреждания*, създаден за осъществяване на сътрудничество при разработване и провеждане на политиката в областта на интеграцията на хората с увреждания към Министерския съвет. Съветът е консултативен орган, в който участват представители на: държавата, определени от Министерския съвет, национално представителните организации на и за хората с увреждания, национално представителните организации на работниците и служителите, национално представителните организации на работодателите и Националното сдружение на общините в Република България. Съветът дава становища по всички проекти на нормативни актове, стратегии, програми и планове, които засягат правата на хората с увреждания и тяхната интеграция (чл. 6).

Отношение към изискването на Конвенцията за включване на хората с увреждания в процеса на вземане на решение има изискването за предоставяне на свързаната с този процес информация (проекти на решения, нормативни документи и т. н.) в достъпен формат за хора с различни видове увреждания. В противен случай липсата на подобна информация следва да се приеме като реална пречка за участие на хората с увреждания при общественото консултирането и обсъждането на проекти на решения и актове.

1.3.3. Изводи

Анализът на българското законодателство уреждащо упражняването на политически права и участието в обществения живот на хора с увреждания показва, **че не са необходими конституционни промени, за да бъде ратифицирана конвенцията в тази ѝ част. За да бъдат изпълнение максимално изискванията на конвенцията, обаче са необходими промени на законово ниво в следните основни насоки:**

- ✓ Информацията, свързана с избирателния процес следва да бъде предоставяна във формати, достъпни за хора с различни увреждания, включително в лесен за четене формат за лица с интелектуални увреждания;
- ✓ Упражняване на правото на гласуване с придружител, което е вид форма на подкрепа по смисъла на конвенцията, следва да бъде гарантирано за хора с всякакви видове увреждания и да бъде съобразено с техните реални нужди от съдействие, а не с медицинска диагноза. Изборът на придружител следва да зависи единствено и само от лицето с увреждане, не и от „разрешението“ на трето лице. В противен случай се създават предпоставки за оказване на влияние и незаконно ограничаване на правото на глас.

2. Достъп до правосъдие

2.1. Достъпът до правосъдие съгласно чл. 13 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания

Изискванията на конвенцията за осигуряването на достъп до правосъдие на хора с увреждания, включително и с интелектуални такива или страдащи от психически заболявания, произтичат от социалното разбиране за увреждане, представено в точка 1 на част II от настоящия анализ. Конвенцията изисква от страните по нея да бъдат предвидени надеждни механизми, които да позволяват и способстват за ефективното участие на хора с увреждания в съдебната система и процедури, във всякакви процесуални качества. Необходимо е също така държавите да осигурят обучения и повишаване на квалификацията на различни представители на съдебната власт, включително и адвокати, за работа и комуникация с хора с увреждания.

2.2. Анализ на действащата нормативна уредба свързана с осигуряването на достъп до правосъдие на хора с увреждания, включително и на хора с интелектуални увреждания и страдащи от психични заболявания

Конституцията гарантира равенството на гражданите пред закона, недискриминацията и равният достъп до правосъдие. Според чл. 56 всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. В държавните учреждения той може да се явява и със защитник. Също така, според установената обща клауза за обжалване на административните актове, гражданите могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон (чл.120, ал.2). Гражданите имат и *равно право на защита* във всички стадии на процеса (чл. 122, ал.1). **В тези разпоредби конституцията не провежда каквото и да разграничаване на основа признак увреждане в правото на защита и достъп до правосъдие. Това означава, че всички тези конституционни права следва в пълнота да се прилагат и за хората с увреждания.**

Доколкото процесуалното законодателство в България е в голямата си част кодифицирано, конкретните правила за упражняване на тези конституционни права могат да бъдат открити в Административнопроцесуалния (АПК), Наказателнопроцесуалния (НПК), Гражданскопроцесуалния (ГПК) кодекси.

Принципът за равенството в правото на защита е потвърден и в АПК: *Всички лица*, които са заинтересовани от изхода на производствата по този кодекс, имат равни процесуални възможности да участват в тях за защита на своите права и законни интереси (чл. 8, ал. 1). Защита на *всички лица*, които имат правен интерес или чиито права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от акт действие или бездействие на администрацията е последователно гарантирана в отделни разпоредби на кодекса (чл. 128, 147, 186, 250). С оглед *защитата на правата на хората с увреждания* е предвидено, че в случаите, когато страна или друг участник в производството е *глухоням, глух, ням или спял*, се назначава тълковник по негово искане. Това се случва и когато процесуалните действия ще бъдат затруднени или не могат да бъдат извършени, ако не се назначи такъв (чл. 14, ал. 5). **Подобна разпоредба за оказване на подкрепа и съдействие по отношение на хора с интелектуални увреждания няма.**

В ГПК е уредено, че процесуално правоспособен т. е. този който може да участва в гражданския процес, независимо от качеството си на ищец или ответник е този, който е правоспособен по материалното право (чл. 27, ал. 1). Дееспособните физически лица извършват съдопроизводствените действия лично, а *ограничено запретените* извършват съдопроизводствените действия *лично, но със съгласието попечителите си*; поставените под *пълно запрещение* се представляват от законните си представители (чл. 28). **Това означава на практика, че хората с увреждания, които са поставени под ограничено или пълно запрещение имат законови ограничения за лично участие в процесуалните действия.** Тоест макар и нов, ГПК (влязъл в сила през март през 2008 г.) в

тази си част отразява без промяна съществуващата и преди това концепция за участието на лица, поставени под запрещение в гражданския процес. Личното участие е *под условие* – съгласието на попечителя - за ограничено запрещение, а е *изцяло изключено* и заместено с участие на законния представител при пълно запрещение. **В тези свои разпоредби, ГПК се отклонява от режима на правата, гарантирани с конвенцията.** Тези ограничения се отнасят и по отношение на правото на предявяване на иск, макар и разпоредбата да е формулирана максимално общо: *Всеки може да предяви иск, за да възстанови правото си, когато то е нарушено, или за да установи съществуването или несъществуването на едно правно отношение или на едно право, когато има интерес от това* (чл. 124, ал. 1).

В ГПК също е предвидена възможност за назначаване на тълковник, когато в делото участва глухо или няма лице (чл. 4, ал. 3). **Отново подобна мярка за осигуряване на съдействие не е предвидена по отношение на лица с интелектуални затруднения.**

НПК гарантира равенството на *всички граждани*, участващи в наказателното производство. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, *лично* и обществено положение или имуществено състояние. *Това означава, че и здравословното, физическото и психическото състояние на гражданите не е основание за ограничаване на техните процесуални права.* От своя страна съдът, прокурорът и разследващите органи прилагат законите точно и еднакво спрямо всички граждани (чл. 11). Гарантирано е и правото на защита на обвиняемия, включително чрез разясняване на процесуалните права на лицата и осигуряване на възможност да ги упражняват (чл. 15). Когато се определят мерките за неотклонение се вземат предвид степента на обществената опасност на престъплението, доказателствата срещу обвиняемия, здравословното състояние, семейното положение, професията, възрастта и други данни за личността на обвиняемия (чл. 56). Това означава, че при хората с увреждания, тяхното физическо и психическо състояние ще бъде отчетено. Също така *правото на защита на хората с увреждания* е гарантирано с изискването за *задължително участие на защитник*, когато обвиняемият страда от физически или психически недостатъци, които му пречат да се защитава сам (чл. 94). По принцип НПК предвижда обвиняемият да дава обясненията си *устно и непосредствено* пред съответния орган (чл. 115). Това не би било възможно за лицата с увреждания на слуховия и говорния апарат. Ето защо е предвидено *когато обвиняемият или свидетелят е глух или нем, да се назначава тълковник* (чл. 142, ал. 3).

НПК въвежда ограничение за **лица с физически или психически увреждания да не могат да бъдат свидетели, но само когато това пречат правилното възприемане на фактите както и възможността да дават достоверни показания за тях** (чл. 118, ал. 3). Това означава че в наказателният процес хората с увреждания могат да се явяват в качеството си на свидетели, но даваните от тях показания се преценяват с оглед възможността им за правилното възприемане на фактите и даване на достоверни показания, което до голяма степен пречат тази възможност за лица с интелектуални увреждания.

От особено значение за гарантиране *правата на лицата с интелектуални увреждания* е предвидения *режим за настаняване за изследване в психиатрично заведение*. Според установената процедура, *решението се взема от съд и за ограничен срок* - до тридесет дни. Изслушва вещо лице - психиатър, и лицето, чието настаняване се иска. Участието на прокурор и защитник е задължително. Има и предвидена възможност за обжалване в съкратени срокове пред въззивен съд на определението за настаняване. Времето, през което лицето е било настанено в психиатрично заведение, се зачита като задържане под стража. (чл. 70).

Подобно значение има и специалният режим за *прилагане на принудителни медицински мерки*. Предвиден е *съдебен контрол* след изтичане на *шест месеца* от настаняването на принудително лечение, който се упражнява *служебно от съда* (чл. 432). Преди изтичане на шестмесечния срок от настаняването на принудително лечение, съдът може да замени или да прекрати принудителното лечение *по предложение на прокурора*. За съдебното заседание се призовават чрез прокурора лицето, спрямо което се иска прилагането на принудителни медицински мерки, неговите родители, настойникът или

попечителят му и пострадалият. Участието на прокурор, както и на защитник на лицето, спрямо което се иска прилагането на принудителни медицински мерки, е задължително. Присъствието на лицето, спрямо което се иска прилагане на принудителни медицински мерки, не е задължително, когато неговото здравословно състояние е пречка за това. Във всички случаи съдът изслушва заключението на вещо лице-психиатър (чл. 430)

Правата на хората с увреждания следва да бъдат гарантирани и при *налагането на принудителните медицински мерки* по отношение на лица с интелектуални увреждания, предвидени в Наказателния кодекс (чл. 89 и сл. НК). Според предвиденият режим, по отношение на лице, извършило общественоопасно деяние в състояние на невменяемост или изпаднало в такова състояние преди постановяване на присъдата или през време на изтърпяване на наказанието, съдът може да постанови: а) предаване на близките, ако поемат задължение за лекуването му под наблюдение на психо-неврологически диспансер; б) принудително лекуване в обикновено психо-неврологическо заведение; в) принудително лекуване в специална психиатрическа болница или в специално отделение в обикновено психо-неврологическо заведение (чл.89). В НК също е предвиден **задължителен периодичен и последващ съдебен контрол относно принудителната медицинска мярка**: *Във всички случаи след изтичане на шестмесечен срок от настаняването в лечебното заведение съдът се произнася за прекратяване, продължаване или заменяване на принудителното лечение* (чл. 91, ал. 2).

Негативна оценка относно съответствие с конвенцията може да бъде направена по отношение на употребата на термина „душевно болен“ за лицата с психически заболявания. Това се дължи преди всичко на остарялата редакция на текстовете на НК, приети през 1968 г.

В Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража е предвидено лишените от свобода да се *информират на разбираем език* относно правилата за вътрешния ред и дисциплината, както и за основните им права и задължения (чл. 52, ал. 1). Тази разпоредба следва да се тълкува по посока на създаване на задължения за органите да отчитат физическото и психическото състояние на лицата с увреждания като при нужда предоставят информацията на *достъпен и разбираем език*. Също така, предвидена е възможност със заповед на началника на затвора в затворническите общежития от закрит тип да могат да се обособяват отделения за настаняване на лица с психически разстройства или уязвими лица с оглед на тяхната безопасност (чл. 60, ал.2). Законът предвижда страдащите от психични разстройства, които се нуждаят от болнично лечение, да се настаняват в специализираната болница за активно лечение към местата за лишаване от свобода. В случай на констатирана невменяемост лишеният от свобода се изпраща на лечение в специализирано психиатрично заведение (чл.147).

2.3. Изводи

С изключение на правата на хората с увреждания, които са поставени под запрещение, българското законодателство е в съответствие с чл. 13 от конвенцията. За да се съобрази максимално с изискванията на тази разпоредба, е необходимо да бъдат предприети **законови промени в следните основни насоки**:

- ✓ да се предвидят мерки за оказване на съдействие при участието на лица с интелектуални увреждания в качеството им на свидетели в административния, наказателния и гражданския процес;
- ✓ Да се осигурят специализирани обучения на всички участници в съдебния процес за осъществяване на комуникация с хора с увреждания, участващи в различни процесуални качества.

3. Право на независим живот и на включване в общността

3.1. Правото на независим живот и включване в общността съгласно чл. 19 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания

Член 19 от конвенцията е една от разпоредбите, която подобно на член 12 се отнася до възможността за упражняване на всякакви права от хората с увреждания самостоятелно и въз основа на техен личен избор. В основата си чл. 19 изисква страните да предвидят механизми за включване и участие на хората с увреждания в живота на общността. От една страна този въпрос има отношение към процеса на деинституционализация в предоставянето на социална подкрепа за хора с увреждания. Съществуването на социалните институции, където хората с увреждания са поставени в изолация се признава от международната общност за нарушение на човешки права. Следва да бъде отбелязано че изискванията на чл. 19 няма да бъдат изпълнени само и единствено чрез формалното закриване на социалните институции, но и чрез създаване на условия за реално включване на хората с увреждания в живота на общността. Следва да се има предвид, че при един такъв процес не следва да се допуска възпроизвеждането на „социалните институции“ под формата на социални услуги в общността. От друга страна чл. 19 от конвенцията има отношение и към създаването на подходящи условия хората с увреждания да се придвижват свободно и да избират къде и с кого да живеят, от какви технически помощни средства имат нужда.

Чл. 19 изисква предоставянето на социалните услуги като форма на подкрепа да се осъществява преимуществено в рамките на общността, както и да се гарантира, че нуждата от тях и вида им произтичат от личния избор на лицето с увреждане. Държавите на следващо място следва да осигурят наличието на разнообразни форми на социална подкрепа за хора с увреждания т. е. да създадат условия за извършването на индивидуален избор съобразно конкретните потребности на лицето с увреждане. Това означава социалните и всякави други публични услуги да могат да се моделират спрямо потребностите на конкретното лице в най-широк смисъл – къде да се ползва услугата, какво да включва услугата, дали да се ползва една или повече услуги или съчетание на различни компоненти от отделни услуги.

3.2. Анализ на действащата нормативна уредба с оглед изискванията на чл. 19 от конвенцията

Българската Конституция гарантира свободата на избор на местожителството, свободата на придвижване по територията на страната и свободата за напускане на страната. Предвидено е също така, че това право може да се ограничава само със закон, за защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани (чл. 35 от Конституцията). Изрично предвидените в Конституцията случаи на ограничения на тази основна свобода, са допълнителна гаранция срещу нарушаването ѝ. Правото на обществено осигуряване и социално подпомагане също е конституционно гарантирано по отношение на хората с увреждания. Лицата с физически и психически увреждания, се намират под особена закрила на държавата и обществото. (чл. 51 от Конституцията). Държавата също така е поела задължението да създава условия за осъществяване на правото на труд на лицата с физически и психически увреждания (чл. 48, ал. 2 от Конституцията). Така се осъществява засилената социална защитна функция на държавата по отношение на хората с увреждания. Упражняването на тази функция се подкрепя от доминиращата в европейския политически контекст идеология за създаване на „социална правова държава“ или „държава на благоденствието“ (*welfare state*), намерила израз и в преамбюла на Конституцията.

За реализирането на конституционното право на социално подпомагане и на правото да се ползват социални услуги е създадена законова и подзаконова уредба. Според Закона за социално подпомагане (ЗСП) социалните услуги се основават на целенасочена социална работа в подкрепа на лицата за осъществяване на ежедневни

дейности и за социално включване. Социалните услуги трябва да се предоставят въз основа на *индивидуална оценка на потребностите и съобразно желанието и личния избор на лицата* (чл. 16 ЗСП). Според Правилника за прилагане на ЗСП (ППЗСП) социалните услуги се предоставят в общността и в специализирани институции (чл. 36 ППЗСП). Социалните услуги, които се предоставят в общността са многообразни, така че да отразяват различните потребности на лицата. Като израз на принципа и приоритета за социалното включване и живот в общността е създадено и нормативното ограничение социални услуги в специализирани институции да се предоставят след изчерпване на възможностите за извършване на услуги в общността (чл. 36, ал. 4 ППЗСП). Също така, за да се гарантира отчитането на индивидуалните потребности на хората с увреждания, съществува нормативно изискване доставчиците на социални услуги да изготвят индивидуален план след оценка на нуждите на всеки потребител и формулиране на целите, които трябва да бъдат постигнати (чл. 40г. ППЗСП).

Гарантирането на равенството пред правото и недискриминацията на хората с увреждания е в полето на действие на Закон за интеграция на хората с увреждания (ЗИХУ). Законодателят е определил няколко основни *цели на закона*, а именно да създава условия и гаранции за равнопоставеност на хората с увреждания; социална интеграция на хората с увреждания и упражняване на правата им; подкрепа на хората с увреждания и техните семейства; интегриране на хората с увреждания в работна среда (чл. 2). Изрично е предвидена и забрана за пряка или непряка дискриминация по отношение на хората с увреждания (чл. 3). Законодателят е предвидил и формите на интеграция на хората с увреждания, която се осъществява чрез: медицинска и социална рехабилитация; образование и професионално обучение; трудова заетост и професионална реализация; достъпна жизнена и архитектурна среда; социални услуги; социално-икономическа защита; достъпна информация (чл. 4).

В допълнение към тези принципни разпоредби, са дадени и допълнителни възможности за осъществяване на трудовата заетост на хората с увреждания, която се извършва в интегрирана работна среда и в специализирана работна среда (чл. 22). Предвидени са допълнителни задължения за работодателя, съответно органът по назначаването да пригоди работното място към нуждите на лице с увреждане при неговото наемане или когато увреждането на лицето настъпи след наемането му на работа, освен когато разходите за това са необосновано големи и биха затруднили сериозно работодателя (чл. 24).

В българското законодателство е **формално гарантирана** и достъпността на хората с увреждания до различни публични услуги. Така например, в ЗИХУ е предвидено задължение за Министерството на транспорта да създава условия за достъп на хората с увреждания до транспортни услуги. Това задължение се осъществява като министерството разработва нормативни актове и стандарти за осигуряване на достъпен транспорт за обществено ползване; внедряване на технически приспособления в общественото пространство и обществения транспорт с цел улесняване придвижването на хората с увреждания; осигуряване на специални условия за движение, спиране, паркиране и престой на пътни превозни средства, управлявани от хора с увреждания или превозващи хора с увреждания; осигуряване на безпрепятствен достъп в обществения транспорт на хора с увреждания, придружени от кучета водачи (чл. 34). Също така, Министерството на физическото възпитание и спорта и Министерството на образованието, младежта и науката в сътрудничество с общините, спортните федерации и спортните клубове имат законово задължение да създават условия за социална интеграция на хората с увреждания. Това се постига чрез: приспособяване и предоставяне на спортните обекти и съоръжения за ползване от хора с увреждания; популяризиране на спортни прояви на хора с увреждания чрез средствата за масово осведомяване; подпомагане участието на спортистите с увреждания в тренировъчна и състезателна дейност; подпомагане на извънучилищни детски и младежки дейности (чл. 36). Законово задължение да осигуряват условия за интеграция на хората с увреждания има и Министерството на културата в сътрудничество с общините. Това задължение се постига чрез предоставяне на специализирана информация за използване на услуги, маршрути, архитектурно-транспортни и други облекчения в места за обществено ползване, предназначени за отдих и култура; подкрепа за развитие на таланта и насърчаване творческите изяви на хората с

увреждания (чл. 37). Важни правомощия в осигуряването на достъпна среда за хората с увреждания имат и общините. ЗИХУ задължава общините, в рамките на предоставената им компетентност, да осигуряват: изграждането на достъпна архитектурна среда в детските градини и училищата; достъпен обществен превоз на пътници чрез приспособяване на съществуващите масови транспортни средства и въвеждане в експлоатация на технически пригодени за използване от лица с увреждания транспортни средства; достъп на хората с увреждания, придружени от кучета водачи, до местата за обществено ползване; специални транспортни услуги за хората с увреждания; необходимите материални условия и средства за осъществяване на социални контакти на хората с увреждания (чл. 38). Националните медии - Българската национална телевизия, Българското национално радио и Българската телеграфна агенция – също имат законово предвидено задължение да осигуряват информация, достъпна за хората с увреждания. Те също така трябва да включват в своите програми специализирани предавания за хората с увреждания (чл. 39).

3.3. Изводи

Анализът на българското законодателство в сферата на осигуряване включването на хора с увреждания в общността налага извода, че в по-голямата си част то отговаря на изискванията на Конвенцията. Въпреки това, **практиката показва, че в определени сфери (например изграждане на достъпна среда, предоставяне на специализирана информация чрез националните медии за хора с увреждания, осигуряване на достъп до транспортни услуги) не се спазват тези законови изисквания от отговорните за прилагането им лица, както и не се упражнява ефективен контрол от страна на институциите.**

Предвид направеният анализ по-горе, основната насока за бъдещи промени с оглед изпълнение на изискванията на чл. 19 от Конвенцията в по-пълна степен следва да бъде изготвянето на политически документ (стратегия) за деинституционализация на специализираните институции за възрастни хора.

4. Включващо образование

4.1. Включващото образование съгласно чл. 24 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания

Включващото образование съответства на правото на всички лица да учат заедно, без да бъдат дискриминирани, като се отчитат специфичните им обучителни потребности. Понятието и концепцията на „включващо образование“ се споменават в стратегически документи на ЮНЕСКО и на международни правозащитни организации доста преди приемането на Конвенцията на ООН за права на хората с увреждания. И по отношение на включващото образование, по подобие на другите регламентирани права, Конвенцията не прокламира нещо съвършено ново, но предвижда задължения за страните по нея да предвидят ефективни механизми, гарантиращи правото на включващо образование и изграждане на включваща образователна система на всички нива, която осигурява възможности за натрупване на познания през целия живот.

Какво означава концепцията включващо образование? Това е образователна система, в която всички ученици със специални образователни нужди се записват в общите училища и получават подкрепа и образование, съобразени с техните възможности и потребности²⁷. **Следва да се отбележи, че има съществена разлика между „включващо образование“ и „интегрирано образование“.** Интегрираното образование не е включващо образование. И това следва да се има предвид при осъществяване на официалния превод на Конвенцията на български език.

При интеграционните модели е налице презумпцията, че съществува проблем с определено дете, който трябва да бъде преодолян и разрешен, за да се впише детето в системата. Подкрепата, която се оказва на детето е насочена към неговото интегриране в съществуващата система, без тя да се променя с оглед на неговите нужди. При интегрираното обучение е налице стремеж едно дете с проблем да се изведе от специалното училище и да посещава общото училище т.е. когато е възможно да се интегрира в общообразователната среда. Интеграцията предполага частично включване. Успешните модели на включване, залагат на идеята, че всички деца са различни и че всички деца имат ресурса да се учат. Не е необходимо да се отстранява проблема, който едно дете има. Образователната система като цяло би следвало да може да се променя и да посреща нуждите на конкретното дете. Ако в системата на „интегрираното образование“ детето „ходи на училище“, то в системата на „включващото образование“ детето „участва в училище“.

Концепцията за интегрираното образование до голяма степен отговаря на медицинския модел на възприемане на уврежданията. Според този медицински модел (който за съжаление до голяма степен се възприема и от българското законодателство) увреждането се разглежда като проблем и презумпцията е че детето трябва да се лекува и рехабилитира, за да се впише в системата. Образователната система няма ресурс да приеме лицето, такова каквото е с неговите специфики и особености. Концепцията за включващото образование се свързва със социалния модел на възприемане на уврежданията. В тази хипотеза се поставя акцент предимно върху отстраняване на социалните бариери пред хората с увреждания, а самото увреждане се разглежда като нормален аспект на живота, по-скоро източник на разнообразие, отколкото проблем, пречатващ лицето пълноценно да участва в живота на обществото. Училището и образователната система, следва да се променят, за да посрещнат нуждите на отделните лица.

Включващото образование почива на следните принципи:²⁸

- ✓ Всяко дете има право на образование и трябва да има равен достъп до образование;
- ✓ Всяко дете може да учи и да се възползва от предимствата, които образованието дава;

²⁷ Дефиниция на понятието „включващо образование“, възприета от ЮНЕСКО

²⁸ Според политически документ „Спасете децата“, Великобритания

- ✓ В образованието не трябва да се допуска дискриминация, основана на раса, народност, пол, етнически и социален произход, вероизповедание и обществено положение, увреждане или друг статус;
- ✓ Включващото образование предполага промени в образователната система, за да се адаптира тя към потребностите на конкретното дете, много повече отколкото детето да се приспособи към системата;
- ✓ Различията между децата са източник на богатство и многообразие, а не на проблеми;
- ✓ Възгледите и мнението на детето трябва да бъдат взети предвид при неговото участие в училище;
- ✓ Общите училища, предоставящи включващо образование са най-доброто средство за премахване на дискриминацията и осигуряване на образование за всички;
- ✓ Всички аспекти на образованието, програми и методи на преподаване, форми на комуникация и други могат да бъдат адаптирани, за да се създадат възможности за включване.

4.2. Анализ на действащото законодателство с оглед осигуряването на включващо образование по смисъла на чл. 24 от Конвенцията

Доколко действащото българско законодателство гарантира правото на всяко дете на включващо образование?

Правото на образование е основно конституционно право. То е уредено в Закон за народната просвета (ЗНП), който е основния нормативен акт, регулиращ устройството, функциите и управлението на системата на образованието. Съгласно чл. 4 от закона в системата на образование не се допускат ограничения или привилегии, основани на раса, народност, пол, етнически и социален произход, вероизповедание и обществено положение. **В този текст увреждането е пропуснато като дискриминационен признак.** ЗНП, Правилникът за прилагане на ЗНП (ППЗНП) и други свързани нормативни актове не боравят с термина увреждане, а ползват понятието „*деца със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания*“. Легална дефиниция на това понятие се съдържа в §3а от Допълнителните разпоредби на ППЗНП и включва деца и ученици със сензорни, с физически, с множество увреждания, с умствена изостаналост, с обучителни трудности, с езикови говорни нарушения. **Следователно децата и учениците с увреждания са част от този термин и принципа на недискриминация, заявен в чл. 4 от ЗНП трябва да се разпростре изрично и по отношение на тях.**

Следва да се отбележи, че самият термин „умствена изостаналост“, употребяван в българското законодателство сам по себе си не е коректен, дискриминационен е и следва да бъде променен. Понятието „умствена изостаналост“ няма легална дефиниция в нормативните документи. В Закон за здравето, лицата с умствена изостаналост се разглеждат като лица с хронични психични разстройства, които имат нужда от специални здравни грижи (чл.146), което отново води до извода, че българският законодател смесва двете понятия „психични заболявания“ и „интелектуални увреждания“.

Във всички нормативни, актове, регулиращи образователната система се говори за „*интегрирано обучение*“. **Категорично може да се направи извода, че действащото българско законодателство регламентира интеграционен образователен модел. Както вече бе изяснено разликата между интегрираното обучение и включващото обучение е съществена.**

В ЗНП е предвидено, че деца със специални образователни потребности постъпват в специални детски градини и училища (чл. 21 и чл. 27), когато всички други възможности за обучение и възпитание в държавни и общински училища са изчерпани и при писмено изразено желание на родителите или настойниците. Оценката, която се прави от екипа за комплексно педагогическо оценяване по чл. 6 ал. 3 от ППЗНП се извършва с оглед възможностите на конкретното дете да се впише в общообразователната среда. По изключение в общообразователните училища или в училища по професионално обучение, по предложение на екипа за комплексно педагогическо оценяване могат да се откриват

паралелки за ученици с *умствена изостаналост*, както и за ученици с увреден слух. Между учениците в специалните и останалите паралелки се планират съвместни дейности и съвместно обучение по учебни предмети от учебния план (чл. 66 ППЗНП).

Съществуването на специални детски градини и училища, както и на специални паралелки за деца със специални образователни потребности е несъвместимо с принципа на включващото образование. В българската реалност обаче тяхното цялостно и бързо закриване би било неподходящо. Съществуването на специалните учебни заведения е тясно свързано с процеса на деинституционализация.

При анализа на действащото законодателство се констатира липса на координираност между отделните органи и субекти, ангажирани в образователния процес, поне що се касае до децата със специални образователни потребности. Така например Председателят на Държавна агенция за закрила на детето (ДАЗД) поддържа национална информационна система, която съдържа данни и за деца, необхванати от училище (чл. 17, т. 9, "е" от ЗЗДт). Дирекция „Социално подпомагане“ съставя и поддържа в актуалност регистри за деца, необхванати от училище и деца, настанени в специализирани институции (чл.21 от ЗЗДт). Екипът за комплексно педагогическо оценяване има право да изисква информация за деца със специални образователни потребности от отделите за закрила на детето и районните центрове по здравеопазване, както и за деца със специални образователни потребности от домовете за отглеждане на деца, лишени от родителски грижи, домовете за деца и младежи с умствена изостаналост и от домовете за медико-социални грижи за деца. (чл. 6а от ППЗНП). За да се извърши проучване на конкретен случай на дете, необхванато от училище от страна на съответния отдел за закрила на детето е необходимо да има постъпил сигнал (чл. 9 от ППЗЗДт). Социалният работник оценява сигнала , при установяване на риск за детето, открива случай и изготвя план за действие. При оценката на сигнала и изготвянето на плана за действие, подходът на социалния работник е различен от оценката, извършвана от екипа за комплексно педагогическо оценяване, особено по отношение на деца със специални образователни потребности. Екипът за комплексно педагогическо оценяване прави първична оценка на общото развитие на детето, отчитайки определени критерии, посочени в Приложение №1 на Наредба №1 (чл. 20 от Наредба №1 от 23 януари 2009 г. за обучението на деца и ученици със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания). **По този начин всеки от ангажираните субекти поддържа регистри или прави оценка на деца, необхванати от училище, респективно на деца със специални образователни потребности, но работата им е на парче, липсва холистичен подход и обективно изготвената оценка или индивидуален план не отразяват в цялост потребностите на конкретното дете.** Липсва и координационен механизъм между тези органи, за обмен на информация и изготвяне на една обективна оценка, която да е фокусирана върху потребностите на детето. Регистрите се поддържат сами за себе си и тяхното съществуване не води до включване в образованието на деца със специални образователни потребности.

Липсва задължение на ангажираните държавни органи да обезпечат адекватно ресурсно подпомагане на регламентираното интегрирано образование съобразно потребностите на децата. Екипът за комплексно педагогическо оценяване прави предложения до директорите на детските градини и училищата, в които се осъществява интегрирано обучение, както и до директорите на специалните детски градини и на училищата за броя на ресурсните учители, тяхната квалификация и местоназначението им за подпомагане на интегрираните деца и ученици (чл. 6а, ал. 4, т.8 „а“ от ППЗНП). Тези препоръки са в рамките на нормите за преподавателска работа и определяне на числеността на персонала, регламентиран в Наредба № 3 от 18 февруари 2008 г. за нормите за преподавателска работа и реда за определяне на числеността на персонала в системата на народната просвета. Съгласно чл. 5 от Наредба № 3, работно място за длъжността „ресурсен учител“ може да се открие при наличие на не по-малко от 5 деца или ученици със специални образователни потребности, които се обучават интегрирано в държавните и общински училища и детски градини. Когато броят на децата е по-малко от 5, работното място може да се открие за няколко детски градини или училища, в които се провежда интегрирано обучение. **Определянето на норматив от един ресурсен учител на пет деца със специални образователни потребности или в**

другата хипотеза назначаването на един ресурсен учител за няколко учебни заведения не отговаря адекватно на нуждите на деца със специални образователни потребности, особено на тези с тежки и множествени увреждания, както и на деца, изведени от специализирани институции за лица с умствена изостаналост. Също така прави впечатление, че в ЗНП, глава V, касаеща управлението и ресурсното осигуряване на образователната система и в ППЗНП, глава VII, регламентираща финансирането не се предвиждат средства и програми за обучение на ресурсни учители, както и за подготовка на учителите, работещи в държавните и общински общообразователни училища във връзка с обучението на деца със специални образователни потребности и гъвкаво приспособяване на програмите към техните нужди и възможности.

В Закон за професионалното образование и обучение (ЗПОО) е предвиден раздел VI относно професионалното обучение за ученици със специални образователни потребности и или с хронични заболявания, както и за ученици от домовете за отглеждане и възпитание на деца, лишени от родителска грижа и за лица с девиантно поведение. В чл. 31 от закона е записано, че за ученици със специални образователни потребности се организира професионално образование и професионално обучение, съобразено със съответното им увреждане. За ученици с „умствена изостаналост“ е предвидена възможност да се организира професионално обучение по част от професия или по професии за придобиване на първа степен на професионална квалификация. Като списъка на професиите се определя от Министерство на образованието, младежката и науката и от Министерство на здравеопазването. **Цитираните правни норми до голяма степен звучат пожелателно и декларативно, без наличие на гаранции и механизми за тяхното прилагане. Наред с това не отчитат коректно индивидуалните възможности и потребности на учениците с интелектуални увреждания.** Ако за учениците със сензорни увреждания е предвидено професионалното образование или обучение да е съобразено със здравословното им състояние и не се определя предварително каква степен на професионална квалификация могат да получат, то за учениците с умствена изостаналост е предвидено априори, че се организира професионално обучение за придобиване на първа степен на професионална квалификация. Същият текст е възпроизведен и в чл. 49 от Наредба №1 относно възможностите на ученици, завършили VIII клас на помощно училище да продължат обучението си в IX клас на училища, които организират професионално обучение. **Цитираните норми са дискриминационни, като създават предпоставки за различно третиране на лица с различни увреждания.** От една страна учениците със сензорни увреждания са поставени в по-благоприятно положение по отношение достъпа до образователни услуги в сравнение с лицата с интелектуални увреждания. От друга страна всички ученици с умствена изостаналост се поставят под общ знаменател и не се отчита степента и спецификата на интелектуалното увреждане и връзката му с обучителните затруднения.

На практика цели групи деца със специални образователни потребности в страната са лишени от правото си на образование. Това важи най-вече по отношение на децата с интелектуални увреждания, настанени в специализирани институции. Във връзка с този проблем през 2008 година, срещу България бе предявен иск от унгарска правозащитна организация на лица с интелектуални затруднения пред Европейския комитет по социални права към Съвета на Европа. Постановеното решение по този казус констатира, че българската държава практически лишава децата с интелектуални увреждания от правото им на образование. *В решението се отбелязва, че общообразователните училища в страната не са достъпни за деца с интелектуални затруднения, настанени в специализирани институции, обучението и подготовката на учителите не са адекватни и съобразени със специалните обучителни нужди на децата с интелектуални увреждания. Също така се констатира съществени проблеми във връзка с прилагането на закона.* Тоест, видно от цитираното решение и имайки предвид малкия процент деца със специални образователни потребности, които се обучават в общообразователните училища, може да се направи извода, **че към момента на изготвяне на настоящия анализ дори „интеграционния модел“ на образование не работи добре, като проблемът отчасти се дължи както на неадекватна нормативна уредба, така и на нагласите в обществото.** Налице са негативни нагласи сред

специалисти, съученици и техните родители по отношение на деца с увреждания и възможностите да се обучават в общообразователните училища. Като цяло релевантното законодателство не създава нормативни предпоставки за предоставяне на включващо образование.

Справедливо би било да се отбележи, че в края на 2010 година бяха предприети действия на политическо ниво за изготвяне на *стратегия и концепция за развитие на образователната система в страната*. Като положителен момент може да се посочи въвеждането на ранното обучение с едно от последните изменения на ЗНП. Въведена бе задължителна предучилищна подготовка на децата две години преди постъпването им в първи клас но не по-рано от годината, в която детето навършва 5-годишна възраст (чл. 20 от ЗНП). Това е съществена стъпка за по-нататъшно развитие на образователната система в посока включване на децата с увреждания. В ранна възраст децата разполагат с достатъчно когнитивни способности, които им дават възможност да се възползват от предимствата на ранното обучение, независимо от наличието на увреждане. **Ранното обучение обаче само за себе си без последователното провеждане на други мерки, които създават предпоставки за адаптиране на образователната система към нуждите на всяко дете, разбира се е крайно недостатъчно.**

Една голяма тема на включващото образование е също така и въпросът за *достъпността на общообразователните училища*, не само в контекста на физическа достъпност, която е проблем в България, но и по отношение на използваните форми на комуникация, осигуряване на необходимата подкрепа и пр. Така например чл. 24, ал. 3 от конвенцията изисква от страните по нея да подпомагат изучаването на Брайлова азбука, алтернативни писмени знаци, както и да въведат алтернативни модели, средства и начини на комуникация и ориентация на хората с увреждания и равностойна подкрепа. За целта, страните по конвенцията следва да предприемат адекватни мерки за подбор и наемане на учители, включително учители с увреждания, както и да обучават персонала и специалистите, ангажирани в образователната сфера. Подобни обучения освен, че развиват нови нагласи в обществото, подпомагат и въвеждането на алтернативни модели и подходи за подкрепа на лицата с увреждания в образователната сфера.

4.3. Изводи

Българското законодателство, относимо към системата на образование не е в съответствие с изискванията на чл.24 от Конвенцията на ООН за права на хората с увреждания и концепцията на включващото образование.

Основни насоки за законодателна реформа, свързана с адекватното приложение на чл.24 от Конвенцията и изграждане на система на включващо образование в България:

- ✓ Промяна на модела на образователния процес - реализиране на преход от съществуващия модел на пасивно заучаване на определена информация, изложена в помагалата и учебниците към поставянето на акцент върху възможността децата да участват в него креативно, съобразно собствените си възможности и воля за участие, като се провокират техните творчески нагласи и индивидуален потенциал. Това включва и изискването индивидуалните учебителни планове и програми за деца с увреждания да се основават изцяло на техните потребности. При разработването им да се прилага мултидисциплинарен подход като участват и психолози, социални работници и други специалисти;
- ✓ Гарантиране на достъпност (в най-широк смисъл) на общообразователните училища и детски градини за децата с увреждания. Промяна на държавните образователни стандарти и учебни програми в посока даване право на образователните заведения да предлагат специфични обучения и да използват различни методи в зависимост от специалните нужди на децата. Това включва и изискването за въвеждане в образователния процес на разнообразни форми на комуникация (аудио, видео, картини, алтернативни писмени знаци и др.);
- ✓ Премахване на съществуващи дискриминационни разпоредби ограничаващи правото на лица с интелектуални увреждания да получават определени

- ✓ квалитикационни степени или образователни специалности;
- ✓ Регламентирано подпомагане на родителите на деца със специални обучителни потребности чрез консултации, услуги и други форми , защото те са важен партньор в процеса.

ОБОБЩЕНИЕ

Анализът на българското законодателство показва, че действащата конституционно-правна рамка на Република България позволява ратификация на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания. Направените изводи, обаче по отношение на съответствието на българското законодателство с ключови изисквания на Конвенцията очертават необходимостта от промени на законово ниво. Основна законодателна реформа следва да бъде направена в уредбата на поставянето под запрещение, настойничеството и попечителството. Остарялата регламентация в тази област не е в състояние да отговори на променящите се обществени отношения и на съвременните концепции за гарантиране на равенство пред закона, защита на основни човешки права и забрана от дискриминация. Необходимо е да се предвидят механизми за оказване на подкрепа на хора с увреждания да водят независим живот и да вземат самостоятелни решения. Процедурите по органичаване на дееспособността следва да гарантират максимална защита на интересите на лицата чрез налагането на ограничени във времето мерки и подлежащи на периодично преразглеждане от независим съдебен орган. Необходимо е да се предвиди механизъм за упражняване на ефективен контрол върху действията на настойници и попечители, гарантиращ избягването на ситуации на конфликт на интереси.

Към момента Република България не е ратифицирала Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания. Практиката в други държави показва, че преобладаващият подход е ратификация на конвенцията и паралелно с това подготовка по изменение на законодателството с цел то да бъде синхронизирано с изискванията ѝ (Германия, Унгария и други). В основата на този подход стои факта, че въвеждането на механизми и мерки, съгласно конвенцията в законодателството на една държава е процес, а не моментно състояние. Това е отчетено и от предвидения международен механизъм за наблюдение по прилагането на конвенцията. В съответствие с този механизъм от една страна в задълженията на държавите ратифицирала конвенцията е да подават доклади до специално създаденият Комитет по правата на хората с увреждания към ООН относно конкретните мерки, предприети от тях, а от друга е предвидена възможността отделни лица да подават сигнали за неизпълнение на конвенцията. Сроковете за подаване на докладите дават достатъчна времева рамка в която държавата да направи първите стъпки за извършване на необходимите законодателни промени. Първият доклад след ратификация следва да се подаде в двегодишен срок, а всеки следващ – в четиригодишен. Следва да бъде отбелязано също така, че правомощията предоставени на Комитета при разглеждане на сигнали/жалби от отделни лица за неизпълнение на конвенцията включват само изготвяне и предоставяне на предписания и препоръки към държавата за преустановяване на нарушението. Няма предвидени имуществени или други санкции. Следва да бъде отбелязано също така, че преобладаващата част от разпоредбите в конвенцията не представляват самоизпълними норми. Това позволява да се направи изводът, че ратификацията ѝ сама по себе си няма да бъде достатъчно основание за инициране на дела в рамките на националната съдебна система. В същото време, обаче поради това, че конвенцията не предвижда нови човешки права за България, тя ще бъде вземана в предвид при разглеждане на жалби за нарушени човешки права от Европейския съд по правата на човека в Страсбург, независимо че не е ратифицирана. Като доказателство за това е делото Станев срещу България, което в началото на 2011 г. бе допуснато за разглеждане по същество и в момента се очаква решение.

В заключение следва да се направи изводът, че ратификацията на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания от Република България не следва да се предпоставя от синхронизиране на българското законодателство с изискванията ѝ. Процедурата по ратификация следва да тече паралелно с процеса по законодателна реформа. Фокусът на тази реформа следва да бъде уредбата на запрещението, настойничеството и попечителството, чрез регламентиране на механизми за подкрепящо вземане на решения, тъй като това е предусловие да бъдат изпълнени редица други изисквания на конвенцията.